

**Mišljenje Europskog odbora regija – Strategija zrakoplovstva**

(2017/C 088/14)

**Izvjestiteljica:** Ulrika Carlefall Landergren (SE/ALDE), članica Vijeća Općine Kungsbacka

**Referentni dokumenti:** Komunikacija „Strategija zrakoplovstva za Europu”

COM(2015) 598 final;

Radni dokument službi Komisije uz komunikaciju „Strategija zrakoplovstva za Europu”

SWD(2015) 261 final;

Prijedlog uredbe o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 216/2008

COM(2015) 613 final

**PREPORUKE O POLITIKAMA**

## EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. dijeli stav Komisije da je sektor zračnog prometa od velike važnosti za gospodarski rast, zapošljavanje, trgovinu i mobilnost unutar i izvan EU-a. Zrakoplovstvo je značajna gospodarska grana u kojoj nastaju brojna radna mjesta;
2. također naglašava društveni značaj zračnog prometa i njegovu važnu ulogu za teritorijalnu koheziju, prije svega jer zračni promet rubnim i rijetko naseljenim područjima, uključujući otoke i najudaljenije regije, omogućuje pristup većim zajedničkim tržištima i kulturnu razmjenu. Konkurentan i dugoročno održiv europski sektor zračnog prometa bitan je i za razvoj na lokalnoj i regionalnoj razini;
3. slaže se s Komisijom da je u svjetlu strukturnih promjena koje se posljednjih godina odvijaju na međunarodnom tržištu zračnog prometa nužna sveobuhvatna strategija zračnog prometa te podržava cilj Strategije da se poveća mobilnost građana EU-a, poboljša konkurentnost i postigne ekološka, gospodarska i društvena održivost u cijelom lancu vrijednosti sektora zračnog prometa u EU-u;
4. naglašava da lokalne i regionalne vlasti imaju odlučujuću ulogu u razvoju zračnih luka i zračnog prometa s obzirom na to da su nadležne za kvalitetu života stanovništva, ekološke uvjete i prostorno planiranje. Preduvjet održivog daljnjeg razvoja zračnog prometa u Europi i učinkovitijeg korištenja i povećanja kapaciteta zračnih luka je otvorena i transparentna suradnja u području prostornog planiranja, utemeljena na povjerenju, između lokalnih i regionalnih tijela i predstavnika sektora zračnog prometa i zračnih luka. Ona je nužan preduvjet za prihvaćenost koja je europskom zrakoplovstvu potrebna za jačanje konkurentnosti i zadržavanje vodećeg položaja;
5. smatra u svjetlu toga vrijednom žaljenja činjenicu da se prilikom upućivanja na nužnost zajedničkih napora i suradnje ne spominju regionalne razine i regionalne vlasti. Također nedostaje teritorijalna i prostorna perspektiva i uzimanje u obzir lokalnih i regionalnih učinaka na okoliš koji su od ključne važnosti za dugoročni razvoj zračnog prometa. Premda su predstavnici sektora zračnog prometa toga svjesni, to se u Strategiji ne spominje;

### Razvoj tržišta zračnog prometa

6. smatra da je liberalizacija europskog tržišta zračnog prometa tijekom posljednjih dvadeset godina regijama i građanima donijela brojne pogodnosti i podržava predložene mjere za razvoj tržišta zračnog prometa, između ostalog pregovore o sveobuhvatnom sporazumu o zračnom prometu s više zemalja i regija na razini EU-a, ali i pregovore o pravilima tržišnog natjecanja, s obzirom na to da te mjere mogu pridonijeti daljnjoj liberalizaciji zračnog prometa i osigurati jednake uvjete za pošteno tržišno natjecanje u sektoru zračnog prometa. Tijekom pregovora o sveobuhvatnim sporazumima o zračnom prometu mora se voditi računa o temeljnim konvencijama Međunarodne organizacije rada;

7. svjestan je učinaka liberalizacije na zračni promet u EU-u te u tom kontekstu podsjeća na nove glavne izazove s kojima se taj sektor suočava: promicanje uravnoteženog teritorijalnog razvoja, osiguravanje usklađenosti postojećih i novootvorenih radnih mjesta sa standardima EU-a te primjenjivanje propisa o državnim potporama;

### Nedostatak kapaciteta na tlu i u zraku?

8. napominje, u pogledu kapaciteta u zraku, da se iz razgovora sa sudionicima na tržištu stječe dojam da u zračnom prostoru zapravo nema nedostatka kapaciteta i da su prosječna kašnjenja vrlo umjerena. Međutim postoji znatan manevarski prostor za povećanje učinkovitosti i bolju ekološku sukladnost kao i za smanjenje troškova uz pomoć provedbe jedinstvenog europskog neba (Single European Sky) i rezultata projekta SESAR, između ostalog uz pomoć zajedničkih normi koje mogu doprinijeti otvaranju tržišta za sustave upravljanja zračnim prometom. Učinkoviti i integrirani sustav upravljanja zračnim prometom koristan je za regije i odgovara njihovim interesima, posebice u slučaju rubnih područja s malim zračnim lukama. Daljinski upravljana kontrola zračnog prometa primjer je tehničkog razvoja koji rad manjih regionalnih zračnih luka može učiniti učinkovitim;

9. podržava prijedlog razvoja strateškog planiranja za upravljanje kapacitetima zračnih luka na razini EU-a u situaciji u kojoj u nekim većim zračnim lukama postoji manjak kapaciteta, a velik broj zračnih luka istodobno nepotpuno iskorištava svoje kapacitete. Budući da ukupni kapaciteti nadilaze potražnju, treba osigurati učinkovito korištenje postojeće infrastrukture, što bi očito imalo učinak na okoliš. Naglašava da takvo planiranje na nacionalnoj i regionalnoj razini mora polaziti od teritorijalne dimenzije. Od posebne je važnosti pitanje kako se na najbolji način mogu koristiti postojeći kapaciteti zračnih luka. U Strategiji se navode razlike u povezanosti koje postoje među raznim regijama i koje se ne mogu uvijek objasniti razlikama u prevladavajućim okolnostima i potražnji ili uvjetima na strani ponude. Te razlike dovode do znatnih komparativnih nedostataka za neke regije kao i do lošijeg i neravnomjernog korištenja ukupnog potencijala te slabljenja teritorijalne kohezije. Trebalo bi težiti odgovarajućoj povezanosti svih europskih regija, dok bi istodobno trebalo izbjeđavati umnožavanje nerentabilnih zračnih luka, kao i narušavanje tržišnog natjecanja u slučajevima kada su zajamčeni preduvjeti za funkcionalno tržište;

10. pozdravlja činjenicu da će Komisija nastaviti suradnju s promatračkim tijelom za zračne luke u praćenju razvoja povezanosti unutar i izvan Europe, utvrđivanju nedostataka i donošenju odgovarajućih mjera. Dosljedna i sustavna analiza povezanosti regija u pogledu postojeće potražnje, koja pruža saznanja o regijama koje su nedovoljno povezane kao i o postojećim kapacitetima zračnih luka, predstavljala bi dragocjen temelj za planiranje korištenja i izgradnje kapaciteta zračnih luka. Mjere planiranja za poboljšanje dostupnosti i za povećanje prihvatnog područja mogu imati učinak na privlačnost zračnih luka čiji kapaciteti nisu u potpunosti iskorišteni. Takvo planiranje mora u obzir uzeti promet osoba i roba, temeljiti se na intermodalnom konceptu kao i voditi računa o gospodarskim, socijalnim i okolišnim učincima;

11. primjećuje da Komisija u Strategiji poziva Vijeće i Europski parlament da što prije donesu revidiranu Uredbu o slotovima, koju je predstavila 2011. godine. Regionalna povezanost trebala bi postati većim prioritetom nego što je bila u trenutku podnošenja prijedloga za reviziju. Prijedlog revizije Uredbe o slotovima trebalo bi izmijeniti kako bi se veći prioritet pridao regionalnoj povezanosti;

### Zračni teretni promet

12. ukazuje na činjenicu da je teretni promet, iako čini znatan dio sektora zračnog prometa, u potpunosti izostavljen iz Strategije zrakoplovstva. Zračni teretni promet bitan je dio prijevoza roba i logistike, utječe na preduvjete za razvoj regija, posebice onih najudaljenijih, te je važan element regionalnog planiranja. Iz perspektivne intermodalne logistike, važno je da se kod planiranja u obzir uzme i teretni promet. U sveobuhvatnoj strategiji zrakoplovstva EU-a potrebno je u pogledu zračnog teretnog prometa voditi računa i o kapacitetima zračnih luka, intermodalnosti i logističkim mrežama, kao i o buci koju letovi uzrokuju kasno navečer, noću i rano ujutro;

### Povezanost

13. primjećuje da potencijal za razvoj neke regije uvelike ovisi o kvaliteti međunarodne povezanosti. Iz regionalne perspektive, najvažnija zadaća sektora zračnog prometa jest osiguravanje dobre povezanosti. Stoga je opravdan interes regija da se razvojem zračnih linija teži jačoj i boljoj povezanosti. U vezi s time mogući su poticaji za uvođenje novih direktnih veza i marketinških mjera za odredišta. U slučaju zračnih luka u najudaljenijim regijama, ta je zračna povezanost nužna zbog geografskog položaja tih regija i nepostojanja drugih mogućnosti prijevoza. U vezi s time mogući su poticaji za uvođenje novih izravnih veza i marketinških mjera za odredišta. Kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja i gubitak vjerodostojnosti, potrebno je zajamčiti transparentnost;

14. istodobno naglašava da povezanost regija osobito osiguravaju integrirani intermodalni prometni sustavi. Zračni je promet od iznimnog značaja za velike udaljenosti te kontinentalne i interkontinentalne veze, a putovanja „od vrata do vrata” i društvene koristi uvjetovani su međudjelovanjem zračnog i drugih vrsta prometa u povezanom prometnom sustavu. S tim u vezi treba istaknuti da osobe koje rade na zračnim lukama, odnosno u blizini zračnih luka, ovisе o javnom prijevozu prilagođenom njihovu vremenu dolaska na posao i odlaska s posla (većinom izvan uobičajenog radnog vremena);

### Pristojbe zračnih luka kao sredstvo kontrole

15. naglašava značaj transparentnosti i dijaloga između zračnih luka i zračnih prijevoznika pri određivanju pristojbi zračnih luka. OR također zagovara da se u Strategiju zrakoplovstva uvrsti mogućnost naplaćivanja usklađenih ekoloških pristojbi zračnih luka povezanih s bukom i kvalitetom zraka. Sveobuhvatno naplaćivanje usklađenih ekoloških pristojbi zračnih luka moglo bi imati snažan učinak i djelovati kao jedan od poticaja koji zajedno s instrumentima gospodarske politike usmjerenima na smanjenje potrošnje goriva i utjecaja na okoliš može pridonijeti bržem obnavljanju zrakoplovne flote, koje je poželjno iz klimatskih i ekoloških razloga. OR se također zalaže za to da se u okviru Strategije općenito vodi računa o pitanju poticaja za ubrzano obnavljanje zrakoplovne flote iz klimatskih i ekoloških razloga;

### Poticaji za loše povezane regije

16. izražava žaljenje što Komisija u okviru Strategije nije posvetila pozornost ulozi i značaju regionalnih zračnih luka za razvoj zračnog prometa. U sklopu uravnoteženog pristupa koji Komisija namjerava slijediti sukladno Smjernicama o državnim potporama zračnim lukama i zračnim prijevoznicima (SL C 99, 4.4.2014., str. 3.) u obzir se mora uzeti potreba za regionalnim razvojem i povezanošću svih europskih regija, posebice onih rijetko naseljenih, rubnih i najudaljenijih, budući da očito postoji opasnost da tržište neće zadovoljiti takve regionalne potrebe. OR naglašava da je obveza pružanja javne usluge izrazito važno pitanje iz regionalne perspektive, no treba također imati na umu da su regionalnim zračnim lukama potrebne potpore koje im omogućuju dugoročno održivo dosezanje praga ekonomske rentabilnosti. Povezanost s nacionalnim gospodarskim i upravnim centrima te čvorištima zračnog prometa koja omogućuju daljnje putovanje od presudne je važnosti za dugoročni opstanak najudaljenijih, rubnih i rijetko naseljenih regija kao i onih koje su trenutačno iz drugih razloga loše povezane. Za stvaranje odgovarajućih preduvjeta za razvoj tih regija često je, uz osiguravanje javnog prijevoza, potrebno pružanje investicijskih i operativnih potpora zračnim lukama te osiguravanje slotova za polijetanje i slijetanje u vrijeme najvećeg prometa na zračnim čvorištima koja omogućuju daljnje letove prema europskim ili interkontinentalnim odredištima. To je od presudne važnosti za teritorijalnu koheziju EU-a, zbog čega OR smatra da Strategija zrakoplovstva mora jasno odražavati to pitanje. Odbor ponavlja svoje stajalište da bi se Komisija trebala usredotočiti na velike zračne luke te da se mjere državne potpore za male zračne luke s prosječnim prometom manjim od 300 000 putnika godišnje ne bi trebale smatrati državnim potporama jer te zračne luke imaju samo zanemariv utjecaj na trgovinu među državama članicama, jer strukturno nisu u stanju pokriti svoje kapitalne i operativne troškove<sup>(1)</sup> i jer su javne potpore namijenjene razvoju sigurne i gospodarski održive infrastrukture zračnog prometa u lošije povezanim regijama<sup>(2)</sup>. Takva bi odredba svakako trebala ići ruku pod ruku sa znatnim povećanjem praga izuzeća za potpore zračnim lukama koje pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa (taj prag sada iznosi 200 000 putnika godišnje) te s povratkom

<sup>(1)</sup> Mišljenje Odbora regija „Smjernice EU-a za državnu pomoć zračnim lukama i zračnim prijevoznicima”, 28. studenoga 2013., COTER-V-043 (SL C 114, 15.4.2014., str. 11.).

<sup>(2)</sup> Vidjeti odluku Komisije o zračnoj luci Angoulême, 23. srpnja 2014.: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-498\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-498_de.htm).

na prag koji je postojao prije usvajanja tzv. Almunijina paketa o uslugama od općeg gospodarskog interesa (milijun putnika godišnje). Preduvjet za takvu odluku mora, međutim, biti da se primjerena razina povezanosti ne može postići na neki drugi način;

17. smatra da je primjena propisa o državnim potporama, posebice smjernica za državnu pomoć zračnim lukama i zračnim prijevoznicima iz 2014., u kombinaciji s propisima EU-a o uslugama od općeg gospodarskog interesa previše složena. To dovodi do nesigurnosti kod pitanja na koji način lokalne i regionalne vlasti mogu financijski podržati regionalne zračne luke. Obrada tih pitanja od strane Komisije smatra se vrlo sporom, zbog čega bi se postupak odobravanja trebao pojasniti i pojednostaviti. Nesigurnost i kašnjenja u obradi mogli bi otežati održavanje odgovarajuće povezanosti malih, rubnih i najudaljenijih regija, što može imati negativan učinak na gospodarski razvoj u tim regijama;

18. kad je riječ o reviziji Uredbe o općem skupnom izuzeću<sup>(3)</sup>, čiji je cilj da se od obveze prijave izuzmu državne potpore za infrastrukturu u zračnim lukama, OR izričito podržava pristup Komisije potporama za ulaganja u regionalne zračne luke, pri čemu smatra da „iznos praga prijave nije primjereno odrediti kao iznos potpore jer učinak mjere potpore na tržišno natjecanje uglavnom ovisi o veličini zračne luke, a ne o veličini ulaganja”. OR također očekuje da će Komisija osigurati usklađenost s postojećim zakonodavstvom EU-a u pogledu „definicija potpora za regionalne zračne luke”;

### **Istraživanje i inovacije**

19. pozdravlja činjenicu da se u Strategiji ističe značaj istraživanja i razvoja, kao i inovacija, koje su potrebne kako bi Europa mogla zadržati vodeću ulogu u području zračnog prometa i zrakoplovne industrije. OR naglašava ulogu regija upravo u kontekstu njihove odgovornosti za regionalni razvoj koji se odvija u suradnji s javnim i privatnim sektorom te visokim školstvom na području istraživanja, razvoja i inovacija. Istraživanje i razvoj s ciljem smanjenja učinka zračnog prometa na okoliš od posebnog su interesa za lokalne i regionalne vlasti. Razvoj povoljnih, nefosilnih goriva za zračni promet predstavlja, primjerice, važno područje istraživanja;

### **Bespilotni zrakoplovi**

20. smatra da postoji velik potencijal u korištenju bespilotnih zrakoplova na lokalnoj i regionalnoj razini, posebno u rijetko naseljenim regijama Europe, i podržava cilj da Europa postane predvodnik u razvoju i primjeni tehnike bespilotnih zrakoplova. Bespilotni zrakoplovi imaju znatan razvojni potencijal, primjerice u području poljoprivrede gdje mogu pridonijeti trajnom povećanju učinkovitosti. Očekuje se znatno proširenje raspona i povećanje broja usluga koje se mogu pružiti uz pomoć bespilotnih zrakoplova, što bi bilo od velike prednosti i za poduzeća i za građane. Veće korištenje bespilotnih zrakoplova također znači da je potrebno riješiti probleme u vezi sa sigurnošću u zračnom prostoru i na tlu, kao i probleme u vezi sa zaštitom privatnosti te pitanja odgovornosti, reguliranja korištenja radiofrekvencijskog spektra i javne prihvaćenosti. U tom kontekstu OR je izvršio ocjenu učinka korištenja bespilotnih zrakoplova na lokalnoj i regionalnoj razini. Zalaže se za pravne propise za bespilotne zrakoplove na europskoj razini, koje karakteriziraju osviještenost o rizicima, usklađenost i poštovanje načela supsidijarnosti; naglašava potrebu za dijalogom između Europske agencije za sigurnost zračnog prometa, koja je zadužena za temeljna regulativna pitanja, i aktera na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini u državama članicama. Bespilotni će zrakoplovi omogućiti drugačiju lokalnu i regionalnu pokrivenost no što je to sada slučaj, a tu prostornu dimenziju potrebno je uzeti u obzir u zakonima i regulativnim odredbama. Opći usklađeni pravni propisi o bespilotnim zrakoplovima trebaju obuhvaćati i reguliranje certificiranja i priznavanja izobrazbe i osposobljavanja za upravljanje takvim zrakoplovima i njihovo održavanje, pri čemu treba zajamčiti slobodno kretanje odgovarajućih stručnjaka kao i osnivanje poduzeća u svim dijelovima Europske unije;

### **Klima, okoliš i intermodalnost – prostorno planiranje za održivi razvoj**

21. s čuđenjem primjećuje da je pitanje klime, koje predstavlja jedan od najvećih zajedničkih izazova u budućnosti, samo sažeto obrađeno u Strategiji. U tom pogledu ističe da treba razmotriti fragmentaciju europskog neba i nedostatak globalnih

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016\\_gber\\_review/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_gber_review/index_en.html)

mjera za ublažavanje emisija kao glavne razloge ograničenog smanjenja emisija ugljičnog dioksida. Uvođenje globalnog mehanizma za ograničavanje klimatskih utjecaja zrakoplovstva u okviru ICAO-a predstavlja dobar i važan korak koji, međutim, Europu ne smije spriječiti u tome da bude ambicioznija od ICAO-a, u skladu s ciljem očuvanja, a s vremenom i unapređenja visokih standarda zaštite okoliša definiranih u Strategiji. Posebnu pažnju treba posvetiti ublažavanju problema u vezi s pristupačnošću i konkurentnošću koji se mogu pojaviti za regije navedene u članku 349. UFEU-a;

22. izražava žaljenje što je zrakoplovna industrija (zajedno s pomorskom) izostavljena iz lanjskog Pariškog klimatskog sporazuma. Imajući na umu da se na letove unutar EU-a već primjenjuje Sustav Europske unije za trgovanje emisijama (ETS), snažno potiče primjenu tog mehanizma izvan EU-a za ograničenje emisije ugljikova dioksida. Stoga Odbor regija snažno potiče ICAO da u tom pogledu tijekom predstojeće 39. skupštine učini korak naprijed;

23. naglašava da je zaštita klime odgovornost koju moraju zajednički snositi svi akteri; važno ju je promatrati iz šire perspektive te ne izolirati posljedice zračnog prometa na klimu. Kopneni promet i aktivnosti zračnih luka uzrokuju na lokalnoj i regionalnoj razini značajan dio emisija ugljičnog dioksida, do 50 %. Suradnja između lokalnih i regionalnih vlasti, privatnih poduzeća i zračnih luka s ciljem razvoja ekološki prihvatljivih i intermodalnih prijevoznih rješenja primjer je za inicijative koje mogu pružiti značajan doprinos smanjenju posljedica na klimu. Mnoge zračne luke imaju ambiciozne programe koji doprinose znatnom smanjenju emisija ugljičnog dioksida na europskim zračnim lukama. OR smatra da bi se u okviru Strategije zrakoplovstva pozornost trebala posvetiti odgovornosti i potencijalu lokalne i regionalne razine za aktivno ograničavanje emisija ugljičnog dioksida koje uzrokuje zračni promet;

24. smatra da je buka veliki problem koji se mora riješiti kako bi se sektor zračnog prometa u EU-u mogao dalje razvijati. OR s čuđenjem primjećuje da se ova problematika koja je povezana sa zračnim prometom rješava na vrlo nezadovoljavajući način. Buka zrakoplova uzrokuje velike zdravstvene probleme i umanjuje kvalitetu života. Budući da lokalne i regionalne vlasti snose odgovornost za zdravlje, sigurnost i dobrobit građana kao i za prostorno planiranje, one imaju važnu ulogu u rješavanju problema buke koju uzrokuju zrakoplovi u okolici zračnih luka, kao i u rješavanju sukoba interesa povezanih s tim pitanjem;

25. poziva, pored toga, na detaljnije ispitivanje drugih utjecaja zračnog prometa na okoliš, prije svega u pogledu emisija dušikovih oksida i lebdećih čestica. U Strategiji se upućuje na očekivane rezultate istraživačko-razvojnog rada, kao što su inicijative Clean Sky i SESAR; uz pomoć godišnjeg izvješća o utjecaju na okoliš EU, države članice i sektor zračnog prometa mogli bi bolje pratiti ekološku učinkovitost zračnog prometa kao i ocjenjivati učinkovitost različitih mjera. OR pozdravlja sustavno, dosljedno i redovito ocjenjivanje ekološke učinkovitosti. Za lokalne i regionalne vlasti izrazito je važno da imaju pristup podacima niže geografske razine;

26. smatra da u Strategiji zrakoplovstva treba izričito istaknuti ključnu ulogu lokalnih i regionalnih vlasti te poziva na osmišljavanje odgovarajućih oblika suradnje između uprava zračnih luka i lokalnih i regionalnih vlasti. Potrebno je izdvojiti primjere dobrih praksi kako bi se potaknuo i podržao takav razvoj;

27. smatra da u pogledu utjecaja na okoliš postoje dva temeljna pristupa koja se moraju uzajamno nadopunjavati. Kao prvo, treba ograničiti nastanak emisija na izvoru, za što su od velike važnosti međunarodne norme i instrumenti. Kao drugo, treba smanjiti lokalne emisije i/ili njihove posljedice pomoću učinkovitog prostornog planiranja i drugih mjera na lokalnoj i regionalnoj razini, uz suradnju lokalnih i regionalnih vlasti, zračnih luka i sektora zrakoplovstva. U Strategiji je u potpunosti zanemarena važnost planiranja na lokalnoj i regionalnoj razini i ključna uloga lokalnih i regionalnih vlasti u tom kontekstu.

Bruxelles, 12. listopada 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog odbora regija*  
Markku MARKKULA