



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.5.2014.
COM(2014) 278 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o primjeni Direktive o naknadama zračnih luka

1. Uvod

Naknade zračnih luka su one naknade koje korisnici zračnih luka (zračni prijevoznici) plaćaju za korištenje infrastrukture zračnih luka. One se odnose na slijetanje, polijetanje, osvjetljenje i parkiranje zrakoplova te prijem i otpremu putnika i tereta, a njima se – djelomično ili u potpunosti – financiraju usluge uzletno-sletnih staza i s njima povezanih područja te putničkih i teretnih terminala. Iako se naknade zračnih luka naplaćuju zračnim prijevoznicima, u konačnici trošak snosi putnik ili korisnik usluge prijevoza tereta jer su te naknade dio konačne cijene koju oni plaćaju.

Udio naknada zračnih luka u ukupnim troškovima zračnog prijevoznika varira s obzirom na vrstu prijevoznika i zračne luke kojima se koristi.¹ One iznose oko polovine prosječnih prihoda zračnih luka²; uzimajući u obzir trenutačnu tešku situaciju za zračne prijevoznike u pogledu cijena, tim se naknadama sada posvećuje veća pozornost no ikad. Naknade zračnih luka povezane su i s razinom usluga koje se putnicima nude. Posebno za niskotarifne i kratke letove visina naknada može predstavljati jedan od ključnih elemenata koji utječu na odluke zračnih prijevoznika u pogledu linija na kojima će letjeti. Dostupnost cjenovno konkurentne i kvalitetne infrastrukture zračnih luka za sve vrste zračnih prijevoznika očito je od ključne važnosti za uspješan zrakoplovni sektor u EU-u.

Direktiva o naknadama zračnih luka³, koju su države članice morale prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do 15. ožujka 2011., namjenski je pravni okvir EU-a za naknade u svim zračnim lukama u Europskom gospodarskom prostoru i Švicarskoj koje bilježe više od 5 milijuna prevezenih putnika godišnje i za najmanje po jednu najveću zračnu luku u svakoj državi članici. Oko 70 zračnih luka u EU-u obuhvaćeno je područjem primjene te Direktive; to predstavlja nešto manje od 80 % putničkog prometa u EU-u. Ova skupina predstavlja široki raspon zračnih luka, od srednje velikih koje su od ključne ekonomske i društvene važnosti za regije u kojima se nalaze, do najvećih zračnih luka u EU-u koje djeluju kao čvorišta, povezana s odredištima diljem svijeta. Tom se Direktivom utvrđuju zajednička načela za obračunavanje naknada zračnih luka i u tom smislu njezin je cilj: osigurati veću transparentnost procesa izračuna naknada zračnih luka; osigurati da zračne luke ne prave razliku između zračnih prijevoznika kad je riječ o naknadama zračnih luka (osim ako je to opravdano jasno definiranim javnim interesom); uspostaviti redovita savjetovanja između predstavnika zračnih luka i zračnih prijevoznika; i uspostaviti neovisno nadzorno tijelo (ISA) u svakoj državi članici, sa zadatkom rješavanja sporova između zračnih luka i zračnih prijevoznika u pitanjima visine naknada zračnih luka te

¹ Prema ACI Europe (2007) naknade zračnih luka iznose približno 4 do 8 % operativnih troškova glavnih zračnih prijevoznika iz EU-a. U svom ekonomskom izvješću iz ožujka 2013. IATA tvrdi da su sve korisničke naknade za korištenje infrastrukture ukupno iznosile 14.4 % troškova zračnog prometa (podaci za 2011.). Prema IATA-i, zrakoplovne naknade čine oko dvije trećine tih naknada za korištenje infrastrukture.

² Steer Davies Gleave, Evaluation of Directive 2009/12/EC on airport charges (Ocjena Direktive 2009/12/EZ o naknadama zračnih luka); rujan 2013.

³ Direktiva 2009/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. o naknadama zračnih luka; SL L 70, 14.3.2009., str. 11.

nadzora pravilne primjene mjera koje države članice poduzimaju u svrhu usklađivanja s Direktivom.

U ovom izvješću Komisija daje pregled primjene Direktive u državama članicama i navodi konkretne nalaze koji se tiču mogućih problema u njezinoj provedbi, s mogućnošću nastavka praćenja u svrhu naknadne analize. Izvješće se oslanja na nedavnu studiju koju je Komisija u tu svrhu provela⁴. U toj se studiji analizira je li spomenuta Direktiva imala utjecaja na naplatu naknada u zračnim lukama; usto, u njoj su iznesena i opsežna savjetovanja s dionicima u svrhu prikupljanja mišljenja o provedbi Direktive, postignutim rezultatima i područjima koja zahtijevaju veću pozornost. U dionike se ubrajaju neovisna nadzorna tijela koja su Direktivom uspostavljena, druga nadležna tijela u državama članicama, upravna tijela zračnih luka i zračnih prijevoznika te udruženja koja ih predstavljaju.

2. Kretanja na tržištu

Tijekom posljednjih desetljeća zračne luke u EU-u znatno su se promijenile, što se odrazilo i na utvrđivanje naknada zračnih luka. Javne su vlasti smatrale da su zračne luke – bilo da je riječ o velikim čvorištima bilo manjim zračnim lukama – prije svega infrastruktura s namjenom povezivanja, no te se zračne luke pretvaraju u poduzeća od kojih se očekuje dobit i privlačenje privatnih ulagača.

U okviru tog procesa došlo je i do „korporatizacije” zračnih luka u javnom vlasništvu, a u nekim slučajevima i privatizacije. To se može objasniti nizom promjena. Prvo, mijenja se uloga države u osiguravanju prometne infrastrukture, te ona više nije pružatelj usluga nego samo omogućuje njihovo pružanje. Drugo, zračne luke – koje u mnogim slučajevima donose dobit – danas se smatraju subjektima koji se bave komercijalnom djelatnošću. Naposljetku, tijela javne vlasti potrudila su se privući privatne ulagače kako bi proširila postojeću infrastrukturu i osigurala izvore prihoda za državu. Iako su još uvijek pretežno u javnom vlasništvu,⁵ u zračnim lukama širom Unije vidljiva je sve veća prisutnost privatnih ulagača.

Međutim, s obzirom na strateški značaj infrastrukture zračnih luka, države članice u pravilu su zadržale određeni stupanj kontrole ili izravnog interesa, bilo da je riječ o izravnom vlasništvu/koncesijama za rad zračne luke i/ili sustavu (nacionalnih) gospodarskih propisa. Ovo posljednje je slučaj osobito u državama članicama u kojima se nalaze velike zračne luke čvorišta, a razlog je što te zračne luke imaju mogućnost utjecaja na cijene.⁶

⁴ Steer Davies Gleave, Evaluation of Directive 2009/12/EC on airport charges (Ocjena Direktive 2009/12/EZ o naknadama zračnih luka); rujan 2013.

⁵ Prema Udruzi europskih zračnih luka (Airports Council International Europe), u 2010. godini 77 % zračnih luka bilo je u potpunom javnom vlasništvu, dok ih je 9 % bilo u potpunom privatnom vlasništvu. Pogledati u: Airports Council International Europe: The Ownership of Europe's Airports 2010.

⁶ Najveće zračne luke čvorišta u EU-u smještene su u Ujedinjenoj Kraljevini, Francuskoj, Njemačkoj i Nizozemskoj.

U isto vrijeme, s razvojem niskotarifnih zračnih prijevoznika (LCC-ova) u nekim je – uglavnom manjim – zračnim lukama vidljivo jačanje pregovaračke moći zračnih prijevoznika u njihovim odnosima sa zračnom lukom. Takvi prijevoznici zbog svoje prilagodljivosti u stanju su ne samo mijenjati linije kojima prometuju, nego i zračne luke u kojima su im zrakoplovi bazirani. Zračni prijevoznici neprestano preispituju rezultate koje ostvaruju na postojećim linijama i traže nova odredišta kako bi svoju ponudu učinili privlačnijom i isplativijom. Posljedica toga je natjecanje među zračnim lukama na različitim lokacijama i sve veći pritisak na upravitelje zračnih luka kako bi ponudili povoljnije uvjete, uključujući i niže naknade zračnih luka. Usto, višak kapaciteta zračnih luka rezultirao je i natjecanjem među zračnim lukama, što je u određenim slučajevima dodatno povećalo pregovaračku moć zračnih prijevoznika. Zračne luke tvrde da se suočavaju sa sve većom konkurencijom⁷, i to ne samo zbog utjecaja LCC-ova na regionalne zračne luke. Međutim, izgleda da žestina tržišnog natjecanja među zračnim lukama nije svugdje ista i u velikoj mjeri ovisi o lokalnim čimbenicima. Na osnovi usporedbe konkurentskih usluga zračnog prijevoza, zračni prijevoznici tvrde da putnici radije biraju drugog zračnog prijevoznika nego drugu zračnu luku.

3. Postignuća Direktive

Zaključno s početkom 2013. godine sve su države članice uputile obavijest o potpunom prenošenju Direktive. Međutim, formalno prenošenje tek je prvi korak. Ispravna i praktična primjena Direktive i njezin utjecaj na operatore zračnih luka, zračne prijevoznike i širi sektor zrakoplovstva također su od velike važnosti. U ovoj ranoj fazi, Komisija je utvrdila da je određeni broj glavnih ciljeva Direktive već postignut. Međutim, postoje specifični problemi u pogledu prenošenja i primjene u određenom broju država članica; te se probleme mora riješiti tako da se državama članicama skrene pozornost na probleme koji su prepoznati, po potrebi i postupkom zbog povrede prava. Najvažnije značajke Direktive koje će se analizirati u ovom poglavlju su:

- Redovita **savjetovanja** između korisnika zračnih luka i upravitelja zračnih luka o primjeni sustava naknada, visini naknada i kvaliteti usluge te savjetovanja s korisnicima zračnih luka o planovima za novu infrastrukturu (članak 6. Direktive).
- **Transparentnost** upravitelja zračne luke u pogledu osnove za izračun naknada, uključujući i zahtjeve koji se tiču protoka informacija prema korisnicima zračnih luka i od njih (članak 7. Direktive).
- **Nediskriminacija** korisnika zračne luke (članak 3. Direktive).

⁷ Airports Council International (Europe), 'Airport Competition in Europe' („Konkurencija između europskih zračnih luka”), lipanj 2012.

- Uspostava **neovisnoga nadzornog tijela (ISA)** u svakoj državi članici kako bi se osigurala pravilna provedba mjera iz Direktive i interveniralo u slučaju sporova povezanih s naknadama zračnih luka (članci 6. i 11. Direktive).
- **Fleksibilnost**, kako bi se upraviteljima zračnih luka omogućilo da zračnim prijevoznicima ponude različite usluge (članak 10. Direktive).

Direktiva se temelji na politikama o naknadama zračnih luka koje od 1974. godine razvija Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva.⁸ Treba je tumačiti u kontekstu odgovarajućih bilateralnih sporazuma o uslugama u zračnom prometu koji su sastavljeni u skladu sa standardnim odredbama ICAO-a, u skladu s kojima se od EU-a i država članica EU-a općenito zahtijeva pravedan i ravnopravan tretman zračnih prijevoznika trećih zemalja kad se radi o pravu na tržišno natjecanje u pružanju usluga međunarodnog zračnog prijevoza. S tim u vezi, sveobuhvatni sporazumi o zračnom prometu koji su, primjerice, sklopljeni sa SAD-om i Kanadom također sadržavaju posebne odredbe koje se tiču naknada koje plaćaju korisnici, uključujući naknade zračnih luka, konkretno da moraju osigurati da su te naknade umjerene i da odražavaju trošak usluga koje se pružaju.

3.1. Savjetovanje

Stajališta dionika u vezi s odredbama o savjetovanju razlikuju se. Iako je u priličnom broju zračnih luka mehanizam savjetovanja već bio uspostavljen, Direktivom se pridonijelo većoj jasnoći u pogledu rokova i oblika savjetovanja. U zračnim lukama u nekim državama članicama, primjerice u Bugarskoj, Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Sloveniji, Španjolskoj i Švedskoj, obvezno savjetovanje uvedeno je tek kao posljedica prenošenja Direktive. Osim toga, Direktivom su prvi put nametnuti obvezni postupci savjetovanja za one zračne luke u Ujedinjenoj Kraljevini koje potpadaju pod područje primjene Direktive, a do sada nisu podlijegale gospodarskim propisima koji se primjenjuju na najveće zračne luke u Ujedinjenoj Kraljevini.

Zračni prijevoznici propituju primjenu postupka savjetovanja i tvrde da se zračne luke trebaju više potruditi kako bi surađivale sa zračnim prijevoznicima a ne samo pružale informacije. Zračni prijevoznici žele da se njihova mišljenja ne samo čuju nego i da ih se uzme u obzir. Također je pokrenuto pitanje rasporeda i kratkih rokova za odgovor u postupku savjetovanja koje su neke države članice zadale korisnicima zračnih luka.

Zadovoljstvo zračnih prijevoznika savjetovanjem razlikuje se ovisno o državi članici u kojoj se zračna luka nalazi. Dok su zračni prijevoznici u većim zračnim lukama u Ujedinjenoj Kraljevini i Nizozemskoj općenito zadovoljni postupkom savjetovanja, zračni prijevoznici u Španjolskoj, Italiji, Grčkoj i Mađarskoj kritični su u pogledu postupka, a posebno u odnosu na

⁸ Vidjeti uvodne izjave 9. i 10. Direktive, usporedi: ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (9. izdanje, 2012.)

vremenski rok u kojem moraju dati odgovor i činjenicu da savjetovanje često poprima oblik informativnog skupa.

Među zračnim lukama, one koje imaju širu bazu korisnika (Amsterdam Schiphol, Heathrow, *Aéroports de Paris* (Pariški aerodromi) i Frankfurt) općenito su zadovoljne postupkom savjetovanja i smatraju pisane smjernice na razini EU-a korisnima. S druge strane, neke od manjih zračnih luka na koje se Direktiva primjenjuje izrazile su zabrinutost zbog formalnosti procesa i administrativnog opterećenja povezanog s organiziranjem formalnog postupka savjetovanja. Nekoliko zračnih luka nezadovoljno je nesigurnošću koja proizlazi iz ograničenog stupnja sudjelovanja zračnih prijevoznika i postupaka za pritužbe u vezi s naknadama zračnih luka, gdje za zračne prijevoznike ne postoji vremensko ograničenje. Direktivom se također utvrđuje obveza zračnih luka da se savjetuju s korisnicima zračnih luka prije dovršetka planova za novu infrastrukturu, iako postupci koje treba slijediti i minimalni zahtjevi nisu navedeni.

Komisija smatra da je povjerenje korisnikâ zračnih luka u postupak savjetovanja od ključnog značaja. Stoga je važno da korisnici znaju da će se njihova mišljenja saslušati i da će ih se uzeti u obzir, u skladu s odgovarajućim odredbama Direktive. Kako bi se osigurao praktičan učinak tih odredaba, ovo može značiti da se u određenim slučajevima savjetovanja organiziraju na način kojim se omogućuje odgovarajući stupanj interakcije (uključujući, na primjer, prethodno obavješćivanje o sastancima ili rokove za dostavu podataka). Komisija pridaje važnost i konstruktivnom sudjelovanju zračnih prijevoznika u postupku savjetovanja.

Pritužbe koje je Komisija zaprimila u vezi s financiranjem velikog proširenja infrastrukture u Dublinu i Rimu pokazatelj su važnosti postupka savjetovanja koji funkcionira, s obzirom na učinak takvih projekata na buduće naknade zračnih luka. Sa savjetovanjem o novoj infrastrukturi povezano je i pitanje o predfinanciranju infrastrukture, sustavu u kojem se sadašnjim korisnicima zračnih luka naplaćuju veće naknade kako bi se financiralo buduću infrastrukturu (za razliku od, na primjer, prikupljanja sredstava izdavanjem novih vrijednosnih papira ili putem zajmova). Istraživanja provedena za Komisiju pokazuju da je predfinanciranje moguće u većini država članica, iako su uvjeti koji se u državama članicama primjenjuju na predfinanciranje obično nejasni. Komisija je ustanovila da u samo dvije države članice (Portugalu i Nizozemskoj) u zakonu jasno stoji da zračne luke ne smiju na taj način financirati infrastrukturu. Od ostalih država članica, koje vjerojatno dopuštaju predfinanciranje, Komisija je utvrdila da se u devet država članica primjenjuju posebna pravila. Nejasno je u kojoj se mjeri smjernice koje je donio ICAO i u kojima se navodi niz zaštitnih mjera koje se trebaju primjenjivati u slučaju predfinanciranja primjenjuju dosljedno u praksi. Možda će trebati razmotriti uvođenje dodatnih i konkretnijih mjera u svrhu osiguravanja provođenja odgovarajućeg savjetovanja i postizanja veće transparentnosti u okviru Direktive kad je riječ o pitanjima predfinanciranja.

3.2. Transparentnost

Kako bi savjetovanje o naknadama zračnih luka pravilno funkcioniralo, potrebno je da korisnici zračnih luka koji u savjetovanju sudjeluju imaju pristup potrebnim informacijama kako bi mogli iznijeti svoje mišljenje. Korisnici zračnih luka, zračne luke i države članice cijene jasnoću koja se tiče transparentnosti iz članka 7. Direktive, međutim zračni prijevoznici uglavnom smatraju da su zahtjevi Direktive previše općeniti. Zračni prijevoznici posebno kritiziraju široku razinu raščlambe podataka o cijenama koje je potrebno dostaviti te činjenicu da se Direktivom ne traži pružanje podataka o komercijalnim aktivnostima zračnih luka. Zračni prijevoznici smatraju i da priloženi podaci nisu dovoljno detaljni da se utvrdi jesu li naknade povezane s troškovima ili ne.

Zadovoljstvo zračnih prijevoznika transparentnošću informacija razlikuje se od jedne zračne luke do druge i od jedne države članice do druge. Korisnici zračnih luka bili su općenito zadovoljni stanjem u zračnim lukama u Ujedinjenoj Kraljevini i u zračnoj luci Amsterdam Schiphol te smatraju da se tamo informacije pružaju redovno i transparentno.

Od zračnih luka kojima zračni prijevoznici nisu zadovoljni, zračni prijevoznici navode primjenu zahtjeva u pogledu transparentnosti u zračnim lukama u Italiji, Mađarskoj, Belgiji, Njemačkoj, Grčkoj, Cipru, Latviji, Španjolskoj, Švedskoj i Finskoj. Najčešća pritužba koju korisnici zračnih luka u ovim slučajevima navode odnosi se na nedovoljno detaljne podatke o troškovima.

U načelu se Direktivom omogućuje državama članicama da za svoje zračne luke izaberu sustav naplate s jednom ili dvije „blagajne” (*single till* ili *dual till*). U sustavu s „jednom blagajnom” svi prihodi zračne luke – uključujući i one od aktivnosti koje nisu zrakoplovne, poput maloprodaje i parkiranja automobila – uzimaju se u obzir pri utvrđivanju naknade zračnih luka. U sustavu s „dvije blagajne” prihodi od zrakoplovnih aktivnosti odvojeni su od prihoda od aktivnosti koje nisu zrakoplovne, i pri određivanju naknada zračnih luka uzimaju se u obzir samo zrakoplovne aktivnosti; zračne luke općenito radije biraju ovaj sustav zato jer aktivnosti koje nisu zrakoplovne nisu monopoli. U upotrebi su i hibridni sustavi. Zračni se prijevoznici u pravilu zalažu za jednu blagajnu jer se time smanjuju naknade u zračnim lukama, čime se privlači putnike u zračnu luku i posljedično povećava prihode od aktivnosti koje nisu zrakoplovne.

Iako se u ovoj fazi još nije opredijelila za ili protiv bilo kojeg od ova dva sustava, Komisija smatra da će u nekim slučajevima neovisna nadzorna tijela (ISA) možda trebati povećati nadzor kako bi se osiguralo poštovanje temeljnih načela Direktive u slučajevima kada se primjenjuje sustav s dvije blagajne, uzimajući u obzir gospodarske okolnosti u kojima zračne luke posluju i mogućnost da svoje tarife uspostave u konkurentnom okruženju. Na primjer, može biti primjereno osigurati da se trošak poticaja koji se pružaju zračnim prijevoznicima kako bi se povećao promet u zračnoj luci primjenjuje na način koji ne utječe na naknade koje plaćaju zračni prijevoznici koji od tog sustava poticaja nemaju koristi. Nadalje, Komisija smatra da općenito svaki prelazak sa sustava jedne blagajne na sustav dvije blagajne ili obrnuto predstavlja bitnu promjenu u sustavu naknada jer može imati značajan utjecaj na

visinu naknada. Takva promjena mora biti popraćena savjetovanjem, zajedno s mogućnošću žalbe neovisnom nadzornom tijelu u skladu s odgovarajućim odredbama Direktive, kojima se predviđa savjetovanje u slučajevima kada se predloži promjena visine *ili sustava* naknada.

3.3 Nediskriminacija u pogledu naknada zračnih luka i sustavi poticaja

Nediskriminacija korisnika zračnih luka prilikom primjene naknada u zračnim lukama od ključne je važnosti. Međutim, to ne sprečava prilagođavanje naknada, sve dok se to radi u skladu sa zahtjevima predviđenima u članku 3. Direktive, to jest prilagođavanje je moguće kad je riječ o javnom ili općem interesu, uključujući i pitanja zaštite okoliša, a kriteriji koji se koriste trebaju biti prikladni, objektivni i transparentni. Iako zračne luke tvrde da ne postoji diskriminacija u primjeni ovih prilagodbi, zračni prijevoznici žale se na veliku raznolikost u prilagođavanju naknada, što po njihovom mišljenju ima za posljedicu diskriminaciju korisnika zračnih luka.

Naknade koje se prilagođavaju iz ekoloških razloga, primjerice kad je riječ o naknadama koje se tiču emisije štetnih plinova i buke, raširena su praksa koja, kako se čini, nije sporna. Isto vrijedi za prilagođavanje zbog vršnih/manje prometnih razdoblja, koje se primjenjuje u određenom broju zračnih luka. Prilagođavanje naknada radi zaštite okoliša moglo bi postati sve važnije s obzirom na pritiske da se poboljša njihova uspješnost na tom području.

Prilagođavanje naknada prema tome je li riječ o domaćim odredištima ili odredištima u EU-u podliježe sudskoj praksi Suda Europske unije.⁹ U svojim presudama Sud je smatrao da su takse ili naknade koje su diskriminatorne protivne pravu pružanja usluga kako je utvrđeno u Uredbi 1008/2008¹⁰. Ako različite naknade nisu opravdane na temelju članka 3. (pitanja od javnog i općeg interesa, uključujući i pitanja zaštite okoliša), može se smatrati da čine pružanje usluga među državama članicama težim od pružanja usluga isključivo unutar jedne države članice. Komisija je svjesna da putnici koji podliježu graničnim kontrolama mogu stvoriti veće troškove nego drugi putnici, što opravdava višu putničku naknadu¹¹. U skladu sa zahtjevima iz članka 3. i potrebom za osiguravanjem proporcionalnosti, prilagođavanje se stoga može primjenjivati na relacijama između dvaju odredišta od kojih je jedno unutar schengenskog prostora a drugo izvan njega.

Prilagođavanje naknada zračnih luka u svrhu povećanja prometa koje se temelji na novim linijama, češćim letovima i/ili broju putnika („poticajni programi”) s druge strane, sporno je za dionike. Mrežni i regionalni zračni prijevoznici smatraju da popusti na broj i rast za nove i postojeće linije pogoduju novim i niskotarifnim prijevoznicima. S druge strane, popusti za putnike u transferu u zračnim lukama čvorištima nisu omiljeni kod niskotarifnih zračnih prijevoznika koji u pravilu ne nude veze. Takvi popusti mogu biti znatni, primjerice u zračnoj

⁹ Presuda od 26.06.2001., Komisija protiv Portugala (C-70/99) Recueil str. I-4845, točka 20.; presuda od 6. veljače 2003., Stylianakis, C-92/01, Recueil str. I-1291, od točke 23. nadalje.

¹⁰ SL L 293, 31.10.2008., str. 3.

¹¹ Predmet državne potpore E4/2007.

luci Amsterdam Schiphol iznose do preko 50 %. U slučajevima kad se takvi popusti dodjeljuju, nije uvijek jasno u kojoj se mjeri temelje na čisto ekonomskim razlozima.

Komisija će poticati razmjenu iskustava među državama članicama radi promicanja najbolje prakse, uzimajući u obzir mogućnost da zračne luke određuju svoje cijene na temelju ekonomskih kriterija te u skladu s odredbama Direktive. Treba postići ravnotežu između davanja zračnim lukama odgovarajućeg stupnja slobode u komercijalnom smislu – za dobrobit zračnih luka ali i zračnih prijevoznika i putnika – i zaštite položaja prijevoznika koji možda nisu u mogućnosti da utječu na cjenovnu politiku zračnih luka. Poboljšanje transparentnosti poticajnih programa može biti važan prvi korak.

3.4. Pravni lijek i neovisna nadzorna tijela

Direktivom se pridonijelo jasnoći tako što se države članice obvezalo da utemelje neovisna nadzorna tijela (ISA), iako se to u nekim slučajevima sporo odvijalo. Međutim, nakon što je krajem 2013. u Italiji, posljednjoj državi članici koja je utemeljila svoje neovisno nadzorno tijelo, utemeljena *Autorità di Regolazione dei Trasporti*, sve su države članice ispunile tu obvezu. Najčešći postupak za koji se odlučila velika većina država članica jest dodjela uloge neovisnih nadzornih tijela postojećim upravama nadležnima za zračni promet. Neke su države članice dodijelile ulogu neovisnih nadzornih tijela postojećim regulatornim tijelima (npr. Irska, Ujedinjena Kraljevina, Švedska, Finska), a dvije države članice dodijelile su ulogu neovisnih nadzornih tijela tijelima nadležnima za tržišno natjecanje (Nizozemska, Španjolska). Zračni su prijevoznici posebno zadovoljni činjenicom da se Direktivom propisuje jasan postupak za pravni lijek u slučaju neslaganja u pitanju utvrđivanja naknada zračnih luka, međutim još treba vidjeti kako će se razvijati uloga neovisnih nadzornih tijela. Zračne su luke, s druge strane, izrazile zabrinutost u pogledu povećanja broja žalbenih postupaka koje zračni prijevoznici pokreću pred neovisnim nadzornim tijelima te suspenzivnog djelovanja žalbi. Čini se da se najvažniji prijevori povezani sa žalbama odnose na to da se Direktivom ne propisuje izriječom zakonski rok do kojeg zračni prijevoznici moraju podnijeti žalbu te suspenzivno djelovanje žalbi, koje može zakočiti ulaganja u infrastrukturu.

Jedno od ključnih pitanja koje su postavili posebno zračni prijevoznici tiče se, po njihovom mišljenju, nedovoljne neovisnosti neovisnih nadzornih tijela. Posebno je tu riječ o gledanju na nepreciznu definiciju stupnja neovisnosti koji se zahtijeva od neovisnih nadzornih tijela, što zabrinjava u slučaju država članica koje imaju javni udio u zračnim lukama i odjel ministarstva koji djeluje kao neovisno nadzorno tijelo, ili u slučajevima gdje odjel ima određeni stupanj političke ili administrativne kontrole nad neovisnim nadzornim tijelom. Stvarna neovisnost neovisnog nadzornog tijela u skladu sa zahtjevima članka 11. Direktive ključna je, među ostalim, kako bi proces savjetovanja i pravne zaštite pravilno funkcionirao, a nedostatna neovisnost ugrožava ostvarenje ciljeva Direktive.

U slučajevima kada su države članice prenijele članak 6. stavak 5. točku (a) prema kojoj su naknade zračnih luka odredila ili odobrila neovisna nadzorna tijela a ne upravljačko tijelo zračne luke, pravila o žalbi navedena u stavcima 3. i 4. tog članka ne primjenjuju se. To u načelu znači da je jedini pravni lijek u slučaju neslaganja pokretanje sudskog postupka na nadležnim nacionalnim sudovima u skladu s odgovarajućim odredbama nacionalnog prava. Zračni prijevoznici smatraju ovo problematičnim jer troškovi takvog postupka mogu biti previsoki. Znatno broj država članica, poput Austrije, Belgije, Cipra, Danske, Francuske, Njemačke, Mađarske, Irske, Nizozemske i Ujedinjene Kraljevine, odlučio je za neke ili sve zračne luke koje se nalaze na njihovom državnom području i obuhvaćeni su Direktivom iskoristiti mogućnost koja se nudi u članku 6. stavku 5. točki (a) Direktive.

Zračni su prijevoznici izrazili zabrinutost i u vezi s pasivnom ulogom nekih neovisnih nadzornih tijela, zbog mogućeg nedostatka stručnog znanja ili kadrova. U prosjeku je u svakom nadležnom tijelu za rješavanje pitanja povezanih s Direktivom – uglavnom za savjetovanje, nadzor i postupke rješavanja sporova – zaposlena samo jedna osoba u ekvivalentu punog radnog vremena. To pak znači da se dodatni administrativni troškovi za države članice koji proizlaze iz Direktive smatraju minimalnima u svim državama članicama, iako se razina aktivnosti pojedinih neovisnih nadzornih tijela razlikuje. Postoje dokazi za to da je, u usporedbi s tijelima koja su već rješavala pitanja povezana s naknadama zračnih luka prije stupanja Direktive na snagu, ograničena razina primjetnosti novouspostavljenih neovisnih nadzornih tijela za posljedicu imala manje zaprimljenih pritužbi.

Komisija će nastaviti pratiti provedbu Direktive u pogledu neovisnosti neovisnih nadzornih tijela koja su uspostavljena u državama članicama. Povezano s tim, Komisija primjećuje razvoj u modelima vlasništva i upravljanja u zračnim lukama na koje se Direktiva primjenjuje. Postoji rizik da u nekim slučajevima dugoročni ugovori o koncesiji, prema kojima su naknade zračnih luka ugovorom između koncesionara i nadležnog javnog tijela – ali bez savjetovanja s korisnicima zračne luke – određene na duži rok na obvezujući način, mogu učiniti nedjelotvornima odredbe Direktive o savjetovanju i intervencije neovisnih nadzornih tijela. Potrebna je budnost kako bi se jamčilo da se, kad je riječ o naknadama zračnih luka, koncesije ili javno-privatna partnerstva ne sklapaju na takav način da se zračnim prijevoznicima uskraćuju njihova puna prava koja su propisana Direktivom te da se Direktiva ne krši na neki drugi način.

3.5. Razlikovanje usluga

Tijelo koje upravlja zračnom lukom može usluge koje se u zračnoj luci pružaju prilagođavati različitim korisnicima zračne luke, a usluge mogu varirati po kvaliteti i slijedom toga i cijeni. Direktivom se propisuje da svaki korisnik zračne luke koji želi koristiti prilagođene usluge ili namjenski terminal ili dio terminala treba imati pristup tom terminalu, odnosno dijelu terminala. Ako postoje ograničenja kapaciteta za različite usluge, pristup se utvrđuje na temelju odgovarajućih, objektivnih, transparentnih i nediskriminirajućih kriterija. Time je osiguran okvir unutar kojeg zračne luke mogu prilagođavati svoju ponudu različitim

potrebama zračnih prijevoznika kad je riječ o uslugama u zračnoj luci. Nije neobično da zračne luke naplaćuju pristojbe različite po iznosu, koje se primjerice temelje na razini usluge koju osiguravaju kad je riječ o mjestima za parkiranje zrakoplova ili mostovima za ulazak putnika. S druge strane, samo mali (ali rastući) broj zračnih luka imaju posebne terminale za domaće i međunarodne linije, ili za niskotarifne i standardne prijevoznike. Na terminalima za niskotarifne prijevoznike ponekad se zračnim prijevoznicima naplaćuju znatno niže naknade (u nekim slučajevima do 30 %).

Zračne su se luke u nekim slučajevima suočile s poteškoćama u prilagođavanju svojih usluga i uspostavljanju kriterija kojima bi opravdale različit iznos naknada, kako je predviđeno člankom 10. Direktive. Komisija će – u cilju utvrđivanja korektivnih mjera, ako one budu potrebne – nastaviti pratiti primjenu ovog članka u državama članicama.

4. Zaključci

Iako je prerano za donošenje konačnih zaključaka o utjecaju Direktive jer je ona stupila na snagu tek nedavno, može se izvući preliminarne zaključke. Glavni su pozitivni učinci koje sudionici na tržištu navode: povećana transparentnost u određivanju naknada u najvećim europskim zračnim lukama, bolje savjetovanje, uspostavljanje neovisnih nadzornih tijela u svakoj državi članici i postupak pravnog lijeka.

Iako izgleda da se Direktivom znatno pridonijelo poboljšanju postupka za određivanje naknada u većim europskim zračnim lukama na koje se ona odnosi, njezinu primjenu treba dodatno pratiti. Pokrenuto je nekoliko postupaka zbog povrede prava i Komisija će djelovati, prema potrebi, i u drugim slučajevima na temelju zaprimljenih pritužbi ili *ex-officio*.

Konkretnije, osnivanje neovisnih nadzornih tijela s potrebnim stupnjem neovisnosti u skladu sa zahtjevima Direktive od ključne je važnosti za ostvarenje ciljeva Direktive. Uloga nadležnih tijela u svim državama članicama smatrat će se prioritetnim pitanjem.

Komisija također namjerava osnovati forum neovisnih nadzornih tijela u okviru kojeg će se redovito sastajati kako bi se raspravljalo o pitanjima koja se odnose na provedbu odredaba Direktive u državama članicama. Na taj se način namjerava, razmjenom iskustava i najbolje prakse, pomoći neovisnim nadzornim tijelima u razvoju njihovih metoda rada i znanja. Prvi sastanak održat će se 13. lipnja 2014.

Konačno, bit će potrebno razmisliti u kojoj će mjeri u budućnosti možda trebati ponovno razmotriti ciljeve Direktive, primjerice zbog promjena u tržišnom okruženju u kojem zračne luke posluju. Također, Komisija će trebati utvrditi hoće li trebati mijenjati Direktivu kako bi bila prikladnija za postizanje ciljeva kojima je namijenjena. Neka konkretna pitanja koja bi mogla zahtijevati daljnje razmatranje, kao što su programi poticaja i različite usluge, iznesena su u odjeljcima 3.1 – 3.4 ovog izvješća, a Komisija će za preispitivanje zaključaka iz ovog izvješća koristiti pomoć skupine neovisnih nadzornih tijela.

Kako bi zrakoplovni sektor u EU-u odgovorio na izazove s kojima se suočava, pružao putnicima primjerene usluge za cijenu koju plaćaju i nastavio povezivati odredišta unutar i izvan EU-a, neophodno je da zračnim prijevoznicima i putnicima budu dostupne konkurentne usluge zračnih luka. U vrijeme kad se zračni prijevoznici iz EU-a sporazumima o otvorenom nebu, udruženjima zračnih prijevoznika i drugim oblicima suradnje među zračnim prijevoznicima sve više integriraju sa zračnim prijevoznicima iz drugih regija, pitanje diskriminacije među korisnicima zračnih luka postaje još važnije. Važno je osigurati da se naknade zračnih luka primjenjuju na pravedan način kako bi se osiguralo pošteno tržišno natjecanje u europskim zračnim lukama za zračne prijevoznike iz svih zemalja, među ostalim i radi bolje prometne povezanosti. Također je potrebno omogućiti zračnim lukama da na dinamičan način razvijaju svoju djelatnost, što će pridonijeti daljnjem razvoju konkurentnog europskog zrakoplovnog sektora.