EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Strasbourg, 11.6.2013
COM(2013) 408 final

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az egységes európai égbolt megvalósításának felgyorsítása

(EGT-vonatkozású szöveg)

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az egységes európai égbolt megvalósításának felgyorsítása

(EGT-vonatkozású szöveg)

1. BEVEZETÉS

1.1. Az egységes európai égbolt célkitűzéseinek megerősítése

Az európai légi közlekedési ágazat alapvető szerepet tölt be az európai gazdaságban, hiszen elősegíti a kereskedelmet és a turizmust, valamint motorja a munkahelyteremtésnek is. Az európai légi közlekedési ágazat értékláncának fontos eleme a légiforgalmi irányítás. E szolgáltatás feladata ugyanis a biztonságos, gyors és költséghatékony légiforgalmi áramlás biztosítása, és ezáltal az üzemanyag-felhasználás, a szén-dioxid-kibocsátás és a repülési idők csökkentése.

Az idők során azonban az európai léginavigációs szolgálatok elsősorban az országhatárokon belül fejlődtek, azaz valamennyi tagállam létrehozta saját légiforgalmi szolgáltatási (ATM) rendszerét, ennek nyomán pedig az európai légtér szerkezete széttagolt lett, ami költséges, kevéssé hatékony és nem alkalmas a felhasználók – azaz a légitársaságok, végső soron pedig a fizető utasok – igényeinek kielégítésére.

2004-ben[1] az EU a következő hármas céllal indította el az „Egységes európai égbolt” (Single European Sky – SES) kezdeményezést: *„hogy megerősítse a légi forgalom jelenlegi biztonsági előírásait, hozzájáruljon a légiközlekedési rendszer fenntartható fejlődéséhez, valamint (…) fokozza a légiforgalmi szolgáltatások (ATM) és a léginavigációs szolgálatok (ANS) hatékonyságát*”[2]. Az e célok elérése iránti elkötelezettség a 2020-ig elérendő magas szintű célok[3] megfogalmazásakor szintén megerősítésre került. 2007-ben nagyszabású projekt indult az európai ATM-rendszer technológiai hátterének korszerűsítésére (SESAR-projekt[4]). Az európai ATM-rendszer teljesítményének növelése és korszerűsítésének felgyorsítása érdekében 2009-ben további konkrét lépésekre került sor[5]: felülvizsgálták az integrált szolgáltatásnyújtás ösztönzését célzó stratégiát, a teljesítménycélok tekintetében kidolgozták a célok meghatározásának folyamatát, és a különféle tevékenységek európai szintű koordinálására Európai hálózatkezelő szerv jött létre. Végül megszületett az egységes európai égbolt különböző aspektusait felölelő megközelítés, amely a következő öt pillérre épül: teljesítmény, biztonság, technológia, repülőterek és az emberi tényező.

---

1 A 2009. október 21-i 1070/2009/EK rendelettel (HL L 300., 2009.11.14.) módosított, 2004. március 10-i 549/2004/EK, 550/2004/EK, 551/2004/EK és 552/2004/EK rendelet (HL L 96., 2004.11.14., 1. o.).

2 Az 549/2004/EK rendelet 1. cikkének (1) bekezdése.

3 A kapacitás megháromszorozása, a biztonság megtízszerezése, a járatok által a környezetre gyakorolt hatás 10%-os csökkentése és a légtér-felhasználóknak felszámított ATM-költségek legalább 50%-os csökkentése.

4 „Egységes európai égbolt” légiforgalmi szolgáltatási kutatás.

5 Az 1070/2009/EK rendelet (2009. október 21.), HL L 300., 2009.11.14., 34. o.

Az egységes európai égbolt megvalósítása az Európai Bizottság átfogó közlekedési politikájának egyik fő célkitűzése[6]. Azonban annak ellenére, hogy valamennyi tagállam továbbra is el van kötelezve az egységes európai égbolt megvalósítása iránt, a konkrét végrehajtás jelentős késésben van az eredeti elképzelésekhez képest: 2012-ben éppen ezért döntés született arról, hogy az egységes piac fejlesztésének egyik központi lépéseként új intézkedéscsomag révén fel kell gyorsítani az európai ATM-rendszer korszerűsítésének folyamatát[7]. A légi közlekedésben csökkentek a késések (részben a pénzügyi válság hatására, amelynek nyomán Európában mérséklődött a légi forgalom). Miközben azonban a repülésbiztonság szintjét sikerült fenntartani, a költséghatékonyság nem javult kellő gyorsasággal, és a nem optimális repülési profilok miatt továbbra is jelentős a légi közlekedés környezetre gyakorolt hatása. Ma, amikor az európai légitársaságoknak kiélezett globális versenyben kell helyt állniuk, és a légi közlekedés növekedésének központja egyre inkább a közel-keleti és az ázsiai-csendes-óceáni térségbe tevődik át, nem hagyhatjuk figyelmen kívül az egységes európai égbolt kínálta, éves szinten 5 milliárd eurót kitevő, eddig kiaknázatlan lehetőségeket[8]. Minél gyorsabban valósul meg az egységes európai égbolt, annál hamarabb élvezhetjük annak konkrét előnyeit.

A legfrissebb előrejelzések szerint 2035-re Európában 14,4 millió – vagyis az 2012-es szinthez képest 50%-kal több – járat fog közlekedni. A légi forgalom növekedése komoly terhet ró majd az ATM-kapacitásra, és megnöveli a légiforgalom-irányítás kapacitása és a repülőtéri kapacitás közötti egyenlőtlenségeket[9], hiszen a repülőterek kapacitásbeli problémák miatt csaknem 2 millió járatot nem fognak tudni elindítani, illetve fogadni[10].

Fel kell gyorsítani az egységes európai égbolt megvalósításának és – ehhez kapcsolódóan – az európai ATM-rendszer korszerűsítésének folyamatát, mivel ez, amellett hogy hozzájárul a gazdasági növekedéshez, segíti a légtérhasználókat is abban, hogy helyt álljanak a kiélezett globális versenyben. Éppen ezért a Bizottság – az egységes európai égbolt megvalósítása terén ez idáig szerzett tapasztalatokra támaszkodva – javasolja egy, az egységes európai égbolt mielőbbi megvalósítását elősegítő, körültekintően kidolgozott további jogszabály elfogadását, az egységes európai égboltot létrehozó négy rendelet átdolgozására irányuló jogszabálycsomag elfogadását, valamint az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség létrehozásáról szóló rendelet módosítását[11].

1.2. A léginavigációs szolgálatok teljesítményének alakulása

Az 1990-es évek végén Európában a légiforgalmi szolgáltatások nyújtását jelentős késések és alacsony hatékonyság jellemezte. Több mint egy évtizeddel később az európai légtér továbbra

---

6 Lásd a COM(2011) 144 final I. mellékletét.

7 COM(2012) 573 final.

8 Az egységes európai égbolt teljesítmény-felülvizsgálati szerve és a teljesítményértékelő bizottság által készített jelentésekben szereplő becslések alapján.

9 Lásd a COM(2011) 823 final 11. pontját: „…nincs értelme a légi kapacitás növelésének, ha a repülőtéri kapacitás nem lesz összhangban a légiforgalom-irányítás kapacitásával”.

10 *Challenges of Growth 2013*, EUROCONTROL – 2013. június.

11 Noha az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság decentralizált ügynökségekről szóló, 2012. júliusi együttes nyilatkozatának végrehajtásáról szóló bizottsági ütemterv értelmében valamennyi uniós ügynökség nevét egységesíteni kell, az egyértelműség érdekében ebben a közleményben az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA) a jelenleg használatos nevén szerepel. A javaslatcsomagot alkotó jogszabályok szövegében azonban már az együttes nyilatkozatnak megfelelő új, szabványos név, azaz az Európai Unió Repülési Ügynöksége – European Union Agency for Aviation (EAA) szerepel.

is túlságosan széttagolt: 29 különböző léginavigációs szolgáltató működik, összesen 50 légiforgalmi szolgáltató központban[12].

2011-ben Európában a légiforgalmi irányítás összes közvetlen és közvetett költsége mintegy 14 milliárd euró volt. A közvetlen költségek (amelyeket használati díjak formájában szednek be) még a leghatékonyabb légitársaságok esetében is önmagukban több mint 20%-át tették ki a működési költségeknek (az üzemanyagköltséget nem számítva). Általánosságban a légitársaságok számára (az üzemanyagköltség és a repülőtér-használati díjak után) a légiforgalmi irányítás közvetlen költségei jelentik a legnagyobb költségtételt.

A produktivitás (amely légiirányítói munkaórában mérhető) az elmúlt évtizedben mintegy 18%-kal nőtt, a légiforgalmi irányítók foglalkoztatási költségei azonban ennél gyorsabban (csaknem 40%-kal) emelkedtek. A légiforgalmi irányítás összköltsége 10%-kal nőtt, a légiforgalmi irányítók száma pedig körülbelül 14 500-ra emelkedett Európában. A légiforgalmi irányítók azonban a léginavigációs szolgáltatók által foglalkoztatott személyzetnek csupán az egyharmadát teszik ki, ez pedig arra utal, hogy nagyon magas a kisegítő személyzet száma (2011-ben mintegy 30 000 volt).

Noha a légi forgalomban csökkenés következett be, és ezáltal enyhült a rendszerre nehezedő nyomás, a kapacitás szintje változatlan maradt: a légiforgalom-irányításnak betudható átlagos késés járatonként 2011-ben nagyjából ugyanannyi volt, mint 2003-ban. A környezeti teljesítmény a járatok hatékonyságától függ, vagyis attól, hogy a légtérhasználóknak van-e lehetőségük két pont között a lehető legrövidebb útvonalat választani. A teljes siker e területen még várat magára, és a „kaputól kapuig” koncepciót jelenleg jellemző alacsony hatékonyságból (az üzemanyag többletköltségeiből és a hosszabb repülési időkből) adódó költségek 2011-ben a becslések szerint 3,8 milliárd eurót tettek ki. A légiforgalmi szolgáltatások a biztonság tekintetében jó eredményeket mutatnak fel, és jelenleg is folyik a biztonsági programok, irányítási rendszerek és elemzési módszerek bevezetésének felgyorsítását célzó munka.

2. A HATÁLYOS RENDELKEZÉSEK VÉGREHAJTÁSA ÉS JAVÍTÁSA

Az egységes európai égbolt jogi keretének legutóbbi, 2009-es felülvizsgálata során a Bizottság a légiforgalmi szolgáltatások teljesítményének radikális fejlesztését helyezte a középpontba. Valójában a funkcionális légtérblokkok felállításának, a hálózati funkciók kezelésének (hálózatkezelő szerv) és a SESAR-projekt elindításának is a teljesítménycélok elérése volt az elsődleges célja.

Az említett kezdeményezések mindegyike terén sikerült előrelépni az elmúlt két évben. A teljesítményrendszer első referencia-időszakára (2012–2014) vonatkozó célokat 2011-ben határozták meg, a rendszer maga 2012-ben lépett hatályba; a hálózatkezelő szerv[13] 2011-ben kezdte meg működését; a funkcionális légtérblokkokon alapuló, egységesebb légtér felé való elmozdulás határideje pedig 2012 decembere volt. A SESAR Közös Vállalkozásnak köszönhetően, amelynek feladata a SESAR-projekt megvalósításának felügyelete, már létrejöttek az új ATM-rendszer első elemei. Végül számos egyéb kulcsfontosságú intézkedés

[12] Az egységes európai égbolt területi hatálya olyan nem uniós tagállamokra is kiterjed, mint Svájc és Norvégia, amely országok vállalták, hogy két- és többoldalú megállapodások révén végrehajtják az egységes európai égboltra vonatkozó rendelkezéseket.

[13] Az Eurocontrolt az egységes európai égbolt légiforgalmi szolgáltatási hálózati funkcióihoz kapcsolódó hálózatkezelő kijelöléséről szóló, 2011. július 7-i bizottsági határozattal (C(2011) 4130 final) nevezték ki hálózatkezelővé.

(például az adatkapcsolat és a léginavigációs adatok adatminősége) esetében elérkezett a kitűzött határidő, a megvalósítás azonban késik.

Az elmúlt két évben az érintettek komoly erőfeszítéseket tettek, és az egységes európai égbolt megvalósítása jó úton haladt, az ebből származó eredmények azonban – az általános vélemény szerint – nem kielégítőek. A 2012–2014-es időszakra vonatkozó, uniós szinten meghatározott teljesítményterveknek három év alatt a várakozások szerint 2,4 milliárd eurós megtakarítást kellene eredményezniük. A tagállamoktól várt hozzájárulás azonban 189 millió euróval elmaradt a kitűzött célértéktől. Továbbá az említett adatok érvényességét a légtérhasználók vitatják, arra hivatkozva, hogy a korábbi évekből eredő infláció, áthozatalok és kockázatmegosztás 2014-ben jelentős költségnövekedést eredményeznek a számukra. A hálózatkezelő szerv hatékonyan végezte munkáját, funkciói azonban korlátozottak, például a konkrét javító intézkedések elfogadása terén. Végül noha a tagállamok megállapodtak a kilenc funkcionális légtérblokk létrehozásában, eddigi intézkedéseik lényegében intézményi és adminisztratív jellegűek voltak, konkrét operatív eredményeket még nem hoztak.

A hatályos jogszabályok bizonyos mértékig már most is foglalkoznak e kérdések megoldásával: a Bizottságnak például lehetősége van végrehajtási intézkedések meghatározására és végrehajtására. A díjszabási- és a teljesítményrendszer nemrégiben került felülvizsgálatra, vagyis az alkalmazás során szerzett első tapasztalok alapján korszerűsítésre. A Bizottságnak a jelenleg hatályos jogszabályok alapján 2013 végéig kell meghatároznia a következő referencia-időszakra (2015–2019) vonatkozó teljesítménycélokat. Bevezetésre kerültek a SESAR kiépítésére szolgáló irányítási mechanizmusok, így nincs akadálya az üzemeltetési vezető kiválasztásának és az üzemeltetési folyamat elindításának 2014-ben.

A Bizottságnak továbbra is eltökélt szándéka, hogy gondoskodjon a SESAR minden szempontra kiterjedő végrehajtásáról, ezért megtette a kötelezettségszegési eljárás elindításához szükséges előkészületeket azon tagállamokkal szemben, amelyek mindeddig nem tettek eleget a funkcionális légtérblokkok felállításával kapcsolatos kötelezettségüknek. A Bizottság emellett kész további lépéseket tenni abban az esetben, ha megerősítést nyer néhány interoperabilitással (például az adatkapcsolat szolgáltatással) összefüggő intézkedés elmaradása.

Az egységes európai égbolt megvalósításának felgyorsítása érdekében azonban mindenekelőtt arra van szükség, hogy a második és harmadik referencia-időszakban ambiciózus teljesítménycélok kerüljenek meghatározásra, elsősorban a kapacitás és a költséghatékonyság területén. Ezen belül kiemelt helyen kell kezelni a teljesítmény kérdését, a „kaputól kapuig” koncepcióval összefüggésben. Egyre nehezebb lesz elérni a megkívánt teljesítményt, hiszen a hálózaton több légiforgalmi szolgáltató központ működik majd, a repülőterek pedig komoly túlterheltséggel fognak küszködni.

A Bizottság éppen ezért továbbra is szoros figyelemmel kíséri a légi közlekedés alakulását, és annak az európai ATM-kapacitásra és a repülőtéri kapacitásra gyakorolt hatását, hogy megbizonyosodjon arról, hogy időben megvalósulnak a kapacitás terén szükséges fejlesztések.

3. AZ EGYSÉGES EURÓPAI ÉGBOLT HATÉKONYSÁGÁNAK FOKOZÁSA

3.1. A léginavigációs szolgálatoknak a felhasználók igényeihez való igazítása

Az egységes európai égbolt vonatkozásában elért eredmények legfőbb mérője a teljesítményrendszer. A rendszert – amelynek keretében négy fő teljesítményterületen, a biztonság, a költséghatékonyság, a környezetvédelem és a kapacitás területén kerül sor célmeghatározásra, tervezésre, nyomon követésre és jelentéstételre, úgy alakították ki, hogy a szolgáltatókat arra ösztönözze, hogy szolgáltatásaikat minél magasabb színvonalon és

alacsonyabb áron kínálják. A költséghatékonyság tekintetében például a rendszer azzal ösztönzi nagyobb hatékonyságra a szolgáltatókat, hogy meghatározza az egyes szolgáltatásokért felszámítható azon maximális díjat, amelynél többet a felhasználóknak nem lehet felszámítani.

A rendszernek az első (2012–2014 közötti) referencia-időszakban való végrehajtása kézzelfogható eredményeket fog hozni a hatékonyság terén. Eredmények várhatók a környezetvédelem és a kapacitás területén, a repülési útvonalak lerövidülnek és kevesebb lesz a késés. Egyértelmű azonban, hogy ennél többet is el lehetett volna érni: a Bizottság és a teljesítmény-felülvizsgálati szerv által az első referencia-időszakra meghatározott eredeti teljesítménycélokat az egységes égbolttal foglalkozó bizottság a jóváhagyási eljárás során csökkentette, mivel a tagállamok megvétózták az ambiciózusabb célokat; és – amint ez fentebb is olvasható – a teljesítménytervek végleges változatukban kis, de nem elhanyagolható mértékben elmaradnak a várt céloktól, ezáltal is tovább csökkentve a törekvések általános szintjét.

A tapasztalatok továbbá azt mutatják, hogy a tagállamok – amelyek a szolgáltatók kizárólagos vagy többségi tulajdonosai – meglehetősen nehezen mondanak le a felhasználók által finanszírozott légiforgalmi szolgáltatási rendszerből származó állandó bevételekről, ezért vonakodnak alapvető változások bevezetésétől és olyan egységesebb légtér kialakításától, amelyben nagyobb valószínűséggel fordulnak elő sztrájkok, illetve amelynek esetleg viselnie kell a tagállami költségvetések szűkösségéből eredő következményeket.

Ebben a helyzetben meg kell erősíteni a teljesítményrendszert, hogy átláthatóbbá váljon, végrehajtása eredményesebb legyen; hogy a célértékek meghatározása nagyon mértékben támaszkodjon a szakmai szempontokra és bizonyítékokra; hogy fokozódjon a teljesítményértékelő szerv mint fő szakmai tanácsadó testület függetlensége; valamint hogy a Bizottság hatékonyabbá tehesse ellenőrzéseit és a célok nem teljesülése esetén szankciókat szabhasson ki. Ezzel párhuzamosan a légtérhasználóknak is nagyobb szerepet kell kapniuk a folyamatban.

A jelenlegi rendszerben az egységes égbolttal foglalkozó bizottság keretében a tagállamok mondják ki a végső szót a célokkal, a teljesítménytervek elfogadásával és – a célok nem teljesülése esetén – a javító intézkedések meghozatalával kapcsolatban. Jogalkotási csomagjában a Bizottság az ellenőrzési és szankcionálási mechanizmusok megerősítését javasolja. Fontos továbbá, hogy a – pártatlanság biztosítása érdekében – a teljesítményértékelő szerv tagjait közvetlenül a Bizottság nevezze ki.

3.2. A kisegítő szolgáltatások hatékonyságának növelése

Az egységes európai égboltra vonatkozó első, 2004-es jogszabálycsomag[14] célja volt, hogy a kisegítő szolgáltatások hatékonyságának növelése érdekében e szolgáltatások nyújtása piaci mechanizmusok alapján történjen. A gyakorlatban ebből kevés valósult meg, noha abban a két esetben[15] – Svédországban és az Egyesült Királyságban –, ahol történtek lépések ez irányba, az eredmények kedvezőek voltak (az egyik léginavigációs szolgáltató saját becslése szerint 50%-os megtakarítást ért el a kisegítő szolgáltatások saját szervezeti keretein belül való végzéséhez képest). Elmondható tehát, hogy komoly lehetőségek rejlenek a kisegítő szolgáltatások erre szakosodott cégeknek való kiszervezésében.

[14] Az 550/2004/EK rendelet (13) preambulumbekezdése.

[15] A svéd léginavigációs szolgáltató (LFV) és Highlands and Islands Airports (HIAL) számos kisegítő szolgáltatását kiszervezi külső cégeknek.

A piaci mechanizmusok bevezetése – mindazon területeken, ahol ez lehetséges – teljes összhangban áll azzal, ami Európa többi infrastruktúráját érintően piaci verseny formájában vagy határozott időre szóló koncessziókért folyó pályáztatás révén végbemegy. A kisegítő szolgáltatásoknak a verseny előtt való fokozatos megnyitása nem csupán új üzleti lehetőségeket biztosít az ATM-ágazatnak és más kapcsolódó ágazatoknak, hanem az új technológiák gyorsabb és olcsóbb bevezetését is lehetővé teszi. Az elmúlt időszak tapasztalataira alapozott legóvatosabb becslések szerint is mintegy 20%-os megtakarítás érhető el a kisegítő szolgáltatások esetében.

Egyértelmű, hogy a verseny nem az összes ATM-szolgáltatás esetében kívánatos. A Bizottság által készített elemzés alapján a légiforgalom-irányítási alapszolgáltatások természetes monopóliumot képeznek, legalábbis a jelenlegi technológiák között: nem lehet például megvalósítani azt, hogy egy repülőtéren két irányítótorony legyen, vagy egy szektoron belül két forgalomirányító dolgozzon egymással versengve. Ezen alapszolgáltatások esetében elvben lehetséges volna határozott időre szóló koncessziók kiadása, ez azonban szigorú gazdasági szabályozást és felügyeletet igényelne.

A kisegítő szolgáltatások, így a meteorológiai, légiforgalmi tájékoztatási, kommunikációs, navigációs vagy légtérellenőrzési szolgáltatások inkább gyakorlati jellegűek. Az ATM-ágazaton belül és azon kívül is számos olyan vállalkozás van, amely képes ezek biztosítására, és a szóban forgó szolgáltatásokat – a verseny maximalizálása érdekében – akár több szolgáltató között is fel lehetne osztani, ahogy ezt az Eurocontrol nemrégiben javasolta a „központosított szolgáltatásokról” szóló elemzésében: az előbbi fogalom azt takarja, hogy a szolgáltatásokat egy központi szolgáltató, és az őt segítő egy vagy több szolgáltató végzi.

A Bizottság álláspontja szerint a kisegítő szolgáltatások hatékonyságának növelése érdekében e szolgáltatások nyújtása tekintetében piaci mechanizmusok bevezetésére van szükség. E jogalkotási csomagjában a Bizottság a fent említett kisegítő szolgáltatások némelyike esetében a szétválasztást és a piacnyitást javasolja.

3.3. A nemzeti felügyeleti hatóságok függetlenségének megerősítése

A nemzeti felügyeleti hatóságoknak fontos szerepük van az egységes európai égbolt megvalósításában. 2004-es létrehozásuk óta feladataik folyamatosan bővültek, és legtöbbjük még ma is dolgozik az ezek végzéséhez szükséges szervezeti és szakmai háttér kialakításán. A hatóságok elsődleges feladata a léginavigációs szolgálatok megfelelőségének ellenőrzése: ide tartozik a léginavigációs szolgálatok biztonságos és hatékony ellátásának felügyelete, a szükséges ellenőrzések megszervezése, valamint a léginavigációs szolgálatok funkcionális légtérblokkokon belüli felügyeletére vonatkozó megállapodások megkötése és végrehajtása. A nemzeti felügyeleti hatóságok együttműködnek továbbá a másik tagállamban is szolgáltatást nyújtó léginavigációs szolgálatok felügyelete tekintetében is. Végül feladatuk a léginavigációs szolgálatok teljesítményterveinek elkészítése, felügyelete és ellenőrzése: ezen új feladat egyre fontosabb.

Az egységes európai égbolt megvalósítása során felmerült számos nehézség hátterében a nemzeti felügyeleti hatóságok problémái állnak: a forráshiány, az, hogy nincs elegendő szakember, és az, hogy a hatóságok sem a kormányoktól, sem a léginavigációs szolgáltatóktól nem függetlenek. Ez nem csupán a léginavigációs szolgáltatók minősítési és ellenőrzési folyamatára, hanem a teljesítménytervek elkészítésére és végrehajtására is kihatással van. Ha nem foglalkozunk ezekkel a problémákkal, az komolyan veszélyezteti az egységes európai égbolt megvalósítását.

A megfelelő erőforrások hiánya közvetlen hatással van a szakmai ismeretekre, és gyengíti a szabályozó testület léginavigációs szolgáltatókkal szembeni függetlenségét: ezt a helyzetet a

nemzeti felügyeleti hatóságok közötti (például a funkcionális légtérblokkok szintjén megvalósuló) együttműködés fokozásával, a bevált gyakorlatok cseréjét és képzési programok szervezését elősegítő uniós szintű együttműködés megerősítésével, illetve a szakértők – például az EASA keretein belüli – összefogásával lehetne megoldani. A pénzügyi autonómia növelése szintén enyhítené a jelenlegi szakemberhiányt.

A nemzeti felügyeleti hatóságoknak független és pártatlan módon kell végezniük feladataikat. Miközben a hatályos jogszabályok értelmében „*e függetlenséget a nemzeti felügyeleti hatóságok és a léginavigációs szolgáltatók legalább funkcionális szintű megfelelő szétválasztása révén kell biztosítani*”[16], a tagállamok többsége a szerkezeti szétválasztás mellett döntött. Azonban a szétválasztásnak még ezt a szintjét sem sikerült minden esetben megvalósítani, különösen ott, ahol kevés erőforrás van és hiányoznak a szakemberek, és ebből adódóan a léginavigációs szolgáltatók nagyobb befolyásra tettek szert. A Bizottság ezért kötelező jellegű kritériumokat javasol a nemzeti felügyeleti hatóságok önálló, hatékony működésének biztosítására.

A Bizottság álláspontja ezzel összefüggésben az, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok hatékonyságára és függetlenségére vonatkozó jogszabályi keretek azonnali megerősítésre szorulnak, és ezért kötelező jellegű kritériumokat fog javasolni a nemzeti felügyeleti hatóságok függetlenségének és teljesítményének biztosítására.

4. AZ EURÓPAI ATM-RENDSZER SZÉTTAGOLTSÁGÁNAK MEGSZÜNTETÉSE

4.1. Az ipari partnerségek létrejöttének előmozdítása

A funkcionális légtérblokkok felállításával a döntéshozók célja a légtér széttagoltságának megszüntetése volt: ennek érdekében együttműködés jött létre a léginavigációs szolgálatok között, az ellenőrző központok és a nagyobb területek feletti útvonalak hatékony kialakítása révén optimalizálták a légtér szervezését és használatát, és ezáltal a méretgazdaságosságból adódóan előnyökre sikerült szert tenni. 2009-ben döntés született arról, hogy a tagállamok 2012 decemberéig kötelesek funkcionális légtérblokkokat létrehozni, és ezen belül számos, a szolgáltatásnyújtás színvonalának javításával kapcsolatos részletes, kötelező erejű kritériumot elfogadni.

Noha a tagállamok és léginavigációs szolgálataik komoly erőfeszítéseket tettek a funkcionális légtérblokkok létrehozása felé, az elért haladás elmaradt a várakozásoktól. Kilenc funkcionális légtérblokk létrehozását jelentették eddig be, de valójában még egyikük sem működőképes; ráadásul legtöbbjüket látszólag a szokásos követelmények kielégítése, nem pedig szinergiák és méretgazdaságossági előnyök kiaknázása érdekében alakították ki.

A funkcionális légtérblokkok tényleges – nem csupán intézményi szinten való – létrehozása gyakran akadályokba ütközött, méghozzá azon félelemből kifolyólag, hogy a léginavigációs díjakból származó bevételek – egyes esetekben akár 30%-kal – csökkenni fognak, ha a funkcionális légtérblokkok létrehozásából származó változások életbe lépnek és racionalizálásra kerülnek a szolgáltatások, így például rövidülnek az útvonalak. Az országok ezen belül komoly ellenállást tapasztaltak a munkavállalók részéről is, akik célja a jelenlegi létszámok fenntartása.

Emellett a nemzeti szuverenitást érintő problémák is felmerültek: egyes államok ugyanis az európai légtéren belül található katonai infrastruktúrákra, illetve a légtérhez kapcsolódó

[16] Az 549/2004/EK rendelet 4. cikkének (2) bekezdése.

katonai célkitűzésekre és műveletekre való hivatkozással bizonyos meglévő monopóliumok védelmére törekedtek. Noha az egységes európai égbolton belül jogos védelem illeti meg a katonai célokat, a jogos célok és a nemzeti érdekek nem kellően megalapozott védelme közötti határvonal sok esetben elmosódik. Végül az államok számára a műszaki infrastruktúra értékcsökkenésre és a beruházásokra vonatkozó hosszú távú tervek is érzékeny kérdést jelentenek, noha a hatályos jogszabályok előírják, hogy a funkcionális légtérblokkokon belül el kell érni az erőforrások optimális hasznosítását.

A Bizottság a jövőben is kötelezettségszegési eljárást indít a tagállamok ellen a funkcionális légtérblokkok létrehozása kapcsán, különösen azokban az esetekben, amikor az elkövetkezendő hónapokban nem történik egyértelmű előrelépés a reform irányába, és továbbra is elkötelezett az iránt, hogy a funkcionális légtérblokkok az egységesebb légtér kialakításához jól illeszkedő szervezeti modelleket fogadjanak el. A funkcionális légtérblokkoknak rugalmasabbá kell válniuk: ehhez az szükséges, hogy jogi szempontból egyértelműbbé váljon, hogy a szinergiák kiaknázása érdekében a léginavigációs szolgálatok közötti változatos együttműködésre törekszenek, és különböző projektek megvalósításakor különböző partnerekkel működnek együtt a teljesítmény fokozása érdekében. Az együttműködés kiterjedhet például a beszerzések, képzések, kisegítő szolgáltatások közös lebonyolítására vagy a szolgáltatások delegálására. A Bizottság az ilyen projektek lehetővé tétele érdekében javasolja a funkcionális légtérblokkokra vonatkozó szabályok módosítását. A teljesítményt mindenképpen javítani kell, azonban célszerű, hogy ennek pontos módját az ágazat szereplői választassák meg.

A Bizottság e jogszabály-csomaggal a funkcionális légtérblokkok koncepciójának továbbfejlesztését javasolja: a cél, hogy a funkcionális légtérblokkok olyan, az ágazaton belüli partnerségre támaszkodó, nagyobb mértékben teljesítményorientált és rugalmasabb eszközt jelentsenek a léginavigációs szolgáltatók számára, amely elősegíti az egységes európai égbolt teljesítményrendszerében szereplő célok elérését.

A légtér általános irányítása szempontjából nagyobb szerepet fog továbbá kapni a központi hálózatkezelő (lásd a 4.2. pontot).

4.2. A hálózatkezelő szerv szerepének megerősítése

Az EU ATM-hálózatáért felelős hálózatkezelő 2011 óta működik, és kiemelkedő szerepe van az egységes európai égbolt megvalósításában. Az európai ATM-hálózat egyre több funkcióját és szolgáltatását lehetne ugyanis központosított módon végezni. A Bizottság az Eurocontrolt nevezte ki hálózatkezelővé, amely a rá bízott feladatokat[17] sikeresen ellátta; hálózatkezelői minőségében a szervezet egyik fő feladata – napi szinten – a légterek zsúfoltságának és a rendszer túlterheltségének megelőzése, valamint annak elősegítése, hogy a légi járművek két pont között a lehető legrövidebb útvonalat válasszák. E feladatok közvetlenül segítik a léginavigációs szolgáltatókat a kapacitással és a járathatékonysággal kapcsolatos teljesítménycéljaik elérésében. A hálózatkezelő szerepének fontosságát valamennyi érintett elismeri.

A hálózati dimenzió stratégiai és operatív szempontból történő előmozdításához az összes érdekelt közötti szoros együttműködés szükséges. Noha az eredeti szándék egy, az ágazati szereplőkre támaszkodó, egyértelmű végrehajtási jogköröket kijelölő, szilárd irányítási struktúra létrehozása volt, a hálózatkezelő döntései a gyakorlatban általában konszenzussal születnek meg, ami sok esetben gyenge kompromisszum eredménye. A szolgáltatások

[17] A hálózatkezelői funkciót a 677/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelettel hozták létre, az Eurocontrolt pedig egy 2011. júliusi rendelettel nevezték ki hálózatkezelővé.

javítását célzó, megerősített ágazati partnerség koncepciója olyan cél, amely az Eurocontrol további reformjába is jól illeszkedik (lásd az 5.2. pontot). E koncepció szerint a léginavigációs szolgáltatók és a légtérhasználók egyfajta „közös vállalkozás” formájában részt vennének a hálózatkezelő munkájában. Ez a modell biztosítja a szabályozó hatóságoktól való elválasztást, mivel a hálózatkezelőt nem kormányközi szervezetnek, hanem a többihez hasonló léginavigációs szolgáltatónak tekinti. Ez a modell továbbá ösztönzi, hogy az érdekeltek üzleti terveivel összhangban a hálózatkezelőnél beruházásokra kerüljön sor, mivel az ágazati szereplők a szervezetet saját vállalkozásuk részének fogják tekinteni, és ezért sokkal inkább hajlandóak lesznek beruházni a működésébe.

Továbbá a hálózatkezelő jelenlegi feladatai csupán a hálózat teljesítményének optimalizálásához szükséges funkciók és szolgáltatások egy részére terjednek ki. Éppen ezért a hálózatkezelő eredeti tevékenységi körét fokozatosan bővíteni kell.

A Bizottság ezért e jogszabály-csomagban a hálózatkezelő *szerv szerepének megerősítését javasolja, méghozzá az irányítás ésszerűsítése révén, amely hangsúlyosabb szerepet biztosít az ágazat szereplőinek (a léginavigációs szolgáltatóknak, a légtérhasználóknak és a repülőtereknek). Mindez lehetővé teszi a hálózatkezelő szerv hatáskörének bővítését, amely a jövőben új területekre (többek között a légtér-kialakítás egyes szempontjaira), valamint a hálózati műveletekhez kapcsolódó, a* hálózatkezelő *által központi szinten végzendő szolgáltatásokra is kiterjedne.*

5. EGYSÉGESEBB INTÉZMÉNYI KERETEK KIALAKÍTÁSA

5.1. Az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA) szerepe a légiforgalmi szolgáltatásban

Az EASA 2002 óta kiemelkedő szerepet játszik az EU légi közlekedési politikájában: célja a repülésbiztonság egységesen magas szintjének biztosítása, valamint az Unió olyan hagyományos értékeinek előmozdítása, mint az egyenlő versenyfeltételek és a szabad mozgás biztosítása, a környezet védelme, a párhuzamos szabályozás elkerülése, az ICAO szabályok érvényesítése stb. 2009-ben[18] bővült az EASA hatásköre, amely immár a légiforgalmi szolgáltatás és a repülőterek biztonsággal kapcsolatos szempontjaira is kiterjed. A 2009-es hatáskörbővítés nyomán párhuzamosságok álltak elő, mivel egyes feladatokat az egységes európai égboltra vonatkozó jogszabályok és az EASA-alaprendelet is szabályoz. Ezzel a jogalkotók célja az volt, hogy az átmeneti időszakban ne legyenek rések a szabályozási keretben. Ugyanakkor a szóban forgó jogszabályok értelmében a Bizottságnak – amint elfogadásra kerülnek az EASA végrehajtási szabályai – módosításokat kell javasolnia az említett átfedések megszüntetésére[19].

Míg a repülőszemélyzet szakszolgálati engedélyeinek kiadása vagy a légialkalmasság területén az EASA feladata az összes technikai jellegű szabály kidolgozása, az ATM esetében ez másként működik: tekintettel ugyanis az Eurocontrol által a nem a biztonsággal kapcsolatos kérdések terén játszott fontos szerepre, különbség van a „biztonsággal kapcsolatos” és a „nem a biztonsággal kapcsolatos ” szabályok között. A problémát az jelenti, hogy mivel az ATM-szabályok biztonsággal kapcsolatos elemeket ugyanúgy tartalmaznak, mint kapacitással, költségtényezőkkel és hatékonysággal kapcsolatosakat, a végrehajtás nehéz, különösen azért, mert egyre több ATM-szabálynak van kihatása magára a repülésre, és ezáltal a légialkalmasságra, a légi műveletekre, a képzésre stb. Mivel a SESAR-program is

[18] Az 1108/2009/EK rendelet (2009. október 21.), HL L 309., 2009.11.24., 51. o.

[19] Lásd a 2008. február 20-i módosított 216/2008/EK rendelet 65a. cikkét (HL L 79., 2008.3.19., 1. o.).

hamarosan a megvalósítás szakaszába lép, félő, hogy a különféle technikai szabályok összehangolása is nehezebb lesz, hiszen a szabályozásnak valamennyi kapcsolódó technológiával és fogalommal foglalkozniuk kell. Az EASA által összefogott egységes szabályozási stratégia, szabályrendszer és konzultációs eljárás létrehozására van tehát szükség, és ezen belül biztosítani kell valamennyi érintett – így a légtér-felhasználók, a repülőterek, a szolgáltatók és a katonaság – bevonását.

A Bizottság e jogszabály-csomaggal az egységes európai égboltra, illetve az Európai Repülésbiztonsági Ügynökségre vonatkozó rendeletek közötti átfedések megszüntetésére, valamint ehhez kapcsolódóan az egyes intézmények közötti munkamegosztásra tesz javaslatot. A javaslat értelmében a Bizottság hatáskörébe elsősorban a szabályozás gazdasági szempontjai tartoznának, és az EASA feladata az volna, hogy – az Eurocontrol, a tagállamok és az ágazati szereplők szakértelmére támaszkodva – gondoskodjon az összes technikai szabály összehangolt kidolgozásáról és felügyeletéről. A javaslat továbbá lehetőséget nyújtott a jogalkotók számára, hogy módosítsák az EASA-rendeletet, amely immár – a Lisszaboni Szerződéssel összhangban – aktualizált hivatkozásokat tartalmaz a komitológiai eljárásra, illetve az EASA-nak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által a decentralizált uniós ügynökségekre vonatkozó 2012. júliusi közös megközelítéssel összhangban történő irányítására. Ez utóbbi megállapodás részét képezi az uniós ügynökségek nevének egységesítése, amelynek értelmében az EASA új neve: Az Európai Unió Repülési Ügynöksége (EAA).

5.2. Az Eurocontrol feladatainak az európai ATM-hálózat irányítására és működtetésére való összpontosítása

Az Eurocontrol fontos szerepet játszik az egységes európai égbolt megvalósításában. A szervezetet – amelyet eredetileg azzal a céllal hoztak létre, hogy hat európai ország [20]számára biztosítson közös légiforgalmi szolgáltatási rendszert – az évek során számos, ATM-mel kapcsolatos feladattal bíztak meg, és mára e terület egyik fő szakértői központjává nőtte ki magát. Miután az EU hatáskörét az ATM-mel kapcsolatos feladatokra is kiterjesztették, az Eurocontrolnál átszervezés kezdődött, hogy a szervezett igazodhasson az egységes európai égboltra vonatkozó politikához: egyrészről azért, hogy tiszteletben tartsa a szabályozói tevékenység és a szolgáltatásnyújtás szétválasztásának elvét, másrészről azért, hogy ne végezzen párhuzamosan olyan döntéshozatali, szabályozói, minősítési és ellenőrzési tevékenységeket, amelyeket a Bizottság és az EASA – hatásköreik bővülése nyomán – már végeznek. Az EU 2003-ban a szervezet ideiglenes tagja lett. Mivel az Eurocontrol eleve reformfolyamaton ment keresztül, ez jó alkalmat biztosított arra, hogy 2010-ben teljesítmény-felülvizsgálati szervvé, majd 2011-ben hálózatirányítóvá nevezzék ki, 2007-től kezdődően pedig alapító tagként részt vegyen a SESAR Közös Vállalkozásban.

Továbbá az EU és az Eurocontrol – tevékenységeik hatékonyabb összehangolása érdekében – 2012-ben magas szintű megállapodást írtak alá, amelyben elismerték, hogy az Eurocontrol azáltal, hogy támogatja az EU-t egységes európai szabályozói szerepének betöltésében, hozzájárul a hatékony európai ATM-rendszer kialakításához. Erre tekintettel az Eurocontrol továbbra is segíteni fogja a Bizottságot és az EASA-t a szabályok és előírások kidolgozásában.

Már eddig is történtek komoly lépések, 2013-ban pedig megkezdődött az Eurocontrol reformjának utolsó szakasza. Az Eurocontrol továbbra is kormányközi szervezet, és sem

[20] Belgium, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Luxemburg és a Német Szövetségi Köztársaság.

alapító okirata, sem döntéshozatali szervei (így például az ideiglenes tanács) nem tükrözik még a reform nyomán életbelépő változásokat. A Bizottság támogatja az Eurocontrol folyamatban lévő reformját, amely elsősorban az európai ATM-hálózat irányítását és működtetését érinti. Az Eurocontrol ezen szerepének fontosságát az EU már korábban elismerte azáltal, hogy az egységes európai égboltra vonatkozó jogszabályok keretében a szervezetet bízta meg a hálózatkezelői funkció betöltésével. Ezek a funkciók tovább erősödhetnének – és ezáltal a hálózat hatékonysága javulhatna – ha a hálózatkezelőhöz további hálózati funkciókat vagy olyan központosított szolgálatokat rendelnének, amelyeket az ágazat szereplői szerződéses alapon végezhetnének, és a léginavigációs szolgáltatók igénybe vehetnének. Az ez irányú fejlődést az egységes európai égbolt jogi keretével és a SESAR kiépítésével teljes összhangban kell végezni. Továbbá az is szükséges, hogy a szervezet irányítása egyre inkább az ágazat szereplőinek kezébe kerüljön (lásd a 4.2. pontot).

Az Eurocontrol ideiglenes irányító szervei 2013 májusában megkezdték a szervezet reformjáról szóló egyeztetéseket. A Bizottság azzal kívánja elősegíteni ezeket, hogy összehangolja a tagállami álláspontokat, így biztosítva, hogy 2014-ben megkezdődhessen az Eurocontrol-egyezmény gyors felülvizsgálata, amelynek nyomán az Eurocontrol fő tevékenységi területe azokra a működési feladatokra összpontosulna, amelyek terén a legnagyobb szakértelemmel rendelkezik.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

Az egységes európai égbolt megvalósítása továbbra is az európai légi közlekedési politika egyik fő célkitűzése, és a ma még kiaknázatlan lehetőségek komoly költségmegtakarításokat jelentenek majd nem csupán a légi közlekedési ágazat, hanem az európai gazdaság egésze számára. Az e közleményben és a hozzá kapcsolódó hatásvizsgálatban felvázolt elemzés alapján a Bizottság jogszabály-csomagot terjeszt elő (SES2+) azzal a céllal, hogy a légiforgalmi szolgáltatások nyújtása terén jelentkező hatékonysági problémák kezelése és az európai ATM-rendszer széttagoltságának felszámolása révén konszolidálja és szükség esetén felgyorsítsa az európai ATM-rendszer korszerűsítésének folyamatát. A jogszabály-javaslatok nem jelentenek radikális változást a korábbi reformokhoz képest, hanem azokat fejlesztik tovább, azaz nem felváltják, hanem bővítik azokat. A javaslatoknak ugyanakkor várhatóan jelentős szerepük lesz abban, hogy az európai ATM-rendszer – a 2004 óta elért eredményekre támaszkodva – az elkövetkezendő években üzemeltetési szempontból egyre egységesebb légtérré váljon.