



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 20.12.2007
KOM(2007) 845 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE

**Prvá správa o implementácii právnych predpisov o jednotnom vzdušnom priestore:
dosiahnuté výsledky a ďalšie kroky**

OZNÁMENIE KOMISIE

Prvá správa o implementácii právnych predpisov o jednotnom vzdušnom priestore: dosiahnuté výsledky a ďalšie kroky

1. Úvod

Iniciatíva jednotného vzdušného priestoru sa začala realizovať v roku 2000 po značných odkladoch počas roku 1999. Zriadila sa skupina na vysokej úrovni a Komisia koncom roka 2001 na základe odporúčania vo svojej správe predložila legislatívny balík, ktorý Európsky parlament a Rada prijali v marci 2004 a ktorý nadobudol účinnosť o mesiac neskôr.

Tento legislatívny balík pozostáva zo štyroch prvkov: z nariadenia, ktorým sa stanovuje rámec na vytvorenie jednotného európskeho vzdušného priestoru („rámcové nariadenie“)¹; nariadenia, ktorým sa stanovujú spoločné požiadavky na poskytovanie leteckých navigačných služieb („nariadenie o poskytovaní služieb“)²; nariadenia o organizácii a využívaní vzdušného priestoru v jednotnom európskom vzdušnom priestore („nariadenie o vzdušnom priestore“)³; a nariadenia o interoperabilite siete manažmentu letovej prevádzky v Európe („nariadenie o interoperabilite“)⁴.

Článkom 12 ods. 2 rámcového nariadenia sa požaduje od Komisie, aby preskúmala uplatňovanie právnych predpisov o jednotnom vzdušnom priestore a pravidelne podávala správy Európskemu parlamentu a Rade. Správy by mali obsahovať hodnotenie výsledkov dosiahnutých pri vykonávaní právnych predpisov vrátane informácií o vývoji v odvetví z hľadiska pôvodných cieľov a vzhľadom na budúce potreby.

Toto je prvá správa o pokroku v implementácii, v ktorej sa uvádzajú názory Komisie na potrebu budúceho rozvoja jednotného vzdušného priestoru.

Obsahuje aj mnohé odporúčania druhej skupiny na vysokej úrovni (ďalej len „HLG“), ktorú zvolal podpredseda Barrot, aby vyjadrila svoj názor na budúcnosť regulačného rámca európskeho letectva, a ktorá podala správu v júli 2007.

2. POTREBA ÚLOHY SPOLOČENSTVA V MANAŽMENTE LETOVEJ PREVÁDZKY (ATM)

2.1. Základné údaje

Politika Spoločenstva v oblasti letectva je príbehom úspechu. Liberalizáciou sa znížili ceny leteniek a rozšírili sa možnosti voľby pre zákazníkov. Vďaka rozšíreniu Európskej únie

¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 z 10. marca 2004, ktorým sa stanovuje rámec na vytvorenie jednotného európskeho neba, Ú. v. EÚ L 96, 31.3.2004, s. 1.

² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 550/2004 z 10. marca 2004 o poskytovaní letových navigačných služieb v jednotnom európskom nebi, Ú. v. EÚ L 96, 31.3.2004, s. 10.

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 551/2004 z 10. marca 2004 o organizácii a využívaní vzdušného priestoru v jednotnom európskom nebi, Ú. v. EÚ L 96, 31.3.2004, s. 20.

⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 z 10. marca 2004 o interoperabilite siete manažmentu letovej prevádzky v Európe, Ú. v. EÚ L 96, 31.3.2004, s. 26.

a aktívnej susedskej politike sa európsky trh leteckej dopravy rozrástol do tridsiatich siedmich krajín s 500 miliónmi obyvateľov. Letecká doprava sa však musí podrobovať rastúcemu tlaku meniacich sa sociálnych potrieb a reagovať na zväčšujúce sa obavy z jej účinkov na životné prostredie. Konkurencieschopné a trvalo udržateľné odvetvie leteckej dopravy potrebuje vysoko výkonný systém manažmentu letovej prevádzky (ďalej len „ATM“).

ATM zabezpečuje spolu s letiskami infraštruktúru pre leteckú dopravu. Táto infraštruktúra bude čeliť veľmi výraznému nárastu premávky do roku 2020. Ak toto odvetvie nebude schopné urobiť významný technologický pokrok, zastarané technológie a systémy nevyhnutne povedú ku kapacitnej kríze a k zintenzívneniu účinkov leteckej dopravy na životné prostredie. Už teraz také nedostatky, ako sú meškanie lietadiel, incidenty spôsobené nepriaznivými poveternostnými podmienkami alebo nehody, sú výrazným varovaním pre celý systém a zdôrazňujú vzájomne prepojený charakter leteckej dopravy v Európe.

Plánovaný rast letovej prevádzky si vyžaduje štrukturálnu a technologickú modernizáciu, ktorej súčasťou musí byť celé odvetvie európskeho ATM. Vďaka dynamike tohto procesu spojenej s nepretržitým rastom letovej prevádzky zostane ATM významným a atraktívnym zamestnávateľom.

2.2. Súčasné obmedzenia ATM

Iba manažment letovej prevádzky môže zabezpečiť vždy bezpečné oddelenie dráh rýchlo lietajúcich lietadiel a poskytovať prístup k sieti ATM. Riadiaci letovej prevádzky pozná rizikové body a nebezpečné križovatky európskeho vzdušného priestoru a zodpovedajúce postupy zmierňovania rizika, ktoré sú potrebné v komplikovanej sieti liniek.

ATM má prirodzený monopol a vo všeobecnosti má právo požadovať úhradu všetkých nákladov od užívateľov vzdušného priestoru nezávisle od kvality poskytovaných služieb. Táto zásada úhrady nákladov nezabezpečuje dostatočnú motiváciu na zvyšovanie kvality a nákladovej efektívnosti služieb a na modernizáciu systému.

Letecká doprava „dospela“ a rýchlo sa rozrástala v priebehu 50. a 60. rokov v prostredí, ktoré kontroloval iba štát a ktoré sa považovalo za symbol národnej suverenity. Počnúc 70. rokmi sa začal prejavovať všeobecný trend, keď štáty začali prenášať mimovládne letecké funkcie na podnikateľov, ale regulačné štruktúry manažmentu letovej prevádzky nechali v pôsobnosti medzivládnych mechanizmov.

Podľa skupiny na vysokej úrovni z roku 2007 a komisie Eurocontrolu pre skúmanie výkonnosti (PRC) medzivládny prístup nemôže zabezpečiť rovnaké podmienky pre všetkých, keď vykonávanie predpisov závisí od vôle štátov a nepresadzuje sa jednotne. Rozdelenie povinností a zodpovedností medzi štáty, orgány, letecké spoločnosti a poskytovateľov leteckých navigačných služieb je nejasné. Medzivládne rozhodovanie je pomalé a neefektívne a má problémy s riešením fragmentácie systému podľa štátnych hraníc. Následne vzniká potreba, aby sa v oblasti ATM stalo hnacou silou Spoločenstvo.

Pre ATM je v Európe charakteristický vysoký stupeň fragmentácie, čoho dôsledkom sú značné dodatočné náklady pre užívateľov vzdušného priestoru, zbytočné predlžovanie letov s následnými účinkami na životné prostredie, spomalenie zavádzania nových technológií a postupov a z toho dôvodu aj zredukované zvyšovanie účinnosti. Ďalej sa tým bráni tomu, aby ATM využíval úspory z rozsahu, čo vedie k neoptimálnej veľkosti centier na trase a k zbytočnej duplicite neštandardizovaných systémov s príslušnými nákladmi na údržbu.

Odhaduje sa, že znížením fragmentácie by sa mohli dosiahnuť značné úspory nákladov vo výške približne 2 miliárd EUR ročne⁵.

Súčasná európska sieť liniek ešte stále predstavuje spojenie národných liniek, čím sa sieť liniek na vnútroeurópske lety stáva približne o 15 % menej efektívnou v porovnaní s vnútroštátnymi letmi a nie vždy zodpovedá potrebám premávky v Európe. Najkratšie dostupné linky sa málo využívajú pre nedostatok aktuálnych a presných informácií⁶. Vedie to k zbytočnému dodatočnému finančnému zaťaženiu leteckých spoločností sumou približne vo výške 1,4 miliardy EUR a k zaťaženiu životného prostredia v objeme 4,8 milióna ton CO₂ ročne.

Trh leteckých navigačných služieb v hodnote 8 miliárd EUR je jednoznačne rozdelený podľa štátnych hraníc. Hoci prekážky súvisia aj s inými odvetviami, dvadsaťsedem národných poskytovateľov služieb znamená rovnaký počet rozličných postupov, zariadení, prevádzkových prístupov a režijných nákladov. Z prevádzkového hľadiska sa dá povedať, že desať oblastných riadiacich centier by mohlo vykonávať prácu súčasných päťdesiatich.⁷ Integrácia poskytovania služieb do väčších subjektov v rámci funkčných blokov vzdušného priestoru by výrazne prispela k lepšej nákladovej efektívnosti.

Napriek všeobecnému technologickému pokroku v oblasti letectva zostáva riadenie letovej prevádzky (ATC) ešte stále v prvom rade remeslom. Zatiaľ čo sa kabíny pilotov zautomatizovali, systémy ATC sa nevyvíjali a pracovné metódy riadiacich letovej prevádzky sa v podstate nezmenili. Nárast prevádzky sa rieši otváraním nových „sektorov“ s úmerným nárastom počtu pracovníkov, a tým aj nákladov. Keďže tento prístup už dosiahol svoju hranicu, v nasledujúcich 5 až 10 rokoch bude pritlačený ku kapacitnému múru, pokiaľ sa neprijmú radikálne opatrenia na urýchlenie technologickej inovácie.

3. HODNOTENIE JEDNOTNÉHO EURÓPSKEHO VZDUŠNÉHO PRIESTORU

Prijatie právnych predpisov o jednotnom európskom vzdušnom priestore (SES) presunulo manažment letovej prevádzky do právomoci Spoločenstva a vytvorilo pevný právny základ pokrývajúci široký rozsah aktivít. V priebehu troch rokov od nadobudnutia ich účinnosti sa zrealizovalo niekoľko týchto aktivít, niektoré ešte stále prebiehajú a niektoré priniesli len nepatrné zlepšenie. Okrem toho sa počas procesu implementácie a v dôsledku meniaceho sa prostredia zistilo niekoľko slabých stránok súčasných právnych predpisov.

3.1. Dosiahnuté výsledky

a) Právny a inštitucionálny rámec pre jednotný vzdušný priestor

Prvoradou prioritou SES bolo zriadenie inštitucionálneho rámca na činnosť Spoločenstva. Tento rámec zabezpečuje štruktúru pre partnerstvo so všetkými zainteresovanými stranami:

⁵ Komisia na skúmanie výkonnosti (PRC), december 2006, Hodnotenie vplyvu SES na výkonnosť ATM, s. 24.

⁶ PRC, 2007, Hodnotenie manažmentu letovej prevádzky v Európe v roku 2006, Eurocontrol, s. 51.

⁷ USA spravujú dvojnásobnú premávku s 20 centrálmami na linkách, ktoré plánujú ešte zredukovať.

- Výbor pre jednotné alebo vyjadruje strategické názory štátov a pomáha Komisii pri prijímaní právnych predpisov (vykonávacích predpisov) prostredníctvom procesu komitológie,
- poradný orgán odvetvia umožňuje všetkým zúčastneným stranám v odvetví vyjadrovať svoje názory na implementáciu,
- využívanie synergie s Eurocontrolom v oblasti technickej podpory a vývoja vykonávacích predpisov pre Spoločenstvo.

V rozhodovacom procese Spoločenstva sú zastúpené aj ministerstvá obrany.

b) Oddelenie poskytovania služieb od regulácie

Bolo prijaté základné opatrenie na zaistenie bezpečnosti: oddelenie poskytovania leteckých navigačných služieb od regulácie a v každom štáte bol zriadený národný dozorný orgán (NSA)⁸. Od 20. júna 2007 podliehajú poskytovatelia leteckých navigačných služieb certifikácii NSA na základe nariadenia Komisie (ES) č. 2096/2005, ktorým sa ustanovujú spoločné požiadavky na poskytovanie leteckých navigačných služieb⁹.

c) Pokrok v oblasti bezpečnosti

Bezpečnosť sa nezanedbala vďaka prijatiu nariadenia¹⁰, ktorým sa ustanovuje funkcia bezpečnostného dohľadu vykonávaná prostredníctvom NSA s cieľom doplniť spoločné požiadavky.

d) Zosúladenie vydávania preukazov spôsobilosti riadiacim letovej prevádzky

Harmonizovaná úroveň odbornej spôsobilosti a zvýšená mobilita pracovníkov sa dosiahne prijatím smernice 2006/23/ES o preukaze spôsobilosti Spoločenstva pre riadiaceho letovej prevádzky¹¹, ktorou sa stanovujú spoločné požiadavky a výcvik.

e) Transparentnosť spoplatňovania

Plná transparentnosť pri určovaní poplatkov za poskytovanie leteckých navigačných služieb je zabezpečená prostredníctvom nariadenia Komisie (ES) č. 1794/2006, ktorým sa stanovuje spoločný systém spoplatňovania leteckých navigačných služieb¹² a ktorým sa požaduje sprístupnenie informácií o základných nákladoch poskytovateľa služieb a konzultácie s užívateľmi vzdušného priestoru.

f) Pokrok v účinnom využívaní vzdušného priestoru

V snahe uľahčiť účinné využívanie vzdušného priestoru sa prijali nariadenia Komisie o pružnom využívaní vzdušného priestoru s cieľom zlepšiť prístup k vojenskému vzdušnému

⁸ Jeden členský štát dokončuje zriadenie svojho NSA.

⁹ Ú. v. EÚ L 335, 21.12.2005, s. 13.

¹⁰ Ú. v. EÚ L 291, 9.11.2007, s. 16.

¹¹ Ú. v. EÚ L 114, 27.4.2006, s. 22.

¹² Ú. v. EÚ L 341, 7.12.2006, s. 3.

priestoru (2150/2005)¹³ a o klasifikácii vzdušného priestoru vo vyšších letových hladinách (730/2006)¹⁴.

g) Urýchlenie inovácie

Zatiaľ boli prijaté prvé opatrenia na urýchlenie technologickej inovácie s cieľom zaručiť kapacitu. Začala sa a pokračuje fáza definovania projektu SESAR, pričom vývojová fáza spoločného podniku SESAR¹⁵ je pripravená, aby sa do jari 2008 implementoval hlavný plán.

h) Smerom k interoperabilným zariadeniam

Ustanovil sa účinný mechanizmus interoperability na prijatie vykonávacích predpisov a na vypracovanie špecifikácií Spoločenstva týkajúcich sa technických systémov a ich prevádzkového využitia. Tento mechanizmus bude nevyhnutný z hľadiska účinnej implementácie výstupov projektu SESAR.

3.2. Vo fáze vývoja

a) Preskúmanie výkonnosti poskytovateľov služieb

Rámcové nariadenie počíta s preskúmaním výkonnosti poskytovateľov leteckých navigačných služieb (ANSP). Zhromažďovanie údajov sa začne v roku 2008 a referenčné porovnanie (benchmarking) sa ustanoví v tom istom roku. Vytvorí sa tým pevný základ pre budúci rozvoj iniciatívy jednotného vzdušného priestoru.

b) Vzájomné hodnotenie dozorných orgánov

S cieľom zabezpečiť jednotnú úroveň bezpečnosti a rovnaké uplatňovanie spoločných požiadaviek počíta sa so vzájomným hodnotením (peer review) národných dozorných orgánov. Po tom, ako NSA dokončili v júli 2007 prvé certifikačné konanie, majú sa začať realizovať vzájomné hodnotenia prvými návštevami naplánovanými na začiatok roku 2008.

c) Transparentnosť spoplatňovania

Prvé preskúmanie na základe nariadenia o spoločnom systéme spoplatňovania, ktorý má zaručiť väčšiu transparentnosť pri určovaní, ukladaní a vymáhaní poplatkov za letecké navigačné služby, sa uskutoční po dodaní prvých finančných údajov v novembri 2007. Táto transparentnosť zodpovedá záväzku Komisie týkajúcemu sa spravodlivých zásad spoplatňovania v leteckej doprave vyjadrenému v navrhovanej smernici o letiskových poplatkoch¹⁶.

d) Plán vzdušného priestoru

Mandátny proces Eurocontrolu sa začal niekoľkými návrhmi nariadení súvisiacich so vzdušným priestorom: ustanovenie Európskej hornej letovej informačnej oblasti (EUIR); klasifikácia vzdušného priestoru v nižších letových hladinách; spoločné zásady pre plán liniek

¹³ Ú. v. EÚ L 342, 24.12.2005, s. 20.

¹⁴ Ú. v. EÚ L 128, 16.5.2006, s. 3.

¹⁵ Nariadenie Rady (ES) č. 219/2007 o založení spoločného podniku na vývoj novej generácie európskeho systému riadenia letovej prevádzky (SESAR), Ú. v. EÚ L 64, 2.3.2007, s. 1.

¹⁶ KOM(2006) 820 v konečnom znení, 24.1.2007.

a sektorov; pokrok vo všetkých troch oblastiach je pomalý a Komisia skúma alternatívne mechanizmy.

e) Funkčné bloky vzdušného priestoru

Kľúčovým prvkom SES je vytvorenie funkčných blokov vzdušného priestoru (FAB), ktoré bolo naplánované ako mechanizmus pre zabezpečenie maximálnej kapacity a účinnosti siete manažmentu letovej prevádzky. Prebieha niekoľko iniciatív v oblasti FAB, ale pokrok je pomalý s rozličnými úrovňami úsilia, rozličnými stupňami dokončenia a s rozličným prínosom. Väčšina iniciatív sa ešte stále nachádza v „etape skúmania realizovateľnosti“, pričom len jedna je pripravená na prechod do fázy implementácie¹⁷

3.3. Nedostatočný pokrok v kľúčových oblastiach

SES nepriniesol v niektorých významných oblastiach očakávané výsledky. Vo všeobecnosti prístup FAB nie je takým prínosom, v aký sa dúfalo v súvislosti so zvýšením letovej efektívnosti, znížením nákladov a „defragmentáciou“.

Hoci sa uznáva, že vytvorenie FAB je nová úloha, ktorá trpí výraznými technickými a organizačnými ťažkosťami, problémom naďalej zostáva otázka suverenity, predovšetkým vo vzťahu k povinnostiam členských štátov a súvisiacej zodpovednosti za ich vzdušný priestor a zapojenie vojenských zložiek. Namiesto sformovania inovačných mechanizmov na uplatňovanie suverenity to niektorí využili ako zámienku, aby sa postavili proti rozširujúcej sa cezhraničnej spolupráci a integrácii.

Hoci má súčasný právny poriadok mocné nástroje na zvyšovanie výkonnosti určením poskytovateľov služieb, oddelením služieb, využívaním ekonomickej stimulácie, stanovovaním poplatkov pre užívateľov, zmenami štruktúry liniek, určením FAB, racionalizáciou infraštruktúry¹⁸ atď., členské štáty ich dostatočne nevyužívajú na zvýšenie efektívnosti nákladov alebo prevádzkovej efektívnosti poskytovania služieb.

V oblasti celkovej efektívnosti plánu a využívania európskej štruktúry liniek bol zaznamenaný len slabý pokrok, bez akéhokoľvek zlepšenia efektívnosti letov alebo vplyvu na životné prostredie.

3.4. Nové úlohy

Životné prostredie: Súčasná veda poukazuje na činnosť ľudí ako na hlavný zdroj zmeny klímy. Hoci letectvo svojimi 3 % prispieva len mierne k celkovým emisiám skleníkových plynov v EÚ, jeho podiel rastie. Súčasné právne predpisy o jednotnom vzdušnom priestore prakticky ignorujú príspevok, ktorý môže ATM v tejto súvislosti priniesť. Zlepšenie architektúry siete, efektívnejšie využívanie liniek a nové prevádzkové postupy by mali výrazne zredukovať dobu letov, spotrebu palív a náklady na palivá, s následným zmiernením vplyvu na životné prostredie a zmenu klímy. Predpokladá sa redukcia o 4,8 mil. ton CO₂ ročne. Okrem priamych emisií lietadiel ešte vplývajú aj na pokrytie riasovými oblakmi, a preto by sa možno malo uvažovať o zmierňujúcich opatreniach v rámci ATM.

¹⁷ Budovanie SES prostredníctvom funkčných blokov vzdušného priestoru: správa o stave v polovici obdobia, KOM(2007) 101 v konečnom znení.

¹⁸ PRC, 2006, *Hodnotenie vplyvu iniciatívy SES na výkonnosť manažmentu letovej prevádzky*. Brusel, s. iii.

Meškanie letov prestalo byť hlavným dôvodom na zmenu vďaka spomaleniu rastu po 11. septembri 2001 a nárastu kapacity vzdušného priestoru „na trase“ zavedením redukovanej vertikálnej separácie, doba meškaní v Európe je v súčasnosti nízka a zostala nízkou napriek rekordnej premávke v posledných rokoch. Trvalým rastom sa však problém meškania letov oživí, ako to už naznačujú predpovede meškania letov na rok 2008.

Ekonomika: Vplyv globálnej nestability na energetický trh vyvolal obrovský nárast cien palív; viedlo to predovšetkým k tomu, že sa letecká doprava sústredila na intenzívnejšiu kontrolu svojich nákladov a na zvýšenie ekonomickú a letovú efektívnosť. Následne sa ekonomická neefektívnosť poskytovania letových navigačných služieb a letová neefektívnosť stali hlavnými hnacími mechanizmami pre zmenu.

4. URÝCHLENIE IMPLEMENTAČNEJ STRATÉGIE

Fragmentácia je hlavnou prekážkou zvyšovania výkonnosti v európskom systéme manažmentu letovej prevádzky. Táto prekážka sa dá prekonať, len ak sa bude výkonnostný rámec, regulačné štruktúry a včasné zavádzanie nových technológií riešiť na úrovni Spoločenstva (**porov. HLG 1***).

Stratégia napredovania je zameraná na zlepšenie výkonnosti, aby sa odstránila neefektívnosť v hodnote 3 miliárd EUR ročne a aby sa znížili externé environmentálne náklady súčasného systému.

4.1. Sústredenie sa na zvýšenie výkonnosti

4.1.1. Rámec stimulujúci výkonnosť

Na dosiahnutie požadovaného zlepšenia v oblasti bezpečnosti, účinnosti, kapacity a nákladovej efektívnosti sa považuje za potrebné zaviesť prístup **založený na výkonnosti** (**porov. HLG 4***) s príslušnou motiváciou a demotiváciou aktivizovať proces zmien. Takýto prístup by mohol byť založený na stanovení kritérií konvergencie SES na európskej úrovni a na poverení NSA odsúhlasením špecifických výkonnostných cieľov a dohľadom nad ich implementáciou. Stanovenie kritérií konvergencie na vysokej úrovni, posudzovanie špecifických výkonnostných cieľov a dohľad nad implementáciou zo strany NSA by si mali vyžadovať vytvorenie „orgánu na preskúmanie výkonnosti“ na úrovni Spoločenstva.

Správa HLG naznačuje, že výkonnosť poskytovania služieb by sa mohla zvýšiť používaním trhových mechanizmov pre nemonopolné služby. Analýze by sa malo podrobiť ekonomické hľadisko takýchto služieb a súvisiace opatrenia regulačného dohľadu.

Komisia navrhuje plné využívanie výkonom riadeného prístupu s dohľadom na úrovni Spoločenstva v prípadoch, keď sa služby poskytujú v situácii prirodzeného monopolu

4.1.2. Európska architektúra vedie k zvýšeniu efektívnosti

Výkonnosť „transeurópskej siete manažmentu letovej prevádzky“ závisí od toho, ako dobre sa spravujú obmedzené zdroje: vzletové a pristávacie dráhy, vzdušný priestor a frekvenčné spektrum. Úlohou je ustanoviť čo najefektívnejšiu sieť a umožniť, aby efektívne toky informácií zlepšili jej fungovanie.

Prijatie skutočného sieťového prístupu by prinieslo potenciálny zisk vo forme minimálne 6 % alebo 50 km na jeden let. Aby sa získal tento prínos, mala by sa efektívnosť siete podrobiť monitorovaniu výkonnosti a stanoveniu cieľov na vysokej úrovni zo strany nezávislého orgánu na preskúmanie výkonnosti na úrovni Spoločenstva

Manažér siete reprezentujúci všetky zúčastnené strany leteckej dopravy vrátane ozbrojených síl by mal byť zodpovedný za zlepšenie plánu liniek a sektorov zo sieťového pohľadu a mal by sa stať základom pre presadzovanie ústredného plánovania kapacity a služieb manažmentu tokov premávky a pre optimalizáciu využívania kapacity letísk zabezpečením jednoznačných predpisov o sieťovom prístupe a efektívnom využívaní liniek. Poplatky založené na najkratšej vzdialenosti predstavujú silnú motiváciu pre dosahovanie cieľov účinnosti, nákladovej efektívnosti a environmentálnych cieľov (**porov. HLG 9***). Odhaduje sa, že potenciálne zníženie škodlivých emisií prostredníctvom optimalizovaného plánovania liniek bude predstavovať 6 až 12 % z celkových emisií z leteckej dopravy.

4.1.3. Funkčné bloky vzdušného priestoru

Prístup založený na výkonnosti s cieľom zredukovať fragmentáciu a zvýšiť účinnosť systému by mal urýchliť začlenenie leteckých navigačných služieb do FAB tam, kde je to vhodné a výhodné. Hoci sa uznáva komplikovanosť takejto integrácie, skutočná prekážka je politického charakteru. Komisia bude uvažovať o myšlienke HLG ustanoviť koordinátora systému leteckej dopravy (**porov. HLG 5***), ktorého úlohou by malo byť posilnenie politickej angažovanosti členských štátov a zúčastnených strán. Štáty by sa mali v roku 2010 **politicky zaviazat', že vytvoria FAB** s implementáciou do konca roku 2012. Navrhované funkcie sieťového manažmentu a regulácie výkonnosti by mali pomáhať aj pri posudzovaní funkčnosti a pridanej hodnoty iniciatív FAB zo sieťového pohľadu. Preskúma sa aj možnosť využitia existujúcich orgánov na vykonávanie týchto dvoch funkcií.

4.1.4. SESAR – riešenie kapacitnej krízy

Kapacitná kríza sa dá vyriešiť len prostredníctvom technologickej inovácie z programu SESAR, úzko spojenej s opatreniami na zvýšenie kapacity letísk (**porov. HLG 7***). Technologická inovácia môže dosiahnuť svoj plný potenciál, ak sa odstráni fragmentácia systému. Preto je pre budúci systém veľmi dôležitá synchronizácia jeho **rozmiestnenia** a zabránenie prekrývaniu. Racionalizačné účinky programu SESAR pôsobia v oblasti výskumu a vývoja a mali by sa rozšíriť na celý proces. Krátkodobé iniciatívy na zvýšenie kapacity môžu vyžadovať koordináciu zo strany Spoločenstva, aby sa zabezpečila účinná implementácia.

4.2. Jasné regulačné prostredie

Politika jednotného trhu predpokladá existenciu jednotných právnych predpisov. Musí sa odstrániť ich prekrývanie s predpismi pochádzajúcimi z iných štruktúr. Fragmentácia v oblasti regulácie zahmlieva rozdelenie zodpovedností a prenáša sa do zbytočných nákladov na vnútroštátne správy.

Účinné využívanie **prístupu Spoločenstva** k zabezpečeniu **lepšej regulácie** (**porov. HLG 3***) závisí od úzkej spolupráce medzi Spoločenstvom a členskými štátmi a od zaangažovanosti štátov (**porov. HLG 10***), ktoré sú zodpovedné za vzdušný priestor, na procese zmeny, spolu

s väčšou zodpovednosťou odvetvia (**porov. HLG 2***). Toto partnerstvo sa týka aj predstaviteľov ozbrojených síl¹⁹ a účasti štátov, ktoré nie sú členmi EÚ, prostredníctvom vhodných mechanizmov. Hladké fungovanie oblasti leteckej dopravy vyžaduje, aby sa štáty, ktoré nie sú členmi EÚ, primerane podieľali na tvorbe právnych predpisov EÚ.

Komisia pripravuje **rozšírenie právomocí EASA** na letiská, letecké navigačné služby a manažment letovej prevádzky, aby sa pokryli všetky prepojenia v reťazci bezpečnosti leteckej dopravy (**porov. HLG 8***). Medzi tieto právomoci bude patriť vývoj a podpora bezpečnostných právnych predpisov, ako aj monitorovanie ich uplatňovania členskými štátmi. Okrem toho sa stane prirodzenou základňou pre certifikáciu celoeurópskych služieb a bezpečnostný dohľad nad nimi (napríklad EGNOS/Galileo).

Ekonomická regulácia a regulácia výkonnosti: Predpokladá sa zvýšenie výkonnosti, ak by sa na mechanizme tvorby cien priamo podieľali užívatelia vzdušného priestoru. Prirodzené monopoly by sa mali stať predmetom dôkladnejších postupov odôvodňujúcich ich investičnú politiku a nákladový základ. Takáto štruktúra riadenia, spočiatku zriadená na regionálnej úrovni, by mohla prispievať k spravodlivému spoplatňovaniu. Tam, kde môžu pôsobiť viacerí poskytovatelia služieb, mala by štruktúra riadenia umožňovať spravodlivú hospodársku súťaž.

Na úrovni Spoločenstva bude zabezpečená regulácia prístupu založeného na výkonnosti. Táto funkcia by pozostávala zo: stanovenia cieľov konvergencie SES, monitorovania toho, či sú **špecifické výkonnostné ciele** dohodnuté medzi poskytovateľmi služieb a NSA zhodné s cieľmi konvergencie SES a či sa správne implementujú. V prípade, ak sa zistí, že špecifické výkonnostné ciele nie sú zhodné alebo sa nedosiahli, bude potrebné počítať s opatreniami na ich presadzovanie na úrovni ES.

Technológia: Vzhľadom na zrýchlenie technologickej inovácie sa očakáva, že v roku 2008 bude schválený hlavný plán programu SESAR a spoločný podnik programu SESAR sa stane plne funkčným. Využívanie systému SESAR si však bude vyžadovať odlišnú organizáciu (**porov. HLG 5***). Ak sa umožní prevádzkovanie súčasného fragmentovaného systému manažmentu letovej prevádzky, mohla by sa tým obmedziť schopnosť nových technológií zvyšovať výkonnosť systémov a zbytočne by narastalo finančné zaťaženie. Predmetom analýzy bude aj prínos oddelenia infraštruktúry od poskytovania služieb.

Eurocontrol: Komisia podporuje odporúčania uvedené v správe HLG týkajúce sa reformy organizácie Eurocontrol (**porov. HLG 6***) vzhľadom na: oddelenie vybraných funkcií, prevod regulácie bezpečnosti na EASA, väčšiu transparentnosť a preskúmanie výkonnosti všetkých funkcií Eurocontrolu a posilnenú úlohu odvetvia v oblasti riadenia. Ratifikácia zrevidovaného dohovoru o Eurocontrole by sa mala uskutočniť až po vykonaní jeho nevyhnutnej vnútornej reformy a po zavedení vhodného inštitucionálneho rámca, ktorý objasní jeho úlohu v architektúre SES vrátane tej možnosti, že Eurocontrol bude vykonávať určité úlohy za Spoločenstvo v oblasti dosiahnutia SES.

5. ZÁVERY

Letecká doprava je konfrontovaná s významnými úlohami a ich úspešné vyriešenie sa dosiahne len pomocou spoločného úsilia odvetvia, členských štátov, ozbrojených síl, tretích

¹⁹ Výbor pre jednotné nebo pozostáva z dvoch zástupcov každého členského štátu, 1 civil, 1 vojak.

krajín a sociálnych partnerov prostredníctvom plného využitia súčasných konzultačných mechanizmov SES. Komisia bude v tomto procese plne zohrávať svoju úlohu.

Na základe tohto preskúmania implementácie SES a v súlade so závermi Komisie pre preskúmanie výkonnosti a HLG Komisia v druhom štvrtroku 2008 prednesie konkrétne návrhy na druhý balík jednotného vzdušného priestoru, rozšírenie právomocí EASA a hlavný plán programu SESAR.

* Pozri prílohu

ANNEX

High Level Group Report

To facilitate cross-reference between the Commission recommendations in Section 4 (Accelerating the Implementation Strategy) and the High Level Group recommendations, the corresponding HLG Recommendation (HLG 1, 2 .. etc) has been identified in the Communication

HLG Recommendation	Subject
HLG 1	EU as driving force in aviation regulation in Europe
HLG 2	Greater responsibilities for industry
HLG 3	Better regulation
HLG4	Drive improved performance
HLG5	Deliver the Single European Sky
HLG 6	Empower and focus Eurocontrol
HLG 7	Address airport capacity
HLG 8	Deliver continuously improving safety
HLG 9	Deliver environmental benefits
HLG 10	Commit member states to deliver

The Executive Summary (below) of the High Level Group Report gives more information

Executive Summary

Vice President Barrot appointed the High Level Group for the Future European Aviation Regulatory Framework in November 2006 in response to strong demand from industry, EU member states and other stakeholders to simplify and increase the effectiveness of the regulatory framework for aviation in Europe. Vice President Barrot asked the High Level Group to present a vision for the development of the aviation regulatory framework - with a particular focus on Air Traffic Management - and to provide a roadmap with practical next steps.

The High Level Group underlines the need for, and indeed urgency of, change in the regulatory framework for aviation in Europe. This is necessary to ensure alignment across the aviation system towards achieving shared objectives.

The High Level Group has faced a set of complex and occasionally conflicting objectives when considering the performance improvement objectives:

- Aviation has a key role to play in achieving the objectives of the Lisbon agenda, in terms of reducing the internal and external cost of mobility within Europe and between Europe

and the rest of the world. Like other transport modes, aviation is an important enabler of economic growth. The aviation sector itself is also a significant source of employment and technological innovation.

- At the same time capacity in the air and on the ground is increasingly scarce, the environmental impact a growing source of concern at the local and international levels, while improving safety becomes ever more challenging with increasing traffic levels.
- Additionally, aviation in Europe faces growing competition from other parts of the world for the market in Europe and the global aviation market. This emphasises the importance of finding cost-effective solutions.

To determine the priorities for change, the High Level Group has reviewed ongoing initiatives to improve the European aviation system such as the Single European Sky (SES) initiative, the inclusion of aviation in the emissions trading scheme, and the Clean Sky programme. It has concluded that **the challenge for Europe is not to embark on new system changes but to focus on accelerating the effective delivery of the existing initiatives and to strengthen the capabilities of the key players to deliver them.** The High Level Group has focused on the **SES initiative in particular.** Improved ATM can play a vital role in increasing capacity and reducing the environmental impact of aviation.

The High Level Group has therefore concentrated on two main themes: **performance** and **governance**. This leads to proposals for clear roles for the European Commission, the member states and the Eurocontrol and EASA organisations, and proposals for concrete actions to address the current and expected bottlenecks in performance. It also leads to proposals to rebalance the governance of the aviation system in Europe to enable industry (airlines, air navigation services providers (ANSPs), airports and manufacturers) to play an appropriate role in influencing decisions that affect them. This focus has been validated by a process of stakeholder (industry, the military, professional staff associations and non-EU member states) consultation.

The High Level Group has followed the European Commission in taking 2020 as the target date for completing the major changes already initiated within Europe, in particular the Single European Sky. However, the High Level Group has targeted 2014 as the date by which its proposals must be implemented to ensure that the European aviation system remains safe, competitive and environmentally responsible. 2013 is the date when the SESAR deployment phase is due to start.

To facilitate the next steps, the High Level Group has outlined a roadmap for change. The roadmap provides for actions that can be started immediately and for putting in place a process of continuous change to respond to market developments. Because 2013 is a critical date, the High Level Group proposes a timely evaluation of its recommendations in 2011 to ensure that the necessary additional actions are taken.

The High Level Group recognises that its proposals represent a major change process challenge. This challenge can only be met if it fully involves the people working in the organisations involved in the change process. The High Level Group therefore urges the European Commission to continue the process of extensive consultation with stakeholders during the decision-making process following on from the High Level Group work. In particular, the High Level Group points to the valuable contribution that can be made by

representatives from professional staff organisations and the need for inclusive social dialogue.

The proposals of the High Level Group can be summarised in the following 10 recommendations:

HLG 1 EU as driving force in aviation regulation in Europe: Fragmentation is a major bottleneck in improving the performance of the European aviation system. As this can only be addressed at the European level, strengthen the role of the European Community and the Community method as the sole vehicle to set the regulation agenda for European aviation by eliminating overlaps between EU and other regulatory processes, ensuring independent structures for regulation and service provision, and ensuring that safety regulatory activities are conducted independently from other forms of regulation. Drive change forward at the strategic level through regular meetings of the European Directors General of Civil Aviation working together with the European Commission, coordinating across the governing bodies of Eurocontrol, EASA and ECAC and creating a more structured dialogue between the EU and non-EU member states. Appoint a senior figure as an ‘Aviation System Coordinator’ to drive forward the necessary actions.

HLG 2 Greater responsibilities for industry: Give more responsibility to industry in line with the liberalisation of the internal market. Involve industry more systematically in the rulemaking process for the aviation system. Realign the governance of service provision functions to give industry greater responsibilities within a harmonised regulatory framework. Make possible competition for contestable activities which can be executed by industry.

HLG 3 Better regulation: Apply the principles of Better Regulation, avoiding over-regulation, and undertaking full impact assessments and consultation. Apply consistent definitions and rationalise existing legislation.

HLG 4 Drive improved performance: Every regulatory intervention should target improving performance within overriding safety objectives. As general principles, set performance improvement objectives, maximise the use of performance incentives and require independent performance reporting. For ATM, adapt the regulatory framework and governance structures to stimulate management to deliver improved performance. Where possible, facilitate the application of market principles by the unbundling and liberalisation of ANSP services. Introduce economic regulation to drive performance improvement in the monopoly elements of ANSP activities.

HLG 5 Deliver the Single European Sky: Accelerate the delivery of the Single European Sky (SES) and SESAR through proactive management and annual progress monitoring and reporting by the European Commission. Translate the SES ambitions into an implementation strategy and plan. Introduce economic regulation for ATM services to ensure that ANSPs are incentivised to achieve converging objectives in Europe and to regulate the monopoly elements of ANSP activities. Address the hurdles to implementing FABs and task the Aviation System Coordinator to facilitate their progress. Strengthen the orientation of the SESAR programme on results, including quick wins, and develop proposals for the pan-European ATM governance structure post the SESAR JU in 2013. Increase the political support for SES and SESAR, including the military stakeholders in European ATM.

HLG 6 Empower and focus Eurocontrol: Empower Eurocontrol to play a key role in delivering the Single European Sky and SESAR objectives within the strategic and regulatory framework set by the EU. Focus its activities on excellent pan European functions and ATM network design, and support to regulation as requested by the European Commission and member states. Transfer the responsibility for safety regulatory activities to EASA. Invite the Eurocontrol governing bodies to give industry an appropriate role in the governance of the pan-European functions and facilitate the unbundling of activities through corporate structures or undertakings where appropriate to allow the Eurocontrol organisation to evolve in line with industry developments while ensuring that the interests of employees are considered. Prepare for the appropriate pan-European ATM governance and operational structures for the post 2013 SESAR deployment phase.

HLG 7 Address airport capacity: Address the forthcoming airport capacity crunch by asking the European Commission to raise the profile of this emerging bottleneck in the European aviation system and point the way forward in terms of reconciling growth and environment goals. Request member states to provide strategies for addressing the airport capacity issue while demanding that airports themselves take greater responsibility for securing the local 'licence to grow'. Enable the European Commission to facilitate progress through the 'Aviation System Coordinator'. Integrate airports more systematically into the total system approach.

HLG 8 Deliver continuously improving safety: Require states to apply safety management principles consistently and, in particular, facilitate the uniform application of 'just culture' principles. Empower EASA as the single EU instrument for aviation safety regulation including airports and ATM, and ensure that EASA is funded and resourced accordingly. Prepare for the SESAR challenge by timely certification processes. Ensure that states' safety oversight is harmonised and that cooperation between national authorities is stimulated to achieve overall higher levels of performance.

HLG 9 Deliver environmental benefits: Building on the three pillars of improved gate-to-gate ATM, cleaner and quieter aircraft, and market oriented solutions, ask the European Commission to develop an integrated environment strategy. Incorporate ambitions from the transport and environment perspectives, enabling Europe to play a leading role in balancing economic, environmental, safety and social impacts.

HLG 10 Commit member states to deliver: Require more systematic implementation of existing commitments by EU member states, in particular the defragmentation targeted by the Single European Sky initiative. States should address inconsistent guidelines for ANSPs, performance shortfalls in oversight, bottlenecks in airport capacity and safety management, and the new challenges of mitigating and adapting to climate change. Encourage regulatory authorities to exchange best practices and develop common approaches.

The High Level Group thanks Vice President Barrot for the opportunity to develop these recommendations and hopes that they will be acted upon without delay.

The High Level Group commends its report to the Vice President, to the European Parliament, to Eurocontrol's Provisional Council and to the member states.