



V Štrasburgu 11.6.2013  
COM(2013) 408 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU  
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**Urýchlené zavedenie iniciatívy Jednotné európske nebo**

(Text s významom pre EHP)

# OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

## Urýchlené zavedenie iniciatívy Jednotné európske nebo

(Text s významom pre EHP)

### 1. ÚVOD

#### 1.1. Opätovné potvrdenie cieľov iniciatívy Jednotné európske nebo

Európske odvetvie leteckej dopravy zohráva v kontexte európskeho hospodárstva významnú úlohu, kde okrem podpory obchodu a cestovného ruchu pôsobí aj ako nástroj rastu zamestnanosti. Riadenie letovej prevádzky predstavuje kľúčový faktor v hodnotovom reťazci leteckého odvetvia. Mal by sa ním zaistiť bezpečný, pružný a nákladovo efektívny tok leteckej dopravy prinášajúci minimalizovanie využívania palív, emisií oxidu uhličitého a trvania letov.

Z historického hľadiska sa však európske letecké navigačné služby vyvíjali predovšetkým v rámci štátnych hraníc. Jednotlivé členské štáty zavádzali svoje vlastné systémy manažmentu letovej prevádzky (systémy ATM), čo viedlo k nákladnému a neefektívnemu triešteniu štruktúry európskeho vzdušného priestoru, ako aj k pretrvávaniu nedostatočnej schopnosti reagovať na požiadavky svojich zákazníkov – leteckých spoločností a, samozrejme, platiacich zákazníkov.

V roku 2004 predstavila EÚ<sup>1</sup> svoju vlastnú iniciatívu Jednotné európske nebo (Single European Sky - SES) s cieľom s trojakým zámerom: „posilniť súčasné bezpečnostné normy v letovej prevádzke, prispieť k udržateľnému rozvoju systému leteckej dopravy a zlepšiť celkovú výkonnosť systému riadenia letovej prevádzky a letových navigačných služieb<sup>2</sup>“. Odhodlanie splniť tieto ciele sa ešte viac posilnilo vďaka vytýčeniu cieľov na vysokej úrovni, ktoré sa majú dosiahnuť do roku 2020<sup>3</sup>. V roku 2007 sa začal hlavný projekt zameraný na modernizáciu technológie využívanej v rámci európskeho systému ATM (tzv. projekt SESAR<sup>4</sup>). Rok 2009 bol rokom doplnenia konkrétnych dodatočných nástrojov na zvýšenie výkonnosti a usmernenie reformy európskeho systému ATM<sup>5</sup>, medzi ktoré patrí zrevidovaný prístup na účely stimulovania poskytovania integrovaných služieb, proces definovania výkonnostných cieľov a zavedenie úlohy manažéra siete na účely koordinovania opatrení na úrovni európskej siete. Na pokrytie rôznych aspektov jednotného európskeho neba sa napokon vypracoval prístup zahŕňajúci päť úrovní: bezpečnosť, výkonnosť, technológiu, letiská a ľudský faktor.

Realizácia jednotného európskeho neba je jednou z hlavných priorít celkovej dopravnej politiky Európskej komisie<sup>6</sup>. No aj napriek tomu, že všetky členské štáty sú aj naďalej

<sup>1</sup> Nariadenia (ES) č. 549, 550, 551, 552/2004 z 10. marca 2004 (Ú. v. EÚ L 96, 31.3.2004, s. 1) zmenené nariadením č. 1070/2009 z 21. októbra 2009 (Ú. v. EÚ L 300, 14.11.2009).

<sup>2</sup> Nariadenie (ES) č. 549, článok 1 ods. 1.

<sup>3</sup> Trojnásobné zvýšenie kapacity, desaťnásobné zlepšenie bezpečnosti, zníženie vplyvov leteckej dopravy na životné prostredie o 10 % a pokles nákladov na služby ATM na strane používateľov vzdušného priestoru aspoň o 50 %.

<sup>4</sup> Výskum manažmentu letovej prevádzky jednotného európskeho neba.

<sup>5</sup> Nariadenie (ES) č. 1070/2009 z 21. októbra 2009 (Ú. v. EÚ L 300, 14.11.2009, s. 34).

<sup>6</sup> Pozri prílohu I ku COM(2011) v konečnom znení.

odhodlané uskutočňovať iniciatívu jednotného európskeho neba, jej realizácia naďalej výrazne zaostáva za pôvodnými očakávaniami. Preto sa v roku 2012 ako kľúčové opatrenie na rozvoj jednotného trhu stanovilo zrýchlenie procesu reformy systému ATM prostredníctvom nového balíka opatrení<sup>7</sup>. Zaznamenalo sa zníženie počtu oneskorení v leteckej doprave (čiastočne v dôsledku finančnej krízy, ktorá prispela k poklesu objemu leteckej dopravy v Európe). No aj napriek tomu, že sa podarilo udržiavať konštantnú úroveň bezpečnosti, nákladová efektívnosť sa dostatočne rýchlo nezlepšila, v dôsledku čoho naďalej dochádza k významným environmentálnym vplyvom neoptimálnych letových profilov. V čase, keď európske letecké spoločnosti čelia celosvetovej tvrdej konkurencii a v stredovýchodnom i ázijsko-tichomorskom regióne dochádza k nárastu objemu leteckej dopravy, nemožno ignorovať nevyužitý potenciál jednotného európskeho neba, ktorý by mohol znamenať prínosy až vo výške 5 miliárd EUR ročne<sup>8</sup>. Čím skôr sa zrealizuje projekt jednotného európskeho neba, tým rýchlejšie sa zhmotní jeho očakávaný prínos.

Z najnovších prognóz vyplýva, že do roku 2035 sa bude v Európe uskutočňovať až 14,4 milióna letov, čo je o 50 % viac ako v roku 2012. V dôsledku rastu leteckej dopravy dochádza k tlakom na kapacitu ATM a k zvýšeniu nesúladu medzi kapacitou ATM a príchodnosťou letísk<sup>9</sup>, kde vzhľadom na nedostatočnú kapacitu letísk nebude možné zabezpečiť priestor pre takmer dva milióny letov<sup>10</sup>.

*Realizácia jednotného európskeho neba a súvisiaca reforma európskeho systému ATM sa musí urýchliť, vďaka čomu budú môcť používatelia nášho vzdušného priestoru zaujať miesto v rámci konkurenčného prostredia, a čo zároveň pomôže aj budúcemu hospodárskemu rastu. Komisia preto vzhľadom na svoje doterajšie skúsenosti s projektom jednotného európskeho neba predkladá dôsledne koncipovaný ďalší legislatívny návrh s cieľom uľahčiť včasné uskutočnenie projektu jednotného európskeho neba, ako aj legislatívny balík pozostávajúci z prepracovaného znenia štyroch nariadení týkajúcich sa vytvorenia spoločného európskeho neba a zo zmeny nariadenia o zriadení Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva (EASA)<sup>11</sup>.*

## 1.2. Vývoj výkonnosti leteckých navigačných služieb

Koncom 90. rokov bolo poskytovanie služieb riadenia letovej prevádzky v Európe nedostatočne rozvinuté a málo efektívne. O viac ako desaťrocie neskôr je roztrieštenosť európskeho vzdušného priestoru naďalej výrazná – nachádza sa v ňom 50 centier riadenia letovej prevádzky a 29 rôznych poskytovateľov leteckých navigačných služieb<sup>12</sup>.

V roku 2011 dosiahli celkové priame a nepriame náklady na riadenie letovej prevádzky v Európe úroveň okolo 14 miliárd EUR. Len priame náklady (uhradené v podobe používateľských poplatkov) predstavujú s výnimkou paliva viac ako 20 % celkových prevádzkových nákladov leteckých spoločností s najvyššou úrovňou efektivity. Vo

<sup>7</sup> COM(2012) 573 final.

<sup>8</sup> Na základe odhadov zdokumentovaných v správach orgánu pre preskúmanie výkonnosti Jednotného európskeho neba a komisie pre preskúmanie výkonnosti.

<sup>9</sup> Pozri odsek 11 COM(2011)823 v konečnom znení. „Nárast kapacity vo vzduchu bude zbytočný, pokiaľ kapacita letísk nebude naďalej prispôsobená kapacite ATM.“

<sup>10</sup> *Challenges of Growth 2013 (Výzvy rastu 2013)*, EUROCONTROL – jún 2013.

<sup>11</sup> Keďže sa v pláne Komisie na vykonávanie spoločného vyhlásenia Európskeho parlamentu, Rady a Komisie z júla 2012 o decentralizovaných agentúrach vyžaduje štandardizácia názvov všetkých agentúr EÚ na účel ich súladu s jednotným formátom, v celom texte tohto oznámenia sa kvôli jednoznačnosti uvádza v súčasnosti existujúci názov Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva (EASA). Samotné texty legislatívnych návrhov sa upravili v súlade s novým spoločným vyhlásením a uvedeným plánom tak, aby sa v nich používal štandardizovaný názov „Agentúra Európskej únie pre letectvo (EAA)“.

<sup>12</sup> Do geografického rozsahu jednotného európskeho neba patria aj štáty, ktoré nie sú členmi EÚ, ako napr. Švajčiarsko a Nórsko, ktoré sa zaviazali realizovať iniciatívu jednotného európskeho neba na základe dvojstranných a viacstranných dohôd.

všeobecnosti možno konštatovať, že priame náklady na riadenie letovej prevádzky predstavujú pre letecké spoločnosti tretiu najvyššiu položku (po palive a letiskových poplatkoch).

Produktivita (meraná v hodinách riadiaceho letovej prevádzky) sa za posledných desať rokov zvýšila o zhruba 18 %, celkové náklady na zamestnanie riadiacich letovej prevádzky však vzrástli rýchlejšie (takmer o 40 %). Celkové náklady na riadenie letovej prevádzky stúpili o 10 % a počet riadiacich letovej prevádzky v Európe vzrástol na okolo 14 500. Ide však len o tretinu celkového počtu pracovníkov zamestnaných poskytovateľmi leteckých navigačných služieb, čo svedčí o veľmi vysokom počte pomocného personálu (asi 30 000 v roku 2011).

Kapacita stagnuje, a to aj napriek pozorovanému poklesu letovej prevádzky, v dôsledku ktorého došlo k zníženiu tlaku na tento systém: v rokoch 2011 sa zaznamenalo zhruba rovnaké priemerné celkové oneskorenie v rámci riadenia letovej prevádzky na jeden let ako v roku 2003. Vplyv na životné prostredie závisí od efektívnosti letu, t. j. od možnosti letieť po priamejších trasách, ktorú majú k dispozícii používateľia vzdušného priestoru. Na dosiahnutie úplnej úspešnosti v tomto smere sa ešte stále čaká. Náklady na nedostatky (od vzlietnutia až po pristátie) spôsobené dodatočným časom na čerpanie paliva a časom letu sa v roku 2011 podľa odhadov pohybovali na úrovni 3,8 miliardy EUR. Z dokumentácie riadenia letovej prevádzky vyplývajú priaznivé bezpečnostné záznamy. Pracuje sa na posilnení vykonávania bezpečnostných programov, riadiacich systémov a analytických metód.

## **2. PRESADZOVANIE A SKVALITŇOVANIE EXISTUJÚCICH PREDPISOV**

Pri poslednej revízii právneho rámca jednotného európskeho neba v roku 2009 sa Komisia zamerala na potrebu radikálneho zlepšenia výkonnosti systému riadenia letovej prevádzky. Dosahovanie výkonnostných cieľov by sa skutočne malo považovať za hlavný cieľ pri vytváraní funkčných blokov vzdušného priestoru (FAB), riadení sieťových funkcií (manažér siete) a pri zavádzaní projektu SESAR.

Za posledné dva roky sa vo všetkých uvedených oblastiach dosiahol pokrok. V roku 2011 sa rozhodlo o cieľoch prvého referenčného obdobia systému výkonnosti (2012 - 2014) a samotný systém sa začal uplatňovať v roku 2012. Funkcia manažéra siete<sup>13</sup> sa začala realizovať v roku 2011 a v decembri 2012 sa potvrdil termín prechodu na integrovanejší prevádzkový vzdušný priestor založený na FAB. Spoločnému podniku SESAR, ktorého úlohou je dohliadať na vývoj projektu SESAR, sa už podarilo dospieť k prvým prvkom systému ATM. Napokon sa podarilo v stanovených termínoch uskutočniť aj niektoré ďalšie kľúčové opatrenia (vrátane dátového spojenia a kvality leteckých údajov), v mnohých prípadoch sa však plánované ciele realizujú oneskorene.

Úroveň činností spolu s realizáciou projektu jednotného európskeho neba síce dosahovali vysokú úroveň, no skutočné prínosy oproti očakávaniam možno vo všeobecnosti považovať za nedostatočné. Na základe plánov výkonnosti odsúhlasených na úrovni EÚ na obdobie rokov 2012 – 2014 by sa mali za tieto tri roky dosiahnuť úspory vo výške 2,4 miliardy EUR. Plánovanými príspevkami členských štátov sa však tento celkový cieľ nepodarilo naplniť, pričom sa zaznamenal schodok 189 miliónov EUR. Používatelia vzdušného priestoru okrem toho spochybňujú platnosť týchto údajov a argumentujú, že inflácia, prenosy a rozdelenie rizika vyplývajúce z minulých rokov v skutočnosti povedú k výraznému zvýšeniu ich nákladov v roku 2014. Výkonnosť manažéra siete je síce dobrá, ale jeho funkcie zostávajú obmedzené, a to najmä pokiaľ ide o prijímanie konkrétnych nápravných opatrení. Aj keď sa

<sup>13</sup> Na základe rozhodnutia Komisie zo 7. júla 2011 o menovaní manažéra siete pre sieťové funkcie manažmentu letovej prevádzky v rámci jednotného európskeho vzdušného priestoru [C(2011) 4130 final]) bola za manažéra siete vymenovaná agentúra Eurocontrol.

členské štáty dohodli na zriadení deviatich funkčných blokov vzdušného priestoru (FAB), naďalej ide o výrazne inštitucionálnu a administratívnu iniciatívu, ktorá zatiaľ neprináša konkrétne prevádzkové výhody.

Súčasnými právnymi predpismi sa už do istej miery tieto otázky riešia, a to prostredníctvom právomocí zverených Komisii, ktoré sa týkajú vymedzenia a vymáhateľnosti vykonávacích opatrení. Nedávno sa na účel modernizácie zrevidovali systémy výkonnosti a pravidlá spoplatnenia na základe skúseností z ich prvého uplatňovania. Komisia musí do konca roka 2013 na základe súčasných právnych predpisov stanoviť výkonnostné ciele na ďalšie referenčné obdobie (2015 – 2019). Zaviedli sa mechanizmy riadenia projektu SESAR, na základe ktorých možno prikročiť k výberu manažéra zavedenia projektu a k začatiu procesu zavádzania projektu v roku 2014.

Komisia je odhodlaná zabezpečiť vykonávanie všetkých aspektov iniciatívy jednotného európskeho neba, a preto už podnikla prípravné kroky na začatie konaní vo veci porušenia voči členským štátom, ktoré dosiaľ nespĺnili požiadavky týkajúce sa zriadenia FAB. Komisia obdobne bez zaváhania podnikne ďalšie opatrenia v prípade zistenia nedostatkov týkajúcich sa vykonávania niektorých opatrení interoperability, napr. služieb dátového spojenia.

*Najdôležitejšie je však pochopiť, že v záujme urýchlenia realizácie jednotného európskeho neba je potrebné, aby sa v druhom a treťom referenčnom období systému výkonnosti vytýčili ambiciózne výkonnostné ciele, a to najmä v kontexte kapacity a nákladovej efektívnosti. V tejto súvislosti sa bude venovať zvýšená pozornosť výkonnosti v rámci cyklu od vzlietnutia až po pristátie. V sieti, pre ktorú je charakteristický vyšší počet stredísk riadenia letovej prevádzky a letísk čeliacich vážnym problémom s preťaženosťou, bude čoraz náročnejšie zabezpečovať výkonnosť na požadovanej úrovni.*

*Komisia bude preto naďalej podrobne sledovať vývoj v oblasti leteckej dopravy a jeho dosah na ATM a kapacitu letísk v Európe s cieľom zabezpečiť včasný nárast kapacity v súlade s očakávaniami.*

### **3. ZLEPŠENIE ÚČINNOSTI JEDNOTNÉHO EURÓPSKEHO NEBA**

#### **3.1. Zameranie poskytovateľov leteckých navigačných služieb na potreby zákazníkov: skvalitnenie výkonnosti**

Systém výkonnosti je základným prvkom, na základe ktorého možno merať úspešnosť iniciatívy jednotného európskeho neba. Vychádza zo systému stanovovania cieľov, plánovania, monitorovania a predkladania správ v štyroch hlavných oblastiach – oblasti bezpečnosti, životného prostredia, kapacity a nákladovej efektívnosti. Týmto systémom sa zavádza rámec, ktorý poskytovateľov služieb núti meniť svoje správanie v záujme poskytovania lepších služieb pri nižších nákladoch. Napríklad cieľmi týkajúcimi sa nákladov sa v prípade služieb účinne stanovujú cenové limity, ktoré poskytovatelia služieb nemôžu prekročiť pri účtovaní poplatkov používateľom, čo slúži ako podnet k ich vyššej nákladovej efektívnosti.

Realizácia tohto systému povedie v prvom referenčnom období v rokoch 2012 až 2014 k hmatateľným výsledkom v podobe vyššej efektívnosti. Okrem naplnenia cieľov týkajúcich sa životného prostredia a kapacity sa podarí dosiahnuť priamejšie lety s menšími oneskoreniami. Zároveň je zrejmé, že by sa mohlo dosiahnuť ešte viac: počas schvaľovacieho procesu v rámci Výboru pre jednotné nebo sa zmiernila náročnosť počiatočných cieľov týkajúcich sa prvého referenčného obdobia, ktoré navrhla Komisia a orgán na preskúmanie výkonnosti, pretože členské štáty vetovali ambicióznejšie ciele. Okrem toho (pozri vyššie) konečné plány

výkonnosti v menšom, no významnom rozsahu zaostávajú za očakávaniami, čím sa znižuje celková úroveň ambícií.

Zo skúseností zároveň vyplýva, že členské štáty, ktoré sú buď jediným alebo väčšinovým vlastníkom poskytovateľov služieb, majú výraznú tendenciu zameriavať sa na zdravé toky príjmov systému služieb riadenia letovej prevádzky, ktorý je financovaný používateľmi, a preto nemusia ochotne súhlasiť so zásadnými zmenami vedúcimi k vzdušnému priestoru s integrovanejšou prevádzkou, čo môže viesť k štrajkom alebo možným nepriaznivým vplyvom na napäté štátne rozpočty.

Vzhľadom na tieto skutočnosti je potrebné posilniť systém výkonnosti s cieľom zvýšiť jeho transparentnosť a vymáhateľnosť, zabezpečiť, aby sa pri stanovovaní cieľov viac vychádzalo z technických poznatkov a dôkazov, zvýšiť nezávislosť orgánu na preskúmanie výkonnosti ako kľúčového technického poradcu a napokon posilniť kontrolu Komisie a umožniť ukládanie sankcií v prípade nesplnenia cieľov. Súčasne by mali používatelia vzdušného priestoru v danom procese zohrávať výraznejšiu úlohu.

*V rámci súčasného systému majú členské štáty v rámci Výboru pre jednotné alebo konečné slovo v súvislosti s cieľmi, prijímaním plánov výkonnosti a prijímaním nápravných opatrení v prípade nesplnenia cieľov. Komisia vo svojom legislatívnom balíku navrhuje posilnenie kontrolných a sankčných mechanizmov. Okrem toho by v záujme neustrannosti mali byť členovia Výboru pre jednotné alebo menovaní priamo Komisiou.*

### **3.2. Zvýšenie účinnosti podporných služieb**

Cieľom prvého legislatívneho balíka týkajúceho sa jednotného európskeho neba z roku 2004 bolo zavedenie trhových mechanizmov na poskytovanie podporných služieb s cieľom zlepšiť ich účinnosť<sup>14</sup>. V praxi sa však dosiahlo len málo, hoci v dvoch prípadoch<sup>15</sup>, keď došlo k podniknutiu takýchto opatrení vo Švédsku a v Spojenom kráľovstve, sa podarilo dosiahnuť kladné výsledky (podľa odhadu jedného z poskytovateľov leteckých navigačných služieb dosiahli úspory okolo 50 % v porovnaní s internalizovaným poskytovaním podporných služieb). Z toho vyplýva, že by sa mohlo a malo urobiť viac s cieľom delegovať poskytovanie podporných služieb špecializovaným poskytovateľom.

K prípadnému zavádzaniu trhových mechanizmov bežne dochádza aj v iných odvetviach európskej infraštruktúry - či v rámci trhovej konkurencie alebo pri zápase o trhový podiel v rámci výberového konania týkajúceho sa časovo obmedzených koncesných zmlúv. Progresívne otváranie podporných služieb konkurencii prináša okrem nových obchodných príležitostí pre odvetvie ATM, ale aj ďalšie odvetvia, aj rýchlejšie a finančne menej náročne praktické uplatňovanie nových technológií. Podľa najkonzervatívnejšieho odhadu vychádzajúceho z najnovších skúseností možno v prípade podporných služieb očakávať zhruba 20 % úspor.

Zapájanie konkurencie do všetkých služieb ATM by však, samozrejme, nebolo vhodné. Analýza Komisie poukazuje na to, že kľúčové služby riadenia letovej prevádzky sú prirodzenými monopolmi, a to prinajmenšom vzhľadom na súčasné technológie. Napríklad nie je realizovateľné zriadiť na jednom letisku dve kontrolné veže alebo mať v jednom odvetví dvoch riadiacich letovej prevádzky, ktorí si obchodne konkurujú. Teoreticky by sa v prípade týchto kľúčových služieb mohlo uvažovať o výberových konaniach na koncesie na obmedzené obdobie. Vyžadovali by si však silnú hospodársku reguláciu a dozor.

<sup>14</sup> Nariadenie (ES) č. 550/2004, odôvodnenie 13.

<sup>15</sup> V prípade švédskeho poskytovateľa leteckých navigačných služieb LfV a britského verejného podniku Highlands and Islands Airports (HIAL) zabezpečujú mnohé podporné služby externí dodávatelia.

Praktickejšími návrhmi sú podporné služby, ako napríklad meteorologické služby, letecké informačné služby, spojovacie, navigačné a prehľadové služby. V rámci oblasti ATM i mimo nej existuje veľa spoločností, ktoré by dokázali takéto služby ponúknuť. V záujme zintenzívnenia hospodárskej súťaže by sa poskytovanie týchto služieb mohlo rozdeliť medzi niekoľko subjektov, alebo - ako nedávno navrhla organizácia Eurocontrol vo svojej analýze koncepcie „centralizovaných služieb“ - prideliť jednému poskytovateľovi (prípadne zoskupeniu poskytovateľov) služieb, ktorý by mohol podporovať niekoľkých kľúčových poskytovateľov.

*Komisia zastáva názor, že zavedením trhových mechanizmov sa zvýši efektívnosť poskytovania podporných služieb. V tomto legislatívnom balíku Komisia navrhuje prikróčiť k oddeleniu a otvoreniu niektorých z týchto uvedených podporných služieb súťaži na trhu.*

### **3.3. Posilnenie nezávislosti národných dozorných orgánov**

Národné dozorné orgány zohrávajú pri realizácii projektu jednotného európskeho neba významnú úlohu. Objem úloh od ich zriadenia v roku 2004 postupne narastal. Väčšina z nich stále zdokonaľuje svoj systém práce s cieľom kvalitne vykonávať svoje úlohy. Medzi hlavné oblasti zodpovednosti národných dozorných orgánov patrí overovanie dodržiavania predpisov poskytovateľmi leteckých navigačných služieb, a to vrátane dohľadu nad bezpečným a účinným poskytovaním služieb, organizáciou riadnych kontrol a uzatváraním a vykonávaním dohôd o dohľade nad poskytovateľmi leteckých navigačných služieb v rámci funkčných blokov vzdušného priestoru (FAB). Národné dozorné orgány spolupracujú aj pri zabezpečovaní dohľadu nad poskytovateľmi leteckých navigačných služieb, ktorí pôsobia v inom štáte. Ďalšou, čoraz dôležitejšou úlohou národných dozorných orgánov je príprava plánov výkonnosti poskytovateľov leteckých navigačných služieb, dohľad nad nimi a ich monitorovanie.

Množstvo problémov pri realizácii jednotného európskeho neba možno pripísať ťažkostiam národných dozorných orgánov v súvislosti s neprimeranými zdrojmi, chýbajúcimi odbornými znalosťami či nedostatočnou nezávislosťou od štátnych orgánov a poskytovateľov leteckých navigačných služieb. Tieto skutočnosti mali vplyv ako na procesy certifikácie a dohľad nad poskytovateľmi leteckých navigačných služieb, tak aj na prípravu a uskutočňovanie systému výkonnosti. Nedostatočné riešenie uvedených nedostatkov predstavuje pre realizáciu jednotného európskeho neba vážne riziko.

Problém neprimeraných zdrojov priamo ovplyvňuje technické zručnosti a oslabuje nezávislosť regulačného orgánu voči poskytovateľom leteckých navigačných služieb. Mal by sa riešiť posilnením vzájomnej spolupráce medzi národnými dozornými orgánmi (napríklad na úrovni FAB), intenzívnejšou koordináciou národných dozorných orgánov na úrovni EÚ, vďaka čomu by si mohli vzájomne vymieňať osvedčené postupy a zúčastňovať sa na programoch odborného školenia, ako aj združovaním odborníkov napríklad pod patronátom agentúry EASA. Vďaka vyššej finančnej nezávislosti bude možné vyriešiť súčasné problémy týkajúce sa nedostatku personálu.

Národné dozorné orgány musia pri výkone svojich povinností postupovať nestranne a nezávisle. Aj keď sa v súčasných právnych predpisoch ustanovuje, že „*táto nezávislosť sa dosiahne primeraným oddelením minimálne na funkčnej úrovni*“<sup>16</sup> národných dozorných orgánov a poskytovateľov leteckých navigačných služieb, väčšina štátov si zvolila možnosť štrukturálneho oddelenia. Ani táto možnosť však vždy neprináša želané výsledky, a to najmä v prípade pretrvávajúceho nedostatku zdrojov a odborných poznatkov, v dôsledku čoho dochádza k silnejšiemu vplyvu poskytovateľov leteckých navigačných služieb. Komisia preto

<sup>16</sup> Článok 4 ods. 2 nariadenia (ES) č. 549/2004.

navrhuje súbor záväzných kritérií s cieľom zabezpečiť nezávislé a účinné pôsobenie národných dozorných orgánov.

*Komisia je presvedčená o prioritnej potrebe posilnenia regulačného rámca na dosiahnutie efektívnosti a nezávislosti národných dozorných orgánov, a preto navrhne osobitne záväzné kritériá týkajúce sa nezávislosti a pôsobnosti národných dozorných orgánov.*

#### **4. ODSTRÁNENIE ROZTRIEŠTENOSTI EURÓPSKEHO SYSTÉMU ATM**

##### **4.1. Umožnenie odvetvových partnerstiev**

Účelom funkčných blokov vzdušného priestoru (FAB) je zabráňovať roztrieštenosti vzdušného priestoru vďaka spolupráci medzi poskytovateľmi leteckých navigačných služieb, optimalizácii organizácie a využívania vzdušného priestoru prostredníctvom navrhovania optimálnych riadených sektorov a tratí pokrývajúcich širšie oblasti, čím sa dosiahnu celkové synergie na základe úspor z rozsahu. V roku 2009 sa stanovil záväzný termín na zavedenie FAB vrátane súboru podrobných záväzných kritérií súvisiacich so zlepšením výkonnosti pri poskytovaní služieb, ktorým bol december 2012.

Napriek tomu, že členské štáty a ich poskytovatelia leteckých navigačných služieb vynaložili pri vytváraní FAB veľa úsilia, pokrok v tejto oblasti nie je uspokojivý. Komisia má informácie o deviatich funkčných blokoch vzdušného priestoru, ani jeden z nich však nie je úplne funkčný. Ako sa zdá, pri väčšine blokov bolo zámerom skôr splnenie formálnych požiadaviek ako vytvorenie synergií a dosahovanie úspor z rozsahu.

V prípade funkčných blokov vzdušného priestoru sa skutočná realizácia – na rozdiel od čisto inštitucionálneho rozvoja – často blokovala kvôli obavám, že v prípade realizácie FAB a racionalizácie služieb (napríklad skrátením tratí) by došlo k poklesu toku výnosov z odplát za letecké navigačné služby, a to v niektorých prípadoch o viac ako 30 %. Členské štáty museli v tejto súvislosti riešiť aj početné protesty zamestnancov brániacich si svoje súčasné úrovne počtu zamestnancov.

Okrem toho sa objavili aj sťažnosti týkajúce sa problémov so štátnou suverenitou zamerané na ochranu súčasných monopolov v mene ochrany vojenskej infraštruktúry, cieľov a operácií v európskom vzdušnom priestore. Jednotným európskym nehomom sa síce zabezpečuje preukázateľná ochrana skutočných vojenských potrieb, no aj tak často dochádza k nejasnostiam, pokiaľ ide o jasnú hranicu medzi oprávnenými potrebami a neprimeranou ochranou vnútroštátnych záujmov. Ako sa napokon preukázalo, pre členské štáty je príliš citlivou témou riešenie existujúcich dlhodobých plánov týkajúcich sa amortizácie technickej infraštruktúry a investovania do nej, a to aj napriek súčasnej právnej požiadavke dosiahnuť v prípade FAB optimálne využívanie zdrojov.

Komisia bude pokračovať v konaniach vo veci porušenia predpisov vedených voči členským štátom v súvislosti s FAB, a to najmä v prípadoch, kde sa v nadchádzajúcich mesiacoch jasne nepreukáže pokrok smerom k reforme. Komisia ďalej odhodlane presadzuje, aby sa v rámci FAB prijali organizačné modely vhodné pre vzdušný priestor s integrovanejšou prevádzkou. V súčasnosti je možné, že funkčné bloky vzdušného priestoru budú skutočne potrebovať viac flexibility. Preto je potrebné ešte lepšie právne objasniť, že prostredníctvom FAB možno zabezpečiť rôznorodé dohody týkajúce sa spolupráce medzi jednotlivými poskytovateľmi leteckých navigačných služieb, ktoré slúžia na využívanie synergií a vytváranie rozmanitých partnerských tímov v rámci rôznych projektov na účely zlepšenia výkonnosti. Tieto dohody by sa mohli vzťahovať na spoločné obstarávanie, odbornú prípravu, podporné služby alebo delegovanie služieb. Komisia navrhuje upraviť pravidlá s cieľom umožniť, aby sa vo funkčných blokoch vzdušného priestoru realizovali takéto projekty. Pokiaľ ide o výkonnosť



zlepšenia, o presnom spôsobe zlepšenia výkonnosti by mali rozhodnúť subjekty pôsobiace v danom odvetví.

*V tomto legislatívnom balíku Komisia navrhuje ďalší rozvoj koncepcie FAB. Podľa tejto koncepcie by sa funkčné bloky mali stať stali pružnejším, výkonnostne orientovaným nástrojom poskytovateľov leteckých navigačných služieb, ktorý vychádza z partnerstva s odvetvím, a ktorý je zameraný na dosiahnutie cieľov ukotvených v systéme výkonnosti jednotného európskeho neba.*

*Okrem toho sa väčší dôraz bude klásť na funkciu centrálného manažéra siete vzhľadom na celkové riadenie vzdušného priestoru (pozri oddiel 4.2).*

#### **4.2. Posilnenie úlohy manažéra siete**

Kľúčovým aktérom v rámci realizácie projektu jednotného európskeho neba je manažér siete zodpovedný za sieť systémov manažmentu letovej prevádzky (ATM) EÚ. Centralizovanejším spôsobom by sa vskutku dalo vykonávať čoraz viac funkcií a služieb v rámci európskeho systému ATM. Komisia za manažéra siete vymenovala organizáciu Eurocontrol<sup>17</sup>, ktorá svoju funkciu manažéra siete vykonáva kvalitne. Medzi jej hlavné úlohy patrí každodenná prevencia obmedzení vzdušného priestoru a preťaženií systému, ako aj uľahčovanie letov po priamych tratiach. Tieto funkcie teda slúžia na priamu podporu poskytovateľov leteckých navigačných služieb pri plnení cieľov výkonnosti, ktoré súvisia s letovou kapacitou a efektívnosťou. Úlohu manažéra siete považujú všetky zainteresované strany za zásadnú.

Podpora strategickej a prevádzkovej dimenzie siete si vyžaduje úzku spoluprácu všetkých strán zainteresovaných na prevádzke. Pôvodným zámerom bolo síce vytvoriť silné riadenie s jasnými výkonnými právomocami a kľúčovou účasťou odvetvia, no v praxi úloha manažéra siete spočíva skôr v konsenzuálnom rozhodovaní, ktoré často vyúsťuje do nepresvedčivých kompromisov. Koncepcia odvetvového partnerstva zameraného na zlepšenie poskytovania služieb by sa mala chápať ako cieľ, ktorý vyhovuje aj požiadavkám ďalšej reformy organizácie Eurocontrol (pozri oddiel 5.2). Takto by sa poskytovatelia leteckých navigačných služieb a používatelia vzdušného priestoru podieľali na fungovaní manažéra siete ako istého druhu spoločného podniku. Týmto modelom sa zabezpečí oddelenie manažéra siete od regulačných orgánov. Vďaka tomuto modelu dochádza k zmene postavenia manažéra siete od medzivládnej organizácie smerom k bežnému poskytovateľovi leteckých navigačných služieb. Okrem toho sa počíta s investíciami do manažéra siete, ktoré sú v súlade s obchodnými plánmi strán zainteresovaných na prevádzke, pretože odvetvoví partneri budú organizáciu vnímať ako súčasť svojho podniku, a teda budú pripravenejší investovať do jej prevádzky.

Súčasnú operáciu manažéra siete sa týkajú len čiastkové súbory funkcií a služieb, ktoré sú potrebné na optimalizovanie výkonnosti siete. Z uvedeného dôvodu je potrebné postupne rozširovať pôvodný prevádzkový rozsah činností manažéra siete.

*Komisia preto v tomto legislatívnom balíku navrhuje posilniť úlohu **manažéra siete** na základe zefektívneného riadenia, ktoré zástupcom odvetvia (poskytovateľom leteckých navigačných služieb, používateľom vzdušného priestoru, ako aj letiskám) prináša významnejšiu úlohu. Vďaka tomu bude možné jeho rozsah rozšíriť aj o nové funkcie (vrátane aspektov navrhovania vzdušného priestoru) a služby súvisiace so sieťovými operáciami, ktoré má vykonávať **manažér siete** na centrálnej úrovni.*

<sup>17</sup> Vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) č. 677/2011 sa zriadila funkcia riadenia siete. Na základe rozhodnutia Komisie z júla 2011 bola za manažéra siete vymenovaná organizácia Eurocontrol.

## 5. BUDOVANIE KONZISTENTNEJŠIEHO INŠTITUCIONÁLNEHO RÁMCA

### 5.1. Úloha Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva (EASA) pri manažmente letovej prevádzky

Agentúra EASA zohráva od roku 2002 ústrednú úlohu v politike EÚ v oblasti letectva vzhľadom na svoj cieľ dosiahnuť vysokú jednotnú úroveň bezpečnosti, ako aj ďalej napĺňať tradičné ciele EÚ týkajúce sa rovnocenných podmienok, voľného pohybu, ochrany životného prostredia, prevencie regulačnej duplicity, podpory pravidiel Medzinárodnej organizácie civilného letectva (ICAO) a podobne. V roku 2009<sup>18</sup> sa rozsah zodpovednosti agentúry EASA rozšíril o bezpečnostné aspekty týkajúce sa manažmentu letovej prevádzky a letísk. V rámci tohto rozšírenia zodpovednosti v roku 2009 o manažment letovej prevádzky došlo k duplicite v tom zmysle, že na niektoré úlohy sa teraz vzťahujú ako právne predpisy týkajúce sa jednotného európskeho neba, tak aj základné nariadenie týkajúce sa agentúry EASA. Išlo však o zámerný krok, ktorého cieľom bolo vyhnúť sa počas prechodnej fázy možným medzerám v regulačnom rámci. Vzhľadom na tieto právne predpisy je však zrejmé, že po zavedení zodpovedajúcich vykonávacích predpisov týkajúcich sa agentúry EASA by Komisia mala navrhnúť zmeny s cieľom odstrániť existujúce prekryvanie predpisov<sup>19</sup>.

V oblastiach, akými sú osvedčovanie spôsobilosti posádok lietadiel alebo letovej spôsobilosti, zabezpečuje agentúra EASA prípravu všetkých technických predpisov. Pri manažmente letovej prevádzky však išlo o iný prípad, pretože vzhľadom na významnú úlohu, ktorú organizácia Eurocontrol naďalej zohráva, pokiaľ ide o otázky netýkajúce sa bezpečnosti, došlo k vymedzeniu rozdielu medzi predpismi, ktoré sa týkajú bezpečnosti a predpismi, ktoré sa jej netýkajú. Problém spočíva v tom, že všetky technické predpisy týkajúce sa ATM obsahujú bezpečnostné prvky, ako aj prvky týkajúce sa kapacity, nákladov a efektívnosti. Ich vykonávanie je preto náročné najmä vzhľadom na skutočnosť, že čoraz vyšší počet predpisov o ATM má vplyv aj na palubné systémy, a teda aj na letovú spôsobilosť, letecké operácie, odbornú prípravu a podobne. Termín realizácie projektu SESAR sa blíži a s ním sa vynára problém zladenia rôznych technických predpisov. Túto situáciu môže ešte skomplikovať skutočnosť, že regulačný systém musí uľahčovať a nariaďovať realizáciu všetkých súvisiacich technológií a koncepcií. V tejto súvislosti je potrebný posun smerom k jednotnej regulačnej stratégii, štruktúre predpisov a konzultačnému procesu pod záštitou agentúry EASA, okrem iného aj v záujme zabezpečenia riadneho zapojenia všetkých zainteresovaných strán vrátane používateľov vzdušného priestoru, letísk, poskytovateľov služieb a vojenských subjektov.

*V tomto legislatívnom balíku Komisia navrhuje eliminovať prekryvanie nariadení týkajúcich sa jednotného európskeho neba a agentúry EASA a zodpovedajúcim spôsobom sa v rámci jednotlivých inštitúcií podeliť o pracovné úlohy. Komisia by sa preto mala zameriavať na kľúčové otázky ekonomickej regulácie, kým agentúra EASA zabezpečí koordinovanú prípravu všetkých technických predpisov a dohľad nad nimi, pričom bude vychádzať z odborných poznatkov organizácie Eurocontrol, členských štátov a zainteresovaných strán z odvetvia. Komisia v rámci svojho návrhu využíva príležitosť na aktualizáciu nariadenia o agentúre EASA tak, aby sa v ňom uvádzali aktuálne odkazy na komitológiu v súlade s Lisabonskou zmluvou, ako aj odkazy na riadenie agentúry EASA v súlade so spoločným návrhom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie z júla 2012 týkajúcim sa decentralizovaných agentúr EÚ. Uvedená dohoda obsahuje aj štandardizáciu názvov agentúr EÚ s cieľom zmeniť názov agentúry EASA na „Agentúra Európskej únie pre letectvo (EAA)“.*

<sup>18</sup> Nariadenie (ES) č. 1108/2009 z 21. októbra 2009 (Ú. v. EÚ L 309, 24.11.2009, s. 51).

<sup>19</sup> Pozri článok 65a nariadenia (ES) č. 216/2008 z 20. februára 2008 (Ú. v. EÚ L 79, 19.3.2008, s. 1) v zmenenom znení.

## 5.2. Zameranie organizácie Eurocontrol na riadenie a prevádzku európskej siete ATM

Organizácia Eurocontrol je významným subjektom zúčastňujúcim sa na realizácii iniciatívy jednotného európskeho neba. Pôvodne bola zriadená na účely poskytovania kolektívneho systému riadenia letovej prevádzky v šiestich európskych štátoch<sup>20</sup>. V ďalších rokoch sa jej úlohy rozšírili o širokú škálu úloh súvisiacich s ATM, vďaka čomu sa stala významným centrom pre odbornosť v oblasti ATM. Na základe rozšírenia pôsobnosti EÚ o otázky ATM začala organizácia Eurocontrol proces vlastnej reorganizácie v záujme zosúladenia svojej organizácie s politikou jednotného európskeho neba vrátane dodržiavania zásady oddelenia regulačných činností od poskytovania služieb, ako aj zamedzovania duplicite vzhľadom na rastúci význam úlohy Komisie a agentúry EASA v rámci činností v oblasti letectva, akými sú tvorba politiky, regulácia, osvedčovanie a dohľad. EÚ sa v roku 2003 stala dočasným členom tejto organizácie. V rámci aktuálne prebiehajúceho procesu reformy organizácie Eurocontrol bola táto organizácia v roku 2010 vymenovaná za orgán na preskúmanie výkonnosti a v roku 2011 za manažéra siete. Od roku 2007 je Eurocontrol účastníkom a zakladajúcim členom spoločného podniku SESAR. V roku 2012 v záujme lepšej koordinácie svojich činností uzavrela organizácia Eurocontrol spolu s EÚ dohodu na vysokej úrovni, v ktorej sa uvádza, že prostredníctvom pomoci Európskej únii, ktorá zohráva úlohu jednotného európskeho regulačného orgánu, môže organizácia Eurocontrol prispieť k zriadeniu účinného európskeho systému manažmentu letovej prevádzky. V tejto súvislosti bude organizácia Eurocontrol naďalej podporovať Komisiu a agentúru EASA pri príprave pravidiel a nariadení.

V tejto súvislosti sa už podnikli dôležité kroky. Záverečná časť procesu reformy organizácie Eurocontrol sa začala v roku 2013. Eurocontrol zostáva medzivládnu organizáciou, do ktorej stanov a rozhodovacích orgánov (ako napr. dočasná rada) sa ešte nepremietli výsledky najnovších reformných zmien. Komisia podporuje aktuálnu reformu organizácie Eurocontrol, ktorá sa bude zameriavať na riadenie a prevádzku európskej siete ATM.

EÚ už uznala osobitný význam tejto úlohy, a to poverením organizácie Eurocontrol výkonom funkcií manažmentu siete v zmysle v právnych predpisov týkajúcich sa jednotného európskeho neba. Tieto funkcie by sa mohli ďalej zdokonaľovať, a pritom by sa mohla ďalej zlepšovať aj efektívnosť siete – napríklad prostredníctvom pridelovania dodatočných sieťových funkcií manažérovi siete, alebo prostredníctvom zadávania centralizovaných služieb, ktoré by mohli využívať poskytovatelia leteckých navigačných služieb, externým subjektom z odvetvia. Takýto vývoj je potrebné podporovať v úplnom súlade s právnym rámcom jednotného európskeho neba a v kontexte projektu SESAR. Nemožno ho však dosiahnuť bez posunu riadenia tejto organizácie smerom k prostrediu s výraznejšou úlohou odvetvia (pozri oddiel 4.2).

*Dočasné riadiace orgány organizácie Eurocontrol začali v máji 2013 diskutovať o reforme organizácie. Komisia má v úmysle zapojiť sa do tejto diskusie. V tejto súvislosti je pripravená koordinovať pozíciu členských štátov s cieľom zaistiť pružnú revíziu dohovoru o organizácii Eurocontrol so začiatkom v roku 2014, a zamerať sa v rámci organizácie Eurocontrol na prevádzkové úlohy, s ktorými má najviac odborných skúseností.*

## 6. ZÁVERY

Realizácia iniciatívy jednotného európskeho neba je prioritným cieľom v oblasti európskej leteckej politiky, v rámci ktorej existuje doteraz nevyužitý potenciál úspor s osobitným významom nielen pre odvetvie letectva, ale aj pre celé európske hospodárstvo. Na základe

<sup>20</sup> Belgicko, Francúzsko, Nemecká spolková republika, Luxembursko, Holandsko a Spojené kráľovstvo.

analýzy uvedenej v súčasnom oznámení a súvisiaceho posúdenia vplyvu Komisia navrhuje legislatívny balík (SES2+) zameraný na konsolidáciu a prípadné urýchlenie procesu reformy manažmentu letovej prevádzky v Európe. Na splnenie tohto cieľa bude potrebné ďalej riešiť problémy súvisiace s nedostatočne účinným poskytovaním leteckých navigačných služieb a pokračovať v úsilí o defragmentáciu európskeho systému manažmentu letovej prevádzky. Legislatívne návrhy predstavujú evolúciu, nie revolúciu. Sú teda pokračovaním (nie iba nahradením) predchádzajúcich reforiem. Tieto návrhy by však mali významne prispieť k tomu, aby sa na základe výsledkov dosahovaných už od roku 2004 európsky systém ATM v nasledujúcich rokoch pretransformoval na efektívnejšie integrovaný prevádzkový vzdušný priestor.