



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.6.2017
COM(2017) 286 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Letalstvo: odprta in povezana Evropa

{SWD(2017) 207 final}

1. UVOD

1.1. Močan letalski sektor za močnejšo Unijo

Letalstvo je ključnega pomena za Evropsko unijo. Pospešuje gospodarsko rast, ustvarja delovna mesta, spodbuja trgovino in omogoča ljudem, da potujejo. Danes evropsko letalstvo predstavlja 26 % svetovnega trga in tako k bruto domačemu proizvodu Evrope letno prispeva 510 milijard EUR ter podpira 9,3 milijona delovnih mest v Evropi.

Odprti in povezani letalski trgi omogočajo cenovno ugodnejše lete in večjo izbiro destinacij za potovanja po vsem svetu. Povezave v zračnem prometu so pomembne za potnike in podjetja ter gospodarstvo na splošno, saj bolj ko je mesto, regija ali država z zračnim prometom povezana z drugimi destinacijami v Evropi in po svetu, večjo rast je mogoče ustvariti. Potovanje z letalom se je znatno povečalo od ustanovitve enotnega letalskega trga EU pred 25 leti. Število dnevnih letov se je med letoma 1992 in 2016 povečalo z manj kot 10 000 na okoli 23 000. Poleg tega imajo potniki danes na voljo več destinacij. Danes obstaja približno 7 400 rut, medtem ko jih je bilo leta 1992 manj kot 2 700. V letu 2015 je več kot 1,45 milijarde potnikov odpotovalo z letališč EU ali pristalo na njih.

Evropsko letalstvo mora ostati konkurenčno v svetovnem merilu in izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja spreminjajoče se svetovno gospodarstvo, in sicer na trajnosten način. Evropska komisija je zato decembra 2015 predstavila „Letalsko strategijo za Evropo“¹, ki predstavlja ambiciozno vizijo za prihodnost evropskega letalstva. Njen cilj je spodbujanje evropskega gospodarstva, krepitev evropske industrijske baze in globalnega vodilnega položaja Evrope v letalstvu ter hkrati obravnavanje okoljskih in podnebnih izzivov, s čimer neposredno prispeva k doseganju [strateških prednostnih nalog](#) Komisije.

1.2. Letalska strategija za Evropo prinaša rezultate

Letalska strategija za Evropo je določila niz političnih ukrepov, ki jih je treba sprejeti v prihodnjih letih. To sporočilo ter predlog in smernice, ki se nanj nanašajo, so predstavljeni istočasno in prispevajo k tej strategiji, natančneje ukrepu, namenjenemu, da se dosežeta:

- **ohranitev vodilnega položaja v mednarodnem letalstvu**, in sicer z ohranjanjem konkurence ter olajševanjem tujih naložb v letalske prevoznike EU ter
- **odprava omejevanja rasti v evropskem zračnem prostoru**, in sicer z izboljšanjem povezljivosti in učinkovitosti zračnega prostora.

2. VODILNA VLOGA V MEDNARODNEM LETALSTVU

2.1. Varovanje konkurence v letalstvu

EU prinaša izboljšanje dostopa do trga in naložbene priložnosti za evropski letalski promet na pomembnih čezmorskih trgih, saj pomaga okrepi svojo prisotnost na mednarodni ravni in zagotoviti odprte tržne pogoje za vse letalske prevoznike EU. Sklepanje letalskih sporazumov EU s tretjimi državami podpira odprt in povezan trg. Ponuja več letov in destinacij po

¹ Sporočilo Komisije z naslovom „Letalska strategija za Evropo“, COM/2015/0598 final.

ugodnejših cenah. Nekateri sporazumi že obstajajo, o drugih trenutno še potekajo pogajanja ali pa jih je treba podpisati (Ukrajina), v naslednjih letih pa se glede na priporočila Komisije Svetu o odprtju nadaljnjih pogajanj pričakuje, da bo teh sporazumov še več.

Danes nimamo mednarodnih standardov znotraj Svetovne trgovinske organizacije ali Mednarodne organizacije civilnega letalstva, ki bi zajemala dostop do trgov. EU zato določa pogoje za odprtje trga s tretjimi državami prek svojih letalskih sporazumov, s čimer bi ustvarila pravno predvidljivost in pravno varnost za vlagatelje.

Vendar pa je evropska povezljivost brez letalskega sporazuma EU z zadevno tretjo državo ali kadar obstoječi sporazumi (EU ali nacionalni) ne vsebujejo dovolj pravil, ki obravnavajo prakse, ki negativno vplivajo na konkurenco, lahko oškodovana, če so letalski prevozniki EU predmet takšnih praks s strani tretjih držav ali subjektov iz tretjih držav. Če se dopušča njihovo izvajanje, imajo lahko takšne prakse dolgoročno negativen učinek na konkurenčen položaj na trgu ter posledično prinašajo manjšo izbiro, slabšo povezljivost ter višje cene za državljane EU in podjetja.

Letalski prevozniki EU so seveda odgovorni za lastno konkurenčnost in bi morali še naprej prilagajati svoje proizvode in poslovne modele glede na razmere na trgu. Kadar pa sta povezljivost Unije in konkurenčnost v mednarodnem zračnem prometu ogrožena z diskriminatornimi praksami, bi morala EU ustrezno ukrepati.

Za zmanjšanje tveganja praks, ki vplivajo na konkurenco, so potrebni različni ukrepi. Prvič, EU in njene države članice bi morale okrepiti svoja prizadevanja v mednarodnem kontekstu Mednarodne organizacije civilnega letalstva in Svetovne trgovinske organizacije za dejavno podporo pri pripravi večstranskih pravil, ki zagotavljajo enake pogoje za dostop do trga in enake konkurenčne pogoje na globalni ravni za vse letalske prevoznike. Drugič, EU in njene države članice bi morale še naprej sodelovati s tretjimi državami in to vprašanje obravnavati v okviru letalskih sporazumov². Ta dva ukrepa EU sta prednostna.

Potrebna so tudi pravila na ravni EU, ki bodo omogočala vložitev pritožb pri Komisiji. Komisija lahko nato izvede preiskavo, da bi ugotovila, ali so bili letalski prevozniki EU oškodovani s takšnimi praksami s strani tretjih držav, kar bi lahko povzročilo sprejetje izravnalnih ukrepov. Izkazalo se je, da je sedanja uredba, ki ureja te zadeve³, neustrezno prilagojena glede svojega pristopa in jo je treba nadomestiti z učinkovitejšim instrumentom.

Komisija:

- **predlaga novo uredbo, da zavaruje konkurenco v zračnem prevozu, s čimer bo nadomestila Uredbo (ES) št. 886/2004 in**
- **poziva Svet, naj omogoči odprtje pogajanj za nadaljnje celovite letalske sporazume EU (Bahrajn, Kuvajt, Kitajska, Mehika, Oman in Saudova Arabija) in se čim prej odloči glede podpisa celovitega letalskega sporazuma EU z Ukrajino.**

² http://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy/external_policy.

³ Uredba (ES) št. 868/2004 o varstvu pred subvencioniranjem in nepošteno prakso oblikovanja cen, ki povzroča škodo letalskim prevoznikom Skupnosti pri izvajanju zračnega prevoza iz tretjih držav.

2.2. Pospeševanje tujih naložb v letalsko prevoznništvo EU

Za zagotovitev rasti potrebujejo evropski letalski prevozniki dostop do naložb, tudi tujih.

Liberalizacija letalskega trga EU je odstranila vse ovire za naložbe med evropskimi letalskimi prevozniki. Večja sposobnost preživetja letalskih prevoznikov in zagotovitev večjega števila letov pa prinašata koristi tako letalskim prevoznikom kot tudi potnikom.

Tujim letalskim prevoznikom ni dovoljeno le opravljanje dejavnosti v EU, ampak lahko tudi vlagajo v letalske prevoznike EU. Vendar v skladu s sedanjimi pravili⁴ vlaganje v letalske prevoznike EU s strani tretjih držav ali državljanov tretjih držav ne sme presegati 49 % lastništva, dejanski nadzor nad družbo pa mora ostati v rokah držav članic ali njihovih državljanov. Če ta pogoj ni izpolnjen, se letalskim prevoznikom ne sme dovoliti opravljanje dejavnosti ali nadaljevanje opravljanja dejavnosti kot letalski prevozniki EU. Zaradi več velikih tujih naložb v zadnjih letih so države članice EU in Komisija začele pregledovati naložbena pravila, da bi tako zagotovile, da te zahteve ostajajo izpolnjene.

Komisija predstavlja razlagalne smernice o trenutnih pravilih glede lastništva in nadzora iz Uredbe (ES) št. 1008/2008, ki naj bi izboljšale pravno varnost ter zagotovile boljše razumevanje za tuje vlagatelje in letalske prevoznike, katerim je na podlagi njihovih naložbenih shem dovoljeno delovanje kot letalski prevoznik EU. Navedene smernice predstavljajo metodologijo, ki jo je Komisija uporabila ob oceni zahtev glede lastništva in nadzora, kar je pomembno zlasti za primere tujih naložb.

Komisija bo nato pregledala pravila o lastništvu in nadzoru in jih po potrebi prilagodila, da bodo še naprej ustrezna ter učinkovita na hitro spreminjajočem se letalskem trgu.

Komisija:

- **predstavlja razlagalne smernice o pravilih o lastništvu in nadzoru evropskih letalskih prevoznikov, ki so zajeta v Uredbi (ES) št. 1008/2008, ter**
- **izvaja pregled pravil o lastništvu in nadzoru letalskih prevoznikov EU kot del ocenjevanja Uredbe (ES) št. 1008/2008⁵.**

3. REŠEVANJE VPRAŠANJA OMEJITVE RASTI V EVROPSKEM ZRAČNEM PROSTORU

3.1. Izboljšanje povezav v zračnem prometu

Potovanje z letalom je za nekatere regije EU še vedno izziv, kar lahko velja tudi za najbolj oddaljene regije. EU je spoznala, da je treba obravnavati primere, ko na nekaterih rutah zaradi posebnih pogojev, nezadostnega povpraševanja ali nedelovanja trga pride do pomanjkanja zadostnega števila letov, ki bi zadovoljilo potrebe lokalnih skupnosti. V takih primerih lahko obveznosti javne službe zlasti zagotovijo, da so obrobne in razvojne regije dobro povezane z

⁴ Uredba (ES) št. 1008/2008.

⁵ Predlogi bodo predmet zahtev Komisije za boljšo pravno urejanje.

ostalo Evropo. Da ne bi škodovali konkurenci, so obveznosti javne službe v EU dovoljene le pod zelo posebnimi pogoji, določenimi v Uredbi (ES) št. 1008/2008. Vendar izkušnje kažejo, da se obstoječa pravila ne izvajajo vedno na dosleden način, kar lahko omaja cilj ohranitve povezljivosti in konkurenčnosti na teh rutah.

Komisija zato predstavlja razlagalne smernice, ki bodo pojasnile vprašanja, ki so jih države članice in lokalni organi izpostavili pri zasnovi, oblikovanju in izvajanju svojih režimov za obveznost javne službe. V smernicah bo opisana metodologija, ki jo je Komisija uporabila pri ocenjevanju obveznosti javne službe. Ta bi morala državam članicam, kadar je to primerno, pomagati pri pravilni in učinkoviti uporabi pravil obveznosti javne službe, kot eni od možnosti za zapolnitev vrzeli glede povezljivosti. V naslednjem koraku bodo pravila o obveznosti javne službe pregledana in po potrebi prilagojena, da se zagotovi njihova nadaljnja učinkovitost in jasnost.

Komisija:

- **predstavlja razlagalne smernice o pravilih o obveznosti javne službe, določenih v Uredbi (ES) št. 1008/2008, in**
- **opravi ponovni pregled pravil o obveznosti javne službe v okviru ocene Uredbe (ES) št. 1008/2008.**

Službe Komisije poleg tega trenutno razvijajo indeks povezljivosti, ki bo omogočil lažje prepoznavanje vrzeli v povezanosti regij EU in primerjanje njihovih različnih ravni povezanosti z letalskim prevozom. Ta indeks bo objavljen do konca leta 2017.

3.2. Izboljšanje učinkovitosti zračnega prometa

Glavni izziv za rast evropskega letalstva je zmanjšati omejitve učinkovitosti, ki znatno ovirajo zmožnost evropskega letalskega sektorja pri trajnostni rasti in mednarodni konkurenčnosti ter povzročajo zamude. Razdrobljenost evropskega zračnega prostora pomeni stroške v višini najmanj 3 milijard EUR letno in do 50 milijonov ton ogljikovega dioksida.

Enotno evropsko nebo je konkreten primer področja, na katerem EU dosega spremembe s povečanjem zmogljivosti, izboljšanjem varnosti in zmanjšanjem stroškov ob hkratnem zmanjšanju okoljskega odtisa letalstva. Kljub tem izboljšavam pa motnje v prometu, ki so posledica neugodnih vremenskih razmer, tehničnih napak, izjemnih dogodkov, kriznih razmer, kakor tudi industrijskih akcij, še naprej resno ovirajo letalski prevoz v Evropi⁶. Poleg tega so številne pomembne reforme, ki jih je Komisija predlagala, da bi izboljšala učinkovitost zračnega prostora s krajšimi rutami ter nižjimi operativnimi in okoljskimi stroški, v Svetu blokirane še od leta 2014 (SES 2+). Te reforme bi lahko v naslednjih 20 letih ustvarile prihranek v višini 36 milijard EUR ter do 11 000 delovnih mest.

⁶ V letu 2016 so bili vzroki in deleži zamud pri upravljanju pretoka zračnega prometa (ATFM) na ruti naslednji: zmogljivost/kadrovska struktura ATC (57 %), vremenske razmere (19 %), stavke v upravljanju zračnega prometa (ATM) (14 %) in drugi dogodki (9 %).

Izmed vseh razlogov za motnje v zračnem prometu je industrijska akcija v obliki stavke tista, ki predstavlja najbolj zapletene izzive, saj stavke v upravljanju zračnega prometa navadno povzročijo vrsto odpovedanih letov in zamud, potniki pa posledično običijo na letališčih. Ti ukrepi resno vplivajo na delovanje notranjega trga⁷. Med letoma 2005 in 2016 je bilo zaradi stavk v upravljanju zračnega prometa odpovedanih 243 660 letov, kar je prizadelo približno 27 milijonov potnikov. V istem obdobju so samo zamude, ki so bile posledica industrijske akcije upravljalcev zračnega prometa, letalske prevoznike stale več kot 1 milijardo EUR.

Pravica do stavke je temeljna pravica⁸. Danes jo ureja v glavnem nacionalna zakonodaja. Nekaterne prakse, ki so danes v različnih državah članicah že v veljavi, prispevajo k zmanjšanju odpovedi in zamud letov za evropske potnike. Komisija je opredelila številne operativne ukrepe, ki bi jih deležniki lahko izvajali za obravnavo teh težav. Ti vključujejo izboljšanje socialnega dialoga v sektorju upravljanja zračnega prometa – na podlagi zbirke orodij, ki so jo razvili socialni partnerji, a tudi vnaprejšnjega obvestila o stavkah sindikatov, posamične prigrisavitve zaposlenih, zaščite preletov in zaščite prometnih konic v letalskem prometu.

Komisija:

- **poziva države članice in deležnike, vključno s socialnimi partnerji, k uporabi naslednjih praks za izboljšanje neprekinjenosti izvajanja storitev pri upravljanju zračnega prometa:**
 - **spodbujanje uspešnega in učinkovitega socialnega dialoga z akterji, ki upravljajo zračni promet** – za zmanjšanje vpliva industrijske akcije na mrežo za upravljanje zračnega prometa je treba začeti z zmanjšanjem verjetnosti stavk preko boljšega socialnega dialoga;
 - **zgodnje obveščanje sindikatov o stavkah** – dovolj zgodnje obveščanje o stavkah, da bi lahko deležniki v letalstvu pred industrijsko akcijo pripravili načrte za zmanjšanje tveganja (npr. vsaj 14 dni pred začetkom stavke);
 - **priprava individualnih obvestil članov osebja o njihovem sodelovanju v industrijski akciji** – dovolj zgodnja individualna obvestila članov osebja, da lahko vodstvo organizira zračni promet in vodi osebje pred začetkom stavke (npr. 72 ur pred začetkom stavke);
 - **ohranjanje preletov držav članic, v katerih poteka stavka** – zagotovitev 100 % kontinuitete storitev za lete, ki prečkajo zračni prostor držav članic, v katerih poteka stavka, bo znatno zmanjšala učinek na celotno evropsko mrežo za upravljanje zračnega prometa;
 - **zaščita zračnega prometa v času prometnih konic** – stavke, ki naj bi potekale v

⁷ Zato od uvedbe enotnega evropskega neba leta 2004 letalsko omrežje EU beleži 375 dni stavk, kar ustreza več kot enemu letu stavke v trinajstletnem obdobju.

⁸ Zapisano v členu 28 Listine o temeljnih pravicah, ki določa, da: „Delavci in delodajalci ali njihove organizacije imajo v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji pravico pogajati se in sklepati kolektivne pogodbe na ustreznih ravneh, v primeru nasprotja interesov pa do kolektivnih ukrepov za obrambo svojih interesov, vključno s stavko“. Glej tudi člen 6 Evropske socialne listine (revidirane), ki priznava pravico delavcev in delodajalcev do kolektivnih ukrepov v primerih navzkrižij interesov, vključno s pravico do stavke.

času dnevnih in letnih prometnih konic, bi bilo treba preprečiti.

- **spodbuja operativne deležnike in upravitelja omrežja k okrepitvi medsebojnega sodelovanja za odpravo zastojev v prometu v primeru stavk in nadaljnjemu razvoju obstoječih ukrepov za zmanjšanje tveganja. Izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa so pozvani k sklenitvi dvostranskih ali večstranskih sporazumov o sodelovanju, da bi izboljšali neprekinjenost storitve v primeru stavk. Upravitelj omrežja bi moral spremljati napredek na tem področju preko registra o stavkah;**
- **bo skupaj z deležniki še dodatno preučila koncept bolj integriranega operativnega zračnega prostora, da bi zagotovila optimalno neprekinjenost storitve. Komisija bo tudi preučila ukrepe v okviru uspešnosti enotnega evropskega neba, da bi bolje odražali vpliv stavk na učinkovitost upravljanja zračnega prometa;**
- **poziva sozakonodajalce, naj hitro sprejmejo predloge enotnega evropskega neba (SES 2+), in nadaljuje sodelovanje z državami članicami in deležniki v smeri popolnega izvajanja enotnega evropskega neba.**

4. ZAKLJUČEK

Močan, konkurenčen in trajnosten evropski letalski sektor je ključnega pomena za podporo gospodarstvu EU.

Letalstvo EU mora ohraniti vodilno vlogo na mednarodni ravni. To bi moralo biti omogočeno zlasti z odpiranjem novih mednarodnih trgov in zagotovitvijo odprte konkurence med letalskimi prevozniki. Tuje naložbe v letalske prevoznike EU bi bilo treba olajšati.

EU bi morala imeti tudi čim večjo povezljivost in kar najbolj učinkovit zračni prostor. Ukrepi na nacionalni ravni in ravni EU bodo omogočili učinkovito delovanje letalskega sektorja v primerih nedelovanja trga ali motenj v zračnem prometu.

Zgoraj navedeni ukrepi so potrebni za odprt in povezan letalski trg, ki prinaša neposredne koristi državljanom EU, delavcem in podjetjem.