

BACKGROUND REPORT

PRAGUEPRAŽSKÝ
STUDENTSTUDENTSKÝ
SUMMIT



EU

Jednotné evropské nebe





Jednotné evropské nebe

1 Zasazení do kontextu

Letecká doprava se neustále rozvíjí, v rámci Evropské unie lze zaznamenat přes 30 tisíc letů každý den, přičemž poslední prognózy ukazují, že tento objem by měl do roku 2035 vystoupat o 50 %, tj. na bezmála 15 milionů letů ročně. Taková zátěž tlačí letiště a uspořádání (řízení) letového provozu na hranice jejich možností.

Problematická je zejména **roztříštěnost uspořádání letového provozu (ATM)**, která brání optimálnímu využívání kapacity a je pro letectví zbytečnou finanční zátěží. Zároveň může být bezpečnostním rizikem (může vést v krajních případech např. ke srážce letadel).

Stávající systém je především neefektivní. K tomu uvádí tisková zpráva (11. 10. 2012) Zastoupení Evropské komise v ČR: „*Neefektivnost, jež je důsledkem roztříštěného evropského vzdušného prostoru, způsobuje dodatečné náklady ve výši téměř 5 miliard EUR ročně. Každý let prodlužuje v průměru o 42 kilometrů, následkem čehož letadla spalují více paliva, produkují více emisí a platí více v nákladných uživatelských poplatcích. Vede také k větším zpožděním. Spojené státy kontrolují stejně velký vzdušný prostor s větším objemem provozu s téměř polovičními náklady.*“¹

2 Dosavadní vývoj

Výsledky dosavadní legislativy a jejího provádění shrnuje Komise ve zprávě Evropskému parlamentu a Radě o provádění právních předpisů o jednotném nebi s podtitulem „čas konat“ ze 14. 11. 2011, COM(2011) 731.²

Iniciativa **jednotné evropské nebe (SES)** byla zahájena v roce 2000 a první právní předpisy byly přijaty v roce 2004 (tzv. SES I).³ Jejím cílem je především omezit roztříštěnost evropského vzdušného prostoru a současně zvýšit jeho kapacitu a bezpečnost. První vlna legislativy přinesla základní institucionální rámec, normy bezpečnosti a interoperability, pravidla vzdušného prostoru a uspořádání toku letového provozu. Zpráva Komise konstatuje, že první legislativní rámec byl nezbytný, ale nikoli dostačující.⁴

Komise proto vypracovala další balíček návrhů, tzv. Jednotné evropské nebe II (SES II), který stál na čtyřech pilířích:

- regulace výkonnosti;
- jediná bezpečnostní síť;
- otevření se novým technologiím;
- uspořádání pozemní kapacity.⁵

¹Srov. http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/12_1089_cs.htm.

²Dostupné online: http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/doc/reports/2011_11_14_com_2011_07_31_f_rapport_cs.pdf.

³Srov. http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/124020_cs.htm.

⁴Zpráva Komise, COM(2011) 731, str. 2.

⁵Srov. http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/tr0003_cs.htm.



Ani schválení těchto návrhů (2009) nenaplnilo očekávání, která jsou do ambiciózního projektu vkládána. Místopředseda Komise **Siim Kallas**, zodpovědný za dopravu, tedy předložil na jaře roku 2013 nové legislativní návrhy s cílem urychlit realizaci projektu. Nechal se přitom slyšet, že jednotné evropské nebe je v oblasti letectví jeho největší prioritou a že se jedná o „příliš důležitý projekt na to, aby si mohl dovolit neuspět“.⁶

3 Jednotné evropské nebe 2+

Dosavadní pokrok v oblasti jednotného evropského nebe sumarizoval místopředseda Komise Kallas na konferenci v kyprském Limassolu: „Po více než deseti letech zůstávají klíčové problémy stejné: příliš malá kapacita vytváří potenciál pro negativní dopad na bezpečnost, to vše za příliš vysoké ceny. Objevují se náznaky změn, ale celkový pokrok je příliš pomalý a omezený. Musíme přemýšlet o jiných řešeních a rychle je použít. Potýkáme se s velkou mírou fragmentace podle národních hranic. Slíbená zlepšení nebyla realizována.“⁷

Aktuálně leží na stole tři dokumenty Komise týkající se přepracování právního rámce jednotného evropského nebe:

- **COM(2013) 408** – sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů: urychlit realizaci projektu jednotného evropského nebe;⁸
- **COM(2013) 409** – návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 216/2008, pokud jde o letiště, uspořádání letového provozu a letové navigační služby;⁹
- **COM(2013) 410** – návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o provádění jednotného evropského nebe (přepracované znění).¹⁰

Pro detailnější seznámení s problematikou (nad rámec tohoto stručného pojednání) lze doporučit zejména celé sdělení (č. 408) a dále krátké důvodové zprávy k oběma návrhům nařízení (č. 409 a 410, vždy na začátku dokumentu).

Komise shrnuje své záměry takto: „Úspěch projektu jednotného evropského nebe je i nadále klíčovou prioritou evropské politiky v oblasti letectví. Jeho dosud nerealizovaný potenciál má přinést významné úspory pro odvětví letectví a nepochybně i pro evropské hospodářství jako celek. Na základě analýzy obsažené v tomto sdělení a souvisejícího posouzení dopadů Komise navrhuje legislativní balíček (SES2+), kterým se konsoliduje a v rámci možností urychluje reforma uspořádání letového provozu v Evropě díky novým řešením nedostatků v poskytování letových navigačních služeb a díky pokračujícímu úsilí o odstranění roztržitosti evropského systému ATM. Legislativní návrhy vycházejí z evolučního, nikoli revolučního přístupu. Na předchozí reformy tedy navazují, místo aby je zcela nahrazovaly. Měly by však významně přispět k tomu, aby se v návaznosti na výsledky, kterých již bylo dosaženo od roku 2004, evropský systém ATM v nadcházejících letech přeměnil v účinnější integrovaný provozní vzdušný prostor.“¹¹

⁶Srov. http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/12_1089_cs.htm.

⁷Srov. http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/12_1089_cs.htm.

⁸Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0408:FIN:CS:PDF>.

⁹Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0409:FIN:CS:PDF>.

¹⁰Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0410:FIN:CS:PDF>.

¹¹Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů: urychlit realizaci projektu jednotného evropského nebe, COM(2013) 408, str. 11 [zvýraznění autor].



Legislativní návrhy prosazují zejména následující projekty:

- systém sledování výkonnosti;
- dokončení realizace devíti funkčních bloků vzdušného prostoru;
- posílení pravomocí manažera struktury vzdušného prostoru pro Evropu;
- další reforma poskytování letových navigačních služeb.¹²

Dále by měla být zahájena realizační fáze **programu SESAR**, tj. technologické složky programu jednotného evropského nebe. Ambice projektu nejsou malé. Pokud by došlo k plné realizaci jednotného evropského nebe, vedlo by to k:

- desetinásobnému zvýšení bezpečnosti;
- trojnásobně vyšší kapacitě vzdušného prostoru;
- snížení nákladů na uspořádání letového prostoru o 50 %;
- snížení dopadů na životní prostředí o 10 %.

4 Rozbor návrhu a sporné body

Při jednání na konferenci bude naše pozornost směřovat k návrhu nařízení o provádění jednotného evropského nebe, tj. akt **COM(2013) 410**. Evropská komise v něm deklaruje, že řeší dva základní problémy:

- **Nedostatečná účinnost letové navigace (ANS)**, přičemž hlavní důvod vidí Evropská komise v nedostatecích při zavádění a prosazování systému sledování výkonnosti, neefektivních dozorových orgánech a neúměrně vysokém počtu podpůrného personálu poskytovatelů služeb.¹³
- **Roztříštěný systém ATM** – „Evropský systém ATM sestává z 27 vnitrostátních orgánů¹⁴ dohlížejících celkem na více než sto poskytovatelů letových navigačních služeb, s čímž souvisí různorodost systémů, pravidel a postupů. Tím, že má Evropa velký počet poskytovatelů služeb, z nichž si každý pořizuje vlastní systémy, ve většině případů provádí výcvik svých zaměstnanců, vytváří si vlastní provozní postupy a je územně omezen na poskytování služeb v malé části vzdušného prostoru, vznikají značné vícenáklady. S cílem překonat tuto roztříštěnost zavedlo jednotné evropské nebe koncepci přeshraničních funkčních bloků vzdušného prostoru (FAB) a centralizovaného manažera struktury vzdušného prostoru, aby bylo možné provozovat určité služby na úrovni sítě. Funkční bloky vzdušného prostoru však dosud nejsou orientovány na výkonnost a pozice manažera struktury vzdušného prostoru je i nadále příliš slabá,“ uvádí Evropská komise.¹⁵

Co se týče struktury navrhovaného nařízení, dělí se do pěti kapitol v závislosti na dotčených subjektech:

- I. Obecná ustanovení (str. 27 an., články 1–2);
- II. Vnitrostátní orgány (str. 36 an., články 3–7);

¹²Srov. http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/12_1089_cs.htm.

¹³Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o provádění jednotného evropského nebe COM(2013) 410.

¹⁴Zpráva byla vydána v červnu 2013, kdy členem Unie ještě nebylo Chorvatsko.

¹⁵Tamtéž.



- III. Poskytování služeb (str. 42 an., články 8–22);
- IV. Vzdušný prostor (str. 62 an., články 23–24);
- V. Závěrečná ustanovení (str. 68 an., články 25–38).

Návrh samotný (zejm. v dostupné „přepřepované verzi“) je poněkud nepřehledný. Největší pozornost kritiky směřuje k jádru věci, tj. k problematice poskytování služeb, a konkrétně je nejvíce problematické zavedení tzv. funkčních bloků vzdušného prostoru (čl. 16 návrhu) a problematika uspořádání sítě (čl. 17 a čl. 2 body 7, 9 a 10 návrhu). Přestože je návrh velmi detailní, technicistní a komplikovanou normou, jejímiž adresáty jsou především profesionálové v oboru dopravy, jedná se zároveň o velmi politickou otázku.

Poskytovatelé provozních leteckých služeb jsou zpravidla státními orgány nebo zcela státem vlastněnými obchodními společnostmi, ale v některých zemích proběhla privatizace. Velká většina z těchto poskytovatelů (odpovídající 85 % světového letového provozu) je sdružena v organizaci **CANSO** (Civil Air Navigation Services Organisation).¹⁶ Právní status poskytovatele provozních leteckých služeb a další užitečné informace lze nalézt právě na internetových stránkách CANSO.¹⁷

Evropská komise při argumentaci pro nutnost zavést jednotné evropské nebe často argumentuje příkladem Spojených států, kde trať vzdušného provozu kontroluje jediný poskytovatel, zatímco v Evropě je poskytovatelů traťových služeb 38. „Americký poskytovatel služeb tak kontroluje téměř o 70 % více letů, ačkoli má o 38 % méně zaměstnanců,“ konstatuje Komise.¹⁸ Netřeba dodávat, že podobné argumenty nahrávají leteckým odborářům, kteří se bojí propouštění. Je známo, že k „zefektivnění“ často lze přiřadit také propouštění. To může být v tomto případě poměrně významné, například ve Spojeném království má společnost NATS okolo 4 500 zaměstnanců. Je také logické, že letecké odbory patří k nejlivnějším, protože mohou značně ochromit letecký provoz (a tím i obchod) v Evropě. Jde také o vysoce kvalifikované a nadstandardně placené zaměstnance, proto jsou jakékoli úvahy o zvyšování efektivity (a tím pádem i propouštění) pro řadu členských států nepřijatelné. K tomu ještě přidejme, že se jedná o relativně lukrativní podnikání pro stát, např. státní podnik Řízení letového provozu České republiky za rok 2012 dosáhl hrubého zisku 336 milionů korun při obratu 3,16 miliard korun.¹⁹ Nelze se tedy divit, že se členské státy nechtějí vzdávat tohoto zdroje příjmů ve prospěch vzletných cílů jednotného evropského nebe.

Uzavřeme tím, že konkrétní ustanovení návrhu zřejmě mnoho povyku nevzbudí, protože většina jich byla obsažena již v předcházející úpravě jednotného evropského nebe. Co budí nevoli, je **akcent na urychlení realizace jednotného evropského nebe**, mimo jiné skrze tento návrh. Lze tedy předpokládat, že řada členských států (zejména ty s velkými státem vlastněnými poskytovateli provozních leteckých služeb) se postaví buď proti návrhu samotnému, nebo se jeho realizaci pokusí pozdržet přidáním prováděcích lhůt.

5 Recepce SES 2+

Plán byl přijat s velkou nevolí ze strany leteckých dispečerů z řady členských států EU, kteří uskutečnili dvě protestní akce: Evropský den protestu (12. 6. 2013)²⁰ a Evropský den protestu 2 (30. 1. 2014). Druhého protestu se zúčastnili letečtí dispečeré z desítky členských států, včetně těch českých. Podle odborů českých leteckých dispečerů projekt SES „sníží bezpečnost letecké dopravy a zvýší nezaměstnanost“, navíc „současná zkušenost ukazuje, že členské státy, které jsou buď jediným, nebo většinovým vlastníkem

¹⁶Srov. <http://canso.org>.

¹⁷Srov. <http://www.canso.org/cansomembers>, kde lze vyhledat informace o všech poskytovatelích leteckých provozních služeb sdružených v CANSO (zejm. tedy všechny z členských států EU).

¹⁸Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o provádění jednotného evropského nebe COM(2013) 410.

¹⁹Srov. tisková zpráva z 2. 4. 2013: http://www.rlp.cz/generate_page.php?page_id=2861.

²⁰Srov. např. http://www.rlp.cz/generate_page.php?page_id=2912.



poskytovatelů služeb, se silně zaměřují na trvalé příjmy ze systému řízení letového provozu financovaného uživateli, a nejsou tak vždy ochotny podpořit zásadní změny směrem k integrovanějšímu vzdušnému prostoru".²¹

Obecně lze říci, že se střetávají názory členských států, které tvrdí, že EU chce příliš mnoho a příliš rychle, a postoje Evropské komise, podle které bylo „již včera pozdě“. Je třeba si mimo jiné uvědomit, že projekt odstartoval před všemi východními rozšířeními. Přestože bylo přijato již relativně mnoho legislativních aktů a regulace by tedy měla být značně rozsáhlá, s realizací legislativy jsou problémy. Hovoří se proto vedle přijetí nových aktů (SES 2+) také o přísné kontrole provádění dosavadních předpisů.

K této rozeprě je ilustrativní věta komisaře Kallase: „Návrh SES 2+ si vysloužil mnoho kritiky od některých členských států, což mě překvapilo do té míry, že uvažuji o tom, zda vlády opravdu chtějí mít jednotné evropské nebe a zda opravdu věří, že současné fragmentované nebe nad Evropou není problém. Jsou názory, že SES 2+ požaduje příliš mnoho a příliš pozdě od EU vůči členským zemím a že netřeba žádného spěchu. Odpovídám, že úroveň provedení jednotného evropského nebe byla příliš nízká a příliš pomalá“.²²

6 Seznam zdrojů

Literatura

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013.

CRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law. Text, cases and materials*. 5. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Legislativa

Evropská komise. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění právních předpisů o jednotném nebi: čas jednat. In: *Prelex, COM(2011) 731*. Dostupné online: http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/doc/reports/2011_11_14_com_2011_0731_f_rapport_cs.pdf.

Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému sociálnímu výboru a Výboru regionů: Urychlit realizaci projektu jednotného evropského nebe (recast). In: *Prelex, COM(2013) 408 final*. Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0408:FIN:CS:PDF>.

Evropská komise. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 216/2008, pokud jde o letiště, uspořádání letového provozu a letové navigační služby. In: *Prelex, COM(2013) 409 final*. Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0409:FIN:CS:PDF>.

Evropská komise. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o provádění jednotného evropského nebe (přepracované znění). In: *Prelex, COM(2013) 410*. Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0410:FIN:CS:PDF>.

²¹Základní odborová organizace Letiště Praha a Českého Aeroholdingu. *Jednotné evropské nebe se nelíbí*. 30. 1. 2014 [cit. 11. března 2014]. Dostupné online: <http://letisteodbory.cz/?p=6048>.

²²KALLAS, Siim. Progress towards single European sky 'too low and too slow'. *The Parliament* [on-line]. 8. 10. 2014 [cit. 11. 3. 2014]. Dostupné online: <http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/progress-towards-the-single-european-sky-has-been-too-low-and-too-slow/>.



Internetové zdroje

KALLAS, Siim. Progress towards single European sky 'too low and too slow'. *The Parliament* [on-line]. 8. 10. 2014 [cit. 11. 3. 2014]. Dostupné online: <http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/progress-towards-the-single-european-sky-has-been-too-low-and-too-slow/>.

Základní odborová organizace Letiště Praha a Českého Aeroholdingu. *Jednotné evropské nebe se nelíbí* [on-line]. 30. 1. 2014 [cit. 11. března 2014]. Dostupné online: <http://letisteodbory.cz/?p=6048>.

Řízení letového provozu. *Tiskové zprávy Řízení letového provozu ČR* ze dnů 23. 5. 2013 a 2. 4. 2013 [cit. 12. března 2014]. Dostupné online: http://www.rlp.cz/generate_page.php?page_id=2912 a http://www.rlp.cz/generate_page.php?page_id=2861.

Zastoupení Evropské komise v ČR. *Tisková zpráva Zastoupení Evropské komise v ČR ze dne 11. 10. 2013*. Dostupné online: http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/12_1089_cs.htm.

Evropská unie. Rámec pro vytváření jednotného evropského nebe (SES). In: *Přehled legislativy*. Dostupné online: http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/124020_cs.htm.

Evropská unie. Jednotné evropské nebe II (SES II). In: *Přehled legislativy*. Dostupné online: http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/tr0003_cs.htm.



Autor: Kristián Léko

Imprimatur: Jiří Brada, Vojtěch Bahenský

Jazyková úprava: Michal Zikmund, Anežka Majdánková, Petr Vystropov, Jakub Janík

Odborná spolupráce: Výzkumné centrum AMO

Grafická úprava: Veronika Maurerová

Nasázeno programem \LaTeX .

Model EU

Vydala Asociace pro mezinárodní otázky
pro potřeby XIX. ročníku Pražského studentského summitu.

© AMO 2013

Asociace pro mezinárodní otázky,

Žitná 27, 110 00 Praha 1

Tel./fax: +420 224 813 460

e-mail: summit@amo.cz

IČ: 65 99 95 33

www.amo.cz

www.studentsummit.cz

Top partneři

Generální partner Modelu OSN



Hlavní partner Modelu OSN



Hlavní partner modelu NATO



Ministerstvo zahraničních věcí
České republiky

Model NATO is co-sponsored by
the North Atlantic Treaty Organization



Hlavní partner Modelu EU



Partner konference



Univerzitní partner



Partner zahájení



Partner jednání



Partneři Modelů



Embassy of Canada
Ambassade du Canada



Botschaft
der Bundesrepublik Deutschland
Prag

Mediální partneři

Hlavní mediální partner



Hlavní mediální partner



Partner Chronicle





**Asociace
pro mezinárodní
otázky**
Association
for International
Affairs

Pražský studentský summit
projekt Asociace pro mezinárodní otázky