

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o izmijenjenom Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi jedinstvenoga europskog neba (preinaka)**

(COM(2020) 579)

i

**Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1139 u pogledu sposobnosti Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa da vrši ulogu tijela za reviziju izvedbe u okviru jedinstvenog europskog neba**

(COM(2020) 577)

(2021/C 56/07)

Glavni izvjestitelj: **Dumitru FORNEA**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 26.–27.10.2020. Europski parlament, 22.10.2020.
Pravni temelj:	članak 100. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Odluka Predsjedništva:	28.10.2020.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	2.12.2020.
Plenarno zasjedanje br.:	556
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	198/21/34

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor cijeni napore Europske komisije, Europskog parlamenta i specijaliziranih institucija EU-a u pronalaženju novih pravnih i administrativnih rješenja kojima se može osigurati održiv razvoj sustava zračnog prometa u korist svih građana, korisnika zračnog prostora i okoliša. Svi se slažemo da je potrebno zajamčiti sigurnost zračnog prometa, poboljšati njegovo ukupno funkcioniranje, prilagodljivost i otpornost upravljanja zračnim prometom i uslugama u zračnoj plovidbi (ATM/ANS), a također podupiremo cilj jedinstvenog europskog neba (SES) za koherentnu paneuropsku mrežu i postupno sve više integrirano i tehnološki modernizirano upravljanje zračnim prometom i uslugama u zračnoj plovidbi.

1.2. Brojni dionici općenito pozdravljaju izmijenjeni prijedlog preinake Europske komisije o jedinstvenom europskom nebu i on se smatra nužnim za postizanje ciljeva koje je utvrdila Komisija, a to su: smanjenje emisija CO<sub>2</sub>, manja kašnjenja na tlu (zračne luke) i veća troškovna učinkovitost u pružanju usluga upravljanja zračnim prometom. Ti su ciljevi poduprti i drugim izvješćima, kao što je izvješće skupine stručnjaka o budućnosti jedinstvenog europskog neba iz 2019. godine <sup>(1)</sup>.

1.3. Predstavljeni izmijenjeni prijedlog preinake o jedinstvenom europskom nebu ažuriran je regulatorni okvir kojim se nastoje postići izvorni ciljevi jedinstvenog europskog neba u pogledu smanjenja emisija CO<sub>2</sub>, smanjenja kašnjenja i poboljšanja troškovne učinkovitosti pružanja usluga upravljanja zračnim prometom. Međutim, iako je prijedlog Komisije poboljšanje u odnosu na postojeću Uredbu, nije jasno hoće li nacrt biti dovoljan za postizanje izvornih ciljeva jedinstvenog europskog neba. Stoga predlažemo pokretanje rasprave kako bi se razjasnila ambicija nove uredbe o jedinstvenom europskom nebu.

<sup>(1)</sup> <https://www.sesarju.eu/node/3330>

1.4. Potrebno je pojasniti funkciju upravitelja mreže, a posebno ukupno područje primjene i njegov utjecaj na planiranje zračnih prijevoznika, upravljanje kapacitetima, organizaciju zračnog prostora, okoliš i određivanje prioriteta kad je riječ o zahtjevima.

1.5. Svi dionici u zrakoplovstvu trebali bi sudjelovati u donošenju važnih odluka. Načelo smislenog savjetovanja mora biti dio okvirnog prijedloga.

1.6. Postoji izvjesna zabrinutost da je ambicija ovog prijedloga preširoka te bi stoga mjere za zaštitu okoliša trebalo dodatno razmotriti i razvijati izvan okvira ovog prijedloga. U toj dodatnoj politici trebalo bi uzeti u obzir sve relevantne mjere održivosti u zrakoplovstvu, uključujući uvođenje i integraciju održivih zrakoplovnih goriva. U tim bi raspravama trebalo ocijeniti učinkovitost prilagodbe naknada kako bi se potaknulo ekološki osviješteno ponašanje zračnih prijevoznika.

1.7. Iako je očigledno da sektor upravljanja zračnim prometom može doprinijeti ukupnom smanjenju emisija CO<sub>2</sub>, učinkovitom i održivom upotrebom tehnologije emisije CO<sub>2</sub> u zrakoplovstvu ipak se mogu smanjiti. Taj bi pristup trebalo smatrati sredstvom za daljnje smanjenje ugljičnog otiska zrakoplovne industrije. Potvrđeno je da se tehnologijama kao što su održiva zrakoplovna goriva mogu bitno smanjiti emisije CO<sub>2</sub>, znatno više nego što se može postići predmetnim prijedlogom.

1.8. U prijedlogu se ne uzimaju u obzir dramatične posljedice bolesti COVID-19 na predmetni sektor. Konkretno, poticanje strukturnih promjena u prijedlogu moglo bi dovesti do daljnje rascjepkanosti i veće složenosti u vrijeme kada je zrakoplovnom sektoru potrebna stabilnost za oporavak. Stoga je potrebno dodatno analizirati i razmotriti socijalne i gospodarske posljedice pandemije bolesti COVID-19 za zaposlene i korisnike usluga. Osim toga, cilj prijedloga za poboljšanje kapaciteta u sektoru upravljanja zračnim prometom postao je manje važan jer se promet od početka pandemije bolesti COVID-19 drastično smanjio. Trenutačne procjene Eurocontrola pokazuju da će se promet tek 2024. godine vjerojatno vratiti na razine iz 2019. (2).

1.9. Kad je riječ o shemi izvedbe, u okviru EASA-ina pristupa „odozgo prema dolje” koji se odnosi na reviziju izvedbe trebalo bi na smislen način uzeti u obzir lokalne uvjete. Proces strukturiranog socijalnog dijaloga o izvedbi mora uzeti u obzir lokalne uvjete i čimbenike.

1.10. Mora se osigurati neovisnost novog gospodarskog regulatora i zadržati jasno razgraničenje između regulacije usluga i njihova pružanja. Stoga bi trebalo unijeti sljedeće izmjene u shemu izvedbe:

- ključna područja izvedbe za sigurnost trebalo bi razviti na istoj razini kao i ostala ključna područja izvedbe s mjernim ciljevima i pokazateljima EU-a,
- na lokalnoj bi razini trebalo uvesti mehanizme obaveznog savjetovanja kako bi se osigurala odgovarajuća uključenost predstavnika osoblja u donošenje lokalnih planova izvedbe,
- potrebno je priznati i na odgovarajući način ublažiti međuovisnost različitih ključnih područja izvedbe.

1.11. Trebalo bi osigurati da se strukturnim razdvajanjem nacionalnih nadzornih tijela i nacionalnih nadležnih tijela izbjegnju bitni sukobi interesa koji bi mogli utjecati na učinkovitost i isplativost sektora, živote radnika i sigurnost cjelokupnog sektora. Nacionalna nadzorna tijela i nacionalna nadležna tijela moraju djelovati neovisno o bilo kakvom pritisku sektora, odnosno gospodarskom, društvenom ili političkom pritisku te bi stoga, u skladu sa standardima u državama članicama, trebala ostati u javnoj nadležnosti. Pravila kojima se utvrđuju postupci odabira nacionalnih nadzornih i nacionalnih nadležnih tijela ne bi smjela biti u suprotnosti s uobičajenim postupcima odabira državnih službenika država članica.

1.12. Funkcionalni blokovi zračnog prostora, koji se ovim prijedlogom nastoje ukinuti, pridonijeli su stvaranju zajedničke kulture među svim socijalnim partnerima i doveli do bolje izvedbe.

---

(2) Eurocontrol, *Market Update* (Aktualno stanje na tržištu) [10. studenoga 2020.] kako ga je predstavio Eamonn Brennan: <https://www.youtube.com/watch?v=-VSQe97wDmc>

1.13. Kad je riječ o pružanju usluga podrške (CNS, AIS, MET), zabrinuti smo zbog toga što je namjera prijedloga usklađena s prethodnim prijedlozima, SES1 i SES2, za privatizaciju i fragmentaciju sektora, a oba ta prijedloga odbijena su u fazi između početnog prijedloga Komisije i usvajanja akata. Iako je u postupku SES2 postignut kompromis, ovaj pristup nije uravnotežen jer se prednost daje razdvajanju usluga podrške i primjeni tržišnih načela. U prijedlogu bi trebalo razmotriti uravnoteženo stajalište, uzimajući u obzir negativne socioekonomske posljedice takvog pristupa, cilj stvaranja učinkovite i djelotvorne usluge te nepostojanje političke volje izraženo u prethodnim prijedlozima o jedinstvenom europskom nebu.

1.14. Preporučuje se da se tijekom zakonodavnog postupka na odgovarajući način razmotre određeni aspekti ovog prijedloga, a posebno svaki prijedlog za razdvajanje ili liberalizaciju pružanja usluga. Potvrđeno je da ti čimbenici mogu imati štetan učinak na radnike i stoga bi socijalni partneri trebali biti uključeni u taj proces.

## 2. Kontekst i opće napomene

### 2.1. Cilj koji je Europska komisija navela za donošenje ovog zakonodavnog paketa

Cilj je Komisije poboljšati cjelokupnu učinkovitost organizacije europskog zračnog prostora i upravljanja tim prostorom s pomoću reforme monopola pružatelja usluga u zračnom prometu. Paket se već dugo odgađa, a zakonodavstvo o jedinstvenom europskom nebu nije ažurirano više od deset godina. Promjene u razvoju upravljanja zračnim prometom uzete su u obzir, a europsku mrežu upravljanja zračnim prometom potrebno je reformirati kako bi se mogla nositi s kontinuiranim rastom zračnog prometa u posljednjem desetljeću i sa znatnim nepredviđenim varijacijama u prometu, kao što su one uzrokovane aktualnom pandemijom bolesti COVID-19. Za to su potrebne promjene kojima se omogućuje da se operacije obavljaju u najsigurnijim, troškovno najučinkovitijim i ekološki najprihvatljivijim uvjetima te najučinkovitijim uvjetima letenja, kao i mjere kojima se doprinosi smanjenju emisija iz zračnog prometa, u skladu s ciljevima europskog zelenog plana. To podrazumijeva daljnju defragmentaciju europskog zračnog prostora, smanjenje kašnjenja, povećavanje sigurnosnih standarda i učinkovitosti uvjeta letenja kako bi se smanjio ekološki otisak zrakoplovstva te uređivanje naknada povezanih s monopolističkim pružanjem usluga.

Učinkovitost zračnih ruta može se povećati usvajanjem novih rješenja digitalne tehnologije. To se može provesti suradnjom i izgradnjom povjerenja između država članica Europske unije i dionika iz predmetnog sektora.

### 2.2. Socijalna dozvola za rad i odnos s organiziranim civilnim društvom

2.2.1. Ovaj prijedlog SES2+ djelomična je preinaka prethodnog prijedloga SES2+, čije je razmatranje dospjelo u mrtvu točku zbog bilateralnog neslaganja između dviju država članica. S obzirom na sličnost sadržaja s prethodnim neuspješnim prijedlozima o jedinstvenom europskom nebu, i dalje postoji mogućnost da se politički konsenzus ne postigne. Države članice tradicionalno su zabrinute zbog političkih pitanja, pitanja suvereniteta, socioekonomskih čimbenika, liberalizacije nacionalnog zračnog prostora i prisilne privatizacije. Preporučuje se da se tijekom zakonodavnog postupka o tim pitanjima vodi računa.

2.2.2. Europska komisija tvrdi da su socijalna pitanja uzeta u obzir u procjeni učinka početnog prijedloga SES2+ provedenoj 2013. godine. U tijeku je studija o radnim uvjetima kontrolora zračnog prometa (ATCO) i osoblja koje se bavi elektronikom u području sigurnosti zračnog prometa (ATSEP), koja će se uzeti u obzir pri sastavljanju sekundarnog zakonodavstva nakon što prijedlog o jedinstvenom europskom nebu bude usvojen. Međutim, od tada se društveni kontekst znatno promijenio. Studija o radnim uvjetima kontrolora zračnog prometa i osoblja koje se bavi elektronikom u području sigurnosti zračnog prometa uglavnom je usmjerena na trenutačnu situaciju, a povratne informacije socijalnih partnera nisu pretjerano pozitivne u odnosu na buduće scenarije.

2.2.3. Niz pitanja iz povratnih informacija koje su dionici dostavili u prethodnim raspravama nije uzet u obzir. Te rasprave uključuju niz okruglih stolova koji su doveli do izjave na visokoj razini o digitalnom europskom nebu i postojeće alate za savjetovanje, kao što su sektorski socijalni dijalog o upravljanju zračnim prometom, Skupina stručnjaka i Stručna skupina za jedinstveno europsko nebo koja se bavi ljudskom dimenzijom. To znači da i dalje postoji niz neriješenih socioekonomskih pitanja, uključujući primjenu novih tehnologija i inicijativu socijalnih partnera u upravljanju zračnim prometom da se osmisli plan za socijalnu i ljudsku dimenziju jedinstvenog europskog neba.

2.2.4. Vodeći dionici u području zrakoplovstva podupiru kontinuiranu suradnju između država članica, pružatelja usluga u zračnoj plovidbi i upravitelja mreže. U okviru inicijative europskog jedinstvenog neba podupire se takva prekogranična suradnja te bi se trebala nastaviti razvijati sredstva za poboljšanje operativne sigurnosti, učinkovitosti i isplativosti, među ostalim pristupom programima osposobljavanja osoblja o kojima ovisi ostvarenje „jedinstvenog europskog neba”.

2.2.5. Češći radni sastanci između vojnih uprava za zračni promet u državama članicama i stalni dijalog između civilnih i vojnih uprava za zračni promet mogu dovesti do učinkovitijih zračnih ruta u gospodarskom, a još više u ekološkom smislu, te do koristi za putnike, odnosno potrošače.

2.2.6. Utvrđivanje okolišne učinkovitosti morat će se više temeljiti na konkretnim parametrima od pukog troška. Potrebna je reforma kako bi se povećala važnost ozelenjavanja letova, a time i usluga koje nude pružatelji usluga u zračnoj plovidbi i upravitelj mreže, kao i važnost toga da korisnici zračnog prostora koriste mrežu na najbolji način.

### 2.3. Razmatranja povezana s pandemijom bolesti COVID-19

2.3.1. Treba istaknuti da je zrakoplovni sektor najviše pogođen gospodarskim padom uslijed krize uzrokovane COVID-om 19. Međunarodne procjene ukazuju na to da će do povratka na razine prometa iz 2019. doći najranije 2024. godine, i to pod uvjetom da se cjepivo protiv bolesti COVID-19 uspješno uvede u prvoj polovini 2021. S obzirom na sve veći pritisak na sektor da obnovi neki vid uobičajenih operacija, treba u potpunosti razumjeti učinak ovog prijedloga imaju li se u vidu znatne strukturne izmjene koje se u njemu predlažu za europski sektor upravljanja zračnim prometom. Prijedlog ne bi smio omesti mogućnost sektora za upravljanje zračnim prometom ili drugih sektora zrakoplovstva da ponovno pokrenu normalne operacije.

2.3.2. Uočen je nedostatak prilagodbi prijedloga s obzirom na krizu uzrokovanu COVID-om 19, čime se želi izraziti zabrinutost da u prijedlogu uopće nisu uzeti u obzir čimbenici koji utječu na zrakoplovni sektor u svijetu nakon pandemije bolesti COVID-19. Čini se da su sve procjene učinka prijedloga provedene prije pandemije COVID-a 19 i da stoga više nisu relevantne.

2.3.3. Kriza uzrokovana COVID-om 19 ima dramatičan učinak na radnu snagu u zrakoplovstvu i deseci tisuća radnika u Europi već su izgubili posao. „Funkcije podrške” sektora za upravljanje zračnim prometom, kao što su usluge plovidbe i nadzora (CNS), usluge zrakoplovnog informiranja (AIS) i meteorološke usluge za zračnu plovidbu (MET), mogle bi dovesti do daljnjih negativnih socijalnih posljedica zbog nastojanja u prijedlogu da se usluge razdvajaju. To treba jasno reći, a prijedlogom bi trebalo uzeti u obzir socioekonomske posljedice pandemije na te radnike i nestabilnost sektora u trenutačnoj situaciji.

2.3.4. Kako je budućnost sektora i dalje neizvjesna, teško je pripremiti zakonodavstvo kojim će se dati djelotvorno rješenje za probleme koji se prijedlogom žele riješiti. Osim toga, socijalne i gospodarske posljedice krize još nisu u potpunosti jasne i preuranjeno je davati ocjene ili zaključke na temelju trenutačnih predviđanja, koja se brzo mijenjaju ovisno o razvoju pandemije.

### 2.4. Primjena tržišnih načela

2.4.1. Komisija poziva na financijsku pouzdanost, ali pružatelji usluga u zračnoj plovidbi (ANSP) mogli bi novu predloženu institucijsku strukturu percipirati kao prilično birokratsku, uz uvođenje novih troškova koji nisu nužno povezani s operativnim radom. Drugi aspekt koji bi mogao biti upitan jest žalbeno tijelo, koje u predloženom formatu možda nije potpuno neovisno o tijelu za reviziju izvedbe (PRB), iako je namjera Komisije u tom pogledu prilično jasna, a to je osnivanje tijela kako bi se predmeti mogli rješavati u izvansudskom postupku, a ne samo na Sudu Europske unije.

2.4.2. Za razliku od drugih dijelova sektora, sektor upravljanja zračnim prometom mora ostati na visokoj razini operativnog kapaciteta bez obzira na potražnju u komercijalnom zračnom prometu. Taj sektor i njegova radna snaga nastavili su raditi bez obzira na pandemiju te pružaju potrebne usluge za osnovni promet kao što su teretni zračni promet te medicinski i vojni letovi.

2.4.3. Iz socioekonomskog gledišta postoji zabrinutost da bi primjena tržišnih načela na aerodromske usluge zračnog prometa mogla dovesti do nestabilnosti radne snage i smanjenja radnih standarda u tom sektoru, a na štetu radne snage i zajednice u cjelini. Time bi se ugrozio cilj povećanja operativne učinkovitosti te stoga nije vjerojatno da bi se tako smanjio trošak usluga. Osim toga, time bi se mogao smanjiti broj aerodroma na kojima se pružaju usluge zračnog prometa, što bi pak moglo izravno utjecati na sigurnost na tim aerodromima.

2.4.4. U sektoru upravljanja zračnim prometom u prethodnim je pokušajima liberalizacije tog sektora tradicionalno dolazilo do visoke razine socijalnih napetosti. Naime, velik dio uzroka tih napetosti odnosio se na prethodne prijedloge o jedinstvenom europskom nebu. Moguće je da će ovaj prijedlog u svojem sadašnjem obliku dovesti do daljnjih socijalnih napetosti i radnih sporova s obzirom na njegov cilj postizanja veće liberalizacije sektora i otvaranja daljnjoj privatizaciji i fragmentaciji sektora upravljanja zračnim prometom, posebno u takozvanim „funkcijama podrške”.

#### 2.5. *Razdvajanje nadzornog tijela i pružanja usluga*

U skladu s uredbom SES1 obavezno je razdvajanje uloga nadzora i pružanja usluga, barem na funkcionalnoj razini. Ovu bi izmjenu trebalo razmotriti u okviru SES2+ jer je iskustvo stečeno u postupcima funkcionalnog razdvajanja pokazalo da se uspješnost može održati na istoj razini kao u sektoru u kojem je razdvajanje strukturno. Isto tako, dodatno pojašnjenje ukupnog područja primjene prijedloga u vezi s tim bilo bi dobrodošlo.

Bruxelles, 2. prosinca 2020.

*Predsjednica*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Christa SCHWENG

---

## PRILOG

Sljedeće točke nacrtu mišljenja izmijenjene su kako bi odrazile amandmane koje je Skupština usvojila iako su dobile više od četvrtine glasova (pravilo 54. stavak 4. Poslovnika):

(a) **Točka 1.14**

1.14. ~~Trebalo bi provesti procjenu socijalnog učinka o~~ Preporučuje se da se tijekom zakonodavnog postupka na odgovarajući način razmotre određeni aspekti ovog prijedloga, a posebno svaki prijedlog za razdvajanje ili liberalizaciju pružanja usluga. Potvrđeno je da ti čimbenici mogu imati štetan učinak na radnike i stoga bi socijalni partneri trebali biti uključeni u taj proces.

**Rezultat glasanja o amandmanu:**

Za: 119

Protiv: 104

Suzdržani: 26

(b) **Točka 2.2.1**

2.2.1. Ovaj prijedlog SES2+ djelomična je preinaka prethodnog prijedloga SES2+, čije je razmatranje dospjelo u mrtvu točku zbog bilateralnog neslaganja između dviju država članica. S obzirom na sličnost sadržaja s prethodnim neuspješnim prijedlozima o jedinstvenom europskom nebu, i dalje postoji mogućnost da se politički konsenzus ne postigne. Države članice tradicionalno su zabrinute zbog političkih pitanja, pitanja suvereniteta, socioekonomskih čimbenika, liberalizacije nacionalnog zračnog prostora i prisilne privatizacije. ~~Temeljit niz procjena učinka pomogao bi u utvrđivanju i ublažavanju tih problema.~~ Preporučuje se da se tijekom zakonodavnog postupka o tim pitanjima vodi računa.

**Rezultat glasanja o amandmanu:**

Za: 113

Protiv: 113

Suzdržani: 23

U skladu s pravilom 61. Poslovnika, s obzirom na to da je rezultat glasanja bio neodlučen (jednak broj glasova za i protiv), predsjednica je dala odlučujući glas za amandman.