

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Spremenjeni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvajanju enotnega evropskega neba (prenovitev)

(COM(2020) 579)

in

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2018/1139 glede zmožnosti Agencije Evropske unije za varnost v letalstvu, da deluje kot organ za oceno uspešnosti za enotno evropsko nebo

(COM(2020) 577 final)

(2021/C 56/07)

Glavni poročevalec: **Dumitru FORNEA**

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 26. in 27. 10. 2020 Evropski parlament, 22. 10. 2020
Pravna podlaga	člen 100(2) in člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Sklep predsedstva	28. 10. 2020
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	2. 12. 2020
Plenarno zasedanje št.	556
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	198/21/34

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) ceni prizadevanja Evropske komisije, Evropskega parlamenta in specializiranih institucij EU za iskanje novih pravnih in upravnih rešitev, ki lahko zagotovijo trajnostni razvoj sistema zračnega prometa v korist vseh državljanov, uporabnikov zračnega prostora in okolja. Vsi se strinjamo, da je treba zagotoviti varnost zračnega prometa, izboljšati splošno uspešnost, nadgradljivost in odpornost upravljanja zračnega prometa (ATM) in navigacijskih služb zračnega prometa (ANS), podpiramo pa tudi cilj enotnega evropskega neba (SES) za usklajeno vseevropsko omrežje ter postopno bolj povezane in tehnološko posodobljene ATM/ANS.

1.2 Spremenjeni predlog Evropske komisije za prenovitev uredbe o izvajanju enotnega evropskega neba (SES) je na splošno požel odobravanje številnih deležnikov; velja za nujnost pri doseganju ciljev, ki si jih je zastavila Komisija, tj.: zmanjšanje emisij CO₂ in zamud na tleh (letališčih) ter povečanje stroškovne učinkovitosti pri zagotavljanju storitev upravljanja zračnega prometa. Te cilje podpirajo tudi druga poročila, kot je poročilo skupine modrecev o prihodnosti enotnega evropskega neba iz leta 2019⁽¹⁾.

1.3 Predstavljeni spremenjeni predlog za prenovitev uredbe o izvajanju enotnega evropskega neba je posodobljen regulativni okvir, katerega namen je doseči prvotne cilje enotnega evropskega neba glede zmanjšanja emisij CO₂ in zamud ter izboljšanja stroškovne učinkovitosti storitev upravljanja zračnega prometa. Čeprav je predlog Komisije izboljšanje v primerjavi z obstoječo uredbo, pa ostaja nejasno, ali bo zadoščal za doseg prvotnih ciljev enotnega evropskega neba. Zato predlagamo razpravo, v kateri bi se pojasnile ambicije nove uredbe o izvajanju enotnega evropskega neba.

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

1.4 Pojasniti je treba vlogo upravljavca omrežja, zlasti splošni obseg in njegov vpliv na načrtovanje letalskih prevoznikov, upravljanje zmogljivosti, projektiranje zračnega prostora, okolje in prednostno razvrščanje zahtev.

1.5 Vsi deležniki v letalstvu bi morali sodelovati pri sprejemanju pomembnih odločitev. Načelo temeljitega posvetovanja mora biti del okvirnega predloga.

1.6 Obstaja zaskrbljenost, da so ambicije tega predloga zastavljene preširoko, zato bi bilo treba okoljske ukrepe podrobneje preučiti in dodelati zunaj okvira tega predloga. Takšna dodatna politika bi morala upoštevati vse ustrezne ukrepe za doseganje trajnosti v letalstvu, vključno z uvedbo in uporabo trajnostnih letalskih goriv. V tej razpravi bi bilo treba oceniti učinkovitost prilagajanja pristojbin za spodbujanje okolju prijaznega ravnanja letalskih prevoznikov.

1.7 Sektor upravljanja zračnega prometa seveda lahko prispeva k splošnemu zmanjšanju emisij CO₂, emisije CO₂ v letalstvu pa se lahko zmanjšajo tudi z učinkovito trajnostno uporabo tehnologije. Ta pristop bi bilo treba obravnavati kot način za nadaljnje zmanjšanje ogljičnega odtisa letalske industrije. Znano je, da lahko tehnologije, kot so trajnostna letalska goriva, znatno zmanjšajo emisije CO₂, in to precej bolj, kot se lahko doseže s tem predlogom.

1.8 Predlog ne upošteva dramatičnih posledic, ki jih je imel COVID-19 na to panogo. Natančneje, v predlogu se spodbujajo takšne strukturne spremembe, ki bi lahko povzročile dodatno razdrobljenost in večjo kompleksnost v času, ko panoga potrebuje stabilnost, da si opomore. Zato so potrebne nadaljnje raziskave in razmislek, da bi ustrezno upoštevali socialne in gospodarske posledice pandemije COVID-19 za delavce in uporabnike storitev. Poleg tega je cilj predloga za izboljšanje zmogljivosti v sektorju upravljanja zračnega prometa postal manj pomemben, saj se je promet od začetka pandemije COVID-19 bistveno zmanjšal. Iz sedanjih ocen Evropske organizacije za varnost zračne plovbe (Eurocontrol) je razvidno, da bo promet raven iz leta 2019 spet dosegel šele leta 2024 ^(?).

1.9 V zvezi s programom uspešnosti bi bilo treba pristop od zgoraj navzdol, tj. ocenjevanje uspešnosti pod vodstvom Agencije Evropske unije za varnost v letalstvu, dopolniti s konkretnim upoštevanjem lokalnih razmer. Pri strukturiranem procesu socialnega dialoga o uspešnosti je treba upoštevati lokalne razmere in dejavnike.

1.10 Zagotoviti je treba neodvisnost novega ekonomskega regulatorja in ohraniti jasno razmejitev med regulacijo in uporabo storitev. Zato bi bilo treba program uspešnosti spremeniti v naslednjih točkah:

- Ključno področje uspešnosti glede varnosti bi bilo treba razviti v enaki meri kot druga ključna področja uspešnosti z merljivimi cilji in kazalniki EU.
- Na lokalni ravni bi bilo treba uvesti mehanizme obveznega posvetovanja in s tem ustrezno sodelovanje predstavnikov osebja pri sprejemanju lokalnih načrtov uspešnosti.
- Medsebojno odvisnost med različnimi ključnimi področji uspešnosti bi bilo treba priznati in ustrezno omejiti.

1.11 Zagotoviti bi bilo treba, da se s strukturno ločitvijo nacionalnih nadzornih organov in pristojnih nacionalnih organov preprečijo znatna nasprotja interesov, ki bi lahko vplivala na učinkovitost in stroškovno učinkovitost panoge, na življenje delavcev in varnost panoge. Nacionalni nadzorni organi in pristojni nacionalni organi morajo delovati neodvisno od vsakršnih panožnih, gospodarskih, socialnih ali političnih pritiskov, zato bi morali – v skladu s standardi v državah članicah – ostati v pristojnosti javnega sektorja. Pravila o izbiri osebja nacionalnih nadzornih organov in pristojnih nacionalnih organov ne bi smela biti v nasprotju z običajnimi postopki izbire javnih uslužbencev držav članic.

1.12 Funkcionalni bloki zračnega prostora, ki se s tem predlogom odpravljajo, so pripomogli k oblikovanju skupne kulture med vsemi socialnimi partnerji in omogočili večjo uspešnost.

^(?) Eurocontrol, Market Update [10. november 2020]; predstavil Eamonn Brennan: <https://www.youtube.com/watch?v=-VSQe97wDmc>.

1.13 Glede podpornih storitev (komunikacijske, navigacijske in nadzorne službe, službe za letalske informacije, meteorološke službe) nas skrbi dejstvo, da je namen predloga v skladu s prejšnjima predlogoma SES1 in SES2, in sicer privatizacija in razdrobitev sektorja, kar je bilo zavrnjeno v postopku med prvotnim predlogom Komisije in sprejetjem različnih besedil. Čeprav je bil v postopku o SES2 dosežen kompromis, sedanji pristop ni uravnotežen, saj daje prednost ločevanju podpornih storitev in uporabi tržnih načel. Predlog bi moral vsebovati uravnotežen pogled ob upoštevanju negativnih socialno-ekonomskih posledic takšnega pristopa, cilja vzpostavitve učinkovite in uspešne storitve ter pomanjkanja politične volje, ki je bila izražena v prejšnjih predlogih o enotnem evropskem nebu.

1.14 Priporoča se, da se med zakonodajnim postopkom ustrezno upoštevajo nekateri elementi tega predloga, zlasti vsi predlogi za združitev ali liberalizacijo zagotavljanja storitev. Znano je, da lahko ti dejavniki škodljivo vplivajo na delavce, zato bi bilo treba v ta proces vključiti socialne partnerje.

2. Ozadje in splošne ugotovitve

2.1 Cilj Evropske komisije pri sprejemanju tega zakonodajnega svežnja

Cilj Komisije je izboljšanje splošne učinkovitosti organizacije in upravljanja evropskega zračnega prostora, in sicer z reformo monopola izvajalcev služb zračnega prometa. Na ta sveženj smo dolgo čakali, saj zakonodaja o enotnem evropskem nebu ni bila posodobljena že več kot 10 let. Upoštevane so spremembe v razvoju upravljanja zračnega prometa in predvideno reformiranje evropske mreže za upravljanje zračnega prometa, da bo lahko prenesla stalno povečevanje zračnega prometa v zadnjem desetletju ter znatna nepredvidena nihanja prometa, kot so ta, ki jih je povzročila sedanja pandemija COVID-19. Za izvajanje operacij v najvarnejših in stroškovno najbolj učinkovitih pogojih, ki hkrati omogočajo učinkovitost letov in so okolju prijazni, so potrebne spremembe. Potrebni so tudi ukrepi za zmanjšanje emisij iz letalstva v skladu s cilji evropskega zelenega dogovora. To pomeni nadaljnje povezovanje evropskega zračnega prostora, zmanjševanje zamud, zviševanje varnostnih standardov in učinkovitosti letov, da se zmanjša okoljski odtis letalstva, ter reguliranje stroškov, povezanih z monopolnim zagotavljanjem storitev.

Učinkovitost letalskih poti se lahko poveča z uvedbo novih rešitev digitalne tehnologije. To je mogoče uresničiti s sodelovanjem in krepitvijo zaupanja med državami Evropske unije in deležniki iz industrije.

2.2 Socialno dovoljenje za delovanje in odnos z organizirano civilno družbo

2.2.1 Ta predlog SES2+ je deloma prenovitev prejšnjega predloga SES2+, o katerem so se razprave zataknille zaradi dvostranskega nesoglasja med dvema državama članicama. Glede na podobnost vsebine s prejšnjimi neuspešnimi predlogi o enotnem evropskem nebu še vedno obstaja možnost, da politično soglasje ne bo doseženo. Države članice so v preteklosti imele politične pomisleke, pomisleke glede suverenosti, skrbeli so jih socialno-ekonomski dejavniki, liberalizacija nacionalnega zračnega prostora in prisilna privatizacija. Priporoča se, da se ti pomisleki med zakonodajnim postopkom ustrezno upoštevajo.

2.2.2 Evropska komisija trdi, da so bila socialna vprašanja upoštevana v oceni učinka prvotnega predloga SES2+ leta 2013. Trenutno poteka študija o delovnih pogojih kontrolorjev zračnega prometa (ATCO) in tehničnega osebja za področje varnosti zračnega prometa (ATSEP), ki se bo upoštevala pri pripravi sekundarne zakonodaje, ko bo predlog o enotnem evropskem nebu sprejet. Vendar so se socialne razmere od takrat močno spremenile. Študija o delovnih pogojih ATCO in ATSEP se osredotoča predvsem na trenutne razmere, povratne informacije socialnih partnerjev glede prihodnjih scenarijev pa niso obetavne.

2.2.3 Številna vprašanja iz povratnih informacij, ki so jih deležniki predložili v prejšnjih razpravah, niso bila obravnavana. Med temi razpravami je bila vrsta okroglih miz, ki so privedle do izjave na visoki ravni o digitalnem evropskem nebu, in obstoječa orodja za posvetovanje, kot so socialni dialog za sektor upravljanja zračnega prometa, skupina modrecev in strokovna skupina za človeško razsežnost enotnega evropskega neba. Še vedno pa obstajajo številna nerešena socialno-ekonomska vprašanja, vključno z uvajanjem novih tehnologij in pobudo socialnih partnerjev za sektor upravljanja zračnega prometa za razvoj časovnega načrta za socialno in človeško razsežnost enotnega evropskega neba.

2.2.4 Vodilni deležniki v letalstvu podpirajo nadaljnje sodelovanje med državami članicami, izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa in upravljavcem omrežja. Delo pobude za enotno evropsko nebo podpira takšno čezmejno sodelovanje in bi moralo še naprej razvijati možnosti za izboljšanje operativne varnosti, učinkovitosti in stroškovne učinkovitosti, vključno z dostopom do programov usposabljanja osebja, od katerega je odvisno uresničevanje „enotnega evropskega neba“.

2.2.5 S pogostejšimi delovnimi sestanki med vojaškimi upravami za zračni promet v državah članicah in stalnim dialogom med civilnimi in vojaškimi upravami za zračni promet se lahko oblikujejo letalske poti, ki so učinkovitejše tako z gospodarskega kot zlasti z ekološkega vidika, ter povečajo koristi potnikov/potrošnikov.

2.2.6 Določanje okoljske uspešnosti bo moralo temeljiti bolj na konkretnih parametrih kot na stroških. Potrebna je reforma, da se okrepi pomen okolju prijaznejših letov in s tem storitev, ki jih ponujata izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa in upravljavec omrežja, ter čim boljše uporabe omrežja s strani uporabnikov zračnega prostora.

2.3 Upoštevanje pandemije COVID-19

2.3.1 Letalsko panogo je najbolj prizadel zlom gospodarstva po krizi zaradi COVID-19. Po mednarodnih ocenah naj bi letalstvo promet iz leta 2019 v najboljšem primeru spet doseglo leta 2024, če bo cepivo proti COVID-19 uspešno uvedeno v prvi polovici leta 2021. Ker je panoga pod vse večjim pritiskom, da se vrne v neko obliko normalnega delovanja, moramo v celoti razumeti vse učinke tega predloga, saj v evropski sektor upravljanja zračnega prometa uvaja pomembne strukturne spremembe. Predlog ne bi smel ovirati zmožnosti sektorja upravljanja zračnega prometa ali drugih sektorjev letalstva za ponovni zagon običajnih operacij.

2.3.2 Predlog ni bil deležen prilagoditev zaradi krize zaradi COVID-19, zato velja poudariti izraženo zaskrbljenost, da predlog ne upošteva dejavnikov, ki vplivajo na letalsko industrijo v razmerah po pandemiji COVID-19. Zdi se, da so bile vse ocene učinka predloga opravljene pred COVID-19 in zato niso več relevantne.

2.3.3 Kriza zaradi COVID-19 je dramatično vplivala na delovno silo v letalstvu in v tej panogi je v Evropi brez zaposlitve ostalo že več deset tisoč delavcev. „Podporne funkcije“ sektorja upravljanja zračnega prometa, kot so komunikacijske, navigacijske in nadzorne službe, službe za letalske informacije in meteorološke službe, bi lahko povzročile dodatne negativne socialne posledice zaradi prizadevanj za ločevanje storitev iz tega predloga. To je treba priznati, predlog pa mora upoštevati socialno-ekonomski učinek pandemije na te delavce in nestanovitnost sektorja v sedanjih razmerah.

2.3.4 Prihodnost te panoge je še vedno negotova, zato je težko pripraviti zakonodajo, ki bo zagotovila učinkovito rešitev za vprašanja, obravnavana v predlogu. Poleg tega socialni in gospodarski učinki krize še niso povsem jasni, zato je še prezgodaj za pripravo ocen ali sklepov na podlagi sedanjih napovedi, ki se z razvojem pandemije hitro spreminjajo.

2.4 Uporaba tržnih načel

2.4.1 Komisija poziva k finančni trdnosti, vendar lahko izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa novo predlagano institucionalno strukturo dojemajo kot precej birokratsko, saj uvedeni novi stroški niso nujno povezani z operativnim delom. Drugi vidik, ki bi lahko sprožil vprašanja, je pritožbeni organ, ki v predlagani obliki morda ne bo popolnoma neodvisen od organa za oceno uspešnosti, čeprav je namen Komisije v zvezi s tem precej jasn, in sicer ustanovitev organa, ki lahko zadeve rešuje po nesodnem postopku, in ne le na Sodišču Evropske unije.

2.4.2 Za razliko od drugih sektorjev te panoge mora sektor upravljanja zračnega prometa ohraniti visoko stopnjo operativne zmogljivosti ne glede na povpraševanje v komercialnem zračnem prometu. Ta sektor in zaposleni v njem so brez prekinitve opravljali svoje delo ne glede na pandemijo in zagotavljali potrebne storitve za nujni promet, kot so leti za prevoz tovora in potrebe zdravstva ter vojaški leti.

2.4.3 S socialno-ekonomskega vidika obstaja zaskrbljenost, da bi uporaba tržnih načel za službe zračnega prometa na aerodromih lahko povzročila nestabilnost glede delovne sile in znižala standarde dela v tem sektorju v škodo delovne sile in celotne skupnosti. To bi oviralo doseganje cilja glede povečanja operativne učinkovitosti, zato ni verjetno, da bi znižalo stroške storitev. Prav tako bi se zaradi tega lahko zmanjšalo število aerodromov, ki imajo službe zračnega prometa, kar bi neposredno vplivalo na varnost na takih aerodromih.

2.4.4 V sektorju upravljanja zračnega prometa so poskusi liberalizacije v preteklosti povzročili veliko napetosti med delodajalci in delojemalci. Večina teh napetosti je bila dejansko konkretno povezana s prejšnjimi predlogi o enotnem evropskem nebu. Možno je, da bo ta predlog v sedanji obliki povzročil nadaljnje socialne nemire in delovne spore, saj je njegov cilj doseči večjo liberalizacijo panoge ter omogočiti nadaljnjo privatizacijo in razdrobljenost sektorja upravljanja zračnega prometa, zlasti pri t. i. podpornih funkcijah.

2.5 Ločitev nadzornega organa in zagotavljanja storitev

V skladu z uredbo SES1 sta nadzorna vloga in vloga zagotavljanja storitev vsaj na funkcionalni ravni obvezno ločeni. O tej spremembi bi bilo treba razmisliti v okviru SES2+, saj so izkušnje, pridobljene s procesom funkcionalne ločitve, pokazale, da se uspešnost lahko ohrani na isti ravni kot v sektorju, kjer je ločitev strukturna. Prav tako bi bila v zvezi s tem dobrodošla večja jasnost glede splošnega področja uporabe predloga.

V Bruslju, 2. decembra 2020.

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

PRILOGA

Naslednje točke osnutka mnenja so bile spremenjene zaradi amandmajev, ki jih je sprejela plenarna skupščina, vendar je bila več kot četrtina glasov oddanih za njihovo ohranitev v prvotni obliki (člen 54(4) poslovnika):

(a) **Točka 1.14**

1.14 Priporoča se, da se med zakonodajnim postopkom ustrezno upošteva ~~Za nekatere elemente tega predloga bi bilo treba izvesti oceno socialnega učinka, zlasti pri vseh predlogih vse predloge za razdružitev ali liberalizacijo zagotavljanja storitev. Znano je, da lahko ti dejavniki škodljivo vplivajo na delavce, zato bi bilo treba v ta proces vključiti socialne partnerje.~~

Rezultat glasovanja:

Za: 119

Proti: 104

Vzdržani: 26

(b) **Točka 2.2.1**

2.2.1 Ta predlog SES2+ je deloma prenovitev prejšnjega predloga SES2+, o katerem so se razprave zatakstile zaradi dvostranskega nesoglasja med dvema državama članicama. Glede na podobnost vsebine s prejšnjimi neuspešnimi predlogi o enotnem evropskem nebu še vedno obstaja možnost, da politično soglasje ne bo doseženo. Države članice so v preteklosti imele politične pomisleke, pomisleke glede suverenosti, skrbeli so jih socialno-ekonomski dejavniki, liberalizacija nacionalnega zračnega prostora in prisilna privatizacija. S sklepom temeljitih ocen učinka bi lahko te pomisleke opredelili in jih ublažili. Priporoča se, da se ti pomisleki med zakonodajnim postopkom ustrezno upoštevajo.

Rezultat glasovanja:

Za: 113

Proti: 113

Vzdržani: 23

Izid glasovanja je bil neodločen (enako število članov je glasovalo za in proti), zato je predsednica v skladu s členom 61(6) poslovnika oddala odločilen glas, in sicer za amandma.