

Osobitná správa

Jednotné európske nebo: zmena kultúry, nebo však nie je jednotné

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)



4
1977 - 2017



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Audítorský tím

V osobitných správach Dvora audítorov sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politík a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. Dvor audítorov vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila audítorská komora II, ktorej predsedá členka Dvora audítorov Iliana Ivanova a ktorá sa špecializuje na výdavkové oblasti investícií na podporu súdržnosti, rastu a začlenenia. Audit viedol člen Dvora audítorov George Pufan a podporu mu poskytol vedúci kabinetu Patrick Weldon, atašé Mircea Radulescu, hlavný manažér Pietro Puricella, vedúci úlohy Afonso Malheiro a audítori Luis de la Fuente Layos, Erki Must, Maria Dominguez, Annekatrin Langer a Judit Oroszki.



Zľava doprava: Luis de la Fuente Layos, Annekatrin Langer, Afonso Malheiro, Erki Must, Maria Dominguez, George Pufan, Pietro Puricella, Mircea Radulescu, Patrick Weldon.

OBSAH

	Body
Glosár	
Skratky	
Zhrnutie	I – XII
Úvod	1 – 15
Základné informácie	1 – 4
Čo je to jednotné európske nebo?	5 – 7
História iniciatívy SES	8 – 10
Finančná podpora EÚ pre projekt SESAR	11
Rozsah auditu a auditorský prístup	12 – 15
Pripomienky	16 – 72
Iniciatíva SES bola opodstatnená	16 – 21
Národné monopoly a fragmentácia si vyžadovali zásah EÚ	17 – 18
Hlavné ciele politiky boli však formulované v období intenzívneho rastu dopravy	19 – 21
Regulačné úspechy iniciatívy SES: zmena kultúry, alebo však nie je jednotné	22 – 49
Systémy výkonnosti a spoplatňovania pomohli rozvinúť kultúru orientovanú na výkonnosť a v poskytovaní leteckých navigačných služieb zaistili transparentnosť...	23 – 24
... kvantitatívne výsledky však nespĺnili očakávania...	25 – 27
... a systémy majú nedostatky	28 – 37
Funkčné bloky vzdušného priestoru nakoniec podporili štruktúry pre spoluprácu, defragmentáciu však nie	38 – 46
Avšak veľkosť je dôležitá a potreba defragmentácie zostáva	47 – 49
Projekt SESAR podporoval spoločnú víziu, ale vzdialil sa od svojho pôvodného časového plánu a je teraz časovo neohraničený	50 – 72

Projekt SESAR bol zameraný na technologickú fragmentáciu, ale prínosy boli precenené a pomoc EÚ mala byť dočasná	52 – 54
Fáza definovania projektu SESAR zabezpečila zapojenie kľúčových účastníkov	55 – 56
Spoločnému podniku SESAR sa podarilo zorganizovať koordinovaný výskum v oblasti európskeho manažmentu letovej prevádzky...	57 – 58
... ale jeho mandát má nedostatky	59 – 60
Aktualizácie riadiaceho plánu odrážajú nové skutočnosti, ale aj výrazné meškanie...	61 – 66
... a nakoniec viedli k rozhodnutiu predĺžiť existenciu spoločný podnik SESAR JU a vyčleniť ďalšie zdroje	67 – 69
Na konci roku 2016 boli uverejnené niektoré technologické riešenia, ale vykonanie riadiaceho plánu ešte zďaleka nie je dokončené	70 – 72
Závery a odporúčania	73 – 88

Príloha I – Chronologický vývoj v súvislosti s jednotným európskym nebom

Príloha II – Zhrnutie analýzy vykonanej na základe vzorky projektov a činností spoločného podniku SESAR v oblasti výskumu a vývoja

Príloha III – Systémy výkonnosti a spoplatňovania

Príloha IV – Uplatňovanie systému výkonnosti

Odpovede Komisie

GLOSÁR

Dodatočný čas rolovania: ukazovateľ, ktorým sa meria dodatočný čas vo fáze rolovania, vypočítaný ako rozdiel medzi skutočným časom rolovania odlietajúceho lietadla a neprerušeným časom na základe časov rolovania v obdobiach s nízkym objemom prevádzky.

Eurocontrol: Európska organizácia pre bezpečnosť leteckej prevádzky je medzivládna organizácia založená v roku 1960, ktorej cieľom je presadzovať v celom európskom regióne bezpečnú a efektívnu letovú prevádzku šetrnú k životnému prostrediu.

Európska agentúra pre bezpečnosť letectva: agentúra EÚ, ktorej hlavným cieľom je zabezpečiť a monitorovať vysokú a jednotnú úroveň bezpečnosti a ochrany životného prostredia v civilnom letectve v Európe.

Európsky riadiaci plán ATM: dokument, v ktorom sa vymedzujú nevyhnutné prevádzkové zmeny potrebné na dosiahnutie cieľov výkonnosti jednotného európskeho neba. Predstavuje odsúhlasený základ pre včasné, koordinované a synchronizované zavedenie nových funkcií ATM v rámci SESAR.

Funkčný blok vzdušného priestoru: blok vzdušného priestoru založený na prevádzkových požiadavkách a vytvorený bez ohľadu na štátne hranice, kde je poskytovanie leteckých navigačných služieb a príslušných funkcií založené na výkonnosti a optimalizované s cieľom zaistiť posilnenú spoluprácu medzi poskytovateľmi leteckých navigačných služieb či v prípade potreby určiť integrovaného poskytovateľa.

Horizont 2020: nástroj EÚ, ktorým sa v období 2014 až 2020 financuje program výskumu a inovácií *Inovácia v Únii*, hlavná iniciatíva stratégie Európa 2020 zameraná na zaistenie konkurencieschopnosti Európy vo svete.

Horizontálna efektívnosť traťových letov: kľúčový ukazovateľ výkonnosti v oblasti životného prostredia, ktorým sa porovnáva dĺžka traťovej časti dráhy letu (plánovanej alebo skutočnej) a zodpovedajúca časť ortodromickej vzdialenosti, t. j. najkrajšia dráha. Vychádza sa z predpokladu, že pri lete po najkrajšej dráhe sa spotreba paliva a vplyv na životné prostredie

znížia na minimum. „Trať“ označuje vzdialenosť preletenú mimo okruhu 40 námorných míľ v okolí letísk.

Jednotky služieb: jednotka na výpočet poplatkov, ktoré hradia používatelia vzdušného priestoru. Traťové jednotky služieb sa počítajú ako súčin činiteľa vzdialenosti a činiteľa hmotnosti príslušného lietadla. Jednotka terminálnych služieb sa rovná činiteľu hmotnosti príslušného lietadla.

Letecké navigačné služby: zahŕňajú letové prevádzkové služby (predovšetkým riadenie letovej prevádzky), komunikačné, navigačné a prehľadové služby (CNS), meteorologické služby a letecké informačné služby.

Letová informačná oblasť: vzdušný priestor stanovených rozmerov, v ktorom sa poskytujú letecké navigačné služby.

Manažér siete: orgán vymenovaný Európskou komisiou v roku 2011 na posilnenie a zlepšenie výkonnosti európskej siete ATM. Manažér siete zodpovedá za ústrednú funkciu ATFM, ako aj za koordináciu využívania obmedzených zdrojov a prispieva k navrhovaniu európskej siete tratí.

Manažment letovej prevádzky (ATM): súbor vzdušných a pozemných služieb (letové prevádzkové služby, riadenie vzdušného priestoru a manažment toku letovej prevádzky) požadovaných na zaručenie bezpečného a efektívneho pohybu lietadla počas všetkých fáz prevádzky.

Manažment toku letovej prevádzky (ATFM): funkcia zriadená na zaistenie bezpečného, usporiadaného a rýchleho toku letovej prevádzky tým, že sa optimálne využije kapacita ATC a objem prepravy bude zodpovedať kapacitám vyhláseným príslušnými poskytovateľmi leteckých navigačných služieb.

Meškanie ATFM na trati: kľúčový ukazovateľ výkonnosti kapacity, ktorým sa meria priemerné traťové meškanie ATFM na jeden let v minútach, ktoré možno pripísať leteckým navigačným službám, vyjadrený ako rozdiel medzi odhadovaným časom vzletu požadovaným prevádzkovateľom lietadla v poslednom podanom letovom pláne a vypočítaným časom vzletu prideleným manažérom siete.

Meškanie pri prílete z dôvodu terminálnych služieb: kľúčový ukazovateľ výkonnosti kapacity, ktorým sa meria priemerné meškanie ATFM pri prílete na let v minútach, ktoré možno pripísať terminálnym a letiskovým leteckým navigačným službám, spôsobené obmedzeniami pri pristávaní na letisku určenia.

Národný dozorný orgán (NSA): orgány poverené dohľadom a monitorovaním úloh, ktoré im vyplývajú z právnych predpisov o jednotnom európskom nebi.

Nástroj na prepájanie Európy: Nástroj na prepájanie Európy (NPE) poskytuje od roku 2014 finančnú pomoc trom sektorom: sektoru energetiky, dopravy a informačných a komunikačných technológií (IKT). V týchto troch oblastiach NPE určuje investičné priority, ktoré by sa mali zrealizovať v nadchádzajúcom desaťročí, napríklad koridory pre elektrinu a plyn, využívanie energie z obnoviteľných zdrojov, vzájomne prepojené dopravné koridory a čistejšie spôsoby dopravy, vysokorýchlostné širokopásmové pripojenia a digitálne siete.

Oblastné stredisko riadenia (ACC): stanovište zriadené na poskytovanie služby riadenia letovej prevádzky riadeným letom v riadených oblastiach pod jeho právomocou.

Orgán na preskúmanie výkonnosti: orgán, ktorý má pomáhať Komisii a na požiadanie aj národným dozorným orgánom pri vykonávaní systému výkonnosti.

Pilotný spoločný projekt: prvý spoločný projekt ustanovený v právnych predpisoch EÚ, v ktorom sa určuje prvý súbor funkcií ATM, ktoré sa majú zaviesť načas, koordinovane a synchronizovane tak, aby sa dosiahli nevyhnutné prevádzkové zmeny vyplývajúce z európskeho riadiaceho plánu ATM.

Pohyb v súlade s IFR: pohyb lietadla (prílet alebo odlet) vykonaný podľa pravidiel letu podľa prístrojov, ako sú definované v prílohe 2 k Chicagskemu dohovoru.

Poskytovateľ leteckých navigačných služieb (ANSP): akýkoľvek verejný alebo súkromný subjekt poskytujúci letecké navigačné služby pre všeobecnú letovú prevádzku.

Používatelia vzdušného priestoru: prevádzkovatelia civilných (komerčných leteckých spoločností alebo všeobecného letectva) alebo vojenských lietadiel.

Riadenie letovej prevádzky: služba poskytovaná na zabezpečenie bezpečného odstupu medzi lietadlami a udržanie usporiadaného toku letovej prevádzky.

Riadiaci letovej prevádzky: osoba oprávnená poskytovať služby riadenia letovej prevádzky.

Spoločný podnik SESAR: verejno-súkromné partnerstvo vytvorené na riadenie činností vo fáze vývoja projektu SESAR. Účelom spoločného podniku SESAR je zabezpečiť modernizáciu európskeho systému manažmentu letovej prevádzky koordináciou a sústredením všetkých relevantných snáh v oblasti výskumu a vývoja v EÚ. Zodpovedá za vykonávanie európskeho riadiaceho plánu ATM.

Stanovené jednotkové náklady: výsledok delenia vopred stanovených nákladov na oprávnené služby, zariadenia a činnosti, ktoré vzniknú pri poskytnutí leteckých navigačných služieb, predpokladaným objemom dopravy za to isté obdobie vyjadrený v jednotkách služieb. Počítajú sa za každú traťovú zónu spoplatňovania a terminálnu zónu spoplatňovania a sú súčasťou plánov výkonnosti.

Systémy výkonnosti a spoplatňovania: systém výkonnosti stanovuje ciele pre poskytovateľov leteckých navigačných služieb v kľúčových oblastiach výkonnosti, ktorými sú bezpečnosť, životné prostredie, kapacita vzdušného priestoru a nákladová efektívnosť. Systém spoplatňovania vymedzuje pravidlá výpočtu jednotkových sadzieb účtovateľných používateľom vzdušného priestoru za poskytnutie leteckých navigačných služieb.

Terminálna zóna spoplatňovania: letisko alebo skupina letísk, pre ktoré je stanovená jednotná základňa nákladov a jednotná jednotková sadzba.

Terminálne služby: oprávnené služby týkajúce sa: i) letiskových služieb riadenia letovej prevádzky, letiskových letových informačných služieb vrátane letových poradných služieb a pohotovostných služieb; ii) letových prevádzkových služieb súvisiacich s priblížením a odletom lietadla v určitej vzdialenosti od letiska na základe prevádzkových požiadaviek; iii) primeraného pridelenia všetkých ostatných častí leteckých navigačných služieb odrážajúceho pomerné rozdelenie medzi traťové a terminálne služby.

Transeurópske dopravné siete (TEN-T): plánovaný súbor sietí cestnej, železničnej, leteckej a vodnej dopravy v Európe. Vybudovanie infraštruktúry TEN-T je úzko spojené s vykonávaním a ďalším napredovaním politiky EÚ v oblasti dopravy.

Traťová zóna spoplatňovania: objem vzdušného priestoru, za ktorý sa stanoví jednotná základňa nákladov a jednotná jednotková sadzba.

Traťové služby: oprávnené služby súvisiace s traťovými leteckými navigačnými službami, ktoré preto nezahŕňajú terminálne služby.

Ústredný úrad pre traťové poplatky: útvar organizácie Eurocontrol poverený účtovaním a vyberaním leteckých traťových poplatkov od používateľov vzdušného priestoru a ich prerozdelenie štátom.

Výbor pre jednotné nebo: výbor zložený zo zástupcov členských štátov a zriadený na podporu Európskej komisie pri vykonávaní iniciatívy jednotné európske nebo a vydávanie stanovísk k príslušným vykonávacím nariadeniam a rozhodnutiam.

Výskum manažmentu letovej prevádzky jednotného európskeho neba (SESAR): projekt, ktorý má za cieľ zlepšiť výkonnosť ATM modernizáciou a harmonizáciou systémov ATM tým, že sa definujú, vyvinú, potvrdia a zavedú inovatívne technologické a prevádzkové riešenia pre ATM.

Vzdušný priestor s voľnými traťami: vymedzený vzdušný priestor, vo vnútri ktorého môžu používatelia voľne plánovať svoje trate medzi stanoveným vstupným a stanoveným výstupným bodom bez ohľadu na siete tratí letových prevádzkových služieb. Lety v tomto vzdušnom priestore naďalej podliehajú riadeniu letovej prevádzky.

SKRATKY

ACC: oblastné stredisko riadenia (*Area Control Centre*)

ANSP: poskytovateľ leteckých navigačných služieb (*Air Navigation Service Provider*)

ATC: riadenie letovej prevádzky (*Air Traffic Control*)

ATCO: riadiaci letovej prevádzky (*Air Traffic Controller*)

ATFM: manažment toku letovej prevádzky (*Air Traffic Flow Management*)

ATM: manažment letovej prevádzky (*Air Traffic Management*)

CBA: analýza nákladov a prínosov (*Cost Benefit Analysis*)

CNS: komunikačné, navigačné a prehľadové služby (*Communication, Navigation and Surveillance services*)

CRCO: ústredný úrad pre traťové poplatky (*Central Route Charges Office*)

DUC: stanovené jednotkové náklady (*Determined Unit Cost*)

EASA: Európska agentúra pre bezpečnosť letectva (*European Aviation Safety Agency*)

EUIR: európska horná letová informačná oblasť (*European Upper Flight Information Region*)

FAB: funkčný blok vzdušného priestoru (*Functional Airspace Block*)

GR MOVE: Generálne riaditeľstvo pre mobilitu a dopravu

ICAO: Medzinárodná organizácia civilného letectva (*International Civil Aviation Organization*)

IFR: pravidlá letu podľa prístrojov (*Instrument Flight Rules*)

KPI: kľúčový ukazovateľ výkonnosti (*Key Performance Indicator*)

NSA: národný dozorný orgán (*National Supervisory Authority*)

SES: jednotné európske nebo (*Single European Sky*)

SESAR: spoločný podnik SESAR

SESAR: Výskum manažmentu letovej prevádzky jednotného európskeho neba

SSC: Výbor pre jednotné nebo (*Single Sky Committee*)

TEN-T: transeurópske dopravné siete

VaV: výskum a vývoj

ZHRNUTIE

O jednotnom európskom nebi

I. Letecká doprava je dôležitou súčasťou vnútorného trhu EÚ, ktorá podporuje mobilitu osôb a tovaru a zároveň je hnacou silou hospodárskeho rastu. V roku 2015 odletelo z letísk v EÚ alebo na ne priletelo približne 920 miliónov cestujúcich a 15 miliónov ton nákladu. V tom istom roku bol európsky vzdušný priestor využitý na takmer 10 miliónov letov IFR (teda v súlade s pravidlami letu podľa prístrojov). Bezpečný a efektívny tok tejto dopravy si vyžaduje zásahy manažmentu letovej prevádzky (ATM), ktorý plní tri základné funkcie: zabezpečenie rozstupu medzi lietadlami, vyváženie ponuky (riadenia letovej prevádzky) a dopytu (lety) a poskytovanie leteckých informácií používateľom vzdušného priestoru.

II. Hoci má letecká doprava vo svojej podstate medzinárodný charakter, obvykle sa riadi na národnej úrovni vo fragmentovanom a monopolistickom prostredí. Tieto črty prispievajú k meškaniu a vyšším nákladom na manažment letovej prevádzky, ktoré znášajú používatelia vzdušného priestoru. Cieľom iniciatívy jednotné európske nebo (SES) je preto zlepšiť celkovú výkonnosť manažmentu letovej prevádzky presunutím niektorých právomocí z doterajšej medzivládnej praxe do rámca Európskej únie.

III. Iniciatíva SES sa začala formálne uplatňovať v roku 2004 a postupne bol okolo nej vytvorený rámec právnych predpisov, pozostávajúci zo súboru spoločných pravidiel záväzných pre celú EÚ a týkajúcich sa bezpečnosti manažmentu letovej prevádzky, poskytovania služieb manažmentu letovej prevádzky, riadenia vzdušného priestoru a interoperability v rámci siete. Tento rámec je spojený s programom technologickej modernizácie – projektom SESAR (Výskum manažmentu letovej prevádzky jednotného európskeho neba) – podporovaným finančnými stimulmi.

Ako sme vykonávali audit

IV. Pri tomto audite sme posudzovali, či sa prostredníctvom iniciatívy Únie SES doteraz darilo zvyšovať efektívnosť európskeho systému manažmentu letovej prevádzky. Konkrétne sme skúmali, či je iniciatíva SES opodstatnená a do akej miery prispeli doteraz vybrané zložky iniciatívy (systémy výkonnosti a spoplatňovania, funkčné bloky vzdušného priestoru a fázy

definovania a vývoja projektu SESAR) k zvyšovaniu efektívnosti európskeho systému manažmentu letovej prevádzky.

V. Navštívili sme Komisiu (GR MOVE), Eurocontrol, agentúru EASA, spoločný podnik SESAR a vzorku jeho členov. Navštívili sme tiež päť členských štátov – Španielsko, Francúzsko, Maďarsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo – a v každom z nich ministerstvo zodpovedné za politiku v oblasti leteckej dopravy, národný dozorný orgán a jedného poskytovateľa leteckých navigačných služieb. Okrem toho sme preskúmali aj vzorku činností (11 projektov v oblasti výskumu a vývoja, štyri demonštračné činnosti a jednu štúdiu) realizovaných v rámci projektu SESAR a spolufinancovaných z prostriedkov EÚ.

Čo sme zistili

VI. Iniciatíva SES bola opodstatnená, pretože národné monopoly a fragmentácia boli prekážkami pre manažment letovej prevádzky. Rôzne zložky politiky tvoria súvislý súbor, ktorým sa skutočne riešia uvedené nedostatky. Zmeny v štruktúre dopravy však mali za následok, že hlavné ciele, ktoré sa pre iniciatívu stanovili v roku 2005, sa stali čiastočne nedosiahnuteľnými a čiastočne irelevantnými.

VII. Účelom systémov výkonnosti a spoplatňovania je zmierňovať negatívne účinky monopolistického poskytovania služieb tak, že sa stanovia záväzné ciele a spoločné pravidlá účtovania nákladov používateľom vzdušného priestoru. Pomohli rozvinúť kultúru efektívnosti a transparentnosti na úrovni poskytovateľov leteckých navigačných služieb (ANSP).

Kvantitatívne výsledky však nesplnili očakávania: meškania spravidla prekročili cieľové hodnoty stanovené v plánoch výkonnosti a hoci v roku 2013 klesli na rekordné minimum, odvtedy sa znovu zvyšujú; jednotkové sadzby hradené používateľmi vzdušného priestoru závisia vo veľkej miere od objemu dopravy a v rokoch 2011 až 2016 klesli len o 4 % a toto zníženie teda nedosiahlo úroveň, ktorú Komisia stanovila pre celú EÚ.

VIII. Skutočnosť, že nedošlo k zásadnej defragmentácii, a pomalší rast dopravy sa kľúčovým spôsobom podieľajú na slabých kvantitatívnych výsledkoch vykázaných systémom výkonnosti. Súčasné funkčné bloky vzdušného priestoru (FAB) v podstate tvoria fórum pre spoluprácu medzi zainteresovanými stranami susedných štátov, no ukázalo sa,

že na riešenie fragmentácie sú neúčinné, či už na úrovni riadenia vzdušného priestoru, poskytovania služieb alebo obstarávania technického vybavenia.

IX. Úlohu dohľadu, ktorá je pridelená národným dozorným orgánom (NSA), sťažuje skutočnosť, že tieto orgány nie sú vždy plne nezávislé od poskytovateľov leteckých navigačných služieb a v niektorých prípadoch nemajú potrebné zdroje na plnenie tejto úlohy. V súvislosti s nákladovou efektívnosťou sme zistili ďalší nedostatok, ktorý sa týka toho, že sa nevykonávajú pravidelné kontroly nákladov účtovaných používateľom vzdušného priestoru.

X. Proces schvaľovania cieľových hodnôt pre systém výkonnosti je zdĺhavý a komplexný. Ukazuje sa, že dohody medzi Komisiou a členskými štátmi sa dosahujú ťažko, najmä pokiaľ ide o kapacity a nákladovú efektívnosť. Niektoré ukazovatele na meranie výkonnosti manažmentu letovej prevádzky majú okrem toho nedostatky, pretože nezachytávajú dôležité aspekty výkonnosti.

XI. Fázy definovania a vývoja projektu SESAR podnietili hlavné zainteresované strany k tomu, aby sa zaviazali realizovať spoločný technologický plán a vo fáze vývoja sa doteraz fragmentované prostredie výskumu a vývoja pretvorilo na koordinované prostredie. Spoločný podnik SESAR postupne zverejšňoval technologické a prevádzkové zlepšenia v podobe niekoľkých tzv. riešení SESAR. Úloha EÚ na projekte prešla však od jeho vzniku určitým vývinom, a to pokiaľ ide o záber projektu, harmonogram i výšku financií, pretože všetky tieto aspekty sa výrazne zväčšili. V rámci projektu SESAR je teraz snaha naplniť víziu v oblasti výskumu a vývoja s otvoreným koncom, ktorá sa neprestajne rozvíja a nie je zosúladená s právnym rámcom, ktorý sa vzťahuje na spoločný podnik SESAR. Tento chýbajúci súlad negatívne vplýva na povinnosť spoločného podniku zodpovedať sa. Do roku 2016 sa zrealizovala len malá časť zavedeného riadiaceho plánu a ambície spoločného podniku SESAR týkajúce sa výkonnosti boli preformulované na rok 2035, namiesto roku 2020, ako sa pôvodne plánovalo. Jednotlivé projekty v oblasti výskumu a vývoja sa okrem toho nezačali realizovať s podporou špecifickej analýzy nákladov a prínosov, v ktorej by sa preukázala ich pridaná hodnota.

Čo odporúčame

XII. Komisia by mala:

- prehodnotiť hlavné ciele SES,
 - analyzovať iné možnosti politiky zamerané na defragmentáciu,
 - zabezpečiť plnú nezávislosť a kapacitu národných dozorných orgánov a vyplniť medzeru v kontrole na úrovni systému spoplatňovania,
 - zjednodušiť systém výkonnosti,
 - prehodnotiť niektoré kľúčové ukazovatele výkonnosti,
 - preskúmať štruktúru podpory EÚ pre výskum a vývoj z hľadiska jej cieľov,
 - sprísniť povinnosť spoločného podniku SESAR zodpovedať sa,
 - uprednostniť poskytovanie podpory EÚ na tie riešenia v oblasti výskumu a vývoja, ktoré podporujú defragmentáciu a konkurenčné prostredie.
-

ÚVOD

Základné informácie

1. Letecká doprava je dôležitou súčasťou vnútorného trhu EÚ a prvkom konkurencieschopnosti európskeho priemyslu a služieb. Umožňuje pohyb osôb a tovaru v rámci EÚ i mimo nej a zároveň je hnacou silou hospodárskeho rastu, tvorby pracovných miest a obchodu. V roku 2015 odletelo z letísk v EÚ alebo na ne priletelo približne 920 miliónov cestujúcich a 15 miliónov ton nákladu. V tom istom roku bol európsky vzdušný priestor využitý na takmer 10 miliónov letov uskutočnených v súlade s pravidlami letu podľa prístrojov¹.

2. Manažment letovej prevádzky je potrebný na zaistenie bezpečnej a efektívnej leteckej dopravy v kontexte zvyšujúcej sa letovej prevádzky, pri ktorej sa využíva obmedzený objem vzdušného priestoru. Pozostáva z troch hlavných činností:

- zabezpečenie rozstupu medzi lietadlami,
- vyváženie ponuky (riadenia letovej prevádzky) a dopytu (lety) a zaistenie bezpečného, efektívneho a rýchleho toku letovej prevádzky,
- poskytovanie leteckých informácií používateľom vzdušného priestoru (napr. navigačné pomôcky, informácie o počasi).

3. Manažment letovej prevádzky tradične vytvárajú a zabezpečujú na národnej úrovni poskytovatelia leteckých navigačných služieb, z čoho vyplývajú tri dôležité dôsledky: i) európsky vzdušný priestor bol fragmentovaný na veľký počet sektorov a oblastných stredísk riadenia, vymedzených na základe hraníc jednotlivých štátov a riadených národnými poskytovateľmi leteckých navigačných služieb (pozri **mapu 1**); ii) každý poskytovateľ leteckých navigačných služieb uplatňoval vlastné postupy a používal nástroje podpory, špecificky prispôbované pre neho, čo v praxi bráni integrácii, interoperabilite a úsporám

¹ Zdroj: Eurostat, *Air Transport Statistics* (Štatistické údaje o leteckej doprave) a dokument organizácie Eurocontrol *Seven-Year Forecast* (Prognóza na sedem rokov) (ESRA08).

z rozsahu; iii) poskytovatelia leteckých navigačných služieb ťažili zo zväčša monopolného postavenia v porovnaní s omnoho konkurenčnejším trhom leteckej dopravy.

Mapa 1 – Európske letové informačné oblasti



Zdroj: Eurocontrol².

4. Používateľom európskeho vzdušného priestoru sa poskytnuté služby manažmentu letovej prevádzky účtujú na základe typu lietadla a vzdialenosti preletenej v oblasti zodpovednosti daného poskytovateľa leteckých navigačných služieb (ANSP), podľa plánovanej dráhy letu. Každoročne za tieto služby zaplatia až 9 mld. EUR³, v priemere zhruba 900 EUR za let.

² Upozornenie organizácie Eurocontrol: „Používatelia využívajú túto mapu výhradne na vlastné riziko a zodpovednosť.“

³ Výpočet EDA na základe správ ústredného úradu pre traťové poplatky (CRCO) organizácie Eurocontrol a orgánu na preskúmanie výkonnosti zahrňajúci traťové i terminálne poplatky.

Čo je to jednotné európske nebo?

5. Iniciatíva jednotné európske nebo (SES) má za cieľ zlepšiť celkovú výkonnosť manažmentu letovej prevádzky (ATM) a zároveň plniť požiadavky všetkých používateľov vzdušného priestoru⁴.
6. SES je v súčasnosti právny rámec (pozri **bod 10**) spojený s programom technologickej modernizácie (projekt SESAR). Pozostáva zo súboru pravidiel platných pre celú EÚ a týkajúcich sa bezpečnosti manažmentu letovej prevádzky, poskytovania služieb manažmentu letovej prevádzky, riadenia vzdušného priestoru a interoperability v rámci siete, a tiež finančnej podpory pre projekt SESAR.
7. Oblasť SES zahŕňa všetkých 28 členských štátov Európskej únie a vzťahuje sa aj na Švajčiarsko a Nórsko. Do iniciatívy SES je zapojených mnoho rôznych zainteresovaných strán, na národnej i európskej úrovni.

ZAINTERESOVANÁ STRANA	Hlavná úloha
EURÓPSKA KOMISIA	Zodpovedá za celkové vykonávanie iniciatívy SES.
EUROCONTROL	Medzivládna organizácia pozostávajúca zo 41 štátov ⁵ , ktorá okrem iného pôsobí: ako manažér siete zodpovedný za ústrednú funkciu manažmentu toku letovej prevádzky, ako aj za koordináciu využívania obmedzených zdrojov a podiel na navrhovaní európskej siete tratí; poskytovateľ technickej podpory pre Komisiu, agentúru EASA a národné dozorné orgány; poskytovateľ leteckých navigačných služieb v maastrichtskom ústredí riadenia horného vzdušného priestoru; zakladajúci člen a prispievateľ spoločného podniku SESAR.
VÝBOR PRE JEDNOTNÉ NEBO (SSC)	Pozostáva zo zástupcov členských štátov a vydáva stanoviská k vykonávacím nariadeniam a rozhodnutiam Komisie.

⁴ Článok 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 z 10. marca 2004, ktorým sa stanovuje rámec na vytvorenie jednotného európskeho neba (Ú. v. EÚ L 96, 31.3.2004, s. 1), zmenené nariadením (ES) č. 1070/2009.

⁵ Všetkých 28 členských štátov EÚ, Albánsko, Arménsko, Bosna a Hercegovina, bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko, Gruzínsko, Kosovo, Moldavsko, Čierna Hora, Nórsko, Srbsko, Švajčiarsko, Ukrajina a Turecko.

EURÓPSKA AGENTÚRA PRE BEZPEČNOSŤ LETECTVA (EASA)	Zabezpečuje dohľad a poskytuje podporu členským štátom v otázkach manažmentu letovej prevádzky a Komisii pri tvorbe pravidiel.
NÁRODNÉ DOZORNÉ ORGÁNY (NSA)	Zodpovedajú za osvedčovanie národných poskytovateľov leteckých navigačných služieb a dohľad nad nimi a za vypracovanie a monitorovanie plánov a cieľov výkonnosti.
ORGÁN NA PRESKÚMANIE VÝKONNOSTI	Pomáha Komisii a na požiadanie aj národným dozorným orgánom pri vykonávaní systému výkonnosti.
POSKYTOVATELIA LETECKÝCH NAVIGAČNÝCH SLUŽIEB (ANSP)	Zabezpečujú riadenie letovej prevádzky, poskytujú komunikačné, navigačné a prehľadové služby a meteorologické a letecké informácie.
POUŽÍVATELIA VZDUŠNÉHO PRIESTORU	Príjemcovia traťových a pozemných leteckých navigačných služieb. Zahŕňajú komerčné letecké spoločnosti, vojenské a všeobecné letectvo.
PREVÁDZKOVATELIA LETÍSK	Spravujú letiskové zariadenia a koordinujú a kontrolujú činnosť rôznych subjektov prítomných na letiskách.
SPOLOČNÝ PODNIK SESAR	Zodpovedá za koordináciu a vykonávanie činností v oblasti výskumu a vývoja v rámci projektu SESAR v súlade s európskym riadiacim plánom ATM.
RIADIACI ORGÁN PRE ZAVÁDZANIE PROJEKTU SESAR	Zodpovedá za synchronizované zavedenie vybraných nových funkcií ATM vytvorených v rámci projektu SESAR.

História iniciatívy SES

8. Už v roku 1989 dochádzalo v dôsledku meškaní spôsobených riadením letovej prevádzky, nadmerných nákladov na riadenie letovej prevádzky a nehospodárnych letových dráh každoročne k odhadovaným stratám vo výške 4,2 mld. USD⁶. Národné vlády vyzývali na vytvorenie iniciatív ako centrálna jednotka pre riadenie prepravného toku (na riadenie tokov prostredníctvom siete) a európsky program harmonizácie a integrácie riadenia letovej prevádzky pre technologickú harmonizáciu⁷.

⁶ *Towards a Single System for Air Traffic Control in Europe* (Na ceste k jednotnému systému riadenia letovej prevádzky v Európe), záverečná správa konzultanta určená Asociácii európskych leteckých spoločností, september 1989.

⁷ Zasadnutia MATSE (ministri dopravy ECAC o systéme letovej prevádzky v Európe) v roku 1988 a 1990.

9. Európska komisia si začala uvedomovať technologické a inštitucionálne obmedzenia systému riadenia letovej prevádzky, ako je fragmentácia vzdušného priestoru, veľký počet národných stredísk pre riadenie letovej prevádzky, absencia účinných mechanizmov rozhodovania a právomocí na ich presadzovanie a nákladné meškania. Odvolávajú sa na katastrofický rozsah meškaní predložila Komisia v roku 2011 plány na vytvorenie iniciatívy jednotné európske nebo⁸.

10. Prvý legislatívny balík k SES bol prijatý v roku 2004⁹. Nariadenia prešli revíziou a ich platnosť bola predĺžená v roku 2009 v rámci balíka SES II. V ňom bol zavedený systém výkonnosti, revidovaný systém spoplatňovania a požiadavky týkajúce sa funkčných blokov vzdušného priestoru. Vytvorený bol manažér siete a tiež orgán na preskúmanie výkonnosti na podporu rozvoja a riadenia systému výkonnosti SES. Rámec ďalej zahŕňal aj niekoľko ďalších vykonávacích pravidiel a špecifikácií Spoločenstva (tzv. technické štandardy) na zaistenie interoperability systémov. Podrobnejší chronologický vývoj v súvislosti s iniciatívou SES je uvedený v **prílohe I**.

Finančná podpora EÚ pre projekt SESAR

11. Finančná podpora EÚ na iniciatívu SES sa poskytuje z rôznych finančných nástrojov, no v zásade je určená na projekt SESAR. Podpora počas fáz definovania a zavádzania projektu SESAR bola a je udeľovaná v podobe grantov, pričom miera spolufinancovania je 50 % (fáza definovania) a v rozmedzí od 20 % do 85 % (fáza zavádzania). Pokiaľ ide o fázu vývoja, bolo vytvorené verejno-súkromné partnerstvo (spoločný podnik SESAR), v ktorom sa

⁸ Hlavné dokumenty na podporu analýzy Komisie zahŕňajú oznámenie Komisie *Air Traffic System Capacity Problems* (Kapacitné problémy systému letovej prevádzky) COM(88) 577 final, január 1989; bielu knihu predloženú Komisiou *ATM – Freeing Europe's Airspace* (ATM – Uvoľnenie vzdušného priestoru Európy), 1996; COM(1999) 614 final/2 zo 6.12.1999 *The creation of a Single European Sky* (Vytvorenie jednotného európskeho neba); správu skupiny na vysokej úrovni (vypracovanú vysokopostavenými zástupcami civilných a vojenských orgánov letovej prevádzky z členských štátov, no obsahujúcu aj príspevky od používateľov vzdušného priestoru ANSP, výrobcov a zástupcov zamestnancov), november 2000; a COM(2001) 123 final *An action programme on the creation of a Single European Sky* (Akčný program na vytvorenie jednotného európskeho neba).

⁹ Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004, 550/2004, 551/2004 a 552/2004 v znení neskorších zmien.

na financovaní podieľa Európska komisia (peňažný príspevok), Eurocontrol (peňažný a nepeňažný príspevok) a skupina partnerov z daného odvetvia (peňažný a nepeňažný príspevok).

Tabuľka 1: Finančná podpora EÚ pre projekt SESAR

Fáza projektu SESAR	Obdobie	Príspevok EÚ (mil. EUR)	Zdroj financovania
Definovanie	2004 – 2006	30	TEN-T
Vývoj	2007 – 2013	700	TEN-T a 7. rámcový program
Vývoj	2014 – 2020	585	Horizont 2020
Zavádzanie	2014 – 2020	2 500	Nástroj na prepájanie Európy
Spolu		3 815	

Poznámka: Údaje za obdobie 2014 – 2020 sú orientačné.

Rozsah auditu a audítorský prístup

12. Pri tomto audite Dvor audítorov posudzoval, či sa prostredníctvom iniciatívy Únie SES doteraz darilo zvyšovať efektívnosť európskeho systému manažmentu letovej prevádzky. Na tento účel sme preskúmali:

- či bola iniciatíva SES opodstatnená,
- či regulačné zložky, predovšetkým systémy výkonnosti a spoplatňovania a funkčné bloky vzdušného priestoru, účinne prispievajú k zvyšovaniu efektívnosti európskeho systému manažmentu letovej prevádzky,
- či technologická zložka iniciatívy SES (projekt SESAR) účinne prispela k výkonnosti európskeho systému manažmentu letovej prevádzky.

13. Cieľom auditu bolo v prvom rade zistiť, či sa pred zavedením legislatívnych balíkov SES (v rokoch 2004 a 2009) správne analyzovali problémy týkajúce sa európskeho systému

manažmentu letovej prevádzky a či sa prostredníctvom týchto zložiek iniciatívy SES riešia identifikované problémy. Po druhé, v rámci auditu sme sa snažili zmerať skutočné prínosy, ktoré sa dosiahli vďaka týmto zložkám do roku 2016 a porovnať ich s počiatočnými očakávaniami. Audit sa nevzťahoval na fázu zavádzania projektu SESAR, ktorá začala až v roku 2014.

14. Navštívili sme Komisiu (GR MOVE), Eurocontrol, agentúru EASA, spoločný podnik SESAR a niektorých jej členov. Navštívili sme tiež päť členských štátov – Španielsko, Francúzsko, Maďarsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo – a v každom z nich ministerstvo zodpovedné za politiku v oblasti leteckej dopravy, národný dozorný orgán a jedného poskytovateľa leteckých navigačných služieb. So zástupcami používateľov vzdušného priestoru a riadiacich letovej prevádzky sa uskutočnili rozhovory. Okrem toho sme navštívili relevantné inštitúcie v Spojených štátoch amerických, ktoré sa zaoberajú manažmentom letovej prevádzky¹⁰, aby sme si s nimi vymenili názory na prevádzkové a audítorské skúsenosti v tejto oblasti.

15. Audit okrem toho zahŕňal aj vzorku činností (projekty v oblasti výskumu a vývoja, demonštračné činnosti a štúdiá) realizovaných spoločným podnikom SESAR a spolufinancovaných z prostriedkov EÚ. Pri tomto preskúmaní sa hodnotila potreba týchto činností i to, či ich výstupy a konečné výsledky zodpovedali očakávaniam. Analýza činností sa uvádza v **prílohe II**.

PRIPOMIENKY

Iniciatíva SES bola opodstatnená

16. Preskúmali sme hlavné problémy, ktoré vplývali na európsky systém manažmentu letovej prevádzky pred zavedením iniciatívy jednotné európske nebo, potrebu zásahu zo strany EÚ v tejto oblasti a očakávania formulované vo vzťahu k iniciatíve SES.

¹⁰ Federálny letecký úrad (*Federal Aviation Administration*) zodpovedný za zabezpečovanie manažmentu letovej prevádzky a dve audítorské inštitúcie, ktoré vykonávajú audity v tejto oblasti: Štátny kontrolný úrad (*Government Accountability Office*) a Úrad generálnej inšpekcie ministerstva dopravy (*Office of Inspector General of the Department of Transportation*).

Národné monopoly a fragmentácia si vyžadovali zásah EÚ

17. Keď je medzinárodný vzdušný priestor fragmentovaný na menšie celky, organizované podľa hraníc jednotlivých štátov, má to obmedzujúci účinok na integráciu, interoperabilitu a úspory z rozsahu a spôsobuje meškania letov. V každej krajine okrem toho zvyčajne pôsobí len jeden poskytovateľ leteckých navigačných služieb. Keď je konkurencia malá, prípadne neexistuje vôbec, takmer monopolné postavenie umožňuje poskytovateľom služieb diktovať podmienky zabezpečovania manažmentu letovej prevádzky. Tento východiskový stav je dostatočným dôvodom na zásah v tejto oblasti na európskej úrovni. Nakoniec k nemu došlo v dôsledku častých meškaní koncom 90. rokov 20. storočia: meškania na trati spôsobené výhradne obmedzeniami riadenia letovej prevádzky rýchlo stúpali a v roku 1999 dosiahli takmer 5 minút na let, čím výrazne prispievali k celkovému meškaniu v leteckej doprave.

18. Hlavné nástroje politiky v rámci iniciatívy jednotné európske nebo, ktoré sa podrobnejšie analyzujú v nasledujúcich častiach, tvoria ucelený súbor, ktorý by v zásade umožnil riešiť zásadné problémy v súvislosti s európskym systémom manažmentu letovej prevádzky. Právne zaistili právomoc presadzovania pravidiel spolu s finančnými stimulmi, čo by malo vyvolať značné zlepšenia manažmentu letovej prevádzky.

Hlavné ciele politiky boli však formulované v období intenzívneho rastu dopravy

19. Hlavný zámer politiky, ktorý spočíval v zlepšení bezpečnosti a výkonnosti manažmentu letovej prevádzky, bol prenesený do súboru hlavných cieľov. Východiskovým rokom bol rok 2005 a cieľmi bolo strojnásobiť kapacitu, znížiť účinky na životné prostredie o 10 % a náklady používateľov vzdušného priestoru spojené s manažmentom letovej prevádzky o 50 % a zároveň desaťnásobne zvýšiť bezpečnosť¹¹.

20. Tieto hlavné ciele boli základom rozhodnutia iniciovať projekt SESAR a vyčleniť naň financovanie EÚ. GR MOVE ich prijalo ako strednodobé ciele pre svoju politiku SES¹².

¹¹ O týchto hlavných cieľoch pôvodne v roku 2005 informoval komisár Jacques Barrot a neskôr boli zahrnuté do európskeho riadiaceho plánu ATM schváleného Radou v roku 2009.

¹² Výročná správa o činnosti GR MOVE za rok 2013.

21. Ciele však boli vymedzené v čase intenzívneho rastu leteckej prevádzky a ani v tej dobe nevychádzali z hĺbkovej analýzy. Keď sa dopyt znížil¹³, tieto ciele sa z hľadiska kapacity stali irelevantnými a z hľadiska nákladovej efektívnosti nedosiahnuteľnými. Komisia v priebehu auditu pripustila, že tieto ciele treba vnímať ako ambície, a nie ako plány. Pomalší rast tiež spôsobil zmenu hlavných očakávaní používateľov vzdušného priestoru od iniciatívy SES: po roku 2008 sa ich kľúčový záujem posunul od kapacity systému manažmentu letovej prevádzky k zníženiu nákladov naň.

Regulačné úspechy iniciatívy SES: zmena kultúry, alebo však nie je jednotné

22. Preskúmali sme primeranosť vybraných hlavných regulačných zložiek iniciatívy jednotné európske alebo na riešenie problémov, ktoré sú prekážkou pre európsky systém manažmentu letovej prevádzky: systémy výkonnosti a spoplatňovania a funkčné bloky vzdušného priestoru (opísané v bodoch 23 a 38). Okrem toho sme analyzovali dosiahnuté výsledky a porovnali ich s predpokladmi.

Systémy výkonnosti a spoplatňovania pomohli rozvinúť kultúru orientovanú na výkonnosť a v poskytovaní leteckých navigačných služieb zaistili transparentnosť...

23. Systém výkonnosti má za cieľ zmierniť monopolné postavenie poskytovateľov leteckých navigačných služieb tým, že stanovuje záväzné cieľové hodnoty vo vzťahu k bezpečnosti, efektívnosti a meškaniu letov a k nákladom. Systém spoplatňovania zvyšuje transparentnosť tým, že vymedzuje, ktoré náklady je oprávnené účtovať používateľom vzdušného priestoru, a definuje spoločné pravidlá pre výpočet jednotkových sadzieb. Na obidva systémy sa vzťahujú ustanovenia upravujúce monitorovanie ich vykonávania zo strany Komisie a národných dozorných orgánov. Podrobnejší opis fungovania týchto systémov a vzťahu medzi nimi je uvedený v ***prílohe III***.

¹³ V rokoch 2000 až 2016 doprava rástla v priemere len o 1 %, čo je výrazne pod úrovňou prognóz v prípravných dokumentoch k iniciatíve SES (5 až 7 %). Letecké spoločnosti okrem toho používajú lietadlá s väčším počtom miest a/alebo ich prevádzkujú s vyšším koeficientom záťaže. V dôsledku toho sa očakávaný nárast leteckej dopravy, meraný počtom cestujúcich, neodrazil v pomernom zvýšení leteckej prevádzky.

24. Vykonávanie systémov výkonnosti a spoplatňovania malo dva hlavné prínosy, ktoré uznali vo všeobecnosti všetky zainteresované strany:

- a) Poskytovateľom leteckých navigačných služieb pomohlo rozvinúť kultúru orientovanú na výkonnosť, ktorá sa v minulosti nie vždy prejavovala. K tejto kultúre prispelo vymedzenie cieľových hodnôt pre výkonnosť, meranie výsledkov a stimuly naviazané na ich plnenie a poskytovateľov leteckých navigačných služieb to viedlo k snahe o zefektívnenie ich činnosti.
- b) Dostupnosť aktuálnych a relevantných informácií vyžadovaných v súvislosti so systémami výkonnosti a spoplatňovania prispela k vysokej miere transparentnosti poskytovania leteckých navigačných služieb. Transparentnosť sa podporila aj vďaka pravidelných konzultáciám zainteresovaných strán.

... kvantitatívne výsledky však nespĺnili očakávania...

25. Na základe cieľových hodnôt stanovených pre životné prostredie, kapacitu a nákladovú efektívnosť sme za referenčné obdobie 1 (RO1, 2012 – 2014) a referenčné obdobie 2 (RO2, 2015 – 2019)¹⁴ analyzovali kvantitatívne výsledky systémov výkonnosti a spoplatňovania.

V **grafe 1** je okrem toho znázornený dlhodobý vývoj skutočného meškania na trati a jednotkových sadzieb¹⁵, spolu so skutočnou prevádzkou, s ktorou úzko súvisia.

26. Poukazujeme na tieto skutočnosti:

- a) Pokiaľ ide o kapacitu, situácia v súvislosti s meškaním na trati v dôsledku manažmentu toku letovej prevádzky (pozri zelenú čiaru v **grafe 1**) bola v roku 2016

¹⁴ Cieľové hodnoty pre celú EÚ boli prijaté v konkrétnych rozhodnutiach: v súvislosti s RO1 ide o rozhodnutie Komisie 2011/121/EÚ z 21. februára 2011, ktorým sa stanovujú ciele výkonnosti Európskej únie a varovné prahy pre poskytovanie letových navigačných služieb v rokoch 2012 až 2014 (Ú. v. EÚ L 48, 23.2.2011, s. 16), a s RO2 o vykonávacie rozhodnutie Komisie 2014/132/EÚ z 11. marca 2014, ktorým sa stanovujú celoúniové výkonnostné ciele pre sieť manažmentu letovej prevádzky a varovné prahy na druhé referenčné obdobie v rokoch 2015 až 2019 (Ú. v. EÚ L 71, 12.3.2014, s. 20).

¹⁵ Jednotkové sadzby boli vypočítané ako vážený priemer zverejnených traťových sadzieb vo všetkých zónach spoplatňovania SES a uvádzajú sa v stálych cenách (základ 2004=100).

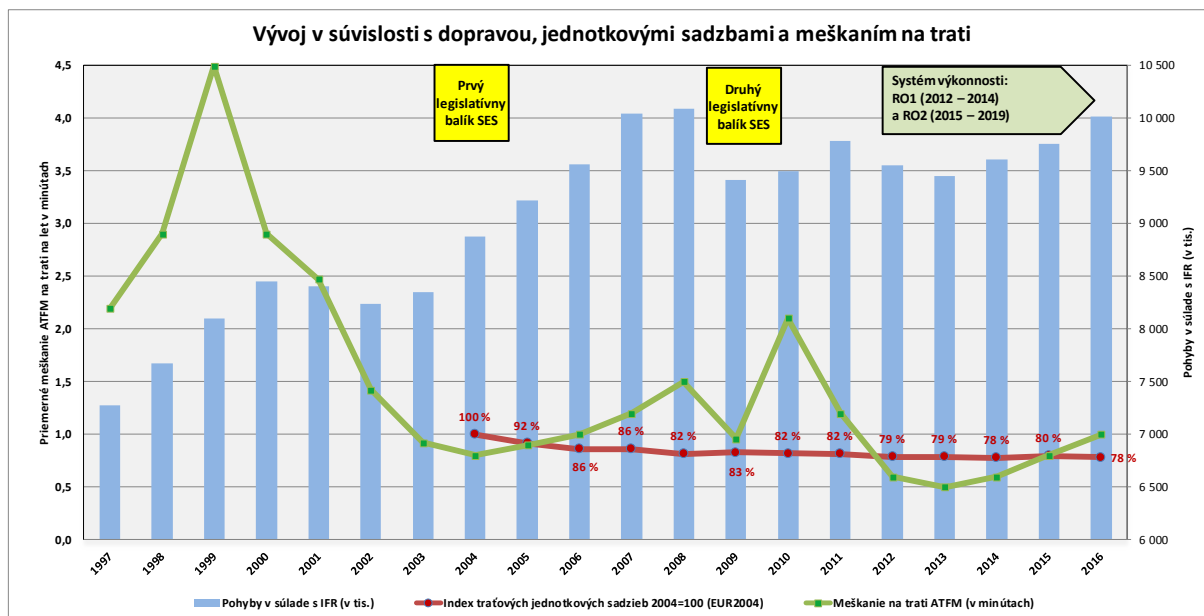
pri porovnateľnom objeme letovej prevádzky lepšia ako v roku 2008. Cieľová hodnota 0,5 minúty na let stanovená pre celú EÚ nebola nikdy dosiahnutá a meškania sa od roku 2013 zvyšujú, pričom v roku 2016 presiahli cieľovú hodnotu dvojnásobne. Podiel protestných pracovných opatrení kolektívneho vyjednávania na celkovom traťovom meškaní v roku 2016 predstavoval 13,6 % a počas dní štrajkov bolo zrušených odhadom 13 000 letov¹⁶.

- b) Pokiaľ ide o nákladovú efektívnosť, skutočné jednotkové sadzby klesli v rokoch 2004 až 2016 (pozri červenú čiaru v grafe 1) kumulatívne o 22 % v stálych cenách. K tomu zníženiu však z väčšej časti došlo v rokoch 2004 až 2008, teda v rokoch intenzívneho rastu prevádzky a predtým, ako nadobudol účinnosť systém výkonnosti. Celkové zníženie v rokoch 2011 (rok pred zavedením systému stanovených jednotkových nákladov a systému výkonnosti) až 2016 predstavovalo len 4 %. Je to menej ako cieľ zníženia pre celú EÚ, ktorý Komisia určila v súvislosti so stanovenými jednotkovými nákladmi (3,5 % za rok v RO1 a 3,3 % za rok v RO2) a tento nedostatočný výkon je predovšetkým dôsledkom toho, že skutočná prevádzka bola nižšia ako prognóza¹⁷. Skutočné prínosy pre používateľov teda nespĺňajú očakávania, ktoré Komisia vytýčila vo svojich rozhodnutiach. Zaznamenali sme, že stanovené jednotkové náklady vo všeobecnosti silne závisia od prognóz letovej prevádzky a jednotkové sadzby od skutočnej prevádzky.

¹⁶ *Network Manager: Annual Network Operations Report 2016* (Manažér siete: Výročná správa o prevádzkovaní siete za rok 2016).

¹⁷ Podľa mechanizmu na rozdelenie rizika objemu dopravy, ktorý je súčasťou systému spoplatňovania, majú poskytovatelia leteckých navigačných služieb nárok na to, aby im používatelia vzdušného priestoru uhradili časť plánovaných príjmov, ktoré neboli vybrané, pretože objem letovej prevádzky nezodpovedal predpokladom. Dosiahlo sa to úpravou jednotkovej sadzby v nasledujúcich rokoch. Ďalšie podrobnosti o fungovaní systému spoplatňovania sú uvedené v prílohe III.

Graf 1 – Dlhodobý vývoj letovej prevádzky, meškania na trati a priemerných jednotkových sadziieb



Zdroj: Výpočet Dvora auditorov na základe údajov od organizácie Eurocontrol (vykázaných manažérom siete a ústredným úradom pre traťové poplatky).

- c) Ďalej pokiaľ ide o kľúčové ukazovatele výkonnosti (KPI) v oblasti životného prostredia, napriek postupnému zlepšovaniu v priebehu referenčného obdobia 1 a v prvom roku referenčného obdobia 2 nebol cieľ na rok 2014 (prekročenie najkratšej trasy medzi východiskovým a cieľovým bodom o 4,67 %) splnený (4,9 %) a z posledných dostupných údajov (2016) vyplýva, že predchádzajúci pozitívny trend bol prerušený (4,91 %).

27. Výsledky výkonnosti na miestnej úrovni (funkčné bloky vzdušného priestoru (FAB), oblasti spoplatnenia) sú rôzne a závisia od miestnych podmienok: geografická situácia, právne a inštitucionálne zriadenie, organizácia poskytovania služieb, podmienky pre zamestnancov, špecifická štruktúra nákladov a štruktúra dopravy. Pozri príklady v rámčeku 1.

Rámček 1 – Výsledky na mieste závisia od miestnych podmienok

- Meškanie na trati sa v posledných rokoch zhoršilo v Španielsku a vo Francúzsku. Kým v Španielsku to bolo spôsobené neočakávaným zvýšením prevádzky v juhovýchodnej Európe, vo Francúzsku to bolo hlavne v dôsledku zavedenia nového operačného systému v niektorých

oblastných strediskách riadenia a štrajkami riadiacich letovej prevádzky. Na druhej strane vo Švédsku a v Maďarsku boli zaznamenané veľmi nízke hodnoty meškania na trati, pretože v týchto krajinách tradične nie sú žiadne kapacitné obmedzenia.

- Vo Švédsku a v Spojenom kráľovstve boli výsledky týkajúce sa nákladovej efektívnosti ovplyvnené určitými položkami nákladov, konkrétne definovanými dôchodkovými právami, ktoré sa považujú za mimo kontroly poskytovateľov leteckých navigačných služieb¹⁸.
- V Španielsku sa v roku 2010 zákonom pozmenili pracovné podmienky riadiacich letovej prevádzky. Tým sa dosiahlo podstatné zníženie nákladov na zamestnancov, ktoré sa tak priblížili priemeru piatich hlavných poskytovateľov leteckých navigačných služieb v Európe. Od zavedenia systému v roku 2012 sú jednotkové sadzby stabilné.

... a systémy majú nedostatky

Chýbajúci súvis medzi cieľovými hodnotami systému výkonnosti a hlavnými cieľmi iniciatívy SES

28. Systém výkonnosti by mal zlepšiť celkovú efektívnosť leteckých navigačných služieb v štyroch kľúčových oblastiach výkonnosti, ktorými sú bezpečnosť, životné prostredie, kapacita a nákladová efektívnosť, v súlade s rámcom výkonnosti vymedzeným v riadiacom pláne ATM¹⁹. Stanovenie cieľových hodnôt výkonnosti pre celú Európsku úniu by sa malo považovať za súčasť procesu, prostredníctvom ktorého sa majú splniť ciele uvedené v riadiacom pláne²⁰.

29. Napriek týmto ustanoveniam sa nemeral podiel systému výkonnosti v referenčnom období 1 na dosahovaní hlavných cieľov. Rozhodnutie Komisie, v ktorom sa stanovujú

¹⁸ V kontexte nízkych úrokových sadzieb si tieto definované dôchodkové systémy vyžadovali dodatočné ročné príspevky od poskytovateľov leteckých a navigačných služieb, aby sa zabezpečilo, že príslušní zamestnanci získajú dohodnuté dôchodkové dávky.

¹⁹ Nariadenie Komisie (EÚ) č. 691/2010 z 29. júla 2010, ktorým sa stanovuje systém výkonnosti letových navigačných služieb a sieťových funkcií (Ú. v. EÚ L 201, 3.8.2010, s. 1), neskôr zrušené vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) č. 390/2013.

²⁰ Odôvodnenie 8 rozhodnutia Komisie 2011/121/EÚ.

cieľové hodnoty pre výkonnosť v referenčnom období 2, neobsahuje žiadnu zmienku o týchto cieľoch.

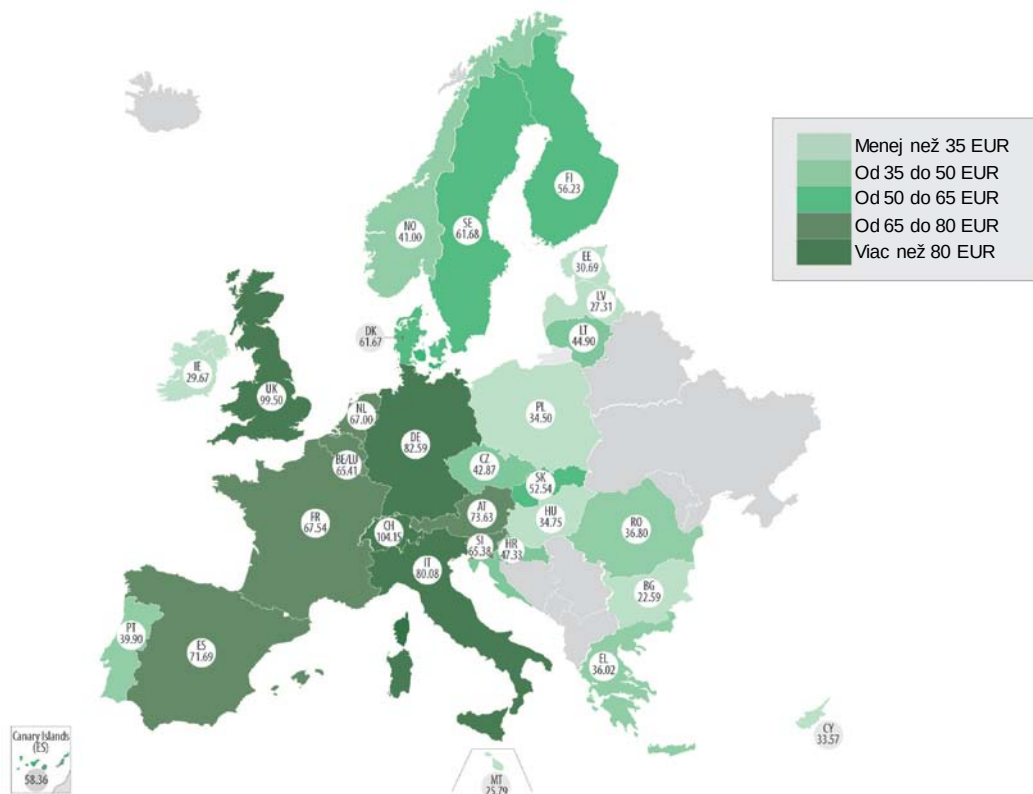
Kľúčové ukazovatele výkonnosti nie sú vždy vhodné na daný účel

30. Súbor vybraných ukazovateľov výkonnosti bol z veľkej časti založený na vykonanej práci organizácie Eurocontrol a na dostupnosti existujúcich informácií. Zaznamenali sme však určité obavy, pokiaľ ide o primeranosť niektorých kľúčových ukazovateľov na meranie výkonnosti v príslušných oblastiach, čo opisujeme v nasledujúcej časti správy.

31. Životné prostredie. Kľúčový ukazovateľ v tejto oblasti zachytáva rozdiel medzi plánovanou alebo skutočnou dráhou letu a najkratšou trasou²¹. No hoci dráha letu sa nepochybne môže predĺžiť z dôvodu preťaženia vzdušného priestoru či neoptimálne navrhutej trasy, existuje aj niekoľko ďalších faktorov, ktoré môžu spôsobiť odchýlenie od najkratšej trasy: poveternostné podmienky, obmedzenia vzdušného priestoru pre vojenské operácie alebo rozhodnutia leteckých spoločností týkajúce sa nákladovej efektívnosti (ako je znázornené na **mape 2**, jednotkové sadzby sa v rôznych krajinách výrazne líšia, čo používateľov vzdušného priestoru často vedie k tomu, že namiesto najkratších trás využívajú trasy, ktoré sú z hľadiska leteckých navigačných služieb menej nákladné). Zodpovednosť za tento kľúčový ukazovateľ výkonnosti nemožno preto priradiť výhradne poskytovateľom leteckých navigačných služieb, pretože uvedené faktory sú mimo ich kontroly. Vertikálnej efektívnosti letov sa navyše v súčasnosti pozornosť nevenuje, hoci nadmorská výška, v ktorej lietadlo letí, tiež rozhoduje o vplyve letu na životné prostredie.

²¹ Horizontálna efektívnosť traťových letov.

**Mapa 2 – Porovnanie traťových jednotkových sadziieb v rôznych štátoch SES v roku 2016
(v EUR)**



Zdroj: CRCO organizácie Eurocontrol.

32. **Kapacita:** Meškania sú pre leteckú dopravu veľmi relevantným meradlom výkonnosti. Meškania v dôsledku manažmentu letovej prevádzky však predstavujú menej než tretinu celkového meškania, ktoré zažívajú cestujúci²². Pre ďalšie faktory celkového meškania od vzletu po pristátie (*gate-to-gate*), ako je dodatočný čas rolovania pred vzletom alebo vyčkávacie obrazce v blízkosti letísk pred pristátím, nie sú stanovené žiadne záväzné ciele. Hoci poskytovatelia leteckých navigačných služieb zodpovedajú len za časť celkového

²² Podľa publikácie Digest 2016 centrálného úradu pre analýzu meškaní (*Central Office for Delay Analysis – CODA*) organizácie Eurocontrol predstavuje celkové meškание za let podľa IFR 11,3 minúty, pričom 6,2 minúty z tejto doby možno pripísať prvotným príčinám meškania (letecké spoločnosti 51 %, manažment toku letovej prevádzky 28 %, letisko 7 % a iné príčiny 14 %). Zvyšných 5,1 minúty sa klasifikujú ako reakčné meškание, ktoré vzniklo v dôsledku oneskoreného priletu lietadla z predchádzajúceho letu, čo má následne vplyv na dochvilnosť nasledujúceho letu tým istým lietadlom, ako aj potenciálne zdržanie prestupujúcich cestujúcich.

meškania od vzletu po pristátie, zmysluplný ukazovateľ v tejto oblasti by musel zahŕňať hlavné faktory, ktoré sa podieľajú na celkovom meškaní. Treba poznamenať, že tieto faktory sa už v oblasti životného prostredia monitorujú, hoci bez záväzných cieľových hodnôt.

33. Meranie meškania je okrem toho ukazovateľom schopnosti poskytovateľov leteckých navigačných služieb reagovať na špičky dopytu, neposkytuje však žiadne informácie o efektívnom využívaní tejto kapacity v časoch mimo špičky, čo je vzhľadom na hodinovú, dennú a sezónnu premenlivosť toku prevádzky náročná úloha.

Proces rozhodovania o cieľových hodnotách pre výkonnosť je zdĺhavý a komplexný

34. Proces prijímania cieľových hodnôt pre výkonnosť má tri fázy: i) návrh, konzultácie a rozhodnutie o cieľových hodnotách na úrovni EÚ; ii) vypracovanie plánov výkonnosti FAB²³ s miestnymi cieľmi a cieľmi FAB, ktoré následne posúdi orgán na preskúmanie výkonnosti; iii) rozhodnutie Komisie o súlade miestnych cieľov/cieľov FAB s cieľmi stanovenými na úrovni EÚ. Pri rozhodovaní o cieľových hodnotách si Komisia musí vyžiadať stanovisko Výboru pre jednotné nebo²⁴, ktoré môže toto rozhodnutie zablokovať alebo odložiť.

35. Tento proces je vo svojej podstate zdĺhavý, pretože v súlade so zákonnými lehotami môže proces trvať až dva roky. V praxi sa ukázalo, že obzvlášť zložitá je dosiahnuť dohodu o cieľových hodnotách pre nákladovú efektívnosť, pretože Komisia a členské štáty majú odlišné ambície, pokiaľ ide o rozsah zníženia nákladov. Samotné rokovania s členskými štátmi a Výborom pre jednotné nebo sa pretiahli až do referenčného obdobia, ktorého sa mali týkať. Celý proces v súvislosti s referenčným obdobím 2 trvá už takmer štyri roky a ešte stále nie je úplne ukončený za všetky funkčné bloky vzdušného priestoru²⁵. Príklady konkrétnych prípadov sa uvádzajú v **prílohe IV**.

²³ Pojem funkčný blok vzdušného priestoru je opísaný v bodoch 38 – 49.

²⁴ Článok 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 182/2011 zo 16. februára 2011, ktorým sa ustanovujú pravidlá a všeobecné zásady mechanizmu, na základe ktorého členské štáty kontrolujú vykonávanie vykonávacích právomocí Komisie (Ú. v. EÚ L 55, 28.2.2011, s. 13).

²⁵ V prípade FAB BlueMed neboli ešte v čase auditu prijaté cieľové hodnoty pre oblasť kapacity.

Slabé monitorovanie cieľových hodnôt pre výkonnosť a jednotkových sadzieb

36. Národné dozorné orgány a Komisia sú zodpovedné za monitorovanie vykonávania plánov výkonnosti a na základe nariadenia môžu, v prípadoch, ktoré považujú za vhodné, realizovať kontroly poskytovateľov leteckých navigačných služieb a manažéra siete²⁶.

Národné dozorné orgány môžu tiež vykonávať kontroly stanovenia poplatkov za letecké navigačné služby²⁷. Pri týchto činnostiach by mali byť národné dozorné orgány nezávislé od poskytovateľov leteckých navigačných služieb, a to minimálne na funkčnej úrovni, a na plnenie úloh, ktoré im boli zverené, potrebujú nevyhnutné zdroje a kapacity²⁸. Komisia okrem toho zodpovedá aj za posúdenie jednotkových sadzieb na základe ustanovení systémov výkonnosti a spoplatňovania²⁹.

37. Zistili sme niekoľko nedostatkov, ktoré znižujú účinnosť monitorovacej úlohy:

- a) Zistili sme prípady, keď nedostatok vhodných zdrojov (ľudských a/alebo finančných) alebo čisto funkčné, nie však hierarchické a finančné oddelenie od poskytovateľov leteckých navigačných služieb obmedzovali schopnosť národných dozorných orgánov plniť svoje úlohy. V Španielsku neboli poskytovatelia leteckých navigačných služieb úplne hierarchicky oddelení od národných dozorných orgánov. Vo Francúzsku sa národný dozorný orgán a poskytovateľ leteckých navigačných služieb zodpovedajú tomu istému generálnemu riaditeľovi a delia sa o finančné prostriedky z jedného rozpočtu, ktorý sa financuje predovšetkým z tých poplatkov za navigačné služby, nad ktorými vykonáva národný dozorný orgán regulačný dohľad. V Maďarsku funkčné oddelenie neexistuje, pretože zákony štátu poverujú poskytovateľa leteckých navigačných služieb stanovením základu nákladov ATM a národný dozorný orgán nemá potrebné zdroje

²⁶ Článok 20 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 390/2013 z 3. mája 2013, ktorým sa stanovuje systém výkonnosti leteckých navigačných služieb a sieťových funkcií (Ú. v. EÚ L 128, 9.5.2013, s. 1).

²⁷ Článok 20 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 391/2013 z 3. mája 2013, ktorým sa stanovuje spoločný systém spoplatňovania leteckých navigačných služieb (Ú. v. EÚ L 128, 9.5.2013, s. 31).

²⁸ Článok 4 nariadenia (ES) č. 549/2004.

²⁹ Článok 17.1. písm. c) vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 391/2013.

na vykonávanie dozornej úlohy. Už v roku 2013 Komisia navrhla „ako prioritu“ posilniť efektívnosť a nezávislosť národných dozorných orgánov, no v roku 2017 je situácia v tejto súvislosti stále nezmenená.

- b) V piatich kontrolovaných členských štátoch sa nevykonávali žiadne pravidelné kontroly na uistenie, že v systéme spoplatňovania sú zahrnuté len oprávnené náklady, ani na zistenie toho, či vznikli nákladovo efektívnym spôsobom a medzi traťové a terminálne zóny spoplatňovania boli rozdelené náležite. Keďže overovanie orgánom na preskúmanie výkonnosti, keď v mene Komisie posudzuje jednotkové sadzby, tiež nezahŕňa oprávnenosť súvisiacich nákladov, jednotkové sadzby sa používateľom účtujú bez toho, aby sa vykonali dostatočné kontroly príslušných nákladov.
- c) Usmernenia k rozdeleniu nákladov medzi traťové a terminálne služby nepostačujú, v dôsledku čoho chýbajú harmonizované účtovné postupy v členských štátoch a vzniká riziko prerozdeľovania subvencovania medzi traťovými a terminálnymi službami: účtovanie terminálnych leteckých navigačných služieb takým používateľom vzdušného priestoru, ktorí týmto vzdušným priestorom len prelietavajú a príslušné terminálne služby nevyužívajú.
- d) Kapitálové výdavky³⁰ zahrnuté do plánov výkonnosti sú súčasťou stanovených jednotkových nákladov a budú sa účtovať používateľom vzdušného priestoru aj vtedy, keď sa poskytovatelia leteckých navigačných služieb rozhodnú tieto investície zrušiť alebo odložiť na neskôr. Orgán na preskúmanie výkonnosti síce zistil v období 2012 – 2015 nedostatočné kapitálové výdavky v približnej výške 1 mld. EUR³¹, neexistujú však ustanovenia o povinnosti vrátiť tieto sumy používateľom v prípade, ak sa súvisiace investície neuskutočnia.

³⁰ V kontexte systému spoplatňovania to zahŕňa kapitálové náklady potrebné na financovanie investícií do nového majetku, ktorý sa považuje za potrebný na poskytovanie služieb, a tiež jeho následné odpisy.

³¹ Výročné monitorovacie správy orgánu na preskúmanie výkonnosti za rok 2014 a 2015.

Funkčné bloky vzdušného priestoru nakoniec podporili štruktúry pre spoluprácu, defragmentáciu však nie

38. Koncepcia funkčného bloku vzdušného priestoru vznikla v reakcii na fragmentáciu a bola zameraná hlavne na riadenie vzdušného priestoru v súlade s prevádzkovými požiadavkami a nie na základe štátnych hraníc. V platnom právnom rámci sa však nestanovujú funkčné bloky vzdušného priestoru, ktoré by boli schopné účinne vyriešiť fragmentáciu, pokiaľ ide o riadenie vzdušného priestoru, poskytovanie služieb alebo obstarávanie technického vybavenia.

Postupná koncepčná zmena

39. Z pôvodnej vízie Komisie, zameranej na konfiguráciu vzdušného priestoru, ktorá by umožnila prevádzku oblastných stredísk riadenia optimálnej veľkosti, sa funkčné bloky vzdušného priestoru postupne premenili na mechanizmy spolupráce medzi národnými dozornými orgánmi a poskytovateľmi leteckých navigačných služieb susedných členských štátov.

- a) Pôvodná ambícia FAB bola vyjadrená v oznámení Komisie z roku 2001³², v ktorom sa hovorilo o „vytvorení riadených oblastí presahujúcich vnútroštátne hranice“. Komisia navrhla vytvoriť európsku hornú letovú informačnú oblasť, ktorá by bola „na základe bezpečnosti a efektívnosti usporiadaná do funkčných blokov vzdušného priestoru minimálnej veľkosti“. Hranice takýchto funkčných blokov vzdušného priestoru by sa nemuseli zhodovať s vnútroštátnymi hranicami a boli by vytvorené, aby podporovali „poskytovanie letových prevádzkových služieb v oblastných strediskách riadenia zodpovedných za optimálnu veľkosť vzdušného priestoru v európskej hornej letovej informačnej oblasti“.
- b) V prvom legislatívnom balíku SES boli FAB definované ako bloky vzdušného priestoru založené na prevádzkových požiadavkách na zabezpečenie integrovanejšieho

³² COM(2001) 564 final.

spravovania vzdušného priestoru, bez ohľadu na existujúce hranice³³. V balíku sa predpokladalo s vytvorením európskej hornej letovej informačnej oblasti, usporiadanej do FAB, ktoré by spĺňali viacero podmienok súvisiacich s bezpečnosťou, efektívnosťou a prevádzkyschopnosťou³⁴. Tam, kde FAB presahujú vzdušný priestor viac než jedného členského štátu, by členské štáty spoločne určili poskytovateľov služieb³⁵. Už sa však nespomínajú oblastné strediská riadenia optimálnej veľkosti v európskej hornej letovej informačnej oblasti.

- c) V druhom balíku SES, ktorý bol prijatý v roku 2009 a je stále platný, sa v definícii FAB zavádza pojem „rozšírenej spolupráce“ ako alternatíva k „integrovanému spravovaniu“³⁶. Kľúčové je, že sa ruší aj požiadavka, aby bola plánovaná európska horná letová informačná oblasť usporiadaná do FAB. Stanovené požiadavky na FAB výslovne nevyžadujú integrované alebo cezhraničné poskytovanie služieb.

Skutočné zavádzanie bolo sporné...

40. Po prijatí druhého balíka SES bolo v Európe formálne stanovených deväť FAB, ktoré sú zobrazené na **mape 3**.

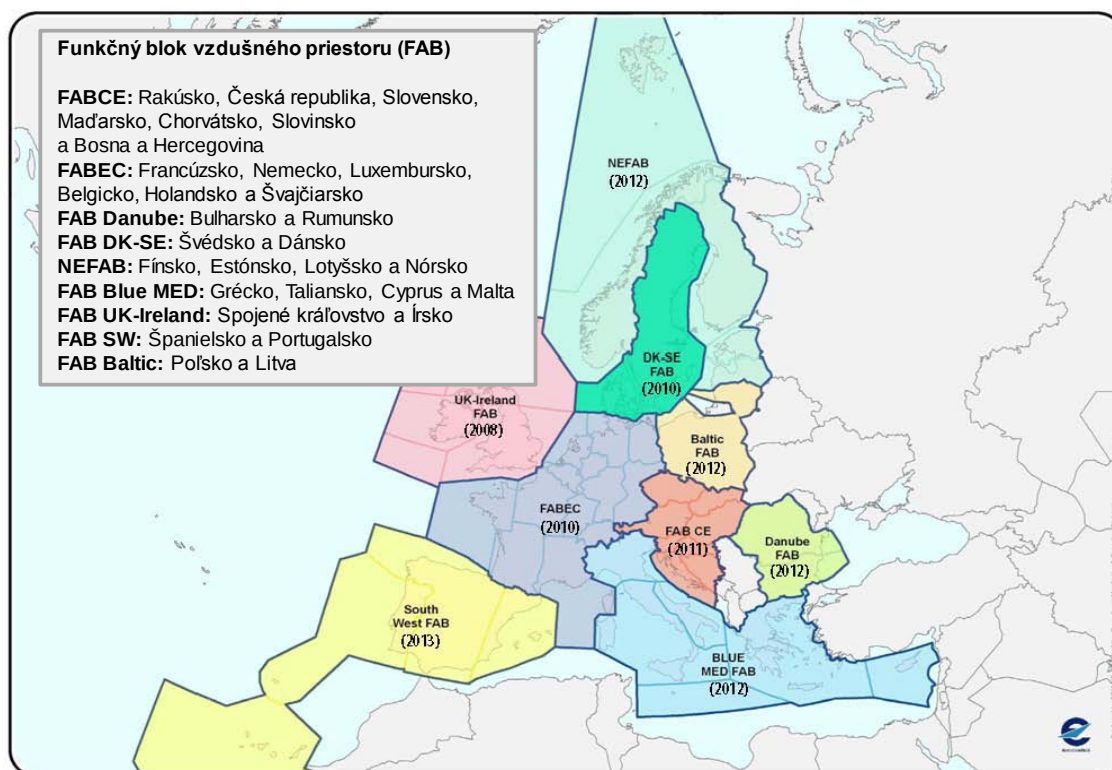
³³ Článok 2.25 nariadenia (ES) č. 549/2004 („rámcové nariadenie“).

³⁴ Články 3 a 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 551/2004 z 10. marca 2004 o organizácii a využívaní vzdušného priestoru v jednotnom európskom nebi („nariadenie o vzdušnom priestore“) (Ú. v. EÚ L 96, 31.3.2004, s. 20).

³⁵ Článok 8.4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 550/2004 z 10. marca 2004 o poskytovaní letových navigačných služieb v jednotnom európskom nebi („nariadenie o poskytovaní služieb“) (Ú. v. EÚ L 96, 31.3.2004, s. 10).

³⁶ Článok 2 ods. 25 nariadenia (ES) č. 549/2004 zmenený v roku 2009.

Mapa 3 – Deväť stanovených FAB spolu s dátumami vytvorenia



Zdroj: Eurocontrol.

41. Skutočné zavádzanie FAB bolo predmetom sporov medzi Komisiou a členskými štátmi. V roku 2013 Komisia vo všeobecnosti pochybovala o tom, ako môžu FAB optimalizovať vzdušný priestor nezávisle od vnútroštátnych hraníc, ak letové informačné oblasti zostali rovnaké, poskytovatelia leteckých navigačných služieb sú štruktúrovaní rovnakým spôsobom a ciele nákladovej efektívnosti a kapacity stanovené v plánoch výkonnosti nepovažuje orgán na preskúmanie výkonnosti v určitých prípadoch za optimálne.

42. Výrazy „umožniť optimálne využívanie vzdušného priestoru“ a „byť potvrdený ich pridanou hodnotou“³⁷ ponechávajú členským štátom pri zavádzaní FAB široký priestor na výklad. Členské štáty vo všeobecnosti neprijali argumenty predložené Komisiou a zdôrazňovali, že vytvorenie štruktúr FAB a koordinačné mechanizmy spĺňali legislatívne

³⁷ Článok 9a nariadenia (ES) č. 550/2004.

požiadavky. Ukazuje to na všeobecný rozdiel vo vnímaní regulačných požiadaviek medzi Komisiou a členskými štátmi. Európskemu súdnemu dvoru nebol v tejto súvislosti predložený žiadny prípad. V štúdii konzultanta o vykonávaní FAB sa konštatovalo, že „FAB nespĺnili hlavné ciele politiky stanovené v právnych predpisoch o SES, a to i napriek značnému úsiliu pri ich realizácii“³⁸.

...a viedlo k spolupráci, nie k defragmentácii

43. V členských štátoch, ktoré sme navštívili, viedlo vytvorenie FAB k zriadeniu štruktúr a postupov spolupráce medzi národnými dozornými orgánmi a poskytovateľmi leteckých navigačných služieb. Sú aktívni najmä v otázkach regulátornej a technickej spolupráce, ako je zriaďovanie vzdušného priestoru s voľnými traťami v ich oblastiach. Niektoré FAB (napríklad FABCE, FAB Spojené kráľovstvo - Írsko) formálne koordinujú vykonávanie pilotného spoločného projektu³⁹.

44. Vytvoreniu FAB však predchádzala spolupráca a poskytovatelia leteckých navigačných služieb vykonávajú podobné činnosti s inými partnermi mimo rámca ich príslušných FAB. V rámci technických iniciatív, ako sú COOPANS a ITEC, sa uskutočňujú koordinované investície a v rámci iniciatívy BOREALIS sa realizujú opatrenia o voľných tratiach, ktoré presahujú hranice FAB. Z toho vyplýva, že určité výhody možno dosiahnuť aj pomocou dobrovoľnej spolupráce mimo akéhokoľvek regulátorného rámca.

45. Ani jeden členský štát, ktorý sme navštívili, nebol schopný poskytnúť presný odhad nákladov na vytvorenie alebo prevádzkovanie FAB a ani jeden orgán, ktorý sme navštívili, nemohol preukázať, že FAB priniesli používateľom vzdušného priestoru hmatateľné výhody. Nevykonávali sa žiadne merania v porovnaní s kľúčovými oblasťami výkonnosti a dokonca

³⁸ Integra, *Study on Functional Airspace Blocks – Final Report* (Štúdia o funkčných blokoch vzdušného priestoru – záverečná správa), 2017.

³⁹ Pilotný spoločný projekt je prvý spoločný projekt ustanovený v právnych predpisoch EÚ. V projekte je určený prvý súbor funkcií ATM, ktoré sa majú zaviesť načas, koordinovane a synchronizovane tak, aby sa dosiahli zásadné prevádzkové zmeny vyplývajúce z európskeho riadiaceho plánu ATM.

i keď bolo na úrovni FAB stanovených niekoľko kľúčových ukazovateľov výkonnosti, ide väčšinou len o súhrn vnútroštátnych cieľových hodnôt.

46. Defragmentácia, konkrétne formou poskytovania cezhraničných služieb, zlučovaním stredísk pre riadenie letovej prevádzky alebo vytváraním spoločných oblastí spoplatňovania, sa nedosiahla ani v jednom FAB a členské štáty sa vo všeobecnosti v týchto iniciatívach málo angažujú. Obavy súvisiace so zachovaním suverenity, existujúci poskytovatelia leteckých navigačných služieb, ich príjmy a zamestnanci majú silný vplyv na to, že členské štáty uprednostňujú zachovanie súčasného stavu.

Avšak veľkosť je dôležitá a potreba defragmentácie zostáva

47. Štúdia o nákladovej efektívnosti⁴⁰ európskeho a severoamerického manažmentu letovej prevádzky, ktorú viedol Eurocontrol v mene Komisie, poskytuje dôkazy o úsporách z rozsahu a potenciálnych prínosoch defragmentácie. I keď sa štruktúra dopravy, ako aj politický kontext medzi obidvoma regiónmi líšia, v štúdii sa zdôrazňuje, že systém manažmentu letovej prevádzky v Spojených štátoch amerických, kde je manažment letovej prevádzky integrovaný do jednej organizácie, je schopný riadiť väčší počet letov s menej zamestnancami a menej strediskami pre riadenie letovej prevádzky (pozri **tabuľku 2**).

⁴⁰ Eurocontrol, *U.S. - Europe continental comparison of ANS cost-efficiency trends (2006 – 2014)* (Kontinentálne porovnanie trendov nákladovej efektívnosti leteckých navigačných služieb medzi Spojenými štátmi americkými a Európou (2006 – 2014)).

Tabuľka 2 – Vybrané údaje o výkonnosti za Európu a Spojené štáty americké

Kalendárny rok 2014	Štáty Eurocontrolu	Spojené štáty americké
Zemepisná oblasť (mil. km ²)	12	15
Riadené lety IFR (mil.)	10	15
Riadené letové hodiny (mil.)	15	23
Civilní traťoví ANSP	37	1
Zamestnanci spolu	56 300	31 500
ATCO v prevádzkovej službe	17 500	12 960
Pracovníci podpory	38 800	18 540
Traťové strediská ATC	63	23
Relatívna hustota (let/km ²)	0,85	1,03
Produktivita ⁴¹ (letové hodiny/ATCO)	834	1 767

Zdroj: Eurocontrol, U.S. - Europe continental comparison of ANS cost-efficiency trends (2006 – 2014)
(Kontinentálne porovnanie trendov nákladovej efektívnosti leteckých navigačných služieb medzi Spojenými štátmi americkými a Európou (2006 – 2014)), november 2016.

48. Naša analýza produktivity stredísk pre riadenie letovej prevádzky⁴² založená na údajoch, ktoré zhromaždil Eurocontrol, tiež potvrdzuje, že existuje možnosť dosiahnuť úspory z rozsahu. Napriek tomu, že produktivitu môže ovplyvňovať niekoľko ďalších faktorov, z analýzy vyplýva, že medzi produktivitou stredísk pre riadenie letovej prevádzky a ich veľkosťou existuje pozitívny vzájomný vzťah, na základe merania počtu pohybov podľa IRF za rok. To znamená, že konsolidácia stredísk a/alebo rozšírené formy dočasného poskytovania cezhraničných služieb (napr. stredisko pre riadenie letovej prevádzky poskytuje mimo období dopravnej špičky letové navigačné služby za vnútroštátnymi hranicami) by umožnili efektívnejšie využívať voľnú kapacitu a mohli by zvýšiť produktivitu a nákladovú efektívnosť.

⁴¹ V tejto tabuľke sa produktivita počíta na základe celkového počtu riadených letových hodín IFR v roku 2014 v každom regióne, vydeleného celkovým počtom riadiacich letovej prevádzky v prevádzkovej službe, ktorí za riadenie týchto letov zodpovedali.

⁴² Produktivita riadiaceho letovej prevádzky (ATCO) sa meria ako celkový počet riadených letových hodín na hodinu ATCO v službe súhrnne za oblasťné stredisko riadenia (ACC). Zdroj: Eurocontrol, *ACE 2014 benchmarking report* (Porovnávacia správa o efektívnosti nákladov ATM za rok 2014).

49. Vzhľadom na úspory z rozsahu by pokrok pri plnení súčasného hlavného cieľa, ktorým je znížiť náklady na ATM o polovicu, vyžadoval kombináciu zvýšenia prevádzky a skutočnej defragmentácie poskytovaných služieb.

Projekt SESAR podporoval spoločnú víziu, ale vzdialil sa od svojho pôvodného časového plánu a je teraz časovo neohraničený

50. Projekt SESAR je technologickou časťou iniciatívy SES a pozostáva z verejno-súkromného partnerstva medzi Európskou komisiou, Eurocontrolom a niekoľkými zainteresovanými stranami z priemyslu, ako aj z osobitného regulátorného rámca a celého radu finančných nástrojov. Jeho účelom je harmonizovať a modernizovať systémy a postupy manažmentu letovej prevádzky v Európe. SESAR bol od začiatku rozdelený na: definičnú fázu (zameranú na vypracovanie plánu modernizácie), vývojovú fázu (vytvorenie potrebných technologických základov) a fázu zavádzania (zavedenie nových systémov a postupov).

51. Preskúmali sme prípad týkajúci sa projektu SESAR, ako aj vybrané hľadiská jeho definičnej fázy a fázy zavádzania, najmä ustanovenie, fungovanie a predĺženie trvania spoločného podniku SESAR. Pri vzorke projektov v oblasti výskumu a vývoja a súvisiacich činností sme preskúmali posúdenie potrieb, ktoré odôvodňovali ich začatie, aké výstupy boli vytvorené a ako boli tieto výsledky prevádzkovo využité.

Projekt SESAR bol zameraný na technologickú fragmentáciu, ale prínosy boli precenené a pomoc EÚ mala byť dočasná

52. Tým, že cieľom projektu SESAR bolo spojiť rôzne zainteresované strany a zapojiť ich do riadiaceho plánu ATM, projekt sa zamerával na existujúcu technologickú, koncepčnú a procedurálnu fragmentáciu v poskytovaní služieb. V roku 2004 boli náklady na fragmentáciu odhadované na 880 až 1 400 mil. EUR ročne, z čoho takmer polovica súvisela rozdrobenými verejnými zákazkami, vývojom a prevádzkou systémov manažmentu letovej prevádzky⁴³.

⁴³ Komisia Eurocontrolu na preskúmanie výkonnosti, *The impact of fragmentation in European ATM/CNS* (Dosah fragmentácie európskeho ATM/CNS), apríl 2004, štúdia zadaná konzultantovi.

53. Prínosy, ktoré sa od projektu SESAR očakávali, ako zníženie meškaní a nižšie náklady, však boli nadhodnotené, pretože sa zakladali na príliš optimistických dlhodobých prognózach letovej prevádzky, ktoré sa nenaplnili. Analýza nákladov a prínosov z roku 2005, z ktorej projekt vychádza, bola založená na prognóze ročného rastu prevádzky o 2,9 % za 30 rokov (2005 – 2035). Napriek tomu z údajov vyplýva, že priemerný skutočný rast počas obdobia 2005 – 2016 bol 1,1 %, a nie 2,9 %. Podobný optimizmus možno nájsť v kľúčových medzníkoch, ktoré neskôr poznamenali vývojovú fázu SESAR: vydanie riadiaceho plánu ATM z roku 2009 a štúdia z roku 2012 na podporu predĺženia trvania spoločného podniku SESAR⁴⁴.

54. Projekt SESAR začal s konkrétnym časovým rámcom. Podľa oznámenia Komisie Rade z roku 2005⁴⁵ mala fáza definovania trvať od roku 2005 do roku 2007 a po nej mala nasledovať vývojová fáza (2008 – 2013) a fáza zavádzania (2014 – 2020). Rozsah účasti EÚ sa mala obmedziť na definíciu a vývoj: riadenie i financovanie fázy zavádzania malo byť v plnom rozsahu presunuté na zainteresované strany z priemyslu. Nariadenie Rady, ktorým sa neskôr zriadil spoločný podnik SESAR⁴⁶, obsahovalo tento kalendár vo svojom odôvodnení, ako aj stanovený deň ukončenia činnosti spoločného podniku, 31. decembra 2016, hoci sa v ňom predpokladala možnosť zmeny.

Fáza definovania projektu SESAR zabezpečila zapojenie kľúčových účastníkov

55. Eurocontrol v roku 2004 požiadal Komisiu o finančnú pomoc na fázu definovania projektu SESAR. Finančná podpora bolo poskytnutá rozhodnutiami Komisie v roku 2004, 2005 a 2006. Z programu TEN-T dostal Eurocontrol na spolufinancovanie štúdie, ktorej celkové náklady predstavovali 60 mil. EUR, celkovú sumu 30 mil. EUR.

⁴⁴ V predchádzajúcej správe súvisiacej s letiskovými infraštruktúrami (osobitná správa EDA č. 21/2014 „Letiskové infraštruktúry financované z prostriedkov EÚ: nedostatočná hodnota za vynaložené peniaze“) Dvor audítorov podobne konštatoval, že niektoré investície boli vykonané na základe príliš optimistických prognóz letovej prevádzky.

⁴⁵ KOM(2005) 602 v konečnom znení.

⁴⁶ Nariadenie Rady (ES) č. 219/2007 (Ú. v. EÚ L 64, 2.3.2007, s. 1).

56. Fázu definovania projektu SESAR realizovalo konzorcium⁴⁷, ktoré zahŕňalo všetky kľúčové zainteresované strany, od používateľov vzdušného priestoru po prevádzkovateľov letísk, poskytovateľov leteckých navigačných služieb a výrobcov. Táto fáza trvala od roku 2005 do roku 2008 a okrem niekoľkých výstupov⁴⁸ bol jej výsledkom aj prvý európsky riadiaci plán ATM ako plán vývojovej fázy a fázy zavádzania projektu SESAR. Riadiaci plán schválila Rada v marci 2009 a stal sa základom pre vývojovú fázu, ktorá nasledovala.

Spoločnému podniku SESAR sa podarilo zorganizovať koordinovaný výskum v oblasti európskeho manažmentu letovej prevádzky...

57. Činnosti v oblasti výskumu a vývoja (VaV) v oblasti manažmentu letovej prevádzky môžu byť zložité a je potrebné ich riadiť. Je to spôsobené vysokým stupňom vzájomnej závislosti medzi letiskami, používateľmi vzdušného priestoru, manažérom siete a poskytovateľmi leteckých navigačných služieb, ako aj tým, že výskum a vývoj a skutočná prevádzka musia prebiehať súbežne.

58. Spoločný podnik SESAR bol zriadený⁴⁹ na riadenie výskumu a vývoja vývojovej fázy. Vytvoril rámec na riadenie vysoko zložitého programu v oblasti výskumu a vývoja a koordinoval predtým rozdrobené prostredie výskumu a vývoja. Zainteresované strany uviedli, že projekt SEAR podporuje: i) víziu budúcej konfigurácie a vývoja v oblasti európskeho manažmentu letovej prevádzky v rámci celej EÚ so zapojením zainteresovaných strán, vrátane výrobcov; ii) koordinované partnerstvá medzi zainteresovanými stranami v práci v oblasti výskumu a vývoja a úspory z rozsahu; iii) silnejší európsky vplyv na stanovenie medzinárodných štandardov a na prípravu celosvetového plánu leteckej navigácie ICAO. Dostupnosť financovania EÚ navyše viedla zainteresované strany k tomu, aby na výskum a vývoj vyčlenili ďalšie zdroje.

⁴⁷ Eurocontrol vybral konzorcium na základe výzvy na predloženie ponúk a na fázu definície projektu SESAR prispel nepeňažným spôsobom.

⁴⁸ Analýza existujúcej situácie (D1), výkonnostný cieľ (D2), cieľová koncepcia ATM (D3), sled zavádzania (D4), riadiaci plán ATM (D5) a pracovný program na obdobie 2008 – 2013 (D6).

⁴⁹ Nariadenie Rady (ES) č. 219/2007.

... ale jeho mandát má nedostatky

59. Podľa právneho rámca má spoločný podnik SESAR pridelenú zodpovednosť za vykonávanie riadiaceho plánu ATM (a najmä za organizovanie vývojovej fázy podľa tohto plánu)⁵⁰. Mandát spoločného podniku SESAR však nie je dostatočne jasný, pokiaľ ide o dva prvky:

- a) Hoci v nariadení Rady z roku 2007 sa predpokladalo s likvidáciou spoločného podniku SESAR do konca roka 2016, rámci toho istého nariadenia bol spoločný podnik poverený aj tým, aby vykonával riadiaci plán, v ktorom činnosti v oblasti výskumu a vývoja presahujú rok 2020.
- b) V nariadení sa spoločný podnik SESAR výslovne nepoveruje aktualizáciou riadiaceho plánu, opisuje sa ňom len postup, ktorým EÚ schvaľuje jeho dôležité zmeny. Zapojenie spoločného podniku SESAR do tohto procesu sa opisuje v právne nezáväzných dokumentoch⁵¹, podľa ktorých by mal spoločný podnik SESAR navrhovať aktualizácie a jeho správna rada by ich mala schvaľovať.

60. Opísaný rámec vyvoláva riziko, pokiaľ ide o efektívnosť projektu. V prvom rade pre nesúlad medzi dobou trvania spoločného podniku SESAR stanovenou v nariadení a prácou v oblasti výskumu a vývoja, ktorou bol spoločný podnik poverený, nie je jasné, akú časť práce mal dokončiť do dátumu ukončenia činnosti. Po druhé, pretože aktualizácie v konečnom dôsledku ovplyvňujú časové rámce, ako aj náklady a prínosy, ktoré rôzne zainteresované strany očakávajú, pokrok sa meria vzhľadom na pohyblivý cieľ, čím sa zodpovednosť plynúca z mandátu spoločného podniku SESAR ďalej znižuje.

⁵⁰ Článok 1 ods. 5 nariadenia Rady (ES) č. 219/2007.

⁵¹ Konkrétne oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu o hlavnom pláne ATM (KOM/2008/0750 v konečnom znení) a uznesenie Rady o schválení akčného plánu riadenia európskej letovej prevádzky z marca 2009.

Aktualizácie riadiaceho plánu odrážajú nové skutočnosti, ale aj výrazné meškanie...

61. Spoločný podnik SESAR skutočne vynaložil značné prostriedky na proces aktualizácie riadiaceho plánu⁵². Až do roku 2017 boli vykonané dve významné aktualizácie riadiaceho plánu a tretia aktualizácia je naplánovaná na rok 2018.

62. Hlavným stimulom pre prvú aktualizáciu (v roku 2012) bolo uvedomenie, že nie všetky naplánované činnosti v oblasti výskumu a vývoja bude možné dokončiť do konca roka 2016, preto sa úsilie v oblasti výskumu a vývoja sústredilo na „zvládnuteľný súbor základných prevádzkových zmien“⁵³. Aktualizácia nasledovala po internom prieskume členov výboru pre program spoločného podniku SESAR, v ktorom sa určili strategické potreby jeho členov a prerozdělili zdroje medzi jednotlivými projektmi. Konštatujeme, že pracovná skupina, ktorá novo vymedzila programové priority, nezahrňala používateľov vzdušného priestoru, ktorí budú nakoniec musieť hradiť investície stanovené v riadiacom pláne. Domnievame sa, že to škodí potrebnému prijatiu riešení projektu SESAR a celkovej účinnosti projektu.

V porovnateľnom americkom programe NextGen bolo nedostatočné prijatie zo strany leteckých spoločností, najmä ich neochota vybaviť lietadlá kompatibilnou leteckou elektronikou, označené ako kľúčová výzva pre zavedenie programu⁵⁴.

63. Dosah ovplyvnil takmer všetky pôvodne začaté projekty v oblasti výskumu a vývoja, mnohé mali zmenený rozsah a už by nemohli priniesť pôvodne plánované výstupy v rámci doby trvania spoločného podniku SESAR stanovenej v nariadení. Bolo zrejmé, že pôvodne plánovaný časový rámec pre vývojovú fázu (2008 – 2013) už nie je cieľom.

64. Hlavným stimulom pre druhú aktualizáciu (2015) bola potreba zamerať program v oblasti výskumu a vývoja na požiadavky fázy zavádzania, najmä na požiadavky pilotného

⁵² Pracovný program C bol venovaný údržbe riadiaceho plánu a bola naň pridelená suma približne 51,4 mil. EUR.

⁵³ Riadiaci plán ATM, vydanie v roku 2012, s. 14.

⁵⁴ Úrad generálnej inšpekcie ministerstva dopravy, *Total Costs, Schedules, and Benefits of Federal Aviation Administration's NextGen Transformational Programs remain uncertain* (Celkové náklady, časové plány a prínosy transformačných programov Federálneho leteckého úradu NextGen zostávajú neisté), november 2016.

spoločného projektu, a začleniť doň nové prvky ako diaľkovo riadené lietadlá a kybernetickú bezpečnosť.

65. Aktualizáciami sa výrazne zmenila forma i obsah riadiaceho plánu ATM. Upozorňujeme na tieto kľúčové vývojové zmeny medzi dokumentmi:

Tabuľka 3 – Vývoj vybraných prvkov európskeho riadiaceho plánu ATM

	RP 2009	RP 2012	RP 2015
Výkonnostné ciele	<u>Východiskový bod:</u> 2004/2005 <u>Cieľový dátum:</u> 2020 <u>Ciele</u> ➤ 73 % zvýšenie kapacity ➤ 10 % zníženie vplyvu na životné prostredie na let ➤ 50 % zníženie nákladov na let	<u>Východiskový bod:</u> 2005 <u>Cieľový dátum:</u> 2030 <u>Ciele</u> ➤ 27 % zvýšenie kapacity ➤ 2,8 % zníženie vplyvu na životné prostredie na let ➤ 6 % zníženie nákladov na let	<u>Východiskový bod:</u> 2012 <u>Cieľový dátum:</u> 2035 <u>Ciele</u> ➤ 10 – 30 % zníženie traťového meškania ➤ 5 – 10 % zníženie vplyvu na životné prostredie na let ➤ 30 – 40 % zníženie nákladov na let
Investičné náklady	32 mld. EUR v období 2008 – 2020 (z toho 22 mld. EUR pre používateľov vzdušného priestoru a 7 mld. EUR pre ANSP)	20 – 29 mld. EUR (z toho 13 – 17 mld. EUR pre používateľov vzdušného priestoru a 3 – 6 mld. EUR pre ANSP)	19 – 28 mld. EUR v období 2015 – 2035 (z toho 17 – 26 mld. EUR pre pozemné investície)

Zdroj: Európske riadiace plány ATM na roky 2009, 2012 a 2015.

66. Vo vyššie uvedenej tabuľke je predstavené postupné odkladanie dátumu splnenia cieľovej koncepcie ATM z roku 2020 na rok 2035, zníženie predpokladaných výkonnostných prínosov a mierne zníženie celkových investičných potrieb. V konkrétnom prípade

poskytovateľov leteckých navigačných služieb sa teraz predpokladá, že požadované investície budú vyššie ako v roku 2009⁵⁵.

... a nakoniec viedli k rozhodnutiu predĺžiť existenciu spoločný podnik SESAR JU a vyčleniť ďalšie zdroje

67. Aktualizáciou riadiaceho plánu v roku 2012 boli vymedzené tri hlavné kroky⁵⁶ zavádzania koncepcie SESAR do roku 2030. V roku 2013 však Komisia uznala,⁵⁷ že v rámci finančných výhľadov na roky 2007 – 2013 umožní pracovný program spoločného podniku SESAR pokryť len krok 1 riadiaceho plánu a časť kroku 2 a dokončenie krokov 2 a 3 si bude vyžadovať predĺženie existencie spoločného podniku SESAR. Na podporu predĺženia Komisia uviedla, že prínosy predĺženia existencie spoločného podniku SESAR výrazne presiahnu jeho náklady. V roku 2014 Rada zmenila nariadenie (ES) č. 219/2007 a predĺžila existenciu spoločného podniku SESAR do decembra 2024 a do rozpočtu spoločného podniku SESAR na toto obdobie pridela dodatočné finančné prostriedky EÚ vo výške 585 mil. EUR.

68. Okrem optimistickej dlhodobej prognózy letovej prevádzky neobsahovala analýza nákladov a prínosov, z ktorej vychádzalo rozhodnutie predĺžiť existenciu spoločného podniku SESAR, odhad nákladov na výskum a vývoj po roku 2020, pričom sa tieto náklady porovnávali s očakávanými prínosmi do roku 2035. Tento nesúlad je odrazom nezrovnalosti medzi dočasnou povahou spoločného podniku SESAR (a finančného rámca, z ktorého je poskytnutá podpora) a požadovanou dĺžkou trvania práce v oblasti výskumu a vývoja, ktorej vykonávaním je poverený.

⁵⁵ Podľa odhadov spoločného podniku SESAR má asi 55 % celkových investícií požadovaných na splnenie cieľovej koncepcie. t. j. asi 10 – 15 mld. EUR, pochádzať od poskytovateľov leteckých navigačných služieb.

⁵⁶ Okrem „východiskového bodu pre zavedenie“, ktorý spočíva prevádzkových zmenách, ktoré boli úspešne potvrdené po dokončení ich fázy výskumu a vývoja, je vo vydaní riadiaceho plánu európskeho ATM z roku 2012 vymedzený aj: Krok 1 (časové operácie), krok 2 (trasové operácie) a krok 3 (výkonové operácie). Výkonnostné ciele v tomto vydaní boli vypočítané len pre východiskový bod a krok 1.

⁵⁷ Pracovný dokument útvarov Komisie SWD(2013) 262.

69. Aktualizácie riadiaceho plánu a predĺženie existencie spoločného podniku SESAR ešte viac vzdialilo prebiehajúcu vývojovú fázu od pôvodného časového plánu a predstavovalo skôr zmenu vízie než čisto omeškanie. Práca v oblasti výskumu a vývoja bola síce pôvodne ohraničená obdobím 2008 – 2013, no teraz sa stáva časovo neohraničená napriek tomu, že je podporovaná dočasnou štruktúrou

Na konci roku 2016 boli uverejnené niektoré technologické riešenia, ale vykonanie riadiaceho plánu ešte zďaleka nie je dokončené

70. Spoločný podnik SESAR uverejňuje dokumentáciu týkajúcu sa technologických a prevádzkových zlepšení v podobe niekoľkých tzv. riešení SESAR⁵⁸. Uskutočnil aj demonštrácie možných prínosov takýchto zlepšení v skutočnom prevádzkovom prostredí.

71. Tým, že boli prerozdelené prostriedky a riadiaci plán bol aktualizovaný, však spoločný podnik SESAR zmenil rozsah programu v oblasti výskumu a vývoja v priebehu jeho vykonávania, čím sa zmenil obsah projektov, ich časový rámec a celková cieľová koncepcia ATM. Spoločný podnik SESAR a jeho členovia chvália túto pružnosť, ale táto pružnosť zakrýva oneskorenie práce v oblasti výskumu a vývoja v porovnaní s pôvodným plánovaním.

72. V tejto súvislosti by sme chceli zdôrazniť štyri skutočnosti:

- a) Externé správy spoločného podniku SESAR neposkytujú úplný obraz o pokroku, ktorý sa dosiahol pri vykonávaní riadiaceho plánu. Vo výročnej správe o činnosti sa uvádza percentuálny podiel plnenia v porovnaní s posledným rozsahom každého projektu a neuvádzajú sa oneskorenia oproti pôvodným lehotám.
- b) Spoločný podnik SESAR však pravidelne monitoruje vývoj prevádzkových zlepšení, ktoré majú byť začlenené do riešení SESAR⁵⁹. Z našej analýzy vyplýva, že spoločný podnik

⁵⁸ V júni 2016 vydal spoločný podnik SESAR „Katalóg riešení SESAR“, ktorý obsahoval 63 riešení. Niektoré z nich boli pripravené na industrializáciu a iné si vyžadovali ďalší výskum.

⁵⁹ Európska metodika potvrdzovania platnosti prevádzkových koncepcií zahŕňa 8 úrovní vývoja ktoré sa vzťahujú na životný cyklus prevádzkovej koncepcie ATM: V0 (potreby ATM), V1 (rozsah), V2 (uskutočniteľnosť), V3 (predindustriálny vývoj a integrácia), V4 (industrializácia), V5 (zavádzanie), V6 (prevádzka) a V7 (vyraďenie z prevádzky). Práca spoločného podniku SESAR sa týka úrovní V1 až V3, t. j. privedenie koncepcií do stavu, keď sú pripravené na industrializáciu.

SESAR na konci roka 2016 potvrdil platnosť len 19 % prevádzkových zlepšení na úrovni „Predindustriálny vývoj a integrácia“ a 61 % bolo stále vo fáze koncepcnej definície.

- c) Do roku 2016 bola vykonaná len malá časť súčasného riadiaceho plánu, aj keď väčšina podpory EÚ pôvodne naplánovaná na vývojovú fázu bola vyčerpaná (700 mil. EUR). Doba trvania spoločného podniku SESAR musela byť v dôsledku toho predĺžená do roku 2024 a boli mu pridelené dodatočné finančné prostriedky EÚ vo výške 585 mil. EUR.
- d) Napriek tomu, že jednotlivé kontrolované projekty v oblasti výskumu a vývoja boli v každom vydaní riadiaceho plánu ATM prezentované na celkovej úrovni, jednotlivé projekty začali bez analýzy nákladov a prínosov dokladajúcej rozsah riešeného problému a pravdepodobnosť, že vyčlenená investícia vytvorí čistý prínos. Rozsah niektorých projektov bol v súvislosti s aktualizáciami riadiaceho plánu zmenený a niektoré projekty vytvorili len časť pôvodne plánovaných výstupov (pozri **prílohu II**).

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

73. Bezpečný a efektívny tok leteckej dopravy si vyžaduje zásahy manažmentu letovej prevádzky (ATM), ktorý plní tri základné funkcie: zabezpečenie rozstupu medzi lietadlami, vyváženie ponuky (riadenia letovej prevádzky) a dopytu (lety) a poskytovanie leteckých informácií používateľom vzdušného priestoru.

74. Cieľom iniciatívy jednotné európske nebo (SES) je zlepšiť celkovú výkonnosť manažmentu letovej prevádzky presunutím niektorých právomocí z doterajšej medzivládnej praxe do rámca Európskej únie.

75. Iniciatíva SES sa začala formálne uplatňovať v roku 2004 a postupne bol okolo nej vytvorený rámec právnych predpisov, pozostávajúci zo súboru spoločných pravidiel záväzných pre celú EÚ a týkajúcich sa bezpečnosti manažmentu letovej prevádzky, poskytovania služieb manažmentu letovej prevádzky, riadenia vzdušného priestoru a interoperability v rámci siete. Tento rámec je spojený s programom technologickej modernizácie (Výskum manažmentu letovej prevádzky jednotného európskeho neba – projekt SESAR), podporovaným finančnými stimulmi.

76. Preskúmali sme hlavné regulačné zložky iniciatívy jednotné európske nebo. Patria k nim i) systémy výkonnosti a spoplatňovania, ktoré stanovujú záväzné ciele v štyroch oblastiach výkonnosti: bezpečnosť, životné prostredie, kapacita a nákladová efektívnosť, ako aj pravidlá pre poplatky účtované používateľom vzdušného priestoru, ii) funkčné bloky vzdušného priestoru, ktoré majú optimalizovať poskytovanie služieb, ktoré je tradične organizované podľa štátnych hraníc a iii) fáza definovania a vývojová fáza projektu SESAR, technologický pilier iniciatívy jednotné európske nebo, ktoré majú harmonizovať a modernizovať postupy a infraštruktúru ATM.

77. Dospeli sme k celkovému záveru, že iniciatíva sa zamerala na jasnú potrebu a viedla k väčšej kultúre efektívnosti v ATM. Riadenie európskeho vzdušného priestoru však zostáva fragmentované a jednotné európske nebo ako koncepcia zatiaľ nebola dosiahnutá. Odplaty za letecké navigačné služby sa výrazne neznížili a meškania súvisiace s ATM sa začali opäť zvyšovať. Projekt SESAR síce presadzuje koordináciu a postupne zverejňuje technologické zlepšenia, zaostáva však za svojim pôvodným plánom a stal sa výrazne nákladnejší, ako sa predpokladalo. Zásah EÚ v projekte SESAR sa v podstate vyvinul od zásahu s cieľovou lehotou po dosiahnutie záväzku s otvorenejším koncom.

78. Národné monopoly a fragmentácia si vyžadovali zásah EÚ, na základe čoho vznikla iniciatíva SES. Hlavné ciele stanovené pre iniciatívu boli pôvodne naformulované s ohľadom na vývoj letovej prevádzky v roku 2005. Keď rast prevádzky následne poklesol, hlavné ciele sa z hľadiska kapacity stali irelevantnými a z hľadiska nákladovej efektívnosti nedosiahnuteľnými. Nie sú dokonca ani prepojené s cieľmi stanovenými v systéme výkonnosti (pozri **body 16 až 21** a **28 až 29**).

Odporúčanie 1 – Prehodnotiť hlavné ciele

Komisia by mala navrhnúť definíciu jednotného európskeho neba, ktorá by zahŕňala kľúčové dimenzie architektúry vzdušného priestoru, poskytovania služieb a infraštruktúry. Na tomto základe by mala potom prehodnotiť hlavné ciele a zabezpečiť, aby boli dostatočne ambiciózne na to, aby podporili výkonnosť, a mali realistické harmonogramy na dosiahnutie. Zrevidované hlavné ciele by tiež mali byť prepojené s cieľmi na úrovni EÚ v systéme výkonnosti, aby bolo možné merať pokrok pri dosahovaní týchto cieľov. Vzhľadom na to, že súčasné referenčné obdobie (RO) skončí v roku 2019, ciele pre referenčné obdobie 3 by sa mali stanoviť s ohľadom na túto skutočnosť. Zrevidované hlavné ciele by sa tiež mali stať východiskom pre rozpracovanie súčasného riadiaceho plánu.

Lehota: do roku 2019.

79. Systémy výkonnosti a spoplatňovania predstavujú v zásade vhodné nástroje, ktoré zmierňujú negatívne účinky vo veľkej miere monopolistického poskytovania služieb. Pomohli rozvinúť kultúru efektívnosti a transparentnosti medzi poskytovateľmi leteckých navigačných služieb (ANSP). Kvantitatívne výsledky systémov však nespĺnili očakávania: meškania letov spravidla prekročili cieľové hodnoty stanovené v plánoch výkonnosti a hoci v roku 2013 klesli na rekordné minimum, odvtedy sa znovu zvyšujú; jednotkové sadzby hradené používateľmi vzdušného priestoru závisia vo veľkej miere od objemu dopravy a v rokoch 2011 až 2016 klesli len o 4 %, toto zníženie teda nedosiahlo úroveň, ktorú Komisia stanovila pre celú EÚ.

80. Skutočnosť, že nedošlo k zásadnej defragmentácii, a pomalší rast dopravy sa kľúčovým spôsobom podieľajú na slabých kvantitatívnych výsledkoch vykázaných systémom výkonnosti. Súčasný funkčný bloky vzdušného priestoru (FAB) v podstate tvoria fórum pre spoluprácu medzi zainteresovanými stranami susedných štátov, no ukázalo sa, že na riešenie fragmentácie sú neúčinné, či už na úrovni riadenia vzdušného priestoru, poskytovania služieb alebo technického vybavenia. Funkčné bloky vzdušného priestoru neuspeli pri podpore integrovaného alebo dočasného poskytovania cezhraničných služieb, ktoré by mohlo významne prispieť k zlepšeniu výkonnosti (pozri **body 22 až 49**).

Odporúčanie 2 – Analyzovať iné možnosti politiky zamerané na fragmentáciu

Komisia by mala:

- a) posúdiť pridanú hodnotu zachovania požiadaviek právnych predpisov pre funkčné bloky vzdušného priestoru, vzhľadom na to, aké neúčinné sú pri defragmentácii;
- b) preskúmať možnosti politiky, ktoré by samostatne alebo s funkčnými blokmi vzdušného priestoru mohli zabezpečiť účinnú defragmentáciu a potenciálne viedli k úsporám z rozsahu, a na základe relevantných ukazovateľov a cieľových hodnôt výkonnosti monitorovať ich vykonávanie. K týmto možnostiam by mohla patriť aktívna podpora integrovaného alebo cezhraničného poskytovania služieb so zreteľom aj na možnú reštrukturalizáciu služieb poskytovateľov leteckých navigačných služieb.

Lehota: do roku 2020.

81. Monitorovacie úlohy národných dozorných orgánov (NSA) a Komisie majú viaceré obmedzenia. NSA nie sú vždy plne nezávislé ani účinné. Nevykonávajú pravidelné inšpekcie dôležitých zložiek nákladov účtových užívateľom: oprávnenosť, hospodárnosť a primerané rozdelenie nákladov. Komisia tieto aspekty ani nekontroluje, keď posudzuje jednotkové sadzby. Navyše usmernenia Komisie týkajúce sa rozdelenia nákladov medzi traťovú zónu spoplatňovania a terminálnu zónu spoplatňovania boli nedostatočné, čím vzniká riziko prerozdeľovania subvencovania medzi traťovými a terminálnymi navigačnými službami (pozri **body 36 a 37**).

Odporúčanie 3 – Zabezpečiť plnú nezávislosť a kapacitu národných dozorných orgánov

Národné dozorné orgány by mali byť úplne nezávislé a schopné plniť svoje funkcie. Na tento účel by členské štáty mali zabezpečiť, aby boli národné dozorné orgány hierarchicky, finančne a funkčne nezávislé od poskytovateľov leteckých navigačných služieb a mali zdroje potrebné na to, aby mohli dohliadať na systém výkonnosti a systém spoplatňovania. Zastávame názor, že urýchlené prijatie príslušných nariadení v legislatívnom balíku pre SES2+ by bolo v tejto súvislosti prínosom.

Lehota: do roku 2019.

Odporúčanie 4 – Zabezpečiť kontroly systému spoplatňovania

Komisia a národné dozorné orgány by mali pravidelne vykonávať kontroly stanovené v súčasných právnych predpisoch, ktoré sa týkajú najmä oprávnenosti účtovaných nákladov a ich rozdelenia medzi traťovú zónu spoplatňovania a terminálnu zónu spoplatňovania. Komisia by mala poskytnúť doplňujúce pokyny k rozdeľovaniu nákladov, aby sa zabezpečili harmonizované účtovné postupy.

Lehota: do roku 2019.

82. Proces schvaľovania plánov výkonnosti je zdĺhavý a komplexný. Ukazuje sa, že dohody medzi Komisiou a členskými štátmi sa dosahujú ťažko, najmä pokiaľ ide o kapacitu a nákladovú efektívnosť. Keďže Komisia nemá možnosť stanoviť ciele, tie, ktoré sa nachádzajú v plánoch výkonnosti, sa obvykle vyznačujú nižšou ambíciou (pozri **body 34 až 35**).

Odporúčanie 5 – Zjednodušiť systém výkonnosti

Komisia by mala zjednodušiť proces schvaľovania plánov výkonnosti. Na tento účel by mala aktívne podporovať výnimky zo systému v prípade služieb, ktoré sa poskytujú za trhových podmienok alebo v rámci dohôd o úrovni poskytovaných služieb medzi poskytovateľmi služieb a používateľmi vzdušného priestoru. Ak takéto podmienky neexistujú, Komisia by mala mať právomoci priamo stanoviť záväzné ciele na základe posúdenia orgánu na preskúmanie výkonnosti.

Lehota: do roku 2019.

83. Rámcom výkonnosti sa monitoruje výkonnosť manažmentu letovej prevádzky na základe kľúčových ukazovateľov výkonnosti, z ktorých však niektoré obsahujú viacero nedostatkov. Tie obmedzujú ich schopnosť primerane merať výkonnosť manažmentu letovej prevádzky v rôznych kľúčových oblastiach. Konkrétne ukazovatele, ktorými sa meria kapacita, pokiaľ ide o meškanie, zachytávajú len malú časť celkového priebehu letu cestujúcich od vzletu po pristátie (tzv. *gate-to-gate*) a nemerajú efektívnosť v obdobiach mimo špičky. V oblasti životného prostredia na jednej strane odráža efektívnosť traťových letov prvky mimo kontroly poskytovateľov leteckých navigačných služieb, zatiaľ čo na druhej strane sa nezameriava na vertikálnu efektívnosť letov (pozri **body 30 až 33**).

Odporúčanie 6 – Preskúmať niektoré kľúčové ukazovatele výkonnosti

V ďalšom referenčnom období by Komisia mala:

- a) so zreteľom na kapacitu zabezpečiť, aby kľúčové ukazovatele výkonnosti zachytávali celkové meškanie od vzletu po pristátie a súčasne bola zachovaná primeraná zodpovednosť poskytovateľov leteckých navigačných služieb. Kľúčové ukazovatele výkonnosti by mali byť schopné merať nielen schopnosť zvládať špičky dopytu, ale aj to, či sa zdroje efektívne využívajú v čase špičky i mimo nej;
- b) vo vzťahu k životnému prostrediu upraviť kľúčové ukazovatele výkonnosti tak, aby merali schopnosť systému ATM reagovať na požadované dráhy letu používateľov vzdušného priestoru v ich horizontálnom i vertikálnom rozmere.

Lehota: do roku 2019.

84. Fázy definovania a vývoja projektu SESAR podnietili hlavné zainteresované strany k tomu, aby sa zaviazali realizovať spoločný technologický plán a vo fáze vývoja sa doteraz fragmentované prostredie výskumu a vývoja pretvorilo na koordinované prostredie. Spoločný podnik SESAR zverejňuje technologické a prevádzkové zlepšenia v podobe niekoľkých tzv. riešení SESAR.

85. Úloha EÚ na projekte prešla od jeho vzniku určitým vývinom, a to pokiaľ ide o záber projektu, harmonogram i výšku financií, pretože všetky tieto aspekty sa výrazne zväčšili: pôvodný predpoklad, že vývojová fáza bude dokončená do roku 2013 a následne prevedená zainteresovaným stranám z priemyselného odvetvia na zavedenie, bola nahradená víziou v oblasti výskumu a vývoja s otvoreným koncom, ktorá sa neprestajne rozvíja a ktorá predpokladá dlhodobú podporu EÚ. Aktualizáciami sa výrazne zmenila forma i obsah riadiaceho plánu z roku 2012 a 2015, ako aj následné odklady dátumu dokončenia cieľovej koncepcie: ambície spoločného podniku SESAR týkajúce sa výkonnosti sú teraz stanovené na rok 2035, a nie 2020, ako sa pôvodne predpokladalo.

86. Medzi fixnou dobou trvania spoločného podniku SESAR stanovenou v nariadení a plánovaným trvaním práce v oblasti výskumu a vývoja, ktorá sa od neho očakáva, panuje nesúlad. To bráni zodpovednosti spoločného podniku SESAR za vykonávanie riadiaceho

plánu. Tento stav ešte zhoršuje skutočnosť, že spoločný podnik SESAR vhodne neinformuje o stupni tohto vykonávania.

87. Do roku 2016 bola vykonaná len malá časť riadiaceho plánu, aj keď väčšina podpory EÚ pôvodne naplánovaná na vývojovú fázu bola vyčerpaná (700 mil. EUR). Doba trvania spoločného podniku SESAR musela byť v dôsledku toho predĺžená do roku 2024 a boli mu pridelené dodatočné finančné prostriedky EÚ vo výške 585 mil. EUR (pozri **body 50 až 72**).

Odporúčanie 7 – Preskúmať štruktúru podpory EÚ pre výskum a vývoj manažmentu letovej prevádzky z hľadiska jej cieľov

V súlade so zásadami lepšej právnej regulácie by sa mali politické rozhodnutia pripravovať otvoreným a transparentným spôsobom na základe najlepších dostupných dôkazov a pri plnom zapojení zainteresovaných strán.

Ak teda Komisia navrhne ďalej financovať výskumné a vývojové činnosti v oblasti manažmentu letovej prevádzky po roku 2024, mala by:

- a) primerane odôvodniť podporu EÚ, predovšetkým to, prečo by mala pokračovať, čo by mala dosiahnuť, dokedy a aký by mal byť požadovaný objem verejnej podpory, aby bola zabezpečená optimálna hodnota za vynaložené peniaze;
- b) analyzovať, či spoločný podnik SESAR je ako dočasná štruktúra vhodný na dlhodobú činnosť v oblasti výskumu a vývoja, a ak nie, uskutočniť potrebné úpravy.

Lehota: do roku 2020.

Odporúčanie 8 – Sprísniť povinnosť spoločného podniku SESAR zodpovedať sa

Komisia by mala posilniť povinnosť spoločného podniku SESAR zodpovedať sa tým, že stanoví jasné a časovo ohraničené medzníky a súvisiaci rozpočet na vykonávanie riadiaceho plánu.

Komisia by tiež mala vyžadovať, aby spoločný podnik SESAR pravidelne informoval o pokroku smerom k úplnému vykonaniu tohto plánu.

Lehota: do roku 2018.

88. Napriek tomu, že jednotlivé kontrolované projekty v oblasti výskumu a vývoja boli v každom vydaní riadiaceho plánu ATM prezentované na celkovej úrovni, jednotlivé projekty začali bez analýzy nákladov a prínosov dokladajúcej rozsah riešeného problému a pravdepodobnosť, že vyčlenená investícia vytvorí čistý prínos. Rozsah niektorých projektov bol v súvislosti s aktualizáciami riadiaceho plánu zmenený a niektoré projekty vytvorili len časť pôvodne plánovaných výstupov (pozri **bod 72**).

Odporúčanie 9 – Uprednostniť poskytovanie podpory EÚ na tie riešenia v oblasti výskumu a vývoja, ktoré podporujú defragmentáciu a konkurenčné prostredie

Komisia by mala zabezpečiť, aby:

- a) EÚ financovala len projekty s preukázanou pridanou hodnotou pre sieť. Dalo by sa to napríklad dosiahnuť zavedením systému, ktorý by hodnotil pridanú hodnotu projektov pre sieť, pomocou analýzy potrieb alebo analýzy nákladov a prínosov projektov;
- b) v rámci spoločného podniku SESAR boli finančné prostriedky EÚ prioritne poskytnuté na riešenia v oblasti výskumu a vývoja manažmentu letovej prevádzky, ktoré vedú k defragmentácii, interoperabilite a spoločnému využívaniu infraštruktúry a rozvíjajú podmienky pre konkurenčné prostredie.

Termín: vzťahuje sa na novo financované projekty od roku 2018.

Túto správu prijala komora II, ktorej predsedá Iliana IVANOVA, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 11. októbra 2017.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE
predseda

Chronologický vývoj v súvislosti s jednotným európskym neбом

**Zhrnutie analýzy vykonanej na základe vzorky projektov a činností spoločného podniku
SESAR v oblasti výskumu a vývoja**

Audítorský tím vybral vzorku jedenástich projektov v oblasti výskumu a vývoja, štyri demonštračné činnosti a jednu štúdiu, ktoré boli všetky realizované v rámci spoločného podniku SESAR. Všetky boli podrobne preskúmané so zameraním na posúdenie potrieb vedúcich k rozhodnutiu začať každý projekt, na tvorbu ich výstupov, ich používania, buď v prevádzkovom kontexte alebo v ďalšom výskume a vývoji.

Celkovo sme zistili, že:

Každý projekt bol jasne zdôvodnený a bolo možné určiť jeho prepojenie s radiacím plánom ATM. Ani jeden z projektov v oblasti výskumu a vývoja, ktoré boli vo vzorke, však nezačal na základe analýzy nákladov a prínosov dokladajúcej rozsah riešeného problému a pravdepodobnosť, že investícia vytvorí čistý prínos. Aj keď ako súčasť fázy definovania bola vypracovaná celková analýza nákladov a prínosov SESAR, táto analýza neumožňovala dospieť k záveru o príslušných nákladoch a prínosoch jednotlivých projektov.

Päť z jedenástich projektov v oblasti výskumu a vývoja a tri zo štyroch demonštračných činností nepriniesli všetky pôvodne dohodnuté výsledky. Do určitej miery to bolo spôsobené tým, že spoločný podnik SESAR prerozdelením zdrojov a zameral sa na menší počet výsledkov, ale tiež tým, že niektoré demonštračné činnosti neboli naplánované zodpovedajúcim spôsobom. Zatiaľ čo demonštračné činnosti, ktoré boli súčasťou vzorky, boli vo všeobecnosti splnené včas, v siedmich projektoch z jedenástich projektov v oblasti výskumu a vývoja vo vzorke boli zaznamenané oneskorenia v dĺžke dvoch až 34 mesiacov.

V čase auditu bol len malý počet výstupov integrovaný do riešení zavedených v skutočnom prevádzkovom prostredí. Z jedenástich projektov v oblasti výskumu a vývoja: v štyroch boli vytvorené výstupy čiastočne zavedené do skutočného prevádzkového prostredia, v piatich bude potrebný ďalší výskum, aby vznikli skutočné prínosy, jedno riešenie bolo na konci výskumnej činnosti zrušené, pretože nevytvorilo očakávané prínosy a jeden projekt bol zrealizovaný podľa plánu a jeho výstupy boli použité v súvislosti s aktualizáciami riadiaceho

plánu. Ak boli výstupy zavedené, systematicky sa nemerali prínosy, ktoré pre prevádzku vytvorili. Do prevádzky nebola zavedená žiadna zo štyroch činností, ktoré mali poskytovateľom leteckých navigačných služieb a používateľom vzdušného priestoru demonštrovať konkrétne funkcie.

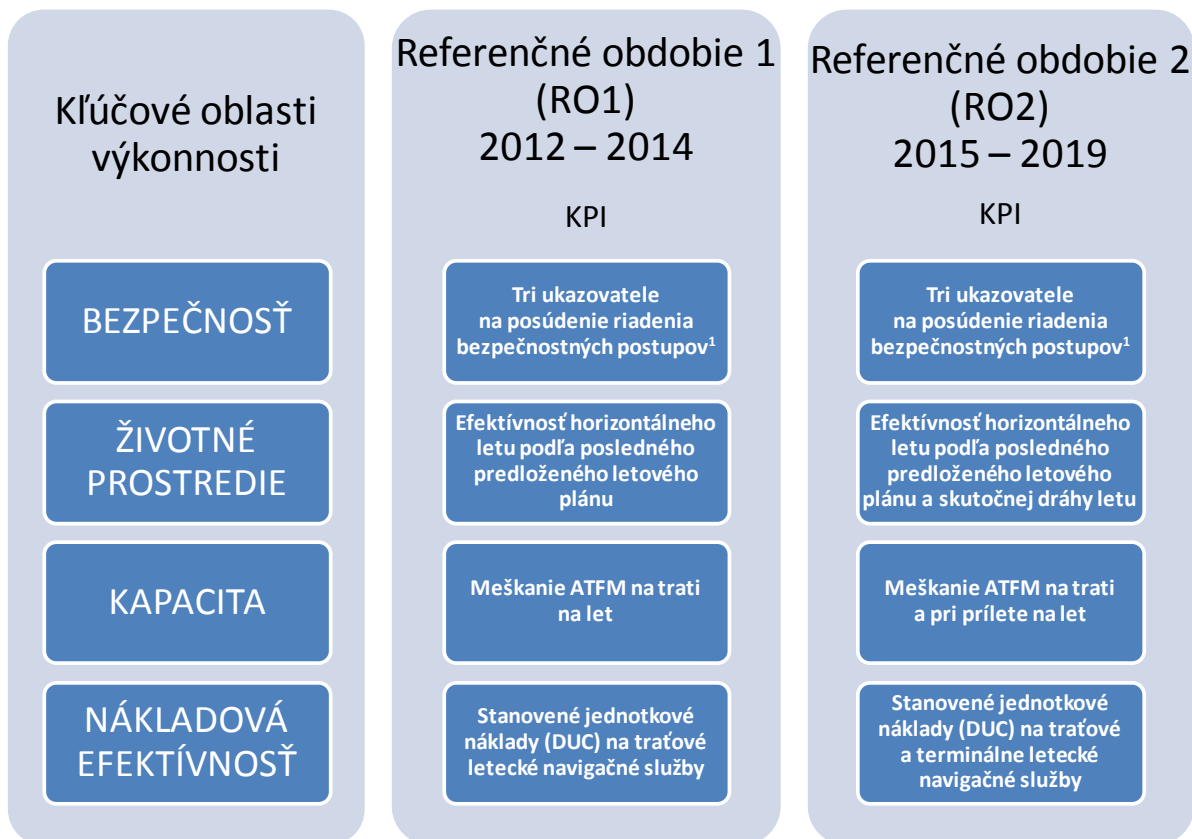
Systémy výkonnosti a spoplatňovania

Systém výkonnosti má za cieľ zlepšiť výkonnosť leteckých navigačných služieb tým, že pre poskytovateľov leteckých navigačných služieb stanoví záväzné ciele. Systém spoplatňovania má zlepšiť transparentnosť a nákladovú efektívnosť tým, že stanoví pravidlá pre výpočet poplatkov za navigačné služby.

Obidva systémy sa do veľkej miery zakladajú na predchádzajúcej práci a procesoch Eurocontrolu. Pokiaľ ide o meranie výkonnosti, metrika, ktorú už používal Eurocontrol⁶⁰, bola neskôr v roku 2009 prevzatá do systému výkonnosti EÚ. Obrázok, ktorý je uvedený nižšie, obsahuje kľúčové oblasti výkonnosti a príslušné kľúčové ukazovatele výkonnosti (KPI) používané počas dvoch referenčných období, pre ktoré systém doteraz platil.

⁶⁰ Od roku 1998 Komisia Eurocontrolu na preskúmanie výkonnosti poskytuje nezávislé poradenstvo riadiacim orgánom Eurocontrolu, pričom využíva ukazovatele výkonnosti a uverejňuje správy o overovaní výkonnosti.

Kľúčové ukazovatele výkonnosti (KPI) v každom referenčnom období

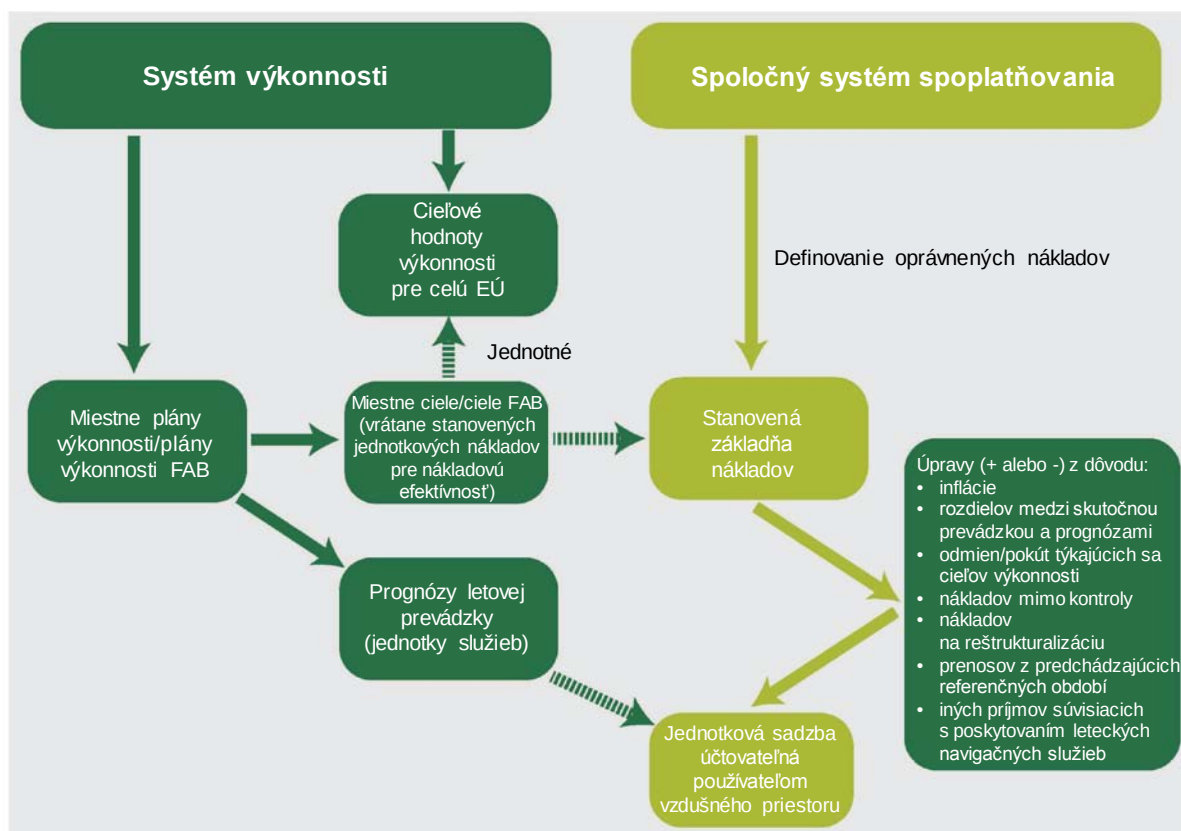


¹ Účinnosť riadenia bezpečnosti, systém použitia klasifikácie závažnosti a uplatňovanie kultúry primeranosti.

Podobne možno pôvod systému spoplatňovania SES nájsť v mnohostrannej dohode Eurocontrolu o výbere traťových poplatkov podpísanej už v roku 1970. V roku 2009 sa druhým balíkom SES zaviedla zásadná zmena v systéme spoplatňovania, a to nahradenie úplnej návratnosti nákladov systémom založeným na vopred stanovených nákladoch. Namiesto úplnej návratnosti všetkých nákladov vzniknutých pri poskytovaní leteckých navigačných služieb systém vopred definuje maximálne náklady, ktoré majú byť pokryté v každom roku referenčného obdobia vo vzťahu k prognóze prevádzky. Zmena je v prvom rade zameraná na efektívnosť nákladov: keďže letecké navigačné služby sú predbežne obmedzené, poskytovatelia leteckých navigačných služieb budú odmenení, ak ich skutočné náklady zostanú pod touto úrovňou tým, že si ponechajú príslušnú maržu. Naopak, poskytovatelia leteckých navigačných služieb budú môcť používateľom vzdušného priestoru účtovať vyššie náklady, ako boli vopred dohodnuté, a budú tak musieť znášať nadmerné náklady. Táto črta systému sa nazýva „mechanizmus zdieľania nákladov“.

Systém výkonnosti a systém spoplatňovania sú úzko prepojené, pretože jednotkové sadzby plynúce zo systému poplatkov musia byť v súlade s cieľmi týkajúcimi sa nákladovej efektívnosti stanovenými v plánoch výkonnosti, ktoré platia pre každú zónu spoplatňovania.

Výkonnostné ciele nákladovej efektívnosti a výpočet jednotkových sadzieb



Jednotkové sadzby sa počítajú takto:

- Východiskom je stanovený nákladový základ použitý na definíciu cieľov pre stanovené jednotkové náklady (DUC) každej zóny spoplatňovania v plánoch výkonnosti. Miestne ciele DUC musia byť v súlade s cieľmi nákladovej efektívnosti v rámci celej EÚ. Tento súlad posudzuje Komisia s podporou orgánu na preskúmanie výkonnosti.
- Stanovený nákladový základ zóny spoplatňovania sa skladá zo súčtu odhadovaných oprávnených nákladov jednotlivých subjektov poskytujúcich letecké navigačné služby. Oprávnenosť nákladov je vymedzená v právnych predpisoch. Veľká väčšina týchto nákladov pripadá na národných poskytovateľov leteckých navigačných

služieb, ale môže zahŕňať náklady iných subjektov, obvykle prípadných ďalších menších poskytovateľov leteckých navigačných služieb, poskytovateľov meteorologických služieb, národné dozorné orgány (náklady na dozor) a národné príspevky pre Europol. Pokiaľ ide o povahu nákladov, hlavnou zložkou sú osobné náklady (okolo 60 % na úrovni oblasti SES), po ktorých nasledujú ďalšie prevádzkové náklady, odpisy a kapitálové náklady (kapitálová návratnosť).

iii) Stanovené náklady možno určitým spôsobom, pozitívnym alebo negatívnym, upraviť:

- Inflácia. Rozdiel medzi skutočnou a prognózovanou mierou inflácie.
 - Spoločné znášanie rizika objemu dopravy. Ide o kompenzačný systém pre poskytovateľov leteckých navigačných služieb a používateľov vzdušného priestoru pri rozdieloch medzi skutočnou prevádzkou a prognózami. V rámci určitých dopravných pásiem a kompenzačných limitov vymedzených v právnych predpisoch musia poskytovatelia leteckých navigačných služieb kompenzovať používateľov vzdušného priestoru, ak sa skutočná doprava zvýši viac, ako sa predpovedalo v prognóze a naopak, poskytovatelia leteckých navigačných služieb môžu účtovať dodatočné sumy, ak sa skutočná doprava vyvíja horšie, ako sa predpokladalo.
 - Stimulačné systémy. Odrážajú finančnú odmenu alebo pokutu uloženú poskytovateľom leteckých navigačných služieb za výsledky, ktoré dosiahli vo výkonnostných oblastiach kapacity a životného prostredia v porovnaní s cieľmi vymedzenými v plánoch výkonnosti. Odmeny alebo pokuty znamenajú dodatočné alebo znížené poplatky, ktoré poskytovatelia leteckých navigačných služieb účtujú používateľom vzdušného priestoru.
 - Náklady oslobodené od spoločného znášania nákladov. Niektoré náklady, ktoré vznikajú poskytovateľom leteckých navigačných služieb, sú oslobodené od opísaného „mechanizmu spoločného znášania nákladov“, pretože sa považujú za náklady mimo kontroly poskytovateľov leteckých navigačných služieb. Patria sem: nepredvídané zmeny vo vnútroštátnych dôchodkových právnych
-

predpisoch, v nákladoch na dôchodky, vnútroštátnom daňovom práve a v nákladoch alebo príjmoch vyplývajúcich z medzinárodných dohôd, významné zmeny úrokových sadzieb úverov a nepredvídané nové nákladové položky nezahrnuté v plánoch výkonnosti. Tieto oslobodené náklady vedú k úprave, ktorá zabezpečuje, že sú v plnej miere získané späť.

- Náklady na reštrukturalizáciu. Právne predpisy umožňujú úhradu nákladov poskytovateľov leteckých navigačných služieb na reštrukturalizáciu, ak obchodná analýza preukáže čistý prínos pre používateľov vzdušného priestoru a schváli to Komisia. V RO1 a zatiaľ v RO2 žiadny poskytovateľ leteckých navigačných služieb náklady na reštrukturalizáciu neúčtoval.
- Prenosy z predchádzajúcich období vykazovania. Zodpovedajú nákladom, ktoré vznikli poskytovateľom leteckých navigačných služieb v predchádzajúcom systéme úplnej návratnosti nákladov, ktorých spätné získanie v nasledujúcich referenčných obdobiach bolo schválené.
- Iné príjmy. Príjmy v prospech poskytovateľov leteckých navigačných služieb okrem poplatkov za navigačné služby, ktoré sa týkajú regulovaného poskytovania leteckých navigačných služieb, musia byť odpočítané. Patria sem vnútroštátne verejné financovanie, programy pomoci EÚ, komerčné a iné príjmy.

- iv) Nakoniec sa výsledný základ čistých nákladov vydelí prognózou letovej prevádzky (vyjadrenou v jednotkách služieb) a výsledkom je jednotková sadzba na každý rok, ktorá sa účtuje používateľom vzdušného priestoru za poskytovanie leteckých navigačných služieb v príslušnej zóne spoplatňovania. Prognózy letovej prevádzky sú tie, ktoré sú uvedené v plánoch výkonnosti.

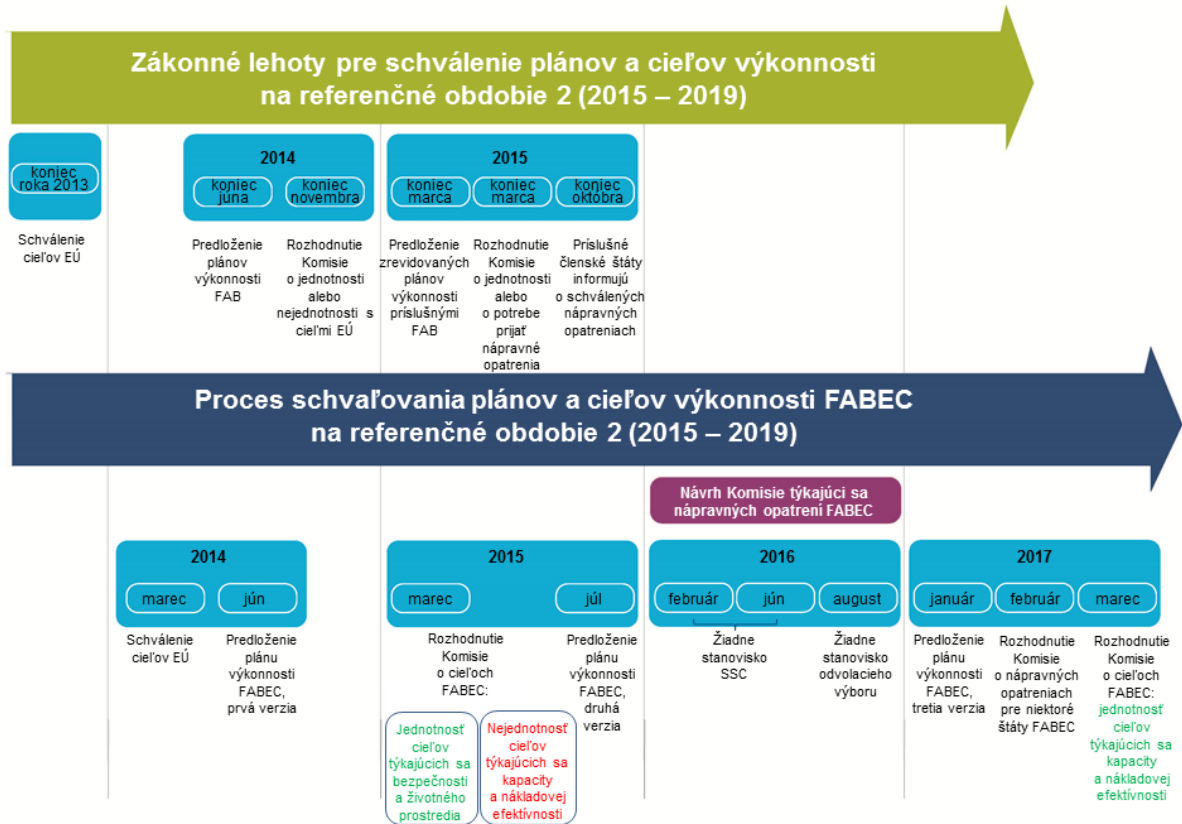
Od referenčného roku 2014 sa ročné sadzby pre zóny spoplatňovania uverejňujú v rozhodnutí Komisie, ak sú v súlade s nariadeniami o systéme výkonnosti a systéme spoplatňovania.

Informácie o skutočnom vývoji nákladov poskytované pravidelne v súvislosti so systémom spoplatňovania sa napokon používajú na monitorovanie oblasti nákladovej efektívnosti plánov výkonnosti a predstavujú zásadný vstup v období, keď prebieha diskusia a stanovujú sa ciele nákladovej efektívnosti na ďalšie referenčné obdobie.

Uplatňovanie systému výkonnosti**Proces prijímania cieľov pre nákladovú efektívnosť na úrovni EÚ na RO2**

- V septembri 2013 orgán na preskúmanie výkonnosti pôvodne navrhol priemerné zníženie traťových jednotkových nákladov na rok o 4,6 %;
- Komisia sa rozhodla navrhnúť vo Výbore pre jednotné alebo ambicióznejší cieľ 4,9 %. Členské štáty argumentovali, že ďalšie zníženie nákladov nad rámec toho, čo bolo dohodnuté počas RO1, bude ťažké dosiahnuť a že takéto zníženie bude mať vplyv na kapacitu;
- Vzhľadom na to, že Komisia nemala dostatočnú podporu Výboru pre jednotné alebo, navrhla dve nové alternatívy: buď zníženie traťových jednotkových nákladov o 4,6 % na základe prognózy ročného rastu prevádzky o 2,6 %, alebo zníženie traťových jednotkových nákladov o 3,3 % na základe prognózy ročného rastu prevádzky o 1,2 %;
- Napriek tomu, že Komisia obhajovala alternatívu vedúcu k väčšiemu zníženiu jednotkových nákladov, aby sa dosiahla lepšia rovnováha medzi záujmami používateľov vzdušného priestoru a poskytovateľov leteckých navigačných služieb, chýbajúca kvalifikovaná väčšina na jej podporu ju prinútila prijať druhú, menej ambicióznú alternatívu.
- Ciele na úrovni EÚ boli formálne prijaté v rozhodnutí Komisie z 11. marca 2014 s oneskorením dvoch mesiacov oproti lehote stanovenej v právnych predpisoch (12 mesiacov pred začiatkom referenčného obdobia).

Plán výkonnosti funkčných blokov vzdušného priestoru a proces prijímania cieľov



ODPOVEDE KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV

„JEDNOTNÉ EURÓPSKE NEBO: ZMENA KULTÚRY, NEBO VŠAK NIE JE JEDNOTNÉ“

ZHRNUTIE

I. Manažment letovej prevádzky (ATM) je dynamický a integrovaný manažment letovej prevádzky a vzdušného priestoru vrátane letových prevádzkových služieb, riadenia vzdušného priestoru a riadenia toku letovej prevádzky (vymedzenie pojmu 10 v nariadení (ES) č. 549/2004). Používateľom sa okrem toho poskytujú letecké informácie v rámci leteckých navigačných služieb na podporu letových prevádzkových služieb, riadenia toku letovej prevádzky a riadenia vzdušného priestoru.

VII. Komisia a orgán na preskúmanie výkonnosti (PRB) pravidelne monitorujú výkonnosť leteckých navigačných služieb. V súvislosti s nesplnením kapacitných cieľov v priebehu posledných dvoch rokov Komisia od členských štátov žiada navrhnutie nápravných opatrení tak, ako sa to požaduje v existujúcich právnych predpisoch. Cieľom týchto opatrení by malo byť napravenie situácie a zlepšenie kapacitnej situácie v nasledujúcich rokoch.

Komisia sa domnieva, že ciele nákladovej efektívnosti sú nastavené na úrovni stanovených jednotkových nákladov. Napriek tomu, že by sa nákladová efektívnosť mala ešte zlepšiť a mohli sa stanoviť aj ambicioznejšie ciele, boli stanovené ciele splnené. Nesúvisí to s faktom, že súčasné právo umožňuje určitý počet úprav nad rámec cieľov (vrátane obnovenia nákladových položiek z obdobia pred zavedením systému výkonnosti), v dôsledku čoho jednotkové sadzby neklesali rovnakým tempom ako ciele nákladovej efektívnosti systému výkonnosti.

VIII. Komisia sa domnieva, že výsledky systému výkonnosti a spoplatňovania by sa mali vyhodnotiť aj v porovnaní s obdobím, keď tieto systémy ešte neboli v platnosti. Trendy na obrázku 1 poukazujú na to, že od roku 2011 bola úroveň meškaní a nákladov stabilná. Pred týmto obdobím existoval len voľný postup monitorovania výkonnosti, ktorý nezaručoval kontrolu meškaní a nákladov na prijateľných úrovniach.

IX. Komisia si uvedomuje nedostatok primeraných zdrojov národných dozorných orgánov (NSA). Jej návrh súvisiaci s iniciatívou SES2+ mal tento nedostatok napraviť okrem iného prostredníctvom väčšej nezávislosti národných dozorných orgánov.

X. Komisia sa nazdáva, že zdĺhavý a zložitý proces prijímania cieľov spočíva hlavne v komitologickom postupe preskúmania, ktorý sa na prijatie cieľov požaduje v základnom zákone. V návrhu na prepracovanie právnych predpisov o jednotnom európskom nebi (SES 2+) boli navrhnuté alternatívy. Zo skúseností vyplýva, že Komisia alebo ktorýkoľvek iný regulačný orgán leteckých navigačných služieb potrebuje väčšiu samostatnosť pri rozhodovaní o cieľoch a že členské štáty nemajú dostatočne celistvý obraz, aby boli zahrnuté do rozhodovania, ktoré priamo ovplyvňuje iné členské štáty.

XI. Komisia sa domnieva, že projekt SESAR a spoločný podnik SESAR sú plne v súlade s príslušnými právnymi rámcami, ktoré sa postupom času vyvíjali.

Komisia sa ďalej domnieva, že spoločný podnik SESAR presadzuje stabilnejšiu víziu budúceho systému ATM, ktorá bola vyvinutá prostredníctvom jeho verejno-súkromného partnerstva a formálne prijatá v rámci európskeho riadiaceho plánu ATM a pracovného programu spoločného podniku. Riadiaci plán, vízia a práca spoločného podniku SESAR sa od roku 2007 vyvíjali tak, aby sa prispôbili meniacemu sa leteckému prostrediu a výsledkom vývojovej fázy. Zodpovedajúcim spôsobom sa vyvíjal aj regulačný rámec.

Komisia sa domnieva, že uvedený vývoj nevyhnutne nemusel ovplyvniť povinnosť spoločného podniku SESAR zodpovedať sa. Mohla sa dokonca ešte posilniť.

Komisia rozumie, že Európsky dvor audítorov vykoná osobitný audit fázy zavádzania projektu SESAR a víta to. Prinajmenšom z prevádzkového hľadiska by sa v hodnotení prínosu „projektu“ SESAR k výkonnosti európskeho ATM mali brať do úvahy výsledky všetkých fáz projektu. Reálne zvýšenie výkonnosti sa dá merať až keď budú zavedené a vstúpia do platnosti riešenia projektu SESAR prostredníctvom európskej siete ATM.

XII. Pozri odpoveď Komisie na odporúčania 1 až 9.

ÚVOD

2. ATM je dynamický a integrovaný manažment letovej prevádzky a vzdušného priestoru vrátane letových prevádzkových služieb, riadenia vzdušného priestoru a riadenia toku letovej prevádzky (vymedzenie pojmu 10 v nariadení (ES) č. 549/2004). Používateľom sa v rámci leteckých navigačných služieb okrem toho poskytujú letecké informácie na pomoc letovým prevádzkovým službám, riadenia toku letovej prevádzky a riadenia vzdušného priestoru.

PRIPOMIENKY

19. V roku 2005 boli sformulované hlavné ciele. V tom čase sa odhadoval medziročný nárast letovej prevádzky na úrovni 3 – 4 %.

21. Komisia sa domnieva, že hlavné ciele boli ambiciózne a poskytli politické usmernenia, ktorými sa mala podporiť potreba konať. Boli vyjadrené kvalitatívne a napriek tomu, že sa nemerali v porovnaní so žiadnou konkrétnou východiskovou hodnotou, spájali sa s konečným termínom v roku 2025. Ciele výkonnosti stanovené v rámci systému výkonnosti naopak vychádzajú z presne definovaných ukazovateľov výkonnosti a sú stanovené na základe hĺbkovej analýzy príslušných predpokladov a dôvodov.

26.

a) Komisia a orgán na preskúmanie výkonnosti pravidelne monitorujú výkonnosť leteckých navigačných služieb. V súvislosti s nesplnením kapacitných cieľov v priebehu posledných dvoch rokov Komisia od členských štátov žiada navrhnutie nápravných opatrení tak, ako sa to požaduje v existujúcich právnych predpisoch. Cieľom týchto opatrení by malo byť napravenie situácie a zlepšenie kapacitnej situácie v nasledujúcich rokoch.

b) Komisia sa domnieva, že ciele nákladovej efektívnosti sú nastavené na úrovni stanovených jednotkových nákladov. Hoci Komisia uznáva, že by sa nákladová efektívnosť mala ešte zlepšiť a mohli sa stanoviť aj ambicióznejšie ciele, stanovené ciele boli splnené. Nesúvisí to s faktom, že súčasné právne predpisy umožňujú určitý počet úprav nad rámec cieľov (vrátane obnovenia nákladových položiek z obdobia pred zavedením systému výkonnosti), v dôsledku čoho jednotkové sadzby neklesali rovnakým tempom ako ciele nákladovej efektívnosti systému výkonnosti.

c) Komisia sa odvoláva na pripomienky Dvora audítorov uvedené v bode 31 a jeho odpoveď na rovnaký bod.

28. Komisia sa domnieva, že systém výkonnosti je kľúčovým prvkom výkonnostného prístupu iniciatívy jednotného neba.

29. Komisia sa domnieva, že hlavné ciele boli ambiciózne a poskytli politické usmernenia, ktorými sa má presadiť potreba konať. Boli vyjadrené kvalitatívne a napriek tomu, že sa nemerali v porovnaní so žiadnou konkrétnou východiskovou hodnotou, spájali sa s konečným termínom v roku 2025. Ciele výkonnosti stanovené v rámci systému výkonnosti naopak vychádzajú z presne definovaných ukazovateľov výkonnosti a sú stanovené na základe hĺbkovej analýzy príslušných predpokladov a princípov.

30. Komisia sa domnieva, že zavedenie systému výkonnosti a jeho ukazovateľov predstavuje výrazný pokrok výkonnostného prístupu, ktorý sa odkláňa od minulého monitorovania výkonnosti. Ukazovatele sa stanovili v závislosti od dostupnosti údajov a zodpovednosti zainteresovaných strán.

31. Komisia sa domnieva, že vertikálna efektívnosť závisí aj od faktorov mimo kontroly poskytovateľov leteckých navigačných služieb (vytváranie letových poriadkov, kapacita letiska, obmedzenia súvisiace s hlukom a terénom).

32. Komisia sa domnieva, že na stanovenie cieľov na základe ukazovateľov je potrebný dostatok dostupných historických údajov. Nestalo sa tak v prípade niektorých ukazovateľov v oblasti terminálov pri stanovovaní cieľov na referenčné obdobie 2 (RO2). Možnosť zlúčiť ukazovatele súvisiace s rôznymi fázami letu (meškanie od odletu po pristátie) závisí od použitých metrík a od potreby jasne prideliť zodpovednosť za tieto meškania rôznym stanovišťam riadenia letovej prevádzky.

33. Komisia by chcela objasniť, že aj keď v súčasnosti neexistuje konkrétny ukazovateľ na meranie kapacity, tento aspekt sa v kontexte výkonnosti sieťových funkcií neustále monitoruje.

35. Komisia sa nazdáva, že hlavný dôvod zdĺhavého a zložitého procesu prijímania cieľov spočíva v komitologickom postupe preskúmania, ktorý sa na prijatie cieľov požaduje v základom zákone. V návrhu na prepracovanie právnych predpisov iniciatívy jednotného európskeho neba (SES 2+) boli navrhnuté alternatívy. Skúsenosti poukazujú na to, že Komisia alebo ktorýkoľvek iný regulačný orgán leteckých navigačných služieb potrebuje pri rozhodovaní o cieľoch väčšiu samostatnosť a že členské štáty nemajú dostatočne celistvý obraz, aby boli zahrnuté do rozhodovania, ktoré priamo ovplyvňuje iné členské štáty.

37.

a) Komisia si uvedomuje nedostatok primeraných zdrojov niektorých národných dozorných orgánov. Jej návrh súvisiaci s iniciatívou SES2+ mal tento nedostatok napraviť okrem iného prostredníctvom väčšej nezávislosti národných dozorných orgánov.

b) Overovanie oprávnenosti nákladov je primárne v pôsobnosti národných dozorných orgánov ako subjektov zodpovedných za vypracovanie plánov výkonnosti, dohľad nad výkonnosťou a monitorovanie plánov a cieľov výkonnosti.

c) Komisia dala v roku 2015 vypracovať štúdiu o rozdelení nákladov medzi traťami a terminálmi. Výsledky tejto štúdie sa teraz posudzujú v rámci revízie nariadení o výkonnosti a spoplatňovaní pred začatím tretieho referenčného obdobia (RO3). Akúkoľvek možnú zmenu účtovných postupov bude možno potrebné vyhodnotiť z hľadiska administratívnej záťaže, ktorú tieto zmeny môžu spôsobiť.

d) Komisia si tento problém uvedomuje a na riešeníach pracuje v rámci prebiehajúcej revízie nariadení o výkonnosti a spoplatňovaní.

38. Komisia zdôrazňuje, že v existujúcom regulačnom rámci sú stanovené záväzné kritériá, ktoré treba splniť pri zriaďovaní funkčných blokov vzdušného priestoru. V čase prijímania daného regulačného rámca sa usudzovalo, že tieto kritériá postačujú, aby sa umožnil proces defragmentácie európskeho vzdušného priestoru. Komisia preto začala postup v prípade nesplnenia povinnosti voči členským štátom.

47. Komisia by chcela objasniť, že toto porovnávanie Spojených štátov a Európskej únie sa vykonáva podľa memoranda o spolupráci medzi Spojenými štátmi a Európskou úniou s podporou organizácie Eurocontrol. Pri tomto porovnávaní sa však neberie do úvahy zložitnosť a špecifickosť oboch systémov, keďže je založené na jednoduchých ukazovateľoch. Analýza úrovni produktivity by teda mala vychádzať z hĺbkovej analýzy na úrovni prevádzkových jednotiek (stredísk riadenia letovej prevádzky), aby sa mohli naplno prejaviť úspory z rozsahu.

48. Komisia zdôrazňuje, že táto analýza na úrovni stredísk riadenia letovej prevádzky ešte nie je úplne rozvinutá a závery o úsporách z rozsahu môžu byť predčasné. Faktom je, že menšie strediská riadenia letovej prevádzky sú v Európe v niektorých prípadoch menej nákladné ako väčšie strediská riadenia letovej prevádzky.

59.

a) Komisia uznáva, že v zakladajúcom nariadení o spoločnom podniku SESAR bol uvedený dátum ukončenia spoločného podniku pred odhadovaným trvaním výskumných a vývojových činností v rámci riadiaceho plánu ATM. Komisia sa však domnieva, že nemusí ísť o rozpor.

b) Komisia sa domnieva, že úloha, ktorú spoločný podnik SESAR zohráva pri dodržiavaní európskeho riadiaceho plánu ATM, je v súlade s regulačným rámcom.

60. Komisia odkazuje na svoju odpoveď v bode 59 písm. b). Komisia súhlasí s tým, že súčasný rámec sa dá zlepšiť tak, aby sa dosiahla kontinuita práce spoločného podniku SESAR plynulejším prechodom z jedného finančného rámca do druhého. Domnieva sa však, že rámcom sa neohrozuje efektívnosť projektu ani povinnosť spoločného podniku SESAR zodpovedať sa, teda prvky spojené s pracovnými programami spoločného podniku, ktoré sa vzťahujú na trvanie regulačného obdobia spoločného podniku zriadeného nariadením (EÚ) č. 721/2014. Projekt SESAR bol spustený a všetky tri fázy boli napojené podľa plánu. Riešenia projektu SESAR sa zavádzajú od roku 2014.

62. Komisia sa domnieva, že používatelia vzdušného priestoru boli do procesu schvaľovania aktualizácií európskeho riadiaceho plánu ATM zapojení dostatočne. Používatelia vzdušného priestoru sú podľa nariadenia v predstavenstve spoločného podniku SESAR zastúpení 10 % podielom hlasovacích práv, čo predstavuje najväčší podiel hlasov po dvoch zakladajúcich členoch (EÚ a organizácii Eurocontrol).

63. Komisia sa domnieva, že výskumné a vývojové činnosti majú preukázať a potvrdiť prevádzkové koncepcie a súvisiace technológie, ktorých vhodnosť nie je vopred známa. Z tohto hľadiska je zmena rozsahu pôsobnosti v priebehu času prirodzeným a efektívnym spôsobom, ako najlepšie využiť ich výsledky a finančné prostriedky pridelené na projekty.

64. Komisia odkazuje na svoju odpoveď na bod 63. Takisto dodáva, že spätnou väzbou na zavádzacie činnosti vznikla príležitosť na prehodnotenie vývojových činností.

Spoločná odpoveď na body 68, 69, 72 písm. a) a bod 72 písm. c)

Komisia odkazuje na svoje odpovede na komentáre Dvora audítorov v bodoch XI a 59.

72.

d) Komisia sa domnieva, že výskumné a vývojové činnosti majú preukázať a potvrdiť prevádzkové koncepcie a súvisiace technológie, ktorých vhodnosť nie je vopred známa. Z tohto hľadiska je zmena rozsahu pôsobnosti v priebehu času prirodzeným, nevyhnutným a účinným spôsobom, ako najlepšie využiť ich výsledky.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

73. ATM je dynamický a integrovaný manažment letovej prevádzky a vzdušného priestoru vrátane letových prevádzkových služieb, riadenia vzdušného priestoru a riadenia toku letovej prevádzky (vymedzenie pojmu 10 v nariadení (ES) č. 549/2004). Používateľom sa v rámci leteckých navigačných služieb okrem toho poskytujú letecké informácie na pomoc letovým prevádzkovým službám, riadenia toku letovej prevádzky a riadenia vzdušného priestoru.

77. Komisia zdôrazňuje, že jej pôvodná koncepcia jednotného európskeho neba mala vzniknúť „prostredníctvom postupne integrovanejšieho spravovania vzdušného priestoru a vývoja nových koncepcií a postupov riadenia letovej prevádzky“ (odôvodnenie 3 z nariadenia (ES) č. 551/2004). Uvedená koncepcia sa nikdy nezhmotnila do prevádzkovej vízie optimálnejšej architektúry

vzdušného priestoru z hľadiska počtu stredísk riadenia letovej prevádzky. K hmatateľným výsledkom v tejto oblasti nevedla ani iniciatíva funkčných blokov vzdušného priestoru.

78. Komisia sa domnieva, že hlavné ciele boli ambiciózne a poskytli politické usmernenia, ktorými sa má presadiť potreba konať. Boli vyjadrené kvalitatívne a napriek tomu, že sa nemerali v porovnaní so žiadnou konkrétnou východiskovou hodnotou, spájali sa s konečným termínom v roku 2025. Ciele výkonnosti stanovené v rámci systému výkonnosti naopak vychádzajú z presne definovaných ukazovateľov výkonnosti a sú stanovené na základe hĺbkovej analýzy príslušných predpokladov a princípov.

Odporúčanie 1 – Prehodnotiť hlavné ciele

Komisia toto odporúčanie akceptuje.

Komisia by však chcela zdôrazniť, že ako jednoznačne vyplýva zo skúseností, pri stanovovaní hlavných cieľov iniciatívy SES na dlhé obdobie vzniká riziko, že sa v neskoršom štádiu stanú bezpredmetnými aj napriek tomu, že vychádzajú z hĺbkovej analýzy. Na to, aby tieto ciele boli dosiahnuteľné, je potrebné úplné vlastníctvo spoločenstva ATM. Jeden z dôvodov, prečo iniciatíva SES ešte nevyprodukovala skutočné jednotné alebo, spočíva v nedostatku spoločnej vízie/koncepcie súvisiacej so systémom ATM po procese jeho modernizácie, a to nielen z technologického hľadiska, ale aj z dôvodu organizačného a prevádzkového nastavenia.

Komisia súhlasí s tým, že treba vynaložiť úsilie na definovanie tejto vízie/koncepcie, čo sa v konečnom dôsledku môže pretaviť do konkrétnych krokov na jej realizáciu.

80. Komisia sa domnieva, že výsledky systému výkonnosti a spoplatňovania by sa mali vyhodnotiť aj v porovnaní s obdobím, keď tieto systémy ešte neboli v platnosti. Trendy na obrázku 1 poukazujú na to, že od roku 2011 bola úroveň meškaní a nákladov stabilná. Pred týmto obdobím existoval len voľný postup monitorovania výkonnosti, ktorý nezaručoval kontrolu meškaní a nákladov na prijateľných úrovniach.

Odporúčanie 2 – Analyzovať iné možnosti politiky zamerané na fragmentáciu

Komisia odporúčanie akceptuje a bude ho nasledujúcim spôsobom implementovať.

Komisia sa už niekoľkokrát pokúsila presadiť poskytovanie leteckých navigačných služieb naprieč hranicami integrovanejším spôsobom. Okrem neúspešnej iniciatívy funkčných blokov vzdušného priestoru Komisia v roku 2013 navrhla revidovanie právneho rámca iniciatívy SES (SES2+) vrátane oddelenia tzv. infraštruktúrnych služieb.

Cieľom tohto návrhu bolo uprednostniť konkurencieschopnejší prístup zabezpečovania týchto služieb alebo ich zabezpečenie ako spoločných podporných služieb. Návrh iniciatívy SES2+ je nanešťastie stále zablokovaný v rokovaniach na medziinštitucionálnej úrovni. V kontexte systému výkonnosti v roku 2013 navrhla a nariadila ustanovenie, aby obnovenie nákladov na reštrukturalizáciu podliehalo podnikateľskému zámeru, ktorým sa preukáže čistý prínos pre používateľov vzdušného priestoru v priebehu času.

Členské štáty však toto ustanovenie zatiaľ nevyužili. Modernizácia infraštruktúry ATM založená na koncepciách úplnej digitalizácie a priemyselných partnerstiev poskytuje konkrétne príležitosti na zriadenie integrovanej alebo cezhraničnej služby. Komisia dnes preveruje túto príležitosť súbežne s potrebou konsolidovať a racionalizovať infraštruktúru ATM v kontexte projektu SESAR, potrebou novej architektúry vzdušného priestoru a revízie systému výkonnosti.

Odporúčanie 3 – Zabezpečiť plnú nezávislosť a kapacitu národných dozorných orgánov

Komisia odporúčanie akceptuje.

Problém úplnej nezávislosti a kapacity národných dozorných orgánov pri vykonávaní ich funkcií už Komisia uviedla vo svojej komunikácii o iniciatíve SES2+ (COM(2013) 408 final, s. 6 – 7). Riadne

rozdelenie národných dozorných orgánov a poskytovateľov leteckých navigačných služieb by sa malo zorganizovať tak, aby sa zabezpečilo autonómne a efektívne fungovanie národných dozorných orgánov.

Komisia zdôrazňuje, že prijatie iniciatívy SES2+ závisí okrem iného aj od rýchleho konania spoluzákonodarcov.

Podmienkou splnenia konečného termínu tohto odporúčania je ukončenie aktuálneho prerušenia iniciatívy SES2+.

Odporúčanie 4 – Zabezpečiť kontroly systému spoplatňovania

Komisia odporúčanie akceptuje a bude ho nasledujúcim spôsobom implementovať:

Overenie oprávnenosti nákladov je predovšetkým v pôsobnosti národných dozorných orgánov ako subjektov zodpovedných za vypracovanie plánov výkonnosti, dohľad nad výkonnosťou a monitorovanie plánov a cieľov výkonnosti.

Zásah Komisie by mohol byť zameraný napríklad na prípady, keď členské štáty požiadali o revíziu svojich plánov výkonnosti. Komisia počas prebiehajúcej revízie nariadení o výkonnosti a spoplatňovaní pred referenčným obdobím RO3 súčasne preskúma aj podmienky oprávnenosti.

Odporúčanie 5 – Zjednodušiť systém výkonnosti

Komisia odporúčanie akceptuje v rozsahu svojich právomocí.

Komisia zdôrazňuje, že už aj dnešné pravidlá umožňujú vyňatie zo systému v prípade, že sa terminál, systém CNS, AIS (letecké informačné služby) alebo MET (meteorologické služby) poskytujú za trhových podmienok. Členské štáty zatiaľ iba v niekoľkých prípadoch terminálových služieb rozhodli že majú byť poskytované za trhových podmienok. Pokiaľ ide o právomoci Komisie stanoviť záväzné ciele, môžu sa posilniť len po revízii nariadení o iniciatíve SES (SES2+). Závisia teda od krokov Rady a EP (vrátane konečného termínu).

83. Komisia pripomienky Dvora audítorov zväži počas prebiehajúcej revízie nariadení o výkonnosti a spoplatňovaní pred začatím RO3.

Odporúčanie 6 – Prehodnotiť niektoré kľúčové ukazovatele výkonnosti

Komisia odporúčanie akceptuje a bude ho nasledujúcim spôsobom implementovať:

Konkrétne ukazovatele systému výkonnosti sa pred ďalším referenčným obdobím (RO3) aktuálne prehodnocujú a Komisia v kontexte tohto revízneho postupu zväži pripomienky Dvora audítorov. Vhodnosť nových alebo prehodnotených ukazovateľov však do veľkej miery závisí od dostupnosti presných a relevantných údajov.

Spoločná odpoveď Komisie na body 85 a 86

Komisia odkazuje na svoju odpoveď na body XI a 59.

Odporúčanie 7 – Preskúmať štruktúru podpory EÚ pre výskum a vývoj z hľadiska jej cieľov

Komisia odporúčanie akceptuje.

Komisia súhlasí s tým, že je potrebné nastaviť stabilné štruktúry na zabezpečenie kontinuity v rámci inovačného cyklu SESAR a zabezpečiť primerané právne a finančné nástroje, ktoré okrem toho podporujú spoluprácu s priemyselnými partnerstvami. Silnou stránkou projektu SESAR je jeho schopnosť zahrnúť zainteresované strany do všetkých procesov. V tomto zmysle je projekt SESAR priekopníckou iniciatívou Únie, ktorá sa teší rastúcej podpore zainteresovaných strán predovšetkým prostredníctvom spoločného podniku SESAR a rámca zavádzania projektu SESAR.

Domnieva sa však, že výsledky vývojovej fázy, zrelosť partnerstva a lepšie povedomie o budúcich výzvach leteckej dopravy umožnili spustiť inovačný cyklus ATM, ktorým sa prepájajú všetky tri

fázy projektu SESAR a jeho partnerov, a prispieť k širším cieľom výkonnosti jednotného európskeho neba. Ide o výsledok práce vedenej predovšetkým spoločným podnikom SESAR. Inovačný cyklus a príslušné vykonávacie mechanizmy a orgány dnes umožňujú lepšie uprednostniť riešenia, ktoré podporujú výkonnosť ATM zlepšenú defragmentáciou a konkurencieschopnosť európskeho priemyslu.

Komisia sa snaží o posilnenie rámca, ktorý dokáže podporiť a viesť tieto partnerstvá tak, aby sa dosiahli ciele politiky Únie. Komisia v kontexte ďalšieho viacročného finančného rámca hodnotí potenciálne možnosti efektívnejšieho prepojenia celého inovačného cyklu SESAR v rámci mechanizmov jednotného európskeho neba a začlenenia celoživotného prístupu do svojej leteckej dopravnej politiky.

Odporúčanie 8 – Sprísniť povinnosť spoločného podniku SESAR zodpovedať sa

Komisia odporúčanie akceptuje.

Komisia sa bude aj naďalej angažovať v spoločnom podniku SESAR, aby posilnila jeho povinnosť zodpovedať sa, ktorá vo veľkej miere závisí od záväzku jeho členov v súvislosti so spoločne dohodnutou víziou a efektívnym rámcom na jej dosiahnutie.

Z hľadiska výsledkov jednotlivých vývojových fáz a fáz zavádzania projektu SESAR je vízia SESAR (SESAR 2020) stanovená v poslednom vydaní riadiaceho plánu ATM teraz stabilnejšia a umožňuje lepšie zosúladiť priority, investície a zacieliť financovanie EÚ. K tejto vízii sa zaviazali všetci členovia spoločného podniku SESAR. Víziu je nevyhnutné preniesť do ročných a medziročných pracovných programov, v ktorých sú definované ciele a míľniky práce spoločného podniku SESAR.

Odporúčanie 9 – Uprednostniť poskytovanie podpory EÚ na tie riešenia v oblasti výskumu a vývoja, ktoré podporujú defragmentáciu a konkurenčné prostredie

Komisia odporúčanie akceptuje.

Komisia podporuje potrebu zintenzívniť snahy o uprednostnenie riešení v oblasti výskumu a vývoja ATM, ktorými sa presadzujú defragmentácia, interoperabilita, zdieľanie infraštruktúry a podmienky konkurenčného prostredia. Súčasný procesy prideľovania finančných prostriedkov EÚ už teraz umožňujú hodnotenie relevantnosti projektov v kontexte inovačného cyklu SESAR a vplyvu európskeho financovania na kritériá na vyhodnotenie ponúk. Komisia zabezpečuje, aby sa tieto kritériá vo výzvach na predkladanie návrhov dôkladne prehodnotili.

Prístup zameraný na sieť je už vložený do inovačného cyklu SESAR. Základné funkcie ATM uvedené v riadiacom pláne ATM, ktoré preukázali, že prispievajú k výkonnosti siete a vyžadujú si synchronizované zavádzanie, sú zlúčené do rámca zavádzania prostredníctvom spoločných projektov (nariadenie (EÚ) č. 409/2013) a zavedené pod vedením riadiaceho orgánu pre zavádzanie projektu SESAR. Finančné prostriedky EÚ na zavedenie projektu SESAR sú zamerané na spoločné projekty, ktoré sú vo viacročnom programe CEF uvedené ako prioritné, a na súvisiace výzvy na predkladanie návrhov.

Ako sa uvádza v odpovedi na odporúčanie 7, Komisia sa vynasnaží vytvoriť silnejšie väzby s ďalšími mechanizmami jednotného európskeho neba, nastaviť stabilné štruktúry v rámci inovačného cyklu SESAR a poskytnúť im primerané právne a finančné nástroje zamerané na pridanú hodnotu výkonnosti siete.

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	11.5.2016
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	24.7.2017
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	11.10.2017
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	23.11.2017

V rámci tohto auditu sme preskúmali vybrané hlavné zložky iniciatívy jednotné európske nebo (SES), ktorá má za cieľ zlepšiť celkovú výkonnosť manažmentu letovej prevádzky.

Dospeli sme k celkovému záveru, že iniciatíva bola zameraná na jasnú potrebu a viedla ku kultúre viac orientovanej na efektívnosť manažmentu letovej prevádzky. Manažment európskeho vzdušného priestoru však zostáva fragmentovaný a jednotné európske nebo ako koncepcia zatiaľ nebola dosiahnutá. Poplatky za navigačné služby sa výrazne neznížili a meškania súvisiace s manažmentom letovej prevádzky sa začali opäť zvyšovať. Technologický pilier iniciatívy SES, projekt SESAR, síce presadzoval koordináciu a postupne zverejňuje technologické zlepšenia, zaostáva však za svojim pôvodným plánom a stal sa výrazne nákladnejší, ako sa predpokladalo. Zásah EÚ v projekte SESAR v podstate prešiel vývinom zo zásahu s konečným termínom na dosiahnutie cieľa na záväzok s otvorenejším koncom. Európskej komisii a členským štátom predkladáme niekoľko odporúčaní, ktoré im majú pomôcť zvýšiť účinnosť iniciatívy SES.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx
Webová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors