EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 27.9.2012
COM(2012) 556 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Vnější politika EU v oblasti letecké dopravy – řešení budoucích výzev

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Vnější politika EU v oblasti letecké dopravy – řešení budoucích výzev

1. ÚVOD

1. Letecká doprava má v evropském hospodářství pro občany EU i pro průmysl zásadní význam. Podporou 5,1 milionu pracovních míst a příspěvkem ve výši 365 miliard EUR, neboli 2,4 %, k evropskému HDP[1] významně přispívá k hospodářskému růstu, zaměstnanosti, cestovnímu ruchu, osobním kontaktům i regionální a sociální soudržnosti Unie. Jak je uvedeno v bílé knize Komise o dopravě z roku 2011[2], letecká doprava je a bude pro spojení Evropy se zbytkem světa zásadní. V posledních dvou desetiletích došlo k odstranění historických bariér a EU transformovala a propojila roztříštěné národní trhy letecké dopravy do největšího a nejotevřenějšího regionálního trhu letecké dopravy na světě.

2. Evropa však byla globální recesí zasažena více než jiné regiony a konkurenční postavení zejména jejích mezinárodních leteckých společností je ohroženo mnoha různými problémy. Toto sdělení poukazuje na to, že vnější politika EU v oblasti letecké dopravy potřebuje pro vyrovnání se s těmito výzvami významnou a rychlou transformaci: Evropa si musí uchovat silné a konkurenceschopné letecké odvětví ve středu globální sítě, která propojuje EU se zbytkem světa. Musíme řádně zohlednit strategickou úlohu letecké dopravy obecně, zvláštní úlohu, kterou hrají dopravci, letiště, výrobci a poskytovatelé služeb v EU, pokud jde o růst a zaměstnanost, a značný přínos, který může letectví mít pro prorůstovou strategii EU „Evropa 2020“ a pro oživení evropského hospodářství. Evropských leteckých společností se tato konkurenční výzva týká v první řadě, jelikož bojují o přežití na tvrdém mezinárodním trhu[3], který se vyznačuje různými regulačními rámci a kulturami, dvoustrannými dohodami o leteckých službách omezujícími přístup na trh a hospodářskou soutěží, která je často ve třetích zemích narušena nekorektními dotacemi nebo takovými praktikami, jako je omezení přeletů.

3. Toto sdělení hodnotí pokrok dosažený od sdělení Komise z roku 2005 o rozvoji vnější politiky EU v oblasti letectví[4]. Je zaměřeno na „klasické“ aspekty mezinárodních vztahů a úmluv v leteckém odvětví, ale zabývá se rovněž mnoha jinými důležitými aspekty majícími silný mezinárodní rozměr, které hrají stále

---

1 „Aviation: Benefits Beyond Borders“ (Letecká doprava: přínosy přesahujících hranice), zpráva vypracovaná společností Oxford Economics pro ATAG (akční skupina pro leteckou dopravu), březen 2012. Je třeba poznamenat, že tyto údaje zahrnují značné nepřímé a následně vyvolané účinky, které zvyšují dopad letecké dopravy na hospodářství.

2 Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje, KOM (2011) 144 v konečném znění ze dne 28. března 2011.

3 Zatímco IATA očekává ve svém finančním výhledu z června 2012 celkový čistý zisk světových komerčních leteckých společností v témže roce ve výši 3 miliard USD, u evropských komerčních leteckých společností očekává čistou ztrátu ve výši 1,1 miliardy USD.

4 V roce 2005 předložila Komise sdělení s názvem „Rozvoj vnější politiky Společenství v oblasti letectví“ [KOM (2005) 79 v konečném znění, 11.3.2005], na jehož základě přijala Rada v červnu 2005 závěry Rady a Evropský parlament v prosinci 2005 usnesení.

důležitější úlohu při růstu trhu a v naší celkové konkurenceschopnosti, jako jsou například: rozvoj jednotného evropského nebe a jeho technologického pilíře SESAR (výzkum uspořádání letového provozu jednotného evropského nebe); evropská bezpečnostní politika, s rostoucí mezinárodní rolí Evropské agentury pro bezpečnost letectví (EASA), dvoustranných dohod o bezpečnosti letectví a technické spolupráce; evropská politika ochrany v letectví, jejímž cílem je zabránit protiprávnímu narušování civilního letectví, a evropská politika v oblasti letišť a infrastruktury, vedoucí k životaschopné a nákladově efektivní infrastruktuře. Každá revize a posílení vnější politiky EU v oblasti letecké dopravy musí tyto významné aspekty plně zohledňovat.

4. I když sdělení dochází k závěru, že politika nastoupená v roce 2005 jde správným směrem, je třeba si uvědomit, že svět letectví je dnes, o sedm let později, velmi odlišný. Evropská letecká doprava naléhavě potřebuje silnější rámec pro spravedlivou a otevřenou hospodářskou soutěž, čehož lze docílit koordinovanějším evropským přístupem k vnějším vztahům v oblasti letecké dopravy. Je v zájmu evropských spotřebitelů a konkurenceschopnosti tohoto odvětví, aby existovala společná politická ochota pokračovat v jednáních na úrovni EU, u nichž byla prokázána přidaná hodnota a ekonomické přínosy.

5. EU musí využívat všech dostupných nástrojů, včetně zmocnění Rady k jednání s hlavními partnery, jakož i se zeměmi, jichž se týká evropská politika sousedství, na úrovni EU, a v případě potřeby se účinněji bránit proti nekalým praktikám. Je třeba, aby EU prokázala vůdčí postavení při provádění změn v mezinárodních režimech vlastnictví a kontroly, které zajistí, že globální dopravci se sídlem v EU si uchovají v nadcházejících letech v celosvětové síti přední postavení. Současně je třeba mít vždy na paměti, že účelem je nejen posílit konkurenceschopnost celého hodnotového řetězce evropské letecké dopravy a všech jejích prvků, ale aby tomu tak bylo v zájmu konečného spotřebitele.

1.1. Pokrok dosažený od roku 2005 – čas na hodnocení

6. Výsledky dosažené v rámci vnější politiky EU v oblasti letecké dopravy během uplynulých sedmi let, založené na třech základních pilířích – obnově právní jistoty, vytvoření společného leteckého prostoru se sousedními zeměmi a komplexních dohodách s klíčovými partnery – jsou uvedeny v příloze. Stručně řečeno, jsou významné. V důsledku koordinovaného úsilí Evropské komise a členských států EU byla obnovena právní jistota v téměř 1000 dvoustranných dohodách o leteckých službách se 117 nečlenskými zeměmi. Solidního pokroku bylo dosaženo při vytváření širšího společného leteckého prostoru se sousedními zeměmi, kde již byly podepsány dohody se západním Balkánem, Marokem, Jordánskem, Gruzií a Moldavskem. Další dohody jsou právě sjednávány. Hospodářské výhody vyplývající z prvních z těchto dohod (západní Balkán a Maroko) byly odhadnuty na celkem 6 miliard EUR pro období mezi roky 2006 až 2011[5]. Od roku 2005 EU rovněž vyjednala komplexní dohody o letecké dopravě s několika klíčovými obchodními partnery: Spojenými státy, Kanadou a Brazílií.

7. Od roku 2005 dosáhla vnější politika EU v oblasti letecké dopravy výrazných výsledků, které umožnily, aby se EU stala důležitým hráčem v globálním letectví, a

[5] Booz & Company: „Development of the EU's Future External Aviation Policy“ (Rozvoj budoucí vnější politiky EU v oblasti letecké dopravy), závěrečná zpráva, duben 2012.

vedou k prokazatelným hospodářským přínosům a jiným výhodám. Je ovšem rovněž zřejmé, že pokrok nebyl tak rychlý a značný, jak by tomu mělo být. Přechod od čistě dvoustranných vztahů mezi členskými státy EU a partnerskými zeměmi ke kombinaci dvoustranných vztahů a vztahů na úrovni EU vedl k občasným nejasnostem u partnerských zemí a zájmy EU nebyly vždy definovány a hájeny nejlépe. Je tak třeba dalšího úsilí o koordinaci mezi Evropskou komisí a členskými státy na úrovni EU, jakož i spolupráce se zúčastněnými stranami z řad daného odvětví.

8. Změny a výzvy, kterým čelí globální letecké společenství, umožnily, aby EU prokázala své vůdčí postavení při provádění ambiciózní a soudržné mezinárodní politiky letecké dopravy (viz níže). Roztříštěnost mezi jednotlivé státy však i nadále převládá, s obecnou nejednotností a nedostatečným smyslem pro solidaritu na úrovni EU. Dosud jsme plně nevytvořili ucelenou společnou vnější politiku EU v oblasti letecké dopravy. Stále ještě příliš podléháme národním zájmům a nadměrně spoléháme na jednorázové iniciativy založené na individuálních zmocněních k vyjednávání.

9. Dalším faktorem byla nedávno reakce mnoha mezinárodních partnerů na zahrnutí letecké dopravy do systému EU pro obchodování s emisemi. Vzhledem k celkovému významu dekarbonizace hospodářství však Evropská unie považuje udržitelný rozvoj letecké dopravy za důležitý předmět své politiky vnějších vztahů, a to jak na bilaterální úrovni, tak v celosvětovém měřítku prostřednictvím Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO). Reakce na systém EU pro obchodování s emisemi prokazuje nutnost další spolupráce na otázkách týkajících se změny klimatu tak, aby došlo k odstranění překážek a k rozšíření pole působnosti pro vzájemně prospěšnou spolupráci. EU rozhodně podporuje – přičemž znovu opakuje svoji trvalou ochotu – dojednání globálního přístupu k otázce leteckých emisí v rámci ICAO za účelem udržitelného rozvoje leteckého odvětví.

10. Výsledky, jichž bylo dosaženo během posledních sedmi let, představují značný, ale zjevně nedostatečný pokrok. Velmi dynamické a rychle se měnící globální prostředí letecké dopravy přináší stále nové problémy. Tyto problémy mají navíc stále více globální povahu, což prokazuje potřebu společné reakce EU, vzhledem k tomu, že řešení jsou velmi obtížně dosažitelná na úrovni jejích členských států.

11. Nyní přišel čas, aby vnější politika EU v oblasti letecké dopravy a její vize učinily významný krok vpřed. Revize a modernizace politiky jsou naléhavé. Tempo nekoordinované liberalizace trhu na úrovni členských států EU a některých nečlenských zemí je takové, že pokud nyní nestanovíme ambicióznější a účinnější vnější politiku EU, pak může být za několik let příliš pozdě. K tomu může významně přispět patrný záměr členských států pokračovat v poskytování dvoustranných leteckých přepravních práv třetím zemím bez přiměřených kroků druhé strany nebo zohlednění dopadů na úrovni EU. Kromě toho jsme dostatečně nepokročili v řešení omezení souvisejících s vlastnictvím a kontrolou. To by mohlo vést k zakonzervování rozvoje celého odvětví a připravit dopravce z EU o důležité nové zdroje kapitálu. Bezodkladně je nutné rozšířit oblast vyjednávání na úrovni EU o celou řadu klíčových a stále důležitějších partnerů v oblasti letecké dopravy.

2. KLÍČOVÉ PROBLÉMY V RYCHLE SE MĚNÍCÍM GLOBÁLNÍM PROSTŘEDÍ LETECKÉ DOPRAVY

2.1. Střednědobé a dlouhodobější tržní trendy

12. Letecká doprava se stala téměř nezadatelným právem, které je v EU i v celém světě považováno za samozřejmost. Omezení mobility není řešením. Propojenost je klíčem konkurenceschopnosti. Rozvíjející se ekonomiky mají pochopitelně velký zájem na rozvoji leteckého cestování a postupný nárůst bohatšího obyvatelstva těchto trhů značně přispěje k rostoucí poptávce po letecké dopravě. Očekává se, že celosvětově se střední třída do roku 2030 téměř ztrojnásobí (z 1,8 miliardy v roce 2010 na 4,9 miliardy v roce 2030) a v asijsko-tichomořské oblasti vzroste na více než šestinásobek[6].

13. Navzdory současné hospodářské krizi se očekává, že celosvětově letecká doprava dlouhodobě do roku 2030 poroste ročně zhruba o 5 %[7], což představuje celkový růst o více než 150 %. Poptávka po letecké dopravě je tažena především hospodářským růstem a prosperitou. Při očekávané průměrné roční míře růstu HDP v Evropě o 1,9 %[8] mezi roky 2011 a 2030, ve srovnání například s mírami růstu pro Indii a Čínu (7,5 % a 7,2 %), se růst letectví, v relativním vyjádření, přesune mimo EU, přičemž se má za to, že centrem mezinárodních toků letového provozu se stane zejména Asie a Blízký východ. Polovina nového objemu světové dopravy zaznamenaného během příštích 20 let bude směřovat do nebo z asijsko-pacifické oblasti či bude probíhat v ní, a ta tak do roku 2030 dosáhne tržního podílu 38 % a předstihne USA s jejich vůdčím postavením v rámci světové dopravy. V důsledku podprůměrné míry růstu budou dopravci z EU ztrácet tržní podíly ve většině regionů ve prospěch leteckých společností ze třetích zemí. V roce 2003 činil tržní podíl dopravců z EU 29 % veškeré světové interregionální kapacity. Očekává se, že do roku 2025 tento podíl klesne na 20 %[9]. Tento trend znamená, že pokud nic nepodnikneme, sníží se schopnost evropských leteckých společností vytvářet zisk a podporovat růst evropského hospodářství.

14. Současně mimounijní dopravci posílili své globální postavení. Například celosvětově nejrychlejší růst regionálního provozu se očekává na Blízkém východě, když v roce 2030 budou letecké společnosti z této oblasti představovat 11 % celosvětové letecké dopravy, oproti 7 % v roce 2010. Celosvětová struktura konkurence se značně změnila se vzestupem dopravců z oblasti Perského zálivu, poskytujících tzv. služby šesté svobody (propojení trhů mezikontinentálními linkami prostřednictvím svých uzlů), a zvýšením jejich tržních podílů, s tím, jak se agresivně připravují na budoucnost masivními investicemi do letadel a letišť a využívají celosvětové sítě velmi liberálních dvoustranných dohod o leteckých službách. Vlády zemí Perského zálivu významně investovaly do letecké infrastruktury a učinily z letectví *de facto* strategický nástroj k prosazování celosvětově významné úlohy tohoto regionu. Podobně rostly jihoamerické trhy, i když z nižší základny. Asijští dopravci důsledně podporovali růst a letecké společnosti z USA dále posílily a zvýšily svoji

---

6 Airbus: „Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030“ (Naplňování budoucnosti: Prognóza globálního trhu 2011-2030).

7 Airbus: „Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030“.

8 Bombardier/Global Insight.

9 Booz & Company: „Development of the EU's Future External Aviation Policy“, závěrečná zpráva, duben 2012, vycházející z výzkumů OAG a AEA (Sdružení evropských leteckých společností).

konkurenceschopnost, jakkoliv to měli usnadněno právními předpisy o ochraně věřitelů.

2.2. Konkurenční obchodní modely letecké dopravy

15. Životaschopnost různých obchodních modelů uplatňovaných v EU, jako například modely služeb z bodu do bodu a síťových služeb a související trasové systémy, je důležitá ve vztahu k dopravcům z EU, snažícím se udržet si konkurenční přítomnost na vnějších trzích.

16. Evropské letecké odvětví prochází výraznými změnami. Síťoví dopravci nyní čelí silné konkurenci nízkonákladových dopravců. Ti nyní představují 40 % nabízené kapacity uvnitř EU a očekává se další významný nárůst tohoto podílu[10].

17. To má samozřejmě výrazný vliv na činnosti, výkonnost a ziskovost síťových dopravců z EU. Nízkonákladoví dopravci daleko lépe než síťoví dopravci využili nové svobody trhu vzniklé liberalizací, a to stimulací nové poptávky nabídkou levnějších letenek a služeb z bodu do bodu, bez jakýchkoli omezení spojených s navazujícími lety. Do velké míry se však omezili na krátké a střední vzdálenosti. V posledních letech zaznamenali velcí evropští síťoví dopravci značné ztráty ve svých aktivitách na krátkých a středních vnitroevropských trasách v důsledku větší konkurence nízkonákladových dopravců a vysokorychlostní železnice. Tyto ztráty byly zčásti kompenzovány dálkovými lety, které jsou u těchto dopravců hlavními zdroji příjmů. Silná vnější politika EU v oblasti letecké dopravy zaměřená na klíčové rostoucí trhy dálkových letů by dopravcům z EU přinesla nové obchodní příležitosti.

18. Předpokládá se, že síťoví dopravci budou i nadále hrát zásadní úlohu v mezinárodní letecké dopravě a že v roce 2030 budou obstarávat 74 % celosvětové dopravy[11]. Síťoví dopravci budou proto mít i nadále klíčový význam pro propojení Evropy se zbytkem světa a nelze předpokládat, že k tomu budou nízkonákladoví dopravci přispívat více, nežli zajišťováním přísunu na letiště, z nichž startují mezikontinentální lety. V tomto smyslu by mohly oba obchodní modely rozvíjet vzájemnou synergii a konvergenci.

2.3. Význam uzlů

19. Hospodářské přínosy uzlů jsou dobře známy, jelikož podporou navazující dopravy umožňují slabě vytíženým linkám, aby byly ziskové. Aby byl uzel životaschopný, vyžaduje značnou místní poptávku, jakož i rozsáhlou síť napojených služeb, což je důvodem k tomu, proč jsou nejúspěšnější uzly obvykle představovány letišti velkých měst.

20. Přes několik málo varování není důvod se domnívat, že evropské letecké společnosti nejsou schopny v současnosti nebo v blízké budoucnosti provozovat životaschopné

---

[10] Předpokládá se, že nízkonákladoví dopravci porostou ročně o 1,4 % rychleji než letecké společnosti s globální sítí, přičemž se očekává, že v roce 2030 budou zajišťovat 19 % světové dopravy (Airbus, „Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030“). Sdružení evropských nízkonákladových leteckých společností (ELFAA) zveřejnilo studii [„Market Share of Low Fares Airlines in Europe – Final Report – February 2011“ (Tržní podíl nízkonákladových leteckých společností v Evropě – závěrečná zpráva – únor 2011, York Aviation pro ELFAA], která uvádí, že tržní podíl nízkonákladových leteckých společností v Evropě by do roku 2020 mohl dosáhnout 45 % až 53 %.

[11] Airbus: „Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030“.

uzly, ať již v oblasti nákladní dopravy, nebo osobní přepravy. Nicméně, má-li být zachována evropská konkurenceschopnost, je třeba se účinně vypořádat s nedostatečnými investicemi do letištní infrastruktury a stále narůstajícím nedostatkem kapacity, které v některých evropských letištní uzlech již omezují množství navazujících linek, které mohou být provozovány. Investice do letištní infrastruktury a do rozvoje uzlů, tam kde je to odůvodněno silnou a trvale udržitelnou poptávkou, mají zásadní význam pro to, aby evropské uzly mohly soutěžit s uzly rozvíjejícími se v jiných částech světa. Je proto důležité určit úzká místa růstu v raném stadiu a odstranit je nebo alespoň omezit jejich negativní dopad pomocí všech dostupných prostředků směřujících k účinnějšímu využívání omezené kapacity letišť.

3. HLAVNÍ CÍLE BUDOUCÍ VNĚJŠÍ POLITIKY EU V OBLASTI LETECKÉ DOPRAVY

3.1. Vytvoření spravedlivé a otevřené hospodářské soutěže

21. Dalším důležitým aspektem je, aby byli dopravci z EU schopni soutěžit na otevřeném, spravedlivém a nenarušeném základě.

22. EU se domnívá, že otevřené trhy jsou nejlepším základem pro rozvoj mezinárodních vztahů v oblasti letecké dopravy, a proto podporuje hospodářskou soutěž. Ta je základním poznatkem vzešlým z úspěchu vnitřního trhu EU v oblasti letecké dopravy. I když je velmi důležité zajistit podnikatelské prostředí, které dopravcům z EU umožní soutěžit na mezinárodním trhu, vnější politika EU v oblasti letecké dopravy musí také zdůrazňovat význam spravedlivé a otevřené hospodářské soutěže. Pokud jsou například dotace, nekalé praktiky, nejednotné uplatňování regulačních rámců a nedostatek transparentnosti finančních výkazů společností využívány k narušení trhu, je oprávněné chránit toto odvětví proti nekalé hospodářské soutěži.

23. Letecká doprava soutěží jakožto odvětví služeb na globálním trhu, takže udržitelná konkurenceschopnost závisí na spravedlivých podmínkách hospodářské soutěže. Letecké společnosti se sídlem v Evropě budou mít z mezinárodního pohledu konkurenční nevýhodu, pokud jejich provozní náklady budou vyšší než u jiných leteckých dopravců. Konkurenceschopnost dopravců z EU, z nichž mnozí se potýkají s finančními problémy, se snižuje, pokud hospodářská zátěž, která zvyšuje jednotkové provozní náklady, je větší než u dopravců z ostatních částí světa. Uplatňování různých vnitrostátních daní na odvětví letecké dopravy by mohlo mít nepříznivý vliv na vnitřní trh a na mezinárodní konkurenceschopnost leteckých společností usazených v EU a vyžadovalo by proto další analýzu. Dopravci z EU jsou rovněž znevýhodněni vyššími náklady v důsledku přetížení letišť a vzdušného prostoru v Evropě, jakož i vyššími poplatky za letový provoz a letištními poplatky. Náklady práce související s vysokými pracovními standardy a velmi rozvinutými systémy sociálního zabezpečení jsou v Evropě také vyšší než ve většině ostatních částí světa, stejně jako náklady na odškodnění související s právy cestujících a náklady na emise uhlíku. Určitá dodatečná hospodářská zátěž a náklady u letů do Evropy a z Evropy v porovnání se situací v jiných regionech mohou přetrvávat, alespoň po určitou dobu, zatímco jiné mohou být do určité míry kompenzovány inovacemi, dřívějším používáním nových technologií v Evropě nebo zvyšováním produktivity či mohou být řešeny v rámci vyjednávání s partnerskými zeměmi za

účelem vytvoření rovných podmínek, např. dodržováním mezinárodních standardů v oblasti práce a životního prostředí.

24. Proto je důležité, aby byl posuzován celý hodnotový řetězec letecké dopravy (letiště, poskytovatelé letových navigačních služeb, výrobci, počítačové rezervační systémy, poskytovatelé odbavovacích služeb atd.) a aby byla při posuzování mezinárodní konkurenceschopnosti odvětví letecké dopravy v EU a zejména leteckých společností z EU zohledněna nákladová struktura, stupeň vystavení hospodářské soutěži v jiných částech hodnotového řetězce a mechanismy financování infrastruktury na jiných klíčových trzích. Ale letecké společnosti EU jsou v konečném důsledku za svoji konkurenceschopnost a za nabídku vhodné kombinace cen a úrovně kvality služeb, o kterou by měli zákazníci zájem, odpovědné samy.

25. Stejně tak je důležité, aby hospodářská soutěž, v rámci EU i mimo ní, nebyla narušována nekalými praktikami. V rámci EU Evropská komise nedávno zahájila řadu hloubkových šetření v souvislosti s případy možné státní podpory pro letecké společnosti z regionálních letišť v několika členských státech EU. Jedná se o obavu, že letecké společnosti, kterým je taková podpora poskytnuta, získávají nepřiměřenou hospodářskou výhodu, kterou jejich konkurenti nemají, a tím dochází k narušení hospodářské soutěže na jednotném trhu EU v oblasti letecké dopravy. Komise v roce 2012 rovněž oznámila, že zreviduje své pokyny Společenství pro financování letišť a pro státní podpory na zahájení činnosti pro letecké společnosti s odletem z regionálních letišť. Nedávné přijetí pravidel EU[12] v oblasti sociálního zabezpečení pro mobilní pracovníky v EU, jako jsou letecké posádky, rovněž zlepší fungování jednotného trhu, jelikož skončí praxe některých leteckých společností využívat nejméně nákladné systémy sociálního zabezpečení bez ohledu na mateřské letiště členů posádky. Přijetí nebo změna právních předpisů EU tak může přispět k posílení podnikatelského prostředí, které umožní dopravcům z EU konkurovat na mezinárodní úrovni.

26. Pokud jde o vnější aspekt, nařízení č. 868/2004[13] bylo zamýšleno jako ochrana před poskytováním dotací a před nekalými cenovými praktikami způsobujícími újmu leteckým dopravcům z EU při poskytování leteckých služeb z nečlenských zemí. Objevily se však důrazné výzvy, aby EU vypracovala účinnější nástroje v odvětví letecké dopravy, které by chránily evropské zájmy proti nekalým praktikám. Nařízení č. 868/2004 nebylo nikdy použito a zástupci odvětví tvrdí, že nařízení není použitelné, neboť bylo založeno na antidumpingových a antisubvenčních nástrojích pro zboží a není vhodně přizpůsobeno zvláštnostem odvětví leteckých služeb. Možné prostředky nápravy a procesní aspekty nařízení jsou rovněž považovány za nevhodné pro odvětví služeb. Měl by být vytvořen vhodnější a účinnější nástroj k zajištění spravedlivé a otevřené hospodářské soutěže v rámci vnějších vztahů EU v oblasti letecké dopravy.

27. Systémy podpory letectví, se kterými letecké společnosti a uzly EU soutěží v Perském zálivu, jsou výsledkem jasných rozhodnutí přijatých k rozvoji letectví jako strategického hospodářského odvětví přinášejícího výhody pro celé hospodářství.

---

12 Evropský parlament a Rada dosáhly spolurozhodovacím postupem v prvním čtení dohody o návrhu Komise na změnu nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004.

13 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 868/2004 ze dne 21. dubna 2004 (Úř. věst. L 162, 30.4.2004, s. 1).

Dopravci z Perského zálivu trvají na tom, že nepožívají nespravedlivých konkurenčních výhod poskytovaných těmito systémy. Vzhledem k tomu se zdá, že jedním z okamžitých řešení by měl být vývoj – nejlépe na úrovni EU – standardních „doložek o spravedlivé hospodářské soutěži“, které by byly schváleny a zahrnuty do příslušných dvoustranných dohod o leteckých službách s členskými státy EU.

28. V tomto novém obchodním prostředí je důležité a oprávněné, aby byla EU schopna účinně jednat na mezinárodní úrovni tak, aby chránila konkurenceschopnost leteckých společností z EU proti nekalé hospodářské soutěži nebo praxi, nehledě na oblast, z níž přicházejí.

3.2. Strategie růstu vycházející z „více Evropy“

29. Odvětví letecké dopravy EU, zejména evropští dopravci s mezinárodní sítí, prošlo obtížným obdobím a stále čelí velmi vážným problémům. Řešení těchto problémů vyžaduje soustředěné a rychlé úsilí na úrovni EU s lépe koordinovanými kroky, které musí být účinnější než současný systém dvoustranných jednání a vztahů. EU prokázala, že když je jednotná, je schopna poskytovat přidanou hodnotu. To platí pro jednání i pro zajištění řádného fungování dohod například prostřednictvím společných postojů ve smíšeném výboru ustaveném v rámci jednotlivých dohod.

30. Nezávislá studie provedená pro Komisi[14] odhadla, že další komplexní dohody o letecké dopravě na úrovni EU se sousedními zeměmi a klíčovými partnery, zejména z rychle se rozvíjejících nebo uzavřených trhů, by byly velmi významným hospodářským přínosem, představujícím více než 12 miliard EUR ročně. Jedná se především o Turecko, Čínu, Rusko, státy Perského zálivu[15], Japonsko, Egypt a Indii.

31. Pro EU je strategicky významné udržet si v Evropě silné a konkurenceschopné odvětví letecké dopravy, spojující EU se světem. Nejrychleji rostoucí letecké trhy se nyní nacházejí mimo Evropu, a proto je velmi důležité, aby mělo toto evropské odvětví příležitost růst rovněž na těchto trzích. Jedná se o to vytvořit pro evropské společnosti takové podmínky, aby mohly využít příležitostí, které nabízí rychle se měnící prostředí, a přístupu na nové, rychle rostoucí trhy. Splnění tohoto úkolu bude vyžadovat soudržnou vizi EU a také jasný signál větší jednotnosti ve vnějších vztazích EU v oblasti letecké dopravy.

32. Vnější politika EU v oblasti letecké dopravy by se měla odvíjet od tří souběžných cílů, které lze sladit ve prospěch celého hospodářství, růstu a zaměstnanosti: i) vytváření výhod pro spotřebitele (což předpokládá silné a trvalé zaměření na otevření trhu), ii) udržení konkurenceschopnosti, což předpokládá výraznější opatření na úrovni EU směřující k reformě vlastnictví a kontroly, snížení regulační zátěže a zajištění rovných podmínek na mezinárodním poli (přičemž všechny lze jen obtížně zajistit na úrovni členského státu), a iii) širších cílů veřejné politiky, které jdou nad rámec přepravních práv (přístup EU proto bude směřovat k zajištění prvořadých cílů veřejné bezpečnosti a ochrany životního prostředí).

33. Vnější politika EU v oblasti letecké dopravy a její iniciativy by měly podporovat a chránit evropské zájmy důsledněji a i nadále na základě spolupráce podporovat a

---

[14] Booz & Company: „Development of the EU's Future External Aviation Policy“, závěrečná zpráva, duben 2012.

[15] Zejména Spojené arabské emiráty a Katar.

sdílet evropské hodnoty, standardy a osvědčené postupy. Měly by se zaměřit na to, aby byly v dotčeném odvětví uplatňovány co možná nejvyšší standardy prostřednictvím spolupráce v oblasti právních předpisů a jejich sbližování. Těchto cílů nebude dosaženo bez koordinovaných jednání s klíčovými partnery na úrovni EU.

4. ZÍSKANÉ ZKUŠENOSTI A DALŠÍ POSTUP

4.1. Co ještě zbývá provést z plánu z roku 2005?

34. Za posledních sedm let bylo ve vnější politice EU v oblasti letecké dopravy dosaženo výrazných úspěchů, a to kvantitativních i kvalitativních (podrobnosti v příloze). Ale vyskytly se také nedostatky a skutečná zklamání, ze kterých je třeba se poučit.

35. V rámci prvního pilíře (obnovení právní jistoty) bylo již mnohého dosaženo. Trvalé zapojení některých partnerů a koordinovaný a rozhodný přístup EU k těmto několika málo zemím by však měly pokračovat za účelem vyřešení otevřených otázek.

36. V rámci druhého pilíře (dohody se sousedními zeměmi) byla vyjednána řada důležitých dohod, přinášejících stále větší přínosy pro EU i pro sousední země. Kontakty a jednání s ostatními sousedními zeměmi by měly být zintenzívněny a urychleny s cílem dosáhnout do roku 2015 dohod s Ukrajinou, Tureckem, Tuniskem, Ázerbájdžánem, Libanonem, Alžírskem, Arménií, Egyptem, Libyí a Sýrií (samozřejmě v závislosti na vnitrostátních a regionálních politických podmínkách). Je důležité zajistit, aby časem z tohoto procesu vzešel skutečně integrovaný společný letecký prostor, v němž budou otevřené a integrované i vztahy mezi sousedními zeměmi samotnými. S ohledem na podobné cíle, které EU sleduje se sousedními zeměmi, již není dále smysluplné, aby Rada musela zvažovat, zda udělí zmocnění k vyjednání dohod pro každou zemi zvlášť. Bylo by mnohem efektivnější, aby poskytla Komisi jedno zmocnění k jednání se zbývajícími sousedními zeměmi, i když by probíhala s každou zemi zvlášť. to rovněž větší pružnost, pokud jde o to, kdy budou jednání zahájena.

37. V rámci třetího pilíře (komplexní dohody s klíčovými partnery) byla vyjednána řada důležitých dohod. Jedná se však rovněž o oblast, kde je třeba ještě dosáhnout několika hlavních cílů, a to zejména v rámci dohod mezi EU a USA a mezi EU a Kanadou, pokud jde o liberalizaci vlastnictví a kontroly leteckých společností.

38. Navzdory celosvětovému pokroku k liberálnějšímu režimu regulace mezinárodní letecké dopravy vlády zatím stále nereformovaly zastaralá pravidla vlastnictví a kontroly leteckých společností. Většina zemí stále zachovává pravidla stanovící, že letecké společnosti musí být většinově vlastněny a ovládány jejich vlastními státními příslušníky, čímž odpírá leteckým dopravcům přístup k dalším investorům a kapitálovým trhům. Výsledkem je, že odvětví letecké dopravy byla vnucena umělá struktura, která v jiných odvětvích neexistuje. Navzdory celosvětovému dosahu letectví neexistuje jediná skutečně celosvětová letecká společnost v podobě, v jaké v jiných odvětvích existují globální společnosti. Přeshraniční konsolidace, která je mnohými považována za předpoklad pro větší hospodářskou udržitelnost odvětví letecké dopravy, je silně omezena. Například v USA nesmí hlasovací práva držená zahraničními subjekty v leteckých společnostech přesahovat 25 %. Tato vnitrostátní omezení vlastnictví a kontroly vedla ke vzniku tří globálních aliancí leteckých

společností (Star Alliance, SkyTeam a oneworld) a především společných podniků založených některými jejich členy pro určité linky. Ty začaly hrát roli, která se nejvíce blíží globálním leteckým společnostem.

39. Podle stávajících právních předpisů EU nicméně unijní dopravci nepodléhají omezením souvisejícím s vnitrostátním vlastnictvím a kontrolou a mohou být vlastněni jakýmkoliv subjektem z EU. V posledních letech prošlo evropské odvětví letecké dopravy procesem přeshraniční konsolidace okolo tří hlavních evropských skupin leteckých dopravců: skupiny Air France-KLM, skupiny Lufthansa se společnostmi SWISS, Austrian Airlines a významným podílem ve společnosti Brussels Airlines a v poslední době skupiny International Airlines Group (IAG), která byla založena jako mateřská společnost společností British Airways, Iberia a nyní také bmi. Od požadavku na většinové vlastnictví v rámci EU může být navíc upuštěno prostřednictvím komplexních dohod EU s partnerskými zeměmi, které by umožnily zahraniční většinové vlastnictví a kontrolu.

40. Konsolidační trend v Evropě je jedinečný v tom, že přeshraniční fúze a akvizice jsou povoleny pouze v rámci EU, zatímco režimy vlastnictví a kontroly z převážné míry zůstávají stále ve stavu, jak byly vyjednány v roce 1944 v Chicagské úmluvě. Obtíže, které se vyskytly v důsledku současných ustanovení týkajících se vlastnictví a kontroly, jsou značné a vyžadují jednání s partnerskými zeměmi a velmi složité struktury řízení. Nevyhnutelně to znamená, že nelze dosáhnout veškerých výhod konsolidace. Členové aliancí spolupracují stále úžeji, tak aby mohli zákazníkům nabízet jednotnou integrovanou globální síť uzlů.

41. Dílčím problémem při odstraňování omezení vlastnictví a kontroly je potřeba, má-li mít reforma skutečný význam, zajistit souhlas kritické části globálního trhu nebo velké části zemí. Pro posun v globální reformě vlastnictví a kontroly je logickým výchozím bodem transatlantický trh. Vzhledem k tomu, že EU a USA představují samy o sobě téměř polovinu světové letecké dopravy, jsou mocným blokem a vznik skutečně transatlantických dopravců by byl významným impulsem. Nyní nastal čas, aby byly přijaty další kroky obsažené v dohodě mezi EU a USA o letecké dopravě a směřující k liberalizaci vlastnictví a kontroly leteckých společností s cílem umožnit jim přilákat investice, bez ohledu na původ investora. Tento důležitý cíl směřující k povolení zahraničních investic do leteckých společností je však třeba sledovat v širším měřítku – dvoustranně, mezi EU a ostatními klíčovými partnery, a na globální vícestranné úrovni, zejména prostřednictvím ICAO. EU by měla mít silnější hlas při určování, jak by měly být řešeny problémy v souvislosti se současnými ustanoveními o vlastnictví a kontrole, zejména ve spolupráci s podobně smýšlejícími zeměmi, a měla by se zároveň zabývat potřebou leteckých společností ohledně přístupu ke kapitálu a zvyšováním přitažlivosti leteckých společností na finančních trzích. Jednání o dohodách o volném obchodu mohou hrát při odstraňování omezení užitečnou doplňující roli.

42. Je rovněž důležité v současné době uzavřít jednání s Austrálií a umožnit využívání výhod vyplývajících z dohody mezi EU a Brazílií, jejíž podpis byl bohužel odložen.

43. Třetí pilíř má rovněž obrovský potenciál dalších přínosů. Například již v roce 2005 Komise prokázala významný hospodářský prospěch plynoucí z budoucích komplexních dohod s Ruskem, Čínou a Indií, a žádala proto o oprávnění vyjednat komplexní dohodu o letecké dopravě s každou z těchto zemí, která dosud nebyla

udělena. Tyto potenciální přínosy byly potvrzeny nezávislou studií provedenou pro Komisi a cíl uzavřít komplexní dohody s těmito klíčovými partnery by proto měl být zachován a nadále sledován. Studie rovněž ukázala na možné významné hospodářské přínosy z komplexních dohod s několika dalšími důležitými partnery.

4.2. Hlavní zásady budoucí vnější politiky EU v oblasti letecké dopravy

44. Vzhledem k prohlubování jednotného trhu, vzniku skutečně evropských dopravců, jejichž vlastnická struktura je čím dál více nadnárodní, a rozšiřujícím se pravomocem EU prakticky ve všech oblastech letecké dopravy je nejvyšší čas, aby EU začala uplatňovat mnohem koordinovanější a důraznější postoj ve svých vnějších vztazích v oblasti letecké dopravy. V některých případech může být dostatečné posílení stávající úrovně koordinace mezi Evropskou komisí, členskými státy a dotčeným odvětvím a zároveň další upevňování vztahů s partnerskými zeměmi na dvoustranném základě. To by vyžadovalo formalizovanější koordinaci na úrovni EU a opatření v oblasti transparentnosti. Zkušenosti však ukazují, že i koordinované dvoustranné vztahy s sebou nesou riziko, že se nepodaří docílit optimálních výsledků. Jednání na úrovni EU, která jsou založena na jednotě EU a vycházející ze zmocnění Rady, představují obecně vhodnější a účinnější způsob prosazování evropského zájmu. Tento přístup by proto měl být rozvíjen jako obecná praxe se všemi hlavními partnery, a nikoli jako výjimka z pravidla, jak je tomu v současnosti.

45. EU by měla i nadále rozhodným způsobem podporovat další otevírání a liberalizaci v letecké dopravě, při současném zajištění uspokojivé úrovně sbližování právních předpisů. Vždy, kdy by to bylo nutné, by se také měla stavět za evropský průmysl, hospodářství a pracovní místa a zajistit použití vhodných nástrojů k prosazování svých zájmů. V jednání s partnerskými zeměmi by měla být náležitá pozornost věnována rovněž standardům v oblasti pracovních podmínek a životního prostředí a dodržování mezinárodních úmluv a dohod v obou oblastech, aby se předešlo narušování trhu a zabránilo snaze o snižování standardů.

46. Změny jsou potřebné rovněž v celkovém kontextu letecké dopravy. Zde může hrát ICAO vedoucí úlohu v modernizaci stávajícího rámce, kterým se řídí globální trh letecké dopravy, stejně jako to činí v ostatních klíčových oblastech, jako jsou bezpečnost a ochrana. ICAO může přispět k dalšímu rozvoji hospodářského regulačního rámce globálního odvětví letectví, včetně liberalizace vlastnictví a kontroly leteckých společností, zajištěním celosvětového rámce pro spravedlivou hospodářskou soutěž a trvale udržitelného rozvoje odvětví z hlediska ochrany životního prostředí.

4.3. Posílení vztahů s klíčovými partnery

47. Toto sdělení zdůrazňuje strategický význam, který má pro EU konkurenceschopné evropské odvětví letectví zahrnující síťové dopravce z EU s celosvětovým dosahem. První podmínkou k tomu je zachování konkurenceschopnosti tohoto odvětví a druhou zajištění možnosti přístupu na trhy, tak aby mohlo soutěžit a působit na klíčových trzích. Vzhledem ke svým zvláštnostem trpí evropské odvětví nákladní a expresní dopravy v celém světě především omezujícími dvoustrannými dohodami o leteckých službách a při odstraňování překážek přístupu na trh by mělo mít vysokou prioritu. EU musí přizpůsobit řešení problémů týkajících se některých strategických trhů a partnerů následovně.

48. Turecko, jakožto klíčový regionální aktér, představuje pro EU strategický a jeden z nejrychleji rostoucích trhů letecké dopravy. Turecko, s 30 miliony cestujících přepravených v roce 2010, představuje po USA druhý největší objem osobní dopravy do a z EU. Od roku 1999 rostla osobní doprava mezi EU a Tureckem v průměru o více než 9 % ročně. Představuje trojnásobek osobní dopravy mezi EU a Marokem a více než dvojnásobek trhu služeb osobní dopravy mezi EU a Ruskem. Turecko a EU mají v mnoha oblastech letectví společné zájmy a možnosti spolupráce jsou značné. V tomto regionu je třeba rovněž vyřešit některé problémy letecké dopravy, neboť poškozují obě strany. S Tureckem by měl být rozvinut prospěšný a pragmatický program spolupráce, který by umožnil vzájemně přínosný pokrok v řešení konkrétních problémů v regionu. Mělo by se urychlit zejména přijetí dvoustranné dohody o bezpečnosti. Pokud bude při řešení těchto překážek dosaženo pokroku, lze pak uvažovat o komplexní dohodě.

49. Pokud jde o Rusko, je nejvyšší čas se dohodnout na soudržnějším, stabilnějším a ambicióznějším vztahu, který by mohl dopravcům obou stran přinést větší předvídatelnost pro plánování. Rusko musí rychle prokázat, že je odhodláno naplnit dohodu z roku 2011 a provést „dohodnuté zásady modernizace systému přeletů Sibiře“. Kromě toho jsou možnosti spolupráce velmi široké a případný užitek pro Rusko a pro EU ze skutečně strategického partnerství, nebo i jen z normalizovaného vztahu, je stejně významný jako potenciální náklady, nebude-li tento vztah realizován. Jakmile budou stávající překážky vyřešeny, měla by EU předložit plán, jehož konečným cílem by měla být komplexní dohoda mezi EU a Ruskem o letecké dopravě.

50. Vztahy se státy Perského zálivu spočívaly v posledních letech z velké míry v jednostranném otevírání trhů EU pro dopravce z Perského zálivu, které vytvořilo značně nerovnovážné příležitosti. Zároveň přetrvávají pochybnosti o tom, zda transparentnost při vykazování finančních výsledků některých dopravců z Perského zálivu odpovídá mezinárodním standardům. Kromě toho některé státy Perského zálivu se i nadále zdráhají přijmout či dokonce jen projednat doložky o „spravedlivé hospodářské soutěži“ s jednotlivými členskými státy EU. Tento trend je třeba zvrátit, především směrem k zajištění transparentnosti a spravedlivé a otevřené hospodářské soutěže a poté, na tomto základě, směrem k trvalému rozvoji trhu. Bylo by vhodné tento proces koordinovat na úrovni EU prostřednictvím komplexních dohod EU o letecké dopravě s klíčovými zeměmi.

51. Význam Asie na globální letecké dopravě rychle roste a je proto samozřejmě trhem, na němž si dopravci z EU nemohou dovolit nebýt aktivně přítomni. Mnoho asijských zemí nyní sleduje liberálnější politiku v této oblasti. Některé vyjádřily zájem na uzavření komplexních dohod s EU. Unie by měla takových příležitostí využít, za předpokladu, že tyto země plně uznají její právní předpisy v oblasti letecké dopravy, včetně zásady EU o určování, a za předpokladu, že tyto trhy nabídnou rovné příležitosti a spravedlivou hospodářskou soutěž oběma stranám. Významný případný hospodářský prospěch byl prokázán u komplexních dohod o letecké dopravě s Čínou, Indií a Japonskem, o které by mělo být usilováno. EU rovněž sleduje s velkým zájmem vývoj v zemích ASEAN, v nichž má do roku 2015 vzniknout plně liberalizovaný jednotný letecký trh, který má mnoho společného s vytvářením otevřeného regionálního leteckého trhu v Evropě. Tento trh nabídne nové a zajímavé příležitosti ke spolupráci mezi EU a ASEAN a měl by v určité fázi vést ke komplexní dohodě mezi EU a ASEAN o letecké dopravě. Singapur má v tomto ohledu náskok a

vystupuje sám jako „průzkumník“ možností pro prohloubení přítomnosti EU v zemích ASEAN a naopak.

52. Podobným regionálním vývojem procházejí i další části světa, včetně Latinské Ameriky, kde by měla být další konsolidace leteckých společností hodnocena pozitivně, jelikož nabízí možnosti rozvoje užších vztahů mezi jednotlivými bloky, jež si zaslouží další otevření trhu.

53. Africký trh letecké dopravy má dlouhodobý růstový potenciál. Ve vztazích mezi EU a Afrikou v oblasti letecké dopravy je v současné době kladen důraz na zlepšení její bezpečnosti v Africe podporou vytváření a činností regionálních organizací dohledu nad bezpečností provozu a poskytováním pomoci zemím, jejichž dopravce EU zahrnula do seznamu leteckých společností, které podléhají zákazu provozování letecké dopravy na území EU.

4.4. Použitelné nástroje

54. EU chce navázat pevné, komplexní a vzájemně prospěšné vztahy v oblasti letecké dopravy se svými hlavními partnery. To jde jasně nad rámec pouhého cíle liberalizace přepravních práv a mělo by zahrnovat například regulační, technologickou a průmyslovou spolupráci. Komplexní dohody o leteckých službách se sousedními zeměmi a významnými a podobně smýšlejícími partnery by se měly zabývat regulačními podmínkami pro spravedlivou hospodářskou soutěž a pro udržitelné letecké odvětví, včetně zásadních aspektů, jakými jsou bezpečnost a ochrana, životní prostředí a hospodářská regulace, a slaďovat je.

55. Toto sdělení zdůraznilo význam zachování konkurenceschopnosti evropského leteckého odvětví. Zajištění toho, aby bylo tohoto strategického cíle dosaženo, bude vyžadovat systematičtější koordinaci, větší solidaritu a využívání celé škály nástrojů, které mají EU, Evropská komise, členské státy, průmysl EU a evropské organizace a agentury v oblasti letecké dopravy k dispozici. Zvýší se tak i možné přínosy pro partnery EU. Forma by mohla být různá a je třeba ji řešit společně.

56. Je důležité, aby všechny dotčené strany byly pokud možno plně zapojeny do tvorby této politiky a dále do jednání, a to během přípravy a při vlastních jednáních. Z tohoto důvodu je Komise připravena přezkoumat praktická opatření k zajištění toho, aby tato jednání byla transparentní a vše a všechny zahrnující. Současně je třeba zajistit, aby postupy řídící vnější vztahy EU v oblasti letecké dopravy byly účinné, efektivní a nepříliš byrokratické.

57. Komise se domnívá, že účinnější nástroj pro zajištění spravedlivé hospodářské soutěže je důležitou součástí balíčku nástrojů, které bude EU potřebovat pro další rozvoj vnější politiky EU v oblasti letecké dopravy. Nařízení č. 868/2004 se ukázalo být pro odvětví leteckých služeb složitým a nepoužitelným a po úplném vyhodnocení svého dopadu a po konzultaci všech zúčastněných stran ho Komise přezkoumá a v případě nutnosti předloží návrhy vhodnějších opatření.

5. ZÁVĚR

58. Nyní nastal čas, aby členské státy EU, Rada a Evropský parlament pečlivě zvážily, jak nejlépe definovat budoucí vnější politiku EU v oblasti letecké dopravy, a přijaly

rozhodnutí, která budou potřebná pro ambicióznější politiku, která odpovídá velkým výzvám, jimž dnes čelí evropské odvětví letecké dopravy, a která pomůže rozvinout plný potenciál, jímž může letecká doprava přispět k evropskému hospodářství.

PŘÍLOHA

ČEHO JIŽ VNĚJŠÍ POLITIKA EU V OBLASTI LETECKÉ DOPRAVY DOSÁHLA?

Vznik vnější politiky EU v oblasti letecké dopravy

1. Rozvoj vnější politiky EU v oblasti letecké dopravy byl logickým důsledkem vytvoření vnitřního trhu EU a souvisejících společných pravidel. Klíčovým milníkem byl rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002 týkající se otevřeného nebe[16], ve kterém došel tento soud k závěru, že i) Unie získává výlučnou vnější pravomoc tehdy, jestliže mezinárodní závazky spadají do rozsahu působnosti společných pravidel, a ii) že vnitrostátní požadavky na vlastnictví a kontrolu při určování leteckých společností vyplývající z dvoustranných dohod o leteckých službách porušují svobodu usazování zakotvenou ve smlouvách EU.

2. V červnu 2003 udělila Rada zmocnění Komisi ke sjednání komplexní dohody o letecké dopravě se Spojenými státy a ke sjednání „horizontálních dohod" se všemi ostatními nečlenskými zeměmi, tak aby jejich dvoustranné dohody s členskými státy EU byly uvedeny do souladu s právními předpisy EU.

3. V červnu 2005 Rada schválila tři klíčové „pilíře" vnější politiky EU v oblasti letecké dopravy, směřující k: i) uvedení všech dvoustranných dohod o leteckých službách, které členské státy EU uzavřely s třetími zeměmi, do souladu s právními předpisy EU v souladu s rozsudkem Soudního dvora týkajícím se „otevřeného nebe", zejména odstraněním požadavků na vnitrostátní vlastnictví a kontrolu a tedy uznáním svobody usazování leteckých dopravců z EU, ii) rozvoji širšího společného leteckého prostoru do roku 2010, se začleněním jižních a východních sousedních zemí, a iii) vyjednání komplexních dohod s dalšími klíčovými partnery na úrovni EU, založených na individuálních zmocněních k jednání tam, kde byl prokázán hospodářský přínos a přidaná hodnota dohody na úrovni EU.

   I když ještě přetrvávají významné problémy a zbývá mnoho práce, od roku 2005 bylo dosaženo ve všech třech pilířích důležitého pokroku.

Úspěchy dosažené v rámci všech tří pilířů

   <u>První pilíř – obnovení právní jistoty</u>

4. Nutnost obnovit pevný právní základ pro vztahy s EU v oblasti letecké dopravy byla všeobecně uznána. Až na několik výjimek se již nejedná o skutečný problém. Přibližně 117 nečlenských zemí uznalo zásady EU o určování. Z nich 55 států souhlasilo se změnou všech svých dvoustranných dohod s členskými státy EU prostřednictvím horizontálních dohod s EU, zatímco zbývající země tak učinily na dvoustranném základě s jednotlivými členskými státy. Celkem bylo uvedeno v soulad s právem EU téměř 1 000 dvoustranných dohod o leteckých službách, které představují 75 % veškeré osobní přepravy mimo EU. Dokončit provedení určování EU však ještě zbývá s několika málo zeměmi významnými z pohledu letecké dopravy. Patří mezi ně Indie, Čína, Jižní Korea a rovněž Jihoafrická republika, Keňa, Nigérie a Kazachstán. Z těchto zemí pouze Jihoafrická republika, Keňa, Nigérie a

[16] Žaloby podané Evropskou komisí proti osmi členským státům v souvislosti s jejich dvoustrannými dohodami o leteckých službách uzavřenými se Spojenými státy.

Kazachstán dosud vůbec neuznaly zásadu EU o určování. Tam, kde existují regionální organizace, jako například v Africe a v jihovýchodní Asii, by měl být vhodnější regionální přístup prostřednictvím dohod EU s celými skupinami států. Takové horizontální dohody s celými skupinami států by měly obsahovat prvky vzájemnosti (zejména pokud jde o ustanovení týkající se vlastnictví a kontroly), které by umožnily vzájemné postupné uznávání příslušných regionálních trhů letecké dopravy s přínosem pro obě strany. Obnovení právní jistoty, pokud možno na základě dohod EU s celými skupinami států v rámci regionálních hospodářských společenství, mají-li pravomoc uzavírat horizontální dohody, i nadále představuje předpoklad pro širší spolupráci v klíčových oblastech letecké dopravy, jakými jsou bezpečnost a ochrana, hospodářská regulace, řízení letového provozu a životní prostředí.

5. Dosažené výsledky jsou významné. Tyto změny uznávají odstranění vnitrostátních omezení vlastnictví a kontroly dopravců z EU jako požadavek unijního práva. Výsledkem je, že dopravci z EU mohou nabízet služby do nečlenských zemí ze všech členských států EU, jsou-li práva určování a přepravní práva ošetřena v příslušných dvoustranných dohodách o leteckých službách. Kromě toho došlo k uznání fúzí mezi dopravci z EU. Především ale byla obnovena právní jistota dvoustranných dohod, což je důležité pro všechny hospodářské subjekty.

Druhý pilíř – společný vzdušný prostor se sousedními zeměmi

6. Solidního pokroku bylo dosaženo rovněž při vytváření širšího společného leteckého prostoru. EU vyjednala řadu důležitých dohod o leteckých službách se sousedními zeměmi, které mají časem vytvořit společný letecký prostor paralelním procesem postupného otevírání trhu a sbližování předpisů s právními předpisy a regulací EU v oblasti letecké dopravy, a které zahrnují zhruba 55 zemí a 1 miliardu obyvatel, tzn. dvojnásobek obyvatel EU. Vedle Švýcarska, Norska a Islandu, které jsou součástí vnitřního leteckého trhu, byly komplexní dohody o letecké dopravě podepsány se zeměmi západního Balkánu[17], Marokem, Gruzií, Jordánskem a Moldavskem a parafována byla dohoda s Izraelem. Jednání pokračují s Ukrajinou a Libanonem a jejich brzké zahájení se očekává s Tuniskem a Ázerbájdžánem a později také s Arménií.

7. Hospodářský dopad dohod se sousedními zeměmi, které byly sjednány jako první, byl měřitelný a významný. Nezávislá studie vypracovaná pro Evropskou komisi[18] odhadla celkový hospodářský prospěch z dohody mezi EU a Marokem (2006) na více než 3,5 miliardy EUR v období let 2006 až 2011, s mohutným nárůstem letecké dopravy mezi EU a Marokem a mnoha novými linkami a dopravci, což vedlo k větší hospodářské soutěži, výběru a nižším cenám. Od roku 2005 došlo k reálnému snížení cen letenek přibližně o 40 %. Podobně dohoda mezi EU a západním Balkánem (dohoda o vytvoření společného evropského leteckého prostoru) znamenala v období let 2006 až 2011 celkový hospodářský přínos převyšující 2,4 miliardy EUR. 80–85 % celkového hospodářského přínosu je představováno dodatečným ziskem spotřebitele vyplývajícím z nižší ceny letenek, přičemž zbývající část tvoří zvýšení produktivity a efektivity.

---

17 Mnohostranná dohoda podepsaná s těmito partnery: Albánií, Bosnou a Hercegovinou, Bývalou jugoslávskou republikou Makedonie, Černou Horou, Srbskem a UNMIK (Misí OSN v Kosovu).

18 Booz & Company: „Development of the EU's Future External Aviation Policy“, závěrečná zpráva, duben 2012.

8. Sousední země učinily velký krok ke sblížení svého regulačního rámce s právními předpisy EU v klíčových oblastech, jako je letecká bezpečnost, ochrana, řízení letového provozu, životní prostředí, práva cestujících, hospodářská regulace a sociální aspekty. To je v zájmu spotřebitelů a odvětví letecké dopravy z EU i ze sousedních zemí. EU poskytuje sousedním zemím významnou pomoc při podpoře přizpůsobování jejich právních předpisů pravidlům EU. Obě strany se dohodly na poskytnutí dalších přepravních práv (práva páté svobody, tj. práva na výkon dopravy mezi partnerskou zemí a mezilehlými nebo návaznými body v rámci služby začínající nebo končící v domovské zemi letecké společnosti), jakmile bude proces harmonizace předpisů dokončen. V případě západního Balkánu přispěje časné provedení pravidel EU v oblasti letecké dopravy v rámci dohody o vytvoření společného evropského leteckého prostoru rovněž k úsilí těchto zemí v rámci procesu přistoupení k EU.

9. Vztahy s jednou z klíčových sousedních zemí, Ruskem, byly obtížné. Rusko je výhledově velmi důležitým partnerem EU na základě své zeměpisné blízkosti a vzájemné závislosti, která vytváří významné obchodní příležitosti. Například více než 40 % ruské mezinárodní osobní přepravy nyní směřuje do EU. Prostor pro vzájemné přínosy však není plně využíván.

10. Rok 2011 byl zlomový, pokud jde o uznání práva EU ze strany Ruska. V září 2011 Rusko poprvé souhlasilo se začleněním zásady EU o určování do svých dvoustranných dohod o leteckých službách s členskými státy EU. Tento proces je nyní dokončován.

11. Zbývá však dořešit jednu klíčovou otázku: ruský systém zpoplatnění dopravců z EU za přelety Sibiře při letech do asijských destinací. Odhaduje se, že letecké společnosti z EU musely ročně za přelety Sibiře zaplatit více než 300 milionů EUR, přičemž většina z této částky zjevně skončila u jejich přímého konkurenta. Na konci roku 2011 si Evropská komise a ruská vláda vyměnily dopisy o tom, že „dohodnuté zásady modernizace systému přeletů Sibiře“ vyjednané, schválené a podepsané v roce 2006 by měly být plně zavedeny do 1. července 2012. EU očekává, že Rusko tento mezinárodní závazek splní, a vyhrazuje si právo přijmout nezbytná opatření, pokud by k tomu nedošlo.

Třetí pilíř – komplexní dohody s dalšími klíčovými partnery

12. V rámci třetího pilíře vyjednala EU několik dohod s důležitými partnery. Tyto komplexní dohody se zaměřují na kombinaci otevírání trhu, vytvoření podmínek pro spravedlivou a otevřenou hospodářskou soutěž prostřednictvím sbližování předpisů, liberalizaci vlastnictví a kontroly leteckých společností a odstraňování problémů při podnikání.

13. První dohoda se Spojenými státy byla podepsána v dubnu 2007 a druhá v červnu 2010. V prosinci 2009 byla podepsána dohoda s Kanadou, která stanoví postupné otevírání trhu založené na změně kanadských předpisů v oblasti zahraničních investic. Komplexní dohoda o letecké dopravě byla v březnu 2011 parafována s Brazílií, ačkoliv na podpis této země se stále čeká. Rada rovněž zmocnila Komisi k vyjednání komplexní dohody s Austrálií a s Novým Zélandem. Jednání s těmito zeměmi nebyla dosud ukončena.

14. Dohoda mezi EU a Spojenými státy sehrála klíčovou roli v posunu mezinárodních leteckých dohod od pouhých jednání o přístupu na trh na základě vzájemnosti. Poprvé tak významná mezinárodní dohoda uznává, že podmínky pro hospodářskou soutěž musí být rovněž vyřešeny a harmonizovány tak, aby mohla být zajištěna spravedlivá hospodářská soutěž. EU a USA vyvinuly novou vzorovou dohodu, která ulehčuje letecké dopravě její úlohu. Zatímco dohody s USA a s Kanadou byly zatím uplatňovány pouze během hospodářského útlumu, který měl negativní dopady na většinu leteckých trhů, očekává se, že jejich přínosy budou velmi významné a budou odrážet velikost transatlantického trhu. Studie[19] provedená pro Komisi dospěla k závěru, že dohoda mezi EU a USA o otevřeném leteckém prostoru by během prvních 5 let měla přinést více než 25 milionů dodatečných cestujících mezi EU a USA a více než 15 miliard EUR pro spotřebitele, jakož i vytvoření celkem 80 000 nových pracovních míst v EU a v USA. Přínosy a efektivita vyplývající ze spolupráce a sbližování v oblasti právních předpisů a výsledky práce smíšeného výboru zřízeného těmito dohodami jsou již dnes zřejmé. Například v rámci dohody mezi EU a USA řešil smíšený výbor celou řadu otázek, včetně přístupu na trh, spolupráce a sbližování v oblasti právních předpisů a podmínek pro hospodářskou soutěž. Poskytuje tak cenné fórum pro monitorování provádění dohody a odstraňování překážek v podnikání. Smíšený výbor byl například katalyzátorem dohody mezi EU a USA o bezpečnosti nákladní dopravy z června 2012, která umožní levnější a rychlejší nákladní leteckou dopravu v důsledku vzájemného uznávání režimů bezpečnosti této dopravy.

[19] „The Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US“ (Hospodářské dopady otevřeného leteckého prostoru mezi EU a USA), závěrečná zpráva, leden 2007, Booz Allen, Hamilton.