



LETECKÁ DOPRAVA: TRŽNÍ PRAVIDLA

Zavedení jednotného leteckého trhu na konci devadesátých let přineslo zásadní změnu v odvětví letecké dopravy a významně přispělo ke značnému růstu letecké dopravy v Evropě v uplynulých dvaceti letech.

PŘÁVNÍ ZÁKLAD

Čl. 100 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

CÍLE

Vytvořit jednotný trh s leteckou dopravou v Evropě, zajistit jeho řádné fungování a rozšířit jej v co největší možné míře do některých třetích zemí.

DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

V minulosti se letecká doprava rozvíjela pod záštitou a dohledem vnitrostátních orgánů. V Evropě to především znamenalo monopol národních dopravců a letiště ve veřejném vlastnictví a s veřejnou správou. Úměrně tomu se rozrůstala mezinárodní letecká doprava, jejímž základem jsou mezistátní dvoustranné dohody a jež je spojena s přísnými kontrolami – především přístupem na trh a systémů vlastnictví dopravců. Tato rozdrobenost na vnitrostátní trhy a absence skutečné konkurence se stále více rozcházela s rostoucí životní úrovní, která s sebou nesla zvyšující se poptávku po letecké dopravě. Od poloviny sedmdesátých let muselo civilní letectví přejít z řízeného hospodářství k hospodářství tržnímu. Takto zákon o deregulaci letecké dopravy z roku 1978 přinesl úplnou liberalizaci tohoto trhu v USA.

K deregulaci došlo i v Evropě v rámci desetiletého procesu, který byl zahájen po přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986 a po dokončení vnitřního trhu: pomocí několika souborů regulačních opatření na úrovni EU se z chráněných vnitrostátních leteckých trhů postupně stal konkurenceschopný jednotný trh s leteckou dopravou (letecká doprava je prvním, a do značné míry stále jediným druhem dopravy, který v plné míře využívá plně integrovaný jednotný trh). Za povšimnutí stojí skutečnost, že prvním (1987) a druhým (1990) „balíčkem“ se začala rozvolňovat pravidla pro ceny a kapacity. Třetí balíček z roku 1992 (konkrétně nařízení Rady (EHS) č. 2407/92, 2408/92 a 2409/92, jež jsou nyní nahrazena nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008) odstranil veškerá zbývající obchodní omezení, jimž podléhaly evropské letecké společnosti působící v rámci EU, a tím v podstatě zřídil Jednotný evropský letecký trh. Ten byl následně rozšířen o Norsko, Island a Švýcarsko. Dohodou o společném evropském leteckém prostoru by mohl být dále rozšířen na některé



sousední země za předpokladu, že tyto země postupně zavedou veškerá příslušná pravidla EU, k čemuž však dosud nedošlo^[1].

Třetí balíček nahradil vnitrostátní letecké dopravce „leteckými dopravci Společenství“ a jako základní zásadu stanovil, že letečtí dopravci Společenství mohou volně stanovovat sazby za cestující a náklad a mohou bez povolení nebo schválení využívat libovolné trasy v rámci EU (s výjimkou některých konkrétních tras, u nichž mohou členské státy – za dodržení daných podmínek a po omezenou dobu – uložit povinnost veřejné služby).

Třetí balíček rovněž stanovil požadavky, které musí letečtí dopravci Společenství splňovat, chtějí-li zahájit provoz nebo v něm pokračovat, zejména:

1. Jsou ve vlastnictví a pod skutečnou kontrolou členských států nebo jejich státních příslušníků a hlavní místo jejich obchodní činnosti se nachází v některém členském státě.
2. Vedou si dobře po finanční stránce. Mají odpovídající pojištění pokrývající odpovědnost pro případ nehod.
3. Mají odbornou způsobilost a organizační strukturu k zajištění bezpečnosti provozu v souladu s platnými předpisy. Tato způsobilost je doložena „osvědčením provozovatele letecké dopravy“.

Spolu se zřízením jednotného leteckého trhu byla přijata společná pravidla, která zajišťují jeho řádné fungování, k němuž jsou především nezbytné 1) rovné podmínky a 2) jednotná vysoká úroveň ochrany cestujících.

Aby byly zajištěny rovné podmínky, platí pro odvětví letecké dopravy právní předpisy upravující státní podporu a hospodářskou soutěž (fúze, aliance, stanovení cen atd.). Nebylo to samozřejmostí, neboť až do poloviny devadesátých let poměrně často docházelo k rozsáhlým veřejným rekapitalizacím leteckých společností. Postupem času však pokyny Komise pro posouzení veřejného financování tohoto odvětví přestaly odpovídat aktuální situaci na trhu, jelikož pochází z let 1994 (ohledně leteckých společností) a 2005 (ohledně letišť a podpory zahájení činnosti leteckých společností, které odlétají z regionálních letišť). Na jaře roku 2014 proto byly nahrazeny.

Pravidla EU zajišťují, že jsou všem dopravcům, evropským i neevropským, zaručena stejná práva a stejné příležitosti k přístupu ke službám souvisejícím s leteckou dopravou. To však nemusí platit v některých třetích zemích, v nichž mohou diskriminační praktiky a subvence leteckým dopravcům z těchto třetích zemí poskytovat nespravedlivou soutěžní výhodu. Ve sdělení o strategii pro evropské letectví ze dne 7. prosince 2015 (COM(2015)0598) Komise oznámila svůj záměr posoudit efektivitu nařízení (ES) č. 868/2004 a pozměnit je nebo je nahradit efektivnějším nástrojem, jenž by zajistil spravedlivé podmínky hospodářské soutěže mezi všemi dopravci, a zaručil by tak konektivitu ve směru do Unie i z Unie. V červnu 2017 byl následně zveřejněn návrh nařízení o ochraně hospodářské soutěže v letecké dopravě a o zrušení nařízení (ES) č. 868/2004.

[1] Studie nazvaná „Přehled dohod o leteckých službách uzavřených EU“ (Evropský parlament, 2013) obsahuje analýzu obsahu a výsledků těchto dohod.



Spravedlivý přístup k letištím a letištním službám je zajištěn nařízením (EHS) č. 95/93, které stanoví, že na přetížených letištích jsou letištní časy (tj. povolení přistát nebo vzlétnout v určitý den a v určitém čase) leteckým společnostem přidělovány spravedlivým, nediskriminačním a transparentním způsobem pomocí nezávislého „koordinátora letištních časových intervalů“. Tento systém přidělování letištních časů však neumožňuje optimálně využívat kapacity letišť^[2]. Komise proto v roce 2011 navrhla několik změn v nařízení č. 95/93, jejichž cílem je uvedený systém zefektivnit, avšak zákonodárné orgány dosud nedosáhly dohody. Směrnice 96/67/ES postupně otevřela trh se službami pozemního odbavování hospodářské soutěži (jedná se o služby, které jsou leteckým společnostem poskytovány na letištích a k nimž patří odbavování cestujících a zavazadel, doplňování paliva a čištění letadel atd.). Návrh Komise z roku 2011, aby byl tento trh více otevřen na největších evropských letištích, zamítl zákonodárský orgán a Komise jej v roce 2014 stáhla. Mimo to směrnice 2009/12/ES stanoví hlavní zásady pro výběr letištních poplatků, které letečtí dopravci hradí za použití letištních zařízení a služeb. To však nezabránilo nárůstu sporů mezi letišti a leteckými společnostmi.

Od roku 1989 platí společná pravidla, která zajišťují spravedlivý přístup k distribučním sítím a znemožňují ovlivňování volby spotřebitele. Stanoví, že při využití počítačových rezervačních systémů (tyto systémy jsou „technickým prostředníkem“ mezi leteckými společnostmi a cestovními kancelářemi) jsou letecké služby všech leteckých společností na obrazovkách cestovních kanceláří zobrazeny nediskriminačním způsobem (nařízení (ES) č. 80/2009). Význam počítačových rezervačních systémů však klesá, jelikož je stále více využíván prodej on-line, a to i přes webové stránky dopravců.

(Je třeba uvést, že nekalou hospodářskou soutěž ze strany leteckých dopravců ze třetích zemí mělo řešit nařízení (ES) č. 868/2004. Tento nástroj však nebyl nikdy uplatněn. Komise proto v roce 2017 předložila nové opatření, jehož cílem je zajištění spravedlivé hospodářské soutěže mezi leteckými dopravci Unie a leteckými dopravci ze třetích zemí ([COM\(2017\)0289](#)). Tento návrh je nyní projednáván.)

S cílem chránit cestující a letadla a zajistit jednotnou vysokou úroveň bezpečnosti v celé EU byly vnitrostátní bezpečnostní předpisy nahrazeny společnými bezpečnostními předpisy, jejichž platnost se postupně rozšiřuje na celý řetězec letecké dopravy. Dále byla zřízena Evropská agentura pro bezpečnost letectví, která mimo jiné tyto předpisy připravuje^[3]. Na všech letištích v EU byly rovněž harmonizovány bezpečnostní požadavky, aby bylo možné lépe předcházet činům páchaným ve zlém úmyslu na letadle, cestujících nebo posádce (za povšimnutí však stojí skutečnost, že členské státy mají i nadále právo uplatňovat přísnější bezpečnostní opatření^[4]). Dále byla stanovena společná pravidla (nařízení (ES) č. 261/2004) pro ochranu práv cestujících

[2]Letečtí dopravci mohou své letištní časy „nedostatečně využívat“, a předcházet tak tomu, aby byly vráceny do „rezervy nepřidělených letištních časů“ a dány k dispozici konkurentům. Stojí za zmínku, že v EU je přibližně 90 „koordinovaných“ letišť (tj. letišť s letištními časy“), zatímco v USA jsou jen dvě. Viz zejména studie „[Airport slots and aircraft size at EU airports](#)“ (Letištní časy a velikost letadel na letištích EU, Evropský parlament, 2016).

[3]Bezpečností civilního letectví se zabývají fakta a čísla [3.4.9.](#)

[4]Ochranou civilního letectví se zabývají fakta a čísla [3.4.7.](#) „[Regulační rámec EU pro ochranu civilního letectví](#)“ (Evropský parlament, 2013) podává ucelený přehled právních předpisů EU v oblasti ochrany letectví.



v letecké dopravě, jejichž cílem je zaručit poskytnutí alespoň minimální pomoci cestujícím v případě, že dojde k výraznému zpoždění či zrušení spoje. Tato pravidla také zavádějí mechanismy pro odškodnění. Jejich uplatňování však doprovázejí potíže, které často vedou k zahájení soudních řízení^[5]. V březnu 2013 předložila Komise nový návrh, kterým se mění nařízení (ES) č. 261/2004 ([COM\(2013\)0130](#)) s cílem dále posílit prosazování pravidel EU tím, že upřesní hlavní zásady a implicitní práva cestujících, které byly v minulosti důvodem mnoha sporů mezi leteckými společnostmi a cestujícími. Postup spolurozhodování stále probíhá a na konečných řešeních se musí Parlament a Rada ještě dohodnout. Po prvním čtení v Parlamentu se Výbor pro dopravu a cestovní ruch rozhodl dne 24. září 2019 zahájit interinstitucionální jednání.

Více než dvacet let po vstupu „třetího balíčku“ v platnost je samozřejmě na fungování jednotného leteckého trhu stále co zdokonalovat, což dokládají následující skutečnosti: nedostatky v systému přidělování letištních časů, skutečnost, že převážnou většinu (80 %) tras s odletem z letišť v EU stále využívá pouze jeden (60 %) nebo dva dopravci (20 %), finanční potíže, s nimiž se potýká několik leteckých společností a sekundárních letišť nebo komplikovaný dohled nad leteckými dopravci, kteří nyní působí v několika členských státech.

V plné míře však bylo dosaženo hlavního cíle: v období 1995–2014 stoupl počet osobokilometrů v EU přibližně o 23 %, zatímco u letecké dopravy o přibližně 74 %. Ve stejném období narostl podíl letecké dopravy na celkovém množství přepravených cestujících z 6,5 % na 9,2 %, což je mezi všemi druhy dopravy v EU zdaleka nejprudší nárůst.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

V řadě zpráv, a především ve svém usnesení ze dne 14. února 1995 „Cesta k rozvoji civilního letectví v Evropě“, Parlament zdůrazňoval, že je nutné zavést společnou politiku pro leteckou dopravu, která zajistí rozsáhlejší a spravedlivější hospodářskou soutěž mezi leteckými společnostmi. Parlament tedy myšlenku zavedení a řádného fungování jednotného leteckého trhu vždy podporoval.

Přitom však Parlament neustále zdůrazňoval, že liberalizace letecké dopravy musí probíhat obezřetně a postupně a musí vyvažovat zájmy zákazníků a zájmy celého odvětví.

V uplynulém čtvrtstoletí se tedy Parlament vždy zasazoval o spravedlivou hospodářskou soutěž, bezpečnost letectví, kvalitu služeb a o práva cestujících a současně hájil pracovní podmínky zaměstnanců leteckých společností a životní prostředí. Právě Parlament hned zpočátku procesu liberalizace například žádal, aby byla stanovena kritéria pro státní podporu přidělovanou letišťům a leteckým společnostem a přijata společná pravidla pro pozemní odbavování, letištní poplatky a práva cestujících.

[5]Právy cestujících se zabývají fakta a čísla [2.2.3](#). Komise v červnu 2016 přijala soubor pokynů vycházejících z judikatury, aby vyjasnila platná pravidla.



Tento „vyvážený přístup“ k liberalizaci letecké dopravy se nedávno opět projevil tím, že Parlament v prvním čtení zásadně změnil návrhy Komise z roku 2011 o přidělených letištních časech a o službách pozemního odbavování na letištích EU.

Ve své nedávné zprávě ze dne 20. března 2018 o ochraně hospodářské soutěže v letecké dopravě vyjádřil Parlament svou podporu návrhu Komise, jehož cílem je chránit letecké dopravce Unie před nekalými praktikami leteckých společností ze třetích zemí. Jeho hlavním cílem je zavést praktický, účinný a snadno použitelný nástroj Unie, který by sloužil jako odrazující prostředek a mohl by kompenzovat újmu vzniklou v důsledku státní podpory nebo jiného diskriminačního chování ze strany subjektů v oblasti letectví ze třetích zemí. Poslanci Evropského parlamentu svými pozměňovacími návrhy dále zkrátily dobu, po kterou Komise na žádost dopravců z EU nebo členských států EU dotčených těmito praktikami vede šetření, a zavedli pojem „dočasná nápravná opatření“, která lze uplatnit v naléhavých případech, aby se předešlo tomu, že by se hrozící újma stala skutečností. Parlament rovněž trval na zavedení tzv. „analýzy zájmu Unie“. Ta se provádí po skončení šetření, aby se zajistilo, že v důsledku protipatření přijatých EU nedojde k poškození její propojenosti nebo socioekonomické situace. Interinstitucionální jednání o tomto nařízení stále probíhají.

Související rozhodnutí Evropského parlamentu:

- usnesení ze dne 14. února 1995 o sdělení Komise s názvem „Cesta k rozvoji civilního letectví v Evropě“ ([Úř. věst. C 56, 6.3.1995, s. 28](#)).
- legislativní usnesení ze dne 11. července 2007 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných pravidlech pro provozování služeb letecké dopravy ve Společenství ([Úř. věst. C 175E, 10.7.2008, s. 371](#)).
- legislativní usnesení ze dne 12. prosince 2012 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných pravidlech pro přidělování letištních časů na letištích Evropské unie ([Úř. věst. C 434, 23.12.2015, s. 217](#)).
- legislativní usnesení ze dne 16. dubna 2013 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o službách pozemního odbavování na letištích Unie a o zrušení směrnice Rady 96/67/ES ([Úř. věst. C 45, 5.2.2016, s. 120](#)).
- legislativní usnesení ze dne 5. února 2014 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o změně nařízení (ES) č. 261/2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů, a nařízení (ES) č. 2027/97 o odpovědnosti leteckého dopravce při letecké dopravě cestujících a jejich zavazadel ([Úř. věst. C 93, 24.3.2017, s. 336](#)).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

