



ZRAČNI PRIJEVOZ: JEDINSTVENO EUROPSKO NEBO

Inicijativa jedinstvenog europskog neba ima za cilj povećati učinkovitost upravljanja zračnim prometom i uslugama u zračnoj plovidbi kroz smanjenje rascjepkanosti europskog zračnog prostora. Ta tekuća inicijativa po svojoj je prirodi paneuropska i otvorena susjednim zemljama.

PРАВНА OSNOVA

Članak 100. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

CILJEVI

Inicijativa jedinstvenog europskog neba pokrenuta je 1999. godine radi unapređenja upravljanja zračnim prometom (ATM^[1]) i usluga u zračnoj plovidbi (ANS^[2]) boljom integracijom europskog zračnog prostora. Prednosti inicijative jedinstvenog europskog neba mogle bi biti goleme: u usporedbi s 2004. godinom jedinstveno bi europsko nebo nakon dovršenja između 2030. i 2035. moglo utrostručiti kapacitet zračnog prostora, prepоловити troškove upravljanja zračnim prometom, deset puta povećati sigurnost i za 10 % smanjiti utjecaj zračnog prometa na okoliš^[3].

POSTIGNUĆA

Inicijativa jedinstvenog europskog neba pokrenuta je kao odgovor na kašnjenja u zračnoj plovidbi, koja su u Europi kulminirala kasnih 90-ih godina 20. stoljeća. Svrha jedinstvenog europskog neba je smanjiti rascjepkanost europskog zračnog prostora (između država članica, civilnog i vojnog korištenja te tehnologija), čime se povećava njegov kapacitet i učinkovitost upravljanja zračnim prometom te uslugama u zračnoj plovidbi. Ta inicijativa po svojoj je prirodi paneuropska, a njezina provedba otvorena je susjednim zemljama. U praksi bi se uz pomoć jedinstvenog europskog neba trebalo ostvariti kraće vrijeme leta (zbog kraćih koridora i manje kašnjenja) te bi uslijed toga trebalo doći do sniženja cijena letova, kao i do smanjenja štetnih emisija iz zračnog prometa. Prva skupina zajedničkih zahtjeva kojima se uspostavlja jedinstveno europsko nebo usvojena je 2004. godine

[1]Upravljanje zračnim prometom osigurava sigurno i učinkovito kretanje zrakoplova u svim fazama operacija (uključujući usluge zračnog prometa, upravljanje zračnim prostorom i upravljanje protokom zračnog prometa).

[2]Usluge u zračnoj plovidbi obuhvaćaju sve usluge koje se pružaju u okviru zračne plovidbe, uključujući usluge zračnog prometa, usluge komunikacije, navigacije i nadzora, kao i meteorološke usluge te usluge pružanja informacija u zračnom prometu.

[3]To su „službeni” ciljevi jedinstvenog europskog neba, čije ishodište nije jasno.



(SES I); uključivala je [Uredbu \(EZ\) br. 549/2004](#) o utvrđivanju okvira za stvaranje jedinstvenog europskog neba, [Uredbu \(EZ\) br. 550/2004](#) o pružanju usluga u zračnoj plovidbi, [Uredbu \(EZ\) br. 551/2004](#) o organizaciji i upotrebi zračnog prostora u jedinstvenom europskom nebu^[4] i [Uredbu \(EZ\) br. 552/2004](#) o interoperabilnosti Europske mreže za upravljanje zračnim prometom. Taj je okvir izmijenjen 2009. godine (SES II) tako što su u njega uključeni mehanizmi temeljeni na uspješnosti ([Uredba \(EZ\) br. 1070/2009](#)). Dopunjen je i proširenim pravilima EU-a o sigurnosti zračnog prometa (i odgovarajućim nadležnostima Europske agencije za sigurnost zračnog prometa), u pogledu upravljanja zračnim prometom, usluga u zračnoj plovidbi i operacija u zračnim lukama^[5]. Istovremeno je donesen niz provedbenih pravila i tehničkih normi, koje je usvojila Komisija postupcima komitologije ili, u manjem broju slučajeva, zakonodavac^[6].

Tim sveobuhvatnim regulatornim okvirom znatno je potaknuto restrukturiranje europskog zračnog prostora i pružanje usluga u zračnoj plovidbi. To je, između ostalog, dovelo do: razdvajanja regulatornih funkcija od pružanja usluga, mnogo veće fleksibilnosti za korištenje zračnog prostora u civilne i vojne svrhe, interoperabilnosti opreme, usklađene klasifikacije gornjeg zračnog prostora^[7], zajedničkog sustava naplate usluga u zračnoj plovidbi i zajedničkih zahtjeva za licenciranje kontrolora zračnog prometa. Uz to su utvrđene i „ključne sastavnice” strukture jedinstvenog europskog neba:

- U skladu s „planom performansi”^[8], obvezujući ciljevi performansi u ključnim područjima poput sigurnosti^[9], okoliša, kapaciteta, isplativosti i poticaja utvrđeni su kako bi se unaprijedila sveukupna učinkovitost usluga u zračnoj plovidbi i upravljanja zračnim prometom. Komisija usvaja ciljeve performansi primjenom postupka komitologije^[10]. „Tijelo za reviziju performansi” koje imenuje Komisija pomaže u pripremi tih ciljeva te nadgleda provedbu programa mjerenja uspješnosti.
- Uloga je „upravitelja mreže” (trenutačno Eurocontrol^[11]) poboljšanje uspješnosti mreže zračnog prometa EU-a. On se bavi funkcijama mreže, kojima se mora pristupiti na centraliziran način, što je također slučaj s projektom europske

[4]Od jedne zračne luke do druge, s obzirom na to da su zračne luke ulazne i izlazne točke zračnog prostora. Taj se pristup naziva „od vrata do vrata”.

[5]U skladu s [Uredbom \(EZ\) br. 1108/2009](#) Europskog parlamenta i Vijeća.

[6]Isti je slučaj s [Direktivom 2006/23/EZ](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. o dozvoli kontrolora zračnog prometa Zajednice.

[7]Zračni se prostor klasificira u skladu s Čikaškom konvencijom o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, temeljem koje je podijeljen od „klase A” do „klase G”. Pravila o letu i usluge koje se nude razlikuju se od klase do klase.

[8]U skladu s [Uredbom Komisije \(EU\) br. 691/2010](#).

[9]Od 2015.

[10]Prvo referentno razdoblje za plan performansi obuhvaćalo je kalendarske godine od 2012. do 2014. Od 2015. svako referentno razdoblje obuhvaća pet kalendarskih godina.

[11]Europska organizacija za sigurnost zračne plovidbe (Eurocontrol) paneuropska je civilno-vojna međuvladina organizacija osnovana 1963. u svrhu održavanja sigurnosti u području upravljanja zračnim prometom. Eurocontrol obuhvaća 41 državu ugovornicu. Postoji sporazum o suradnji između Eurocontrola i Europske unije u cilju provedbe jedinstvenog europskog neba. Komisija je 2011. godine imenovala Eurocontrol prvim „upraviteljem mreže” jedinstvenog europskog neba do kraja 2019. Eurocontrol je također imenovan prvim „tijelom za reviziju performansi” jedinstvenog europskog neba za razdoblje 2010. – 2016.



cestovne mreže, upravljanjem protokom zračnog prometa (ATFM) i koordinacijom radiofrekvencija koje se koriste u redovnom zračnom prometu.

- Svrha „funkcionalnih blokova zračnog prostora” jest rješavanje problema rascjepkanosti europskog zračnog prostora njegovim restrukturiranjem na temelju protoka prometa umjesto na temelju nacionalnih granica. Time se omogućava bolja suradnja (tj. bolje upravljanje zračnim prostorom te optimizacija mreže ruta i ekonomija razmjera integracijom usluga) pa čak i spajanja pružatelja usluga bez obzira na nacionalne granice, čime se snižava trošak usluga u zračnoj plovidbi (ANS). U svakom funkcionalnom bloku zračnog prostora dotične države članice zajednički određuju jednog ili više pružatelja usluga zračnog prometa (ATS)^[12]. Do sada je dogovoreno devet funkcionalnih blokova zračnog prostora koji obuhvaćaju 31 zemlju^[13].
- Zajedničko poduzeće SESAR (*engl.* Single European Sky ATM Research – istraživanje o upravljanju zračnim prometom jedinstvenog europskog neba), utemeljeno 2007., upravlja tehnološkom i industrijskom dimenzijom jedinstvenog europskog neba, tj. razvojem i razmještajem novog europskog sustava upravljanja zračnim prometom. Ukupni procijenjeni trošak razvojne faze programa SESAR (za razdoblje 2008. - 2024.) iznosi 3,7 milijarde EUR, koji će u jednakim iznosima snositi EU, Eurocontrol i sektor. Provedbena faza (tj. opsežna ugradnja novog sustava između 2015. i 2035.) mogla bi koštati oko 30 milijardi EUR, a financirat će je sektor zrakoplovstva (90 %) i EU (10 %).

Stoga se čini da se učinkovitost upravljanja zračnim prostorom u Europi poboljšava unatoč godišnjim fluktuacijama. Prosječno kašnjenje u protoku zračnog prometa tijekom leta i u zračnim lukama smanjilo se s 1,43 minute po letu 2008. na 0,86 minuta 2016. (s trenutnim ciljem uspješnosti od 0,5 minuta kašnjenja po letu). Isti je trend zabilježen za prosječno kašnjenje u protoku zračnog prometa u dolasku u zračnu luku: došlo je do smanjenja s oko 1 minute po letu 2008. na 0,75 minuta 2016. Nadalje, horizontalno prosječno izravno produženje rute^[14] (na temelju posljednjeg podnesenog plana leta) pokazuje tendencije smanjenja, s 5,03 % 2009. na 4,82 % 2016., (tj. rute letenja u prosjeku su bile za 4,82 % duže od „najizravnije rute”), dok trenutni cilj uspješnosti iznosi 4,1 %. Također se povećala ekonomičnost: unatoč prometnoj potražnji manjoj od očekivane i s time povezanim padom planiranih prihoda, u području jedinstvenog europskog neba rutna jedinična cijena po jedinici usluge u realnim vrijednostima pala je za 16,7 % između 2009. i 2014^[15].

Valja napomenuti da se ta poboljšanja mogu djelomično objasniti prilično „slabim” prometom koji je posljedica gospodarske krize (gustoća prometa u 2016. jedva da je

[12]„Usluge zračnog prometa” (ATS) odnose se na razne usluge u pogledu informacija o letovima, na usluge uzbunjivanja, na usluge savjetovanja u zračnom prometu te na usluge kontrole leta.

[13]Sve države članice EU-a te Bosna i Hercegovina, Norveška, Švicarska i Ujedinjena Kraljevina. Međutim, ti funkcionalni blokovi zračnog prostora (uspostavljeni uzajamnim sporazumom između država na temelju pristupa „odozdo prema gore”) i dalje u velikoj mjeri odražavaju nacionalne granice, a ne nužno protok zračnog prometa.

[14]„Prekomjerno preletena” udaljenost jest razlika između stvarno prijeđene rute (između područja dolaznih i odlaznih terminala, s radijusom od 30 nautičkih milja oko zračnih luka) i izravne rute.

[15]Međutim, treba napomenuti da je 2009. cijena po jedinici usluge bila izuzetno visoka. (Cijena po jedinici usluge koristi se za utvrđivanje pristojbi koje zračni prijevoznici plaćaju za usluge upravljanja zračnim prometom).



bila na jednakoj razini kao ona u 2008.). Međutim, iako je promet počeo ponovo rasti od sredine 2013., postojeća poboljšanja vjerojatno neće biti dovoljna za postizanje (vrlo ambicioznih) ciljeva jedinstvenog europskog neba^[16]. Usprkos napretku ostvarenom u proteklih deset godina, europski zračni prostor još je uvijek daleko od potpune integracije. Inicijativa jedinstvenog europskog neba (za koju se svakako ne očekuje da će biti dovršena do razdoblja između 2030. i 2035.) suočava se s poteškoćama i otporom, osobito zbog svojeg golemog opsega djelovanja. U lipnju 2013. Komisija je predložila novi niz pravila za rješavanje pitanja učinkovitosti i uspješnosti te aktualne neoptimalne institucijske strukture. O tim se prijedlozima još uvijek raspravlja^[17].

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament je oduvijek radio na uklanjanju prepreka za provedbu jedinstvenog europskog neba primjenom pragmatičnog pristupa. U tom je smislu snažno i uspješno inzistirao na potrebi bliske suradnje između civilnog i vojnog sektora u kontekstu fleksibilnog korištenja zračnim prostorom, čak i kada države članice nisu bile sklone rješavanju tog pitanja. Parlament je također predložio osnivanje savjetodavnog tijela u tom sektoru kako bi dionici mogli savjetovati Komisiju o tehničkim aspektima jedinstvenog europskog neba. Osim toga, Parlament je oduvijek naglašavao ključnu ulogu Eurocontrola u provedbi jedinstvenog europskog neba, kao i potrebu njegovanja suradnje sa susjednim zemljama kako bi se inicijativa proširila izvan granica EU-a.

S obzirom na to da glavne ciljeve jedinstvenog europskog neba tek treba postići, Parlament sada poziva Komisiju na zamjenu pristupa „odozdo prema gore” pristupom „odozgo prema dolje” kako bi se prevladala preostala oklijevanja i ubrzala provedba inicijative, posebno u pogledu programa SESAR i funkcionalnih blokova zračnog prostora.

Glavne odluke koje je donio Parlament uključuju:

- zakonodavnu Rezoluciju od 29. siječnja 2004. o zajedničkom tekstu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća, koji je odobrio Odbor za mirenje, o utvrđivanju okvira za stvaranje jedinstvenog europskog neba^[18];
- zakonodavnu Rezoluciju od 25. ožujka 2009. o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredbi (EZ) br. 549/2004, (EZ) br. 550/2004, (EZ) br. 551/2004 i (EZ) br. 552/2004 za poboljšanje uspješnosti i održivosti europskog sustava zračne plovidbe^[19];
- Rezoluciju od 23. listopada 2012. o provedbi zakonodavstva o jedinstvenom europskom nebu^[20];
- zakonodavnu Rezoluciju od 12. ožujka 2014. o provedbi zakonodavstva o jedinstvenom europskom nebu (preinaka)^[21]. Odbor za promet i turizam (TRAN)

[16]Na primjer, prema sadašnjem cilju isplativosti u razdoblju između 2015. i 2019. cijena po jedinici usluge trebala bi se dodatno smanjiti za 15,5 %.

[17]Vidi stajalište Parlamenta u prvom čitanju od 12. ožujka 2014. ([SL C 378, 9.11.2017., str. 546.](#)) i izvješće Komisije od 16. prosinca 2015. (COM(2015)0663).

[18][SL C 96 E, 21.4.2004., str. 100.](#)

[19][SL C 117 E, 6.5.2010., str. 234.](#)

[20][SL C 68 E, 7.3.2014., str. 15.](#)

[21][SL C 378, 9.11.2017., str. 546.](#)



je 24. rujna 2019. odlučio otvoriti međuinstitucijske pregovore o ovom predmetu nakon prvog čitanja u Parlamentu.

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

