LETECKÁ DOPRAVA: TRŽNÍ PRAVIDLA

Tento dokument vysvětluje jak vytvoření jednotného leteckého trhu na konci devadesátých let přineslo zásadní změnu v odvětví letecké dopravy v EU a významně přispělo ke značnému růstu letecké dopravy v Evropě v uplynulých 30 letech. Zabývá se rovněž vývojem tržních pravidel EU v oblasti letecké dopravy, včetně dopadu pandemie COVID-19 a kroků přijatých k tomu, aby bylo toto odvětví šetrnější k životnímu prostředí.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

— Ustanovení čl. 100 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie poskytuje Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie (Rada) pravomoc přijímat právní předpisy v oblasti letecké dopravy.

CÍLE

Mezi hlavní cíle pravidel EU v oblasti letecké dopravy patří:

— vytvoření jednotného trhu s leteckou dopravou v Evropě,

— zajištění řádného fungování jednotného trhu s leteckou dopravou,

— rozšíření jednotného trhu s leteckou dopravou do některých zemí mimo EU tam, kde je to možné.

VÝVOJ TRŽNÍCH PRAVIDEL EU V OBLASTI LETECKÉ DOPRAVY

V minulosti se letecká doprava rozvíjela pod záštitou a dohledem vnitrostátních orgánů. V Evropě to znamenalo především monopol národních dopravců a letiště ve veřejném vlastnictví a s veřejnou správou. Mezinárodní letecká doprava, která je založena na dvoustranných mezistátních dohodách se rozšiřovala právě v tomto duchu – s přísnou kontrolou nad přístupem na trh a režimem vlastnictví leteckých dopravců.

Po dokončení vnitřního trhu se prostřednictvím několika souborů regulačních opatření na úrovni EU z chráněných vnitrostátních leteckých trhů postupně stal konkurenceschopný jednotný trh s leteckou dopravou (letecká doprava byla v praxi prvním, a do značné míry stále jediným druhem dopravy, který v plné míře využívá plně integrovaný jednotný trh). Prvním (1987) a druhým (1990) balíčkem Jednotného evropského aktu se začala rozvolňovat pravidla pro ceny a kapacity. Třetí balíček z roku 1992, který později nahradilo nařízení o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství (nařízení (ES) č. 1008/2008), odstranil všechna zbývající obchodní omezení pro evropské letecké společnosti působící v EU. Tato dohoda byla následně rozšířena na Norsko, Island a Švýcarsko a mohla by být dále rozšířena na sousední země prostřednictvím dohody o společném evropském leteckém prostoru[1].

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

Ve třetím balíčku byli vnitrostátní letečtí dopravci nahrazeni „leteckými dopravci Společenství“ a jako základní zásada bylo stanoveno, že letečtí dopravci Společenství mohou volně stanovovat sazby za cestující a náklad a mají volný přístup k libovolným trasám v rámci EU bez povolování nebo schvalování (s výjimkou některých konkrétních tras, u nichž členské státy mohou – 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. Musí být ve vlastnictví a pod skutečnou kontrolou členských států nebo jejich státních příslušníků a hlavní místo jejich obchodní činnosti se musí nacházet v některém členském státě.
2. Musí být v dobré finanční situaci. Musí mít odpovídající pojištění pokrývající odpovědnost pro případ nehod.
3. Musí mít odbornou způsobilost a organizační strukturu k zajištění bezpečnosti provozu v souladu s platnými předpisy. Tato způsobilost je doložena osvědčením provozovatele letecké dopravy.

Současně byla přijata společná pravidla k zajištění řádného fungování jednotného leteckého trhu, což vyžadovalo zejména: 1) rovné podmínky a 2) vysokou a jednotnou úroveň ochrany cestujících.

Aby byly zajištěny rovné podmínky, platí pro odvětví letecké dopravy právní předpisy o státní podpoře (články 107 a 108 SFEU) a hospodářské soutěži (články 101 až 109 SFEU – fúze, aliance, určování cen atd.) Komise přijala pokyny pro posuzování veřejného financování odvětví (pro letecké společnosti v roce 1994 a pro letiště a podporu na zahájení činnosti pro letecké společnosti, které létají z regionálních letišť v roce 2005). Ty byly aktualizovány na jaře 2014.

Pravidla EU zajišťují, aby všichni dopravci měli stejná práva a příležitosti, pokud jde o přístup ke službám souvisejícím s leteckou dopravou. To však neplatí v některých třetích zemích, v nichž mohou diskriminační praktiky a subvence domácím dopravcům poskytovat nespravedlivou soutěžní výhodu.

K nápravě této situace zavedlo nařízení o ochraně hospodářské soutěže v letecké dopravě (nařízení (EU) 2019/712 ze dne 17. dubna 2019) mechanismus, který má zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž a zachovat vysokou konektivitu v celé EU. Na základě této dohody má Komise pravomoc zahájit šetření a přijmout rozhodnutí o nápravných opatřeních, pokud praktika narušující hospodářskou soutěž způsobila újmu nebo představuje jednoznačnou hrozbu újmy leteckému dopravci EU. Toto nařízení vstoupilo v platnost dne 30. května 2019.

Spravedlivý přístup k letištím a letištním službám zajišťuje nařízení o letištních časech (nařízení (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 prostřednictvím nezávislého „koordinátora letištních časových intervalů“. V zájmu dalšího zlepšení účinnosti přidělování letištních časů a zajištění optimálního

využití letištní kapacity[2] předložila Komise v roce 2011 pozměňovací návrh. Jednání o tomto návrhu však byla v roce 2013 přerušena.

Směrnice o přístupu k trhu v oblasti pozemního odbavování na letištích EU (směrnice Rady 96/67/ES) postupně otevřela trh hospodářské soutěži v oblasti služeb pozemního odbavování. Návrh Komise z roku 2011 na další otevření tohoto trhu na největších evropských letištích byl však v roce 2014 stažen. Směrnice pro výběr letištních poplatků z roku 2009 (směrnice 2009/12/ES) stanoví hlavní zásady pro výběr letištních poplatků, které letečtí dopravci hradí za použití letištních zařízení a služeb. Dne 17. října 2023 přijala Komise návrhy rozhodnutí i nařízení o požadavcích na podávání zpráv v oblasti letectví. Dne 24. dubna 2024 přijaly Parlament a Rada oba akty:

— rozhodnutí o některých požadavcích na podávání zpráv v oblasti silniční dopravy a letectví (rozhodnutí (EU) 2024/1254),

— nařízení o některých požadavcích na podávání zpráv v oblasti silniční dopravy a letectví (nařízení (EU) 2024/1230).

Od roku 1989 platí společná pravidla, která zajišťují spravedlivý přístup k distribučním sítím a znemožňují ovlivňování volby spotřebitele. Ta zahrnují pravidla pro používání počítačových rezervačních systémů, která slouží jako technický prostředník mezi leteckými společnostmi a cestovními kancelářemi a jejichž součástí je požadavek, aby se na obrazovkách cestovních kanceláří nediskriminačním způsobem zobrazovaly letecké služby všech leteckých společností (nařízení (ES) č. 80/2009). Význam počítačových rezervačních systémů se však snižuje, jelikož je stále častěji využíván prodej on-line, a to i přes webové stránky dopravců.

S cílem chránit cestující (viz 2.2.3) 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. Vedle toho byla zřízena Evropská agentura pro bezpečnost letectví, jejíž úlohou je navrhovat regulační bezpečnostní ustanovení a dohlížet na jejich provádění (viz 3.4.9). Rovněž byly harmonizovány bezpečnostní požadavky na všech letištích EU, aby bylo možné lépe předcházet zlovolným činům namířeným proti letadlům a jejich cestujícím a posádce (viz 3.4.7). Dále byla stanovena společná pravidla pro ochranu práv cestujících (nařízení (ES) č. 261/2004), jejichž cílem je zaručit poskytnutí alespoň minimální pomoci a náhrady cestujícím v případě, že dojde k delšímu zpoždění či zrušení spoje. Navzdory tomu, že poskytují mnohem lepší ochranu práv cestujících v letecké dopravě než kdekoli jinde na světě, se někdy ukazuje, že platná pravidla jsou obtížně vymahatelná, což vede k častým soudním řízením[3]. V březnu 2013 předložila Komise nový návrh, kterým se mění nařízení o náhradách a pomoci cestujícím a nařízení o odpovědnosti leteckých dopravců (nařízení (ES) č. 261/2004 a nařízení Rady (ES) č. 2027/97) s cílem dále posílit prosazování pravidel EU upřesněním hlavních zásad a implicitních práv cestujících. Parlamentu a Radě se dosud nepodařilo se dohodnout na konečném znění, přičemž Rada naposledy zamítla pozměňovací návrhy Parlamentu

[2]Letečtí dopravci mohou své letištní časy využívat nedostatečně, aby zabránili jejich navrácení do fondu letištních časů a přidělení konkurentům. Stojí za zmínku, že v roce 2016 bylo v EU přibližně 90 „koordinovaných" letišť (tj. letišť s letištními časy), zatímco v USA jen dvě. Viz zejména zpráva nazvaná „Letištní časy a velikost letadel na letištích EU" (Evropský parlament, 2016).
[3]Právy cestujících se zabývají fakta a čísla 2.2.3 Aby vyjasnila platná pravidla, přijala Komise v červnu 2016 soubor pokynů vycházejících z judikatury.

dne 24. března 2026. Pro účely pokračování v jednáních vytvořili zástupci obou orgánů dohodovací výbor.

V říjnu 2022 podepsaly EU a Sdružení národů jihovýchodní Asie[4] dohodu o letecké dopravě, která posílí přímé spojení mezi oběma oblastmi a rozšíří možnosti letecké dopravy a zároveň zlepší pravidla a normy.

V lednu 2023 byla rozhodnutím (EU) 2023/145 zrušena směrnice o omezení emisí hluku civilních podzvukových proudových letadel (směrnice Rady 89/629/EHS), která byla nahrazena směrnicí o regulaci provozu letadel (směrnice 2006/93/ES), která nařídila úplné vyřazení všech letadel, která nesplňují její mezní hodnoty emisí hluku.

Ve svém pracovním programu na rok 2025 oznámila Komise svůj záměr stáhnout návrh nařízení o společných pravidlech pro přidělování letištních časů na letištích Evropské unie z roku 2011, k němuž Parlament přijal svůj postoj v prvním čtení v roce 2012. Komise zdůraznila, že návrh je nyní zastaralý a že bude při dalším postupu vycházet ze zjištění již zahájené kontroly účelnosti.

REAKCE NA KRIZI COVID-19

V reakci na rozšíření onemocnění COVID-19 bylo přijato několik opatření s cílem řešit výzvy, jimž letecké odvětví čelilo:

— Nařízení (EU) 2020/459 ze dne 30. března 2020, kterým se mění nařízení Rady (EHS) č. 95/93 o společných pravidlech pro přidělování letištních časů na letištích Společenství změnilo pravidla o letech s prázdnými letadly („ghostflights“) s cílem zprostit letecké společnosti povinnosti využívat své letištní časy na lety s prázdnými letadly. Tento mechanismus byl několikrát prodloužen. Poslední revize pravidel – nařízení o dočasné úlevě od pravidel využívání letištních časů na letištích Unie (nařízení (EU) 2022/2038) – byla přijata v říjnu 2022. Celkově tato revize leteckým společnostem poskytne větší flexibilitu, aby mohly reagovat na nečekaný vývoj v blízké budoucnosti. Válka na Ukrajině rovněž ukázala, že jiné druhy nepředvídaných událostí na některých trasách mohou mít závažné a trvalé dopady na leteckou dopravu a schopnost leteckých společností plnit běžné požadavky na obsazení letištních časů.

— Nařízení, kterým se mění nařízení o leteckých službách s ohledem na pandemii COVID-19 (nařízení (EU) 2020/696 ze dne 25. května 2020). Dočasná opatření zahrnují úpravu pravidel pro vydávání provozních licencí leteckým dopravcům v případě finančních problémů způsobených pandemií; zjednodušení postupů pro omezení přepravních práv a efektivnější postupy pro udělování smluv na služby pozemního odbavení.

Za účelem řešení rizika závažného hospodářského útlumu zveřejnila Komise dočasný rámec pro opatření státní podpory (který byl několikrát aktualizován). Ten členským státům EU umožňuje poskytovat podnikům pomoc nad rámec možností, které jsou k dispozici podle stávajících pravidel státní podpory. Členské státy od té doby navrhly řadu opatření pro celé hospodářství a některá odvětvová opatření. V březnu 2023 byl dočasný rámec rozšířen na podpůrná opatření pro přechod k hospodářství

[4]Sdružení národů jihovýchodní Asie (ASEAN) je politická a hospodářská unie, jejímž cílem je podporovat spolupráci mezi jedenácti členskými státy.

s nulovými čistými emisemi a s cílem umožnit členským státům podpořit hospodářství v souvislosti s válkou Ruska proti Ukrajině.

DEKARBONIZACE DOPRAVY

Balíček „Fit for 55“, který Komise přijala v souvislosti se Zelenou dohodou pro Evropu v červenci 2021, zahrnuje soubor právních předpisů týkajících se letecké dopravy:

— Směrnici o revizi evropského systému obchodování s emisemi[5] s cílem postupně zrušit bezplatné emisní povolenky pro letectví a uvést je do souladu s celosvětovým programem kompenzace a snižování emisí oxidu uhličitého v mezinárodním civilním letectví.

— Revidované nařízení o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva, který zejména stanoví, že letadla mají na hlavních letištích přístup k dodávkám čisté elektrické energie.

— Nařízení o zajištění rovných podmínek pro udržitelnou leteckou dopravu (Iniciativa pro letecká paliva ReFuelEU). Letiště a dodavatelé paliv v EU jsou povinni zajistit, aby od roku 2025 byla nejméně 2 % leteckých paliv ekologická, přičemž tento podíl se každých pět let zvýší tak, aby v roce 2050 dosáhl 70 %.

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 uplynulých třiceti letech 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. Parlament hned zpočátku procesu liberalizace například žádal, aby byla stanovena kritéria pro státní podporu přidělovanou letištím a leteckým společnostem a přijata společná pravidla pro pozemní odbavování, letištní poplatky a práva cestujících. Parlament navíc prosazuje ekologičtější letecká paliva, urychlené zavádění udržitelných leteckých paliv a vytvoření fondu pro udržitelné letectví.

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 podporu návrhu Komise, jehož cílem je chránit letecké dopravce EU před nekalými praktikami leteckých společností ze třetích zemí.

[5]Systém EU ETS stanoví limit pro množství skleníkových plynů, které může odvětví vypouštět. Emisní povolenky jsou poté vydraženy nebo bezplatně přidělovány a zpřístupněny k obchodování.

Jeho hlavním cílem je zavést praktický, účinný a snadno použitelný nástroj EU, který by sloužil jako odrazující prostředek a mohl by kompenzovat újmu vzniklou v důsledku státní podpory nebo jiného diskriminačního jednání subjektů v oblasti letectví ze třetích zemí.

Související legislativní a nelegislativní usnesení Evropského parlamentu:

— usnesení ze dne 14. února 1995 o sdělení Komise s názvem „Cesta k rozvoji civilního letectví v Evropě“,

— legislativní usnesení ze dne 11. července 2007 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných pravidlech pro provozování služeb letecké dopravy ve Společenství,

— 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,

— legislativní usnesení ze dne 16. dubna 2013 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o službách pozemního odbavování na letištích EU a o zrušení směrnice Rady 96/67/ES,

— 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,

— usnesení ze dne 11. listopadu 2015 o letectví,

— usnesení ze dne 16. února 2017 o strategii pro evropské letectví,

— legislativní usnesení ze dne 14. března 2019 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně hospodářské soutěže v letecké dopravě a o zrušení nařízení (ES) č. 868/2004,

— legislativní usnesení ze dne 26. března 2020 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (EHS) č. 95/93 o společných pravidlech pro přidělování letištních časů na letištích Společenství,

— legislativní usnesení ze dne 15. května 2020 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví zvláštní a dočasná opatření s ohledem na rozšíření onemocnění COVID-19 týkající se platnosti některých osvědčení, licencí a povolení a odložení některých pravidelných kontrol a výcviku podle určitých částí právních předpisů v oblasti dopravy,

— usnesení ze dne 5. května 2022 o dopadu nezákonné agresivní války Ruska proti Ukrajině na odvětví dopravy a cestovního ruchu EU; vyjadřuje znepokojení nad dopadem války na Ukrajině na provozní náklady odvětví letecké dopravy, které zvyšují náklady na osobní i nákladní dopravu (Úř. věst. C 465, 6.12.2022, s. 164),

— legislativní usnesení ze dne 13. prosince 2022 o oznámení v rámci programu kompenzace a snižování emisí uhlíku v mezinárodní letecké dopravě (CORSIA),

Po vypuknutí pandemie COVID-19 a vzhledem k jejím dopadům na dopravu přijal Parlament několik legislativních usnesení prostřednictvím naléhavých postupů s cílem řešit bezprostřední negativní dopady pandemie na odvětví dopravy. Následně dne 19. června 2020 přijal usnesení o dopravě a cestovním ruchu v roce 2020 a v dalších letech, v němž vyzval k urychlené krátkodobé a dlouhodobé podpoře odvětví dopravy a cestovního ruchu s cílem zajistit jejich přežití a konkurenceschopnost.

Tento dokument zpracovala tematická sekce Evropského parlamentu pro dopravu, zaměstnanost a sociální věci. Pro více informací navštivte internetové stránky Výboru pro dopravu a cestovní ruch.

Ariane Debyser
04/2026