EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.9.2024.
COM(2024) 430 final

2013/0186 (COD)

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU

na temelju članka 294. stavka 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

o

stajalištu Vijeća o donošenju Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi jedinstvenoga europskog neba

(Tekst značajan za EGP)

2013/0186 (COD)

KOMUNIKACIJA KOMISIJE
EUROPSKOM PARLAMENTU

na temelju članka 294. stavka 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

o

stajalištu Vijeća o donošenju Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi jedinstvenoga europskog neba

(Tekst značajan za EGP)

1. POZADINA

Datum prosljeđivanja prijedloga Europskom parlamentu i Vijeću (dokument COM(2013) 0410 final – 2013/0186 COD):	11. lipnja 2013.
Datum mišljenja Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora:	11. prosinca 2013. (izvorni prijedlog) i 2. prosinca 2020. (izmijenjeni prijedlog).
Datum stajališta Europskog parlamenta, prvo čitanje:	12. ožujka 2014.
Datum prosljeđivanja izmijenjenog prijedloga:	22. rujna 2020.
Datum usvajanja stajališta Vijeća:	26. rujna 2024.

2. CILJ PRIJEDLOGA KOMISIJE

Cilj je prijedloga reformirati pravni okvir jedinstvenog europskog neba kako bi se poboljšala sveukupna učinkovitost reguliranja i organiziranja europskog zračnog prostora i pružanja usluga u zračnoj plovidbi te upravljanja njima. Cilj je i uskladiti tu uredbu s Uredbom (EU) 2018/1139 (Uredba o EASA-i), posebno kako bi se uklonila preklapanja.

3. PRIMJEDBE NA STAJALIŠTE VIJEĆA

Stajalište Vijeća kako je doneseno u prvom čitanju u potpunosti odražava politički dogovor između Europskog parlamenta i Vijeća postignut 5. ožujka 2024. Komisija se općenito slaže s dogovorom. Glavne su točke tog dogovora sljedeće:

- Nacionalna nadzorna tijela moraju biti neovisna o pružateljima usluga u zračnoj plovidbi, posebno kad je riječ o donošenju odluka. Ako ta tijela nisu pravno, već samo funkcionalno odvojena od takvih pružatelja usluga, države članice moraju obavijestiti Komisiju o mjerama koje su poduzele kako bi se ispunili zahtjevi neovisnosti. Nacionalna nadzorna tijela mogu biti povezana s nacionalnim nadležnim tijelom pod uvjetom da se njihove odluke donose neovisno. Države članice moraju

osigurati da osoblje zadovoljava određene zahtjeve u pogledu neovisnosti. Iako su te odredbe manje ambiciozne od prijedloga Komisije, ipak postrožuju zahtjeve u usporedbi s postojećom situacijom.

- Uvodi se jedinstveni certifikat za pružatelje usluga u zračnoj plovidbi koji obuhvaća sigurnosne i gospodarske zahtjeve za certificiranje. Nacionalna nadležna tijela zadužena su za izdavanje i nadzor certifikata. Nacionalna nadzorna tijela moraju nacionalnom nadležnom tijelu dostaviti procjenu ispunjavanja gospodarskih zahtjeva za certificiranje pružatelja usluga u zračnoj plovidbi. Države članice mogu odlučiti da se za tu procjenu zaduži nacionalno nadležno tijelo. Podložno uvjetima utvrđenima u postojećoj Uredbi o EASA-i, države članice mogu dopustiti vojno pružanje usluga u zračnoj plovidbi bez certifikata ako vojska te usluge prvenstveno nudi vojnom prometu. U tim se odredbama stoga zadržavaju postojeći zahtjevi za certificiranje, a istodobno se predviđa mogućnost snažnije uloge nacionalnih nadzornih tijela.
- Imenovani pružatelji usluga u zračnom prometu moraju ispunjavati zahtjeve Uredbe o EASA-i kad je riječ o certificiranju. Osim toga, moraju ispunjavati i nacionalne sigurnosne i obrambene zahtjeve te zahtjeve u pogledu glavnog mjesta poslovanja te vlasništva i kontrole, koji su usklađeni sa zahtjevima za nabavu drugih usluga u zračnoj plovidbi. Imenovanje pružatelja usluga u zračnom prometu ne smije podlijegati uvjetima koji bi doveli do ograničenja slobode pružanja usluga ili slobode poslovnog nastana koje nije opravdano legitimnim ciljem od općeg interesa i koje nije proporcionalno tom cilju. To je u skladu s pravilima Ugovora i relevantnom sudskom praksom. Osim toga, države članice moraju periodično ocjenjivati prava i obveze pružatelja usluga u zračnom prometu i njihovu usklađenost s obvezama, što, iako manje ambiciozno od prijedloga Komisije, ipak postrožuje zahtjeve za nadzor pružatelja usluga u zračnoj plovidbi u usporedbi s postojećim pravilima.
- Pružatelji usluga u zračnoj plovidbi mogu se koristiti uslugama drugih pružatelja usluga u zračnoj plovidbi. To nije bilo predviđeno u prijedlogu Komisije. Međutim, uvjet je da ti drugi pružatelji usluga u zračnoj plovidbi ispunjavaju zahtjeve Uredbe o EASA-i. Osim toga, suradnja se mora odvijati u skladu sa zahtjevima za nabavu uključenima u ovu Uredbu, među ostalim s horizontalnim pravilima Unije o nabavi, ako su ona primjenjiva.
- Države članice mogu imenovati pružatelja meteoroloških usluga na isključivoj osnovi. Uredbom se istodobno predviđa gospodarski nadzor nad tim pružateljima usluga kao dio sheme performansi u slučaju imenovanja.
- Imenovani pružatelji usluga u zračnom prometu mogu odlučiti nabavljati usluge podrške (komunikacijske usluge, usluge navigacije i nadzora, usluge zrakoplovnog informiranja, podatkovne usluge u zračnom prometu i meteorološke usluge) po tržišnim uvjetima ili na temelju drugih oblika sporazuma ako se ne primjenjuju horizontalna pravila o nabavi (direktive 2014/24/EU i 2014/25/EU). Stoga horizontalna pravila o javnoj nabavi i dalje prevladavaju. Kad je riječ o nabavi terminalnih usluga u zračnom prometu za aerodromsku i prilaznu kontrolu, države članice mogu dopustiti nabavu pod tržišnim uvjetima. U tom slučaju natječajne specifikacije moraju sadržavati zahtjeve u pogledu kvalitete usluge, što je u skladu s ciljevima iz prijedloga Komisije. Države članice moraju poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se izbjeglo unakrsno subvencioniranje između nabavljenih usluga i drugih usluga, što je u skladu s ciljevima Komisije da se izbjegne narušavanje tržišnog natjecanja. Odstupanje od zahtjeva za pružatelje usluga u zračnoj plovidbi u

pogledu mjesta poslovanja te vlasništva i kontrole predviđeno je za određene pružatelje globalnih satelitskih usluga kako bi se uzelo u obzir stanje pružanja usluga u Uniji u trenutku donošenja Uredbe. U skladu s ciljevima prijedloga Komisije, pružatelji usluga u zračnom prometu imenovani na temelju postupka nabave ne podliježu određenim odredbama sheme performansi i sustava naknada, a konkretno nisu obvezni dostaviti plan performansi s ciljevima izvedbe.

- Pružatelji zajedničkih usluga informiranja (CIS) moraju poštovati nacionalne sigurnosne i obrambene zahtjeve te zahtjeve u pogledu svojeg glavnog mjesta poslovanja te vlasništva i kontrole, koji su usklađeni sa zahtjevima koji se primjenjuju na pružatelje usluga u zračnoj plovidbi. Ako CIS pruža jedan pružatelj usluga, cijena tih usluga mora se temeljiti na troškovima i može uključivati maržu. Ako CIS ne pruža samo jedan pružatelj usluga, pojedinačni CIS mora biti besplatan. To je u skladu s ciljem prijedloga Komisije da se regulira monopol.
- Države članice mogu surađivati unutar zračnog prostora već uspostavljenih funkcionalnih blokova zračnog prostora, pod uvjetom da to ne utječe na učinkovitu provedbu Uredbe i da se s tim povezani troškovi prijavljuju zasebno.
- Uredbom se uspostavlja neovisan i nepristran savjetodavni odbor za reviziju performansi (PRB) koji pomaže Komisiji u njezinim zadaćama povezanima sa shemom performansi i sustavom naknada. Uredbom se osniva i Odbor za suradnju nacionalnih nadzornih tijela. Komisija mora osigurati tajništvo tih dvaju odbora. Troškovi povezani s odborima i tajništvom financiraju se iz proračuna Unije. To je veliko odstupanje od prijedloga Komisije u kojem se predlaže osnivanje regulatornog tijela za reviziju performansi u okviru Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa i drugačija uloga Komisije u provedbi/izvršenju shemeperformansi i sustava naknada. Međutim, mogla bi se ostvariti određena poboljšanja u provedbi sheme performansi i osigurati potrebna stabilnost u reguliranju usluga u zračnoj plovidbi.
- Zbog takve organizacije odbora uklonjene su relevantne izmjene Uredbe o EASA-i. Uredba o EASA-i sada je izmijenjena kako bi se proveli manji ispravci unakrsnih upućivanja na Uredbu o jedinstvenom europskom nebu, uskladile definicije između dviju uredbi i ažurirala pravila o certificiranju pružatelja usluga u zračnoj plovidbi.
- Kad je riječ o shemi performansi i sustavu naknada, Uredbom se zadržavaju različite uloge i odgovornosti država članica, nacionalnih nadzornih tijela, Komisije i tijela za reviziju performansi te glavni elementi postojećeg pravnog okvira, uključujući one u provedbenim pravilima. Dogovorom se postojećem zakonodavstvu donosi određena dodana vrijednost te se pojašnjava postojeći pravni okvir. Konkretno, postupak procjene pojednostavnjen je u usporedbi s postojećim zakonodavstvom. Pod uvjetom da Komisija donese relevantne pokazatelje, nacionalni planovi performansi uključivali bi i obvezujuće ciljeve performansi za terminalne usluge u ključnom području performansi povezanom s klimom i okolišem. Komisija mora provesti studiju izvedivosti o modulaciji rutnih naknada u zračnoj plovidbi kako bi se korisnicima zračnog prostora pružila potpora pri poboljšanju klimatske i okolišne učinkovitosti. Na temelju te studije Komisija će odlučiti hoće li donijeti provedbeni akt u cilju ujednačene primjene takve modulacije.
- U Uredbi je navedeno devet mrežnih funkcija: projektiranje i korištenje struktura zračnog prostora; upravljanje protokom zračnog prometa; koordinacija oskudnih resursa; olakšavanje delegiranja pružanja usluga; isporuka kapaciteta kontrole zračnog prometa; upravljanje krizama mreže; pripisivanje kašnjenja u okviru upravljanja protokom zračnog prometa; upravljanje planiranjem, praćenjem i

koordinacijom provedbenih aktivnosti za uvođenje infrastrukture u europskoj mreži ATM-a; praćenje funkcioniranja europske mrežne infrastrukture za upravljanje zračnim prometom. Popis mrežnih funkcija iscrpan je i obuhvaća sve aspekte potrebne za upravljanje mrežom. Uredbom se pojašnjava da te mrežne funkcije trebaju izvršavati države članice i svi relevantni dionici uz doprinos upravitelja mreže. Navode se zadaće upravitelja mreže i utvrđuju njegove glavne metode rada, uključujući suradnički postupak donošenja odluka. Osniva se Upravni odbor mreže za upravljanje izvršavanjem mrežnih funkcija. Tim se odredbama pojašnjavaju različite uloge i odgovornosti te se Komisiji dodjeljuju odgovarajuće ovlasti za donošenje detaljnih provedbenih pravila.

- Uredba uključuje zahtjeve i uvjete za razmjenu i stavljanje na raspolaganje operativnih podataka za civilni promet. Komisija je ovlaštena utvrditi dodatne pojedinosti u provedbenim pravilima. Ta ovlast obuhvaća donošenje općih načela i zajedničkih pravila za utvrđivanje cijena te zahtjeva za utvrđivanje potencijalnih sudionika na tržištu, koji se nazivaju subjektima s dokazanim interesom za potencijalno pružanje usluga u zračnoj plovidbi, kojima je također potreban pristup takvim podacima.
- Komisija mora donijeti pravila za ujednačenu provedbu klasifikacije zračnog prostora ICAO-a. To je u skladu s već postojećim ovlastima Komisije.
- Države članice mogu privremeno obustaviti primjenu fleksibilnog korištenja zračnog prostora pod određenim uvjetima. Uvjet za takvu obustavu bolje je definiran u usporedbi s postojećim pravilima.
- Komisija može pokrenuti zajedničke projekte na temelju potreba za sinkronizacijom među dionicima radi provedbe ključnih operativnih promjena utvrđenih u europskom glavnom planu upravljanja zračnim prometom, koji imaju učinak na razini cijele mreže i koji su dovoljno razvijeni za provedbu. Ti su dodatni uvjeti u skladu s ciljevima iz prijedloga Komisije.
- Kad je riječ o postupku odbora, ako se primjenjuje postupak ispitivanja, a odbor ne da nikakvo mišljenje, Komisija ne može donijeti provedbeni akt. To je u skladu s postojećim zakonodavstvom.
- Nekoliko odredaba ima odgođen datum početka primjene. U međuvremenu se i dalje primjenjuju odgovarajuće pravne odredbe koje su trenutačno na snazi. Takav odgođeni početak i dalje je razuman u odnosu na izmjene koje se uvode.

4. ZAKLJUČAK

Komisija prihvaća rezultate međuinstitucijskih pregovora i stoga može prihvatiti stajalište Vijeća u prvom čitanju.

IZJAVE KOMISIJE

Komisija u Dodatku prilaže dvije jednostrane izjave.

DODATAK

Izjave Komisije

I – Jednostrana izjava o institucionalnoj autonomiji Komisije u odnosu na tajništvo koje podupire Odbor za reviziju performansi (PRB)

Komisija osigurava tajništvo PRB-a, uzimajući u obzir potrebe koje je naveo PRB kako bi mogao učinkovito obavljati svoje zadaće kako su definirane u Uredbi. Komisija će osigurati da tajništvo ima dovoljno sredstava za obavljanje tih zadaća. Komisija u potpunosti prepoznaje potrebu za neovisnim radom PRB-a. Potreba da tajništvo pomaže PRB-u prateći isključivo njegove smjernice kako bi mogao ispuniti svoju ulogu u pripremi sadržaja i usmjeravanju mišljenja, preporuka, izvješća i smjernica nužna je posljedica tog okvira neovisnosti. Struktura tajništva stoga ne smije utjecati na načela organizacijske autonomije i neovisnosti Komisije.

II - Jednostrana izjava o financiranju ljudskih resursa za jedinstveno europsko nebo i lokaciji tajništva za reviziju performansi

Komisija podsjeća da je konačnim dogovorom suzakonodavaca o izmijenjenom Prijedlogu uredbe o provedbi jedinstvenog europskog neba znatno izmijenjena nadležnost tijela za reviziju performansi i Komisije, kao i upravljanje tijelom za reviziju performansi. U usporedbi s izvornim prijedlogom Komisije njezina je nadležnost opsežnija jer bi Komisija (a ne PRB kao dio agencije) bila zadužena za sve odluke i oslanjala bi se na savjete Odbora za reviziju performansi. Nadalje, Komisija bi trebala osigurati tajništvo Odboru za reviziju performansi i Odboru za suradnju NSA-a. Stoga je Komisiji potreban znatan broj osoblja i znatna količina resursa.

Ljudski resursi koji su potrebni u skladu s konačnim dogovorom koji su potvrdili suzakonodavci neće omogućiti Komisiji da poštuje načelo stabilnog broja osoblja i iziskivat će dodatne resurse koje Europski parlament i Vijeće trebaju odobriti tijekom godišnjeg proračunskog postupka zajedno s povezanim odobrenim proračunskim sredstvima.

Bez dodatnih sredstava ne mogu se pronaći mogućnosti financiranja potrebnih administrativnih troškova za osoblje tajništva za reviziju performansi. Naslov 7. višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. 2027. (Europska javna uprava) temelji se na načelu stabilnog broja osoblja i nema prostora za financiranje dodatnih dužnosnika i vanjskog osoblja. Komisija će interno preraspodijeliti dužnosnike potrebne za ovu inicijativu. Međutim, kad je riječ o potrebnom dodatnom osoblju, za njegovo financiranje izvan granica načela stabilnog osoblja bilo bi potrebno uvesti novu proračunsku liniju u okviru Instrumenta za povezivanje Europe.

Komisija će nastojati sklopiti sporazume s Eurocontrolom i EASA-om o programu redovitog upućivanja osoblja u tajništvo. Naposljetku, Komisija će nastojati uspostaviti odgovarajuće dogovore s Eurocontrolom za pružanje relevantnih informacija.