

Anna Tomová

ALOKÁCIA LETISKOVÝCH SLOTOV V EURÓPSKEJ ÚNII: EKONOMICKÉ DIMENZIE A NOVÁ LEGISLATÍVNA INICIATÍVA¹

Abstract: *In this paper we deal with airport slots allocation, which is one of the most topical issues of air transport development in Europe at the moment. Allocation of airport slots is analysed through its economic dimension, and via revealing an airport capacity as a limited economic source. In the paper we confront the valid system of airport slots allocation within the European Union against the new European Commission legislative initiative. We discuss possible implications of the proposed legislation on functioning of air transport market, depicting possible controversial effects of the new proposed system, which are seen in lower flexibility, inconsistency and unresolved collision of national and supranational interests.*

Keywords: *airport, capacity, slot, secondary trading, allocation, European Union, auction, effectiveness, coordination, quality*

JEL: L 13, L 41, L 93

1 Úvod

Trh verus regulácia (a miera a systém regulácie) je – podľa nášho názoru – kardinálnym problémom súčasného ekonomického vývoja vo viacerých odvetviach. Pridelovanie letiskových slotov, t.j. prevádzkových intervalov letísk nepatrí k témam, ktoré by boli všeobecne známe a verejne sa o nich diskutovalo v tejto súvislosti tak ako iné, napríklad regulácia bankového sektora v Európskej únii. Nesporne je však aj otázka alokácie letiskových slotov partikulárnym vyjadrením spomínaného rozporu medzi trhom a reguláciou, ktorý v EÚ znásobuje pretrvávajúci kompetenčný stret medzi národným a nadnárodným (úijným) záujmom. V tomto príspevku preskúmame historický vývoj a súčasný stav alokácie letiskových slotov v Európskej únii a kriticky zhodnotíme novú legislatívnu iniciatívu Európskej komisie v tejto oblasti.

¹ Príspevok je súčasťou vedeckého projektu VEGA 1/1350/12 – Ekonomické hodnotenie kvality služieb vo verejnej osobnej doprave, Fakulta PEDAS, Žilinská univerzita v Žiline, vedúci riešiteľ doc. Ing. Viera Bartošová, PhD.

2 Ekonomické dimenzie problému

Letiská sú komplexné infraštruktúrne systémy predstavujúce východiskovú, tzv. up-stream časť hodnototvorného reťazca produkcie služieb leteckej dopravy.² Podobne ako iné infraštruktúrne systémy sa vyznačujú typickými ekonomickými charakteristikami, najmä vysokým stupňom utopených a fixných nákladov a z toho vyplývajúcou závislosťou vývoja jednotkových nákladov letiska od rozsahu produkcie letiska, obmedzenosťou kapacity, resp. rozvoja kapacity v krátkodobom čase a odvodeným charakterom dopytu po službách letiska zo strany leteckých spoločností, ktoré sú primárnym zákazníkom letísk. Dopyt po službách leteckých spoločností, od ktorých sa následne odvíja dopyt po službách letísk, je mimoriadne citlivý na priebeh konjunktúrneho cyklu, charakterizujú ho značné sezónne výkyvy a variabilita v priebehu kratších časových období (dni v týždni). Aj keď sú súčasne najrušnejšie letiská sveta rozsiahle a zložité ekonomické entity, ktoré poskytujú nielen kapacitu letiska a letecké infraštruktúrne služby, ale aj široké spektrum neleteckých, tzv. komerčných služieb (a to na platforme letiska alebo aj mimo nej), primárnym produktom každého letiska je jeho aeronautická kapacita.

Ak je kapacita letiska obmedzená, patrí k vzácnym ekonomickým zdrojom. Problém nedostatočnej kapacity niektorých letísk sa začal objavovať až v priebehu šesťdesiatych rokov 20. storočia, a preto dovtedy nebol potrebný nijaký systém koordinácie medzi leteckými spoločnosťami vo vzťahu k využívaniu kapacity letiska v konkrétnom dni a v konkrétnom čase požadovanom leteckou spoločnosťou. Prípadný a zriedkavý stret záujmov leteckých spoločností sa riešil dobrovoľnými konzultáciami.

Boom komerčnej civilnej leteckej dopravy, ku ktorému prispela aj deregulácia domáceho trhu leteckých služieb v USA v roku 1978, nasledovaná ďalšími krajinami, resp. regionálnymi integračnými zoskupeniami, ale aj revízia tzv. Air Service Agreements, predstavujúcich obchodno-politický regulačný rámec pre medzinárodnú leteckú dopravu smerom k liberalizácii, otázku dostatočnosti kapacity letísk zmenili zásadným spôsobom. Odvetvie v celosvetovom rozsahu zaznamenávalo prehlbujúci sa kontrast medzi dynamikou rastu leteckej dopravy v časti down-stream a nedostatočným rozvojom kapacity letísk v up-stream časti odvetvia. Samotné letiská v uvedenom období vo viacerých svetových regiónoch podstupovali proces ich zásadnej premeny zo štátnych entít napojených na štátny rozpočet svojimi príjmami a výdavkami bez možnosti autonómneho rozhodovania sa manažmentu na nové – korporatizované, prípadne privatizované subjekty [17]. Zároveň letiská pri stanovení letiskových poplatkov za používanie infraštruktúry letiska (vzletové a pristávacie poplatky, parkovacie poplatky atď.) dodržiavali odporúčania Medzinárodnej organizácie pre civilné letectvo pre poplatkovú politiku letísk, ku ktorým patrí aj zásada nákladovej závislosti [5]. Letiskové poplatky navyše zostávali rozličným spôsobom

² Historicky táto časť odvetvia vznikala postupne po prvých pokusoch s lietaním, ako to výstižne vyjadruje A. Kazda ([7], s.19): „Čo bolo skôr? Nemám ale na mysli známy problém so slepkou a vajícom, ale letiskom a lietadlom. ... Skôr bolo lietadlo.”

regulované, aby nedochádzalo k zneužívaniu dominantného, resp. monopolného postavenia letísk ([9], s. 7 – 10). V konečnom dôsledku preto letiskové poplatky vyjadrovali iba ponukový (nákladový) aspekt ceny za používanie infraštruktúry letiska a v niektorých prípadoch, keď letisko uplatňovalo tzv. single till princíp stanovenia nákladovej bázy, letiskové poplatky sa dokonca nachádzali po úrovňou nákladov, pretože nákladová báza sa znižovala o komerčné výnosy letiska. Ani investície na zelenej lúke do výstavby nových letísk v spádových oblastiach preťažených letísk, resp. rozvojové investície na týchto letiskách, nestačili reagovať na zvýšený dopyt po kapacite letísk.³ V takomto situačnom rámci bolo potrebné – pre relevantné letiská – riešiť problém pridelovania kapacity letiska v konkrétnom dni a v konkrétnom čase⁴, a teda koordinovať požiadavky leteckých dopravcov.⁵

3 Vývoj systému alokácie letiskových slotov v EÚ

Pre vtedajšie Európske hospodárske spoločenstvo bol právne záväzný systém alokácie letiskových slotov zavedený v roku 1993 Nariadením Rady (EHS) č. 95/93 [11] o spoločných pravidlách pridelovania prevádzkových intervalov na letiskách spoločenstva, ktorý bol súčasťou tzv. tretieho odvetvového liberalizačného balíčka vedúceho k vytvoreniu jednotného trhu leteckej dopravy. Ideovo systém vychádzal z existujúcej praxe dobrovoľných plánovacích konferencií Medzinárodného združenia leteckých dopravcov IATA, teda celosvetového systému alokácie letiskových slotov zavedeného v priebehu sedemdesiatych rokov 20. storočia.⁶

³ Dimenziu problému je potrebné vidieť v dlhodobej perspektíve. Plánovanie a výstavba letísk, resp. rozvojové investície existujúcich letísk, predstavujú investične a časovo náročný proces, čeliaci veľakrát odporu verejností, environmentálnym požiadavkám, urbanistickým obmedzeniam, ale aj vnútropolitickým turbulenciám. V súčasnom období z najrušnejších letísk v Európskej únii plánujú zvýšiť svoju kapacitu napríklad Frankfurt, Amsterdam Schiphol, Madrid Barajas. Napriek tomu najnovšia prognóza Európskej organizácie pre bezpečnosť leteckej dopravy odhaduje, že v dôsledku nedostatočnej kapacity letísk v Európe nebude môcť byť pri optimistickom scenári vývoja uskutočnených 5 miliónov letov v roku 2030 ([3], s.14).

⁴ Letiskový slot, teda prevádzkový interval, je mandatorný na tzv. koordinovaných letiskách pre každý pohyb lietadla, teda pre vzlet aj pristátie a je platný pre konkrétny čas v konkrétnom dni v týždni a príslušnej (zimnej alebo letnej) leteckej sezóne. Táto definícia prevádzkového intervalu letiska je len základná. V Európskej únii je pojem letiskového slotu širší a prevádzkový interval znamená „povolenie udelené koordinátorom ... na plné používanie infraštruktúry letiska, potrebnej na vykonávanie leteckej dopravnej služby na koordinovanom letisku v určitom dátume a čase na účely pristátia alebo vzletu, ktoré pridelil koordinátor.“ ([12], s.3)

⁵ Existovali aj iné alternatívy riešenia. Jednu predstavoval prechod na voľné pridelovanie kapacity letiska leteckým dopravcom na princípe first come, first served (leteckému dopravcovi prvému v poradí bude ad hoc ako prvému pridelená kapacita), ale toto riešenie môže spôsobiť v prípade veľmi preťažených letísk prevádzkové problémy a následné meškania, pretože leteckí dopravcovia budú koncentrovane tiahnuť k najatraktívnejším časovým ponukám vo svojich letových poriadkoch pre cestujúcich, čo negatívne ovplyvní kvalitu ponúkaných služieb. K takejto situácii došlo napríklad v USA na letiskách Chicago O'Hare a New York La Guardia v prvom desaťročí 21. storočia a opätovne sa musel zaviesť regulačný systém „prevádzkových povolení“. ([16], s. 22) Iným riešením by bola možnosť, aby letisko s obmedzenou kapacitou (teda s obmedzenou dostupnosťou prevádzkových intervalov) zaviedlo „ceny vyčísľujúce trh“, to by však odporovalo princípu nákladovej závislosti letiskových poplatkov. Ako poznamenávajú Czerny et al. ([1], s. 129) „takéto ceny na letiskách, ako je Londýn Heathrow, by viedli k extrémne vysokým ziskom.“ Zaujímavosťou súčasného systému regulácie letiskových slotov v USA je špecifický prístup k riadeniu obmedzenej kapacity letísk, na rozdiel od jednotného systému v Európskej únii, kde sa kapacita na tzv. koordinovaných letiskách riadi na základe jednotných (spoločných) pravidiel bez ohľadu na špecifický charakter prevádzky týchto letísk.

⁶ Pravidlá alokácie letiskových slotov IATA oznamuje v publikácii Worldwide Slot Guidelines.

Uvedený systém predstavoval kompromis medzi požiadavkami na kapacitu letísk, ktoré historicky „vlastnili“ tzv. tradiční leteckí dopravcovia, a požiadavkami na kapacitu letísk zo strany nových hráčov na trhu, ktorých reprezentovali najmä tzv. nízkonákladové letecké spoločnosti. Ako každý netrhopový alokačný systém, aj systém alokácie letiskových slotov bol sústavou vopred stanovených pravidiel. Pravidlo historického precedensu znamenalo, že žiadateľ o letiskové sloty mal na ne nárok aj v nasledujúcej zodpovedajúcej sezóne, ak preukázal ich využitie na 80 %.⁷ Toto pravidlo vyjadrovalo preferenciu historických držiteľov slotov a pomáhalo zabezpečovať stabilitu systému. Pravidlo preferencie nových dopravcov, pokiaľ vyhovel požiadavkám na status nového dopravcu na príslušnom letisku, znamenalo, že 50 % z fondu prevádzkových intervalov relevantných na pridelenie, bolo koordinátorom prednostne pridelených novým dopravcom, ak ich požiadavky predstavovali aspoň 50 %. Týmto pravidlom sa vytvárala možnosť získať prevádzkové intervaly pre nových dopravcov, teda pre nových konkurentov na príslušnom letisku. Obe uvedené pravidlá boli súčasťou tzv. primárnej alokácie prevádzkových intervalov.

Možnosť presunu a výmeny prevádzkových intervalov medzi leteckými dopravcami, teda tzv. sekundárna alokácia, mala zabezpečovať pružnosť systému a efektívne využívanie kapacity letísk. Uvedené nariadenie umožňovalo výmenu slotov medzi leteckými spoločnosťami, avšak bez toho, aby explicitne stanovovalo, či podkladom takejto „výmeny“ môže byť finančná alebo iná kompenzácia. Rovnako nariadenie explicitne nepovoľovalo, ale ani nezakazovalo nákup a predaj slotov. Táto právna ambivalencia vytvorila priestor pre sekundárne obchodovanie so slotmi na niektorých letiskách v Európskej únii ([8], s. 100 – 105). Európska komisia v roku 2008 deklarovala signál akceptujúci šedý trh so slotmi a vyhlásila, že nepodnikne opatrenia voči štátom, ktoré pripustili prax sekundárnych obchodov za predpokladu, že sa obchod uskutočnil transparentným spôsobom a v súlade s nariadením. [13]

Paradox uskutočňovaných obchodov so slotmi spočíva v tom, že predávajúcim subjektom je letecký dopravca, ktorý je držiteľom slotov na konkrétnom letisku, teda subjekt, ktorý nie je ich vlastníkom v plnom právnom zmysle slova, pretože poskytovateľom kapacity vyjadrovanej počtom prevádzkových intervalov je letisko. V súčasnosti je pomerne ťažké vyčíslieť súhrnnú hodnotu uskutočnených sekundárnych obchodov s prevádzkovými intervalmi na niektorých koordinovaných letiskách v Európskej únii⁸, pretože príslušné nariadenie nestanovovalo v tomto ohľade nijakú oznamovaciu povinnosť. Podľa dostupných informácií obchody so slotmi medzi leteckými dopravcami zjavne prebiehali a prebiehajú na letiskách Londýn Heathrow a Londýn Gatwick.⁹ Koordinátori na letiskách Frankfurt, Düsseldorf a Viedeň pripúšťajú prax tzv. umelých výmen ([6], s. 84).

⁷ Pravidlo sa aplikuje na tzv. sériu prevádzkových intervalov, ktorá je vymedzená ako „aspoň päť prevádzkových intervalov požadovaných na ten istý čas toho istého dňa v týždni v rovnakom plánovacom období, ktoré sú takto pridelené alebo ak to nie je možné, pridelené v približne rovnakom čase.“ ([11], s. 4 – 5)

⁸ V súčasnosti v rámci Európskeho hospodárskeho priestoru a Švajčiarska je 89 koordinovaných letísk a 18 členských krajín Európskej únie má aspoň jedno letisko koordinované.

⁹ Najvyššia známa platba za sloty je za sloty získané Continental Airlines na letisku Londýn Heathrow v roku 2008, a to 105 miliónov vtedajších GBP; sloty boli získané od GB Airways, Air France a Alitalia. [20]

O umelej výmene hovoríme vtedy, ak letecký dopravca z fondu prevádzkových intervalov žiada o slot, ktorý neplánuje používať a následne ho vymieňa (s finančnou kompenzáciou) za iný – z časového hľadiska hodnotnejší. Dopravca, ktorý „vymieňa“ hodnotnejší slot za menej hodnotný, menej hodnotný slot nevyužije. Ďalšou praxou výmen slotov je tzv. „babysitting“, keď letecký dopravca disponuje prevádzkovým intervalom, ktorý nemôže alebo nechce prevádzkovať, ale nechce sa ho vzdať, preto ho – na základe „babysitting“ kontraktu – prenecháva na „zaopatrenie“, t. j. dočasné použitie inému dopravcovi. Platba v „babysitting“ kontrakte môže smerovať od slot nadobúdajúceho leteckého dopravcu k poskytujúcemu dopravcovi, ale aj naopak, prípadne takáto transakcia nemusí byť podložená finančnou kompenzáciou. V prvom prípade má transakcia charakter leasingu. Takéto obchody so slotmi sú pravdepodobne najmä v čase poklesu dopytu, ak letecký dopravca zamýšľa redukovať frekvencie (najmä na linkách na dlhé vzdialenosti), a zároveň si chce slot udržať. Dôvodom môžu byť aj politické alebo spoločenské nepokoje v obsluhovanej destinácii. Babysitting kontrakty sú len jednou z možností, ktorými si letecké spoločnosti zabezpečujú držbu slotov ako hodnotného aktíva.¹⁰ Tezaurácia slotov je ďalší problém súčasného systému alokácie. K tezaurácii prevádzkových intervalov letísk dochádza, ak by letecká spoločnosť slot z hľadiska rentability inak nevyužívala, ale napriek tomu slot „obsadí“ s čo najmenším lietadlom, a to preto, aby zabránila iným leteckým spoločnostiam vstúpiť na trh alebo na trhu expandovať. Iným spôsobom tezaurácie je akvizícia stratovej leteckej spoločnosti, ktorej trhová hodnota je daná práve držbou vzácných letiskových slotov.¹¹ Tezaurácia slotov je – podľa nášho názoru – prejavom antikurenčného správania sa a nie je jednoduché ho dokázať. Antikurenčné praktiky obmedzujú konkurenciu v down-stream časti trhu a v konečnom dôsledku ohrozujú splnenie základného cieľa systému alokácie letiskových slotov, ktorým je efektívne využívanie kapacity letiska predstavujúca vzácny ekonomický zdroj. K spomínaným manipulatívnym praktikám leteckých dopravcov v sekundárnych obchodoch so slotmi, ktoré dokazujú, že letiskové sloty sú vzácne aktívum¹², dochádza aj v USA ([4], s. 330).

4 Nové iniciatívy v Európskej únii: kam bude smerovať systém alokácie?

V decembri 2011 v rámci naplňovania iniciatív Európskej komisie v oblasti dopravy (Roadmap to a Single European Transport Area, s. 18) bol zverejnený návrh nového nariadenia alokácii letiskových slotov v Európskej únii.¹³ Pretože základnou ideou

¹⁰ Obchodovateľnosť, daná možnosťou vymeniteľnosti slotov, je predpokladom ich likvidnosti.

¹¹ Európski regulátori schválili transakciu medzi British Airways, vlastnenej IAG a Lufthansou v podobe kúpy stratovej dcéry bmi od Lufthansy. IAG zaplatilo Lufthanse 172,5 mil GBP. V skutočnosti však nešlo o nákup spoločnosti per se, ale o nákup hodnotných slotov na letisku Londýn Heathrow. Leteckí dopravcovia vlastní IAG takto zvýšia držbu slotov na letisku Heathrow zo 43 % na 51 %. [19]

¹² V USA je známa niekoľkokrát prax sekuritizácie slotov, v Európskej únii je prvou ohlásenou transakciou tohto typu emisia dlhopisov dcérskej spoločnosti British Airways – British Airways Limited, prevádzkujúcej pravidelnú leteckú službu medzi letiskami Londýn Heathrow a New York JFK zo začiatku júla 2012, ktorou by takto došlo k sekuritizácii 31 párov slotov na letisku Londýn Heathrow. [18]

¹³ Návrh 2011/0391 (COD) Nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady o spoločných pravidlách pridelovania prevádzkových intervalov na letiskách Európskej únie.

iniciatív ako celku je efektívne využívanie zdrojov, ktorými systém dopravy v Európskej únii disponuje, preskúmame, či zmeny obsiahnuté v návrhu nariadenia vylepšujú vlastnosti alokácie letiskových slotov, teda či navrhovaný systém obsahuje vlastnosti, ktorými by sa naplnili dva ciele: efektívnejšie využívanie vzácnnej kapacity letísk a podpora spravodlivej konkurencie leteckých dopravcov.

Jednou zo základných zmien systému je sprísnenie pravidla historického precedensu zo súčasných 80 % na 85 % spoločne s predĺžením minimálnej dĺžky série prevádzkových intervalov zo súčasných 5 na navrhovaných 15 pre letnú, resp. 10 pre zimnú leteckú sezónu.¹⁴ Podľa nášho názoru sprísnenie pravidiel na udržanie historicky držaných slotov spoločne s predĺžením minimálnej dĺžky série slotov môže obmedziť flexibilitu systému a viesť k nepostihnuteľným (alebo ťažko postihnuteľným) inováciám v praktikách tezaurácie slotov zo strany leteckých dopravcov, najmä v prípade poklesu dopytu po službách leteckých spoločností.¹⁵ Nový systém síce zavádza možnosť sankcionovať leteckých dopravcov odobratím slotov alebo inak, otázne však zostáva, ako budú de facto v takýchto prípadoch postupovať príslušné orgány v rámci vnútroštátnych predpisov, čo predpokladá príslušná časť návrhu nariadenia. Navrhovanými pravidlami by sa systém alokácie letiskových slotov v základných pilieroch, ku ktorým nesporne patrí aj pravidlo historického precedensu a minimálnej dĺžky série, vychýlil z medzinárodne (spoločne) platných pravidiel dobrovoľného systému IATA, čo by mohlo vyvolať globálne protiopatrenia. Vnútornú nekonzistentnosť návrhu vidíme v možnosti uplatňovať na niektorých letiskách s vysokou sezónnosťou minimálnu dĺžku série prevádzkových intervalov v rozsahu len 5 slotov.

Pozitívne hodnotíme v návrhu revíziu statusu nového dopravcu na trasách v rámci Európskej únie, ktorým by sa – de iure – rozšíril priestor pre novú konkurenciu. Rovnako ako pozitívum vnímame akceptáciu procesov konsolidácie vlastníctva v odvetví, niekedy strategicky motivovaných len snahou získať sloty. Podľa návrhu by sa pri zvažovaní požiadaviek na získanie statusu nového dopravcu na príslušnom trhu letiska bral do úvahy podiel celej skupiny, t. j. materskej spoločnosti, jej dcérskych spoločností a sekundárne vytvorených dcérskych spoločností dopravcom patriacim pod túto materskú spoločnosť. Navrhovaný systém by takto obmedzil zneužívanie v získavaní statusu nového dopravcu (a teda možnosti využívať pravidlo preferencie nových dopravcov) len v dôsledku strategického presunu prevádzkových intervalov, ktoré letecká spoločnosť získala predtým v pozícii nového dopravcu.

Úplne novým prvkom navrhovaného systému je možnosť spoplatniť leteckých dopravcov za oneskorené vracanie slotov prostredníctvom systému letiskových poplatkov a vytvorenie systému rezervácie slotov. Skutočný účinok, resp. realnosť uplatňovania sankčných opatrení je – vzhľadom na fakultatívnu podobu znenia príslušného ustanovenia návrhu – ťažké predvídať. To by takisto mohlo dostať relevantné

¹⁴ Pravidlo historického precedensu sa aplikuje na sériu, a nie na portfólio slotov.

¹⁵ V návrhu nového nariadenia je zachovaná možnosť zrušiť uplatňovanie pravidla historického precedensu komisiou, k čomu historicky došlo zatiaľ trikrát vydaním príslušných nariadení – v roku 2002 (pokles dopytu v dôsledku teroristických útokov na USA), v roku 2003 (SARS) a 2009 (globálna ekonomická kríza).

európske letiská do stavu konkurenčnej nevýhody z globálneho hľadiska (najmä v prípadoch, ak letisko funguje ako uzol pre lety na dlhé vzdialenosti, čo je špecifickým prípadom konkurencie letísk).

K zásadným zmenám nariadenia patrí legalizácia sekundárnych obchodov so slotmi s informačnými povinnosťami pre leteckých dopravcov o hodnote uskutočnených obchodov voči koordinátorovi (s dôvernosťou pre Európsku komisiu a príslušný členský štát).¹⁶ Presun prevádzkových intervalov medzi dopravcami sa v novom návrhu obmedzuje. V úvodných častiach návrhu nariadenia je deklarovaná ako perspektívna aj možnosť aukčnej formy obchodovania so slotmi.¹⁷

Návrh nového systému alokácie obsahuje aj ustanovenia posilňujúce predpoklady pre transparentnosť procesu prideľovania letiskových slotov a zvyšujúce nezávislosť koordinátorov z hľadiska právneho, organizačného a rozhodovacieho. Finančné zabezpečenie pre výkon funkcií koordinátora má zabezpečiť členský štát. V tejto súvislosti musíme poznamenať, že v rozličných členských krajinách Európskej únie v súčasnosti funkcie koordinátora vykonávajú – zo spomínaných hľadísk – rozličné (aj rozlične financované) subjekty. V Španielsku je koordinátor súčasťou entity vo verejnom vlastníctve, ktorá spravuje letiská v krajine, pre parížske koordinované letiská funkciu koordinátora vykonáva fyzická osoba, na ktorú delegovalo príslušné právomoci neziskové združenie letísk a leteckých spoločností COHOR, rakúskym koordinátorom je SCA – z hľadiska práva – bežná obchodná spoločnosť založená v záujme zisku atď. Z uvedeného príkladu je zrejmé, že súčasný systém alokácie letiskových slotov „trpí“ na typickú pretrvávajúcu európsku fragmentáciu a je otáznе, akým spôsobom by implementovali požiadavky nového návrhu na nezávislosť koordinátorov jednotlivé členské krajiny a akú podobu „nezávislého“ financovania koordinátorov (aj z hodnotového hľadiska) by boli ochotné členské krajiny akceptovať. Návrh nového systému predpokladá vytvorenie funkcie európskeho koordinátora v budúcnosti a v tejto súvislosti bude potrebné zvažovať, aká miera centralizácie by bola najefektívnejším riešením a aké riešenie by bolo priechodné cez záujmové strety jednotlivých členských krajín.¹⁸

Navrhované zmeny v systéme letiskových slotov V Európskej únii neriešia – podľa nás – kardinálnu ekonomickú otázku a ňou je vlastníctvo slotov. V USA, kde sa so systémom koordinácie v prideľovaní kapacity letísk začalo v roku 1968, nie sú sloty de iure vlastníctvom dopravcu a Federálny letecký úrad USA FAA má zo zákona dispozičné právo slot zrušiť alebo realokovať, a to z prevádzkových dôvodov alebo dôvodov hospodárskej súťaže. Potrebné je aj poznamenať, že koordinované letiská

¹⁶ Navrhovaný systém legálneho sekundárneho obchodovania so slotmi je odlišný oproti praxi sekundárnych obchodov v USA, ktoré boli zavedené v roku 1985, avšak bez reštrikcií pre akýkoľvek subjekt obchodovania vrátane finančných sprostredkovateľov.

¹⁷ Aukčná možnosť obchodovania so slotmi v USA bola schválená za prezidenta G. W. Busha a nasledovali viaceré legislatívne peripetie, ktoré možnosť realizácie aukcie so slotmi odsúvali. Prvá aukcia na báze najvyššej ponúkanej ceny bola vyhlásená Federálnym ministerstvom dopravy v novembri 2011 pre stanovené páry slotov na letiskách Ronald Reagan Washington National a New York La Guardia. Do aukcie sa mohli prihlásiť tí dopravcovia, ktorí na uvedených letiskách nevlastnili viac ako 5 % denných slotov. (<http://www.dot.gov/affairs/2011/dot14711.html>)

¹⁸ V súčasnosti v Európe existuje voľné združenie dávajúce koordinovanejší charakter systému alokácie letiskových slotov EUACA – European Airport Coordinators Association.

sú v USA (tak ako väčšina komerčných letísk v krajine) vo verejnom vlastníctve a ich kapacitný rozvoj je integrované podporovaný prostredníctvom špecifického federálneho dotačného programu AIP (Airport Improvement Programme) v rámci Federálneho leteckého úradu (FAA), ktorý je zložkou Federálneho ministerstva dopravy. Situácia v Európskej únii je v tomto ohľade zásadne odlišná. Koordinované letiská sú v Európskej únii v rozličnom vlastníctve (vrátane úplnej privatizácie), čo množinu problémov s alokáciou slotov vrátane otázky „Kto je vlastníkom letiskových slotov?“ ešte umocňuje. Je nepochybné, že tvorcovia navrhovaných zmien systému alokácie letiskových slotov vychádzali z teoretického predpokladu, že sekundárny trh so slotmi je nástroj na vyriešenie problémov s preťaženosťou letísk, ktorý by zároveň mal podporovať vstup konkurentov na trh, vytvárať konkurenčnejšie prostredie a takto viesť k efektívnejšiemu využitiu kapacity letiska ako vzácneho ekonomického zdroja. Podľa stavu nášho poznania nebol tento predpoklad dostatočne, resp. jednoznačne potvrdený empirickými analýzami (ani v prostredí rozvinutejšieho trhu so slotmi v USA). Prípadné zavedenie aukčnej formy obchodovania so slotmi v Európskej únii podsúva aj otázku ako (a či vôbec) by výnosy z aukčných obchodov so slotmi participovali na financovaní kapacitného rozvoja letísk, ktoré sú však v Európskej únii – ako sme už poznamenali – v rozličnom vlastníctve, čo podľa nás prispieva k fragmentácii Európskej únie v oblasti jej infraštruktúrneho rozvoja.

Záver

Systém alokácie letiskových slotov v Európskej únii v jeho súčasnej, ale aj navrhovanej podobe je príkladom toho, že to, čo je akceptovateľné v niektorých odvetviach ekonomiky, nie je možné plošne uplatňovať v iných odvetviach, ktoré majú špecifický charakter tak, ako je to v prípade pozemnej leteckej infraštruktúry. Zrušenie regulácie v poskytovaní slotov na koordinovaných letiskách zlyhalo v USA v počiatočných rokoch 21. storočia, ekonomická realita zamietla takto predstavy o všemocnej a všetko riešajúcej ruke deregulácie. Preto je súčasný aj navrhovaný systém alokácie slotov na preťažených letiskách v EÚ hybridom medzi reguláciou a trhom a partikulárnym potvrdením o rozporuplnej a náročnej ceste Európskej únie ku skutočnej integrite, t. j. k jednote.

Popri pozitívach návrhu nového nariadenia o pridelovaní prevádzkových intervalov na letiskách Európskej únie, ktorými sú najmä posilnenie princípov neutrality, transparentnosti a nediskriminácie v procese alokácie, zvýšenie organizačnej, finančnej a právnej nezávislosti koordinátora, zabezpečenie súladu medzi letovými plánmi a prevádzkovými intervalmi, zavedenie striktných pravidiel formalizujúcich legislatívne sekundárne obchodovanie so slotmi a vytvorenie legislatívneho rámca obmedzujúceho zneužívanie systému, či uplatňovanie rozličných antikonenčných praktík súvisiacich so slotmi, obsahuje nový návrh nariadenia aj viaceré sporné, či spochybiteľné časti. K nim zaradujeme najmä – z celosvetového hľadiska – neštandardnú minimálnu dĺžku série prevádzkových intervalov diferencovanú podľa leteckej plánovacej sezóny (navyše s možnosťou výnimky z takto stanovenej dĺžky

série pre niektoré letiská) a sprísnenie pravidla pre uplatnenie historického prece-
densu na 85 percent. Ako problematický prvok návrhu vidíme aj možnosť zavedenia
poplatku za rezervácie slotov vo forme letiskového poplatku, čo odporuje celosvetovo
akceptovaným odporúčaniam pre stanovenie letiskových poplatkov ICAO (Dokument
9082/9) a aj Smernici 2009/12/ES o letiskových poplatkoch.

Potrebné je – na záver – poznamenať, že (akýkoľvek) systém alokácie letiskových
slotov nevytvára novú kapacitu letísk a je preto len viac či menej efektívnym nástrojom
na riadenie existujúcej kapacity a iba dočasným riešením problémov vyplývajúcich
z nedostatočnej kapacity letísk.

Literatúra

- [1] CZERNY et al. 2008. *Airport Slots International Experience and Options for Reform*. Hampshire, Burlington, Asghate. ISBN 978-0-7546-7042.
- [2] DOT, 2011. *Auction Opens for Slots at New York and Washington Airports*. Dostupné na internete: <http://www.dot.gov/affairs/2011/dot14711.html>.
- [3] EUROCONTROL Long-Term Forecast: IFR Flight Movements 2010 – 2030, 2010. Dostupné na internete: <http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/official-documents/forecasts/long-term-forecast-2010-2030.pdf>.
- [4] FUKUI, H. 2010. An empirical analysis of airport slot trading in the United States. In: *Transportation Research Part B* 44.
- [5] ICAO's policies on charges for airports and air navigation services, 2012. Dostupné na internete: http://www.icao.int/publications/Documents/9082_9ed_en.pdf.
- [6] Impact Assessment of Revisions to Regulation 95/93, 2011. Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/transport/air/studies/doc/airports/2011-03-impact-assessment-revisions-regulation-95-93.pdf>.
- [7] KAZDA, A. 1995. *Letiská – Design a prevádzka*. Žilina: Edičné stredisko VŠDS. ISBN 80-7100-240-2.
- [8] LETANOVSKÁ, M. 2011. Možnosti aplikácie sekundárneho obchodovania s letiskovými slotmi. In: *Zvyšovanie bezpečnosti a kvality v civilnom a vojenskom letectve*. Žilina: Žilinská univerzita. ISBN 978-80-554-0364-9.
- [9] NOVÁK SEDLÁČKOVÁ, A. 2010. Základné modely ekonomickej regulácie letísk v Európe a vo svete. In: *Horizonty dopravy*. ISSN 1210-0978. Roč. 18, č. 3 – 4.
- [10] Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o spoločných pravidlách prideľovania prevádzkových intervalov na letiskách Európskej únie. 2011/0391 (COD).
- [11] Nariadenie Rady (EHS) č. 95/93 o spoločných pravidlách prideľovania prevádzkových intervalov na letiskách spoločenstva.
- [12] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) 793/2004 z 21. apríla 2004, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (EHS) 95/93 o spoločných pravidlách prideľovania prevádzkových intervalov na letiskách.
- [13] Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov o uplatňovaní nariadenia Rady (EHS) č. 95/93 o spoločných pravidlách prideľovania prevádzkových intervalov na letiskách spoločenstva, v znení zmien a doplnení.
- [14] Smernica 2009/12/EC o letiskových poplatkoch.
- [15] Plán jednotného európskeho dopravného priestoru – vytvorenie konkurencieschopného dopravného systému efektívne využívajúceho zdroje KOM(2011) 144 v konečnom znení.
- [16] Study on the Impact of the Introduction of Secondary Trading at Community Airports, 2006.
- [17] TOMOVÁ, A. 2011. Transnationalised airports: myth or reality in developing world? In: *XII International academic conference on economic and social development* Moscow, 5. – 7. April 2011. Dostupné na internete: <http://regconf.hse.ru/uploads/cb905d4343b7cfdb0ebb92027bcdf2dc8ce2c66648.doc>.

Informácie z tlače dostupné na internete

- [18] <http://uk.reuters.com/article/2012/07/09/uk-iag-bonds-heathrow-idUK>.
- [19] <http://www.economist.com/2012/04/ba-and-bmi>.
- [20] <http://www.luk.net/flights/news/flights/archives/march-2008/continental-airlines-buys-slots-at-heathrow.html>.