



Strasburg, dnia 11.6.2013
COM(2013) 408 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Przyspieszenie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Przyspieszenie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

1.1. Potwierdzenie celów jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej

Europejski sektor lotniczy odgrywa istotną rolę w gospodarce europejskiej poprzez wspieranie handlu i turystyki oraz jako element pobudzający wzrost zatrudnienia. Kontrola ruchu lotniczego jest kluczowym czynnikiem w łańcuchu wartości sektora lotniczego. Powinna ona zapewniać bezpieczny, szybki i efektywny pod względem kosztów przepływ ruchu lotniczego, ograniczając tym samym zużycie paliwa i emisję dwutlenku węgla oraz skracając czas przelotów.

Jednakże unijne służby żeglugi powietrznej w przeszłości rozwijały się głównie na poziomie krajowym, przy czym każde państwo członkowskie tworzyło własny system zarządzania ruchem lotniczym (ATM), co prowadziło do kosztownego i nieefektywnego rozdrobnienia strukturalnego europejskiej przestrzeni powietrznej oraz trwałego braku zdolności reagowania na potrzeby jej użytkowników — linii lotniczych, a ostatecznie klientów płacących za usługi.

W 2004 r.¹ UE zapoczątkowała realizację inicjatywy jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) mającą trojaki cel: „poprawę obecnych standardów bezpieczeństwa w zakresie ruchu lotniczego, przyczynianie się do zrównoważonego rozwoju systemu transportu lotniczego oraz poprawę ogólnej skuteczności działania europejskiego systemu ATM i służb żeglugi powietrznej”². Zobowiązanie do realizacji tych założeń było następnie egzekwowane za pośrednictwem sformułowania ambitnych celów, które należy osiągnąć do 2020 r.³. Duży projekt modernizacji rozwiązań technicznych europejskiego systemu ATM zainicjowano w 2007 r. (projekt SESAR⁴). W 2009 r. pojawiło się więcej dodatkowych konkretnych narzędzi poprawy skuteczności działania i ukierunkowania reformy europejskiego systemu ruchu lotniczego⁵: nowe podejście mające na celu stymulowanie zintegrowanego zapewniania usług, proces określania parametrów docelowych w odniesieniu do celów w zakresie skuteczności działania oraz ustanowienie menedżera sieci do koordynowania działań na poziomie sieci europejskiej. Ostatecznie przyjęto podejście pięciostopniowe, uwzględniające różne aspekty jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej: bezpieczeństwo, skuteczność działania, rozwiązania techniczne, porty lotnicze i czynnik ludzki.

¹ Rozporządzenia (WE) nr 549/2004, 550/2004, 551/2004 i 552/2004 z dnia 10 marca 2004 r. (Dz.U. L 96 z 31.3.2004, s. 1), zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1070/2009 z dnia 21 października 2009 r. (Dz.U. L 300 z 14.11.2009).

² Art.1 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 549.

³ Trzykrotny wzrost wydajności, dziesięciokrotna poprawa bezpieczeństwa, dziesięcioprocentowe ograniczenie skutków wywieranych przez loty na środowisko naturalne oraz zmniejszenie kosztów usług ATM zapewnianych użytkownikom przestrzeni powietrznej o co najmniej 50 %.

⁴ Europejski system zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (ang. *Single European Sky ATM Research*).

⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1070/2009 z dnia 21 października 2009 r. (Dz.U. L 300 z 14.11.09, s. 34).

Stworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej jest jednym z głównych priorytetów Komisji Europejskiej w ramach ogólnej polityki transportowej⁶. Jednak mimo że jednolita europejska przestrzeń powietrzna obowiązuje wszystkie państwa członkowskie, poziom wdrożenia jest nadal znacznie niższy od pierwotnych oczekiwań, a przyspieszenie procesu reformy europejskiego systemu ATM poprzez nowy zestaw środków wskazano w 2012 r. jako działanie kluczowe dla rozwoju jednolitego rynku⁷. Opóźnienia w ruchu lotniczym uległy zmniejszeniu (częściowo w następstwie kryzysu finansowego, który spowodował ograniczenie ruchu lotniczego w Europie). Jednak o ile poziom bezpieczeństwa był stale utrzymywany, o tyle efektywność kosztowa nie poprawiała się wystarczająco szybko, a wpływ na środowisko naturalne nieoptymalnych profilów lotu pozostaje nadal znaczny. W czasie gdy europejskie linie lotnicze stoją w obliczu ostrej konkurencji na całym świecie, a wzrost ruchu lotniczego przenosi się na teren Bliskiego Wschodu oraz w rejon Azji i Pacyfiku, trudno jest ignorować niewykorzystany potencjał korzyści jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej na poziomie 5 mld euro rocznie⁸. Im szybsze będzie tempo wdrażania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, tym szybciej pojawią się oczekiwane zyski.

Najnowsza prognoza wskazuje, że do 2035 r. w Europie będzie się odbywać 14,4 mln lotów, o połowę więcej niż w 2012 r. Wzrost ruchu lotniczego będzie wywierać presję na wydajność ATM i nasilać rozdział między wydajnością ATM a przepustowością portów lotniczych⁹, które nie będą mogły przyjąć prawie dwóch milionów lotów z powodu niewystarczającej przepustowości¹⁰.

Wdrażanie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i związaną z nim reformę europejskiego systemu ATM należy przyspieszyć, pomagając naszym użytkownikom przestrzeni powietrznej w trudnych warunkach globalnej konkurencji oraz ułatwiając wzrost gospodarczy w przyszłości. W związku z tym Komisja, opierając się na dotychczasowych doświadczeniach jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, proponuje precyzyjnie ukierunkowany kolejny wniosek ustawodawczy w celu ułatwienia szybkiego wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, pakiet legislacyjny składający się z przekształcenia czterech rozporządzeń dotyczących tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i zmianę rozporządzenia ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)¹¹.

1.2. Zmiany w skuteczności działania służb żeglugi powietrznej

Pod koniec lat 90. XX w. w Europie pojawiły się poważne opóźnienia i wystąpiło zjawisko nieefektywności w zapewnianiu służb kontroli ruchu lotniczego. Ponad dziesięć lat później utrzymuje się znaczne rozdrobnienie europejskiej przestrzeni powietrznej, z 50 centrami

⁶ Zob. załącznik I do COM(2011)144 final.

⁷ COM(2012)573 final.

⁸ W oparciu o szacunkowe dane zawarte w sprawozdaniach organu weryfikującego skuteczność działania w ramach jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz komisji weryfikującej skuteczność działania.

⁹ Zob. ust. 11 COM(2011)823 final: „zwiększenie przepustowości w powietrzu nie będzie miało sensu, jeżeli przepustowość portów lotniczych nie będzie dostosowana do przepustowości ATM”.

¹⁰ *Challenges of Growth 2013* (Wyzwania związane ze wzrostem 2013), Eurocontrol, czerwiec 2013.

¹¹ Wprawdzie z planu działań Komisji dotyczącego wdrażania wspólnego podejścia Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji do agencji zdecentralizowanych UE z lipca 2012 r. wynika wymóg znormalizowania nazw wszystkich agencji UE zgodnie z jednolitym wzorcem, w celu zachowania jasności w niniejszym komunikacie w całym tekście stosuje się istniejącą obecnie nazwę Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA). Tekst samych wniosków ustawodawczych został dostosowany zgodnie z nowym wspólnym podejściem i planem działań do stosowania znormalizowanej nazwy „Agencja Unii Europejskiej ds. Lotnictwa (EAA)”.

kontroli ruchu lotniczego w 29 różnych instytucjach zapewniających służby żeglugi powietrznej (ANSP)¹².

W 2011 r. całkowita wartość bezpośrednich i pośrednich kosztów kontroli ruchu lotniczego w Europie wynosiła około 14 mld EUR. Same koszty bezpośrednie (w formie opłat pobieranych od użytkowników) stanowią ponad 20 % łącznych kosztów operacyjnych (z wyłączeniem paliwa) najbardziej wydajnych linii lotniczych. Ogólnie rzecz biorąc, bezpośrednie koszty kontroli ruchu lotniczego są trzecią co do wielkości pozycją (po paliwie i opłatach lotniskowych) w kosztach ponoszonych przez linie lotnicze.

Wydajność (mierzona w godzinach pracy kontrolerów ruchu lotniczego) wzrosła o około 18 % w ciągu ostatnich 10 lat, ale całkowite koszty zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego rosły szybciej (o prawie 40 %). Ogółem koszty kontroli ruchu lotniczego wzrosły o 10 %, a liczba europejskich kontrolerów ruchu lotniczego zwiększyła się do około 14 500. Jednakże stanowią oni jedynie jedną trzecią wszystkich pracowników zatrudnionych przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, co wskazuje na dużą liczbę pracowników pomocniczych (około 30 000 w 2011 r.).

Nawet przy odnotowanym spadku ruchu lotniczego, który złagodził presję na system, przepustowość pozostała na niezmiennym poziomie: średnie całkowite opóźnienie na jeden lot spowodowane przez kontrolę ruchu lotniczego wynosiło w 2011 w przybliżeniu tyle samo co w 2003 r. Oddziaływanie na środowisko zależy od efektywności lotów, tj. możliwości wykonywania przez użytkowników przestrzeni powietrznej lotów o bardziej bezpośrednich przebiegach tras. Pełny sukces w tej dziedzinie ma dopiero nadejść, a koszty niedociągnięć w obrębie systemu ze względu na dodatkową ilość potrzebnego paliwa i dodatkowy czas lotu oszacowano na 3,8 mld euro w 2011 r. Wyniki kontroli ruchu lotniczego w zakresie bezpieczeństwa są dobre i trwają prace na rzecz wzmocnienia realizacji programów bezpieczeństwa, systemów zarządzania i metod analizy.

2. EGZEKWOWANIE I UDOSKONALANIE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW

Podczas ostatniego przeglądu ram prawnych jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w 2009 r. Komisja skupiła się na konieczności radykalnej poprawy skuteczności działania systemu kontroli ruchu lotniczego. Realizację celów w zakresie skuteczności działania należy faktycznie uznać za główny cel tworzenia funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB), zarządzania funkcjami sieciowymi (menedżera sieci), a także projektu SESAR.

We wszystkich tych kwestiach odnotowano postęp w ciągu ostatnich dwóch lat. Parametry docelowe na pierwszy okres odniesienia (lata 2012–2014) dla systemu skuteczności działania zostały uzgodnione w 2011 r., a sam system wszedł w życie w 2012 r.; menedżer sieci¹³ zaczął funkcjonować w 2011 r., a termin przestawienia się na bardziej zintegrowaną operacyjną przestrzeń powietrzną w oparciu o funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej upłynął w grudniu 2012 r. Wspólne przedsięwzięcie SESAR, którego zadaniem jest nadzorowanie opracowywania programu europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji, zaczęło przynosić efekty w postaci elementów nowego systemu zarządzania ruchem lotniczym. Poza tym upłynęły także terminy dotyczące innych

¹² Zasięg geograficzny jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej rozciąga się państwa niebędące członkami UE, takie jak Szwajcaria i Norwegia, które zobowiązały się do jej wdrożenia za pośrednictwem umów dwustronnych i wielostronnych.

¹³ Organizacja Eurocontrol została wyznaczona na menedżera sieci na podstawie decyzji Komisji z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie wyznaczenia menedżera sieci ds. funkcji sieciowych zarządzania ruchem lotniczym (ATM) w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (C(2011)4130 final).

kluczowych środków (takich jak łącza danych i jakość danych lotniczych), ale w wielu przypadkach realizacja pozostaje w tyle za harmonogramem.

Poziom aktywności w związku z wdrażaniem jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej był wysoki w ciągu ostatnich dwóch lat, ale stopień uzyskania oczekiwanych korzyści można generalnie uznać za niewystarczający. Plany skuteczności działania uzgodnione na poziomie UE na lata 2012–2014 przyniosłyby oszczędności w wysokości 2,4 mld EUR w okresie trzech lat. Planowane wkłady państw członkowskich nie zostały jednak dostosowane do tego ogólnego parametru docelowego, co doprowadziło do deficytu w wysokości 189 mln EUR. Ponadto użytkownicy przestrzeni powietrznej zakwestionowali prawidłowość tych danych liczbowych, twierdząc, że inflacja oraz przeniesienia i podział ryzyka wynikające z poprzednich lat w rzeczywistości doprowadzą do znacznego wzrostu kosztów w 2014 r. Menedżer sieci działał dobrze, jednak jego funkcje pozostają ograniczone, w szczególności w odniesieniu do podejmowania konkretnych działań naprawczych. Wreszcie, dziewięć funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, pomimo uzgodnienia ich utworzenia przez państwa członkowskie, ma zasadniczo charakter administracyjny i instytucjonalny i nie może jeszcze przynosić konkretnych korzyści operacyjnych.

Istniejące przepisy prawne już w pewien sposób rozwiązują te kwestie dzięki przyznaniu Komisji uprawnień do określenia i wprowadzenia w życie środków wykonawczych. System skuteczności działania oraz system opłat zostały niedawno zmienione w celu ich zmodernizowania w świetle doświadczeń wynikających pierwszego okresu stosowania. Komisja musi do końca 2013 r. ustalić parametry docelowe skuteczności działania na kolejny okres odniesienia (2015–2019). Wprowadzono mechanizmy zarządzania w procesie wdrażania systemu SESAR, torując drogę do wyboru kierownika procesu wdrażania oraz uruchomienia procesu implementacji w 2014 r.

Komisja jest zdecydowana zagwarantować wdrożenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej we wszystkich aspektach i w związku z tym podjęła działania przygotowawcze do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko państwom członkowskim, które nie spełniły dotąd wymogów dotyczących ustanowienia funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej. Podobnie Komisja nie zawaha się przed podjęciem dalszych działań, jeżeli potwierdzi się brak wdrożenia niektórych środków na rzecz interoperacyjności, np. usług łącza danych.

Jednak – co najistotniejsze – przyśpieszenie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej wymaga ustalenia w drugim i trzecim okresie odniesienia dla systemu skuteczności działania ambitnych parametrów docelowych skuteczności działania, w szczególności w zakresie przepustowości i efektywności kosztowej. W tym kontekście większa uwaga zostanie zwrócona na skuteczność działania w wewnętrznej perspektywie. Coraz trudniejsze będzie osiągnięcie wymaganego poziomu skuteczności działania w sieci charakteryzującej się większą liczbą centrów kontroli ruchu lotniczego oraz portów lotniczych borykających się z poważnymi problemami zatłoczenia.

Dlatego Komisja będzie w dalszym ciągu ściśle monitorować rozwój ruchu lotniczego i jego skutki dla ATM i przepustowości portów lotniczych w Europie w celu zapewnienia terminowego osiągnięcia wymaganego wzrostu skuteczności działania.

3. ZWIĘKSZENIE EFEKTYWNOŚCI JEDNOLITEJ EUROPEJSKIEJ PRZESTRZENI POWIETRZNEJ

3.1. Koncentracja instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (ANSP) na potrzebach klientów: zapewnienie skuteczności działania

System skuteczności działania jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym pomiar zaawansowania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. W oparciu o system ustalania parametrów docelowych, planowania, monitorowania i sprawozdawczości w czterech kluczowych obszarach działalności dotyczących bezpieczeństwa, ochrony środowiska, przepustowości i efektywności kosztowej system skuteczności działania ustanawia ramy, zgodnie z którymi instytucje zapewniające służby są zobowiązane do wprowadzania zmian w celu świadczenia lepszych usług po niższych kosztach. Przykładowo parametry docelowe dotyczące kosztów faktycznie ustalają górną granicę cen za usługi, powyżej której instytucje zapewniające służby nie mogą obciążać użytkowników, i w ten sposób zmuszają je do wyższej efektywności kosztowej.

Realizacja programu w pierwszym okresie odniesienia obejmującym lata 2012–2014 doprowadzi do pewnych wymiernych rezultatów w postaci większej efektywności. Wraz z polityką środowiskową i parametrami docelowymi przepustowości zwiększy się bezpośrednio lotów i zmniejszy opóźnienia. Jest jednak również jasne, że można było osiągnąć więcej: początkowe parametry docelowe zaproponowane przez Komisję i organ weryfikujący skuteczność działania w pierwszym okresie odniesienia były ograniczane w toku zatwierdzania na forum Komitetu ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej, gdy państwa członkowskie wetowały bardziej ambitne parametry docelowe, a ponadto – patrz wyżej – ostateczne plany skuteczności działania nie zostały zrealizowane w niewielkim, ale znaczącym wymiarze, redukując ogólny poziom ambitnych zamierzeń.

Doświadczenie pokazuje również, że państwa członkowskie, które są wyłącznym lub większościowym właścicielem instytucji zapewniających służby, wykazują silną tendencję do skupiania się na zdrowych strumieniach dochodów z finansowanego przez użytkowników systemu służb kontroli ruchu lotniczego i w związku z tym mogą nie być skłonne do poparcia zasadniczych zmian zmierzających do zwiększenia operacyjnej integracji przestrzeni powietrznej, co powoduje ryzyko strajków lub może mieć konsekwencje dla wszystkich budżetów krajowych gotówki borykających się z brakiem środków.

W tych okolicznościach system skuteczności działania musi zostać wzmocniony w celu zwiększenia przejrzystości i możliwości egzekwowania; w celu określania parametrów docelowych w sposób bardziej techniczny i empiryczny; w celu zwiększenia niezależności organu weryfikującego skuteczność działania jako głównego doradcy technicznego, a także w celu wzmocnienia kontroli ze strony Komisji i umożliwienia sankcji w przypadku gdy parametry docelowe nie zostaną osiągnięte. Równocześnie użytkownikom przestrzeni powietrznej powinna przyspać bardziej znacząca rola w tym procesie.

W obecnym systemie państwa członkowskie wchodzące w skład Komitetu ds. jednolitej przestrzeni powietrznej mają głos decydujący w kwestii parametrów docelowych, przyjęcia planów skuteczności działania i podjęcia działań naprawczych w przypadku, gdy parametry docelowe nie zostają osiągnięte. W ramach niniejszego pakietu legislacyjnego Komisja proponuje wzmocnienie mechanizmów kontroli i sankcji. Ponadto członkowie organu weryfikującego skuteczność działania powinni odtąd być bezpośrednio mianowani przez Komisję w celu zagwarantowania ich bezstronności.

3.2. Zwiększenie efektywności służb pomocniczych

Pierwszy pakiet dotyczący jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej z 2004 r. miał na celu wprowadzenie mechanizmów rynkowych do zapewniania służb pomocniczych w celu podniesienia ich efektywności¹⁴. W praktyce niewiele osiągnięto, chociaż w dwóch przypadkach¹⁵, w których takie działania zostały przeprowadzone – w Szwecji i Zjednoczonym Królestwie – wyniki były pozytywne (jedna z instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oszacowała oszczędności na ok. 50 % w porównaniu z wewnętrznym zapewnianiem służb pomocniczych). Zatem wiele jeszcze można i należy zrobić, aby powierzyć zapewnianie służb pomocniczych wyspecjalizowanym instytucjom.

Wprowadzenie mechanizmów rynkowych, stosownie do możliwości, jest w pełni zgodne z działaniami podejmowanymi w innych sektorach infrastruktury europejskiej, w drodze konkurencji w ramach rynku albo za pośrednictwem konkurowania o dostęp do rynku w drodze postępowania przetargowego zapewniającego ograniczone czasowo koncesje. Stopniowe otwieranie usług pomocniczych na konkurencję nie tylko zapewni nowe możliwości biznesowe w branży ATM oraz poza nią, ale również umożliwi szybsze i mniej kosztowne wdrażania nowych technologii. Według najbardziej zachowawczych szacunków opartych na najnowszych doświadczeniach można oczekiwać oszczędności na poziomie ok. 20 % w odniesieniu do służb pomocniczych.

Oczywiście wprowadzenie konkurencji we wszystkich służbach ATM nie byłoby właściwe. Analiza Komisji wskazuje, że podstawowe służby kontroli ruchu lotniczego są naturalnymi monopolami przynajmniej w warunkach obecnych rozwiązań technicznych: nie jest wykonalne, np. posiadanie dwóch wież kontrolnych w jednym porcie lotniczym lub dwóch konkurujących o pracę kontrolerów w tym samym sektorze. Teoretycznie można rozważyć procedury przetargowe oferujące koncesje na czas określony w odniesieniu do tych podstawowych służb, jednak wymagałoby to istotnych zmian przepisów gospodarczych oraz odpowiedniego nadzoru.

Jednakże służby pomocnicze, takie jak meteorologia, informacja lotnicza, służby łączności, nawigacji lub dozoru, stanowią praktyczniejsze propozycje. Istnieje wiele przedsiębiorstw wewnątrz i na zewnątrz środowiska ATM, które mogłyby oferować takie usługi, możliwe do rozdzielenia między kilka instytucji zapewniających służby w celu maksymalizacji konkurencji, lub – jak ostatnio zaproponowała Eurocontrol w swojej analizie pojęcia „scentralizowanych służb” – przypisane jednej instytucji bądź grupie instytucji, które mogłyby wesprzeć grupę kluczowych instytucji zapewniających służby w tym zakresie.

Komisja uważa, że należy wprowadzić mechanizmy rynkowe w celu zwiększenia efektywności w zapewnianiu służb pomocniczych. W niniejszym pakiecie legislacyjnym Komisja proponuje wprowadzenie rozdziału i otwarcie rynku niektórych służb pomocniczych, o których mowa powyżej.

3.3. Wzmocnienie niezależności krajowych organów nadzorujących

Krajowe organy nadzorujące mają do odegrania istotną rolę we wdrażaniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Zakres ich zadań stopniowo rósł od czasu ich utworzenia w 2004 r., a większość jest w dalszym ciągu na etapie kształtowania swojej organizacji oraz potencjału. Główne obowiązki obejmują weryfikację zgodności instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, które obejmują nadzorowanie bezpiecznego i efektywnego zapewniania służb, organizację odpowiednich inspekcji oraz zawarcie i

¹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 550/2004, motyw 13.

¹⁵ Szwedzka instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej LFV oraz Highlands and Islands Airports (HIAL) zlecają podmiotom zewnętrznym wiele swoich usług pomocniczych.

wdrożenie umów w sprawie nadzoru nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej w ramach funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej. Krajowe organy nadzorujące współpracują również w celu zapewnienia nadzoru nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej w innym państwie członkowskim. Ponadto przygotowują, nadzorują i monitorują plany skuteczności działania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej i to nowe zadanie zyskuje coraz większe znaczenie.

Przyczyną wielu trudności przy wdrażaniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej mogą być problemy krajowych organów nadzorujących – niewystarczające zasoby, brak wiedzy fachowej i brak niezależności zarówno od rządów, jak i od instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Sytuacja ta wpłynęła na procesy certyfikacji i nadzoru nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej, a także na przygotowanie i wdrażanie systemu skuteczności działania. Niepowodzenie w usuwaniu tych niedociągnięć będzie znaczącym czynnikiem zagrażającym wdrożeniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

Problem niewystarczających zasobów oddziałuje w sposób bezpośredni na sprawność techniczną i osłabia niezależność organów regulacyjnych wobec instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej i dlatego należy go rozwiązać poprzez wzmocnienie wzajemnej współpracy krajowych organów nadzorujących (np. na poziomie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej) poprzez intensywniejszą koordynację działań krajowych organów nadzorujących na poziomie UE, co umożliwi im wymianę najlepszych praktyk i udział w programach szkoleniowych, oraz poprzez tworzenie puli ekspertów, np. pod auspicjami Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego. Większa autonomia finansowa pozwoli zaradzić istniejącym brakom personelu.

Krajowe organy nadzorujące muszą wypełniać swoje zadania w sposób bezstronny i niezależny. Podczas gdy istniejące przepisy prawne wymagają, aby „ta niezależność osiągnąca [była] przez odpowiednie rozdzielenie co najmniej na poziomie funkcjonalnym”¹⁶ krajowych organów nadzorujących i instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, większość państw wybrała rozdział strukturalny. Niemniej jednak nawet to nie zawsze przynosiło efekt, zwłaszcza gdy zasoby i wiedza fachowa pozostawały niewystarczające, co doprowadziło do silniejszego wpływu instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. W związku z tym Komisja proponuje zestaw wiążących kryteriów w celu zapewnienia autonomicznego i prawidłowego działania krajowych organów nadzorujących.

W związku z tym Komisja uważa, że kwestią priorytetową jest wzmocnienie ram regulacyjnych dotyczących efektywności i niezależności krajowych organów nadzorujących i proponuje konkretnie wiążące kryteria w zakresie niezależności i potencjału krajowych organów nadzorujących.

4. ELIMINACJA ROZDROBNIENIA EUROPEJSKIEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA RUCHEM LOTNICZYM

4.1. Umożliwienie partnerstw branżowych

Funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej mają na celu zwalczanie rozdrobnienia przestrzeni powietrznej poprzez ustanowienie współpracy między instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej, optymalizację organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej za pomocą wytyczenia optymalnych sektorów kontrolnych i tras na większych obszarach i osiągnięcia w ten sposób ogólnej synergii dzięki korzyściom skali. W 2009 r. ustalono, że grudzień 2012 r. jest wiążącym dla państw członkowskich terminem ustanowienia przez nie

¹⁶ Art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 549/2004.

funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, w tym także wskazania licznych szczegółowych i wiążących kryteriów dotyczących lepszych wyników w zakresie zapewniania służb.

Mimo znacznych nakładów pracy ze strony państw członkowskich i ich instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej na rzecz stworzenia funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej efekty były rozczarowujące. Ogłoszono utworzenie dziewięciu funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, ale w rzeczywistości żaden z nich nie funkcjonuje w pełni, a w większości przypadków wydaje się, że zostały przygotowane w celu wypełnienia wymogów formalnych, a nie uzyskania synergii i korzyści skali.

Faktyczny – w odróżnieniu od czysto instytucjonalnego – rozwój funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej bywał często blokowany z powodu obaw, że strumień przychodów z opłat związanych z żeglugą powietrzną zmniejszy się, w niektórych przypadkach nawet o ponad 30 %, w przypadku wdrożenia wspomnianych funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej i zrationalizowania usług, np. poprzez skrócenie tras. Dodatkowym czynnikiem, z którym musiały się zmierzyć państwa w tym względzie, był silny opór pracowników broniących swoich aktualnych poziomów zatrudnienia.

Ponadto podnoszono kwestie związane z suwerennością narodową w celu obrony istniejących monopolii, w obronie infrastruktury wojskowej oraz wojskowych celów i operacji w europejskiej przestrzeni powietrznej. O ile faktyczne interesy wojskowe są słusznie chronione w ramach jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, o tyle wyraźna granica między tymi żywotnymi potrzebami a nieuzasadnioną ochroną interesów narodowych bywała często zacierana. Wreszcie podejście do dotychczasowej długoterminowej amortyzacji oraz planów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej także okazało się dla państw kwestią drażliwą do rozwiązania, mimo istniejącego prawnego wymogu optymalnego wykorzystywania zasobów w obrębie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej.

Komisja będzie kontynuować postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko państwom członkowskim w związku z funkcjonalnymi blokami przestrzeni powietrznej, szczególnie w przypadkach, w których postęp w realizacji reformy nie uwidoczni się wyraźnie w nadchodzących miesiącach, i pozostaje zaangażowana w proces przyjmowania przez funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej modeli organizacyjnych odpowiednich dla większej operacyjnej integracji przestrzeni powietrznej. Funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej mogą obecnie faktycznie wymagać większej elastyczności, uzyskanej dzięki większej jasności prawnej w zakresie możliwości uczestniczenia przez nie w bardziej zróżnicowanych porozumieniach o współpracy między instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej w celu wykorzystania synergii i nawiązywania kontaktów z różnymi partnerami w zakresie realizacji odrębnych projektów służących podniesieniu skuteczności działania. Rozwiązania te mogłyby obejmować wspólne zamówienia, szkolenia, służby pomocnicze lub delegowanie usług. Komisja proponuje zmianę przepisów w celu umożliwienia realizacji takich projektów przez funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej. Szczegółowy wybór sposobu poprawy wyników należy dopóty pozostawić w gestii przedstawicieli branży, dopóki realizowane są działania na rzecz poprawy skuteczności działania.

Komisja proponuje w niniejszym pakiecie legislacyjnym dalszy rozwój koncepcji funkcjonalnego bloku przestrzeni powietrznej, tak aby jego motorem napędowym w większym stopniu stała się skuteczność działania, a on sam był dla instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej elastyczniejszym narzędziem, opartym na partnerstwach branżowych, do osiągnięcia parametrów docelowych ustalonych przez system skuteczności działania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

Wzrośnie też rola centralnego menedżera sieci w zakresie ogólnego zarządzania przestrzenią powietrzną (zob. sekcja 4.2).

4.2. Wzmocnienie roli menedżera sieci

Menedżer sieci dla unijnej sieci zarządzania ruchem lotniczym, który funkcjonuje od 2011 r., odgrywa ogromną rolę w procesie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Coraz więcej funkcji i służb w europejskim systemie zarządzania ruchem lotniczym można w istocie realizować w sposób bardziej scentralizowany. Organizacja Eurocontrol została wyznaczona przez Komisję na menedżera sieci i dobrze spełnia swoje zadanie¹⁷; w ramach swoich kompetencji jako menedżera sieci ma jako kluczowe zadanie zapobieganie na bieżąco powstawaniu wąskich gardeł w przestrzeni powietrznej oraz przeciążeniom systemu, jak również ułatwianie wytyczania bezpośrednich tras statków powietrznych. Funkcje te tym samym bezpośrednio wspomagają instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej w osiąganiu parametrów docelowych skuteczności działania w odniesieniu do przepustowości i efektywności lotów. Rolę menedżera sieci wszystkie zainteresowane strony uznają za zasadniczą.

Propagowanie aspektu sieciowego w wymiarze strategicznym i operacyjnym wymaga bardzo ścisłej współpracy pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w działalność operacyjną. Jednak mimo iż początkowo zamierzano stworzyć silną administrację kierowaną przez przedstawicieli sektora i wyposażoną w jasno określone uprawnienia wykonawcze, w praktyce menedżer sieci zazwyczaj podejmuje decyzje w drodze konsensusu, co często prowadzi do chwiejnych kompromisów. Koncepcja partnerstwa branżowego na rzecz lepszego zapewniania służb powinna być traktowana jako cel, który byłby również zgodny z dalszą reformą organizacji Eurocontrol (zob. sekcja 5.2). W ten sposób instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej oraz użytkownicy przestrzeni powietrznej stałyby się uczestnikami menedżera sieci jako swobodnego wspólnego przedsięwzięcia. Taki model zapewnia oddzielenie od organów regulacyjnych i zmienia rolę menedżera sieci z podmiotu pełniącego funkcje organizacji międzyrządowej w kierunku normalnej instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej. Sprzyja także podejmowaniu inwestycji w menedżera sieci spójnych z planami biznesowymi operacyjnymi zainteresowanych stron, gdyż partnerzy branżowi zaczęli postrzegać organizację jako składnik swojej własnej aktywności biznesowej i będą w związku z tym bardziej skłonni do inwestowania w jej działalność.

Ponadto obecna działalność menedżera sieci obejmuje jedynie podzbiór funkcji i służb potrzebnych do optymalizacji działania sieci. Wymagane jest zatem stopniowe rozszerzenie początkowego zakresu działań menedżera sieci.

W związku z powyższym Komisja proponuje w niniejszym pakiecie legislacyjnym wzmocnienie roli menedżera sieci w oparciu o uproszczone struktury zarządzania, dzięki którym bardziej znacząca rola przypadnie przedstawicielom sektora (instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej, użytkownikom przestrzeni powietrznej i portom lotniczym). Pozwoli to na rozszerzenie zakresu jego uprawnień na nowe funkcje (w tym aspekty projektowania przestrzeni powietrznej) i służby związane z eksploatacją sieci realizowane na szczeblu centralnym przez menedżera sieci.

¹⁷ Funkcja zarządzania siecią została ustanowiona na podstawie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 677/2011, a organizacja Eurocontrol została wyznaczona jako menedżer sieci (ang. *Network Manager*, NM) decyzją Komisji z lipca 2011 r.

5. BUDOWA BARDZIEJ SPÓJNYCH RAM INSTYTUCJONALNYCH

5.1. Rola Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) w zakresie zarządzania ruchem lotniczym

EASA odgrywa istotną rolę w polityce UE w dziedzinie lotnictwa od 2002 r., a jej celem jest zarówno osiągnięcie wysokiego i jednolitego poziomu bezpieczeństwa oraz dalsze dążenie do tradycyjnych celów UE dotyczących równych szans działania, swobodnego przepływu, ochrony środowiska, unikania powielania przepisów, propagowania norm ICAO itp. W 2009 r.¹⁸ zakres obowiązków EASA rozszerzono tak, by obejmował on ponadto aspekty bezpieczeństwa związane z zarządzaniem ruchem lotniczym i lotniskami. Poszerzenie obowiązków o zarządzanie ruchem lotniczym w 2009 r. spowodowało powielanie w tym zakresie, w którego rezultacie niektóre zadania są objęte zarówno przepisami dotyczącymi jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, jak i rozporządzeniem podstawowym w sprawie EASA. Jest to celowe działanie pozwalające uniknąć ewentualnej luki w ramach regulacyjnych w okresie przejściowym. W przepisach przewidziano jednak, że Komisja będzie proponować zmiany w celu usunięcia nakładania się regulacji z chwilą ustanowienia odpowiednich przepisów wykonawczych dotyczących EASA¹⁹.

W dziedzinach takich jak licencjonowanie załóg lotniczych lub zdatność do lotu EASA zapewnia opracowywanie wszystkich przepisów technicznych, ale różnica w zakresie zarządzania ruchem lotniczym polega na tym, że wprowadzono rozróżnienia między przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa i innymi przepisami, biorąc pod uwagę silną rolę odgrywaną tradycyjnie przez Eurocontrol w kwestiach innych niż bezpieczeństwo. Istotą problemu jest fakt, że wszystkie techniczne przepisy z zakresu zarządzania ruchem lotniczym zawierają zarówno elementy bezpieczeństwa, jak i elementy dotyczące przepustowości, kosztów i efektywności, tak więc wdrażanie jest trudne, zwłaszcza że coraz więcej przepisów w zakresie zarządzania ruchem lotniczym ma wpływ również na aspekt powietrzny, a tym samym zdatność do lotu, operacje lotnicze, szkolenia itp. Obecnie, gdy zbliża się termin uruchomienia projektu SESAR, istnieje ryzyko nasilenia się problemu dostosowania różnych przepisów technicznych, gdyż system regulacyjny musi ułatwiać lub umożliwiać wszelkie powiązane z nimi rozwiązania techniczne i koncepcje. Musimy ukształtować pod auspicjami EASA jednolitą strategię regulacyjną, strukturę przepisów oraz proces konsultacji, także z zamiarem zapewnienia właściwego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron, takich jak użytkownicy przestrzeni powietrznej, porty lotnicze, instytucje zapewniające służby oraz kręgi wojskowe.

Komisja proponuje w niniejszym pakiecie legislacyjnym wyeliminowanie częściowego pokrywania się rozporządzeń dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i EASA oraz odpowiedni rozdział prac pomiędzy różnymi instytucjami. W związku z tym Komisja powinna skupić się na kluczowych kwestiach regulacji gospodarczych, podczas gdy EASA zapewni skoordynowane opracowanie i nadzór nad wszystkimi przepisami technicznymi, korzystając z wiedzy fachowej organizacji Eurocontrol, państw członkowskich oraz przedstawicieli sektora. W niniejszym wniosku uwzględniono również możliwość aktualizacji rozporządzenia w sprawie EASA zarówno w celu włączenia aktualnych odwołań do procedury komitetowej zgodnie z traktatem lizbońskim, a także zarządzania EASA zgodnie ze wspólnym podejściem Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji do agencji zdecentralizowanych UE z lipca 2012 r. To ostatnie porozumienie obejmuje także znormalizowanie nazw agencji Unii Europejskiej, w związku z czym nazwa Europejskiej

¹⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 r. (Dz.U. L 309 z 24.11.2009, s. 51).

¹⁹ Zob. art. 65a rozporządzenia (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. (Dz.U. L 79 z 19.3.2008, s. 1), ze zmianami.

5.2. Skoncentrowanie działalności organizacji Eurocontrol na zarządzaniu europejską siecią ATM oraz na jej funkcjonowaniu

Eurocontrol odgrywa znaczącą rolę we wdrażaniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Organizacja ustanowiona pierwotnie w celu zapewnienia wspólnego systemu kontroli ruchu lotniczego w sześciu państwach europejskich²⁰ z upływem czasu podjęła szeroki zakres zadań związanych z zarządzaniem ruchem lotniczym i stała się jednym z głównych centrów wiedzy fachowej w tym zakresie. Po rozszerzeniu kompetencji UE na kwestie zarządzania ruchem lotniczym organizacja Eurocontrol rozpoczęła proces reorganizacji w celu dostosowania się do polityki jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej: po pierwsze w celu poszanowania zasady rozdzielenia działalności regulacyjnej od zapewniania służb, a po drugie w celu uniknięcia powielania działań w związku z rosnącą rolą Komisji i EASA w zakresie kształtowania polityki, regulacji prawnych, certyfikacji i nadzoru. Unia Europejska stała się członkiem tymczasowym tej organizacji w 2003 r. Trwająca reforma Eurocontrolu ułatwiła wyznaczenie tej organizacji jako organu weryfikującego skuteczność działania w 2010 r. oraz menedżera sieci w 2011 r., a także – począwszy od 2007 r. – jej udział jako członka założyciela we wspólnym przedsięwzięciu SESAR.

Ponadto, w celu lepszej koordynacji działań, UE i Eurocontrol podpisały w 2012 r. porozumienie wysokiego szczebla, w którym uznano, że Eurocontrol może przyczynić się do ustanowienia skutecznego europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym poprzez wspieranie UE w pełnieniu funkcji jednego europejskiego organu regulacyjnego. W tym zakresie organizacja Eurocontrol będzie nadal wspierać Komisję i EASA w opracowywaniu zasad i przepisów.

Znaczące kroki zostały już podjęte, a ostatnia część procesu reformy organizacji Eurocontrol rozpoczęła się w roku 2013. Zachowuje ona charakter organizacji międzyrządowej, a jej statut oraz organy decyzyjne (np. Rada Tymczasowa) nie odzwierciedlają jeszcze niedawnych zmian wynikających z reformy. Komisja popiera bieżącą reformę organizacji Eurocontrol, która skoncentruje się na zarządzaniu europejską siecią ATM i jej funkcjonowaniu. Szczególne znaczenie tej roli zostało już uznane przez UE w postaci upoważnienia udzielonego organizacji Eurocontrol do realizacji funkcji menedżera sieci powołanego na mocy przepisów dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Funkcje te mogłyby zostać dodatkowo wzmocnione – a efektywność sieci ulec dalszej poprawie – w przypadku gdyby menedżer sieci został obciążony dodatkowymi funkcjami sieciowymi lub zajął się zlecaniem na zewnątrz scentralizowanych usług, z których mogłyby korzystać instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. Zmiany te powinny być wprowadzane w pełnej zgodności z ramami prawnymi jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz procesem wdrażania systemu SESAR. Ponadto nie mogą one zostać wdrożone bez zmian w zakresie środowiska zarządzania organizacją w kierunku silniejszego przewodnictwa branży (zob. sekcja 4.2).

Tymczasowe organy zarządzające organizacją Eurocontrol rozpoczęły dyskusję na temat jej reformy w maju 2013 r. Komisja ma zamiar wnieść wkład do tej dyskusji poprzez koordynację stanowisk państw członkowskich w celu zagwarantowania szybkiej zmiany konwencji Eurocontrol, począwszy od 2014 r., oraz skoncentrowania działalności organizacji Eurocontrol na zadaniach operacyjnych, w których dysponuje największą wiedzą fachową.

²⁰

Belgia, Francja, Republika Federalna Niemiec, Luksemburg, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo.

6. WNIOSKI

Utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej pozostaje zasadniczym priorytetem europejskiej polityki lotniczej, przedstawiającym niewykorzystany jeszcze potencjał znacznych oszczędności dla sektora lotnictwa, a w istocie dla całej gospodarki europejskiej. Na podstawie analizy przedstawionej w niniejszym komunikacie i powiązanej z nim oceny skutków Komisja proponuje pakiet legislacyjny (SES2+), aby skonsolidować i w miarę możliwości przyspieszyć proces reformy zarządzania ruchem lotniczym w Europie poprzez dalsze eliminowanie niedociągnięć w zakresie zapewniania służb żeglugi powietrznej oraz poprzez kontynuację działań zmierzających do scalenia europejskiego systemu ATM. Wnioski legislacyjne uwzględniają podejście ewolucyjne, a nie rewolucyjne, oraz stanowią rozwinięcie wcześniejszych reform, a nie czynnik je zastępujący. Powinny one jednak znacząco przyczynić się do przekształcenia w nadchodzących latach europejskiego systemu ATM w skuteczniej zintegrowaną operacyjnie przestrzeń powietrzną, przyjmując za podstawę wyniki osiągnięte od 2004 r.