



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 20.12.2007
KOM(2007) 845 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

**Pierwsze sprawozdanie na temat wykonania przepisów dotyczących Jednolitej
Przestrzeni Powietrznej:
dotychczasowe osiągnięcia i dalsze działania**

KOMUNIKAT KOMISJI

Pierwsze sprawozdanie na temat wykonania przepisów dotyczących Jednolitej Przestrzeni Powietrznej: dotychczasowe osiągnięcia i dalsze działania

1. WPROWADZENIE

Po znacznych opóźnieniach w 1999 r. inicjatywa Jednolitej Przestrzeni Powietrznej ruszyła w roku 2000. Bazując na zaleceniach zawartych w sprawozdaniu nowo powołanej grupy wysokiego szczebla, Komisja przygotowała pod koniec 2001 roku pakiet legislacyjny, który został przyjęty przez Parlament Europejski i Radę w marcu 2004 r. i wszedł w życie miesiąc później.

Pakiet legislacyjny obejmował cztery części: rozporządzenie ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej („rozporządzenie ramowe”)¹ rozporządzenie ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej („rozporządzenie w sprawie zapewniania służb”)² rozporządzenie w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej³ oraz rozporządzenie w sprawie interoperacyjności europejskiej sieci zarządzania ruchem lotniczym („rozporządzenie w sprawie interoperacyjności”)⁴

Zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia ramowego Komisja dokonuje oceny stosowania przepisów dotyczących Jednolitej Przestrzeni Powietrznej i okresowo przekazuje sprawozdania do Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdania te powinny zawierać ocenę wykonywania przepisów, w tym informacje na temat rozwoju sytuacji w tym sektorze, w świetle pierwotnych założeń oraz mając na uwadze przyszłe potrzeby.

Niniejsze sprawozdanie jest pierwszym sprawozdaniem z postępów w wykonaniu przepisów i przedstawia stanowisko Komisji dotyczące potrzeby dalszego rozwoju Jednolitej Przestrzeni Powietrznej.

Sprawozdanie to zawiera również liczne zalecenia opracowane przez drugą grupę wysokiego szczebla (GWS), powołaną przez wiceprzewodniczącego Barrota w celu zbadania przyszłych ram prawnych europejskiego transportu lotniczego, które zostały przedstawione w jej sprawozdaniu z lipca 2007 r.

¹ Rozporządzenie (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, Dz.U. 96 z 31.3.2004, str. 1.

² Rozporządzenie (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb żeglugi powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, Dz.U. 96 z 31.3.2004, str. 10.

³ Rozporządzenie (WE) nr 551/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, Dz.U. 96 z 31.3.2004, str. 20.

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 552/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym, Dz.U. 96 z 31.3.2004, str. 26.

2. POTRZEBA UDZIAŁU WSPÓLNOTY W ZARZĄDZANIU RUCHEM LOTNICZYM

2.1. Kontekst

Polityka wspólnotowa odniosła wiele sukcesów w dziedzinie transportu lotniczego. Dzięki liberalizacji zmniejszyły się ceny biletów, a konsumenci zyskali szerszy wybór. Rozszerzenie Unii Europejskiej i aktywna europejska polityka sąsiedztwa sprawiły, że europejski rynek transportu lotniczego powiększył się do trzydziestu siedmiu krajów zamieszkałych przez 500 milionów obywateli. Lotnictwo musi również sprostać rosnącym, wciąż zmieniającym się potrzebom społeczeństwa oraz odpowiedzieć na rosnące zaniepokojenie jakie budzi jego wpływ na środowisko. Konkurencyjny i zorganizowany z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju sektor transportu lotniczego wymaga sprawnego systemu zarządzania ruchem lotniczym (ATM).

ATM w połączeniu z lotniskami stanowi infrastrukturę lotnictwa. Infrastruktura ta będzie musiała obsługiwać ruch lotniczy, który do 2020 r. znacząco wzrośnie. Starzejące się rozwiązania techniczne i systemy doprowadzą niechybnie do „kryzysu przepustowości” i zaostrzenia się niekorzystnego wpływu wywieranego na środowisko, jeśli sektor lotniczy nie wykona wielkiego kroku naprzód pod względem stosowanych rozwiązań technicznych. Już w chwili obecnej zakłócenia takie jak opóźnienia statków powietrznych, zdarzenia wywołane złymi warunkami atmosferycznymi i wypadki wpływają w znaczący sposób na cały system i unaocniają powiązania istniejące w europejskim systemie transportu lotniczego.

W związku z przewidywanym wzrostem zapotrzebowania na transport lotniczy konieczna jest modernizacja strukturalna i techniczna całego sektora zarządzania ruchem lotniczym w Europie. Dynamika tego procesu, w połączeniu ze stałym wzrostem ruchu lotniczego sprawi, że ATM pozostanie ważnym i atrakcyjnym pracodawcą.

2.2. Istniejące obecnie ograniczenia ATM

Jedynie zarządzanie ruchem lotniczym może zapewnić zachowanie bezpiecznych odległości pomiędzy szybko lecącymi statkami powietrznymi oraz umożliwić dostęp do sieci ATM. Kontroler ruchu lotniczego zna zarówno „wąskie gardła” i niebezpieczne skrzyżowania w europejskiej przestrzeni powietrznej, jak i odpowiednie procedury łagodzące ich skutki, które są konieczne w skomplikowanej sieci tras.

ATM w sposób naturalny jest monopolistą i z zasady ma prawo dochodzić zwrotu wszystkich kosztów od użytkowników przestrzeni powietrznej, bez względu na jakość świadczonych usług. Ta zasada zwrotu kosztów nie zapewnia wystarczającej motywacji do podnoszenia jakości usług lub ich efektywności pod względem kosztów, ani do zmodernizowania systemu.

Rola i znaczenie transportu lotniczego gwałtownie wzrastały w latach 50. i 60., w epoce, gdy był on bezpośrednio kontrolowany przez państwo i uważany za symbol suwerenności narodowej. W latach 70. państwa zaczęły przekazywać nierządowe funkcje lotnictwa sektorowi pozostawiając jednak struktury regulacyjne zarządzania ruchem lotniczym w gestii ciał międzyrządowych.

W opinii wyrażonej przez grupę wysokiego szczebla oraz komisję Eurocontrol ds. oceny wyników z 2007 r. podejście międzyrządowe, zgodnie z którym państwa wdrażają zasady uznaniowo, a zatem w sposób niejednolity, nie przyczynia się do stworzenia równych warunków konkurencji. Nie jest jasny zakres kompetencji przysługujący państwom, organom,

liniom lotniczym i instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej. Międzyrządowy proces podejmowania decyzji jest często powolny i nieskuteczny oraz napotyka trudności w kwestiach dotyczących rozdrobnienia systemu wzdłuż granic państwowych. Dlatego właśnie Wspólnota powinna być główną siłą napędową ATM.

ATM w Europie charakteryzuje się wysokim stopniem rozdrobnienia, co powoduje znaczny wzrost kosztów dodatkowych ponoszonych przez użytkowników przestrzeni powietrznej, wydłuża niepotrzebnie loty, zwiększając niekorzystny wpływ wywierany na środowisko spowalnia wprowadzanie nowych rozwiązań technicznych i procedur oraz osłabia znaczenie działań podejmowanych w celu podniesienia wydajności. Uniemożliwia również rozwinięcie się efektu skali w sektorze ATM, prowadzi do powstawania nieoptymalnych w swych rozmiarach ośrodków kontroli ruchu na trasie oraz do powielania systemów nieobjętych normalizacją wraz z odnośnymi kosztami utrzymania. Oszacowano, że ograniczając rozdrobnienie można ograniczyć koszty o sumę rzędu 2 mld EUR rocznie⁵.

Obecna europejska sieć tras stanowi w dalszym ciągu zlepek tras krajowych, co sprawia, że sieć tras kontynentalnych jest o około 15 % mniej wydajna od sieci tras krajowych i często nie przystaje do potrzeb ruchu europejskiego. Najkrótsze dostępne trasy pozostają niewykorzystane w pełni z powodu braku precyzyjnych informacji przekazywanych w czasie rzeczywistym⁶. Powoduje to dodatkowe obciążenie finansowe linii lotniczych w wysokości około 1,4 mld EUR oraz emisję dodatkowych 4,8 mln ton CO₂ do środowiska rocznie.

Wart 8 mld EUR rynek służb żeglugi powietrznej jest wyraźnie podzielony wzdłuż granic. Podczas gdy w innych sektorach tego typu bariery są znoszone, istnienie dwudziestu siedmiu krajowych usługodawców wiąże się z taką samą liczbą odmiennych procedur, wyposażenia, podejść operacyjnych i kosztów ogólnych. Z operacyjnego punktu widzenia liczba centrów kontroli obszaru mogłaby zostać zmniejszona z obecnych 50 do 10⁷. Zintegrowanie świadczenia usług w większych ośrodkach w ramach funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej przyczyniłoby się w znacznym stopniu do poprawy rentowności.

Pomimo ogólnego postępu technicznego w dziedzinie lotnictwa, kontrola ruchu lotniczego (ATC) pozostaje w dalszym ciągu domeną rzemieślników. Podczas gdy kokpity zostały w pełni zautomatyzowane, systemy ATC i metody pracy kontrolerów ruchu lotniczego pozostały w zasadzie niezmienione. Odpowiedzią na wzrost ruchu lotniczego jest w głównej mierze otwieranie nowych „sektorów” wraz z proporcjonalnym wzrostem zatrudnienia i związanych z tym kosztów. W zasadzie wyczerpały się już możliwości dalszego stosowania tego typu podejścia i – o ile nie zostaną podjęte radykalne działania mające na celu przyspieszenie modernizacji technicznej – za 5 do 10 lat grozi nam zablokowanie przepustowości.

3. OCENA JEDNOLITEJ EUROPEJSKIEJ PRZESTRZENI POWIETRZNEJ

Przyjęcie przepisów dotyczących Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES) sprawiło, że zarządzanie ruchem lotniczym weszło w zakres kompetencji Wspólnoty, i dało

⁵ Komisja ds. oceny wyników działania (PRC), grudzień 2006 r., „Ocena wpływu Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej na działanie ATM”, str. 24.

⁶ PRC, 2007 r. „Ocena zarządzania ruchem lotniczym w Europie w 2006 r.”, Eurocontrol, str. 51 i dalsze.

⁷ USA zarządzają dwa razy większym ruchem przy pomocy 20 ośrodków kontroli ruchu na trasie i mają zamiar ograniczyć ich liczbę.

solidną podstawę prawną w odniesieniu do szerokiej gamy działań. W ciągu trzech lat od momentu wejścia w życie tych przepisów wiele z podjętych działań zostało uwieńczonych sukcesem, wiele innych jest w trakcie realizacji, a realizacja niektórych z nich nie posunęła się w widoczny sposób. Ponadto w trakcie procesu wdrażania oraz na skutek zmian zachodzących w tej dziedzinie wykryto szereg słabych punktów w obecnie obowiązujących przepisach.

3.1. Osiągnięcia

a) Prawne i instytucjonalne ramy Jednolitej Przestrzeni Powietrznej

Najważniejszym zadaniem w odniesieniu do SES było utworzenie ram instytucjonalnych umożliwiających podjęcie wspólnotowych działań. Ramy te tworzą strukturę dla działań partnerskich wszystkich zainteresowanych stron:

- Komitet ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej przekazuje strategiczne opinie państw i wspiera Komisję w trakcie przyjmowania przepisów wykonawczych w ramach procedury komitologii.
- Branżowy Organ Konsultacyjny umożliwia wszystkim stronom sektora wypowiedzenie się na temat wykonania przepisów
- Dzięki agencji Eurocontrol możliwa jest synergia w zakresie środków wsparcia technicznego i opracowywania przepisów wykonawczych na poziomie Wspólnoty.

We wspólnotowym procesie podejmowania decyzji biorą też udział przedstawiciele ministerstw obrony narodowej.

b) Oddzielenie świadczenia usług od działań regulacyjnych

Udało się spełnić podstawowy warunek bezpieczeństwa i oddzielić zapewnienie służb żeglugi powietrznej od działań regulacyjnych, a każde państwo ustanowiło krajowe organy nadzorcze (NSA)⁸. Od dnia 20 czerwca 2007 r. instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej zostały objęte certyfikacją krajowych organów nadzorczych zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 2096/2005 ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej⁹.

c) Postępy w dziedzinie bezpieczeństwa

Nie zapomniano o wymogach bezpieczeństwa, w odniesieniu do których przyjęto rozporządzenie¹⁰ przekazujące krajowym organom nadzorczym nadzór nad bezpieczeństwem w zarządzaniu ruchem lotniczym, w uzupełnieniu do wspólnych wymogów.

d) Harmonizacja licencjonowania kontrolerów

Zharmonizowany poziom kompetencji i zwiększona mobilność pracowników zostaną zapewnione dzięki przyjęciu dyrektywy 2006/23/WE w sprawie wspólnotowej licencji

⁸ Prace związane z tworzeniem NSA w jednym z państw członkowskich są na ukończeniu.

⁹ Dz.U. L 335 z 21.12.2005, str. 13.

¹⁰ Dz.U. L 291 z 9.11.2007, str. 16.

kontrolera ruchu lotniczego¹¹, która określa wspólne wymogi oraz wspólne normy w zakresie szkolenia.

e) Przejrzystość opłat

Pełna przejrzystość przy określaniu opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej została zapewniona poprzez przyjęcie rozporządzenia Komisji (WE) nr 1794/2006 ustanawiającego wspólny schemat opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej¹², które ustanawia wymóg udostępniania pełnych informacji o podstawie kosztowej przez instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego oraz przeprowadzania konsultacji na ten temat wśród użytkowników przestrzeni powietrznej.

f) Postępy w racjonalnym wykorzystaniu przestrzeni powietrznej

W celu ułatwienia racjonalnego wykorzystania przestrzeni powietrznej przyjęto rozporządzenie Komisji (WE) nr 2150/2005¹³ ustanawiające wspólne zasady elastycznego użytkowania przestrzeni powietrznej oraz rozporządzenie Komisji nr 730/2006¹⁴ w sprawie klasyfikacji przestrzeni powietrznej w górnej warstwie przestrzeni powietrznej.

g) Przyspieszenie modernizacji

Tymczasem podjęto pierwsze kroki w celu przyspieszenia modernizacji technicznej mającej zapewnić przepustowość. Obecnie realizowana jest faza planowania SESAR, a w ramach fazy opracowywania wspólnego przedsięwzięcia SESAR¹⁵ przygotowano już plan główny, który ma zostać opublikowany na wiosnę 2008 r.

h) Cel: zapewnienie sprzętu interoperacyjnego

Utworzono skuteczny mechanizm ds. interoperacyjności w celu przyjęcia przepisów wykonawczych oraz opracowania specyfikacji wspólnotowych w odniesieniu do systemów technicznych i ich wykorzystania operacyjnego. Mechanizm ten umożliwi skuteczną realizację działań wynikających z badań SESAR.

3.2. Prace w toku

a) Ocena skuteczności działania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej

Rozporządzenie ramowe przewiduje ocenę skuteczności działania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (ANSP). W 2008 r. rozpocznie się gromadzenie oraz porównywanie danych. Zapewni to solidną podstawę do dalszego rozwoju Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej.

b) Wzajemna ocena krajowych organów nadzorczych

¹¹ Dz.U. L 114 z 27.4.2006, str. 22.

¹² Dz.U. L 341 z 7.12. 2006 r., str. 3.

¹³ Dz.U. L 342 z 24.12.2005, str. 20.

¹⁴ Dz.U. L 128 z 16.5.2006, str. 3.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) Dz.U. L 64 z 2.3.2007, str. 1.

W celu zapewnienia jednolitego poziomu bezpieczeństwa i jednakowego stosowania wspólnotowych wymogów przewiduje się wprowadzenie wzajemnej oceny krajowych organów nadzorczych. Po zakończeniu w lipcu 2007 r. pierwszego procesu certyfikacji przeprowadzonego przez krajowe organy nadzorcze, wraz z pierwszymi wizytacjami na początku 2008 r. zostanie wprowadzona praktyka wzajemnej oceny.

c) Przejrzystość opłat

Pierwsza ocena przeprowadzona zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym wspólny schemat opłat, mająca na celu zapewnienie większej przejrzystości przy określaniu, ustalaniu i pobieraniu opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej, będzie miała miejsce po tym, jak w listopadzie 2007 r. zostaną udostępnione pierwsze dane finansowe. Przejrzystość ta jest zgodna ze zobowiązaniem Komisji, która dąży do realizacji zasady równego pobierania opłat w lotnictwie, czego dowód stanowi proponowana dyrektywa w sprawie opłat lotniskowych¹⁶.

d) Projektowanie przestrzeni powietrznej

Rozpoczął się proces przekazywania agencji Eurocontrol kompetencji w zakresie opracowania szeregu projektów rozporządzeń odnoszących się do przestrzeni powietrznej, a dotyczących utworzenia europejskiego górnego rejonu informacji powietrznej (EUIR), klasyfikacji dolnej przestrzeni powietrznej oraz wspólnych zasad przy projektowaniu tras i sektorów. Postępy we wszystkich trzech dziedzinach są dosyć powolne i Komisja poszukuje rozwiązań alternatywnych.

e) Funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej

Kluczowym elementem SES jest utworzenie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB), które zostały pomyślane jako mechanizmy zapewniające maksymalną przepustowość i wydajność sieci zarządzania ruchem lotniczym. Podjęto szereg inicjatyw dotyczących FAB, jednak prace posuwają się wolno, a każda z nich ma odmienne cele, odmienny stopień zaawansowania i przynosi odmienne korzyści. Większość inicjatyw jest w dalszym ciągu na etapie badania wykonalności, a tylko jedna wkracza w fazę realizacji¹⁷.

3.3. Niezadowalające postępy w obszarach o kluczowym znaczeniu

Jednolita Przestrzeń Powietrzna nie przyniosła oczekiwanych wyników w niektórych ważnych dziedzinach. Przede wszystkim koncepcja funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej nie przynosi spodziewanych korzyści pod względem poprawy wydajności lotów, ograniczenia kosztów oraz rozdrobnienia.

Utworzenie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej jest uznawane za nowe wyzwanie, które napotyka na poważne trudności techniczne i organizacyjne, a jednocześnie kwestią sporną pozostaje suwerenność, szczególnie związana z zakresem odpowiedzialności państw członkowskich i ich zobowiązaniami dotyczącymi ich przestrzeni powietrznej oraz zaangażowaniem sił obronnych. Została ona wykorzystana przez przeciwników zwiększonej współpracy transgranicznej i integracji do zahamowania całego procesu, zamiast stanowić

¹⁶ COM(2006) 820 wersja ostateczna z 24.1.2007.

¹⁷ Tworzenie SES poprzez funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej: Śródkresowe sprawozdanie na temat zaawansowania projektu, COM (2007) 101 wersja ostateczna

punkt wyjścia do opracowania nowych ramowych mechanizmów pozwalających na korzystanie z suwerenności.

Pomimo że obecnie obowiązujące przepisy oddają do dyspozycji skuteczne narzędzia umożliwiające poprawę skuteczności działania, takie jak: wyznaczanie instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, rozdzielanie służb, wykorzystanie bodźców ekonomicznych, ustalanie wysokości opłat uiszczanych przez użytkowników, wprowadzanie zmian w strukturze tras, tworzenie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, racjonalizacja infrastruktury¹⁸ itp., to jednak państwa członkowskie nie wykorzystały ich odpowiednio, w sposób pozwalający na poprawę wydajności pod względem kosztów lub jakości świadczonych usług.

Poczyniono niewielkie tylko postępy w zakresie skutecznego projektowania i wykorzystania struktury europejskich tras, a co za tym idzie nie jest odczuwana poprawa ani w zakresie wydajności lotów, ani pod względem wpływu na środowisko.

3.4. Nowe wyzwania

Ochrona środowiska: W świetle ustaleń naukowych to działalność człowieka jest główną przyczyną zmian klimatycznych. W tej chwili udział lotnictwa w łącznej emisji gazów cieplarnianych z terenu UE wynosi zaledwie 3 %, lecz stale wzrasta. Obecnie obowiązujące przepisy dotyczące Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej praktycznie ignorują możliwy wkład ATM w tej dziedzinie. Poprawa struktury tras, bardziej racjonalne ich wykorzystanie oraz nowe procedury operacyjne powinny w znacznym stopniu ograniczyć czas lotów, zużycie paliwa i koszty, a zatem ograniczyć także niekorzystny wpływ wywierany na środowisko i zmiany klimatyczne. Ograniczenie to szacuje się na 4,8 mln ton CO₂ rocznie. Obok bezpośrednich emisji, lotnictwo wywiera również wpływ na ilość chmur typu cirrus i może zająć potrzeba wprowadzenia środków ATM zapobiegających temu zjawisku.

Opóźnienia nie są w tej chwili głównym powodem wprowadzenia zmian, ponieważ po zahamowaniu wzrostu lotnictwa zanotowanym po wypadkach z 11 września 2001 r., oraz po zwiększeniu przepustowości lotów po trasie przez wprowadzenie zmniejszonych odległości w pionie, liczba opóźnień w Europie zmniejszyła się i pomimo rekordowego ruchu w ostatnich latach utrzymuje się na niskim poziomie. Można jednak oczekiwać, że w obliczu trwałego wzrostu problem ten pojawi się ponownie, jak zdają się wskazywać prognozy opóźnień na 2008 r.

Gospodarka: W wyniku niestabilności światowego rynku energetycznego ceny paliwa ogromnie wzrosły. Wskutek tego wysiłki podjęte przez sektor lotnictwa skoncentrowały się na zwiększeniu kontroli kosztów i poprawie wydajności lotów oraz wydajności ekonomicznej. Z tego względu głównym bodźcem do wprowadzenia zmian stały się w tej chwili nierentowność instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oraz niska wydajność lotów.

¹⁸ COREPER, 2006, Ocena wpływu inicjatywy SES na skuteczność zarządzania ruchem lotniczym, Bruksela, str. iii.

4. PRZYSPIESZENIE STRATEGII WDRAŻANIA

Główną przyczyną niepowodzeń w dziedzinie poprawy skuteczności działania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym jest rozdrobnienie. Problem ten można rozwiązać jedynie wówczas, gdy działania takie jak podejście ramowe w odniesieniu do skuteczności działania, tworzenie struktur regulacyjnych oraz szybkie wprowadzanie nowych technologii będą podejmowane na poziomie Wspólnoty (zob. sprawozdanie GWS 1*).

Strategia mająca przynieść postępy w tej dziedzinie koncentruje się na podejściu opartym na poprawie skuteczności, tak aby rozwiązać problem 3 mld EUR rocznych kosztów związanych z niewydajnością oraz zewnętrznymi kosztami środowiskowymi powodowanymi przez obecny system.

4.1. Ukierunkowanie na poprawę skuteczności działania

4.1.1. Ramy sprzyjające poprawie skuteczności działania

Aby osiągnąć lepsze rezultaty w zakresie bezpieczeństwa, wydajności, przepustowości i rentowności, należy wprowadzić podejście ukierunkowane na poprawę skuteczności działania (zob. sprawozdanie GWS 4*) wraz z odpowiednimi bodźcami pozytywnymi i negatywnymi, ukierunkowującymi proces zmian. W ramach takiego podejścia można by ustalić kryteria konwergencji SES na poziomie europejskim oraz upoważnić krajowe organy nadzorcze aby uzgodniły poszczególne cele w zakresie poprawy skuteczności działania i nadzorowały ich realizację. Ustalenie kryteriów konwergencji na wysokim poziomie, ocena poszczególnych celów oraz sprawowanie nadzoru nad ich realizacją przez krajowe organy nadzorcze wymagałyby utworzenia niezależnego organu oceniającego skuteczność działania na poziomie Wspólnoty.

Sprawozdanie grupy wysokiego szczebla sugeruje, że działanie instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej może ulec poprawie dzięki zastosowaniu mechanizmów rynkowych regulujących usługi niezmonopolizowane. Należałoby poddać analizie rentowność tych instytucji oraz związane z tym regulacyjne środki nadzoru.

W przypadku gdy usługi są świadczone przez naturalnego monopolistę, Komisja proponuje pełne wykorzystanie podejścia opartego na skuteczności działania oraz nadzór na poziomie Wspólnoty.

4.1.2. Utworzenie struktury europejskiej doprowadzi do wzrostu wydajności

Skuteczność działania transeuropejskiej sieci zarządzania ruchem lotniczym zależy od optymalizacji zarządzania skąpymi zasobami: pasami startowymi, przestrzenią powietrzną oraz zakresami częstotliwości. Utworzenie najbardziej wydajnej sieci oraz umożliwienie swobodnego przepływu informacji by usprawnić jej działanie to prawdziwe wyzwanie.

Przyjęcie prawdziwie „sieciowego” podejścia przyniosłoby zyski w wysokości co najmniej 6 % lub około 50 km na jeden lot. Aby zyski te były możliwe, do zrealizowania niezależny organ oceniający skuteczność działania powinien monitorować wydajność sieci oraz ustalać ambitne cele.

Za ulepszenie projektu tras i sektorów z uwzględnieniem podejścia „sieciowego” powinien być odpowiedzialny organ zarządzający siecią, w którym znaleźliby się przedstawiciele wszystkich zainteresowanych stron, łącznie z przedstawicielami sił obronnych. Organ ten powinien również być główną siłą wspierającą wzrost znaczenia centralnych służb planowania przepustowości i zarządzania ruchem lotniczym oraz optymalizację przepustowości lotnisk przez określenie jasnych zasad regulujących dostęp do sieci i wydajne wykorzystanie tras. Wysokość opłat ustalonych w oparciu o najkrótszą odległość stanowi silną zachętę do realizacji celów wydajności, rentowności oraz celów z zakresu ochrony środowiska (zob. **sprawozdanie GWS 9***). Potencjalne ograniczenie szkodliwych emisji dzięki zoptymalizowaniu tras szacuje się na około 6 do 12 % całkowitych emisji pochodzących z lotnictwa.

4.1.3. Funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej

Podejście ukierunkowane na poprawę skuteczności działania, mające na celu ograniczenie rozdrobnienia oraz zwiększenie wydajności systemu, powinno przyspieszyć integrację służb żeglugi powietrznej w funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej tam, gdzie jest to stosowne i korzystne. Złożoność tego typu integracji jest powszechnie rozumiana, prawdziwą przeszkodę stanowią jednak względy polityczne. Komisja rozważy przedstawiony przez grupę wysokiego szczebla pomysł powołania koordynatora ds. systemu lotnictwa (zob. **sprawozdanie GWS 5***), którego zadaniem byłoby wspieranie większego zaangażowania politycznego wśród państw członkowskich i stron zainteresowanych. Państwa powinny podjąć polityczne zobowiązanie w kwestii utworzenia funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej do 2010 r. z terminem realizacji do końca 2012 r. Proponowane funkcje zarządzania siecią i regulowania skuteczności działania powinny również umożliwić ocenę przydatności i dodanej wartości inicjatywy dotyczącej FAB z perspektywy sieci. Możliwość wykorzystania istniejących organów do pełnienia tych dwóch funkcji zostanie poddana analizie.

4.1.4. SESAR – rozwiązanie problemu kryzysu przepustowości

Problem kryzysu przepustowości może być rozwiązany tylko przy pomocy innowacji technicznych zaproponowanych w programie SESAR, w ścisłym połączeniu ze środkami mającymi na celu poprawę przepustowości lotnisk (zob. **sprawozdanie GWS 7***). Innowacje techniczne mogą dać rezultaty jedynie wtedy, gdy system nie będzie podlegał rozdrobnieniu. Z tego względu niezbędne są zarówno synchronizacja rozmieszczenia, jak i uniknięcie nakładania się kompetencji w przyszłym systemie. Skutki racjonalizacji w ramach programu SESAR w dziedzinie badań i rozwoju powinny objąć cały proces. Krótkoterminowe inicjatywy mające na celu poprawę przepustowości mogą wymagać koordynacji na poziomie Wspólnoty w celu zapewnienia skutecznego wdrożenia.

4.2. Jasno określone otoczenie regulacyjne

Polityka jednolitego rynku oznacza jednolite przepisy. Należy wykluczyć możliwość powielania przepisów pochodzących z innych struktur lub ich pokrywanie się. Rozdrobnienie środków regulacyjnych zaciemnia obraz podziału kompetencji i przekłada się na obciążenie krajowych administracji niepotrzebnymi kosztami.

Skuteczne wykorzystanie **podejścia wspólnotowego** w celu zapewnienia **lepszego otoczenia regulacyjnego** (zob. **sprawozdanie GWS 3***) zależy od ścisłej współpracy między Wspólnotą i państwami członkowskimi oraz od zaangażowania państw (zob. **sprawozdanie GWS 10***), które

są odpowiedzialne za przestrzeń powietrzną, na rzecz procesu zmian i przekazania większych kompetencji sektorowi (zob. sprawozdanie GWS 2*). Partnerstwo to obejmuje również udział struktur wojskowych¹⁹ oraz państw spoza UE przy wykorzystaniu odpowiednich mechanizmów. Zapewnienie sprawnie działającej przestrzeni lotniczej wymaga zaangażowania państw spoza UE w proces opracowywania ram prawodawstwa UE.

Komisja przygotowuje **rozszerzenie zakresu kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego (EASA)** na kwestie związane z lotniskami, służbami żeglugi powietrznej i zarządzaniem ruchem lotniczym, tak aby objąć wszystkie ogniwa łańcucha bezpieczeństwa (zob. sprawozdanie GWS 8*). W zakres tych kompetencji wchodzić będzie opracowywanie i wspieranie przepisów dotyczących bezpieczeństwa oraz monitorowanie ich wykonania przez państwa członkowskie. EASA stanie się również w sposób naturalny platformą dla certyfikacji i nadzoru nad bezpieczeństwem służb działających na skalę europejską (np. EGNOS/Galileo).

Przepisy regulujące rentowność i skuteczność działania Można oczekiwać wzrostu skuteczności działania, jeśli na mechanizm ustalania cen będą mieli bezpośrednio wpływ użytkownicy przestrzeni powietrznej. Naturalni monopolisci powinni podlegać surowszym procedurom, aby uzasadnić prowadzoną politykę inwestycyjną i stosowaną podstawę kosztową. Taka struktura zarządzająca, początkowo utworzona na poziomie regionalnym, przyczyniłaby się do sprawiedliwego ustalania wysokości opłat. Tam gdzie istnieją warunki dla istnienia większej liczby usługodawców, struktury zarządzające powinny zadbać o zapewnienie uczciwej konkurencji.

Podejście ukierunkowane na skuteczność działania będzie regulowane na poziomie Wspólnoty. Funkcje te powinny obejmować: określanie celów konwergencji SES, monitorowanie mające na celu zapewnienie, że poszczególne cele konwergencji uzgodnione przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej i krajowe organy nadzorcze są spójne z celami SES oraz że są prawidłowo realizowane. Na wypadek gdyby poszczególne cele z zakresu skuteczności działania nie zostały uznane za spójne lub nie były realizowane, należałoby przewidzieć środki wykonawcze na poziomie UE.

Technologia: W odniesieniu do modernizacji technicznej oczekuje się, że w 2008 r. plan główny SESAR zostanie zatwierdzony i wspólne przedsięwzięcie SESAR zacznie w pełni funkcjonować. Jednak rozmieszczenie systemu SESAR wymagać będzie zupełnie innej struktury organizacyjnej (zob. sprawozdanie GWS 5*). Jeśli pozostawi się obecną rozdrobnioną strukturę systemu zarządzania ruchem lotniczym, to pozytywny wpływ nowych rozwiązań technicznych na działanie systemu może być ograniczony, przy jednoczesnym niepotrzebnym wzroście obciążenia finansowego. Korzyści płynące z rozdzielenia infrastruktury i świadczenia usług zostaną również przeanalizowane.

Eurocontrol: Komisja wspiera zalecenia zamieszczone w sprawozdaniu grupy wysokiego szczebla w odniesieniu do reformy agencji Eurocontrol (zob. sprawozdanie GWS 6*), w sprawie: rozdzielenia wybranych funkcji, przekazania EASA kompetencji w odniesieniu do regulacji zasad bezpieczeństwa, większej przejrzystości oraz kontroli działań agencji Eurocontrol w zakresie wszystkich pełnionych funkcji oraz zwiększonej roli sektora w zarządzaniu. Ratyfikacja poprawionej konwencji Eurocontrol może nastąpić dopiero po przeprowadzeniu

¹⁹ W skład komitetu ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej wchodzi po dwóch przedstawicieli z każdego państwa członkowskiego: jeden cywilny i jeden wojskowy.

niezbędnych reform w tej agencji oraz po utworzeniu odpowiednich instytucjonalnych ram, określających jasno jej rolę w strukturze SES oraz dających jej również możliwość realizacji pewnych zadań na rzecz Wspólnoty, koniecznych do stworzenia SES.

5. WNIOSKI

Transport lotniczy stoi w obliczu poważnych wyzwań, którym może sprostać jedynie w wyniku podjęcia wspólnych wysiłków przez sektor, państwa członkowskie, siły wojskowe, kraje trzecie i partnerów społecznych, przy pełnym wykorzystaniu istniejących mechanizmów konsultacyjnych przewidzianych dla SES. Komisja będzie pełniła w tym procesie powierzona jej rolę.

Na podstawie niniejszego sprawozdania z wdrożenia SES oraz zgodnie z wnioskami Komisji ds. oceny wyników i grupy wysokiego szczebla, Komisja przedstawi w drugim kwartale 2008 r. konkretne propozycje dotyczące drugiego pakietu przepisów w sprawie utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, rozszerzenia kompetencji EASA oraz w sprawie centralnego planu SESAR.

*Patrz załącznik

ANNEX

High Level Group Report

To facilitate cross-reference between the Commission recommendations in Section 4 (Accelerating the Implementation Strategy) and the High Level Group recommendations, the corresponding HLG Recommendation (HLG 1, 2 .. etc) has been identified in the Communication

HLG Recommendation	Subject
HLG 1	EU as driving force in aviation regulation in Europe
HLG 2	Greater responsibilities for industry
HLG 3	Better regulation
HLG4	Drive improved performance
HLG5	Deliver the Single European Sky
HLG 6	Empower and focus Eurocontrol
HLG 7	Address airport capacity
HLG 8	Deliver continuously improving safety
HLG 9	Deliver environmental benefits
HLG 10	Commit member states to deliver

The Executive Summary (below) of the High Level Group Report gives more information

Executive Summary

Vice President Barrot appointed the High Level Group for the Future European Aviation Regulatory Framework in November 2006 in response to strong demand from industry, EU member states and other stakeholders to simplify and increase the effectiveness of the regulatory framework for aviation in Europe. Vice President Barrot asked the High Level Group to present a vision for the development of the aviation regulatory framework - with a particular focus on Air Traffic Management - and to provide a roadmap with practical next steps.

The High Level Group underlines the need for, and indeed urgency of, change in the regulatory framework for aviation in Europe. This is necessary to ensure alignment across the aviation system towards achieving shared objectives.

The High Level Group has faced a set of complex and occasionally conflicting objectives when considering the performance improvement objectives:

- Aviation has a key role to play in achieving the objectives of the Lisbon agenda, in terms of reducing the internal and external cost of mobility within Europe and between Europe

and the rest of the world. Like other transport modes, aviation is an important enabler of economic growth. The aviation sector itself is also a significant source of employment and technological innovation.

- At the same time capacity in the air and on the ground is increasingly scarce, the environmental impact a growing source of concern at the local and international levels, while improving safety becomes ever more challenging with increasing traffic levels.
- Additionally, aviation in Europe faces growing competition from other parts of the world for the market in Europe and the global aviation market. This emphasises the importance of finding cost-effective solutions.

To determine the priorities for change, the High Level Group has reviewed ongoing initiatives to improve the European aviation system such as the Single European Sky (SES) initiative, the inclusion of aviation in the emissions trading scheme, and the Clean Sky programme. It has concluded that **the challenge for Europe is not to embark on new system changes but to focus on accelerating the effective delivery of the existing initiatives and to strengthen the capabilities of the key players to deliver them.** The High Level Group has focused on the **SES initiative in particular.** Improved ATM can play a vital role in increasing capacity and reducing the environmental impact of aviation.

The High Level Group has therefore concentrated on two main themes: **performance** and **governance**. This leads to proposals for clear roles for the European Commission, the member states and the Eurocontrol and EASA organisations, and proposals for concrete actions to address the current and expected bottlenecks in performance. It also leads to proposals to rebalance the governance of the aviation system in Europe to enable industry (airlines, air navigation services providers (ANSPPs), airports and manufacturers) to play an appropriate role in influencing decisions that affect them. This focus has been validated by a process of stakeholder (industry, the military, professional staff associations and non-EU member states) consultation.

The High Level Group has followed the European Commission in taking 2020 as the target date for completing the major changes already initiated within Europe, in particular the Single European Sky. However, the High Level Group has targeted 2014 as the date by which its proposals must be implemented to ensure that the European aviation system remains safe, competitive and environmentally responsible. 2013 is the date when the SESAR deployment phase is due to start.

To facilitate the next steps, the High Level Group has outlined a roadmap for change. The roadmap provides for actions that can be started immediately and for putting in place a process of continuous change to respond to market developments. Because 2013 is a critical date, the High Level Group proposes a timely evaluation of its recommendations in 2011 to ensure that the necessary additional actions are taken.

The High Level Group recognises that its proposals represent a major change process challenge. This challenge can only be met if it fully involves the people working in the organisations involved in the change process. The High Level Group therefore urges the European Commission to continue the process of extensive consultation with stakeholders during the decision-making process following on from the High Level Group work. In particular, the High Level Group points to the valuable contribution that can be made by

representatives from professional staff organisations and the need for inclusive social dialogue.

The proposals of the High Level Group can be summarised in the following 10 recommendations:

HLG 1 EU as driving force in aviation regulation in Europe: Fragmentation is a major bottleneck in improving the performance of the European aviation system. As this can only be addressed at the European level, strengthen the role of the European Community and the Community method as the sole vehicle to set the regulation agenda for European aviation by eliminating overlaps between EU and other regulatory processes, ensuring independent structures for regulation and service provision, and ensuring that safety regulatory activities are conducted independently from other forms of regulation. Drive change forward at the strategic level through regular meetings of the European Directors General of Civil Aviation working together with the European Commission, coordinating across the governing bodies of Eurocontrol, EASA and ECAC and creating a more structured dialogue between the EU and non-EU member states. Appoint a senior figure as an ‘Aviation System Coordinator’ to drive forward the necessary actions.

HLG 2 Greater responsibilities for industry: Give more responsibility to industry in line with the liberalisation of the internal market. Involve industry more systematically in the rulemaking process for the aviation system. Realign the governance of service provision functions to give industry greater responsibilities within a harmonised regulatory framework. Make possible competition for contestable activities which can be executed by industry.

HLG 3 Better regulation: Apply the principles of Better Regulation, avoiding over-regulation, and undertaking full impact assessments and consultation. Apply consistent definitions and rationalise existing legislation.

HLG 4 Drive improved performance: Every regulatory intervention should target improving performance within overriding safety objectives. As general principles, set performance improvement objectives, maximise the use of performance incentives and require independent performance reporting. For ATM, adapt the regulatory framework and governance structures to stimulate management to deliver improved performance. Where possible, facilitate the application of market principles by the unbundling and liberalisation of ANSP services. Introduce economic regulation to drive performance improvement in the monopoly elements of ANSP activities.

HLG 5 Deliver the Single European Sky: Accelerate the delivery of the Single European Sky (SES) and SESAR through proactive management and annual progress monitoring and reporting by the European Commission. Translate the SES ambitions into an implementation strategy and plan. Introduce economic regulation for ATM services to ensure that ANSPs are incentivised to achieve converging objectives in Europe and to regulate the monopoly elements of ANSP activities. Address the hurdles to implementing FABs and task the Aviation System Coordinator to facilitate their progress. Strengthen the orientation of the SESAR programme on results, including quick wins, and develop proposals for the pan-European ATM governance structure post the SESAR JU in 2013. Increase the political support for SES and SESAR, including the military stakeholders in European ATM.

HLG 6 Empower and focus Eurocontrol: Empower Eurocontrol to play a key role in delivering the Single European Sky and SESAR objectives within the strategic and regulatory framework set by the EU. Focus its activities on excellent pan European functions and ATM network design, and support to regulation as requested by the European Commission and member states. Transfer the responsibility for safety regulatory activities to EASA. Invite the Eurocontrol governing bodies to give industry an appropriate role in the governance of the pan-European functions and facilitate the unbundling of activities through corporate structures or undertakings where appropriate to allow the Eurocontrol organisation to evolve in line with industry developments while ensuring that the interests of employees are considered. Prepare for the appropriate pan-European ATM governance and operational structures for the post 2013 SESAR deployment phase.

HLG 7 Address airport capacity: Address the forthcoming airport capacity crunch by asking the European Commission to raise the profile of this emerging bottleneck in the European aviation system and point the way forward in terms of reconciling growth and environment goals. Request member states to provide strategies for addressing the airport capacity issue while demanding that airports themselves take greater responsibility for securing the local 'licence to grow'. Enable the European Commission to facilitate progress through the 'Aviation System Coordinator'. Integrate airports more systematically into the total system approach.

HLG 8 Deliver continuously improving safety: Require states to apply safety management principles consistently and, in particular, facilitate the uniform application of 'just culture' principles. Empower EASA as the single EU instrument for aviation safety regulation including airports and ATM, and ensure that EASA is funded and resourced accordingly. Prepare for the SESAR challenge by timely certification processes. Ensure that states' safety oversight is harmonised and that cooperation between national authorities is stimulated to achieve overall higher levels of performance.

HLG 9 Deliver environmental benefits: Building on the three pillars of improved gate-to-gate ATM, cleaner and quieter aircraft, and market oriented solutions, ask the European Commission to develop an integrated environment strategy. Incorporate ambitions from the transport and environment perspectives, enabling Europe to play a leading role in balancing economic, environmental, safety and social impacts.

HLG 10 Commit member states to deliver: Require more systematic implementation of existing commitments by EU member states, in particular the defragmentation targeted by the Single European Sky initiative. States should address inconsistent guidelines for ANSPs, performance shortfalls in oversight, bottlenecks in airport capacity and safety management, and the new challenges of mitigating and adapting to climate change. Encourage regulatory authorities to exchange best practices and develop common approaches.

The High Level Group thanks Vice President Barrot for the opportunity to develop these recommendations and hopes that they will be acted upon without delay.

The High Level Group commends its report to the Vice President, to the European Parliament, to Eurocontrol's Provisional Council and to the member states.