



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.11.2011
KOM(2011) 731 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**na temat wykonania przepisów dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni
powietrznej:
pora na konkrety**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat wykonania przepisów dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej: pora na konkrety

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

Transport lotniczy odgrywa istotną rolę w gospodarce i społeczeństwie Unii Europejskiej (UE). Z tego względu system zarządzania ruchem lotniczym (ATM) ma kluczowe znaczenie dla lotniczych operacji transportowych, stanowiąc odpowiedź na wyzwania związane z konkurencyjnością, bezpieczeństwem i zrównoważoną działalnością.

System ATM jest sektorem sieciowym. W jego skład wchodzi setki sektorów kontroli ruchu lotniczego obsługiwanych przez ponad 60 ośrodków kontroli ruchu lotniczego i ponad 16 700 kontrolerów ruchu lotniczego, którzy zarządzają ruchem z/do 450 europejskich portów lotniczych oraz do i z państw trzecich. W UE ten złożony system pozwala na zarządzanie ponad 26 000 lotami dziennie, co odpowiada około 38 000 godzin lotu dziennie, oraz umożliwia obsługę sieci tras lotu, która nadal jest optymalizowana na poziomie krajowym, a nie na poziomie europejskim.

W Europie system ATM jest oparty na niezależnych krajowych przestrzeniach powietrznych, przez co jest on bardzo rozdrobniony i zdominowany przez krajowe podmioty posiadające monopol na świadczenie usług. Ponieważ wielkość ruchu lotniczego znacznie wzrosła, przede wszystkim w wyniku rozwoju jednolitego rynku lotniczego, rozdrobnienie to jest obecnie źródłem poważnych problemów związanych z przepustowością, a dla pasażerów przyczyną znacznych opóźnień. Ponadto niepotrzebnie podnosi zużycie paliwa i emisję gazów oraz przyczynia się do podwyższenia poziomu opłat za infrastrukturę w porównaniu z opłatami, jakie byłyby pobierane w przypadku działania na poziomie europejskim a nie krajowym. O ile w Europie koszt ponoszony w związku z korzystaniem z usług żeglugi powietrznej wynosi około 8 miliardów euro rocznie, to całkowity dodatkowy koszt ponoszony przez linie lotnicze ze względu na odbiegający od optymalnego poziom efektywności kosztowej i rozdrobnienie europejskiej przestrzeni powietrznej szacuje się na około 4 miliardy euro rocznie. Krótko mówiąc, nie istnieje jeszcze jednolita europejska przestrzeń powietrzna.

Po uruchomieniu w 2000 r.¹ inicjatywy jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (Single European Sky – SES), na mocy przepisów przyjętych w 2004 r.² system ATM wszedł w zakres kompetencji UE w celu ograniczenia rozdrobnienia europejskiej przestrzeni powietrznej i zwiększenia jej przepustowości. Obecnie opracowywane są więc stopniowo ramy instytucjonalne, normy bezpieczeństwa i interoperacyjności oraz przepisy dotyczące zarządzania przestrzenią powietrzną i przepływem ruchu lotniczego, a ponadto zwiększyła się

¹ COM(1999) 614 wersja ostateczna z dnia 6 grudnia 1999 r.

² Rozporządzenie (WE) nr 549/2004, Dz.U. L 96 z 31.3.2004, s. 1.

przejrzystość kosztów. Choć pierwsze ramy prawne były konieczne, okazały się jednak niewystarczające. W związku z tym drugi pakiet ustawodawczy (SES II) zaproponowany przez Komisję w czerwcu 2008 r.³ został przyjęty przez Radę i Parlament Europejski w listopadzie 2009 r. w celu przyspieszenia ustanowienia od 2012 r.⁴ prawdziwie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Podstawę dla pakietu stanowi pięć filarów: efektywność, bezpieczeństwo, technologia, lotniska i czynnik ludzki. Drugi pakiet zyskał zdecydowane i wyraźne poparcie nie tylko ze strony linii lotniczych i lotnisk, ale nawet ze strony podmiotów świadczących usługi żeglugi powietrznej. Zatwierdzenie planu działania w Madrycie w lutym 2010 r., na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 maja 2010 r. w następstwie kryzysu spowodowanego chmurą pyłu wulkanicznego oraz przyjęcie karty w Budapeszcie w marcu 2011 r. to kolejne dowody wsparcia ze strony całej społeczności ATM. Tak silne poparcie polityczne świadczy o pilnej potrzebie bieżącej reformy w sektorze ATM, a w szczególności o wysokim priorytecie, jaki należy nadać kwestii pełnego i terminowego wdrożenia i wprowadzenia SES.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 549/2004 niniejsze sprawozdanie⁵⁶ zawiera omówienie stanu realizacji wniosku w sprawie prawodawstwa dotyczącego SES oraz kluczowych działań już podjętych lub planowanych po zatwierdzeniu drugiego pakietu w listopadzie 2009 r.

2. STAN WDROŻENIA PIERWSZEGO PAKIETU USTAWODAWSTWA SES

2.1. Poczynione postępy i istniejące obawy

Należy podkreślić, że od czasu jego przyjęcia w 2004 r. państwa członkowskie i zainteresowane strony wykonały ogromną pracę, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę, jak wiele środków wykonawczych pozostało jeszcze do zrealizowania. Postępy we wdrażaniu ustawodawstwa dotyczącego SES są systematycznie monitorowane⁷. Przede wszystkim

- wszystkie państwa członkowskie ustanowiły już krajowy organ nadzoru;
- przeważająca większość podmiotów świadczących usługi żeglugi powietrznej uzyskała certyfikaty i została należycie wyznaczona;
- wprowadzono przejrzysty system opłat;
- nadzór nad zarządzaniem przestrzenią powietrzną i przepływem ruchu lotniczego odbywa się na poziomie krajowym;

³ COM(2008) 389 Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna II: w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju lotnictwa i poprawy jego efektywności.

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1070/2009 z dnia 21 października 2009 r., Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 34.

⁵ Pierwsze sprawozdanie w sprawie wdrożenia ustawodawstwa dotyczącego SES przyjęto w 2007 r., COM(2007) 845.

⁶ Ze względu na status wdrożenia SES przegląd ten nie zawiera oceny osiągniętych wyników z gospodarczego, społecznego, środowiskowego i technologicznego punktu widzenia ani z punktu widzenia zatrudnienia; aspekty te zostaną omówione w następnym sprawozdaniu.

⁷ Dotychczas trzy sprawozdania zostały opublikowane przez Eurocontrol (w latach 2007–2008, w roku 2009 i w roku 2010) w imieniu Komisji Europejskiej.

- Komitet ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej i Branżowy Organ Konsultacyjny odgrywają ważną rolę na poziomie UE.

Jednak aby w terminie osiągnąć pełną zgodność z ustawodawstwem dotyczącym SES, trzeba uczynić więcej. Na przykład organizacja Eurocontrol wydała sześćdziesiąt zaleceń (w sprawozdaniu z 2010 r. w sprawie wdrożenia ustawodawstwa dotyczącego SES⁸) odnoszących się do konkretnych działań, jakie powinny podjąć państwa członkowskie w celu podniesienia swojego poziomu zgodności lub kontroli poziomu zgodności wśród podmiotów świadczących usługi żeglugi powietrznej. W sprawozdaniu stwierdzono w szczególności, że:

- brak zasobów przeznaczonych dla krajowych organów nadzoru stanowi istotny powód do obaw, który wymaga szybkiego rozwiązania politycznego na poziomie krajowym. Właściwe funkcjonowanie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej można zapewnić pod warunkiem dysponowania przez krajowe organy nadzoru odpowiednimi środkami umożliwiającymi skuteczny nadzór we wszystkich obszarach, takich jak bezpieczeństwo, interoperacyjność i skuteczność działania (nowy obszar kompetencji, na którym krajowe organy nadzoru działają jako krajowe organy regulacyjne). Możliwe rozwiązania tych problemów są dobrze znane i obejmują współpracę, przekazywanie uprawnień lub outsourcing;

- działania podejmowane na szczeblu państw członkowskich i krajowego organu nadzoru w dążeniu do zapewnienia odpowiedniego poziomu nadzoru nad transgranicznym świadczeniem usług żeglugi powietrznej są niewystarczające. W szeregu państw członkowskich nie ustanowiono jeszcze odpowiednich ram świadczenia usług transgranicznych i nadzoru nad nimi. Istnieje szereg mechanizmów współpracy transgranicznej, które funkcjonują jedynie na szczeblu operacyjnym, ale nie zostały jeszcze sformalizowane na szczeblu instytucjonalnym; taka sytuacja może prowadzić do braku nadzoru nad świadczeniem usług transgranicznych. Państwa członkowskie muszą zapewnić prawidłowe ustanowienie i egzekwowanie podstawy prawnej do transgranicznego świadczenia usług żeglugi powietrznej na swoich niezależnych terytoriach; oraz

- rozporządzenia w sprawie interoperacyjności⁹ nie są przestrzegane w dostatecznym stopniu. Mimo upływu siedmiu lat od przyjęcia podstawowego rozporządzenia w około jednej trzeciej krajowych organów nadzoru nie przeprowadzono poprawnej weryfikacji zdolności podmiotów świadczących usługi żeglugi powietrznej do prowadzenia działań związanych z oceną zgodności – które stanowią podstawę dla wdrożenia interoperacyjnych systemów ATM. Podobnie około jedna trzecia krajowych organów nadzoru nie prowadzi wymaganego nadzoru, którego celem jest zapewnienie przestrzegania przepisów wykonawczych przez podmioty świadczące usługi żeglugi powietrznej, i nie jest wystarczająco aktywna w zakresie sprawdzania zgodności harmonogramów realizacji planów wykonawczych tych podmiotów z obowiązującymi terminami.

Wreszcie, mimo postępów poczynionych przez państwa członkowskie w zakresie wdrażania koncepcji elastycznego użytkowania przestrzeni powietrznej, konieczne są

⁸ http://ec.europa.eu/transport/air/single_european_sky/single_european_sky_en.htm

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 552/2004, Dz.U. L 96 z 31.3.2004, s. 26.

dalsze działania na rzecz podniesienia skuteczności tego procesu, w szczególności w odniesieniu do monitorowania jego efektywności. Na każdym poziomie państwa członkowskie powinny skupić uwagę na wzmocnieniu współpracy i koordynacji cywilno-wojskowej, z uwzględnieniem krajów sąsiadujących.

2.2. Potrzeba podjęcia środków zaradczych przez państwa członkowskie

W niektórych obszarach osiągnięty poziom postępu jest niewystarczający, co sugeruje, że zagrożone są różne terminy wdrożeń. W związku z tym w październiku 2011 r. Komisja zwróciła się na piśmie do każdego państwa członkowskiego i przekazała wykaz poszczególnych problemów dotyczących każdego przypadku, nalegając przy tym na zachowanie pełnej zgodności z przepisami UE, z uwzględnieniem faktu, że wdrożenie pierwszego pakietu SES jest warunkiem koniecznym dla pomyślnego wdrożenia drugiego pakietu. Do wymiany najlepszych praktyk można wykorzystać zapoczątkowane w 2010 r. oceny wzajemne krajowych organów nadzoru lub platformy współpracy obejmujące krajowe organy nadzoru i funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej. W przypadku potwierdzenia niezgodności z wymogami, które nie zostaną naprawione w należytym terminie, Komisja rozważy wszelkie warianty, jakie ma do dyspozycji, w tym wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia przepisów.

3. STAN WDROŻENIA DRUGIEGO PAKIETU USTAWODAWSTWA SES

Podstawową strukturę pakietu SES II (zarówno program ustanawiania przepisów, jak i kwestie organizacyjne) ustalono zgodnie ze wstępnym harmonogramem. Nadszedł czas na jej wdrożenie.

Pomyślne wprowadzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej zależy od terminowego wdrożenia jej poszczególnych elementów. Priorytet należy nadać działaniom, które w największym stopniu przyczynią się do efektywności jej działania, w szczególności systemowi skuteczności działania (który zostanie wprowadzony na początku 2012 r.), funkcjonalnym blokom przestrzeni powietrznej (które mają zacząć działać do końca 2012 r.), (już działającym) funkcjom sieciowym oraz wdrożeniu programu SESAR (ma być uruchomiony w 2014 r.); rok 2012 będzie decydujący dla wdrożenia inicjatywy SES. W załączonej tabeli zamieszczono przegląd stanu realizacji kluczowych celów priorytetowych ujętych w drugim pakiecie dotyczącym SES.

3.1. Przegląd ram regulacyjnych pakietu dotyczącego SES II

Podstawowy program ustanawiania przepisów pakietu dotyczącego SES II został ukończony

Przyjęto wszystkie przepisy i wynikające z nich główne środki wykonawcze bezpośrednio związane z pakietem dotyczącym SES II, np.:

- system skuteczności działania (rozporządzenie Komisji przyjęte w dniu 29 lipca 2010 r.)¹⁰;

¹⁰ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 691/2010, Dz.U. L 201 z 3.8.2010, s. 1.

- system pobierania opłat trasowych (rozporządzenie Komisji przyjęte w dniu 16 grudnia 2010 r., zmieniające poprzednie przepisy)¹¹;
- wymogi dotyczące funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej w celu zapewnienia, że przed ich ustanowieniem zostaną przeprowadzone odpowiednie konsultacje na poziomie europejskim z zainteresowanymi stronami (rozporządzenie Komisji przyjęte w dniu 24 lutego 2011 r.)¹²; oraz
- funkcje sieciowe (rozporządzenie Komisji przyjęte w dniu 7 lipca 2011 r.)¹³.

Po rozszerzeniu uprawnień Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) na nowe obszary zarządzania ruchem lotniczym i lotniska¹⁴, należy opracować przepisy wykonawcze zgodnie z zasadniczymi wymogami zawartymi w podstawowym rozporządzeniu w sprawie ustanowienia EASA. W pierwszym etapie trzy obowiązujące przepisy w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (dotyczące licencjonowania kontrolerów, wspólnych wymogów w odniesieniu do podmiotów świadczących usługi i nadzoru bezpieczeństwa) zostały transponowane zgodnie z nową podstawą prawną¹⁵.

Nadzór nad wdrożeniem ram prawnych pakietu dotyczącego SES II

Obok nadzoru sprawowanego przez krajowe organy nadzoru na poziomie krajowym, pakiet dotyczący SES II oferuje istotną korzyść w postaci możliwości korzystania od 2012 r. z inspekcji standaryzacyjnych EASA w państwach członkowskich i w krajach sąsiadujących w celu nadzorowania stosowania przepisów europejskich. EASA będzie ponadto nadzorować świadczące usługi podmioty z państw trzecich i podmioty świadczące usługi o zasięgu ogólnoeuropejskim (w tym menedżera sieci).

Perspektywy w odniesieniu do przyszłych przepisów

Wprowadzie wyżej wymienione środki wykonawcze stworzyły solidną podstawę dla inicjatywy SES II, ale konieczne jest opracowanie dalszych środków. Stwierdzenie to odnosi się przede wszystkim do przepisów w sprawie interoperacyjności, które są konieczne w celu wdrożenia programu SESAR; przepisy te ogólnie transponują przepisy zawarte w załącznikach Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) do ustawodawstwa UE i je precyzują.

¹¹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1191/2010, Dz.U. L 333 z 16.12.2010, s. 6.

¹² Rozporządzenie Komisji (UE) nr 176/2011, Dz.U. L 51 z 25.2.2011, s. 2.

¹³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 677/2011, Dz.U. L 185 z 15.7.2011, s. 1.

¹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1108/2009, Dz.U. L 309 z 24.11.2009, s. 51.

¹⁵ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 805/2011 z dnia 10 sierpnia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady licencjonowania kontrolerów ruchu lotniczego oraz wydawania określonych certyfikatów na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, Dz.U. L 206 z 11.8.2011, s.21; rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1034/2011 z dnia 17 października 2011 r. w sprawie nadzoru nad bezpieczeństwem w zarządzaniu ruchem lotniczym i służbach żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 691/2010, Dz.U. L 271 z 18.10.2011, s.15; rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2010, Dz.U. L 271 z 18.10.2011, s. 23.

3.2. Wdrożenie znacznej części nowej struktury instytucjonalnej

Ustanowiono nową strukturę instytucjonalną zatwierdzoną w ramach pakietu dotyczącego SES II:

- w lipcu 2010 r. ustanowiono organ weryfikujący skuteczność działania zgodnie z art. 11 rozporządzenia (WE) nr 549/2004. Jako organ weryfikujący skuteczność działania¹⁶ została wyznaczona wchodząca w skład Eurocontrol komisja ds. oceny skuteczności działania. Organ weryfikujący skuteczność działania ma wspierać Komisję i krajowe organy nadzoru w zakresie wdrażania i monitorowania systemu skuteczności działania. Udział tego organu miał zasadnicze znaczenie dla opracowania ogólnounijnych celów przyjętych w lutym 2011 r. i umożliwił zapoczątkowanie w 2012 r. pierwszego okresu referencyjnego systemu skuteczności działania;
- w sierpniu 2010 r. mianowano koordynatora ds. funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej¹⁷, dążąc do ułatwienia ustalania tych bloków zgodnie z art. 9b rozporządzenia nr 1070/2009; od czasu mianowania koordynator odwiedził większość państw członkowskich w celu zapoczątkowania procesu ustanawiania funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej;
- menedżera unijnej sieci ATM mianowano w lipcu 2011 r. zgodnie z art. 6 rozporządzenia (WE) nr 551/2004¹⁸. Komisja powierzyła Eurocontrol zadania związane z wykonywaniem funkcji sieciowych (zarządzanie przepływem ruchu lotniczego, opracowanie europejskiej sieci tras, koordynowanie ograniczonych zasobów, w szczególności w ramach pasm częstotliwości lotniczych stosowanych przez ogólny ruch lotniczy i kodów transponderów radarowych) oraz działaniem Europejskiej Komórki Koordynacji Kryzysowej ds. Lotnictwa;
- wspólne przedsięwzięcie SESAR ustanowiono w 2007 r. jako partnerstwo publiczno-prywatne w celu zarządzania fazą rozwojową programu SESAR;
- od 2010 r. EASA stopniowo angażuje się w proces ustanawiania przepisów dotyczących SES w dziedzinie ATM, podczas gdy Eurocontrol w wyniku procesu reformy wewnętrznej stał się dla UE organem wsparcia technicznego;
- grupę ekspertów ds. społecznego wymiaru SES ustanowiono w grudniu 2010 r.; grupa doradza Komisji w sprawie nowych środków, które mogą przyczynić się do szerszego uwzględnienia skutków społecznych w inicjatywie SES;
- na koniec, podjęto działanie mające na celu ustanowienie platformy koordynacyjnej krajowych organów nadzoru oraz grupy punktów kontaktowych ds. funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, które dla

¹⁶ Decyzja Komisji z dnia 29 lipca 2010 r.

¹⁷ Decyzja Komisji z dnia 12 sierpnia 2010 r. w sprawie ustanowienia p. Jarzembowskiego koordynatorem systemu funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej.

¹⁸ Decyzja Komisji C(2011) 4130 wersja ostateczna z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie mianowania menedżera sieci zarządzania ruchem lotniczym (ATM) jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

tych organów i grup stanowią dwa fora wymiany wzajemnych doświadczeń, najlepszych praktyk i omawiania napotkanych trudności i starań na rzecz opracowania wspólnych sposobów podejścia i procesów.

3.3. Wdrożenie unijnego systemu skuteczności działania (2012–2014)

Skuteczność działania stanowi zasadniczy element pakietu dotyczącego SES II. Po przyjęciu w lipcu 2010 r. rozporządzenia w sprawie skuteczności działania Komisja, wspierana przez nowo mianowany organ weryfikujący skuteczność działania, prowadziła w drugiej połowie 2010 r. prace nad ustanowieniem ogólnounijnych docelowych parametrów skuteczności działania w kluczowych obszarach działania obejmujących środowisko, przepustowość i opóźnienia oraz efektywność kosztową (bezpieczeństwo monitorowano jedynie w pierwszym okresie referencyjnym). W dniu 21 lutego 2011 r. Komisja przyjęła ogólnounijne docelowe parametry skuteczności działania¹⁹ na okres 2012–2014 w związku z oczekiwanym wzrostem ruchu o 16 % (tzn. w odniesieniu do przepustowości średnie opóźnienie osiągnie w 2014 r. 0,5 min na jeden lot, poprawa efektywności kosztowej w tym okresie wyniesie 10 % , a cel środowiskowy stosowany w odniesieniu do skuteczności lotów umożliwi rozwój lotnictwa neutralny pod względem emisji dwutlenku węgla).

Państwom członkowskim wyznaczono dzień 30 czerwca 2011 r. jako ostateczny termin na opracowanie i przyjęcie krajowych planów i docelowych parametrów skuteczności działania lub planów i docelowych parametrów skuteczności działania w odniesieniu do funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej. Komisja rozpoczęła prace nad szczegółową oceną planów. Jeżeli nie będą one zgodne z przyjętymi celami ogólnounijnymi, Komisja zaleci poszczególnym państwom członkowskim przyjęcie poprawionych docelowych parametrów skuteczności działania, po uprzednim zwróceniu się z wnioskiem o opinię komitetu ds. jednolitej przestrzeni powietrznej.

Równolegle rozpoczęto prace z udziałem EASA i Eurocontrol obejmujące zarówno ustanowienie kluczowych wskaźników skuteczności działania dotyczących bezpieczeństwa, które mają zostać przyjęte przez Komisję przed końcem 2011 r., jak i przygotowanie drugiego okresu referencyjnego skuteczności działania (2015–2019).

3.4. Ustanowienie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej i początek ich funkcjonowania (do grudnia 2012 r.)

Od państw członkowskich wymaga się podjęcia wszelkich środków koniecznych dla ustanowienia funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej do grudnia 2012 r., a następnie zapewnienia użytkownikom przestrzeni powietrznej korzyści operacyjnych. W szczególności powinny one zacieśnić współpracę i poszukiwać, w stosownych przypadkach, sposobu uwzględnienia przepisu dotyczącego usług żeglugi powietrznej w ramach funkcjonalnego bloku przestrzeni powietrznej, aby zapewnić, że granice krajowej przestrzeni powietrznej nie ograniczą skuteczności przepływów ruchu powietrznego i świadczenia usług ruchu powietrznego w Europie. W tym celu udostępniono wskazówki dotyczące ustanowienia funkcjonalnych

¹⁹ Decyzja Komisji 2011/121/UE, Dz.U. L 48 z 23.2.2011, s. 16.

bloków przestrzeni powietrznej²⁰. Szczegółowe informacje dotyczące ustanowienia tych bloków i postępów w tym zakresie zostały ujęte w sprawozdaniu koordynatora ds. funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej²¹.

Obecnie formalnie ustanowione są dwa funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej²², znajdujące się w fazie realizacji, podczas gdy siedem kolejnych znajduje się na różnych etapach ustanawiania. UE udzieliła wsparcia finansowego na wszystkie funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej poprzez program finansowy TEN-T. Prawdopodobnie wszystkie inicjatywy w zakresie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej będą mogły zostać podpisane, a dotyczące ich umowy na poziomie państwowym ratyfikowane przed upływem ostatecznego terminu wyznaczonego na grudzień 2012 r. Wydaje się jednak, że wdrożenie tych bloków nie następuje tak szybko, jak powinno – na poziomie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej przedłożono zaledwie dwa plany dotyczące efektywności. Komisja nadal będzie ściśle monitorować postępy, a jej zainteresowanie będzie rosło w miarę zbliżania się ostatecznego terminu; w szczególności oceni czy spełniony został każdy spośród ustawowych wymogów dotyczących funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, czy zainteresowane strony (w tym przedstawiciele organizacji zawodowych) we właściwy sposób uczestniczyły w procesie i czy oddolne podejście do scalenia przestrzeni powietrznej przyniosło korzyści operacyjne.

Obok wymogów formalnych rozpatrzenia wymagają również pewne kluczowe kwestie, jak np. wdrożenie planów skuteczności działania funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej i strategii pobierania opłat; rozwijanie rzeczywistego partnerstwa między poszczególnymi blokami i menedżerem sieci w celu lepszego zarządzania przestrzenią powietrzną; oraz koordynacja i synchronizacja wdrożenia programu SESAR.

3.5. Ustanowienie menedżera sieci w unijnej sieci ATM

Obecnie państwa członkowskie podejmują decyzje dotyczące funkcjonowania sieci na zasadzie dobrowolności, kierując się głównie zasadami dobrej woli i działając pod presją pozostałych członków grupy. Dużym osiągnięciem pakietu dotyczącego SES II jest bardziej scentralizowany sposób zarządzania siecią, oparty na wspólnym procesie decyzyjnym i szczegółowych planach dotyczących osiągnięcia celów w zakresie skuteczności działania opracowanych na podstawie przepisów UE.

Ustanowiono ramy, które pozwalają na osiągnięcie spodziewanych korzyści wynikających z istnienia sieci. Obecnie jej działaniem zarządza Rada ds. Zarządzania Siecią podlegająca Komitetowi ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej. Menedżer sieci odgrywa ważną rolę w dążeniu do podniesienia efektywności użytkowania przestrzeni powietrznej. Podmioty świadczące usługi żeglugi powietrznej, użytkownicy przestrzeni powietrznej i lotniska oczekują natychmiastowych działań na poziomie sieci, funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej i na poziomie krajowym, ukierunkowanych na przewidywanie i łagodzenie problemów związanych z przepustowością (w tym m.in. opóźnień w okresie letnim).

²⁰ http://ec.europa.eu/transport/air/single_european_sky/functional_airspace_blocks_en.htm

²¹ Sprawozdania z grudnia 2010 r. i z marca 2011 r.

²² http://ec.europa.eu/transport/air/single_european_sky/functional_airspace_blocks_en.htm

Funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej Dania–Szwecja i Zjednoczone Królestwo–Irlandia.

Wyznaczenie Eurocontrol na menedżera sieci ATM w UE umożliwia rozszerzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej poza granice UE i objęcie nią ponad 40 państw. Nowa dyrekcja ds. zarządzania siecią dokonuje reorientacji zasobów Eurocontrol pod kątem pełnienia funkcji menedżera sieci.

3.6. Gotowość do łagodzenia skutków kryzysu (Europejska Komórka Koordynacji Kryzysowej ds. Lotnictwa)

Wydarzenia związane z wybuchem wulkanu Eyjafjallajökull wiosną 2010 r. wskazały na potrzebę ustanowienia centralnego podmiotu, który zająłby się kwestią koordynacji zarządzania reagowaniem na poziomie krajowym i na poziomie sieci w celu zagwarantowania terminowej i zharmonizowanej reakcji na kryzys w lotnictwie. Kwestię tę rozwiązano poprzez przyjęcie rozporządzenia w sprawie funkcji sieciowych, które zawiera przepisy dotyczące zarządzania kryzysowego.

Jako wsparcie dla menedżera sieci pod przewodnictwem Komisji i Eurocontrol ustanowiono Europejską Komórkę Koordynacji Kryzysowej ds. Lotnictwa (EACCC). Projekt ten wymaga zaangażowania ze strony EASA i państw członkowskich. Wybuch wulkanu w maju 2011 r. potwierdził wzrastającą skuteczność działania EACCC.

3.7. Wyzwanie technologiczne i wdrożenie programu SESAR

SESAR jest narzędziem technologicznym pomocnym we wdrażaniu inicjatywy SES. Jest najważniejszym publiczno-prywatnym programem technologicznym w dziedzinie ATM, jaki kiedykolwiek wprowadzono w Europie. Jednak cele jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w zakresie skuteczności działania, dotyczące przepustowości, środowiska, bezpieczeństwa i efektywności kosztowej, można osiągnąć tylko poprzez właściwie zsynchronizowane i skoordynowane wdrożenie nowych infrastruktur ATM wskazanych w centralnym planie dotyczącym ATM.

Centralny plan europejski dotyczący ATM

Centralny plan europejski dotyczący ATM²³ zawiera zestaw scenariuszy wdrożeniowych, które mają zostać wprowadzone przez zainteresowane strony do 2025 r. i w dalszej perspektywie; na tych scenariuszach oparto czynności walidacyjne wspólnego przedsięwzięcia SESAR mające na celu opracowanie systemu ATM nowej generacji. Plan został zatwierdzony przez Radę w 2009 r. i był poddawany kolejnym aktualizacjom przez wspólne przedsięwzięcie SESAR; następna aktualizacja odbędzie się w marcu 2012 r.

Wspólne przedsięwzięcie SESAR

W 2010 r., po pierwszych trzech latach działania, Komisja przeprowadziła pierwszą śródkresową ocenę wspólnego przedsięwzięcia SESAR. Jej wynik wskazuje, że z punktu widzenia zdolności do wykorzystania nadanych uprawnień wspólne przedsięwzięcie SESAR działało dobrze i z reguły było pozytywnie oceniane przez zainteresowane strony; udowodniono, że jest ono właściwą organizacją do

²³

http://ec.europa.eu/transport/air/sesar/european_atm_en.htm

zarządzania etapem rozwoju programu SESAR i terminowej realizacji europejskiego centralnego planu dotyczącego ATM.

Wdrożenie programu SESAR w przyszłości

W 2009 r. Rada zwróciła się do Komisji z wnioskiem o przedstawienie szczegółowych propozycji dotyczących strategii wdrożenia programu SESAR, ze szczególnym uwzględnieniem struktury zarządzania i mechanizmów finansowania. Do końca 2011 r. Komisja przedstawi wniosek w sprawie dostosowania złożonego etapu przejścia od fazy rozwoju do fazy wdrożenia programu SESAR. Strategia obejmie zestaw zaleceń umożliwiających głębokie uczestnictwo i zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron, łącznie z wojskowymi, tak aby nowe technologie i procedury zostały wdrożone w zsynchronizowany, skoordynowany i terminowy sposób. Początkowo strategia ta będzie opierać się przede wszystkim na istniejących instrumentach UE; za czynnik najwyższej wagi uważa się również silne zaangażowanie przemysłu w warunkach odpowiedniego nadzoru²⁴. Ponadto uwaga jest skierowana na wczesne projekty wdrożenia stanowiące podstawę wdrażania wyników programu SESAR w przyszłości²⁵.

Porozumienie o współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w zakresie badań i rozwoju lotnictwa cywilnego

Unia Europejska i Stany Zjednoczone uczyniły znaczący krok naprzód w dziedzinie współpracy międzynarodowej mającej na celu modernizację i interoperacyjność ATM, podpisując w dniu 3 marca 2011 r. porozumienie o współpracy w zakresie badań i rozwoju lotnictwa cywilnego. Oczekiwanym wynikiem tej współpracy powinno być osiągnięcie interoperacyjności między programami SESAR i NextGen; ułatwi to dalszą współpracę między UE i przemysłem amerykańskim oraz umożliwi koordynację czynności technicznych wspierających działania na rzecz globalnej normalizacji ATM, przy zapewnieniu wspólnego wsparcia UE i USA dla działań normalizacyjnych ICAO.

3.8. Koncepcja „od drzwi do drzwi” (gate-to-gate): udział lotnisk w inicjatywie SES

Lotniska są punktami wejściowymi i wyjściowymi europejskiej sieci, zostały więc w pełni uwzględnione w przepisach dotyczących skuteczności działania i zarządzania siecią. Od 2015 r. efektywność świadczonych na lotniskach usług żeglugi powietrznej będzie musiała osiągnąć docelowe parametry skuteczności działania. Ponadto biorąc pod uwagę współzależność między efektywnością tych usług i innych operacji lub czynności wykonywanych na lotniskach, zbliżający się przegląd obowiązujących przepisów UE dotyczących przydziałów czasu na start i lądowanie oraz obsługi naziemnej rozszerzy logikę przepisów w zakresie skuteczności działania na wszystkie operacje przeprowadzane na lotniskach i określi potencjalne cele w tym zakresie dla zainteresowanych podmiotów biorących udział w tych operacjach.

²⁴ Zob. dokument roboczy personelu Komisji SEC(2010) 1580 w sprawie przygotowania strategii wdrożenia filaru technologicznego jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

²⁵ Zwany [IPI](#) od implementation package 1 – pakiet wdrożeniowy 1.

3.9. Czynnik ludzki

Wymiar ludzki i wymiar społeczny są kluczowymi elementami zakończenia procesu wdrożenia SES i zapewnienia, że ich znaczenie nie jest pomniejszane, a nawet pominięte. Dialog społeczny powinien toczyć się na trzech szczeblach: krajowym, europejskim i na poziomie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej. Pełne wdrożenie inicjatywy SES wymaga utrzymania stabilnej i profesjonalnej siły roboczej, w skład której wchodzi kontrolerzy ruchu lotniczego. Jednak SES pociąga za sobą również optymalizację alokacji zasobów, zmianę procedur pracy na stanowisku kontrolera ruchu lotniczego oraz rozwijanie „właściwej kultury”. Wdrożenie i funkcjonowanie systemu skuteczności działania, funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, menedżera sieci i programu SESAR będzie miało określone skutki dla pracowników ATM, które należy poddać starannej ocenie; Komisja jest zdecydowana na przeprowadzenie pełnych konsultacji.

3.10. Ogólnoeuropejski wymiar inicjatywy SES

Jednolita europejska przestrzeń powietrzna jest otwarta dla państw sąsiadujących; otwarcie to ma na celu rozszerzenie jej zasięgu i związanych z tym korzyści na obszar geograficzny wykraczający poza terytorium UE. Zakres stosowania ram SES już został rozszerzony na Norwegię i Islandię (w oparciu o Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym) oraz Szwajcarię (w oparciu o dwustronne porozumienie z Unią Europejską w sprawie transportu powietrznego). Maroko, Jordania, Gruzja i kraje bałkańskie (Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, była jugosłowiańska republika Macedonii, Serbia, Czarnogóra i Kosowo²⁶), które wchodzi w skład Wspólnego Europejskiego Obszaru Lotniczego na mocy kompleksowych umów lotniczych zawartych z UE, czynią starania w kierunku pełnego wdrożenia prawodawstwa dotyczącego SES. Stworzenie tym krajom możliwości przyłączenia się do inicjatyw obejmujących funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej prawdopodobnie przyczyni się do osiągnięcia zgodności przed formalnym przyjęciem przepisów. Na podstawie mandatów udzielonych przez Radę Komisja prowadzi negocjacje z Ukrainą i Mołdawią w sprawie umów kompleksowych. Wkrótce mogą rozpocząć się negocjacje z Tunezją. Ponadto Turcja (partnerstwo dla członkostwa) i Ukraina (partnerstwo dla stowarzyszenia) zobowiązały się do stopniowego dostosowania swojego porządku prawnego do ustawodawstwa UE w dziedzinie transportu powietrznego.

Komisja jest zdecydowana ściśle współpracować ze wszystkimi państwami sąsiadującymi i rozwijać ogólnoeuropejski wymiar SES²⁷. Partnerstwo z Eurocontrol może mieć pozytywny wpływ na tę współpracę.

3.11. Konsolidacja stosunków między UE i Eurocontrol

Od 2001 r. inicjatywa SES przyczynia się do wprowadzenia nowej perspektywy w stosunkach między UE i Eurocontrol.

²⁶ Zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999.

²⁷ Zob. COM(2011) 415 wersja ostateczna z dnia 7 lipca 2011 r.: Unia Europejska i sąsiednie regiony: nowa koncepcja współpracy w dziedzinie transportu.

Eurocontrol wyraża zgodę na wprowadzenie zmian w celu reagowania na potrzeby wynikające z nowych ram prawnych UE. W organizacji wprowadzono istotne zmiany, takie jak rozdzielenie wsparcia dla funkcji regulacyjnych od świadczenia usług. Należy zachęcać do kontynuowania tego procesu (organizacja, organy decyzyjne). W październiku 2011 r. Rada udzieliła Komisji upoważnienia w związku z negocjowaniem porozumienia na wysokim szczeblu między UE i Eurocontrol. Porozumienie ma na celu ustabilizowanie i wzmocnienie relacji między UE i Eurocontrol, potwierdzenie roli Eurocontrol jako organu udzielającego UE wsparcia technicznego oraz wspieranie dalszych zmian instytucjonalnych w Eurocontrol.

4. WNIOSKI I PRZYSZŁE DZIAŁANIA

Proces stanowienia SES przebiega w szybkim tempie. O ile dotychczas osiągnięte postępy we wdrażaniu pierwszego pakietu pozostają w tyle za początkowymi oczekiwaniami, jednoczesne wdrożenie kluczowych środków drugiego pakietu, które rozpocznie się w 2012 r., powinno szybko przynieść istotne korzyści. Zachęca się państwa członkowskie do potwierdzenia swoich zobowiązań i podjęcia ogólnych działań na rzecz powodzenia realizacji tego procesu.

W szczególności konieczne jest ustanowienie przez Unię zintegrowanego europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym, prawdziwej sieci o pojedynczej strukturze zarządzania i większych możliwościach w zakresie regulacji i nadzoru.

Może wystąpić konieczność opracowania dodatkowych środków, takich jak rozszerzenie systemu skuteczności działania na lotniska zgodnie z podejściem „drzwi w drzwi” oraz zarządzanie inwestycjami w celu zapewnienia, że wdrożenie programu SESAR przyczyni się do skuteczności działania SES jako sieci. W stosownych przypadkach zostanie przeprowadzona ocena skutków.

ZAŁĄCZNIK

WDROŻENIE KLUCZOWYCH PRIORYTETÓW INICJATYWY SES II – STAN NA WRZESIEŃ 2011 R.				
TYTUŁ DZIAŁANIA	PODSTAWA PRAWNA	ZAINTERESOWANE STRONY	DOCELOWY TERMIN	UWAGI
PIERWSZY CYKL SYSTEMU SKUTECZNOŚCI DZIAŁANIA 2012–2014				
Rozporządzenie w sprawie systemu skuteczności działania	549/2004, art.11	Komitet ds. SES, KE	Ukończono	Rozp. 691/2010 z dnia 29 lipca 2010 r.
Aktualizacja rozporządzenia w sprawie pobierania opłat	550/2004 oraz 1794/2006	Komitet ds. SES, KE	Ukończono	Rozp. 1191/2010 z dnia 16 grudnia.2010 r.
Wyznaczenie organu weryfikującego skuteczność działania	549/2004, art.11	KE	Ukończono	Decyzja KE z dnia 29 lipca 2010 r.
Decyzja w sprawie wspólnotowych parametrów skuteczności działania na lata 2012–2014	549/2004, art.11	Komitet ds. SES, KE	Ukończono	Decyzja KE 2011/12/UE z dnia 21 lutego 2012 r.
Przyjęcie krajowych parametrów docelowych i planów dotyczących funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB) na lata 2012–2014	549/2004, art.11	Państwa członkowskie, FAB	W toku	Zalecenie KE dla państw członkowskich z listopada 2011 r.
Wdrożenie pierwszego cyklu skuteczności działania 2012–2014	549/2004, art.11	Państwa członkowskie, FAB, KE	2012–14	Potrzebne stałe monitorowanie z udziałem zainteresowanych stron
FUNKCJONALNE BLOKI PRZESTRZENI POWIETRZNEJ (FAB)				
Rozporządzenie w sprawie wymogów informacyjnych przed ustanowieniem bloków FAB	550/2004 art.9 (a)	Komitet ds. SES, KE	Ukończono	Rozp. 1191/2010 z dnia 16 grudnia.2010 r.
Mianowanie koordynatora systemu FAB	550/2004 art.9 (a)	KE	Ukończono	Decyzja KE z dnia 12 sierpnia 2010 r.
Wskazówki dotyczące ustanowienia i modyfikacji FAB	550/2004 art.9 (a)	Komitet ds. SES, FAB, KE	Ukończono	Pozytywna opinia komitetu ds. SES z grudnia 2010 r.
Ustanowienie pojedynczych bloków FAB	550/2004 art.9 (a)	Państwa członkowskie,	do 12.2012 r.	Proces w toku, podejście oddolne
Wdrożenie bloków FAB	550/2004 art.9 (a)	Państwa członkowskie,	Stale	Jak najszybsze osiągnięcie korzyści operacyjnych
FUNKCJONOWANIE UNIJNEJ SIECI ATM				
Rozporządzenie w sprawie funkcjonowania sieci	551/2004, art. 6	Komitet ds. SES, KE	Ukończono	Rozp. 677/2011 z dnia 7 lipca 2011 r.
Mianowanie menedżera sieci w unijnej sieci ATM	551/2004, art. 6	KE, Eurocontrol	Ukończono	Decyzja KE C(2011) 4130 wersja ostateczna z dnia 7 lipca 2011 r.
Rozpoczęcie działalności przez menedżera sieci	551/2004, art. 6	Eurocontrol	09. 2011 r.	Wymagany jest udział wszystkich stron zainteresowanych ATM
UDZIAŁ EASA W ATM				
Wymogi dotyczące podmiotów świadczących usługi żeglugi powietrznej	216/2008	EASA, komitet ds. SES, KE	Ukończono	Rozp. KE 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r.
Powtórne opracowanie dyrektywy dotyczącej licencjonowania kontrolerów ruchu lotniczego jako przepisu wykonawczego	216/2008	EASA, komitet ds. SES, KE	Ukończono	Rozp. KE 805/2011 z dnia 10 sierpnia 2011 r.
Wymogi dotyczące właściwych organów	216/2008	EASA, komitet ds. SES, KE	Ukończono	Rozp. KE 1034/2011 z dnia 17 października 2011 r.
Rozpoczęcie kontroli standaryzacyjnych EASA w państwach członkowskich	216/2008	EASA, państwa członkowskie	2012	Program prac w przygotowaniu
INNOWACJA TECHNOLOGICZNA OPARTA NA PROGRAMIE SESAR				
Faza wdrożenia programu SESAR (w tym normy zarządzania)	Rada, marzec 200	KE	12.2011 r.	Wniosek do Rady i PE w przygotowaniu
Porozumienie o współpracy z FAA w dziedzinie R&D, w tym współpraca w zakresie interoperacyjności SESAR-NextGen	Rada, marzec 200	KE, państwa członkowskie	Ukończono	Podpisano w marcu 2011 r.
UDZIAŁ LOTNISK W INICJATYWIE SES				
Zmiana obowiązujących przepisów dotyczących przydziałów czasu na start i lądowanie oraz obsługi naziemnej		KE	11.2011 r.	Wkład w podejście „drzwi-w-drzwi”
CZYNNIK LUDZKI				
Zaangażowanie przedstawicieli pracowników w procesie wdrożenia SES	549/2004 art.10	KE, państwa członkowskie, FAB	Stale	1. Grupa ekspertów ds. wymiaru społecznego SES (decyzja KE C/2010/9016), 2. Procesy konsultacji na poziomie państw członkowskich i FAB
WYMIAR OGÓLNOEUROPEJSKI				
Wdrożenie SES przez kraje sąsiadujące z UE	549/2004 art. 7	KE, UE	Stale	Ponownie COM (2011)415 wersja ostateczna z dnia 7 lipca 2011 r. Unia Europejska i sąsiednie regiony: Nowa koncepcja współpracy w dziedzinie transportu
STOSUNKI Z EUROCONTROL				
Podpisanie porozumienia na wysokim szczeblu pomiędzy UE i Eurocontrol	Rada, 10.2011 r.	KE, UE	2012	
Przyjęcie porozumienia finansowego pomiędzy UE i Eurocontrol		UE, Eurocontrol	2011–12	Wsparcie techniczne udzielane przez Eurocontrol w procesie wdrożenia SES