

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej, wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona) oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyspieszenie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej”**

COM(2013) 408 final, COM(2013) 409 final – 2013/0187 (COD), COM(2013) 410 final – 2013/0186 (COD)

(2014/C 170/20)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Parlament Europejski, w dniu 1 lipca 2013 r., oraz Rada Unii Europejskiej, w dniu 17 lipca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 100 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej, wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona) oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyspieszenie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej”

COM(2013) 408 final COM(2013) 409 final – 2013/0187 (COD) COM(2013) 410 final – 2013/0186 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 11 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 180 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Stworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (*Single European Sky – SES*) jest nadal priorytetem europejskiej polityki w dziedzinie lotnictwa. Drzemie w niej niezrealizowany jak dotąd potencjał oszczędności i udoskonaleń pod względem jakości, bezpieczeństwa, ekologiczności i przepustowości w sektorze lotniczym, a nawet w całej gospodarce europejskiej. W ostatnich latach Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) stale umożliwiał społeczeństwu obywatelskiemu zabranie głosu w debacie w sprawie SES. Przyjął kilka opinii tematycznych<sup>(1)</sup>, do których sporządzenia przyczyniło się wiele zainteresowanych stron w dziedzinie lotnictwa. We wszystkich tych opiniach EKES zdecydowanie popierał inicjatywę SES.

1.2 Wnioski ustawodawcze są wynikiem ewolucji, a nie rewolucji. Opierają się na wcześniejszych reformach, lecz nie zajmują ich miejsca. W nadchodzących latach powinny się znacznie przyczynić do przekształcenia europejskiego systemu ATM w wydajniejszą i bardziej zintegrowaną przestrzeń powietrzną w oparciu o wyniki osiągnięte już od 2004 r.

1.3 EKES apeluje do państw członkowskich o odwagę i wolę polityczną, aby szybko utworzyć jednolitą europejską przestrzeń powietrzną oraz by Komisja Europejska w pełni odgrywała przewodnią rolę w procesie wdrażania tej inicjatywy.

<sup>(1)</sup> [Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 50–55](#); [Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 38–43](#); [Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 9–13](#).

1.4 Dla przeprowadzenia niezbędnej, opóźnionej już reformy europejskiej przestrzeni powietrznej kluczowe znaczenie ma kompleksowy system skuteczności działania. Niedostateczna realizacja celów opłacalności w pierwszym okresie odniesienia (RP1) sprawia, że jeszcze istotniejsze jest wytyczenie celów dla RP2, tak by pobudzić tworzenie prawdziwych, sprawnie działających funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB), doprowadzić do synergii, a także wyeliminować obecne obszary, w których powielają się działania trzydziestu siedmiu oddzielnych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (ANSP).

1.5 Chociaż stworzenie prawdziwej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej wiąże się na początku z pewnymi wyzwaniami, to doprowadzi do stałego wzrostu europejskiego ruchu lotniczego, stwarzając duże możliwości zatrudnienia i perspektywę europejskiej struktury kariery dla kontrolerów ruchu lotniczego.

1.6 Należy niezwłocznie ustanowić dialog społeczny na szeroką skalę. Jedynie szeroko zakrojone partnerstwo w zakresie zasobów ludzkich w lotnictwie europejskim może zapewnić podobne zaangażowanie wszystkich stron oraz zharmonizowane podejście do stworzenia prawdziwej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, co będzie korzystne dla zatrudnienia we wszystkich ogniwach łańcucha wartości w lotnictwie, dla środowiska naturalnego oraz – co nie mniej istotne – dla konsumentów europejskich.

1.7 Należy jak najszybciej zająć się połączeniem i konsolidacją FAB, a także zmniejszeniem ich liczby. Koncepcja wirtualnych centrów stanowi innowację techniczną zgodną z systemem SESAR i jednocześnie umożliwia ciągłą i akceptowalną społecznie transformację. W tym celu wprowadzenie systemu SESAR będzie wymagać reformy ATM. Należy dążyć do normalizacji sprzętu ATM w całej UE.

1.8 Należy również zbadać granice FAB, by upewnić się, że ich kształt i wielkość odpowiadają celowi, w którym zostały stworzone. O składzie FAB powinny decydować: przepływ ruchu lotniczego, synergia świadczenia usług oraz potencjalna poprawa skuteczności, a nie sama bliskość geograficzna lub przynależność polityczna/kulturowa.

1.9 Komitet przyjmuje z zadowoleniem proponowane wzmocnienie funkcji menedżera sieci, co daje pierwszeństwo korzyściom z sieci europejskiej przed bardziej partykularnymi interesami krajowymi.

1.10 Komitet uznaje inicjatywę oddzielenia usług pomocniczych ATM i tym samym otwarcia ich na większą konkurencję. Nalega, aby Komisja jeszcze przed zastosowaniem tych środków niezwłocznie zorganizowała opracowanie niezależnej analizy oceniającej ich ewentualne skutki, zwłaszcza jeśli chodzi o aspekty społeczne i aspekty związane z zatrudnieniem<sup>(2)</sup>.

1.11 Istotne jest wytyczenie celów służących zwiększeniu wydajności, a jednocześnie pozwalających utrzymać jakość warunków pracy i poprawić bezpieczeństwo lotnicze.

1.12 Użytkownicy przestrzeni powietrznej muszą w większym stopniu uczestniczyć w kształtowaniu polityki.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Europejski przemysł lotniczy odgrywa istotną rolę w gospodarce europejskiej, promując handel i turystykę, a także pobudzając wzrost zatrudnienia. Kontrola ruchu lotniczego jest kluczowym czynnikiem w łańcuchu wartości przemysłu lotniczego. Powinna zapewniać bezpieczny, szybki i oszczędny przepływ ruchu lotniczego, minimalizując tym samym zużycie paliwa, emisje dwutlenku węgla i czas lotu.

2.2 Jednak europejskie służby żeglugi powietrznej tradycyjnie rozwijały się przede wszystkim w granicach krajowych. Każde państwo członkowskie ustanawiało swój własny system ATM, co prowadziło do kosztownego i niewydajnego rozdrobnienia strukturalnego europejskiej przestrzeni powietrznej, a także do stałego niedostosowania do wymogów jej użytkowników: przedsiębiorstw lotniczych, a ostatecznie również klientów, którzy płacą za ich usługi.

<sup>(2)</sup> Zob. Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 9–13 (pkt 4.7).

2.3 Trzeba przyspieszyć wdrożenie SES oraz związanej z tym reformy europejskiego systemu ATM, pomagając naszym użytkownikom przestrzeni powietrznej w trudnym i konkurencyjnym środowisku globalnym, na którym w bezpośrednim sąsiedztwie UE działają takie wschodzące potęgi lotnictwa, jak Ukraina i Turcja<sup>(3)</sup>, a także ułatwiając przyszły wzrost gospodarczy. Ze względu na to, że pakiety legislacyjne SES I i SES II przyniosły do tej pory mało zadowalające wyniki, Komisja proponuje starannie ukierunkowany kolejny wniosek ustawodawczy<sup>(4)</sup> w celu ułatwienia wczesnego wdrażania SES. Najnowszy pakiet legislacyjny SES II+ składa się z czterech przekształconych rozporządzeń, które doprowadziły do powstania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej<sup>(5)</sup>, oraz ze zmiany rozporządzenia ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego<sup>(6)</sup>.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Celem inicjatywy SES jest poprawa ogólnej efektywności organizacji europejskiej przestrzeni powietrznej i zarządzania nią.

3.2 Na podstawie analizy zawartej w omawianym komunikacie<sup>(7)</sup>, a także związanej z nim oceny skutków<sup>(8)</sup>, Komisja zaproponowała pakiet legislacyjny (SES2+)<sup>(9)</sup> w celu konsolidacji oraz – tam, gdzie to możliwe – przyspieszenia procesu reform zarządzania ruchem lotniczym (ATM) w Europie poprzez dalszą poprawę jakości, wydajności, bezpieczeństwa i ekologiczności służb żeglugi powietrznej (ANS) oraz dążenie do konsolidacji europejskiego systemu ATM. Sprawozdania jednostki Eurocontrol ds. oceny skuteczności działania pokazały, że w samym 2010 r. brak wydajności i rozdrobnienie systemu odpowiadają za koszty w wysokości ponad 4 mld EUR, których można było uniknąć.

3.3 Pierwszym problemem poruszonym w ocenie skutków SES2+ jest brak wydajności i oszczędności służb żeglugi powietrznej w Europie. Są one nadal bardzo niewydajne, jeżeli chodzi o opłacalność, efektywność lotów i przepustowość. Skala tych problemów staje się jasna, jeżeli sytuację porównamy do Stanów Zjednoczonych, gdzie przestrzeń powietrzna ma podobną wielkość. W USA przestrzeń powietrzną kontroluje jedna instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej w przeciwieństwie do 38 instytucji, które zapewniają te służby na trasie lotu w Europie. Amerykańska instytucja kontroluje niemal 70 % więcej lotów, zatrudniając 38 % mniej pracowników. Głównym powodem tych różnic w wydajności i skuteczności jest opór państw członkowskich UE wobec wystarczającego poszerzenia w RP1 celów opłacalności systemu skuteczności działania, niedostateczna realizacja nawet tych skromnych celów, nieskuteczny nadzór i egzekwowanie przez organy nadzorujące, a także nieproporcjonalnie duża liczba personelu pomocniczego zatrudnionego w instytucjach zapewniających służby żeglugi powietrznej.

3.4 60 % całkowitych opłat ATM w Europie generowanych jest przez pięć instytucji<sup>(10)</sup>. Należy się przede wszystkim zastanowić, dlaczego te duże podmioty odnoszące korzyści skali generują dwu-, a czasami czterokrotnie wyższe koszty niż ich mniejsze odpowiedniki. Tak przedstawia się sytuacja pomimo wszelkich teorii ekonomicznych, które twierdzą coś zgoła przeciwnego. Jednostka Eurocontrol ds. oceny skuteczności działania szacuje, że ogólna wysokość pośrednich i bezpośrednich kosztów w okresie odniesienia 2015–2019 wyniesie ponad 70 mld EUR.

Zważywszy, że w systemie skuteczności działania SES wyznaczono cele UE dla RP2, do których realizacji muszą się współmiernie przyczynić plany poszczególnych państw członkowskich UE, osiągnięcie ogólnych celów UE w zakresie opłacalności jest w dużej mierze zależne od wprowadzenia części ulepszeń przez kraje generujące większość opłat. Nie można było tego po nich oczekiwać w RP1.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 51-55.

<sup>(4)</sup> Tamże.

<sup>(5)</sup> COM(2013) 410 final.

<sup>(6)</sup> COM(2013) 409 final.

<sup>(7)</sup> COM(2013) 408 final.

<sup>(8)</sup> SWD(2013) 206 final.

<sup>(9)</sup> COM(2013) 409 i 410 final.

<sup>(10)</sup> Zob. tabela „Calculation of 2014 Unit Rates – Adjustments and revenues” („Obliczenie stawek jednostkowych w 2014 r. – korekty i dochody”) w dokumencie informacyjnym „Initial Estimates of the Route Charges Cost-Bases and Unit Rates”, wydanym przez poszerzoną komisję Eurocontrol ds. opłat trasowych 16 lipca 2013 r. (s. 6): [http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/route-charges/operation-reports/cer-99-2013-3452-fin\\_item\\_2-en.pdf](http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/route-charges/operation-reports/cer-99-2013-3452-fin_item_2-en.pdf).

3.5 Drugim zasadniczym problemem, który należy poruszyć, jest rozdrobnienie systemu ATM. Europejski system ATM składa się z 28 organów krajowych nadzorujących ponad sto ANSP, z których każda znajduje się pod kontrolą innych krajowych organów regulacyjnych, z czym wiążą się różnice w systemach, zasadach i procedurach. Istnieje wiele kosztów dodatkowych, które wynikają z dużej liczby tychże instytucji w Europie. Każda z nich podejmuje decyzje w sprawie swego własnego programu inwestycji kapitałowych, samodzielnie pozyskując i utrzymując swoje systemy, które są często niezgodne z systemami innych ANSP<sup>(11)</sup>. Problemy nasilają się w związku z prowadzeniem oddzielnych szkoleń dla pracowników, tworzeniem odrębnych procedur operacyjnych oraz ograniczeniem świadczenia usług do niewielkiej przestrzeni powietrznej. Łącznie 38 głównych ANSP wydatkowało rocznie ok. 1 mld EUR na dobra kapitałowe, czego nie koordynowano ani nie monitorowano pod kątem korzyści dla całej sieci.

3.6 Celem inicjatywy SES2+ jest większa koordynacja takiego oddzielnego podejmowania decyzji, a także uzyskanie większych korzyści dla sieci i pogłębienie współpracy.

#### 4. Rozwój skuteczności działania służb żeglugi powietrznej

4.1 Pod koniec lat 90. w Europie pojawiły się poważne opóźnienia i wystąpiło zjawisko nieefektywności w zapewnianiu służb kontroli ruchu lotniczego. Ponad 10 lat później rozdrobnienie europejskiej przestrzeni powietrznej jest nadal duże.

4.2 W 2011 r. łączne koszty bezpośrednie i pośrednie kontroli ruchu lotniczego w Europie wyniosły 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. W przeciwieństwie do innych środków transportu wszystkie te koszty odzyskuje się poprzez użytkowników, czyli konsumentów.

4.3 Chociaż wydajność (mierzona w godzinach pracy kontrolerów ruchu lotniczego) wzrosła o około 18 % w ciągu ostatnich 10 lat, to całkowite koszty zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego rosły szybciej (o prawie 40 %). Mimo to stanowią oni jedynie jedną trzecią wszystkich pracowników zatrudnionych przez ANSP, co wskazuje na dużą liczbę pracowników pomocniczych (około 30 tys. w 2011 r.).

#### 5. Poprawa wydajności SES

5.1 Doświadczenie pokazuje, 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. W związku z tym mogą nie być skłonne do poparcia zasadniczych zmian zmierzających do zwiększenia operacyjnej integracji przestrzeni powietrznej, które może ograniczyć obecne przebiegi trasy przez krajową przestrzeń powietrzną preferowane przez państwo/ANSP, gdyż generują one przychody.

5.2 Spójniejsze podejście sieciowe do planowania przebiegu trasy może zmniejszyć średni czas podróży przez europejską przestrzeń powietrzną o około 10 minut, ograniczając zużycie paliwa i związane z nim emisje CO<sub>2</sub>. Chociaż obecny brak wydajności nie przynosi rzeczywistych szkód ANSP lub państwom, kosztami obciążeni zostają klienci przedsiębiorstw lotniczych i – nieuchronnie – konsumenci.

5.3 W obecnym systemie państwa członkowskie w Komitecie ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej (SSC) mają decydujący głos w sprawie celów, a także przyjęcia planów skuteczności działania i środków korygujących w razie nieosiągnięcia celów. Jak stwierdzono we wcześniejszej opinii EKES-u<sup>(12)</sup>, w razie potrzeby użytkownicy i ANSP powinni mieć prawo udziału w charakterze obserwatorów w posiedzeniach Komitetu ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej. Komitet przyznaje, że Komisja podjęła wysiłki w celu lepszej konsultacji z niepublicznymi podmiotami SES, powołując osobny branżowy organ konsultacyjny<sup>(13)</sup>, lecz jest zdania, że skuteczne wdrażanie SES wymaga pogłębionego dialogu wszystkich zainteresowanych stron i państw, a także ich pełnego udziału.

<sup>(11)</sup> Zob. sprawozdanie Eurocontrol „U.S./Europe Comparison of ATM-related Operational Performance”, 2010.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 9.

<sup>(13)</sup> Branżowy organ konsultacyjny (ICB) spotkał się po raz pierwszy w 2004 r. Zgodnie ze stroną internetową Komisji jest to „szansa dla wszystkich podmiotów sektora, by podzielić się z Komisją Europejską swoimi oczekiwaniami co do jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej czy też przekazać swe poglądy w sprawie różnych wariantów i harmonogramów. Komisja zamierza skorzystać z porad ICB, by pokierować nie tylko inicjatywami ustawodawczymi, lecz również normalizacją, badaniami naukowymi i inwestycjami infrastrukturalnymi” ([http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single\\_european\\_sky/consultation\\_body\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/consultation_body_en.htm)).

5.4 W swym nowym pakiecie legislacyjnym Komisja proponuje wzmocnienie mechanizmów kontroli i sankcji. Ze względu na to, że Komisja czuwa nad systemem skuteczności działania i ponosi ostatecznie odpowiedzialność za jego funkcjonowanie, EKES stanowczo popiera propozycję Komisji, by członkowie organu weryfikującego skuteczność działania byli wyznaczani bezpośrednio przez Komisję w celu ochrony niezależności.

## 6. Uwagi szczegółowe

6.1 Najlepszym sposobem regulacji jest konkurencja, lecz zupełnie nie istnieje ona w zakresie świadczenia podstawowych usług ATM. Realistycznie rzecz biorąc, w perspektywie krótko- czy średnioterminowej niewykonalne byłoby wprowadzenie konkurencji do wszystkich usług ATM. Analiza Komisji wskazuje, że główne służby kontroli ruchu lotniczego posiadają naturalny monopol, przynajmniej dopóki stosowana jest obecna technologia. Ze względu na brak konkurencji tym istotniejsza jest silna i skuteczna regulacja gospodarcza takich monopolistycznych instytucji, która zastępuje konkurencję. EKES popiera zatem rozwiązanie sugerowane w SES II+, by Komisja była europejskim organem regulującym ATM.

6.2 Celem pierwszego pakietu SES z 2004 r. było wprowadzenie rynkowych mechanizmów świadczenia usług pomocniczych, by zwiększyć ich wydajność. W praktyce niewiele osiągnięto, chociaż w dwóch przypadkach, w których podjęto takie działania – w Szwecji i Wielkiej Brytanii – wyniki były pozytywne (jedna z ANSP oszacowała oszczędności na ok. 50 % w porównaniu z wewnętrznym zapewnianiem służb pomocniczych).

6.3 Bardziej praktyczna jest propozycja w sprawie służb pomocniczych, takich jak służby meteorologiczne, służby informacji lotniczej, a także służby łączności, nawigacji lub dozoru. Zarówno w ramach systemu ATM, jak i poza nim działa wiele przedsiębiorstw, które mogłyby zaoferować takie usługi. Można by je rozdzielić między kilka instytucji zapewniających służby w celu maksymalizacji konkurencji, lub – jak ostatnio zaproponował Eurocontrol w swojej analizie pojęcia „scentralizowanych służb” – przypisać je jednej instytucji bądź grupie instytucji, które mogłyby wesprzeć kilka kluczowych instytucji zapewniających służby w tym zakresie.

6.4 Komisja jest zdania, że mechanizmy rynkowe powinny zostać wprowadzone w celu zwiększenia wydajności świadczenia usług pomocniczych. W swym pakiecie legislacyjnym Komisja proponuje wprowadzenie rozdziału i otwarcie rynku niektórych służb pomocniczych, o których mowa powyżej. Większość scentralizowanych usług w dziedzinach proponowanych we wstępnym wykazie Eurocontrol i dotyczących zarządzania danymi mogłyby świadczyć strony spoza systemu ATM. Należy zatem rozważyć ogłoszenie przetargu również dla instytucji innych niż istniejące ANSP, by wprowadzić pewne elementy konkurencji, a zwłaszcza bardziej konkurencyjne przetargi.

6.5 Szereg trudności z wdrażaniem SES wynika z problemów napotykanym przez krajowe organy nadzorujące (NSA): niewystarczające środki, brak wiedzy fachowej oraz zależność zarówno od rządów, jak i od ANSP. Niezradzenie tym niedociągnięciom w dużym stopniu utrudni wdrażanie SES. W przeciwieństwie do USA, gdzie jest jeden organ regulacyjny, w Europie istnieje wiele krajowych organów nadzorujących. Rozporządzenie UE w sprawie ATM – być może na podstawie FAB – poprawiłoby spójność i egzekwowanie wdrażania SES, a także pomogłoby zmniejszyć koszty nadzoru, które ponoszą użytkownicy, a ostatecznie – konsumenci.

## 7. Likwidacja rozdrobnienia europejskiego systemu ATM

7.1 Ponowne zaprojektowanie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB) ma wyeliminować rozdrobnienie przestrzeni powietrznej, umożliwiając współpracę ANSP, a także optymalizując organizację i użytkowanie przestrzeni powietrznej oraz tras nad większymi obszarami, co zapewni osiągnięcie ogólnej synergii dzięki korzyściom skali.

7.2 Chociaż państwa członkowskie i ich ANSP podjęły dużo wysiłków z myślą o stworzeniu FAB, dotychczasowe postępy nie są zadowalające. Zapowiedziano dziewięć FAB, lecz żaden z nich nie jest w pełni operacyjny. Wydaje się, że większość ma spełnić wymogi formalne, a nie doprowadzić do osiągnięcia synergii czy też korzyści skali.

7.3 Prawdziwe – zamiast instytucjonalnych – zmiany w zastosowaniu FAB często blokowano z obawy, że strumień dochodów z opłat trasowych spadnie, w niektórych przypadkach o ponad 30 %, jeżeli zmiany te zostaną wprowadzone, a usługi zostaną zrationalizowane, na przykład przez skrócenie tras. Państwa członkowskie musiały dodatkowo stawić czoła silnemu sprzeciwowi ze strony pracowników broniących obecnego poziomu zatrudnienia. Choć łatwo zrozumieć to poczucie niepewności, jest ono bezpodstawne. Zwiększenie wydajności europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym poprzez stworzenie faktycznie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, wraz z szybkim postępem technologicznym, przyczynią się do stałego wzrostu ruchu lotniczego w Europie, chroniąc miejsca pracy i powierzając kontrolerom bardziej odpowiedzialne funkcje kierownicze i nadzorcze.

7.4 Ponadto, by chronić istniejące monopole, w imię ochrony infrastruktury wojskowej, a także celów i operacji w europejskiej przestrzeni powietrznej powoływano się na suwerenność państw. O ile w ramach SES chroni się rzeczywiste potrzeby wojskowe, dokładna granica między tymi uzasadnionymi potrzebami a nieuzasadnioną ochroną interesów krajowych często się zaciera. Istnieją przykłady oddelegowanej przestrzeni powietrznej, które nie wywołały prawdziwych problemów z suwerennością.

W sektorze lotnictwa skutecznie sprywatyzowano najważniejsze krajowe porty lotnicze w oparciu o transgraniczne powiązania własnościowe. ATM to zasadniczo usługi infrastrukturalne. W Europie istnieje wiele przykładów istniejących lub planowanych prywatyzacji transgranicznych kluczowych usług infrastrukturalnych w dziedzinie energetyki, w tym w drażliwej kwestii wytwarzania energii jądrowej, telekomunikacji, wody itp. Jedną częściowo sprywatyzowaną ANSP znajduje się po części w rękach podmiotów zagranicznych.

7.5 EKES uznaje zamiar Komisji, by kontynuować postępowania w sprawie uchybienia przeciwko państwom członkowskim w związku z FAB, szczególnie w przypadkach, w których postęp w realizacji reformy nie uwidoczni się wyraźnie w nadchodzących miesiącach. Choć preferowana opcja zdecydowanie polega na skoordynowanym wdrażaniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej przez wszystkie państwa członkowskie pod przewodnictwem Komisji, to jednak w przypadku niestosowania przepisów należy stanowczo stosować, jako środek ostateczny, wszczęcie postępowania o uchybienie zobowiązaniom. Komisja słusznie pozostaje zaangażowana w proces przyjmowania przez FAB modeli organizacyjnych odpowiednich dla większej operacyjnej integracji przestrzeni powietrznej.

7.6 EKES popiera propozycję Komisji zawartą w tym pakiecie legislacyjnym, by szerzej rozwinąć koncepcję FAB, tak aby jego motorem napędowym w większym stopniu stała się skuteczność działania, a on sam był dla ANSP elastyczniejszym narzędziem opartym na partnerstwach branżowych i służącym osiągnięciu parametrów docelowych ustalonych przez system skuteczności działania SES.

## 8. Rola Eurocontrol

8.1 Eurocontrol ma nadal do odegrania zasadniczą rolę, jeśli chodzi o wdrożenie SES. Organizacja ustanowiona pierwotnie w celu zapewnienia wspólnego systemu kontroli ruchu lotniczego w sześciu państwach europejskich z upływem czasu podjęła szeroki zakres innych zadań. Wraz z tworzeniem jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej Eurocontrol powinna ponownie skupić się na swym podstawowym zadaniu, którym jest koordynacja świadczenia usług.

8.2 By lepiej skoordynować swą działalność, w 2012 r. UE i Eurocontrol podpisały porozumienie wysokiego szczebla<sup>(14)</sup>, w którym uznano wkład, jaki Eurocontrol może wnieść do stworzenia skutecznego europejskiego systemu ATM, wspierając jeden organ regulujący ATM wyznaczony przez UE, czyli Komisję. W tym względzie Eurocontrol będzie nadal wspierać i wspomagać Komisję i EASA w opracowaniu odpowiednich zasad i przepisów.

8.3 Podjęto już istotne kroki, a końcowa część procesu reform Eurocontrol rozpoczęła się w 2013 r. Jest to nadal organizacja międzyrządowa, a jej akt założycielski i organy decyzyjne (takie jak Tymczasowa Rada) nie odzwierciedlają jeszcze wyniku ostatnich zmian reformatorskich. Komisja popiera bieżące reformy Eurocontrol, które skupią się na zarządzaniu europejską siecią ATM i jej działaniu. UE uznała już szczególne znaczenie tej roli, uprawniając Eurocontrol do wypełniania zadań związanych z zarządzaniem siecią wyznaczonych w ramach prawodawstwa dotyczącego SES. Podejście to należy wspierać zgodnie z ramami prawnymi SES oraz uruchomieniem SESAR. Ponadto nie można tego osiągnąć bez przekształcenia struktury zarządzania tą organizacją w administrację kierowaną w większym stopniu przez przedstawicieli sektora.

8.4 Ze względu na to, że system skuteczności działania ma kluczowe znaczenie dla urzeczywistnienia SES, poszerzona komisja Eurocontrol powinna przekazać obowiązek przeglądu prognoz państw członkowskich UE dotyczących ruchu lotniczego i stawek jednostkowych organowi weryfikującemu skuteczność działania. Ten zaś powinien je przeanalizować w imieniu Komisji. Wziąwszy pod uwagę, że poszerzona komisja przekazuje sprawozdania Tymczasowej Radzie Eurocontrol, a tym samym państwom członkowskim, proponowane przekazanie przeglądu prognoz państw członkowskich UE organowi weryfikującemu skuteczność działania byłoby logiczniejsze w kontekście systemu skuteczności działania i zgodne z proponowaną rolą Komisji jako europejskiego organu regulującego ATM. Przegląd prognoz ruchu lotniczego i stawek jednostkowych członków Eurocontrol spoza UE, który jest prowadzony również za pomocą systemu skuteczności działania SES, powinien pozostać w gestii poszerzonej komisji Eurocontrol.

8.5 Komisja powierzyła Eurocontrol funkcję menedżera sieci pod kierownictwem rady menedżera sieci. Funkcja ta przynosi już pierwsze korzyści.

<sup>(14)</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13792.en12.pdf>.

8.6 Koncepcja partnerstwa branżowego na rzecz lepszego udostępniania służb powinna być traktowana jako cel, który byłby również zgodny z dalszą reformą organizacji Eurocontrol. W ten sposób ANSP oraz użytkownicy przestrzeni powietrznej stałoby się uczestnikami menedżera sieci jako swoistego wspólnego przedsiębiorstwa. Taki model zapewnia oddzielenie od organów regulacyjnych, zmieniając rolę menedżera sieci z podmiotu pełniącego funkcje organizacji międzyrządowej nadzorującej zlepek krajowych bloków przestrzeni powietrznej w instytucję zapewniającą bardziej racjonalną koordynację służby żeglugi powietrznej, która koncentruje się na stworzeniu wydajniejszej i oszczędniejszej europejskiej sieci przestrzeni powietrznej godnej swej nazwy – jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

8.7 EKES przyjmuje z zadowoleniem zawartą w tym pakiecie legislacyjnym propozycję Komisji, by wzmocnić rolę menedżera sieci w oparciu o usprawnione zarządzanie, które nadawałoby większe znaczenie tej branży: ANSP, użytkownikom przestrzeni powietrznej i portom lotniczym.

## 9. Rola Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) w ATM

9.1 EASA ma kluczowe znaczenie w polityce bezpieczeństwa lotniczego UE od 2002 r. Jej celem jest osiągnięcie wysokiego, jednolitego poziomu bezpieczeństwa, a jednocześnie dążenie do tradycyjnych celów UE, takich jak zapewnienie równych szans, swobodny przepływ, ochrona środowiska, unikanie powielania przepisów, propagowanie norm ICAO<sup>(15)</sup> itd.

9.2 W przepisach przewidziano jednak, że Komisja będzie proponować zmiany w celu usunięcia nakładania się regulacji z chwilą ustanowienia odpowiednich przepisów wykonawczych dotyczących EASA.

9.3 System ATM różnił się pod tym względem, gdyż wprowadzono rozróżnienie między przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa i innymi przepisami, biorąc pod uwagę silną rolę odgrywaną tradycyjnie przez Eurocontrol w kwestiach innych niż bezpieczeństwo.

9.4 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.

9.5 Komisja proponuje w pakiecie legislacyjnym wyeliminowanie częściowego pokrywania się rozporządzeń dotyczących SES 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.

## 10. Dialog społeczny

10.1 Jak stwierdzono w ostatniej opinii rozpoznawczej EKES-u w sprawie SESII+<sup>(16)</sup>, pilnie trzeba zająć się kwestią dialogu społecznego ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w łańcuchu wartości lotnictwa. Ma to zasadnicze znaczenie dla wdrażania SES.

10.2 W tym kontekście należy dążyć do ogólnounijnych standardów, aby zapewnić zatrudnienie i jakość w lotnictwie. Stąd też piąty filar jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej będzie decydujący dla odpowiedniego uwzględnienia wyzwań w zakresie zatrudnienia, mobilności pracowników, zmian w zarządzaniu kadrami i podnoszenia kwalifikacji. Należy więc wzmocnić dialog społeczny, i to nie tylko w obrębie samego sektora zarządzania ruchem lotniczym. W dialogu tym powinni uczestniczyć także partnerzy społeczni spoza służb żeglugi powietrznej. Należy rozpocząć dyskusje na temat skutków społecznych dla pracowników służb żeglugi powietrznej, przewoźników lotniczych i portów lotniczych oraz na temat sposobów utrzymania miejsc pracy w sektorze lotnictwa w ogóle.

Bruksela, 11 grudnia 2013 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

<sup>(15)</sup> Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 9.