

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 376/07)

Sprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II.*

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 czerwca 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 152 głosami – jedna osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski system zarządzania ruchem lotniczym (ATM) od dziesięcioleci boryka się z rozdrobnieniem i innymi słabościami. Utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) może przynieść poprawę bezpieczeństwa i efektywności lotów. Oznaczałoby to zdecydowane zmniejszenie ilości CO<sub>2</sub> emitowanego podczas jednego lotu i znaczne złagodzenie wpływu na środowisko (zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> powodowanych przez lotnictwo mogłoby wynieść 12 % na jeden lot), a jednocześnie przyniosłoby istotne oszczędności.

1.2 Utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej ma również decydujące znaczenie dla zapewnienia konkurencyjności unijnego sektora lotniczego na rynku światowym. Jest niezbędne, by Komisja Europejska odgrywała kluczową rolę we wdrażaniu pakietu SES II. Tylko silne i niekwestionowane przywództwo ze strony Komisji umożliwi pomyślne pokonanie różnorodnych przeszkód i problemów politycznych, jakie pojawiły się w poprzednich latach.

1.3 Udane wdrożenie systemu skuteczności działania w oparciu o realistyczne, ale ambitne cele dotyczące bezpieczeństwa, efektywności kosztowej, przepustowości / opóźnień oraz efektywności lotów stanowi ważny czynnik w dążeniu do utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. EKES obawia się, że obecny poziom zaangażowania wśród państw członkowskich UE na rzecz jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej nie jest wystarczający.

1.4 Funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej (FAB-y) muszą być rozwijane w oparciu o potrzeby operacyjne i z uwzględnieniem celów dotyczących bezpieczeństwa, przepustowości przestrzeni powietrznej, poprawy efektywności kosztowej i lepszej ochrony środowiska dzięki większej efektywności lotów. Komisja Europejska powinna wyznaczyć i ściśle monitorować parametry skuteczności działania, które trzeba osiągnąć w przypadku różnych inicjatyw dotyczących FAB dzięki zastosowaniu ram skuteczności z pakietu dotyczącego jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II (SES II).

1.5 EKES sądzi, że Eurocontrol (Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej) mogłaby odgrywać rolę we wzmacnianiu funkcji sieciowych europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym, takich jak projektowanie sieci tras, scentralizowane zarządzanie ruchem lotniczym oraz

gospodarowanie ograniczonymi zasobami, ale tylko pod warunkiem że będzie się to odbywać zgodnie z prawem UE oraz że reforma tej organizacji zostanie pomyślnie zakończona, a koszty jej działania jeszcze bardziej zrjonalizowane. EKES przyjmuje z zadowoleniem decyzję Komisji Europejskiej, by ustanowić Eurocontrol „menedżerem sieci” europejskiej.

1.6 Zdaniem EKES-u cele dotyczące bezpieczeństwa i skuteczności działania oraz interoperacyjność z pozaunijnymi systemami zarządzania ruchem lotniczym (takimi jak amerykańska inicjatywa US NextGen) powinny pozostać siłą napędową programu badawczego w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SESAR). W odczuciu EKES-u należy więc rozwiązać następujące kwestie związane z wdrożeniem programu SESAR:

- zapewnić zsynchronizowaną modernizację infrastruktury powietrznej i naziemnej;
- zapewnić we właściwym momencie odpowiednie środki finansowe na wdrożenie programu SESAR;
- ustanowić właściwe zarządzanie wdrażaniem programu SESAR.

1.7 Bezpieczeństwo to więcej niż tylko przepisy bezpieczeństwa. Trzeba także wziąć pod uwagę możliwości ludzi, kulturę bezpieczeństwa, umiejętności i szkolenia oraz zarządzanie zespołem. W tym kontekście ważne jest, by:

- dostrzegać możliwości człowieka z punktu widzenia proaktywnego zarządzania ryzykiem dotyczącym bezpieczeństwa;
- zapewnić odpowiedni poziom umiejętności i szkolenia pracowników;
- promować udział partnerów społecznych we wdrażaniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej na wszystkich poziomach;
- wypracować jako podstawę działań w zakresie bezpieczeństwa solidną kulturę bezpieczeństwa – łączącą warunki umożliwiające pracownikom otwarte informowanie o błędach i zdarzeniach (*open reporting*) oraz niekaranie za pomyłki, a jedynie za umyślne naruszenia zasad i poważne zaniedbania (*just culture*).

1.8 EKES pragnie zauważyć, że pakiet SES II rozszerzył zakres systemu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) na przepisy bezpieczeństwa dotyczące zarządzania ruchem lotniczym istniejące na poziomie UE i zapewnił w ten sposób zintegrowane podejście do przepisów bezpieczeństwa dotyczących ATM i nadzoru nad nim w UE w ramach koncepcji „od drzwi do drzwi” (*gate-to-gate*).

## 2. Wstęp

2.1 Utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej może przynieść poprawę bezpieczeństwa i efektywności lotów. Oznaczałoby to zdecydowane zmniejszenie ilości CO<sub>2</sub> emitowanego podczas jednego lotu i znaczne złagodzenie wpływu na środowisko (zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> powodowanych przez lotnictwo mogłoby wynieść 12 % na jeden lot), a jednocześnie przyniosłoby istotne oszczędności.

2.2 Utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej ma również decydujące znaczenie dla zapewnienia konkurencyjności unijnego sektora lotniczego na rynku światowym. Ponadto obecny system zarządzania ruchem lotniczym nie będzie w stanie uporać się z przewidywanym wzrostem zapotrzebowania na przewozy lotnicze w okresie od chwili obecnej do 2030 r. (według najnowszych prognoz długoterminowych Eurocontrol do 2030 r. ruch lotniczy wzrośnie 1,8 razy w stosunku do obecnej liczby lotów i osiągnie poziom 16,9 mln lotów).

2.3 Pierwszy pakiet dotyczący jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES I) wszedł w życie w 2004 roku. Wówczas największym problemem w zarządzaniu ruchem lotniczym były zatory w przestrzeni powietrznej i wynikające z tego opóźnienia, dlatego pakiet SES I koncentrował się na tych kwestiach oraz na bezpieczeństwie.

2.4 W ostatnich latach w sytuacji zarządzania ruchem lotniczym zaszły pewne zmiany i chociaż cele dotyczące bezpieczeństwa i przepustowości są w dalszym ciągu bardzo istotne, ogólny obraz jest bardziej różnorodny, z większym naciskiem na ochronę środowiska (efektywność lotów) oraz efektywność kosztową. Ponadto zmieniło się podejście regulacyjne ze względu na żądania państw członkowskich i innych zainteresowanych stron, by przyjąć podejście mniej normatywne (zgodnie z ideą „lepszego stanowienia prawa”).

2.5 Niektóre cele dotyczące jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej udało się wprawdzie zrealizować, ale w związku z tym, że część państw członkowskich miała trudności w osiągnięciu niektórych celów SES I, a ponadto pojawiły się nowe cele dotyczące ochrony środowiska i skuteczności działania, przedstawiono drugi pakiet w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES II). Pakiet ten został przyjęty przez unijnego prawodawcę w 2009 roku i opublikowany w Dzienniku Urzędowym 14 listopada 2009 r. Pakiet obejmuje podstawowe instrumenty, ramy prawne i elementy służące wdrożeniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej od 2012 roku.

2.6 Dodatkowo uruchomiono program SESAR jako techniczne i operacyjne uzupełnienie reform instytucjonalnych przewidzianych w SES II.

2.7 W dalszym ciągu pozostają jednak zasadnicze wyzwania. Aby im sprostać, niezbędne są duże zmiany operacyjne oraz nieustające działania polityczne podejmowane w celu szybkiego wdrożenia pakietu SES II w oparciu o ambitne cele w zakresie skuteczności działania, przy czym ostatecznym celem jest zlikwidowanie przepaści pod względem skuteczności działania między unijnym systemem zarządzania ruchem lotniczym a systemami pozaunijnymi.

2.8 EKES podkreślał już we wcześniejszych opiniach potrzebę utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, szczególnie w opinii TEN 354–355 w sprawie poprawy skuteczności działania europejskiego systemu lotnictwa dzięki SES II. Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest przedstawienie szeroko zakrojonej wizji wdrożenia pakietu SES II oraz programu SESAR. Poruszono w niej następujące aspekty:

- wdrożenie systemu skuteczności działania SES II wraz z ambitnymi celami w zakresie efektywności;
- wdrożenie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB-ów) w oparciu o te ambitne cele w zakresie skuteczności działania;
- wzmocnienie funkcji sieciowych systemu zarządzania ruchem lotniczym w oparciu o zreformowaną organizację Eurocontrol;
- reforma organizacji Eurocontrol w celu wsparcia SES oraz ograniczenia kosztów jej działania;
- SESAR jako techniczny i operacyjny element jednolitej przestrzeni powietrznej dofinansowany w fazie wdrożeniowej ze środków publicznych;
- Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) jako jedyny organ regulacyjny przyjmujący przepisy bezpieczeństwa w oparciu o zasady bezpieczeństwa oraz istniejące przepisy.

Zasada uwzględniania czynnika ludzkiego oraz potrzeba prowadzenia dialogu społecznego z pracownikami i odpowiednich konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami to kluczowe elementy, które powinny być uwzględniane przy urzeczywistnianiu wszystkich wymienionych wyżej aspektów.

## 3. Wdrożenie systemu skuteczności działania SES II wraz z ambitnymi celami w zakresie efektywności

3.1 Udane wdrożenie systemu skuteczności działania w oparciu o ambitne cele dotyczące bezpieczeństwa, efektywności kosztowej, przepustowości / opóźnień oraz efektywności lotów stanowi ważny czynnik w dążeniu do utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Aby zapewnić szybkie korzyści, potrzebne będzie niezachwiane zaangażowanie polityczne. W tym kontekście EKES podkreśla, jak ważne jest, by państwa członkowskie UE wywiązały się ze swego zobowiązania do przyspieszenia wdrażania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, zgodnie z decyzją Rady ds. Transportu z maja 2010 r. EKES obawia się, że obecny poziom zaangażowania wśród państw członkowskich UE na rzecz jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej jest niski.

3.2 EKES uważa, że niezbędne jest zapewnienie spójności między wspólnotowymi celami dotyczącymi skuteczności działania a krajowymi celami dotyczącymi funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB-ów). Będzie to wymagało opracowania systemu rozstrzygnięcia niezgodności między tymi założeniami. W praktyce oznacza to, że ci, którzy osiągają najgorsze wyniki, będą musieli wytyczać sobie ambitniejsze cele niż ci, którzy osiągają lepsze wyniki. Sprawozdania działającej w ramach organizacji Eurocontrol komisji ds. oceny skuteczności działania (PRC) dotyczące porównania wyników w ramach systemu zarządzania ruchem lotniczym (sprawozdanie ACE) powinny posłużyć do wyznaczenia szczegółowych celów dla poszczególnych podmiotów zarządzania ruchem lotniczym. Należy opracować i wdrożyć mierzalne cele dotyczące bezpieczeństwa, aby zapewnić wyważone podejście powiązane z innymi celami dotyczącymi skuteczności działania. W tym kontekście nie powinno być żadnych ustępstw w odniesieniu do poziomu bezpieczeństwa, który należy stale podnosić.

3.3 EKES podkreśla znaczenie ochrony niezależności krajowych organów nadzorczych od instytucji zapewniających usługi żeglugi powietrznej (ANSP), a także od wpływów politycznych; ma to zasadnicze znaczenie dla skutecznego wdrożenia. Trzeba zatem zapewnić odpowiednie środki dla krajowych organów nadzorczych. Komisja Europejska powinna ściśle monitorować rygorystyczne przestrzeganie tych zasad z wykorzystaniem instrumentów dostępnych w ramach pakietu SES II. Ponadto krajowe organy nadzorcze powinny dbać o lepszą koordynację dzięki intensywnemu wykorzystywaniu utworzonej platformy krajowych organów nadzorczych, należy także w stosownych przypadkach przewidzieć konsolidację w kontekście funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB-ów), by zapewnić korzyści skali i zapobiec wzrostowi kosztów nadzoru. W tym kontekście można by także wzmocnić rolę koordynatora ds. FAB-ów.

3.4 System skuteczności działania powinien dotyczyć zarówno opłat trasowych, jak i terminalowych. Jest to istotne, aby zapewnić znaczące korzyści dla linii lotniczych i dla pasażerów w oparciu o koncepcję „gate-to-gate”. Jeśli uda się sporządzić jasny plan działania, doprowadzi to w perspektywie długookresowej do zmniejszenia kosztów bezpośrednich i pośrednich unijnego systemu zarządzania ruchem lotniczym i w ten sposób do zmniejszenia opłat związanych z kontrolą ruchu lotniczego (ATC), którymi obciążani są użytkownicy przestrzeni powietrznej, co z kolei dotyka pasażerów i klientów transportu towarowego.

3.5 EKES uważa, że system skuteczności działania SES II powinien być powiązany z odpowiednio rozwiniętym systemem zachęt. Największą zachętę powinno stanowić zlikwidowanie systemu pełnego zwrotu kosztów w ramach systemu zarządzania ruchem lotniczym, co już uzgodniono w ramach pakietu SES II, i zastąpienie go systemem kosztów stałych.

3.6 Funkcje sieciowe, takie jak Centralna Jednostka Zarządzania Ruchem Lotniczym (CFMU) i Centralne Biuro Opłat Trasowych (CRCO) powinny również opierać się na wyraźnych celach w zakresie skuteczności działania, lecz powinny także obejmować zabezpieczenia gwarantujące pełną niezależność organu weryfikującego skuteczność działania (PRB) od tych funkcji sieciowych.

#### 4. Wdrożenie FAB-ów na podstawie przyjętych ambitnych celów w zakresie skuteczności działania

4.1 Celem pozostaje zmniejszenie do minimum liczby funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB-ów), odpowiednio do wymogów związanych z przepływem ruchu lotniczego, przepustowością i efektywnością kosztową. Takie same środki i procedury bezpieczeństwa powinny mieć zastosowanie do wszystkich FAB-ów. FAB-y stanowią zasadniczy instrument umożliwiający poszczególnym instytucjom zapewniającym usługi żeglugi powietrznej (ANSP) realizację przyjętych ambitnych celów w zakresie efektywności działania, poczynając od 2012 roku.

4.2 FAB-y muszą być rozwijane w oparciu o potrzeby operacyjne i z uwzględnieniem celów dotyczących bezpieczeństwa, przepustowości przestrzeni powietrznej, poprawy efektywności kosztowej i lepszej ochrony środowiska dzięki większej efektywności lotów. Realizacja tego celu wymaga zaangażowania politycznego i monitorowania na najwyższym szczeblu. Komisja Europejska powinna wyznaczyć i ściśle monitorować parametry skuteczności działania, które trzeba osiągnąć w przypadku różnych inicjatyw dotyczących FAB-ów dzięki zastosowaniu ram skuteczności z pakietu dotyczącego jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II (SES II).

4.3 FAB-y muszą zapewnić stopniową integrację techniczną rozdrobnionego europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym w oparciu o plan działania wytyczający jasne cele. Aby to osiągnąć, niezbędna jest jasna koordynacja i współpraca między FAB-ami.

4.4 W przypadku zmiany metod pracy niezbędne są dobre stosunki między partnerami społecznymi. Można je osiągnąć wyłącznie dzięki odpowiedniemu i nieustannemu prowadzeniu konsultacji w pełnym tego słowa znaczeniu. Podczas przemian konieczny jest dobry dialog społeczny, aby uniknąć problemów w przyszłości. Pracownicy sektora są kluczowym zasobem, a zmiany metod pracy mogą prowadzić do niepokojów społecznych, jeśli nie przeprowadza się ich w sposób rozważny.

4.5 Rozporządzenie SES nakłada na ANSP obowiązek posiadania planów awaryjnych dla wszystkich świadczonych usług, w przypadku których pewne zdarzenia mogą spowodować istotne pogorszenie świadczenia usług lub przerwę w ich świadczeniu. ANSP muszą się skoncentrować na rozwiązaniach bardziej efektywnych, także pod względem kosztów, przede wszystkim biorąc pod uwagę wszystkie rozwiązania awaryjne w ramach istniejącej infrastruktury krajowej (np. inne centra kontroli obszaru – ACC – lub obiekty wojskowe) i przewidzieć na taką ewentualność odpowiednie przepisy w ramach rozwijania FAB-ów.

4.6 Współpraca między usługodawcami cywilnymi i wojskowymi ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia dalszego rozwoju jednolitej przestrzeni powietrznej oraz zlikwidowania najistotniejszych zatorów w przepustowości w najważniejszych punktach Europy. Państwa członkowskie i Komisja Europejska muszą dążyć do współpracy między lotnictwem cywilnym i wojskowym w kontekście FAB-ów, która pogodzi potrzeby cywilne i wojskowe w sposób pragmatyczny i nieupolityczniony. Ponieważ dotyczy to również

państw spoza UE oraz Stanów Zjednoczonych, istotne znaczenie ma ściślejsza koordynacja z NATO. Niektóre FAB-y przewidują przemieszczenie niektórych poligonów wojskowych na tereny położone z dala od głównych cywilnych szlaków komunikacyjnych, co EKES przyjmuje z zadowoleniem i co powinno być aktywnie realizowane w ramach wszystkich inicjatyw dotyczących FAB-ów. Ponadto przewidywane w niektórych FAB-ach wdrożenie sieci zarządzania nocnym ruchem lotniczym powinno zostać zastosowane we wszystkich FAB-ach jako sposób poprawy nocnej efektywności lotów, w czasie gdy poligony wojskowe nie są wykorzystywane.

4.7 EKES sądzi także, że niezbędne jest rozszerzenie FAB-ów oraz zasady jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej poza granice UE, a zwłaszcza na państwa sąsiadujące z Europą. Będzie to wymagało dalszej współpracy na szczeblu międzynarodowym.

4.8 Aby FAB-y przyniosły rzeczywiste korzyści dla użytkowników końcowych, niezbędne jest zaangażowanie polityczne. Komisja Europejska i unijny koordynator ds. FAB-ów powinni stale przypominać państwom członkowskim o ich obowiązku wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i FAB-ów.

#### **5. Powołanie europejskiego menedżera sieci do wykonywania funkcji sieciowych zarządzania ruchem lotniczym**

5.1 EKES zgadza się, że wzmocnienie funkcji sieciowych europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym, takich jak projektowanie sieci tras, scentralizowane zarządzanie ruchem lotniczym oraz gospodarowanie ograniczonymi zasobami (częstotliwości i kody transponderów), stanowi zasadniczy element pakietu SES II.

5.2 EKES uważa, że organizacja Eurocontrol mogłaby odgrywać rolę w ramach tych funkcji, ale tylko pod warunkiem że będzie się to odbywać zgodnie z prawem UE oraz że przeprowadzona zostanie udana reforma tej organizacji, a koszty jej działania jeszcze bardziej racjonalizowane. Będzie to wymagało pełnego zaangażowania politycznego wszystkich państw członkowskich należących do Eurocontrol na rzecz przeprowadzenia restrukturyzacji tej agencji. EKES przyjmuje z zadowoleniem decyzję Komisji Europejskiej, by ustanowić Eurocontrol „menedżerem sieci” europejskiej.

5.3 W związku z tym EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o zapewnienie rygorystycznego przestrzegania tego podstawowego wymogu przy udzielaniu mandatu organizacji Eurocontrol.

5.4 EKES jest zaniepokojony przewidywanym wzrostem opóźnień związanych z kontrolą ruchu lotniczego w czasie lata 2011 roku. EKES zachęca Eurocontrol, jako menedżera sieci jednolitej przestrzeni powietrznej, by we współpracy z instytucjami zapewniającymi usługi żeglugi powietrznej i użytkownikami przestrzeni powietrznej znalazł krótkoterminowe rozwiązania, które pozwolą złagodzić skutki dla ruchu lotniczego i podróży.

5.5 EKES pragnie wreszcie przypomnieć, że wybuchy wulkanu Eyjafjallajökull w Islandii w 2010 roku spowodowały zamknięcie przestrzeni powietrznej, co doprowadziło do znacznych zakłóceń w sektorze lotniczym i dla podróży.

W rezultacie sektor lotniczy i cała gospodarka UE poniosły ogromne koszty. W następstwie tych wydarzeń uzgodniono, że Europa musi dokonać przeglądu swych procedur. W tym kontekście EKES podkreśla konieczność dostosowania procedur obowiązujących w Europie do sprawdzonych rozwiązań stosowanych w innych częściach świata, np. w Stanach Zjednoczonych. Chodzi zwłaszcza o to, że Europa jest jedynym regionem na świecie, w którym odpowiedzialność za rozwiązanie kwestii potencjalnych zagrożeń związanych z pyłami wulkanicznymi nie należy do linii lotniczych. Przeprowadzona niedawno (w kwietniu 2011 r.) przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) symulacja dotycząca erupcji pyłu wulkanicznego pokazała, że choć osiągnięto pewne postępy, potrzebne są solidniejsze wskazówki, aby w przyszłości nie zostało ponownie zastosowane rozdrobnione podejście. EKES wzywa Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), by zapewniła wszystkim państwom członkowskim jasne wytyczne co do przyjęcia zmienionej polityki.

#### **6. Reforma organizacji Eurocontrol w celu wsparcia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz redukcji bazy kosztowej**

6.1 EKES pochwała znaczne postępy osiągnięte przez Eurocontrol pod kierownictwem dyrektora generalnego w restrukturyzacji w kierunku sprawniej działającej organizacji wspierającej jednolitą europejską przestrzeń powietrzną. Ten trwający obecnie proces należy przyspieszyć i będzie on wymagał pełnego zaangażowania wszystkich państw członkowskich należących do Eurocontrol.

6.2 EKES gratuluje organizacji Eurocontrol ustanowienia pionu ds. jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, który zapewnia wsparcie techniczne dla SES. Istnieje potrzeba zapewnienia pełnej przejrzystości co do różnych funkcji Eurocontrol, zasobów niezbędnych do ich pełnienia oraz sposobu ich finansowania. Oczywiście linie lotnicze nie powinny finansować funkcji rządowych, takich jak pion ds. jednolitej przestrzeni powietrznej. Będzie to wymagało dalszych prac nad określeniem właściwych zasad zarządzania dla organizacji Eurocontrol, umożliwiających pełną zgodność z celami jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

6.3 EKES podkreśla również znaczenie utrzymania podejścia paneuropejskiego, które wykracza poza granice UE. Komisja Europejska powinna zatem rozszerzyć Wspólny Europejski Obszar Lotniczy na wszystkie państwa sąsiadujące z Unią Europejską.

#### **7. SESAR jako techniczny i operacyjny element jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej dofinansowany w fazie wdrożeniowej ze środków publicznych**

7.1 Program SESAR został utworzony jako techniczne i operacyjne uzupełnienie SES II. Komisja Europejska oczekuje, że dzięki programowi SESAR powstanie do 2020 roku przyszły europejski system zarządzania ruchem lotniczym (ATM), który pozwoli, w porównaniu z obecnym systemem, na:

- nawet trzykrotny wzrost przepustowości, a jednocześnie ograniczenie opóźnień;
- poprawę wskaźnika bezpieczeństwa o współczynnik wynoszący 10;

- 10-procentowe ograniczenie wpływu, jaki loty mają na środowisko;
- udostępnienie usług zarządzania ruchem lotniczym użytkownikom przestrzeni powietrznej za cenę mniejszą o 50 %.

7.2 Zdaniem EKES-u cele te wraz z interoperacyjnością z pozaunijnymi systemami zarządzania ruchem lotniczym (takimi jak inicjatywa US NextGen) powinny pozostać siłą napędową programu SESAR. EKES z zadowoleniem przyjmuje porozumienie o współpracy, które zostało podpisane między SESAR a NextGen 3 marca 2011 r. w Budapeszcie, jako krok w stronę lepszej synchronizacji tych dwóch najważniejszych projektów rozwojowych w globalnych systemach zarządzania ruchem lotniczym.

7.3 EKES sądzi, że niezbędne jest dalsze angażowanie pracowników sektora w rozwój systemu SESAR. W tym kontekście konieczne jest także szkolenie pracowników w zakresie korzystania z nowych technologii i nowych koncepcji operacyjnych.

7.4 EKES pragnie podkreślić, że pomimo długoterminowych korzyści dla użytkowników przestrzeni powietrznej, obywateli UE oraz dla środowiska program SESAR boryka się z wieloma istotnymi złożonymi problemami dotyczącymi jego wdrożenia. Terminowe i skuteczne wdrożenie programu SESAR ma kluczowe znaczenie. Poza zdecydowanym zaangażowaniem sektora niezbędne będzie szeroko zakrojone wsparcie polityczne i finansowe w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wdrażanie systemu SESAR powinno zatem stanowić integralny element strategii „Europa 2020”, aby zapewnić zdecydowane zarządzanie gospodarcze oparte na jasnym modelu biznesowym i wzajemnej współpracy oraz harmonizacji z amerykańskim systemem US NextGen.

7.5 W odczuciu EKES-u należy więc rozwiązać następujące kwestie związane z wdrożeniem programu SESAR:

7.5.1 Zapewnienie zsynchronizowanej modernizacji infrastruktury powietrznej i naziemnej.

— Aktualizacja głównego planu jasno określającego kolejne działania, w ramach którego Komisja, państwa członkowskie, instytucje zapewniające usługi żeglugi powietrznej i użytkownicy przestrzeni powietrznej zobowiązują się do zapewnienia większej spójności z ramami jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, w tym FAB-ami. W ramach wspólnego przedsięwzięcia SESAR należy w trybie pilnym przyjąć priorytety w odniesieniu do przeglądu prac wykonanych do chwili obecnej i stwierdzić, w jaki sposób każda z głównych instytucji wspierających SES wniesie wkład na rzecz osiągnięcia krajowych, unijnych i odnoszących się do FAB-ów celów dotyczących skuteczności działania.

— Technologie SESAR należy wdrażać zgodnie z ugruntowanym pozytywnym modelem biznesowym, który uwzględni wiarygodną analizę bezpieczeństwa oraz wiarygodną analizę kosztów i korzyści, na podstawie których należy uzgodnić i wyznaczyć potrzeby w zakresie poprawy skuteczności działania. Tam, gdzie nie można wykazać, że technologie przyczyniają się do realizacji celów unijnych (w tym dotyczących bezpieczeństwa) lub umożliwiają bezpieczne i dokonane w odpowiednim czasie przejście na inną technologię, prace należy przerwać.

— Realizacja głównego planu dotyczącego programu SESAR będzie wymagała pełnego zaangażowania ze strony wszystkich państw członkowskich UE.

7.5.2 Zapewnienie we właściwym momencie odpowiednich środków finansowych na wdrożenie programu SESAR.

7.5.2.1 Wdrożenie programu SESAR pozwoli wygenerować znaczną wartość ekonomiczną, ekologiczną i strategiczną dla całej Europy. 10-letnia zwłoka we wdrażaniu programu SESAR oznacza bezpośrednie negatywne skutki dla PKB w wysokości ponad 150 mld euro dla UE-27 oraz utratę efektywności energetycznej na poziomie ponad 150 mln ton CO<sub>2</sub>.

7.5.2.2 Niemniej jednak wdrożenie programu SESAR wymaga łącznych inwestycji w kwocie przekraczającej 30 mld euro, zaś początkowe finansowanie i instalacja urządzeń SESAR (pokładowych i naziemnych) stanowią duże wyzwanie związane ze staraniami o to, by jak najszybciej uzyskać spodziewane wyniki w efekcie zastosowania nowych technologii.

7.5.2.3 Trudności z finansowaniem wdrażania programu SESAR wynikają z częściowego braku powiązania między inwestycjami i korzyściami w fazie przejściowej: przewoźnik lotniczy inwestujący w nowe urządzenia pokładowe nie osiągnie żadnych korzyści, zanim instytucje zapewniające usługi żeglugi powietrznej nie dokonają odpowiednich inwestycji. Z drugiej strony dla tych instytucji (które, aby odnieść korzyści, będą musiały zainwestować w infrastrukturę o określonych wymogach co do skuteczności działania) scenariusz biznesowy może nie być pozytywny, dopóki znaczna liczba statków powietrznych nie zostanie odpowiednio wyposażona. Wreszcie, mogą zaistnieć pewne zmiany o pozytywnych skutkach dla całej sieci i dla scenariusza biznesowego, wymagające jednak inwestycji ze strony niektórych zainteresowanych podmiotów, dla których inwestycje te pozostaną kosztem netto. W takim wypadku należałoby udostępnić odpowiednie finansowanie.

7.5.2.4 Udostępnione przez UE fundusze na wsparcie wdrażania powinny zatem zostać wykorzystane na zapewnienie zsynchronizowanego, szybkiego przyjęcia technologii SESAR przez operatorów (instytucje zapewniające usługi żeglugi powietrznej, użytkowników przestrzeni powietrznej, porty lotnicze). Ponadto aby zapewnić ciągłość inwestycji w B+R i w innowacje, niezbędne byłyby dodatkowe fundusze na lata 2014–2020 w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym, na poziomie podobnym do tego dostępnego w obecnej fazie B+R.

7.5.2.5 Szacuje się, że aby zapewnić tempo niezbędne do osiągnięcia celów w zakresie efektywności zarządzania ruchem lotniczym, wdrożenie programu SESAR wymagałoby funduszy UE w wysokości ok. 3 mld euro, które uzyskano by dzięki połączeniu różnych rozważanych obecnie instrumentów finansowych, takich jak na przykład, choć nie wyłącznie, zasoby własne sektora, obligacje UE przeznaczone na projekty, gwarancje, pożyczki EBI itp. Jeśli chodzi o lata 2014–2020, można uznać, że:

bez efektywnej alokacji zasobów UE na wsparcie programu SESAR jest mało prawdopodobne, by został on wdrożony w zaplanowanym czasie.

7.5.3 Ustanowienie właściwego zarządzania wdrażaniem programu SESAR.

— Powołanie niezależnego podmiotu odpowiedzialnego za wdrożenie programu SESAR, zintegrowanie finansowania i wdrożenia w jednych, wspólnych ramach zarządzania.

- Powinien to być podmiot sektorowy, który ma strukturę zarządzania złożoną z użytkowników przestrzeni powietrznej, portów lotniczych oraz instytucji zapewniających usługi żeglugi powietrznej jako grup ponoszących największe ryzyko inwestycyjne. Należy też przeprowadzić należyte konsultacje z innymi zainteresowanymi podmiotami z sektora lotniczego.
- W fazie wdrażania programu SESAR powinno się przeprowadzić należyte konsultacje z pracownikami sektora transportu lotniczego.
- Rola producentów (urządzeń) w fazie wdrożeniowej polega zasadniczo na sprzedaży wyposażenia spełniającego wymogi programu SESAR liniom lotniczym, portom lotniczym i instytucjom zapewniającym usługi żeglugi powietrznej. Inaczej niż ma to miejsce obecnie w ramach zarządzania wspólnym przedsięwzięciem SESAR, producenci nie powinni zatem być zaangażowani w zarządzanie wdrażaniem programu SESAR, aby uniknąć konfliktu interesów.
- Zapewnienie koordynacji na szczeblu europejskim w celu zsynchronizowanego wdrożenia technologii SES zgodnie z wiążącymi celami sieciowymi. W ramach wykonywania tego zadania można by wydawać zalecenia dotyczące pozyskiwania środków finansowych.

7.6 EKES pragnie wreszcie zauważyć, że program SESAR będzie skuteczny jedynie, jeśli bez dodatkowej zwłoki rozwiązane zostaną problemy polityczne i instytucjonalne, o których mowa we wcześniejszych punktach, i jeżeli udostępnione zostaną niezbędne środki publiczne na wdrażanie programu.

#### 8. Jeden unijny organ regulacyjny ds. bezpieczeństwa oparty na systemie EASA

8.1 EKES pragnie zauważyć, że pakiet SES II rozszerzył zakres systemu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) na przepisy bezpieczeństwa dotyczące zarządzania ruchem lotniczym istniejące na poziomie UE i zapewnił w ten sposób zintegrowane podejście do przepisów bezpieczeństwa dotyczących zarządzania ruchem lotniczym i nadzoru nad nim w UE w ramach koncepcji „od drzwi do drzwi” (*gate-to-gate*).

8.2 Szerokie zadania EASA w zakresie nadzoru – np. dotyczące kontroli funkcjonowania krajowych organów nadzorczych w celu zapewnienia przestrzegania wspólnych wymogów przez instytucje zapewniające usługi żeglugi powietrznej – pomogą w urzeczywistnieniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

8.3 EKES popiera tę koncepcję, uważa jednak, że niezbędne jest monitorowanie praktycznego wykonywania nowych kompetencji EASA. Ważne jest, aby przepisy bezpieczeństwa

dotyczące zarządzania ruchem lotniczym określone przez EASA były tworzone w oparciu o istniejące przepisy dotyczące jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i by EASA nie próbowała na nowo opracowywać czegoś, co już istnieje, gdyż mogłoby to skutkować przyjmowaniem obciążających zasad nieuzasadnionych względami bezpieczeństwa.

8.4 EKES uważa, że w perspektywie krótkoterminowej należy skorzystać z zasobów i wiedzy fachowej organizacji Eurocontrol jako wsparcia technicznego dla działalności EASA w dziedzinie regulacji dotyczących bezpieczeństwa w zarządzaniu ruchem lotniczym.

8.5 EKES pragnie wreszcie ponownie podkreślić znaczenie koncepcji „just culture” (niekarania za pomyłki, a jedynie za umyślne naruszenia zasad i poważne zaniedbania), o której wspominał już w opinii TEN/416 dotyczącej rozporządzenia w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im. W interesie bezpieczeństwa lotniczego leży zapewnienie ram prawnych, które umożliwią wszystkim stronom biorącym udział w wypadkach lub incydentach dzielenie się informacjami i swobodne prowadzenie dialogu opartego na zaufaniu. EKES podkreśla, że na szczeblu UE potrzeba więcej działań, które spowodują zmianę przepisów prawa karnego przez wszystkie państwa członkowskie, aby zapewnić poszanowanie koncepcji „just culture”. EKES podkreśla przede wszystkim znaczenie opracowania unijnej karty dotyczącej tej idei.

#### 9. Bezpieczeństwo a czynnik ludzki

Bezpieczeństwo to więcej niż tylko przepisy dotyczące bezpieczeństwa. Trzeba także wziąć pod uwagę możliwości ludzi, kulturę bezpieczeństwa, umiejętności i szkolenia oraz zarządzanie zespołem.

W tym kontekście ważne jest, by:

- dostrzegać możliwości człowieka, a zwłaszcza wpływ zmęczenia, z punktu widzenia proaktywnego zarządzania ryzykiem dotyczącym bezpieczeństwa;
- zapewnić odpowiedni poziom umiejętności i szkolenia pracowników;
- promować udział partnerów społecznych we wdrażaniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej na wszystkich poziomach;
- wypracować solidną kulturę bezpieczeństwa – łączącą warunki umożliwiające pracownikom otwarte informowanie o błędach i zdarzeniach (*open reporting culture*) oraz niekaranie za pomyłki, a jedynie za umyślne naruszenia zasad i poważne zaniedbania (*just culture*) – jako podstawę działań w zakresie bezpieczeństwa.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON