

Sprawozdanie specjalne

Jednolita europejska przestrzeń powietrzna – mimo zmiany nastawienia przestrzeń powietrzna wciąż nie jest jednolita

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych polityk i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności z przepisami, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli II – której przewodniczy członek Trybunału Iliana Iwanowa – zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje w obszarze spójności oraz na rzecz wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego. Kontrolą kierował George Pufan, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Patrick Weldon, szef gabinetu i Mircea Radulescu, attaché; Pietro Puricella, kierownik; Afonso Malheiro, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Luis de la Fuente Layos, Erki Must, Maria Dominguez, Annekatrin Langer i Judit Oroszki.



Od lewej: Luis de la Fuente Layos, Annekatrin Langer, Afonso Malheiro, Erki Must, Maria Dominguez, George Pufan, Pietro Puricella, Mircea Radulescu i Patrick Weldon.

SPIS TREŚCI

	Punkt
Glosariusz	
Skróty	
Streszczenie	I – XII
Wprowadzenie	1-15
Kontekst	1-4
Czym jest jednolita europejska przestrzeń powietrzna?	5-7
Historia inicjatywy SES	8-10
Unijne wsparcie finansowe na rzecz projektu SESAR	11
Zakres kontroli i podejście kontrolne	12-15
Ustalenia	16-72
Inicjatywa SES była zasadna	16-21
Monopole krajowe i fragmentacja sprawiały, że interwencja unijna była potrzebna	17-18
Nadrzędne cele polityki sformułowano jednak w okresie silnego wzrostu natężenia ruchu	19-21
Osiągnięcia SES w dziedzinie regulacji – mimo zmiany nastawienia przestrzeń powietrzna wciąż nie jest jednolita	22-49
System skuteczności działania i system opłat sprzyjały nastawieniu na skuteczność działania i wniosły przejrzystość w zapewnianie służb żeglugi powietrznej...	23-24
...ale rezultaty ilościowe są niższe, niż oczekiwano...	25-27
... a w systemach wystąpiły niedociągnięcia	28-37
Funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej ostatecznie przełożyły się na powstawanie struktur współpracy, a nie defragmentację	38-46
Ważny jest jednak duży zasięg kontroli, a defragmentacja wciąż jest potrzebna	47-49

Projekt SESAR sprzyjał wypracowaniu wspólnej wizji, ale oddalono się od pierwotnego harmonogramu i obecnie termin jego ukończenia jest otwarty	50-72
Projekt SESAR miał na celu zaradzenie fragmentacji technologicznej, ale wynikające z niego korzyści przeszacowano, a interwencja unijna miała być ograniczona w czasie	52-54
W fazie definicji SESAR zapewniono zaangażowanie najważniejszych zainteresowanych stron	55-56
Wspólne Przedsięwzięcie SESAR prowadziło skoordynowane działania badawczo-rozwojowe dotyczące zarządzania ruchem lotniczym w Europie...	57-58
...ale wystąpiły niedociągnięcia dotyczące zakresu jego uprawnień	59-60
Aktualizacje centralnego planu odzwierciedlają nowe realia, ale także duże opóźnienia...	61-66
...i ostatecznie zaowocowały decyzją o przedłużeniu czasu trwania Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR i przekazaniu dodatkowych środków	67-69
Na koniec 2016 r. opublikowano pewne rozwiązania technologiczne, ale zakończenie realizacji centralnego planu wciąż jest odległe	70-72
Wnioski i zalecenia	73-88

Załącznik I – Daty w historii jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej

Załącznik II – Podsumowanie analizy przeprowadzonej na próbie projektów i działań badawczo-rozwojowych Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR

Załącznik III – System skuteczności działania i system opłat

Załącznik IV – Wdrożenie systemu skuteczności działania

Odpowiedzi Komisji

GLOSARIUSZ

Centralne Biuro Opłat Trasowych – jednostka organizacji Eurocontrol odpowiedzialna za operacje związane z fakturowaniem i pobieraniem opłat trasowych od użytkowników przestrzeni powietrznej oraz ich redystrybucję między państwami.

Centralny plan zarządzania ruchem lotniczym w Europie (centralny plan ATM) – dokument, w którym przedstawiono niezbędne zmiany operacyjne wymagane do osiągnięcia celów w zakresie skuteczności jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Stanowi on uzgodnioną podstawę terminowego, skoordynowanego i zsynchronizowanego wdrożenia nowych funkcji ATM projektu SESAR.

Dodatkowy czas kołowania – dodatkowy czas w fazie kołowania obliczony jako różnica między faktycznym czasem kołowania odlatującego statku powietrznego a czasem optymalnym obliczonym w oparciu o czasy kołowania w okresach niskiego natężenia ruchu.

Eurocontrol – Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej, organizacja międzyrządowa ustanowiona w 1960 r. w celu propagowania bezpiecznych, efektywnych i przyjaznych środowisku operacji lotniczych w całym regionie Europy.

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego – agencja unijna mająca za główny cel ustanowienie i monitorowanie wysokiego jednolitego poziomu bezpieczeństwa i ochrony środowiska w lotnictwie cywilnym w Europie.

Funkcjonalny blok przestrzeni powietrznej – blok przestrzeni powietrznej bazujący na wymogach operacyjnych i ustanowiony niezależnie od granic państwowych, gdzie zapewnianie służb żeglugi powietrznej i związane z nimi funkcje są ukierunkowane na osiągnięcie jak najlepszych wyników oraz zoptymalizowane w celu podjęcia ściślejszej współpracy między instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej lub – w odpowiednich przypadkach – wprowadzenia zintegrowanej instytucji.

„Horyzont 2020” – unijny instrument służący finansowaniu w latach 2014–2020 programu na rzecz badań naukowych i innowacji *Unia innowacji*, inicjatywy przewodniej programu „Europa 2020” mającej na celu zapewnienie konkurencyjności Europy na świecie.

Horyzontalna efektywność lotu na trasie – kluczowy wskaźnik skuteczności działania odnoszący się do ochrony środowiska, który odzwierciedla porównanie długości odcinka na trasie trajektorii (planowanej lub faktycznej) z odpowiadającym jej odcinkiem odległości po ortodromie, tj. najkrótszą trasą. Podstawą jest tutaj założenie, że lot najkrótszą trasą pozwala zminimalizować zużycie paliwa i oddziaływanie lotu na środowisko. „Na trasie” odnosi się do odległości przebytej poza okręgiem 40 mil morskich wokół portów lotniczych.

Instrument „Łącząc Europę” – od 2014 r. instrument „Łącząc Europę” zapewnia pomoc finansową na rzecz trzech sektorów: energii, transportu i technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). W ramach instrumentu „Łącząc Europę” w tych trzech obszarach wskazano priorytety inwestycyjne, które powinny zostać zrealizowane w najbliższym dziesięcioleciu, takie jak korytarze energetyczne i gazowe, wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, wzajemnie powiązane korytarze transportowe, bardziej ekologiczne środki transportu oraz szybkie łącza szerokopasmowe i sieci cyfrowe.

Instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej – każdy podmiot publiczny lub prywatny zapewniający służby żeglugi powietrznej dla ogólnego ruchu lotniczego.

Jednostka usługowa – jednostka stosowana do obliczania wysokości opłat pobieranych od użytkowników przestrzeni powietrznej. Trasowe jednostki usługowe obliczana są jako iloczyn czynnika odległości oraz czynnika masy danego statku powietrznego. Terminalowe jednostki usługowe równe są czynnikowi masy dla danego statku powietrznego.

Komitet ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej – komitet złożony z przedstawicieli państw członkowskich ustanowiony w celu wspierania Komisji Europejskiej w realizacji inicjatywy dotyczącej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz wydawania opinii na temat rozporządzeń wykonawczych i decyzji w tym zakresie.

Kontrola ruchu lotniczego – służba zapewniana w celu zapobiegania niebezpiecznym zbliżeniom statków powietrznych oraz utrzymywania uporządkowanego przepływu ruchu lotniczego.

Kontroler ruchu lotniczego – osoba uprawniona do zapewniania służby w zakresie kontroli ruchu lotniczego.

Krajowy organ nadzoru – organ powołany do realizowania zadań w zakresie nadzoru i monitorowania zadań przydzielonych zgodnie z przepisami dotyczącymi jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

Menedżer sieci – organ powołany przez Komisję Europejską w 2011 r. w celu zwiększenia skuteczności europejskiej sieci ATM. Menedżer sieci realizuje również centralną funkcję zarządzania przepływem ruchu lotniczego, a także koordynuje wykorzystanie ograniczonych zasobów i wnosi wkład w projektowanie europejskiej sieci tras.

Operacja lotnicza IFR – przemieszczenie się statku powietrznego (przylot lub odlot) wykonane zgodnie z przepisami wykonywania lotów według wskazań przyrządów (IFR) określonymi w załączniku 2 do konwencji chicagowskiej.

Opóźnienie ATFM na trasie – kluczowy wskaźnik skuteczności działania odnoszący się do przepustowości, w którym mierzy się średnie opóźnienie ATFM na trasie przypadające na lot (w minutach), związane ze służbami żeglugi powietrznej, wyrażone jako różnica pomiędzy przewidywanym czasem startu zamówionym przez operatora statku powietrznego w ostatnim złożonym planie lotu a wyliczonym czasem startu przydzielonym przez menedżera sieci.

Opóźnienie przylotu do terminala – kluczowy wskaźnik skuteczności działania odnoszący się do przepustowości, w którym mierzy się średnie opóźnienie ATFM dla przylotów przypadające na lot (w minutach), związane ze służbami żeglugi powietrznej terminala i portu lotniczego oraz spowodowane ograniczeniami lądowania w porcie lotniczym przylotu.

Organ weryfikujący skuteczność działania – organ wyznaczony w celu wspierania Komisji i krajowych organów nadzoru (na ich wniosek) w realizacji systemu skuteczności działania.

Ośrodek kontroli obszaru (ACC) – organ ustanowiony do zapewnienia służby kontroli ruchu lotniczego w odniesieniu do lotów kontrolowanych w podległych mu obszarach kontrolowanych.

Projekt badawczy z zakresu zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SESAR – Single European Sky ATM Research) – projekt mający na celu poprawę wyników w zakresie zarządzania ruchem lotniczym dzięki modernizacji

i harmonizacji systemów ATM polegającej na określeniu, opracowaniu, walidacji i wdrożeniu innowacyjnych rozwiązań technologicznych i operacyjnych dotyczących zarządzania ruchem lotniczym.

Przestrzeń powietrzna ze swobodą planowania tras – określona część przestrzeni powietrznej, w której obrębie użytkownicy mogą swobodnie planować trasy pomiędzy określonym punktem wejścia a określonym punktem wyjścia bez powiązania z siecią tras ATS, zależnie od dostępności. W ramach takiej przestrzeni loty podlegają kontroli ruchu lotniczego.

Rejon informacji powietrznej – przestrzeń powietrzna o określonych rozmiarach, w której są zapewnione służby żeglugi powietrznej.

Służby terminalowe – kwalifikujące się służby związane z: (i) służbami kontroli lotniska, lotniskowymi służbami informacji powietrznej, w tym służbami doradczymi ruchu lotniczego oraz służbami ostrzegawczymi; (ii) służbami ruchu lotniczego obsługującymi przyloty i odloty statków powietrznych w określonej odległości od portu lotniczego, zgodnie z wymaganiami operacyjnymi; oraz (iii) odpowiednim przydzielaniem wszelkich pozostałych składników służb żeglugi powietrznej, odzwierciedlającym odpowiednio rozdział między trasowymi służbami żeglugi powietrznej i terminalowymi służbami żeglugi powietrznej.

Służby trasowe – kwalifikujące się służby związane z zapewnianiem trasowych służb żeglugi powietrznej, a zatem z wyłączeniem służb terminalowych.

Służby żeglugi powietrznej – służby ruchu lotniczego (głównie służby kontroli ruchu lotniczego); służby łączności, nawigacji i dozoru; służby meteorologiczne oraz służby informacji lotniczej.

Strefa pobierania opłat terminalowych – port lotniczy lub grupa portów lotniczych, dla których określa się jedną podstawę kosztową i jedną stawkę jednostkową.

Strefa pobierania opłat trasowych – część przestrzeni powietrznej, dla której określa się jedną podstawę kosztową i jedną stawkę jednostkową.

System skuteczności działania i system opłat – w systemie skuteczności działania określa się parametry docelowe dla instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej odnoszące się do kluczowych obszarów w zakresie bezpieczeństwa, środowiska, przepustowości i efektywności kosztowej. W systemie opłat określa się zasady obliczania stawek jednostkowych pobieranych od użytkowników przestrzeni powietrznej za zapewnianie służb żeglugi powietrznej.

Transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T) – planowany układ sieci transportu drogowego, kolejowego, lotniczego i wodnego w Europie. Rozwój infrastruktury TEN-T jest ściśle powiązany z realizacją i dalszymi postępami w zakresie unijnej polityki transportowej.

Ustalony koszt jednostkowy – rezultat podzielenia ustalonych uprzednio kosztów związanych z kwalifikującymi się służbami, urządzeniami i działaniami poniesionych w celu zapewniania służb żeglugi powietrznej przez ruch prognozowany dla tego samego okresu, wyrażony w jednostkach usługowych. Oblicza się go dla każdej strefy pobierania opłat trasowych i strefy pobierania opłat terminalowych oraz uwzględnia w planach skuteczności działania.

Użytkownicy przestrzeni powietrznej – operatorzy statków powietrznych cywilnych (przewoźnicy komercyjni i lotnictwo ogólne) lub wojskowych.

Wspólne Przedsięwzięcie SESAR – partnerstwo publiczno-prywatne ustanowione w celu kierowania działaniami podejmowanymi w fazie opracowywania projektu SESAR. Celem Wspólnego Przedsięwzięcia jest zapewnienie modernizacji europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym poprzez skoordynowanie i skoncentrowanie wszystkich działań badawczo-rozwojowych z tej dziedziny w UE. Odpowiada ono także za realizację centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym w Europie.

Wspólny projekt pilotażowy – pierwszy wspólny projekt wymagany przepisami unijnymi, w którym wskazuje się pierwszy zestaw funkcji zarządzania ruchem lotniczym, mający zostać wdrożony w terminowy, skoordynowany i zsynchronizowany sposób, tak aby uzyskać zasadnicze zmiany operacyjne określone w centralnym planie zarządzania ruchem lotniczym w Europie.

Zarządzanie przepływem ruchu lotniczego (ATFM) – funkcja ustanowiona w celu zapewnienia bezpiecznego, uporządkowanego i szybkiego przepływu ruchu lotniczego poprzez zapewnienie optymalnej przepustowości kontroli ruchu lotniczego oraz w celu dopilnowania, aby natężenie ruchu było kompatybilne z przepustowością deklarowaną przez odpowiednie instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej.

Zarządzanie ruchem lotniczym (ATM) – połączenie służb pokładowych i naziemnych (służby ruchu lotniczego, zarządzanie przestrzenią powietrzną i zarządzanie przepływem ruchu lotniczego) wymaganych do zapewnienia bezpiecznego i efektywnego ruchu statków powietrznych podczas wszystkich faz operacji.

SKRÓTY

ACC – ośrodek kontroli obszaru

ATFM – zarządzanie przepływem ruchu lotniczego

ATM – zarządzanie ruchem lotniczym

DG MOVE – Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu

EASA – Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego

FAB – funkcjonalny blok przestrzeni powietrznej

ICAO – Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego

IFR – przepisy wykonywania lotów według wskazań przyrządów

SES – jednolita europejska przestrzeń powietrzna (ang. Single European Sky)

SESAR – projekt badawczy z zakresu zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej

TEN-T – transeuropejskie sieci transportowe

STRESZCZENIE

Jednolita europejska przestrzeń powietrzna

I. Transport lotniczy jest ważnym składnikiem rynku wewnętrznego UE, ponieważ wspiera mobilność osób i towarów, a jednocześnie napędza wzrost gospodarczy. W 2015 r. z portów lotniczych UE odleciało lub przyleciało do nich ok. 920 mln pasażerów i 15 mln ton ładunku. W tym samym roku w europejskiej przestrzeni powietrznej wykonano prawie 10 mln lotów zgodnie z przepisami wykonywania lotów według wskazań przyrządów (IFR). Bezpieczny i efektywny przepływ takiego ruchu wymaga zarządzania ruchem lotniczym (ATM), które obejmuje trzy podstawowe funkcje – zapobieganie niebezpiecznym zbliżeniom statków powietrznych, zapewnianie równowagi między popytem (loty) a podażą (kontrola ruchu lotniczego) oraz udzielanie informacji lotniczych użytkownikom przestrzeni powietrznej.

II. Mimo że ruch lotniczy ma z natury rzeczy charakter międzynarodowy, tradycyjnie zarządza się nim na poziomie krajowym, w warunkach fragmentacji i monopoli, co wiąże się z opóźnieniami i wyższymi kosztami zarządzania ruchem lotniczym ponoszonymi przez użytkowników przestrzeni powietrznej. Inicjatywa dotycząca jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) ma zatem na celu polepszenie ogólnego funkcjonowania zarządzania ruchem lotniczym poprzez przeniesienie szeregu kompetencji z poziomu międzyrządowego na poziom Unii Europejskiej.

III. Inicjatywę SES uruchomiono formalnie w 2004 r. Stopniowo w jej ramach stworzono ramy regulacyjne obejmujące zestaw przepisów wiążących w całej UE dotyczących bezpieczeństwa zarządzania ruchem lotniczym, zapewniania służb kontroli ruchu lotniczego, zarządzania przestrzenią powietrzną oraz interoperacyjności w obrębie sieci. Ramy te są powiązane z programem modernizacji technologicznej – „projektem SESAR” (projekt badawczy z zakresu zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej), w którego skład wchodzi zachęty finansowe.

Sposób przeprowadzenia kontroli

IV. W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił, czy unijna inicjatywa dotycząca jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej zaowocowała bardziej efektywnym zarządzaniem ruchem lotniczym w Europie. W szczególności zbadano, czy inicjatywa SES była zasadna oraz na ile wybór jej komponentów (system skuteczności działania i system opłat, funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej oraz faza planowania i faza opracowywania projektu SESAR) przyczyniły się do bardziej efektywnego zarządzania ruchem lotniczym w Europie.

V. Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w Komisji (DG MOVE), organizacji Eurocontrol, EASA, we Wspólnym Przedsięwzięciu SESAR oraz u jego wybranych członków. Wizyty kontrolne przeprowadzono także w pięciu państwach członkowskich – w Hiszpanii, we Francji, na Węgrzech, w Szwecji i Zjednoczonym Królestwie. W każdym przypadku kontrola obejmowała departament rządowy odpowiedzialny za politykę transportu lotniczego, krajowy organ nadzoru i jedną instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej. Ponadto dokonano przeglądu próby działań (11 projektów badawczo-rozwojowych, cztery demonstracje i jedno badanie) wykonanych w ramach projektu SESAR i współfinansowanych przez UE.

Ustalenia Trybunału

VI. Inicjatywę dotyczącą jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej należy uznać za zasadną, ponieważ zarządzanie ruchem lotniczym w Europie było utrudnione z powodu istnienia monopolu krajowych i fragmentacji przestrzeni powietrznej. Poszczególne komponenty polityki tworzą spójną całość faktycznie ukierunkowaną na usunięcie tych niedociągnięć. Zmiany w strukturze ruchu oznaczały jednak, że nadrzędne cele określone dla tej inicjatywy w 2005 r. po części stały się niemożliwe do osiągnięcia, a po części się zdezaktualizowały.

VII. System skuteczności działania i system opłat mają łagodzić negatywne skutki zapewniania służb na zasadzie monopolu dzięki ustanowieniu wiążących parametrów docelowych i wspólnych zasad obciążania użytkowników przestrzeni powietrznej kosztami. W systemach tych promowano nastawienie na efektywność i przejrzystość na poziomie instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Rezultaty ilościowe nie odpowiadają

jednak oczekiwaniom. Opóźnienia zasadniczo przekraczały parametry docelowe ustanowione w planach skuteczności działania i choć w 2013 r. były rekordowo niskie, od tego czasu rosną. Stawki jednostkowe płacone przez użytkowników przestrzeni powietrznej są natomiast w znacznym stopniu zależne od natężenia ruchu i w latach 2011–2016 spadły zaledwie o 4%, czyli mniej, niż wynosi cel w tym zakresie określony przez Komisję dla całej UE.

VIII. Fakt, że system skuteczności działania przyniósł niezbyt imponujące rezultaty ilościowe, wynika w głównej mierze z braku istotnych działań mających na celu defragmentację oraz z mniej dynamicznego wzrostu ruchu. Obecne funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej co do zasady stanowią forum współpracy między zainteresowanymi stronami z sąsiadujących państw, ale okazały się nieskuteczne jako narzędzie walki z fragmentacją, czy to na poziomie zarządzania przestrzenią powietrzną, zapewniania służb, czy zamówień na sprzęt techniczny.

IX. Pełnienie roli nadzorczej przypisanej krajowym organom nadzoru jest utrudnione, ponieważ organy te nie zawsze są w pełni niezależne od instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, a w niektórych przypadkach nie dysponują zasobami niezbędnymi do wywiązania się z tej roli. Trybunał wykrył także ograniczenie, zwłaszcza w odniesieniu do efektywności kosztowej, będące efektem tego, że nie są przeprowadzane regularne kontrole kosztów pobieranych od użytkowników przestrzeni powietrznej.

X. Przyjmowanie parametrów docelowych dla systemu skuteczności działania jest procesem długotrwałym i złożonym. Komisji i państwom członkowskim trudno jest osiągnąć porozumienie, szczególnie w odniesieniu do przepustowości i efektywności kosztowej. Co więcej, część wskaźników wykorzystywanych do mierzenia skuteczności działania w zakresie zarządzania ruchem lotniczym zawiera luki, ponieważ nie pozwala na uchwycenie jej istotnych aspektów.

XI. W fazie planowania i fazie opracowywania projektu SESAR zachęcano główne zainteresowane strony do zaangażowania w realizację wspólnego planu technologicznego, a faza opracowywania projektu pozwoliła na skoordynowanie dotychczas rozdrobnionego środowiska badawczo-rozwojowego. Wspólne Przedsięwzięcie SESAR stopniowo udostępnia

dokumenty dotyczące usprawnień technologicznych i operacyjnych pod postacią szeregu „rozwiązań SESAR”. Rola UE w projekcie ulegała stopniowemu przekształceniu z uwagi na znaczne poszerzenie zakresu projektu, jak i wydłużenie ram czasowych i zwiększenie jego skali finansowej. W ramach projektu jest obecnie realizowana otwarta, stale ewoluująca wizja badawczo-rozwojowa, która nie jest zharmonizowana z ramami regulacyjnymi odnoszącymi się do Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR. Ta niezgodność założeń odbija się negatywnie na rozliczalności Wspólnego Przedsięwzięcia. Według stanu na 2016 r. faktycznie zrealizowano tylko niewielką część obowiązującego planu centralnego, a ambicje dotyczące wyników projektu SESAR mają się urzeczywistnić dopiero w 2035 r., a nie, jak pierwotnie planowano, w 2020 r. Co więcej, poszczególne projekty badawczo-rozwojowe uruchamiano, nie posiłkując się analizą kosztów i korzyści, w której wykazano by ich wartość dodaną.

Zalecenia Trybunału

XII. Komisja powinna:

- dokonać przeglądu nadrzędnych celów SES,
 - przeanalizować inne warianty strategiczne ukierunkowane na defragmentację,
 - zapewnić pełną niezależność i zdolności krajowym organom nadzoru oraz zlikwidować lukę w zakresie kontroli na poziomie systemu opłat,
 - usprawnić system skuteczności działania,
 - dokonać przeglądu niektórych kluczowych wskaźników wykonania,
 - dokonać przeglądu struktury wsparcia unijnego na rzecz badań i rozwoju w świetle jego celów,
 - zwiększyć rozliczalność Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR,
 - przeznaczyć pomoc w pierwszym rzędzie na rzecz rozwiązań badawczo-rozwojowych, które wspierają defragmentację i środowisko konkurencyjne.
-

WPROWADZENIE

Kontekst

1. Transport lotniczy to ważny element rynku wewnętrznego UE oraz konkurencyjności europejskiego przemysłu i sektora usług. Umożliwia on mobilność osób i towarów w obrębie UE i poza jej granicami, jednocześnie napędzając wzrost gospodarczy, zatrudnienie i wymianę handlową. W 2015 r. z portów lotniczych UE odleciało lub przyleciało do nich ok. 920 mln pasażerów i 15 mln ton ładunku. W tym samym roku w europejskiej przestrzeni powietrznej wykonano prawie 10 mln lotów według wskazań przyrządów¹.

2. W kontekście rosnącego ruchu odbywającego się w ograniczonej przestrzeni powietrznej niezbędne jest zarządzanie ruchem lotniczym w celu zapewnienia bezpiecznego i efektywnego transportu lotniczego. Zarządzanie to obejmuje trzy podstawowe działania:

- zapobieganie niebezpiecznym zbliżeniom statków powietrznych,
- osiągnięcie równowagi między popytem (loty) a podażą (kontrola ruchu lotniczego) w celu zapewnienia bezpiecznego, efektywnego i szybkiego przepływu ruchu lotniczego,
- udzielanie użytkownikom przestrzeni powietrznej informacji lotniczych (np. pomocy nawigacyjnych i informacji pogodowych).

3. Zarządzanie ruchem lotniczym jest tradycyjnie opracowywane i zapewniane na poziomie krajowym przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. Pociąga to za sobą trzy ważne konsekwencje: (i) europejska przestrzeń powietrzna została rozdrobniona na wiele sektorów i ośrodków kontroli obszaru, określonych na podstawie granic krajowych i zarządzanych przez krajowe instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego (zob. [mapa 1](#)); (ii) każda instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej działała na podstawie własnych procedur i korzystała z dostosowanych do potrzeb narzędzi wsparcia, co faktycznie ograniczało integrację, interoperacyjność i korzyści skali; (iii) instytucje zapewniające służby

¹ Źródło: Eurostat, „Air Transport Statistics and Eurocontrol Seven-Year Forecast (ESRA08)” [Statystyki z zakresu transportu lotniczego i prognoza siedmioletnia organizacji Eurocontrol].

żegluga powietrznej działały w dużej mierze w warunkach monopolu, podczas gdy rynek przewozów lotniczych jest zdecydowanie bardziej konkurencyjny.

Mapa 1 – Rejony informacji powietrznej w Europie



Źródło: organizacja Eurocontrol².

4. Od użytkowników europejskiej przestrzeni powietrznej pobiera się opłaty za zapewniane im służby zarządzania ruchem lotniczym. Wysokość tych opłat określa się według planowanej trajektorii i jest ona uzależniona od typu statku powietrznego i odległości przebytej na obszarze objętym odpowiedzialnością poszczególnych instytucji

² Zastrzeżenie prawne Eurocontrol: „Jakikolwiek wykorzystanie tej mapy odbywa się na wyłączne ryzyko i odpowiedzialność użytkownika”.

zapewniających służby żeglugi powietrznej. Każdego roku użytkownicy płacą za te służby kwotę rzędu 9 mld euro³, średnio 900 euro za lot.

Czym jest jednolita europejska przestrzeń powietrzna?

5. Inicjatywa dotycząca jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) miała na celu poprawę ogólnego funkcjonowania systemu zarządzania ruchem lotniczym, przy jednoczesnym spełnieniu wymagań wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej⁴.

6. Obecnie SES to ramy regulacyjne (zob. **pkt 10**) powiązane z programem modernizacji technologicznej (projekt SESAR). Obejmują one zestaw ogólnounijnych przepisów dotyczących bezpieczeństwa zarządzania ruchem lotniczym, zapewniania służb zarządzania ruchem lotniczym, zarządzania przestrzenią powietrzną i interoperacyjności w obrębie sieci, a także wsparcia finansowego na rzecz SESAR.

7. Jednolita europejska przestrzeń powietrzna obejmuje wszystkie 28 państw członkowskich UE, a także Szwajcarię i Norwegię. Zaangażowanych jest w nią wiele zainteresowanych stron, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.

³ Obliczenia dokonane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań działającego w ramach organizacji Eurocontrol Biura Opłat Trasowych i organu weryfikującego skuteczność działania, obejmujące zarówno opłaty trasowe, jak i opłaty terminalowe.

⁴ Art. 1 rozporządzenia (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (Dz.U. L 96 z 31.3.2004, s. 1), zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 1070/2009.

ZAINTERESOWANA STRONA	Główna rola
KOMISJA EUROPEJSKA	Odpowiada za ogólną realizację inicjatywy SES
ORGANIZACJA EUROCONTROL	Organizacja międzyrządowa złożona z 41 państw ⁵ , działa między innymi jako: menedżer sieci, który realizuje centralną funkcję zarządzania przepływem ruchu lotniczego, a także koordynuje wykorzystanie ograniczonych zasobów i wnosi wkład w projektowanie europejskiej sieci tras; podmiot udzielający wsparcia technicznego Komisji Europejskiej, EASA i krajowym organom nadzoru; instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej na obszarze MUAC; Centralne Biuro Opłat Trasowych; członek założyciel i podmiot wnoszący wkład we Wspólne Przedsięwzięcie SESAR.
KOMITET DS. JEDNOLITEJ PRZESTRZENI POWIETRZNEJ	Złożony z przedstawicieli państw członkowskich, wydaje opinie na temat rozporządzeń i decyzji wykonawczych Komisji.
EUROPEJSKA AGENCJA BEZPIECZEŃSTWA LOTNICZEGO (EASA)	Zapewnia nadzór i wsparcie dla państw członkowskich w kwestiach dotyczących zarządzania ruchem lotniczym oraz wspiera Komisję w działaniach regulacyjnych.
KRAJOWE ORGANY NADZORU	Odpowiadają za certyfikowanie krajowych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej i nadzór nad nimi oraz za sporządzanie i monitorowanie planów skuteczności działania i parametrów docelowych w tym zakresie.
ORGAN WERYFIKUJĄCY SKUTECZNOŚĆ DZIAŁANIA	Wspiera Komisję i krajowe organy nadzoru (na ich wniosek) w realizacji systemu skuteczności działania.
INSTYTUCJE ZAPEWNIAJĄCE SŁUŻBY ŻEGLUGI POWIETRZNEJ	Zapewniają służby kontroli ruchu powietrznego, służby łączności, nawigacji i dozoru oraz służby meteorologiczne i służby informacji lotniczej.
UŻYTKOWNICY PRZESTRZENI POWIETRZNEJ	Korzystają z trasowych i naziemnych służb żeglugi powietrznej. Obejmują komercyjne linie lotnicze, lotnictwo wojskowe i lotnictwo ogólne.
OPERATORZY PORTÓW LOTNICZYCH	Zarządzają obiektami portów lotniczych oraz koordynują i kontrolują działalność różnych podmiotów gospodarczych działających w portach lotniczych.

⁵ Wszystkie 28 państw członkowskich UE, Albania, Armenia, Bośnia i Hercegowina, była jugosłowiańska republika Macedonii, Czarnogóra, Gruzja, Kosowo, Mołdawia, Norwegia, Serbia, Szwajcaria, Ukraina i Turcja.

WSPÓLNE PRZEDSIĘWZIĘCIE SESAR	Odpowiada za koordynowanie i realizację działań badawczo-rozwojowych w ramach projektu SESAR przewidzianych w centralnym planie zarządzania ruchem lotniczym w Europie.
ZARZĄDCA WDRAŻANIA SYSTEMU SESAR	Odpowiada za zsynchronizowane wdrażanie wybranych nowych funkcjonalności w zakresie zarządzania ruchem lotniczym wynikających z projektu SESAR.

Historia inicjatywy SES

8. Już w 1989 r. straty spowodowane opóźnieniami związanymi z kontrolą ruchu lotniczego, zbyt wysokimi kosztami tej kontroli oraz nieekonomicznymi trajektoriami lotu szacowano na 4,2 mld USD rocznie⁶. Rządy krajowe apelowały o takie inicjatywy jak Centralna Jednostka Zarządzania Ruchem Lotniczym (w celu zarządzania przepływami ruchu za pośrednictwem sieci) i europejski program integracji i harmonizacji kontroli ruchu lotniczego służący spójności technicznej⁷.

9. Komisja Europejska zaczęła uznawać ograniczenia technologiczne i instytucjonalne systemu kontroli ruchu lotniczego, takie jak fragmentacja przestrzeni powietrznej, mnogość krajowych ośrodków kontroli ruchu lotniczego, brak skutecznych mechanizmów podejmowania decyzji i uprawnień do egzekwowania oraz kosztowne opóźnienia. Odnosząc się do katastrofalnej skali opóźnień, w 2001 r. Komisja przedstawiła plany dotyczące inicjatywy na rzecz utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej⁸.

⁶ „Towards a Single System for Air Traffic Control in Europe” [W kierunku jednego systemu kontroli ruchu lotniczego w Europie], sprawozdanie końcowe konsultanta zewnętrznego dla Stowarzyszenia Europejskich Linii Lotniczych, wrzesień 1989 r.

⁷ Posiedzenia „MATSE” (ministrów transportu w ramach Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego poświęcone systemowi kontroli ruchu lotniczego w Europie) w latach 1988 i 1990.

⁸ Kluczowe dokumenty, na których opiera się diagnoza Komisji, obejmują komunikat Komisji w sprawie problemów z przepustowością systemu kontroli ruchu lotniczego, COM(88) 577 final, styczeń 1989 r.; białą księgę przedstawioną przez Komisję pt. „Zarządzanie ruchem lotniczym – uwolnienie europejskiej przestrzeni powietrznej”, 1996 r.; dokument COM(1999) 614 final/2 z 6.12.1999 r. pt. „Utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej”; sprawozdanie grupy wysokiego szczebla (w której skład weszli wysocy rangą przedstawiciele organów ds. lotnictwa cywilnego i wojskowego z państw członkowskich, a w której uwzględniono także wkład użytkowników przestrzeni powietrznej, instytucji zapewniających służby żeglugi

10. W 2004 r. przyjęto pierwszy pakiet legislacyjny dotyczący SES⁹. W 2009 r. dokonano przeglądu rozporządzeń i rozszerzono ich zakres stosowania w ramach pakietu „SES II”, w którym wprowadzono system skuteczności działania, zmieniony system opłat i wymogi dotyczące funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej. Utworzono funkcję menedżera sieci i organ weryfikujący skuteczność działania, aby wesprzeć Komisję w opracowaniu systemu skuteczności działania SES i zarządzaniu nim. Ramy te obejmowały także kilka innych przepisów wykonawczych i wspólnotowych specyfikacji („normy techniczne”), które miały na celu zapewnienie interoperacyjności systemów. Bardziej szczegółową chronologię inicjatywy SES przedstawiono w **załączniku I**.

Unijne wsparcie finansowe na rzecz projektu SESAR

11. Unijne wsparcie finansowe na rzecz inicjatywy SES, choć pochodzi z różnych instrumentów finansowych, jest zasadniczo przeznaczone na projekt SESAR. Wsparcie w fazie planowania i fazie rozmieszczania projektu było i jest udzielane w postaci dotacji, w których poziom współfinansowania wynosił 50% w fazie planowania i 20–85% w fazie rozmieszczania. Jeśli natomiast chodzi o fazę opracowywania, utworzono partnerstwo publiczno-prywatne (Wspólne Przedsięwzięcie SESAR), finansowane wspólnie przez Komisję Europejską (wkład pieniężny), organizację Eurocontrol (wkład pieniężny i niepieniężny) i grupę podmiotów branżowych (wkład pieniężny i niepieniężny).

powietrznej, producentów i przedstawicieli pracowników), listopad 2000 r. oraz dokument COM(2001) 123 final pt. „Plan działania na rzecz utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej”.

⁹ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 549/2004, 550/2004, 551/2004 i 552/2004, z późniejszymi zmianami.

Tabela 1 – Unijne wsparcie finansowe na rzecz projektu SESAR

Faza projektu SESAR	Okres	Wkład UE (w mln euro)	Źródło finansowania
Planowanie	2004–2006	30	TEN-T
Opracowywanie	2007–2013	700	TEN-T i siódmy program ramowy
Opracowywanie	2014–2020	585	„Horyzont 2020”
Rozmieszczanie	2014–2020	2 500	Instrument „Łącząc Europę”
Łącznie		3 815	

Uwaga: Wymienione kwoty dotyczące okresu 2014-2020 mają charakter orientacyjny.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

12. W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił, czy unijna inicjatywa dotycząca jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej zaowocowała bardziej efektywnym zarządzaniem ruchem lotniczym w Europie. W tym celu kontrolerzy Trybunału przeanalizowali:

- czy inicjatywa SES była zasadna;
- czy komponenty regulacyjne SES, zwłaszcza system skuteczności działania i system opłat oraz funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej faktycznie przyczyniły się do bardziej efektywnego zarządzania ruchem lotniczym w Europie;
- czy komponent technologiczny SES (projekt SESAR) pozwolił realnie zwiększyć skuteczność zarządzania ruchem lotniczym w Europie.

13. W ramach prac kontrolnych za pierwszy cel postawiono sobie określenie, czy przed przyjęciem pakietów legislacyjnych dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (w 2004 i 2009 r.) dokonano prawidłowej analizy problemów w zakresie zarządzania ruchem lotniczym w Europie oraz czy dzięki wspomnianym komponentom inicjatywy SES stwierdzone problemy są rozwiązywane. Drugim celem kontroli było zmierzenie faktycznych korzyści, jakie komponenty te przyniosły do 2016 r., oraz porównanie

tych korzyści z początkowymi oczekiwaniami. Kontrola nie obejmowała fazy rozmieszczania SESAR, która rozpoczęła się dopiero w 2014 r.

14. Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w Komisji (DG MOVE), organizacji Eurocontrol, EASA, we Wspólnym Przedsięwzięciu SESAR oraz u niektórych jego członków. Wizyty kontrolne przeprowadzono także w pięciu państwach członkowskich – w Hiszpanii, we Francji, na Węgrzech, w Szwecji i Zjednoczonym Królestwie. W każdym przypadku kontrola obejmowała departament rządowy odpowiedzialny za politykę transportu lotniczego, krajowy organ nadzoru i jedną instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej. Przeprowadzono także wywiady z przedstawicielami użytkowników przestrzeni powietrznej i kontrolerów ruchu lotniczego. Odbyla się także wizyta we właściwych instytucjach w Stanach Zjednoczonych odpowiedzialnych za zarządzanie ruchem lotniczym¹⁰ w celu wymiany poglądów na temat ich doświadczenia operacyjnego i kontrolnego w tej dziedzinie.

15. Ponadto dokonano przeglądu próby działań (projekty badawczo-rozwojowe, demonstracje i jedno badanie) wykonanych w ramach Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR i współfinansowanych przez UE. W ramach tego przeglądu oceniono, czy przeprowadzenie takich działań było potrzebne oraz czy ich produkty i ostateczne rezultaty odpowiadały oczekiwaniom. Analizę działań objętych przeglądem przedstawiono w **załączniku II**.

USTALENIA

Inicjatywa SES była zasadna

16. Trybunał przeanalizował najważniejsze problemy, które odbijały się na zarządzaniu ruchem lotniczym w Europie przed powstaniem inicjatywy dotyczącej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, potrzebę podjęcia przez UE interwencji w tym zakresie oraz oczekiwania wobec SES.

¹⁰ Federalna Administracja Lotnictwa Cywilnego, która jest odpowiedzialna za zarządzanie ruchem lotniczym, i dwa organy kontrolne, które prowadziły istotne prace kontrolne w tej dziedzinie: Rządowe Biuro Obrachunkowe i Biuro Inspektora Generalnego Departamentu Transportu.

Monopole krajowe i fragmentacja sprawiały, że interwencja unijna była potrzebna

17. Międzynarodowa przestrzeń powietrzna podzielona na mniejsze jednostki, których strukturę wyznaczają granice państw, ogranicza integrację, interoperacyjność i korzyści skali, a jednocześnie powoduje opóźnienia lotów. Ponadto w każdym kraju istnieje zazwyczaj tylko jedna instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej. Ograniczona konkurencja lub wręcz jej brak sprawia, że instytucje te działają w warunkach zbliżonych do monopolu i mogą dyktować warunki, na jakich zarządzają ruchem lotniczym. Kontekst ten aż nadto uzasadniał podjęcie przez UE interwencji w tej dziedzinie. Ostatecznym impulsem do podjęcia działań były duże opóźnienia, które występowały pod koniec lat 90. Opóźnienia na trasie, których jedynym powodem są ograniczenia związane z kontrolą ruchu lotniczego, zwiększały się w szybkim tempie (w 1999 r. sięgnęły prawie pięciu minut na lot) i stanowiły istotną część opóźnień w transporcie lotniczym.

18. Najważniejsze instrumenty polityczne składające się na inicjatywę dotyczącą jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, omówione bardziej szczegółowo w poniższych sekcjach, tworzą spójny zestaw, który co do zasady powinien umożliwić poradzenie sobie z najważniejszymi problemami stwierdzonymi w zarządzaniu ruchem lotniczym w Europie. Instrumenty te nadają bowiem uprawnienia w zakresie egzekwowania przepisów w powiązaniu z zachętami finansowymi, co powinno sprzyjać znacznemu usprawnieniu zarządzania ruchem lotniczym.

Nadrzędne cele polityki sformułowano jednak w okresie silnego wzrostu natężenia ruchu

19. Ogólny cel polityki, jakim jest poprawa bezpieczeństwa i skuteczności działania w zarządzaniu ruchem lotniczym, przełożono na zbiór nadrzędnych celów. Cele te, określone w stosunku do roku 2005 jako punktu odniesienia, to potrojenie przepustowości, redukcja wpływu na środowisko o 10% i obniżenie kosztów zarządzania ruchem lotniczym o 50%, przy dziesięciokrotnym wzroście bezpieczeństwa¹¹.

¹¹ Nadrzędne cele zostały najpierw ogłoszone przez komisarza Jacques'a Barrota w 2005 r., a następnie ujęte w europejskim centralnym planie zarządzania ruchem lotniczym zatwierdzonym przez Radę w 2009 r.

20. Stanowiły one podstawę decyzji o uruchomieniu projektu SESAR i zobowiązania się UE do jego finansowania. Następnie DG MOVE Komisji przyjęła je jako cele śródkresowe w swojej polityce dotyczącej SES¹².

21. Cele te ustanowiono jednak w kontekście dynamicznego wzrostu natężenia ruchu, jaki miał miejsce w tym okresie, a nawet mając na uwadze ten wzrost, określenia celów nie poprzedzono dogłębną analizą. Kiedy w późniejszym okresie popyt zwolnił¹³, cele te zdezaktualizowały się, jeżeli chodzi o przepustowość, i okazały się niemożliwe do osiągnięcia, jeżeli chodzi o efektywność kosztową. W trakcie kontroli Komisja przyznała, że należy je traktować nie tyle jak parametry docelowe, ile jak aspiracje. Spadek tempa wzrostu zmienił także główne oczekiwania użytkowników przestrzeni powietrznej wobec inicjatywy SES. Po 2008 r. głównym przedmiotem ich zainteresowania nie jest zwiększanie przepustowości systemu zarządzania ruchem lotniczym, a obniżenie jego kosztów.

Osiągnięcia SES w dziedzinie regulacji – mimo zmiany nastawienia przestrzeń powietrzna wciąż nie jest jednolita

22. Trybunał zbadał, na ile wybrane główne komponenty regulacyjne inicjatywy dotyczącej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej umożliwiały poradzenie sobie z problemami utrudniającymi zarządzanie ruchem lotniczym w Europie. Analizą objęto system skuteczności działania, system opłat i funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej (opisane w **pkt 23** i **38**). Zbadano także osiągnięte rezultaty i porównano je z oczekiwaniami.

¹² Roczne sprawozdanie z działalności DG MOVE za 2013 r.

¹³ W latach 2000–2016 natężenie ruchu rosło w średnim tempie wynoszącym zaledwie 1%, czyli znacznie wolniej, niż prognozowano w dokumentach przygotowawczych dotyczących SES (5–7%). Co więcej, linie lotnicze eksploatują statki powietrzne o większej liczbie miejsc lub przy wyższych współczynnikach obciążenia. Oznacza to, że oczekiwany wzrost dotyczący przewozów lotniczych mierzony liczbą pasażerów nie przełożył się na proporcjonalny wzrost natężenia ruchu lotniczego.

System skuteczności działania i system opłat sprzyjały nastawieniu na skuteczność działania i wniosły przejrzystość w zapewnianie służb żeglugi powietrznej...

23. System skuteczności działania ma na celu ograniczenie monopolistycznej pozycji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej poprzez wprowadzenie wiążących parametrów docelowych odnoszących się do bezpieczeństwa, efektywności i opóźnień lotów, a także kosztów. System opłat zwiększa przejrzystość poprzez określenie, które koszty kwalifikują się do tego, by pobierać je od użytkowników przestrzeni powietrznej, oraz poprzez ustanowienie wspólnych zasad obliczania stawek jednostkowych. Oba systemy zawierają także przepisy dotyczące monitorowania ich wdrożenia przez Komisję i krajowe organy nadzorcze. Bardziej szczegółowy opis działania tych systemów oraz powiązania między nimi przedstawiono w załączniku III.

24. Realizacja systemu skuteczności działania i systemu opłat przyniosła dwie najważniejsze korzyści, co do których wszystkie zainteresowane strony są co do zasady zgodne.

- a) Pomogła instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej wypracować nastawienie na skuteczność działania, które w przeszłości nie zawsze było faktem. Określenie celów w zakresie skuteczności działania, pomiar rezultatów i zachęty związane z ich uzyskaniem sprzyjały takiemu nastawieniu i skłoniły instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej do dążenia do efektywności operacyjnej.
- b) Do wysokiego poziomu przejrzystości w zapewnianiu służb żeglugi powietrznej przyczyniła się dostępność terminowych i rzetelnych informacji wymagana zgodnie z systemem skuteczności działania i systemem opłat. Przejrzystości sprzyjały także regularne konsultacje między zainteresowanymi stronami.

...ale rezultaty ilościowe są niższe, niż oczekiwano...

25. Trybunał przeanalizował rezultaty ilościowe systemu skuteczności działania i systemu opłat i zestawiał je z parametrami docelowymi dotyczącymi środowiska, przepustowości i efektywności kosztowej dla pierwszego (2012–2014) i drugiego okresu odniesienia (2015–

2019)¹⁴. Ponadto na wykresie 1 pokazano, jak faktyczne opóźnienia na trasie i średnie stawki jednostkowe kształtowały się w dłuższym terminie¹⁵, zestawiając je z faktycznym natężeniem ruchu, z którym są ściśle powiązane.

26. Trybunał zwraca uwagę na następujące kwestie:

- a) Jeżeli chodzi o przepustowość, opóźnienia związane z zarządzaniem przepływem ruchu lotniczego na trasie (linia zielona na wykresie 1) w 2016 r. są mniej poważne niż w 2008 r. przy porównywalnym natężeniu ruchu. Nigdy nie osiągnięto jednak ogólnounijnego docelowego parametru wynoszącego 0,5 minuty na lot, a od 2013 r. opóźnienia rosną i w 2016 r. dwukrotnie przekroczyły parametr docelowy. 13,6% łącznych opóźnień na trasie w 2016 r. było związanych z akcjami protestacyjnymi, a liczbę lotów odwołanych w dniach strajków szacuje się na 13 000¹⁶.
- b) Jeżeli chodzi o efektywność kosztową, w latach 2004–2016 faktyczne stawki jednostkowe (linia czerwona na wykresie 1) obniżono łącznie o 22% w cenach stałych. Obniżka ta nastąpiła jednak w znacznej mierze w latach 2004–2008, tzn. w okresie dynamicznego wzrostu natężenia ruchu i przed wejściem w życie systemu skuteczności działania. Między 2011 r. (rok przed wdrożeniem systemu ustalonych kosztów i systemu skuteczności działania) a 2016 r. stawki obniżono łącznie zaledwie o 4%. Wynik ten jest gorszy od celu dotyczącego obniżenia ustalonych kosztów jednostkowych określonego przez Komisję dla całej UE (3,5% rocznie w pierwszym okresie odniesienia i 3,3 % rocznie

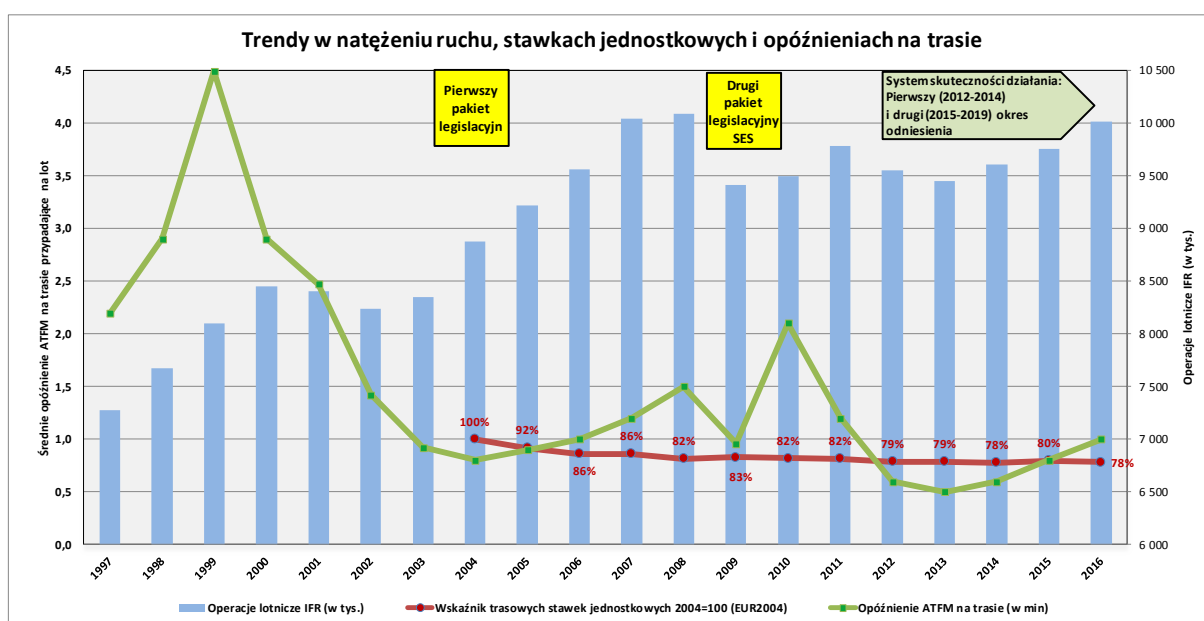
¹⁴ Ogólnounijne docelowe parametry ustanowiono w decyzjach szczegółowych: Decyzja Komisji 2011/121/UE z dnia 21 lutego 2011 r. ustanawiająca ogólnounijne cele w zakresie skuteczności działania oraz stany alarmowe dla zapewniania służb żeglugi powietrznej na lata 2012–2014 (Dz.U. L 48 z 23.2.2011, s. 16) dla pierwszego okresu odniesienia i decyzja wykonawcza Komisji 2014/132/UE z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiająca ogólnounijne docelowe parametry skuteczności działania dla sieci zarządzania ruchem lotniczym oraz progi alarmowe na drugi okres odniesienia obejmujący lata 2015–2019 (Dz.U. L 71 z 12.3.2014, s. 20) dla drugiego okresu odniesienia.

¹⁵ Stawki jednostkowe obliczono jako średnią ważoną opublikowanych stawek trasowych we wszystkich strefach pobierania opłat w SES i przedstawiono w cenach stałych (wartość bazowa z 2004 r.=100).

¹⁶ Menedżer sieci: Annual Network Operations Report [roczne sprawozdanie z operacji sieci] za 2016 r.

w drugim okresie odniesienia), co wynika głównie z faktu, że faktyczne natężenie ruchu było niższe od prognozowanego¹⁷. Faktyczne korzyści uzyskane dla użytkowników są znacznie niższe, niż można by oczekiwać w następstwie decyzji Komisji. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał odnotował, że ustalone koszty jednostkowe i stawki jednostkowe są w dużym stopniu uzależnione odpowiednio od prognoz ruchu i faktycznego ruchu.

Wykres 1 – Długoterminowe kształtowanie się natężenia ruchu, opóźnień na trasie i średnich stawek jednostkowych



Źródło: Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych organizacji Eurocontrol (pochodzących ze sprawozdań menedżera sieci i Centralnego Biura Opłat Trasowych).

- c) Co więcej, jeśli chodzi o kluczowe wskaźniki skuteczności działania odnoszące się do środowiska, mimo stopniowej poprawy w pierwszym okresie odniesienia i w pierwszym roku drugiego okresu odniesienia nie osiągnięto parametru docelowego dla roku 2014 (przekroczenie najkrótszej trasy między miejscem startu a miejscem przylotu, które

¹⁷ Zgodnie z mechanizmem podziału ryzyka związanego z ruchem przewidzianym w systemie opłat instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej są uprawnione do odzyskania od użytkowników przestrzeni powietrznej części planowanych dochodów, których nie pobrano, ponieważ natężenie ruchu było mniejsze, niż oczekiwano. Osiągnięto to poprzez skorygowanie stawki jednostkowej za kolejne lata. Bardziej szczegółowe informacje na temat funkcjonowania systemu opłat przedstawiono w załączniku III.

miało wynosić maksymalnie 4,67%, wyniosło 4,9%). Najnowsze dostępne dane liczbowe (2016 r.) świadczą o załamaniu wcześniejszego pozytywnego trendu (4,91%).

27. Rezultaty dotyczące skuteczności działania na poziomie lokalnym (funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej, strefy pobierania opłat) są zróżnicowane i zależą od uwarunkowań lokalnych, takich jak położenie geograficzne, struktura prawna i instytucjonalna, organizacja świadczenia usług, warunki zatrudnienia, szczegółowa struktura kosztów i struktura ruchu. Zob. przykłady w ramce 1.

Ramka 1 – Lokalne rezultaty zależą od uwarunkowań lokalnych

- W ostatnich latach opóźnienia na trasie powiększyły się w Hiszpanii i we Francji. W przypadku Hiszpanii sytuacja ta wynika z nieprzewidzianego wzrostu natężenia ruchu w Europie Południowo-Zachodniej, natomiast we Francji jest w głównej mierze skutkiem wdrożenia nowego systemu operacyjnego w niektórych ośrodkach kontroli obszaru oraz strajków kontrolerów. Szwecja i Węgry odnotowały natomiast rekordowo niskie wartości opóźnień na trasie, ponieważ w krajach tych tradycyjnie nie występują ograniczenia przepustowości.
- W Szwecji i Zjednoczonym Królestwie na efektywności kosztowej odbiły się pewne pozycje kosztów, szczególnie uprawnienia emerytalne o zdefiniowanym świadczeniu. Uznaje się, że pozostają one poza kontrolą instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej¹⁸.
- W Hiszpanii w przyjętych w 2010 r. przepisach zmieniono warunki pracy kontrolerów ruchu lotniczego. Pozwoliło to na znaczne obniżenie kosztów personelu i dostosowanie ich do średnich kosztów obciążających pięć głównych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Od czasu wdrożenia systemu w 2012 r. stawki jednostkowe utrzymują się na stałym poziomie.

¹⁸ W kontekście niskich stóp procentowych te programy emerytalne o zdefiniowanym świadczeniu wymagały wniesienia przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej dodatkowych składek rocznych, aby zapewnić objętym nimi pracownikom świadczenia emerytalne w uzgodnionej wysokości.

... a w systemach wystąpiły niedociągnięcia

Brak powiązania między parametrami docelowymi systemu skuteczności działania a nadrzędnymi celami SES

28. System skuteczności działania powinien poprawić ogólną efektywność służb żeglugi powietrznej w czterech głównych obszarach dotyczących skuteczności działania, którymi są bezpieczeństwo, środowisko, przepustowość i efektywność kosztowa, zgodnie z ramami odnoszącymi się do skuteczności działania zawartymi w centralnym planie zarządzania ruchem lotniczym w Europie¹⁹. Ustanowienie ogólnounijnych docelowych parametrów skuteczności działania należy uznać za część procesu służącego osiągnięciu celów centralnego planu²⁰.

29. Mimo tych zapisów nie dokonano żadnych pomiarów, aby stwierdzić, jak system skuteczności działania przyczynił się w pierwszym okresie odniesienia do osiągnięcia tych nadrzędnych celów. W decyzji Komisji, w której ustanowiono ogólnounijne docelowe parametry skuteczności działania dla drugiego okresu odniesienia, nie ma wzmianki o tych celach.

Kluczowe wskaźniki skuteczności działania nie zawsze spełniają swoje zadanie

30. Wybrane wskaźniki wykonania były w dużej mierze oparte na dostępnych pracach organizacji Eurocontrol i decydowała o nich uprzednia dostępność informacji. Trybunał stwierdził jednak, że istnieją obawy co do tego, na ile niektóre z kluczowych wskaźników są odpowiednie do mierzenia skuteczności działania w danych obszarach, tak jak opisano poniżej.

31. Środowisko. Kluczowy wskaźnik w tym zakresie wskazuje na różnicę między planowaną lub faktyczną trajektorią a najkrótszą trasą²¹. Jednak, chociaż wydłużenie trajektorii

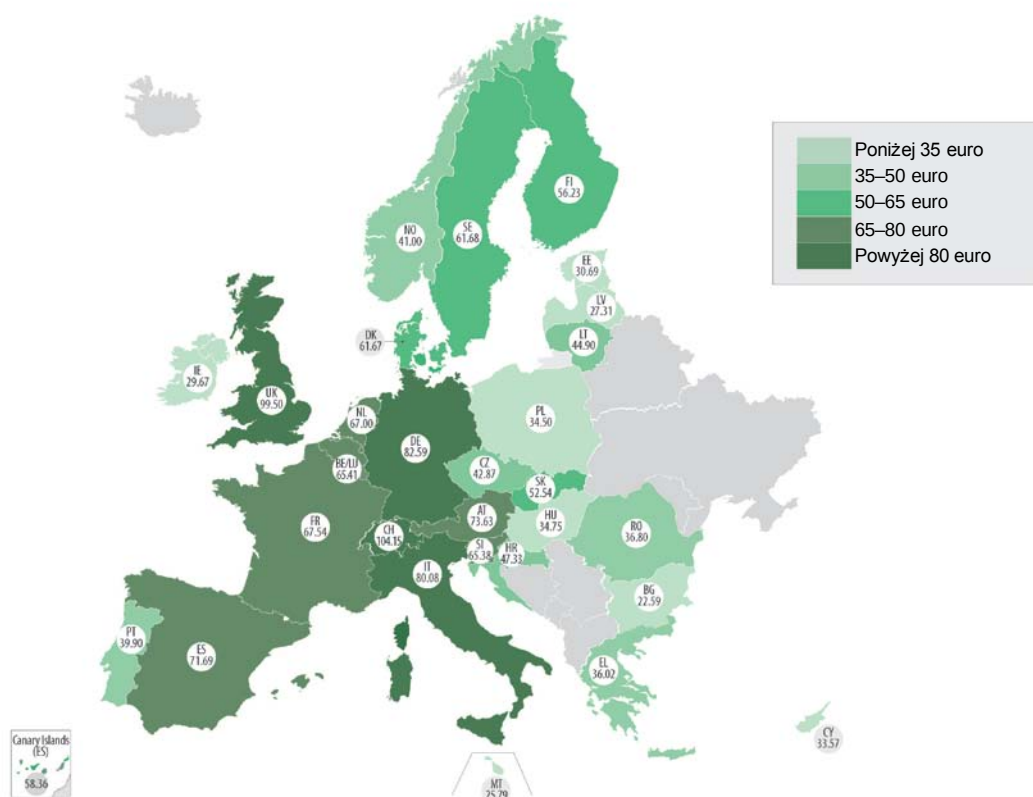
¹⁹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 691/2010 z dnia 29 lipca 2010 r. ustanawiające system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych (Dz.U. L 201 z 3.8.2010, s. 1), uchylone rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 390/2013.

²⁰ Motyw 8 decyzji Komisji 2011/121/UE.

²¹ Horyzontalna efektywność lotu na trasie.

z pewnością może wynikać z zagęszczenia ruchu lub nieoptymalnego zaplanowania trasy, może być także spowodowane szeregiem innych czynników, takich jak warunki pogodowe, ograniczenia w przestrzeni powietrznej na skutek operacji wojskowych lub decyzje linii lotniczych podyktowane efektywnością kosztową (różnice w stawkach jednostkowych pomiędzy krajami bywają znaczne, co pokazano na **mapie 2**. Niejednokrotnie sprawia to, że użytkownicy przestrzeni powietrznej korzystają nie z tras najkrótszych, ale z tych, które wiążą się z niższymi kosztami służb żeglugi powietrznej). Za ten wskaźnik skuteczności działania nie odpowiadają wyłącznie poszczególne instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, ponieważ czynniki te pozostają poza ich kontrolą. Co więcej, obecnie nie poświęca się szczególnej uwagi kwestii horyzontalnej efektywności lotu, chociaż wysokość lotu także przekłada się na jego oddziaływanie na środowisko.

**Mapa 2 – Zróżnicowanie trasowych stawek jednostkowych w krajach SES w 2016 r.
(w euro)**



Źródło: Biuro Opłat Trasowych działające w ramach organizacji Eurocontrol.

32. Przepustowość. Opóźnienia stanowią niezwykle istotny parametr pomiaru skuteczności działania w transporcie lotniczym. Opóźnienia spowodowane zarządzaniem ruchem lotniczym stanowią jednak mniej niż jedną trzecią łącznych opóźnień, które dotyczą pasażerów²². Nie określono wiążących parametrów docelowych dotyczących dodatkowych elementów składających się na łączne opóźnienie „od wyjścia do wejścia”, takich jak dodatkowy czas kołowania przed startem czy latanie w korytarzach dla oczekujących na zezwolenie na lądowanie w pobliżu portów lotniczych. Choć instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej odpowiadają tylko za część łącznego opóźnienia „od wyjścia do wejścia”, aby wskaźnik w tym zakresie był znaczący, musiałby obejmować najważniejsze elementy składające się na łączne opóźnienie. Należy odnotować, że elementy te są już monitorowane w odniesieniu do środowiska, choć nie ustanowiono wiążących parametrów docelowych.

33. Co więcej, pomiar opóźnień uwiadcza, na ile instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej są w stanie reagować na sytuacje zapotrzebowania w szczycie, ale nie daje wyobrażenia o efektywnym wykorzystywaniu przepustowości poza okresami szczytu, co nastrocza trudności, biorąc pod uwagę zmienność przepływów ruchu w różnych godzinach, dniach i porach roku.

Proces podejmowania decyzji dotyczących docelowych parametrów skuteczności działania jest długotrwały i złożony

34. Ustanowienie docelowych parametrów skuteczności działania jest trzystopniowym procesem, który obejmuje (i) wniosek, konsultacje i decyzję w sprawie parametrów docelowych na poziomie unijnym; (ii) opracowanie planów skuteczności działania dla funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej²³ z parametrami docelowymi na poziomie

²² Według publikacji *Digest 2016* opracowanej przez centralne biuro analiz opóźnień działające w ramach organizacji Eurocontrol łączne opóźnienie przypadające na lot wykonywany według wskazań przyrządów wyniosło 11,3 minuty, z czego 6,2 minuty można było wyjaśnić głównymi przyczynami (linie lotnicze – 51%, zarządzanie przepływem ruchu lotniczego – 28%, porty lotnicze – 7%, inne przyczyny – 14%). Pozostałe 5,1 minuty klasyfikuje się jako opóźnienia „łańcuchowe”, powstające na skutek późnego przylotu statku powietrznego w poprzednim locie, który odbija się na punktualności następnego lotu wykonywanego tą samą maszyną i może powodować opóźnienia dla pasażerów tranzytowych.

²³ Koncepcję funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej opisano w pkt 38–49.

lokalnym i na poziomie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, a następnie ich ocenę przez organ weryfikujący skuteczność działania; (iii) decyzję Komisji dotyczącą tego, czy parametry docelowe na poziomie lokalnym / na poziomie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej są zgodne z parametrami docelowymi określonymi na poziomie UE. Podejmując decyzję w sprawie parametrów docelowych, Komisja musi zasięgnąć opinii Komitetu ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej²⁴, który może zablokować tę decyzję lub przełożyć jej podjęcie.

35. Proces taki jest z natury rzeczy długotrwały, ponieważ przewidziane w przepisach terminy oznaczają, że może on trwać do dwóch lat. W praktyce osiągnięcie porozumienia co do parametrów docelowych dotyczących efektywności kosztowej okazywało się bardzo trudne, ponieważ ambicje Komisji i państw członkowskich dotyczące skali obniżenia kosztów są rozbieżne. Faktyczne negocjacje z państwami członkowskimi i Komitetem ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej przedłużyły się na okres odniesienia, którego miały dotyczyć. Cały proces osiągnięcia porozumienia dotyczący drugiego okresu odniesienia zajął prawie cztery lata, a w odniesieniu do niektórych funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej nie został jeszcze zakończony²⁵. Konkretnie przykłady przedstawiono w załączniku IV.

Nieskuteczne monitorowanie docelowych parametrów skuteczności działania i stawek jednostkowych

36. Zarówno krajowe organy nadzorcze, jak i Komisja są odpowiedzialne za monitorowanie realizacji planów skuteczności działania i, zgodnie z przepisami, mogą przeprowadzać inspekcje instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej i menedżera sieci w przypadkach, które uznają za stosowne²⁶. Ponadto krajowe organy nadzorcze mają prawo

²⁴ Art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13).

²⁵ W przypadku funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej w momencie przeprowadzania kontroli nie przyjęto jeszcze parametrów docelowych dotyczących przepustowości.

²⁶ Art. 20 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 390/2013 z dnia 3 maja 2013 r. ustanawiającego system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych (Dz.U. L 128 z 9.5.2013, s. 1).

do prowadzenia inspekcji dotyczących ustanowienia opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej²⁷. Prowadząc te działania, krajowe organy nadzorcze powinny być niezależne, przynajmniej na poziomie funkcjonalnym, od instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oraz muszą mieć zasoby i możliwości niezbędne do realizacji przydzielonych im zadań²⁸. Co więcej, Komisja odpowiada za ocenianie stawek jednostkowych pod kątem zgodności z przepisami dotyczącymi systemu skuteczności działania i systemu opłat²⁹.

37. Trybunał stwierdził szereg niedociągnięć, które ograniczają skuteczność roli w zakresie monitorowania.

- a) Trybunał wykrył przypadki, w których realizacja zadań przez krajowe organy nadzorcze była utrudniona z powodu braku odpowiednich zasobów (ludzkich lub finansowych) bądź faktu, że organy te były rozdzielone od instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej wyłącznie pod względem funkcji, a nie hierarchii i finansów. W Hiszpanii rozdział hierarchiczny między instytucją zapewniającą służby żeglugi powietrznej a krajowym organem nadzorczym był niepełny. We Francji krajowy organ nadzorczy i instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej podlegają temu samemu dyrektorowi generalnemu i mają wspólny budżet, finansowany w głównej mierze z tych samych opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej, nad którymi nadzór regulacyjny sprawuje krajowy organ nadzorczy. Na Węgrzech rozdział funkcjonalny nie istnieje, ponieważ w przepisach krajowych określenie podstawy kosztowej zarządzania ruchem lotniczym powierzono instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej, a krajowy organ nadzorczy nie ma zasobów niezbędnych do sprawowania nadzoru. Już w 2013 r. Komisja zaproponowała zwiększenie skuteczności i niezależności krajowych organów nadzorczych „w trybie priorytetowym”, jednak w 2017 r. sytuacja w tym względzie pozostaje bez zmian.

²⁷ Art. 20 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 391/2013 z dnia 3 maja 2013 r. ustanawiającego system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych (Dz.U. L 128 z 9.5.2013, s. 1).

²⁸ Art. 4 rozporządzenia (WE) nr 549/2004.

²⁹ Art. 17 ust. 1 lit. c) rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 391/2013.

- b) W pięciu skontrolowanych państwach członkowskich nie prowadzono regularnych inspekcji mających na celu zapewnienie, aby w systemie opłat uwzględniano tylko koszty kwalifikowalne, bądź zbadanie, czy koszty te ponoszono w sposób efektywny i czy były one przypisywane w odpowiednich proporcjach strefom pobierania opłat trasowych i strefom pobierania opłat terminalowych. Ponieważ prace w zakresie weryfikacji prowadzone przez organ weryfikujący skuteczność działania, który ocenia stawki jednostkowe w imieniu Komisji, również nie obejmują zagadnienia kwalifikowalności kosztów, od użytkowników pobiera się stawki jednostkowe bez przeprowadzenia wystarczających kontroli kosztów leżących u ich podstaw.
- c) Stwierdzono, że wytyczne dotyczące przypisywania kosztów trasowych/terminalowych są niewystarczające, co prowadzi do braku harmonizacji procedur księgowych między państwami członkowskimi oraz stwarza ryzyko subsydiowania skrośnego między służbami trasowymi i terminalowymi – pobierania opłat za terminalowe służby żeglugi powietrznej od użytkowników przestrzeni powietrznej, którzy jedynie przelatują nad daną przestrzenią powietrzną i nie korzystają ze służb terminalowych.
- d) Nakłady inwestycyjne³⁰ ujęte w planach skuteczności działania stanowią część ustalonych kosztów jednostkowych, a użytkownicy przestrzeni powietrznej zostaną nimi obciążeni nawet, jeśli instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej zdecydują się anulować lub odłożyć takie inwestycje. Mimo że organ weryfikujący skuteczność działania stwierdził, że w latach 2012–2015 nie wykorzystano środków na inwestycje rzędu 1 miliarda euro³¹, nie przewidziano zwrotu tych środków użytkownikom przestrzeni powietrznej w sytuacji, gdyby inwestycje te miały nigdy nie dojść do skutku.

³⁰ W kontekście systemu opłat obejmuje to koszt kapitału potrzebnego do sfinansowania inwestycji w nowe środki, które uznano za niezbędne do zapewniania służb, oraz późniejsze odpisy amortyzacyjne.

³¹ Roczne sprawozdania monitorujące za 2014 i 2015 r. przedstawione przez organ weryfikujący skuteczność działania.

Funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej ostatecznie przełożyły się na powstawanie struktur współpracy, a nie defragmentację

38. Koncepcja funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej stanowiła odpowiedź na fragmentację przestrzeni powietrznej, a jej celem było przede wszystkim zarządzanie przestrzenią powietrzną w oparciu o wymogi operacyjne, a nie granice krajowe.

W obowiązujących ramach prawnych funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej nie mogą jednak stanowić skutecznej odpowiedzi na problem fragmentacji przestrzeni powietrznej pod względem zarządzania przestrzenią powietrzną, zapewniania służb czy zamówień na sprzęt techniczny.

Stopniowa zmiana koncepcji

39. W swojej pierwotnej wizji Komisja skupiła się na takiej konfiguracji przestrzeni powietrznej, która umożliwiłaby działanie optymalnej wielkości ośrodków kontroli obszaru. Stopniowo funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej przekształciły się w mechanizmy współpracy między krajowymi organami nadzoru i instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej z sąsiadującymi państwami członkowskimi:

- a) Pierwotny zamysł dotyczący funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej sformułowano w komunikacie Komisji z 2001 r.³², w którym jest mowa o „utworzeniu obszarów kontroli ponad granicami krajowymi”. Zaproponowano w nim utworzenie europejskiego górnego rejonu informacji powietrznej (EUIR), w ramach którego „wyodrębniono by funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej o minimalnej wielkości na podstawie kryteriów bezpieczeństwa i efektywności”. Celem utworzenia funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej miało być „zapewnianie służb ruchu lotniczego w ramach ośrodków kontroli obszaru odpowiadających za optymalnej wielkości część przestrzeni powietrznej EUIR, a granice takich bloków nie musiałyby pokrywać się z granicami państw”.

³² COM(2001) 564 final.

- b) W pierwszym pakiecie dotyczącym SES funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej zdefiniowano jako bloki przestrzeni powietrznej bazujące na wymogach operacyjnych i ustanowione niezależnie od granic państwowych w celu bardziej zintegrowanego zarządzania przestrzenią powietrzną³³. Przewidziano ustanowienie EUIR podzielonego na funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej, które powinny spełnić szereg warunków odnoszących się do bezpieczeństwa, skuteczności działania i operacyjności³⁴. W przypadku funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej obejmujących terytorium więcej niż jednego państwa członkowskiego zainteresowane państwa członkowskie miałyby wspólnie wyznaczyć jedną lub większą liczbę instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego³⁵. Nie ma już jednak mowy o ośrodkach kontroli obszaru odpowiadających za optymalnej wielkości część przestrzeni powietrznej EUIR.
- c) W drugim pakiecie dotyczącym SES, przyjętym w 2009 r. i obowiązującym do dziś, koncepcję „zintegrowanego zarządzania” w odniesieniu do określania funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej zastąpiono koncepcją „ściślejszej współpracy”³⁶. Co szczególnie ważne, usunięto także wymóg wyodrębnienia funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej w ramach planowanego EUIR. Wymogi dotyczące funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej nie dotyczą w wyraźny sposób zintegrowanego ani transgranicznego zapewniania służb.

³³ Art. 2 ust. 25 rozporządzenia (WE) nr 549/2004 („rozporządzenie ramowe”).

³⁴ Art. 3 i 5 rozporządzenia (WE) nr 551/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej („rozporządzenie w sprawie przestrzeni powietrznej”) (Dz.U. L 96 z 31.3.2004, s. 20).

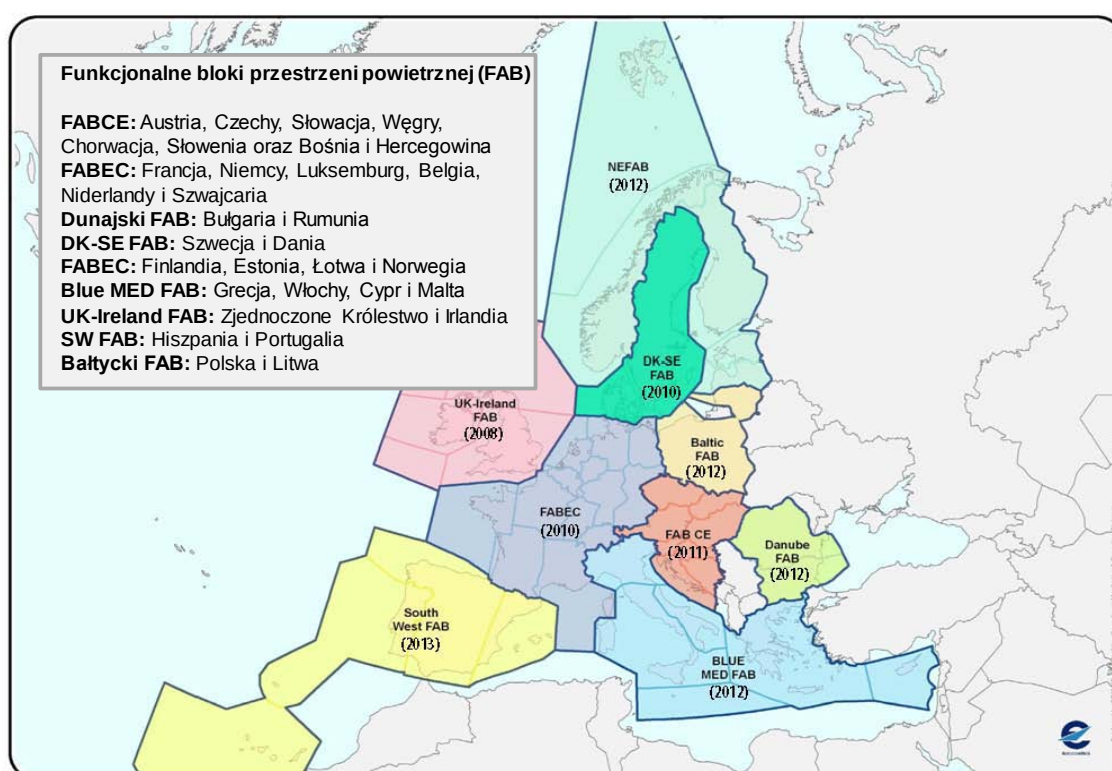
³⁵ Art. 8 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb żeglugi powietrznej w ramach jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (rozporządzenie w sprawie zapewniania służb) (Dz.U. L 96 z 31.3.2004, s. 10).

³⁶ Art. 2 ust. 25 rozporządzenia (WE) nr 549/2004, zmienionego w 2009 r.

Faktyczne wdrożenie było kwestią sporną...

40. W następstwie przyjęcia w 2009 r. drugiego pakietu SES w Europie ustanowiono formalnie dziewięć funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, co przedstawiono na **mapie 3**.

Mapa 3 – Dziewięć ustanowionych funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej oraz daty ich utworzenia



Źródło: organizacja Eurocontrol.

41. Faktyczne wdrożenie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej było przedmiotem sporów między Komisją a państwami członkowskimi. W 2013 r. Komisja ogólnie zadała sobie pytanie o to, jak funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej mogą przyczynić się do optymalizacji przestrzeni powietrznej ponad granicami krajowymi, jeśli rejony informacji powietrznej pozostały takie same, struktura instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej nie zmieniła się, a organ weryfikujący skuteczność działania uznał, że niektóre

cele dotyczące efektywności kosztowej i przepustowości określone w planach skuteczności działania nie są optymalne.

42. Sformułowania „umożliwia optymalne wykorzystanie przestrzeni powietrznej” i „jest uzasadnione (...) wartością dodaną”³⁷ dały państwom członkowskim duże pole do interpretacji przy wdrażaniu funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie nie zgadzały się z argumentacją Komisji i podkreślały, że ustanowienie struktur bloków i mechanizmów koordynacji odbyło się zgodnie z wymogami prawnymi. Pokazuje to ogólną rozbieżność w postrzeganiu wymogów prawnych między Komisją a państwami członkowskimi. Żadna ze spraw nie była rozpatrywana przez Trybunał Sprawiedliwości. W sporządzonej przez konsultanta zewnętrznego analizie dotyczącej wdrożenia funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej stwierdzono, że „funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej nie spełniły nadrzędnych celów określonych w przepisach dotyczących SES, mimo że podjęto znaczne starania w celu ich wdrożenia”³⁸.

...i skutkowało współpracą, a nie defragmentacją

43. W państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził kontrole, utworzenie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej zaowocowało powstaniem struktur i procedur współpracy w krajowych organach nadzoru i instytucjach zapewniających służby żeglugi powietrznej. Służą one głównie sprawom regulacyjnym i technicznym, np. ustanowieniu przestrzeni powietrznej ze swobodą planowania tras na podlegających im obszarach. Niektóre funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej (np. FABCE, UK-Ireland FAB) formalnie koordynują wdrażanie wspólnego projektu pilotażowego³⁹.

³⁷ Art. 9a rozporządzenia (WE) nr 550/2004.

³⁸ Integra, „Study on Functional Airspace Blocks – Final Report” [Analiza dotycząca funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej – sprawozdanie końcowe], 2017.

³⁹ Wspólny projekt pilotażowy to pierwszy wspólny projekt realizowany na podstawie przepisów unijnych. Wskazuje się w nim pierwszy zestaw funkcji zarządzania ruchem lotniczym, które mają zostać zrealizowane w sposób terminowy, skoordynowany i zsynchronizowany, tak aby uzyskać zasadnicze zmiany operacyjne określone w centralnym planie zarządzania ruchem lotniczym w Europie.

44. Współpracę tę zapoczątkowano jednak jeszcze przed utworzeniem funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, a instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej zaangażowały się w podobne działania wspólnie z innymi partnerami spoza swojego funkcjonalnego bloku przestrzeni powietrznej. Inicjatywy o charakterze technicznym takie jak COOPANS i ITEC przynoszą skoordynowane inwestycje, a zrzeszenie BOREALIS wdraża inicjatywy dotyczące swobody planowania tras wykraczające poza granice funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej. Pokazuje to, że korzyści można uzyskać także dzięki dobrowolnej współpracy odbywającej się poza wszelkimi ramami regulacyjnymi.

45. Żadne państwo członkowskie, w którym przeprowadzono kontrolę, nie było w stanie precyzyjnie oszacować kosztów utworzenia i działania funkcjonalnego bloku przestrzeni powietrznej, a żaden ze skontrolowanych organów nie mógł wykazać, że bloki te przyniosły realne korzyści użytkownikom przestrzeni powietrznej. Nie były dostępne pomiary dotyczące kluczowych obszarów skuteczności działania uwzględnionych w systemie skuteczności działania. Nawet jeśli na poziomie funkcjonalnego bloku przestrzeni powietrznej ustanowiono kilka kluczowych wskaźników skuteczności działania, zazwyczaj są to jedynie zagregowane krajowe parametry docelowe.

46. Defragmentacji, polegającej na transgranicznym świadczeniu usług, łączeniu ośrodków kontroli ruchu lotniczego lub ustanowieniu wspólnych stref pobierania opłat, nie osiągnięto w żadnym z funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej. Poza tym państwa członkowskie zasadniczo mało angażują się w takie inicjatywy. Silny wpływ na dążenie państw członkowskich do zachowania *status quo* mają obawy dotyczące zachowania suwerenności, istnienie dotychczasowych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oraz ich dochody i pracownicy.

Ważny jest jednak duży zasięg kontroli, a defragmentacja wciąż jest potrzebna

47. Dowodów na temat korzyści skali i zalet, jakie mogą wiązać się z defragmentacją, dostarcza badanie wykonane w imieniu Komisji pod przewodnictwem organizacji Eurocontrol dotyczące efektywności kosztowej zarządzania ruchem lotniczym w Europie

i Stanach Zjednoczonych⁴⁰. Chociaż struktura ruchu i sytuacja polityczna w tych regionach są różne, w badaniu zwrócono uwagę na fakt, że system kontroli ruchu lotniczego w Stanach Zjednoczonych, gdzie kontrola ta jest zintegrowana i podlega jednej organizacji, pozwala na kontrolowanie większej liczby lotów przy zaangażowaniu mniejszej liczby pracowników i ośrodków kontroli ruchu lotniczego (zob. **tabela 2**).

Tabela 2 – Wybrane dane dotyczące skuteczności działania w Europie i w Stanach Zjednoczonych

Rok kalendarzowy 2014	Państwa należące do organizacji Eurocontrol	Stany Zjednoczone
Obszar geograficzny (w mln km ²)	12	15
Kontrolowane loty IFR (w mln)	10	15
Kontrolowane godziny lotu (w mln)	15	23
Instytucje zapewniające cywilne trasowe służby żeglugi powietrznej	37	1
Liczba pracowników ogółem	56 300	31 500
Kontrolerzy ruchu lotniczego czynni zawodowo	17 500	12 960
Personel pomocniczy	38 800	18 540
Trasowe ośrodki kontroli ruchu lotniczego	63	23
Względne zagęszczenie (lot/km ²)	0,85	1,03
Wydajność ⁴¹ (godziny lotu/kontroler ruchu lotniczego)	834	1 767

Źródło: organizacja Eurocontrol, „U.S. - Europe continental comparison of ANS cost-efficiency trends (2006-2014)” [Porównanie trendów w zakresie efektywności kosztowej w służbach żeglugi powietrznej w Stanach Zjednoczonych i Europie w latach 2006–2014], listopad 2016 r.

⁴⁰ Organizacja Eurocontrol, „U.S. - Europe continental comparison of ANS cost-efficiency trends (2006-2014)” [Porównanie trendów w zakresie efektywności kosztowej w służbach żeglugi powietrznej w Stanach Zjednoczonych i Europie w latach 2006–2014].

⁴¹ W tabeli wydajność obliczono, dzieląc łączną liczbę godzin lotu IFR kontrolowanych w 2014 r. w każdym regionie przez całkowitą liczbę czynnych zawodowo kontrolerów ruchu lotniczego, którzy odpowiadali za kontrolowanie tych lotów.

48. Dokonana przez Trybunał analiza wydajności ośrodków kontroli ruchu lotniczego⁴² na podstawie danych zgromadzonych przez organizację Eurocontrol potwierdza potencjalne korzyści skali. Mimo że na wydajność może wpływać szereg innych czynników, z analizy wynika, że może zachodzić korelacja dodatnia między wydajnością ośrodka kontroli ruchu lotniczego a jego wielkością, mierzoną liczbą operacji lotniczych według wskazań przyrządów (IFR). Sugeruje to, że konsolidacja ośrodków lub wzmocnienie sposobów zapewniania transgranicznych służb tymczasowych (np. zapewnianie przez jeden ośrodek kontroli ruchu lotniczego służb żeglugi powietrznej dla obszaru wykraczającego poza granice krajowe poza okresami szczytu) pozwoliłoby efektywniej wykorzystywać wolne moce przerobowe i mogło prowadzić do wzrostu wydajności i zysków pod względem efektywności kosztowej.

49. Z uwagi na występowanie korzyści skali osiągnięcie postępów w zakresie realizacji obecnego nadrzędnego celu zakładającego obniżenie kosztów zarządzania ruchem lotniczym o połowę wymagałoby łącznie wzrostu natężenia ruchu i realnej defragmentacji zapewniania służb.

Projekt SESAR sprzyjał wypracowaniu wspólnej wizji, ale oddalono się od pierwotnego harmonogramu i obecnie termin jego ukończenia jest otwarty

50. Projekt SESAR stanowi część technologiczną inicjatywy SES. Składa się na niego partnerstwo publiczno-prywatne z udziałem Komisji Europejskiej i szeregu podmiotów branżowych, a także szczegółowe ramy regulacyjne i wachlarz instrumentów finansowych. Celem projektu jest harmonizacja i modernizacja systemów i procedur zarządzania ruchem lotniczym w całej Europie. W ramach projektu SESAR od początku wyodrębniono fazę planowania (sporządzenie planu modernizacji), fazę opracowywania (stworzenie niezbędnej bazy technologicznej) i fazę rozmieszczenia (instalacja nowych systemów i procedur).

51. Trybunał zbadał zasadność projektu SESAR oraz wybrane aspekty fazy planowania i fazy rozwoju, w szczególności ustanowienie, funkcjonowanie i przedłużenie czasu istnienia

⁴² Wydajność kontrolerów ruchu lotniczego mierzona jako łączna liczba kontrolowanych godzin lotu na roboczogodzinę czynnego zawodowo kontrolera ruchu lotniczego, zagregowana dla ośrodków kontroli ruchu lotniczego, dane przekazane przez organizację Eurocontrol, ACE 2014 benchmarking report [Sprawozdanie porównawcze ACE 2014].

Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR. W odniesieniu do próby projektów badawczo-rozwojowych i powiązanych działań Trybunał zbadał ocenę potrzeb uzasadniającą realizację projektów oraz uzyskane produkty i ich dotychczasową eksploatację.

Projekt SESAR miał na celu zaradzenie fragmentacji technologicznej, ale wynikające z niego korzyści przeszacowano, a interwencja unijna miała być ograniczona w czasie

52. Projekt SESAR, mający na celu utworzenie grupy zainteresowanych stron, które zobowiązałyby się do realizacji centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym, stworzono z myślą o zaradzeniu fragmentacji technologicznej, koncepcyjnej i proceduralnej w zapewnianiu służb. W 2004 r. koszt tej fragmentacji szacowano na 880–1 400 mln euro rocznie, z czego prawie połowa była efektem rozdrobnienia w opracowywaniu i działaniu systemów zarządzania ruchem lotniczym oraz udzielaniu na nie zamówień⁴³.

53. Przeszacowano jednak oczekiwane korzyści z projektu SESAR, takie jak zmniejszenie opóźnień i obniżenie kosztów, ponieważ były one oparte na zbyt optymistycznych długoterminowych prognozach ruchu, które się nie spełniły. Przeprowadzona w 2005 r. analiza kosztów i korzyści, która leżała u podstaw projektu, bazowała na prognozie zakładającej wzrost natężenia ruchu o 2,9% rocznie na przestrzeni 30 lat (2005–2035). Z danych wynika natomiast, że w latach 2005–2016 natężenie ruchu rośnie średnio o 1,1% rocznie. O podobnym optymizmie świadczą kluczowe dokumenty powstałe w fazie opracowywania projektu SESAR – wersja centralnego planu ATM z 2009 r. i badanie z 2012 r., w którym opowiedziano się za przedłużeniem czasu trwania Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR⁴⁴.

⁴³ Działająca w ramach organizacji Eurocontrol komisja ds. oceny skuteczności działania, „The impact of fragmentation in European ATM/CNS” [Oddziaływanie fragmentacji w zarządzaniu ruchem lotniczym i służbach łączności, nawigacji i dozoru w Europie], kwiecień 2004 r., badanie zlecone konsultantowi zewnętrznemu.

⁴⁴ We wcześniejszym sprawozdaniu dotyczącym infrastruktury portów lotniczych (sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 21/2014 pt. „Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome korzyści w stosunku do kosztów”) Trybunał również zwrócił uwagę na to, że u podstaw niektórych inwestycji leżały zbyt optymistyczne prognozy ruchu.

54. Rozpoczynając realizację projektu SESAR, określono konkretne ramy czasowe. Zgodnie z komunikatem Komisji do Rady z 2005 r.⁴⁵ faza planowania miała trwać od 2005 do 2007 r., a następnie miała nastąpić faza opracowywania (2008–2013) i rozmieszczania (2014–2020). Zakres udziału UE miał ograniczać się do planowania i opracowywania, natomiast zarządzanie i finansowanie w fazie rozmieszczania miało zostać przekazane w pełni podmiotom branżowym. W przyjętym następnie rozporządzeniu Rady ustanawiającym Wspólne Przedsięwzięcie SESAR⁴⁶ harmonogram ten zawarto w motywie, a także określono datę zakończenia Wspólnego Przedsięwzięcia, 31 grudnia 2016 r., zastrzegając jednak możliwość jej rewizji.

W fazie definicji SESAR zapewniono zaangażowanie najważniejszych zainteresowanych stron

55. W 2004 r. organizacja Eurocontrol wystąpiła do Komisji o pomoc finansową na realizację fazy planowania SESAR. Wsparcie finansowe przyznano decyzjami Komisji z lat 2004, 2005 i 2006. Łącznie ze środków TEN-T przyznano 30 mln euro na rzecz organizacji Eurocontrol w celu współfinansowania badania o łącznym koszcie 60 mln euro.

56. Fazę definicji SESAR zrealizowało konsorcjum⁴⁷, którego uczestnikami były wszystkie najważniejsze zainteresowane strony, od użytkowników przestrzeni powietrznej po operatorów portów lotniczych, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej i producentów. Faza ta obejmowała lata 2005–2008 i oprócz szeregu produktów⁴⁸ zaowocowała pierwszym centralnym planem zarządzania ruchem lotniczym w Europie stanowiącym plan działania w ramach fazy opracowywania i rozmieszczania SESAR. Plan

⁴⁵ COM(2005) 602 final.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 (Dz.U. L 64 z 2.3.2007, s. 1).

⁴⁷ Eurocontrol wybrał to konsorcjum w drodze przetargu, a do fazy definicji SESAR wniósł wkład niepieniężny.

⁴⁸ Analiza sytuacji (D1), docelowy parametr skuteczności działania (D2), docelowa koncepcja zarządzania ruchem lotniczym (D3), kolejność wdrażania (D4), centralny plan ATM (D5) i program prac na lata 2008–2013 (D6).

centralny został zatwierdzony przez Radę w marcu 2009 r. i stanowił podstawę fazy opracowywania, która nastąpiła w późniejszym okresie.

Wspólne Przedsięwzięcie SESAR prowadziło skoordynowane działania badawczo-rozwojowe dotyczące zarządzania ruchem lotniczym w Europie...

57. Działania badawczo-rozwojowe dotyczące zarządzania ruchem lotniczym mogą być skomplikowane i wymagają zarządzania. Wynika to z dużej współzależności między portami lotniczymi, użytkownikami przestrzeni powietrznej, menedżerem sieci i instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej oraz z faktu, że działania takie muszą być prowadzone równolegle do faktycznych operacji.

58. Wspólne Przedsięwzięcie SESAR zostało ustanowione⁴⁹ w celu zarządzania badaniami i rozwojem w fazie opracowywania. Stworzyło ono ramy zarządzania programem badań i rozwoju o dużym stopniu złożoności i skoordynowało środowisko badawczo-rozwojowe, które było wcześniej rozdrobnione. Zdaniem zainteresowanych stron projekt SESAR promował: (i) ogólnounijną wizję przyszłej konfiguracji i wdrożenia zarządzania ruchem lotniczym w Europie, z zaangażowaniem zainteresowanych stron, do których należeli producenci; (ii) skoordynowane partnerstwa obejmujące zainteresowane strony w dziedzinie badań i rozwoju oraz korzyści skali; (iii) większy europejski wpływ na ustanawianie norm międzynarodowych i na opracowywanie globalnego planu żeglugi powietrznej ICAO. Co więcej, dostępność środków unijnych sprawiła, że zainteresowane strony przeznaczyły dodatkowe zasoby na badania i rozwój.

...ale wystąpiły niedociągnięcia dotyczące zakresu jego uprawnień

59. W ramach prawnych przyznano Wspólnemu Przedsięwzięciu SESAR odpowiedzialność za realizację centralnego planu ATM (w szczególności za organizowanie i koordynowanie fazy opracowywania zgodnie z tym planem)⁵⁰. Zakres uprawnień Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR jest nieprecyzyjny w dwóch kwestiach:

⁴⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007.

⁵⁰ Art. 1 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 219/2007.

- a) Mimo że w rozporządzeniu Rady z 2007 r. przewidziano likwidację Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR do końca 2016 r., w tym samym rozporządzeniu powierzono mu realizację planu centralnego, w którym horyzont działań badawczo-rozwojowych wykracza poza 2020 r.
- b) W rozporządzeniu nie upoważniono wyraźnie Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR do aktualizacji centralnego planu, a jedynie opisano procedurę zatwierdzania przez UE istotnych zmian w tym planie. O zaangażowaniu Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR w ten proces wspomniano w dokumentach niewiążących prawnie⁵¹, w których jest mowa o tym, że Wspólne Przedsięwzięcie SESAR ma proponować aktualizacje, a zarząd je przyjmować.

60. Opisane wyżej ramy stanowią zagrożenie dla wydajności projektu. Po pierwsze, rozbieżność między przewidzianym w przepisach okresem trwania Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR a okresem prowadzenia prac badawczo-rozwojowych, które ma ono realizować, sprawia, że nie jest jasne, jaka część tych prac ma zostać ukończona do momentu, kiedy Wspólne Przedsięwzięcie SESAR przestanie istnieć. Po drugie, ponieważ aktualizacje mają ostatecznie wpływ na ramy czasowe oraz koszty i korzyści, jakich będą oczekiwać poszczególne zainteresowane strony, postępy są mierzone względem ruchomego celu. Dodatkowo ogranicza to rozliczalność w kwestii uprawnień Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR.

Aktualizacje centralnego planu odzwierciedlają nowe realia, ale także duże opóźnienia...

61. Wspólne Przedsięwzięcie przeznaczyło znaczne środki na proces aktualizacji centralnego planu⁵². Do 2017 r. dokonano dwóch istotnych aktualizacji centralnego planu, a trzecią zaplanowano na 2018 r.

⁵¹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu w sprawie centralnego planu ATM (COM(2008) 750 final) i rezolucja w sprawie zatwierdzenia centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym w Europie z marca 2009 r.

⁵² Na utrzymanie centralnego planu przeznaczono pakiet roboczy C, a na który przydzielono ok. 51,4 mln euro.

62. Głównym czynnikiem prowadzącym do pierwszej aktualizacji było uzyskanie świadomości, że nie wszystkie zaplanowane działania badawczo-rozwojowe uda się sfinalizować przed końcem 2016 r., dlatego działania badawczo-rozwojowe skoncentrowały się na „rozsądnym zestawie niezbędnych zmian operacyjnych”⁵³. Aktualizacji dokonano po przeprowadzeniu przez członków komitetu programowego Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR wewnętrznego projektu mającego na celu określenie strategicznych potrzeb jego członków i odpowiednie przesunięcie zasobów między projektami. Trybunał odnotowuje, że w skład grupy roboczej, której powierzono przededefiniowanie priorytetów programu, nie weszli użytkownicy przestrzeni powietrznej, chociaż w ostatecznym rozrachunku to oni będą musieli zapłacić za inwestycje założone w centralnym planie. Zdaniem Trybunału fakt ten wpływa ujemnie na niezbędne wdrożenie rozwiązań SESAR i na ogólną skuteczność projektu. W porównywalnym programie NextGen realizowanym w Stanach Zjednoczonych brak zaangażowania ze strony linii lotniczych, a w szczególności ich niechęć do wyposażenia statków powietrznych w kompatybilną elektronikę lotniczą, uznano za jeden z największych problemów we wdrażaniu⁵⁴.

63. Sytuacja ta wpłynęła na prawie wszystkie projekty badawczo-rozwojowe, których realizację rozpoczęto na początku. Zakres wielu z nich został zmieniony, a pierwotnie zaplanowane produkty nie zostaną osiągnięte w ramach przewidzianego w przepisach czasu trwania Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR. Stało się jasne, że nie da się utrzymać początkowo zakładanych ram czasowych dla fazy opracowywania (2008–2013).

64. Głównym bodźcem do przeprowadzenia drugiej aktualizacji (2015 r.) była natomiast potrzeba koncentracji, w ramach programu badawczo-rozwojowego, na wymogach fazy rozmieszczania, w szczególności wymogach wspólnego projektu pilotażowego, oraz

⁵³ Wydanie centralnego planu ATM z 2012 r., s. 14.

⁵⁴ Biuro Inspektora Generalnego Departamentu Transportu, „Total Costs, Schedules, and Benefits of Federal Aviation Administration’s NextGen Transformational Programs remain uncertain” [łączne koszty, harmonogram i korzyści w ramach projektów transformacji NextGen realizowanych przez Federalną Administrację Lotnictwa Cywilnego pozostają nieznane], listopad 2016 r.

włączenia nowych elementów, takich jak zdalnie sterowane statki powietrzne i cyberbezpieczeństwo.

65. W aktualizacjach wprowadzono istotne zmiany w centralnym planie ATM, dotyczące zarówno jego formy, jak i treści. Poniżej wymieniono najważniejsze zmiany w poszczególnych wersjach dokumentu odnotowane przez Trybunał:

Tabela 3 – Zmiany w czasie wybranych elementów centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym w Europie

	Centralny plan z 2009 r.	Centralny plan z 2012 r.	Centralny plan z 2015 r.
Cele dotyczące skuteczności działania	<u>Wartość wyjściowa:</u> 2004/2005 <u>Wyznaczony termin realizacji:</u> 2020 <u>Cele:</u> ➤ Zwiększenie przepustowości o 73% ➤ Ograniczenie oddziaływania na środowisko o 10% na lot ➤ Obniżenie kosztów o 50% na lot	<u>Wartość wyjściowa:</u> 2005 <u>Wyznaczony termin realizacji:</u> 2030 <u>Cele:</u> ➤ Zwiększenie przepustowości o 27% ➤ Ograniczenie oddziaływania jednego lotu na środowisko o 2,8% ➤ Obniżenie kosztów o 6% na lot	<u>Wartość wyjściowa:</u> 2012 <u>Wyznaczony termin realizacji:</u> 2035 <u>Cele:</u> ➤ Ograniczenie opóźnień na trasie o 10–30% ➤ Ograniczenie oddziaływania na środowisko o 5–10% na lot ➤ Obniżenie kosztów o 30–40% na lot
Koszty inwestycji	32 mld euro w latach 2008–2020 (z czego 22 mld euro dla użytkowników przestrzeni powietrznej i 7 mld euro dla instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej)	20–29 mld euro (z czego 13–17 mld euro dla użytkowników przestrzeni powietrznej i 3–6 mld euro dla instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej)	19–28 mld euro w latach 2015–2035 (z czego 17–26 mld na inwestycje dotyczące urządzeń naziemnych)

Źródło: centralne plany zarządzania ruchem lotniczym w Europie z lat 2009, 2012 i 2015.

66. W tabeli powyżej przedstawiono, jak data realizacji docelowej koncepcji zarządzania ruchem lotniczym była przesuwana stopniowo z 2020 r. na 2035 r., oczekiwane korzyści dotyczące skuteczności działania ograniczono, a ogólne potrzeby inwestycyjne nieznacznie się zmniejszyły. W szczególnym przypadku instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oczekuje się, że inwestycje wymagane obecnie będą wyższe niż w 2009 r.⁵⁵.

...i ostatecznie zaowocowały decyzją o przedłużeniu czasu trwania Wspólnego

Przedsięwzięcia SESAR i przekazaniu dodatkowych środków

67. W aktualizacji centralnego planu z 2012 r. określono trzy najważniejsze kroki⁵⁶, które mają doprowadzić do wdrożenia koncepcji SESAR do 2030 r. W 2013 r. Komisja przyznała jednak, że⁵⁷ w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 program prac Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR pozwalałby jedynie na wykonanie pierwszego i częściowo drugiego etapu centralnego planu oraz że ukończenie drugiego i trzeciego etapu wymagałoby przedłużenia czasu trwania Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR. Komisja stwierdziła, że przemawia za nim fakt, iż korzyści z przedłużenia czasu trwania Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR znacznie przekroczą jego koszty. W 2014 r. Rada zmieniła rozporządzenie (WE) nr 219/2007, przedłużając czas istnienia Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR do grudnia 2024 r. oraz przeznaczyła na budżet Wspólnego Przedsięwzięcia dodatkowe środki unijne w wysokości 585 mln euro.

68. Oprócz wykorzystania optymistycznych prognoz długoterminowych dotyczących ruchu lotniczego w analizie kosztów i korzyści, która stanowiła uzasadnienie decyzji o przedłużeniu czasu istnienia Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR, nie oszacowano kosztów badań i rozwoju

⁵⁵ Według szacunków Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR od instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej ma pochodzić ok. 55% łącznych inwestycji niezbędnych do zrealizowania docelowej koncepcji, czyli ok. 10–15 mld euro.

⁵⁶ Oprócz „podstawowego modelu wdrożenia” obejmującego zmiany operacyjne, które zostały zatwierdzone po zakończeniu fazy badawczo-rozwojowej, w wydaniu centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym w Europie z 2012 r. określono także: etap 1 (operacje z zakresu wymiaru czasowego), etap 2 (operacje z zakresu trajektorii lotu) i etap 3 (operacje z zakresu skuteczności działania). W tym wydaniu cele dotyczące skuteczności działania obliczono wyłącznie dla modelu podstawowego i etapu 1.

⁵⁷ Dokument roboczy służb Komisji, SWD(2013) 262.

po 2020 r., chociaż koszty takie porównano z korzyściami, których oczekuje się do 2035 r. To niedopasowanie odzwierciedla rozbieżności między tymczasowym charakterem Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR (i wspierających je ram finansowych) a wymaganym czasem trwania prac badawczo rozwojowych, których realizację mu powierzono.

69. Aktualizacje centralnego planu i przedłużenie czasu trwania Wspólnego Przedsięwzięcia dodatkowo zwiększyły różnicę pomiędzy czasem realizacji będącej w toku fazy opracowywania a pierwotnym harmonogramem i świadczyły nie tyle o opóźnieniu, ile o zmianie wizji. Działania badawczo rozwojowe, które pierwotnie miały być prowadzone w latach 2008–2013, nie są teraz *de facto* ograniczone żadnymi ramami czasowymi, chociaż struktura wspierająca je jest tymczasowa.

Na koniec 2016 r. opublikowano pewne rozwiązania technologiczne, ale zakończenie realizacji centralnego planu wciąż jest odległe

70. Wspólne Przedsięwzięcie SESAR publikuje dokumenty dotyczące usprawnień technologicznych i operacyjnych w ramach szeregu „rozwiązań SESAR”⁵⁸. Przeprowadziło także demonstracje, w prawdziwym środowisku operacyjnym, potencjalnych korzyści z takich usprawnień.

71. Poprzez realokację zasobów i aktualizacje centralnego planu Wspólne Przedsięwzięcie SESAR zmieniło jednak zakres programu badawczo-rozwojowego w trakcie jego realizacji, modyfikując treść projektów, ich harmonogramy i ogólną koncepcję docelową dotyczącą kontroli ruchu lotniczego. Tę elastyczność Wspólne Przedsięwzięcie SESAR i jego członkowie uznali za zaletę, ale kryją się za nią także opóźnienia w pracach badawczo-rozwojowych względem pierwotnych planów.

72. W tym kontekście Trybunał pragnie zwrócić uwagę na cztery kwestie:

- a) Sprawozdawczość zewnętrzna Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR nie daje pełnego obrazu postępów w realizacji centralnego planu. W rocznym sprawozdaniu z działalności

⁵⁸ W czerwcu 2016 r. Wspólne Przedsięwzięcie SESAR opublikowało „SESAR Solutions Catalogue” [Katalog rozwiązań SESAR] zawierający 63 rozwiązania. Niektóre z nich są gotowe do komercjalizacji, a inne wymagają dalszych badań.

ujmowany jest procentowy wskaźnik wykonania względem ostatniego zakresu każdego projektu, nie wskazując, o ile przekroczono pierwotne terminy.

- b) Jednocześnie jednak Wspólne Przedsięwzięcie SESAR regularnie monitoruje stopień zaawansowania usprawnień operacyjnych, które mają zostać włączone do rozwiązań SESAR⁵⁹. Analiza przeprowadzona przez Trybunał pokazała, że pod koniec 2016 r. tylko 19% usprawnień operacyjnych zostało zwalidowane przez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR na „poziomie opracowania przedprodukcyjnego i integracji”, a 61% jest wciąż na etapie konceptualizacji.
- c) Według stanu na 2016 r. zrealizowano jedynie niewielką część obecnego centralnego planu, mimo że wsparcie unijne przewidziane pierwotnie na fazę opracowywania zostało w większości wydatkowane (700 mln euro). W związku z powyższym konieczne było przedłużenie okresu istnienia Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR do 2024 r. oraz przeznaczenie na jego działalność dodatkowych środków unijnych w wysokości 585 mln euro.
- d) W każdym wydaniu centralnego planu ATM projekty badawczo rozwojowe przedstawiane są wprawdzie na poziomie ogólnym, poszczególne skontrolowane projekty uruchamiano jednak bez wykonania analizy kosztów i korzyści, która wykazałaby, jaka jest skala problemu oraz jakie jest prawdopodobieństwo, że inwestycja przyniesie korzyść netto. Na niektórych projektach odbiła się zmiana zakresu przeprowadzona w ramach aktualizacji centralnego planu, przez co uzyskano tylko część pierwotnie zaplanowanych produktów (zob. załącznik II).

⁵⁹ Europejska metodyka walidacji koncepcji operacyjnych obejmuje następujące osiem poziomów dojrzałości mających zastosowanie do cyklu życia koncepcji operacyjnej zarządzania ruchem lotniczym: V0 (określenie potrzeb w zakresie kontroli ruchu lotniczego), V1 (określenie zakresu), V2 (wykonalność), V3 (opracowanie przedprodukcyjne i integracja), V4 (komercjalizacja), V5 (rozmieszczenie), V6 (operacje) i V7 (wycofanie z użycia). Prace Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR odnoszą się do poziomów V1–V3, czyli doprowadzenia koncepcji do etapu, na którym są gotowe do komercjalizacji.

WNIOSKI I ZALECENIA

73. Bezpieczny i efektywny przepływ ruchu lotniczego wymaga zarządzania ruchem lotniczym, które obejmuje trzy podstawowe funkcje – zapobieganie niebezpiecznym zbliżeniom statków powietrznych, zapewnianie równowagi między popytem (loty) a podażą (kontrola ruchu lotniczego) oraz udzielanie informacji lotniczych użytkownikom przestrzeni powietrznej.

74. Inicjatywa dotycząca jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej ma na celu polepszenie ogólnego funkcjonowania zarządzania ruchem lotniczym poprzez przeniesienie szeregu kompetencji ze szczebla międzyrządowego na szczebel Unii Europejskiej.

75. Inicjatywę SES uruchomiono formalnie w 2004 r. Stopniowo w jej ramach stworzono ramy regulacyjne obejmujące zestaw przepisów wiążących dla całej UE dotyczących bezpieczeństwa kontroli ruchu lotniczego, zapewniania służb kontroli ruchu lotniczego, zarządzania przestrzenią powietrzną oraz interoperacyjności w obrębie sieci. Ramy te są powiązane z programem modernizacji technologicznej (projekt badawczy z zakresu zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej – projekt SESAR), w którego skład wchodzi zachęty finansowe.

76. Trybunał zbadał wybrane komponenty regulacyjne inicjatywy dotyczącej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Obejmują one (i) system skuteczności działania i system opłat, w których ustanowiono wiążące parametry docelowe w czterech obszarach skuteczności działania – bezpieczeństwa, środowiska, przepustowości i efektywności kosztowej, a także zasady dotyczące kosztów pobieranych od użytkowników przestrzeni powietrznej; (ii) funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej mające na celu optymalizację zapewniania służb, które są tradycyjnie zorganizowane według struktury odpowiadającej granicom państw (iii) fazę planowania i fazę rozwoju projektu SESAR, który stanowi filar technologiczny inicjatywy dotyczącej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i ma na celu harmonizację i modernizację procedur i infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym.

77. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał doszedł do wniosku, że inicjatywa ta stanowiła odpowiedź na wyraźną potrzebę i zaowocowała większym nastawieniem na efektywność w zarządzaniu ruchem lotniczym. Zarządzanie europejską przestrzenią powietrzną nadal jest

jednak rozdrobnione, a jednolita europejska przestrzeń powietrzna jako koncepcja nie została zrealizowana. Opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej nie obniżono w sposób wyraźny, a opóźnienia związane z zarządzaniem ruchem lotniczym znów zaczęły rosnąć. Chociaż w ramach projektu SESAR promowano koordynację i stopniowo publikowano usprawnienia technologiczne, nie ukończono go w pierwotnie zakładanym czasie, a jego koszty okazały się znacznie wyższe, niż przewidywano. W istocie interwencja unijna w SESAR, stanowiąca pierwotnie działanie o określonym terminie, przekształciła się w zobowiązanie o bardziej otwartym charakterze.

78. Istnienie krajowych monopolii i fragmentacja uzasadniały potrzebę interwencji unijnej, co doprowadziło do przyjęcia inicjatywy SES. Nadrzędne cele ustanowione w ramach inicjatywy pierwotnie sformułowano, mając za punkt odniesienia krajobraz w ruchu lotniczym z 2005 r. Kiedy w późniejszych latach tempo wzrostu zmalało, cele te zdezaktualizowały się, jeżeli chodzi o przepustowość, i okazały się niemożliwe do osiągnięcia, jeżeli chodzi o efektywność kosztową. Co więcej, nie są powiązane z parametrami docelowymi ustanowionymi w systemie skuteczności działania (zob. **pkt 16–21 i 28–29**).

Zalecenie 1 – Przegląd nadrzędnych celów

Komisja powinna zaproponować definicję jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej obejmującej główne wymiary architektury przestrzeni powietrznej, zapewnianie służb i infrastruktury. Na tej podstawie powinna następnie dokonać przeglądu nadrzędnych celów SES, dbając o to, by były one wystarczająco ambitne, aby sprzyjać poprawie skuteczności działania, i miały jasno określone ramy czasowe realizacji. Aby umożliwić pomiar postępów w realizacji nadrzędnych celów, należy także powiązać poddane przeglądowi cele z ogólnounijnymi docelowymi parametrami skuteczności działania. Zważywszy, że obecny, drugi okres odniesienia skończy się w 2019 r., należy to uwzględnić, określając parametry docelowe dla trzeciego terminu odniesienia. Poddane przeglądowi nadrzędne cele powinny także stać się punktem odniesienia dla rozwoju obecnego centralnego planu.

Termin: do 2019 r.

79. System skuteczności działania i system opłat stanowią co do zasady odpowiednie narzędzia pozwalające łagodzić negatywne skutki faktu, że służby są zapewniane w dużej

mierze w warunkach monopolu. W systemach tych promowano nastawienie na efektywność i przejrzystość wśród instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Rezultaty ilościowe systemów nie odpowiadają jednak oczekiwaniom. Opóźnienia zasadniczo przekraczały parametry docelowe określone w planach skuteczności działania i choć w 2013 r. były rekordowo niskie, od tego czasu rosną; stawki jednostkowe płacone przez użytkowników przestrzeni powietrznej są w znacznym stopniu zależne od natężenia ruchu i w latach 2011–2016 spadły zaledwie o 4%, czyli mniej, niż wynosi cel w tym zakresie określony przez Komisję dla całej UE.

80. Fakt, że system skuteczności działania przyniósł niezbyt imponujące rezultaty ilościowe, wynika w głównej mierze z braku istotnych działań mających na celu defragmentację oraz z mniej dynamicznego wzrostu ruchu. Obecne funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej co do zasady stanowią forum współpracy między zainteresowanymi stronami z sąsiadujących państw, okazały się jednak nieskuteczne jako narzędzie walki z fragmentacją, czy to na poziomie zarządzania przestrzenią powietrzną, zapewniania służb, czy sprzętu technicznego. Funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej nie sprzyjały zintegrowanemu ani transgranicznemu zapewnianiu służb, które mogłoby mieć znaczny potencjał, jeśli chodzi o poprawę skuteczności działania (zob. **pkt 22–49**).

Zalecenie 2 – Przeanalizowanie innych wariantów strategicznych ukierunkowanych na usuwanie fragmentacji

Komisja powinna:

- a) ocenić wartość dodaną utrzymania wymogów regulacyjnych dotyczących funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, biorąc pod uwagę ich brak skuteczności w zwalczaniu defragmentacji;
- b) dokonać przeglądu wariantów strategicznych, które same w sobie lub jako uzupełnienie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej mogłyby zapewnić faktyczną defragmentację i ewentualnie przynieść korzyści skali, a także monitorować ich wdrażanie za pomocą odpowiednich wskaźników wykonania i wartości docelowych. Warianty te mogłyby obejmować aktywne propagowanie zintegrowanego lub transgranicznego zapewniania służb, z uwzględnieniem ewentualnej restrukturyzacji usług instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej.

Termin: do 2020 r.

81. Rola krajowych organów nadzorczych i Komisji w zakresie monitorowania podlega szeregowi ograniczeń. Krajowe organy nadzorcze nie zawsze są w pełni niezależne i skuteczne. Nie prowadzą regularnych inspekcji dotyczących ważnych elementów kosztów pobieranych od użytkowników, takich jak kwalifikowalność, oszczędność i odpowiednie przypisywanie kosztów. Także Komisja nie weryfikuje tych aspektów, dokonując oceny stawek jednostkowych. Co więcej, wytyczne Komisji dotyczące przypisywania kosztów między strefami pobierania opłat trasowych i strefami pobierania opłat terminalowych były niewystarczające, co stwarzało ryzyko subsydiowania skrośnego między służbami trasowymi i terminalowymi (zob. **pkt 36–37**).

Zalecenie 3 – Zapewnienie pełnej niezależności i zdolności krajowym organom nadzoru

Krajowe organy nadzoru powinny być w pełni niezależne i zdolne do pełnienia swoich funkcji. W tym celu państwa członkowskie powinny zapewnić niezależność krajowych organów nadzoru od instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej pod względem hierarchii, finansów i funkcjonowania oraz dopilnować, aby dysponowały one zasobami niezbędnymi do nadzorowania i monitorowania systemu skuteczności działania i systemu opłat. Trybunał odnotowuje, że szybkie przyjęcie mających zastosowanie przepisów pakietu legislacyjnego SES2+ byłoby w tym względzie korzystne.

Termin: do 2019 r.

Zalecenie 4 – Zapewnienie objęcia inspekcjami systemu opłat

Komisja i krajowe organy nadzoru powinny regularnie prowadzić inspekcje przewidziane w obowiązującym prawodawstwie, obejmujące w szczególności kwalifikowalność pobieranych kosztów oraz ich przypisywanie między strefami pobierania opłat trasowych i strefami pobierania opłat terminalowych. Komisja powinna przekazać dodatkowe wytyczne dotyczące przypisywania kosztów, aby zapewnić zharmonizowane podejście księgowe.

Termin: do 2019 r.

82. Zatwierdzanie planów skuteczności działania jest procesem długotrwałym i złożonym. Komisji i państwom członkowskim trudno jest osiągnąć porozumienie, szczególnie w odniesieniu do parametrów docelowych dotyczących przepustowości i efektywności kosztowej. Ponieważ Komisja nie może narzucić parametrów docelowych, te zawarte w planach skuteczności działania są zazwyczaj mniej ambitne (zob. **pkt 34–35**).

Zalecenie 5 – Usprawnienie systemu skuteczności działania

Komisja powinna usprawnić proces zatwierdzania planów skuteczności działania. W tym celu powinna aktywnie propagować zwolnienia z systemu, jeżeli służby są zapewniane w warunkach rynkowych lub na podstawie umów o gwarantowanym poziomie usług zawartych między zapewniającymi je instytucjami a użytkownikami przestrzeni powietrznej. W przypadku braku takich warunków Komisja powinna posiadać uprawnienia w zakresie egzekwowania do bezpośredniego ustanawiania wiążących parametrów docelowych na podstawie oceny organu weryfikującego skuteczność działania.

Termin: do 2019 r.

83. Ramy dotyczące skuteczności działania służą monitorowaniu skuteczności zarządzania ruchem lotniczym na podstawie kluczowych wskaźników skuteczności działania. Niektóre z tych wskaźników zawierają jednak szereg uchybień, które ograniczają ich przydatność w pomiarze skuteczności zarządzania ruchem lotniczym w różnych kluczowych obszarach. W szczególności wskaźniki służące do pomiaru przepustowości w odniesieniu do opóźnień pozwalają uchwycić jedynie niewielką część ogólnego doświadczenia pasażerów „od wyjścia do wejścia” oraz nie mierzą efektywności poza okresami szczytu. W odniesieniu do środowiska z jednej strony efektywność lotu na trasie odzwierciedla elementy pozostające poza kontrolą instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, a z drugiej jej aspekt wertykalny nie jest brany pod uwagę (zob. **pkt 30–33**).

Zalecenie 6 – Przegląd niektórych kluczowych wskaźników skuteczności działania

W związku z kolejnym okresem odniesienia Komisja powinna:

- a) w odniesieniu do przepustowości – zapewnić, aby kluczowe wskaźniki skuteczności działania pozwalały uchwycić łączne opóźnienie „od wyjścia do wejścia” przy zachowaniu stosownej odpowiedzialności instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Kluczowe wskaźniki skuteczności działania powinny także umożliwiać pomiar nie tylko zdolności radzenia sobie w okresach wzmożonego zapotrzebowania, lecz także tego, czy zasoby są efektywnie wykorzystywane w okresach szczytu i okresach poza szczytem;
- b) w odniesieniu do środowiska – zmodyfikować kluczowe wskaźniki skuteczności działania, tak by umożliwiały one pomiar zdolności reagowania systemu zarządzania ruchem lotniczym na preferencje użytkowników przestrzeni powietrznej dotyczące trajektorii, zarówno w wymiarze horyzontalnym, jak i wertykalnym.

Termin: do 2019 r.

84. W fazie planowania i fazie opracowywania projektu SESAR zachęcano najważniejsze zainteresowane strony do zobowiązania się do realizacji wspólnego planu technologicznego, a w fazie opracowywania projektu skoordynowano dotychczas rozdrobnione środowisko badawczo-rozwojowe. Wspólne Przedsięwzięcie SESAR publikowało usprawnienia technologiczne i operacyjne w ramach szeregu „rozwiązań SESAR”.

85. Zmieniła się rola UE w projekcie SESAR pod względem pierwotnych założeń dotyczących zakresu, ram czasowych i skali finansowej projektu. Wszystkie te parametry znacznie rozszerzono – początkowe założenie, że faza opracowywania ma zostać ukończona do 2013 r., a za następującą po niej fazę rozmieszczenia mają odpowiadać podmioty branżowe, przekształciło się w nieograniczoną czasowo, stale ewoluującą wizję badawczo-rozwojową, w której z góry przyjęto długofalowe udzielanie wsparcia przez UE. W aktualizacjach centralnego planu z 2012 r. i 2015 r. wprowadzono istotne zmiany dotyczące zarówno jego formy, jak i treści, a także stopniowo przesuwano datę realizacji docelowej koncepcji –

ambicje dotyczące projektu SESAR mają się urzeczywistnić w 2035 r., a nie, jak pierwotnie planowano, w 2020 r.

86. Określony w przepisach czas trwania Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR nie jest dostosowany do planowanego czasu trwania prac badawczo-rozwojowych, które mają zostać zrealizowane. Stanowi to ograniczenie dla rozliczalności Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR w kwestii realizacji centralnego planu. Sytuację pogarsza niewystarczający zakres sprawozdawczości Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR na temat stopnia realizacji planu.

87. Według stanu na 2016 r. zrealizowano jedynie niewielką część obowiązującego centralnego planu, mimo że wsparcie unijne przewidziane pierwotnie na fazę opracowywania zostało w większości wydatkowane (700 mln euro). W związku z powyższym konieczne było przedłużenie okresu istnienia Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR do 2024 r. oraz przeznaczenie na jego działalność dodatkowych środków unijnych w wysokości 585 mln euro (zob. **pkt 50–72**).

Zalecenie 7 – Przegląd struktury wsparcia unijnego na rzecz badań i rozwoju w świetle jego celów

Zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa decyzje polityczne powinny być opracowywane w sposób jawny i przejrzysty, na bazie jak najlepszych dowodów oraz z szerokim udziałem zainteresowanych stron.

Jeżeli zatem Komisja przedstawi wniosek zakładający dalsze finansowanie działań badawczo-rozwojowych w zakresie zarządzania ruchem lotniczym po 2024 r., powinna ona:

- a) odpowiednio uzasadnić udzielenie wsparcia unijnego, ze szczególnym uwzględnieniem jego potrzeby, celów, które mają zostać osiągnięte, i terminów ich realizacji, oraz kwoty pomocy ze środków publicznych wymaganej, aby zmaksymalizować efekt gospodarności;
- b) przeanalizować, czy Wspólne Przedsięwzięcie SESAR, mające charakter tymczasowy, jest odpowiednią strukturą do zajmowania się tymi długofalowymi działaniami, a jeśli nie – dokonać odpowiednich dostosowań.

Termin: do 2020 r.

Zalecenie 8 – Zwiększenie rozliczalności Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR

Komisja powinna zwiększyć rozliczalność Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR, wyznaczając jasne i określone w czasie cele pośrednie dotyczące realizacji centralnego planu i powiązany z nimi budżet. Komisja powinna także wprowadzić wymóg regularnego zdawania przez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR sprawozdań na temat postępów w realizacji planu.

Termin: do 2018 r.

88. W każdym wydaniu centralnego planu ATM projekty badawczo rozwojowe przedstawiane są wprawdzie na poziomie ogólnym, poszczególne skontrolowane projekty uruchamiano jednak bez wykonania analizy kosztów i korzyści, która wykazałaby, jaka jest skala problemu oraz jakie jest prawdopodobieństwo, że inwestycja przyniesie korzyść netto.

Na niektórych projektach odbiła się zmiana zakresu przeprowadzona w ramach aktualizacji centralnego planu, przez co uzyskano tylko część pierwotnie zaplanowanych produktów (zob. pkt 72).

Zalecenie 9 – Nadanie priorytetu wsparciu unijnemu na rzecz rozwiązań badawczo-rozwojowych, które wspierają defragmentację i środowisko konkurencyjne

Komisja powinna zapewnić, aby:

- a) wsparcia unijnego udzielano wyłącznie na projekty, w odniesieniu do których wykazano wartość dodaną dla sieci. Można to osiągnąć na przykład poprzez wdrożenie systemu, w ramach którego oceniano by wartość dodaną projektów dla sieci poprzez przeprowadzanie analizy potrzeb lub analizy kosztów i korzyści projektów;
- b) wsparcia unijnego w ramach Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR udzielano w pierwszej kolejności na rzecz takich rozwiązań badawczo-rozwojowych w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym, które promują defragmentację, interoperacyjność i dzielenie się infrastrukturą sieciową oraz sprzyjają stworzeniu środowiska konkurencyjnego.

Termin: zalecenie ma zastosowanie do nowych finansowanych projektów, od 2018 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Iliana IWANOWA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 11 października 2017 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK I**Chronologia wydarzeń w historii jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej**

Podsumowanie analizy przeprowadzonej na próbie projektów i działań badawczo-rozwojowych Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR

Zespół kontrolny dobrał próbę, w której skład weszło jedenaście projektów badawczo-rozwojowych, cztery demonstracje i jedno badanie, wszystkie wykonane w ramach Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR. W odniesieniu do każdego projektu przeprowadzono szczegółowy przegląd, w ramach którego skupiono się na ocenie potrzeb. Ocena ta doprowadziła do podjęcia decyzji o rozpoczęciu projektu, osiągnięciu produktów projektów oraz ich wykorzystaniu – w kontekście operacyjnym lub w postaci dodatkowych badań i rozwoju.

Ogólnie Trybunał ustalił, co następuje:

Za każdym projektem stały jasne przesłanki i możliwe było ustalenie powiązania z centralnym planem ATM. Realizacji żadnego z objętych próbą projektów badawczo-rozwojowych nie rozpoczęto jednak na podstawie analizy kosztów i korzyści, w której wykazano by skalę problemu i prawdopodobieństwo, że inwestycja przyniesie korzyść netto. Chociaż w fazie definicji SESAR sporządzono analizę kosztów i korzyści, nie umożliwiła ona sformułowania wniosków co do względnych kosztów i korzyści poszczególnych projektów.

W przypadku pięciu z jedenastu projektów badawczo-rozwojowych i trzech z czterech demonstracji nie uzyskano pełnego zakresu pierwotnie uzgodnionych produktów. Do pewnego stopnia było to spowodowane realokacją przeprowadzoną przez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR, która miała na celu skupienie się na mniejszej liczbie produktów. Inną przyczyną było jednak nieodpowiednie zaplanowanie niektórych demonstracji. Demonstracje włączone do próby ogólnie ukończono na czas, jednak w przypadku siedmiu z jedenastu projektów badawczo-rozwojowych włączonych do próby wystąpiły opóźnienia, które wyniosły od dwóch do 34 miesięcy.

W momencie przeprowadzania kontroli jedynie niewielką liczbę produktów zintegrowano z rozwiązaniami, które wdrożono w prawdziwym środowisku operacyjnym. Spośród jedenastu projektów badawczo-rozwojowych w przypadku czterech uzyskane produkty

trafiły do realnej eksploatacji, dla pięciu odniesienie faktycznych korzyści będzie wymagało dalszych badań, jedno rozwiązanie anulowano po zakończeniu badań z powodu braku oczekiwanych korzyści, a w przypadku jednego projektu uzyskano przewidywane produkty, które uwzględniono podczas aktualizacji centralnego planu. W przypadku wdrożenia produktów nie prowadzono systematycznego pomiaru korzyści operacyjnych. Co do czterech demonstracji nie wdrożono żadnych funkcjonalności dla instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej i użytkowników przestrzeni powietrznej.

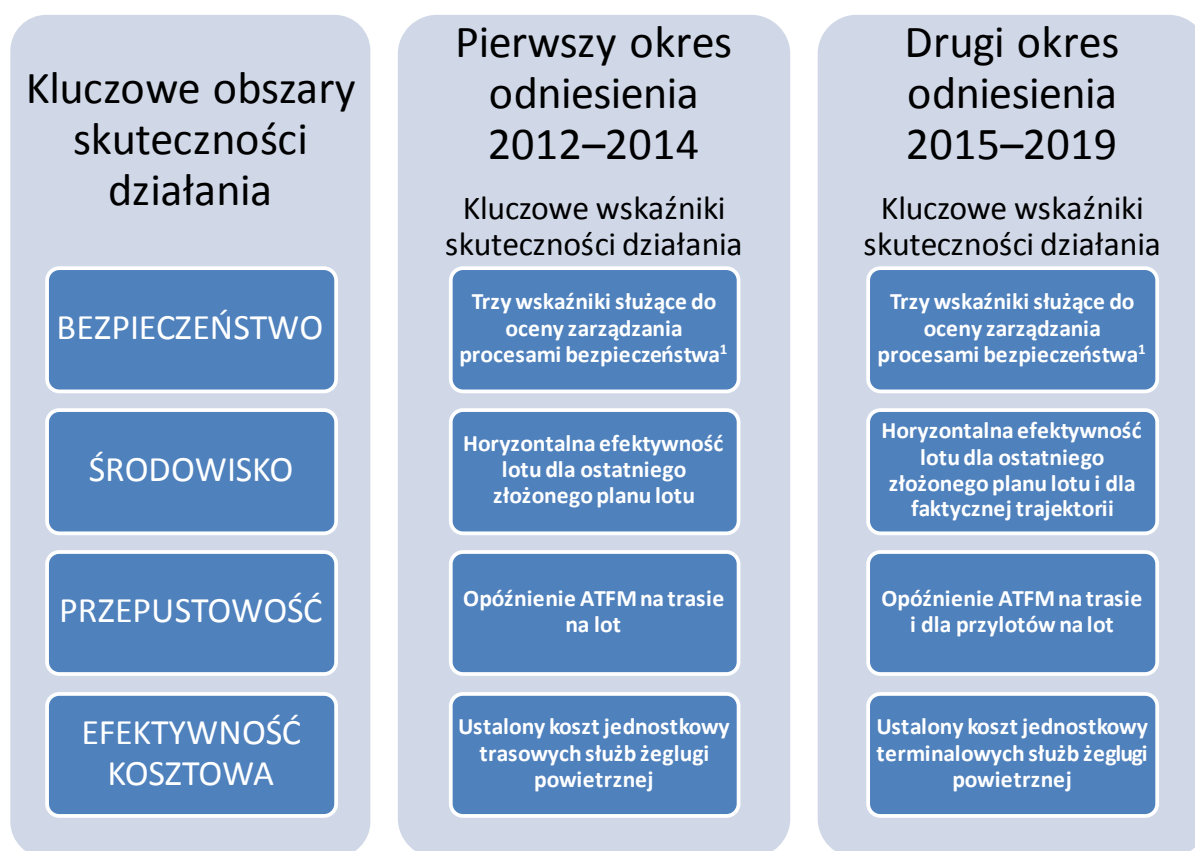
System skuteczności działania i system opłat

System skuteczności działania ma na celu zwiększenie skuteczności działania służb żeglugi powietrznej poprzez ustanowienie wiążących parametrów docelowych mających zastosowanie do wszystkich instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. System opłat ma na celu zwiększenie przejrzystości i efektywności kosztowej poprzez ustanowienie zasad obliczania wysokości opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej.

Oba systemy są w dużej mierze oparte na wcześniejszych pracach i procesach organizacji Eurocontrol. Jeżeli chodzi o pomiar skuteczności działania, wskaźniki stosowane już przez organizację Eurocontrol⁶⁰ zostały następnie przyjęte w unijnym systemie skuteczności działania w 2009 r. Na poniższym wykresie przedstawiono najważniejsze obszary skuteczności działania i odpowiadające im kluczowe wskaźniki skuteczności działania stosowane w dwóch okresach odniesienia, do których jak dotąd zastosowano system.

⁶⁰ Od 1998 r. działająca w ramach organizacji Eurocontrol komisja ds. oceny skuteczności działania zapewnia niezależne doradztwo jej organom zarządzającym, stosując wskaźniki skuteczności działania i publikując sprawozdania z przeglądu skuteczności działania.

Kluczowe wskaźniki skuteczności działania w poszczególnych okresach odniesienia



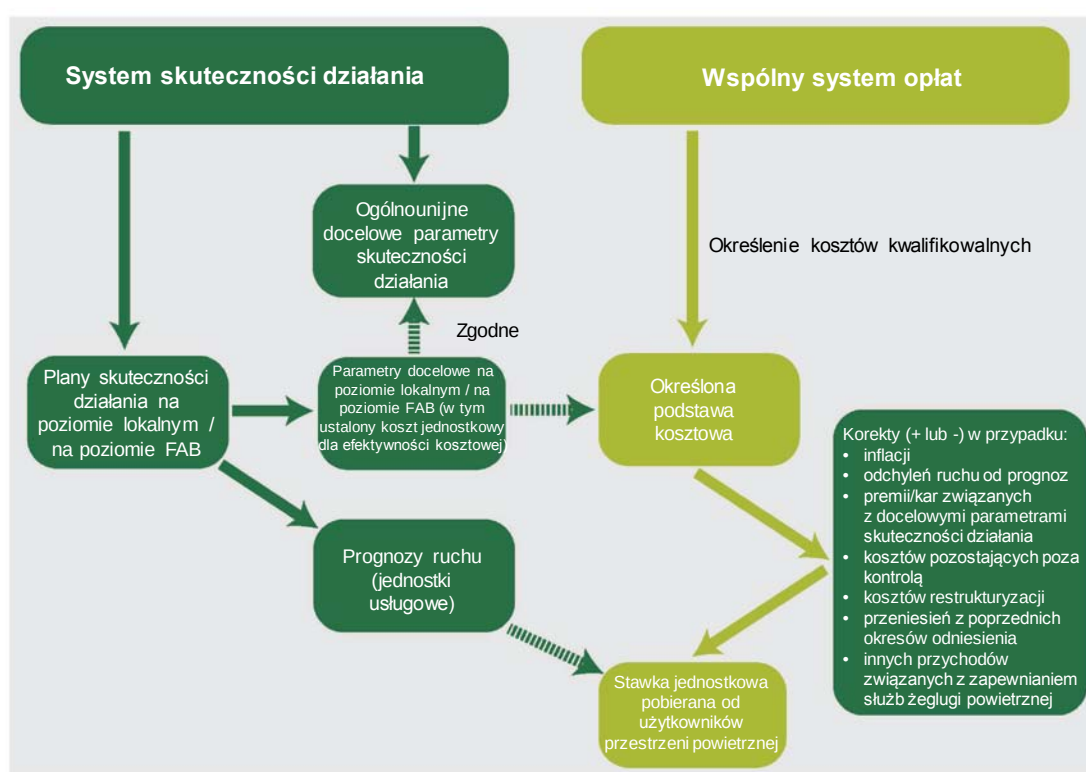
¹ Efektywność zarządzania bezpieczeństwem, stosowanie systemu klasyfikacji dotkliwości i stosowanie zasady „just culture”.

Analogicznie, źródeł systemu opłat w ramach SES należy szukać w Umowie wielostronnej w sprawie opłat trasowych w ramach organizacji Eurocontrol z lat siedemdziesiątych. W 2009 r. w drugim pakiecie SES wprowadzono fundamentalną zmianę w systemie opłat, mianowicie odzyskiwanie pełnych kosztów zastąpiono systemem opartym na ustalonych uprzednio kosztach. W miejsce odzyskiwania pełnych kosztów poniesionych w ramach zapewniania służb żeglugi powietrznej określono z góry maksymalną wysokość kosztów, które mogą być odzyskane w każdym roku w ustalonym okresie odniesienia w stosunku do prognozowanego ruchu. Zmiana jest ukierunkowana przede wszystkim na efektywność kosztową – przy określonym wcześniej pułapie kosztów służb żeglugi powietrznej instytucje zapewniające te służby będą wynagradzane, jeśli utrzymają faktyczne koszty poniżej tego poziomu, ponieważ będą mogły zatrzymać nadwyżkę. Nie będą za to mogły pobierać od użytkowników przestrzeni powietrznej kwot przekraczających wcześniej określone koszty,

a zatem będą musiały ponieść nadmierne koszty. Tę cechę systemu określa się mianem „mechanizmu podziału kosztów”.

Istnieje ścisłe powiązanie między systemem skuteczności działania a systemem opłat, ponieważ stawki jednostkowe wynikające z systemu opłat muszą być zgodne z parametrami docelowymi dotyczącymi efektywności kosztowej określonymi w planach skuteczności działania mających zastosowanie do poszczególnych stref pobierania opłat.

Docelowe parametry skuteczności działania dotyczące efektywności kosztowej i obliczanie wysokości stawek jednostkowych



Wysokość stawek jednostkowych oblicza się w następujący sposób:

- (i) Punktem wyjściowym jest określona podstawa kosztowa wykorzystywana do wyznaczenia parametrów docelowych ustalonych kosztów jednostkowych w poszczególnych strefach pobierania opłat w planach skuteczności działania. Parametry docelowe ustalonych kosztów jednostkowych wyznaczone na poziomie lokalnym muszą być zgodne z parametrami docelowymi w zakresie efektywności

kosztowej dla całej UE. Zgodność tę ocenia Komisja przy wsparciu organu weryfikującego skuteczność działania.

- (ii) Określona podstawa kosztowa strefy pobierania opłat składa się z sumy szacunkowych kosztów kwalifikowalnych poszczególnych podmiotów zapewniających służby żeglugi powietrznej. Kwalifikowalność kosztów określono w przepisach. Znaczna większość tych kosztów odpowiada kosztom krajowych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, ale mogą to być także koszty innych podmiotów, zazwyczaj ewentualnych innych, mniejszych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, instytucji zapewniających służby meteorologiczne, krajowych organów nadzoru (koszty nadzoru) oraz krajowych składek na rzecz organizacji Eurocontrol. Jeżeli chodzi o charakter kosztów, głównym składnikiem są koszty personelu (około 60% na poziomie obszaru jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej), a kolejne pozycje obejmują inne koszty operacyjne, odpisy amortyzacyjne i koszt kapitału (stopa zwrotu z kapitału własnego).
- (iii) Do ustalonych kosztów mogą być stosowane korekty dodatnie lub ujemne:
- Inflacja. Różnica między rzeczywistą a prognozowaną inflacją.
 - Podział ryzyka związanego z ruchem. System mający na celu zrekompensowanie instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej i użytkownikom przestrzeni powietrznej odchyłeń od prognoz dotyczących ruchu. W ramach pewnych przedziałów ruchu i limitów rekompensaty określonych w przepisach instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej muszą zwrócić środki użytkownikom przestrzeni powietrznej, jeżeli faktyczny wzrost ruchu jest większy od prognozowanego i odwrotnie – instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej mają prawo pobrać dodatkowe kwoty, jeśli ruch wzrasta mniej dynamicznie, niż prognozowano.
 - Systemy zachęt. Obejmują one premię lub karę finansową dla instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej za rezultaty osiągnięte w obszarach skuteczności działania, którymi są przepustowość i środowisko, względem
-

parametrów docelowych określonych w planach skuteczności działania. Premie i kary oznaczają pobieranie przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, odpowiednio, dodatkowych lub niższych opłat od użytkowników przestrzeni powietrznej.

- Koszty zwolnione z podziału kosztów. Niektórych kosztów nie objęto wyżej wymienionym „mechanizmem podziału kosztów”, ponieważ uznaje się, że pozostają one poza kontrolą instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Chodzi między innymi o nieprzewidziane zmiany w krajowych przepisach emerytalnych, przepisach dotyczących kosztów emerytur, krajowych przepisach podatkowych i w kosztach lub przychodach wynikających z umów międzynarodowych; znaczące zmiany w wysokości oprocentowania pożyczek oraz nieprzewidziane nowe pozycje kosztowe nieuwzględnione w planach skuteczności działania. Te zwolnione koszty powodują wprowadzanie korekty, która ma na celu zapewnienie ich pełnego odzyskania.
 - Koszty restrukturyzacji. W przepisach zezwolono na odzyskiwanie kosztów restrukturyzacji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej z zastrzeżeniem wykazania zasadności ekonomicznej w postaci korzyści netto dla użytkowników przestrzeni powietrznej oraz zatwierdzenia przez Komisję. W pierwszym okresie odniesienia i jak dotąd w drugim okresie odniesienia żadna instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej nie pobrała kosztów restrukturyzacji.
 - Przeniesienia z poprzednich okresów odniesienia. Odpowiada to nieodzyskanym kosztom poniesionym przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej w ramach poprzedniego systemu odzyskiwania pełnych kosztów, w przypadku których zezwolono na zwrot w kolejnych okresach odniesienia.
 - Inne przychody. Przychody uzyskiwane przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej oprócz opłat za korzystanie z nich związanych z regulowanym zapewnianiem służb żeglugi powietrznej muszą zostać
-

odliczone. Obejmują one finansowanie publiczne z budżetu krajowego, unijne programy pomocowe, przychody z działalności gospodarczej i inne.

- (iv) Uzyskaną podstawę kosztową netto dzieli się przez prognozowany ruch (wyrażony w jednostkach usługowych), aby uzyskać stawkę jednostkową dla każdego roku pobieraną od użytkowników przestrzeni powietrznej za zapewnianie służb żeglugi powietrznej w odpowiedniej strefie pobierania opłat. Prognozy ruchu zawarto w planach skuteczności działania.

Począwszy od roku odniesienia 2014, roczne stawki dla stref pobierania opłat są publikowane w decyzji Komisji, pod warunkiem że zostaną uznane za zgodne z rozporządzeniem w sprawie systemu skuteczności działania i rozporządzeniem w sprawie systemu opłat.

Wreszcie, informacje na temat tego, jak faktycznie ewoluowały koszty, przekazywane regularnie w kontekście systemu opłat, są wykorzystywane w celu monitorowania obszaru planów skuteczności działania dotyczących efektywności kosztowej i stanowią zasadniczy wkład w omawianie i określanie parametrów docelowych dotyczących efektywności kosztowej dla kolejnego okresu odniesienia.

Wdrożenie systemu skuteczności działania**Proces przyjmowania ogólnounijnych parametrów docelowych w zakresie efektywności kosztowej dla drugiego okresu odniesienia**

- We wrześniu 2013 r. organ weryfikujący skuteczność działania zaproponował, by trasowy koszt jednostkowy obniżano średnio o 4,6% rocznie.
 - W ramach Komitetu ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej Komisja postanowiła zaproponować bardziej ambitną wartość docelową wynoszącą 4,9 %; państwa członkowskie stwierdziły, że dodatkowe obniżenie kosztów wykraczające poza to uzgodnione w pierwszym okresie odniesienia będzie trudne do osiągnięcia i odbije się na przepustowości.
 - Wobec braku wsparcia ze strony Komitetu ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej Komisja zaproponowała dwie nowe alternatywy – obniżanie trasowego kosztu jednostkowego o 4,6% z wykorzystaniem prognozy zakładającej wzrost ruchu lotniczego o 2,6% rocznie lub obniżanie trasowego kosztu jednostkowego o 3,3% z wykorzystaniem prognozy zakładającej wzrost ruchu lotniczego o 1,2% rocznie.
 - Mimo że Komisja opowiadała się za alternatywą prowadzącą do większej obniżki ustalonego kosztu jednostkowego, która miałaby zapewnić lepszą równowagę interesów użytkowników przestrzeni powietrznej i instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, brak większości kwalifikowanej zmusił Komisję do przyjęcia drugiej, mniej ambitnej alternatywy.
 - Ogólnounijne parametry docelowe zostały formalnie przyjęte decyzją Komisji z dnia 11 marca 2014 r. z dwumiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu przewidzianego w przepisach (12 miesięcy przed rozpoczęciem okresu odniesienia).
-

Plan skuteczności działania dla funkcjonalnego bloku przestrzeni powietrznej FABEC



ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„JEDNOLITA EUROPEJSKA PRZESTRZEŃ POWIETRZNA: MIMO ZMIANY NASTAWIENIA PRZESTRZEŃ POWIETRZNA POZOSTAJE NIEJEDNOLITA”

STRESZCZENIE

I. Zarządzanie ruchem lotniczym jest dynamicznym, zintegrowanym zarządzaniem ruchem lotniczym i przestrzenią powietrzną obejmującym służby ruchu lotniczego, zarządzanie przestrzenią powietrzną i zarządzanie przepływem ruchu lotniczego (definicja nr 10 znajdująca się w rozporządzeniu (WE) nr 549/2004). Ponadto użytkownicy otrzymują informacje lotnicze w formie usług nawigacji powietrznej w celu wsparcia służb ruchu lotniczego, zarządzania przepływem ruchu lotniczego i zarządzania przestrzenią powietrzną.

VII. Komisja i organ weryfikujący skuteczność działania regularnie monitorują skuteczność działania służb żeglugi powietrznej. Z powodu nieosiągnięcia parametrów docelowych dotyczących przepustowości w ciągu ostatnich dwóch lat Komisja jest obecnie w trakcie zobowiązywania państw członkowskich do zaproponowania działań naprawczych zgodnie z obowiązującymi przepisami. Celem tych działań powinna być naprawa sytuacji i poprawa przepustowości w nadchodzących latach.

Komisja uważa, że parametry docelowe dotyczące efektywności kosztowej zostały określone na podstawie kosztów jednostkowych. Chociaż Komisja przyznaje, że potrzebna jest dalsza poprawa efektywności kosztowej oraz że określenie ambitniejszych parametrów docelowych prawdopodobnie byłoby możliwe, parametry docelowe, które określono, zostały osiągnięte. Jest to niezależne od faktu, że obecne prawo pozwala na wprowadzenie szeregu korekt uzupełniających parametry docelowe (obejmujących zwrot pozycji kosztów pochodzących sprzed wprowadzenia systemu skuteczności działania) oraz że w efekcie stawki jednostkowe nie zmniejszyły się w takim samym stopniu jak parametry docelowe w zakresie efektywności kosztowej systemu skuteczności działania.

VIII. Komisja uważa, że rezultaty dotyczące systemu skuteczności działania i systemu opłat należy również oceniać przez porównanie z okresem, gdy systemy te nie obowiązywały. Z tendencji pokazanych na wykresie 1 wynika, że począwszy od 2011 r, opóźnienia i koszty utrzymywały się na stabilnym poziomie. Przed tym okresem istniał tylko nieobowiązkowy proces monitorowania skuteczności działania, który nie gwarantował redukcji opóźnień i kosztów poniżej akceptowalnych poziomów.

IX. Komisja zdaje sobie sprawę, że w niektórych krajowych organach nadzoru brakuje odpowiednich zasobów. Wniosek Komisji dotyczący przepisów pakietu legislacyjnego SES2+ miał na celu uzupełnienie tych braków między innymi dzięki większej niezależności krajowych organów nadzoru.

X. Komisja uważa, że głównym powodem długotrwałego i złożonego procesu przyjmowania parametrów docelowych jest komitetowa procedura sprawdzająca wymagana zgodnie z podstawowymi przepisami dotyczącymi przyjęcia parametrów docelowych. We wniosku Komisji dotyczącym przekształconej wersji przepisów pakietu legislacyjnego SES (SES2+) zaproponowano alternatywy. Doświadczenie pokazało, że Komisja, czy jakikolwiek inny organ regulacyjny w zakresie służb żeglugi powietrznej potrzebuje większej autonomii w podejmowaniu decyzji dotyczących parametrów docelowych oraz że państwa członkowskie nie mają pełnego obrazu sytuacji, aby angażować się w podejmowanie decyzji bezpośrednio wpływających na inne państwa członkowskie.

XI. Komisja uważa, że projekt SESAR i Wspólne Przedsięwzięcie SESAR są w pełni zgodne z odpowiednimi ramami regulacyjnymi, które z czasem faktycznie uległy stopniowym zmianom.

Komisja uważa również, że w ramach Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR realizowana jest bardziej stabilna wizja przyszłego systemu zarządzania ruchem lotniczym, która została stworzona przez jej partnerstwo publiczno-prywatne i oficjalnie przyjęta w centralnym planie zarządzania ruchem lotniczym w Europie i programie prac Wspólnego Przedsięwzięcia. Centralny plan, wizja i prace w ramach Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR stopniowo zmieniano od 2007 r. w celu dostosowania ich do rozwijającego się środowiska lotniczego oraz do wyników fazy opracowywania. Ramy regulacyjne również stopniowo ulegały odpowiednim zmianom.

Komisja uważa, że wspomniane stopniowe zmiany nie muszą mieć wpływu na rozliczalność Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR, która mogła nawet ulec wzmocnieniu.

Komisja rozumie, że Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadzi oddzielny audyt fazy rozmieszczania SESAR i przyjmuje ten fakt z zadowoleniem. Ocena wkładu „projektu” SESAR w skuteczność europejskiego zarządzania ruchem lotniczym powinna uwzględniać, przynajmniej z perspektywy operacyjnej, wyniki wszystkich faz projektu. Faktyczny wzrost wydajności działania można zmierzyć jedynie po wdrożeniu i wejściu w życie rozwiązań SESAR w obrębie całej europejskiej sieci zarządzania ruchem lotniczym.

XII. Zob. odpowiedzi Komisji do zaleceń 1–9.

WPROWADZENIE

2. Zarządzanie ruchem lotniczym oznacza dynamiczne, zintegrowane zarządzanie ruchem lotniczym i przestrzenią powietrzną obejmujące służby ruchu lotniczego, zarządzanie przestrzenią powietrzną i zarządzanie przepływem ruchu lotniczego (definicja nr 10 znajdująca się w rozporządzeniu (WE) nr 549/2004). Ponadto użytkownicy otrzymują informacje lotnicze w formie usług nawigacji powietrznej w celu wsparcia służb ruchu lotniczego, zarządzania przepływem ruchu lotniczego i zarządzania przestrzenią powietrzną.

USTALENIA

19. W 2005 r. sformułowano nadrzędne cele. W tym czasie tempo wzrostu ruchu lotniczego prognozowano na szacunkowym poziomie 3–4 % rocznie.

21. Komisja uważa, że nadrzędne cele były ambitne i zapewniały ukierunkowanie polityki na promowanie potrzeby podjęcia działań. Ujęto je jakościowo i chociaż nie zmierzono ich względem żadnej wartości wyjściowej, były one powiązane z terminem 2025 r. Z kolei cele w zakresie skuteczności działania określone w ramach systemu skuteczności działania opierają się na dobrze określonych wskaźnikach skuteczności i zostały ustanowione w następstwie dogłębnej analizy podstawowych założeń i uzasadnień.

26.

a) Komisja i organ weryfikujący skuteczność działania regularnie monitorują skuteczność działania służb żeglugi powietrznej. Z powodu nieosiągnięcia parametrów docelowych dotyczących przepustowości w ciągu ostatnich dwóch lat Komisja jest obecnie w trakcie zobowiązywania państw członkowskich do zaproponowania działań naprawczych zgodnie z obowiązującymi przepisami. Celem tych działań powinna być naprawa sytuacji i poprawa przepustowości w nadchodzących latach.

b) Komisja uważa, że parametry docelowe dotyczące efektywności kosztowej określono na podstawie kosztów jednostkowych. Chociaż Komisja przyznaje, że potrzebna jest dalsza poprawa efektywności kosztowej oraz że określenie ambitniejszych parametrów docelowych prawdopodobnie byłoby możliwe, parametry docelowe, które określono, zostały osiągnięte. Jest to niezależne od faktu, że obecne prawo pozwala na wprowadzenie szeregu korekt uzupełniających parametry docelowe (obejmujących zwrot pozycji kosztów pochodzących sprzed wprowadzenia systemu skuteczności działania) oraz że w efekcie stawki jednostkowe nie zmniejszyły się w takim

samym stopniu jak parametry docelowe w zakresie efektywności kosztowej systemu skuteczności działania.

c) Komisja odnosi się do ustaleń Trybunału, jak określono w pkt 31 i w jej odpowiedzi do tego samego punktu.

28. Komisja uważa, że system skuteczności działania jest podstawą podejścia dotyczącego skuteczności działania określonego w ramach inicjatywy jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

29. Komisja uważa, że nadrzędne cele były ambitne i zapewniały ukierunkowanie polityki na promowanie potrzeby podjęcia działań. Ujęto je jakościowo i chociaż nie zmierzono ich względem żadnej wartości wyjściowej, były one powiązane z terminem 2025 r. Z kolei cele w zakresie skuteczności działania określone w ramach systemu skuteczności działania opierają się na dobrze określonych wskaźnikach skuteczności i zostały ustanowione w następstwie dogłębnej analizy podstawowych założeń i uzasadnień.

30. Komisja uważa, że ustanowienie systemu skuteczności działania i określenie związanych z nim wskaźników stanowiło istotny postęp w podejściu dotyczącym skutecznego działania odbiegającym od dawnego monitorowania skuteczności działania. Wskaźniki ustalono w zależności od dostępności danych i rozliczalności zainteresowanych stron.

31. Komisja uważa, że skuteczność wertykalna zależy również od czynników, na które instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej (sporządzanie harmonogramów lotów, przepustowość portu lotniczego, hałas i ograniczenia terenu) nie mają wpływu.

32. Komisja uważa, że ustalanie parametrów docelowych dotyczących wskaźników wymaga dostępności danych historycznych. Nie miało to miejsca w przypadku niektórych wskaźników w obszarze terminala, kiedy parametry docelowe były określone dla okresu odniesienia 2. Możliwość połączenia wskaźników odnoszących się do różnych etapów lotu (opóźnienie od „wyjścia do wejścia”) zależy od zastosowanych wskaźników oraz wymaga jasnego przeniesienia odpowiedzialności za te opóźnienia na różne organy kontroli ruchu lotniczego.

33. Komisja pragnie wyjaśnić, że chociaż obecnie nie istnieje żaden konkretny wskaźnik określający przepustowość, kwestia ta jest stale monitorowana w kontekście skuteczności działania funkcji sieciowych.

35. Komisja uważa, że głównym powodem długotrwałego i złożonego procesu przyjmowania parametrów docelowych jest komitetowa procedura sprawdzająca wymagana podstawowymi przepisami dotyczącymi przyjęcia parametrów docelowych. We wniosku Komisji dotyczącym przekształconej wersji przepisów pakietu legislacyjnego SES (SES2+) zaproponowano alternatywy. Doświadczenie pokazało, że Komisja, czy jakkolwiek inny organ regulacyjny w zakresie służb żeglugi powietrznej potrzebuje większej autonomii w podejmowaniu decyzji dotyczących parametrów docelowych oraz że państwa członkowskie nie mają pełnego obrazu sytuacji, aby angażować się w podejmowanie decyzji bezpośrednio wpływających na inne państwa członkowskie.

37.

a) Komisja zdaje sobie sprawę, że w niektórych krajowych organach nadzoru brakuje odpowiednich zasobów. Wniosek Komisji dotyczący przepisów pakietu legislacyjnego SES2+ miał na celu uzupełnienie tych braków między innymi dzięki większej niezależności krajowych organów nadzoru.

b) Kontrola kwalifikowalności kosztów należy przede wszystkim do kompetencji krajowych organów nadzoru stanowiących podmioty odpowiedzialne za sporządzanie planów skuteczności

działania, przegląd skuteczności działania oraz za monitorowanie planów i parametrów docelowych skuteczności działania.

c) Komisja zleciła przeprowadzenie badania dotyczącego przypisania kosztów między usługi świadczone na trasie i usługi świadczone na terminalu w 2015 r. Wynik tego badania jest obecnie analizowany w ramach przeglądu rozporządzeń w sprawie skuteczności działania i opłat przed okresem odniesienia 3. Każda ewentualna zmiana w procedurach księgowych może również wymagać oceny w świetle obciążenia administracyjnego, do którego mogą doprowadzić te zmiany.

d) Komisja jest świadoma tego problemu i pracuje nad rozwiązaniami w kontekście bieżącego przeglądu rozporządzeń w sprawie skuteczności działania i opłat.

38. Komisja podkreśla, że w istniejących ramach regulacyjnych określono wiążące kryteria, jakie muszą być spełnione, aby ustanowić funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej. W chwili przyjęcia ram regulacyjnych kryteria te uznano za wystarczające, aby umożliwiły uruchomienie procesu scalenia europejskiej przestrzeni powietrznej. Z tego powodu Komisja wszczęła przeciwko państwom członkowskim postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

47. Komisja pragnie wyjaśnić, że działanie związane z porównaniem Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej jest prowadzone w ramach porozumienia o współpracy między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską przy wsparciu organizacji Eurocontrol. W ramach tego porównania nie uwzględniono jednak złożoności i specyfiki tych dwóch systemów, ponieważ opiera się ono na prostych wskaźnikach. W związku z tym analizę poziomów wydajności należy również oprzeć na dogłębnej analizie na poziomie jednostek operacyjnych (ośrodków kontroli ruchu lotniczego), aby można było w pełni wykazać korzyści skali.

48. Komisja podkreśla, że przedmiotowa analiza na poziomie ośrodków kontroli ruchu lotniczego nie została w pełni opracowana i wobec tego wnioski dotyczące korzyści skali mogą być przedwczesne. Faktem jest, że w Europie mniejsze ośrodki kontroli ruchu lotniczego są w niektórych przypadkach mniej kosztowne niż duże ośrodki kontroli ruchu lotniczego.

59.

a) Komisja przyznaje, że w rozporządzeniu ustanawiającym Wspólne Przedsięwzięcie SESAR wskazano datę zakończenia Wspólnego Przedsięwzięcia, która jest wcześniejsza niż przewidywany czas trwania działań dotyczących badań i rozwoju w ramach centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym. Zdaniem Komisji nie musi jednak być to sprzeczność.

b) Komisja uważa, że rola, jaką Wspólne Przedsięwzięcie SESAR odgrywa w utrzymaniu centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym w Europie, jest zgodna z ramami regulacyjnymi.

60. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 59 lit. b). Komisja zgadza się, że obecne ramy można usprawnić, aby osiągnąć ciągłość funkcjonowania Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR dzięki bardziej płynnemu przejściu od jednych ram finansowych do drugih. Komisja uważa jednak, że ramy te nie stanowią zagrożenia dla wydajności projektu ani rozliczalności Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR, które są elementami związanymi z programami prac Wspólnego Przedsięwzięcia, obejmującymi regulacyjny czas trwania Wspólnego Przedsięwzięcia ustanowiony w rozporządzeniu (UE) 721/2014. W ramach projektu SESAR, zgodnie z planem, uruchomiono i połączono wszystkie trzy fazy, a od 2014 r. w ramach tego projektu wdrażane są rozwiązania w zakresie SESAR.

62. Komisja uważa, że proces zatwierdzania aktualizacji centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym w Europie w wystarczającym stopniu objął użytkowników przestrzeni powietrznej. Zgodnie z rozporządzeniem użytkownicy przestrzeni powietrznej posiadają 10 % praw głosu w zarządzie Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR, co stanowi największą liczbę głosów po dwóch członkach-założycielach (UE i organizacji Eurocontrol).

63. Komisja uważa, że celem działań w zakresie badań i rozwoju jest udowodnienie i zweryfikowanie koncepcji operacyjnych i powiązanych technologii, których wykonalność nie jest z góry znana. W tym świetle zmiana ich zakresu na przestrzeni czasu jest naturalnym i skutecznym sposobem na najlepsze wykorzystanie ich rezultatów oraz funduszy przeznaczonych na projekty.

64. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 63. Komisja dodaje również, że informacje zwrotne dotyczące działań w zakresie wdrażania umożliwiły przeprowadzenie przeglądu działań w zakresie rozwoju.

Wspólna odpowiedź do pkt 68, 69, 72 lit. a) i 72 lit. c).

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do uwag Trybunału zawartych w punkcie XI i 59.

72.

d) Komisja uważa, że celem działań w zakresie badań i rozwoju jest udowodnienie i zweryfikowanie koncepcji operacyjnych i powiązanych technologii, których wykonalność nie jest z góry znana. W tym świetle zmiana ich zakresu na przestrzeni czasu jest naturalnym, nieuniknionym i skutecznym sposobem na najlepsze wykorzystanie ich rezultatów.

WNIOSKI I ZALECENIA

73. Zarządzanie ruchem lotniczym oznacza dynamiczne, zintegrowane zarządzanie ruchem lotniczym i przestrzenią powietrzną obejmujące służby ruchu lotniczego, zarządzanie przestrzenią powietrzną i zarządzanie przepływem ruchu lotniczego (definicja nr 10 znajdująca się w rozporządzeniu (WE) nr 549/2004). Ponadto użytkownicy otrzymują informacje lotnicze w formie usług nawigacji powietrznej w celu wsparcia służb ruchu lotniczego, zarządzania przepływem ruchu lotniczego i zarządzania przestrzenią powietrzną.

77. Komisja podkreśla, że pierwotną koncepcją jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej było utworzenie jej „za pomocą stopniowej integracji zarządzania przestrzenią powietrzną oraz opracowania nowej koncepcji i procedur zarządzania ruchem lotniczym” (motyw 3 rozporządzenia (WE) nr 551/2004). Koncepcja ta nigdy nie przekształciła się w wizję operacyjną dotyczącą bardziej optymalnej architektury przestrzeni powietrznej pod względem liczby ośrodków kontroli ruchu lotniczego. Nawet inicjatywa na rzecz funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej nie przyniosła wymiernych rezultatów w tym obszarze.

78. Komisja uważa, że nadrzędne cele były ambitne i zapewniały ukierunkowanie polityki na promowanie potrzeby podjęcia działań. Ujęto je jakościowo i chociaż nie zmierzono ich względem żadnej wartości wyjściowej, były one powiązane z terminem 2025 r. Z kolei cele w zakresie skuteczności działania określone w ramach systemu skuteczności działania opierają się na dobrze określonych wskaźnikach skuteczności i zostały ustanowione w następstwie dogłębnej analizy podstawowych założeń i uzasadnień.

Zalecenie 1 – Przegląd nadrzędnych celów

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja chciałaby jednak podkreślić, że – jak zdecydowanie pokazało doświadczenie – ustalenie nadrzędnych celów SES, jakie należy osiągnąć w perspektywie długoterminowej, stwarza ryzyko, że staną się one nieistotne na późniejszym etapie, nawet jeżeli są oparte na dogłębnej analizie. Aby cele te były możliwe do osiągnięcia, wymagana jest pełna odpowiedzialność ze strony społeczności zarządzającej ruchem lotniczym. Jednym z powodów, dla których inicjatywa na rzecz jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej nie przyniosła jeszcze rezultatów w postaci prawdziwej jednolitej przestrzeni powietrznej, jest brak wspólnej wizji/koncepcji docelowego systemu zarządzania ruchem lotniczym po jego modernizacji nie tylko z technologicznego punktu widzenia, ale również z perspektywy konfiguracji operacyjnej.

Komisja zgadza się, że warto włożyć wysiłek w określenie wizji/koncepcji, która ostatecznie przełożyłaby się na konkretne kroki umożliwiające jej urzeczywistnienie.

80. Komisja uważa, że rezultaty dotyczące systemu skuteczności działania i systemu opłat należy również oceniać przez porównanie z okresem, gdy systemy te nie obowiązywały. Z tendencji pokazanych na wykresie 1 wynika, że począwszy od 2011 r. opóźnienia i koszty utrzymywały się na stabilnym poziomie. Przed tym okresem istniał tylko nieobowiązkowy proces monitorowania skuteczności działania, który nie gwarantował redukcji opóźnień i kosztów poniżej akceptowalnych poziomów.

Zalecenie 2 – Analiza innych wariantów strategicznych ukierunkowanych na usuwanie fragmentacji

Komisja przyjmuje to zalecenie i wdroży je w następujący sposób.

Komisja podejmowała już wiele prób mających na celu promowanie zapewnienia służb żeglugi powietrznej w bardziej zintegrowany sposób w kontekście transgranicznym. Poza inicjatywą na rzecz funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, która zakończyła się niepowodzeniem, w 2013 r. Komisja zaproponowała przegląd ram prawnych dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES2+) obejmujący rozdzielenie tak zwanych usług infrastrukturalnych.

Celem tego wniosku było sprzyjanie bardziej konkurencyjnemu podejściu do świadczenia tych usług lub świadczenia ich w ramach wspólnego działu wsparcia. Wniosek dotyczący przepisów pakietu legislacyjnego SES2+ jest niestety wciąż zablokowany na poziomie międzyinstytucjonalnych negocjacji. W kontekście systemu skuteczności działania w 2013 r. Komisja zaproponowała i ustanowiła przepis dotyczący kwalifikacji zwrotu kosztów restrukturyzacji z zastrzeżeniem wykazania zasadności ekonomicznej w postaci korzyści netto dla użytkowników przestrzeni powietrznej na przestrzeni czasu.

Państwa członkowskie nie skorzystały jednak jeszcze z tego przepisu. Modernizacja infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym oparta na koncepcjach związanych z cyfryzacją i partnerstwach przemysłowych zapewnia konkretne możliwości w zakresie świadczenia zintegrowanych lub transgranicznych usług. Komisja analizuje obecnie tę możliwość równolegle z potrzebą konsolidacji i racjonalizacji infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym w kontekście projektu SESAR, potrzebą nowej architektury przestrzeni powietrznej oraz przeglądem systemu skuteczności działania.

Zalecenie 3 – Zapewnienie pełnej niezależności i zdolności krajowym organom nadzoru

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja w komunikacie dotyczącym przepisów pakietu legislacyjnego SES2+ (COM(2013) 408 final, s. 6–7) określiła już kwestię pełnej niezależności i zdolności krajowych organów nadzoru do wykonywania swoich funkcji. Należy zorganizować odpowiedni rozdział między krajowymi organami nadzoru a instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej, aby zapewnić autonomiczne i skuteczne działanie krajowych organów nadzoru.

Komisja podkreśla, że przyjęcie przepisów pakietu legislacyjnego SES2+ zależy również od szybkiego działania współprawodawców.

Dotrzymanie terminu odnoszącego się do niniejszego zalecenia jest uzależnione od usunięcia klauzuli zawieszenia dotyczącej przepisów pakietu legislacyjnego SES2+.

Zalecenie 4 – Zapewnienie objęcia inspekcjami systemu opłat

Komisja przyjmuje to zalecenie i wdroży je w następujący sposób.

Kontrola kwalifikowalności kosztów należy przede wszystkim do kompetencji krajowych organów nadzoru stanowiących podmioty odpowiedzialne za sporządzanie planów skuteczności działania,

przegląd skuteczności działania oraz za monitorowanie planów i parametrów docelowych skuteczności działania.

Interwencja Komisji mogłaby koncentrować się np. na przypadkach, w których państwa członkowskie zwróciły się o przeprowadzenie przeglądu swoich planów skuteczności działania. Równocześnie Komisja przeprowadzi przegląd kwalifikowalności wymogów podczas trwającego przeglądu rozporządzeń w sprawie skuteczności działania i opłat, przed okresem odniesienia 3.

Zalecenie 5 – Usprawnienie systemu skuteczności działania

W zakresie, w jakim należy to do jej kompetencji, Komisja przyjmuje zalecenie.

Komisja podkreśla, że już obecne przepisy umożliwiają zwolnienie ze stosowania systemu w przypadku służb terminalowych, służb łączności, nawigacji i nadzoru, służb informacji lotniczej lub służb meteorologicznych zapewnianych w ramach warunków rynkowych. Dotychczas jedynie w kilku przypadkach dotyczących służb terminalowych państwa członkowskie podjęły decyzję, zgodnie z którą usługi tych służb mają być zapewniane w ramach warunków rynkowych. W odniesieniu do uprawnień Komisji w zakresie ustalania wiążących parametrów docelowych, mogą one być wzmocnione jedynie w następstwie przeglądu rozporządzeń dotyczących SES (SES2+). Uprawnienia te zależą zatem od działań Rady i Parlamentu Europejskiego (w tym w odniesieniu do terminu).

83. Komisja uwzględni również uwagi Trybunału podczas trwającego przeglądu rozporządzeń w sprawie skuteczności działania i opłat, przed okresem odniesienia 3.

Zalecenie 6 – Przegląd niektórych kluczowych wskaźników skuteczności działania

Komisja przyjmuje to zalecenie i wdroży je w następujący sposób.

Jeżeli chodzi o szczegółowe wskaźniki systemu skuteczności działania, podlegają one obecnie przeglądowi przed kolejnym okresem odniesienia 3 i Komisja uwzględni uwagi Trybunału w kontekście tego procesu przeglądu. Wykonalność nowych lub zmienionych wskaźników w dużym stopniu zależy jednak od dostępności dokładnych i odpowiednich danych.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 85 i 86.

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt XI i 59.

Zalecenie 7 – Przegląd struktury wsparcia unijnego na rzecz badań i rozwoju w zakresie zarządzania ruchem lotniczym w świetle jego celów

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zgadza się, że konieczne jest utworzenie stabilnych struktur w celu zapewnienia ciągłości w ramach innowacyjnego cyklu SESAR oraz wyposażenie ich w odpowiednie instrumenty prawne i finansowe wspierające również współpracę z partnerstwem handlowym. Największą wartością projektu SESAR jest fakt, że zgodnie z jego przeznaczeniem zainteresowane strony angażowane są we wszystkie procesy związane z tym projektem. W tym sensie SESAR jest pionierską inicjatywą Unii, która cieszy się coraz większym poparciem ze strony zainteresowanych stron, w szczególności poprzez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR i ramy wdrażania systemu SESAR.

Komisja uważa jednak, że rezultaty fazy opracowywania, dojrzałość tego partnerstwa i większa świadomość przyszłych wyzwań związanych z transportem lotniczym umożliwiły uruchomienie innowacyjnego cyklu zarządzania ruchem lotniczym łączącego wszystkie trzy etapy projektu SESAR oraz jego partnerów oraz przyczyniającego się do osiągnięcia szerzej pojętych celów skuteczności działania w zakresie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Jest to wynik prac prowadzonych przede wszystkim w ramach Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR. Cykl innowacyjny i jego podstawowe mechanizmy wdrażania oraz organy wykonawcze pozwalają dziś na bardziej priorytetowe traktowanie rozwiązań promujących skuteczne działania w zakresie

zarządzania ruchem lotniczym wzmocnione defragmentacją oraz konkurencją przemysłu europejskiego.

Celem Komisji jest usprawnienie ram, które zapewnią wsparcie i pomogą partnerstwu osiągnąć cele polityki unijnej. Komisja ocenia potencjalne możliwości w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych dotyczące sposobu skuteczniejszego połączenia całego innowacyjnego cyklu SESAR w ramach mechanizmów jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz zintegrowania podejścia uwzględniającego cykl życia w ramach swojej polityki transportu lotniczego.

Zalecenie 8 – Zwiększenie rozliczalności Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja będzie w dalszym ciągu angażowała się we Wspólne Przedsięwzięcie SESAR, aby zwiększyć jego rozliczalność, która w dużej mierze zależy od zaangażowania jego członków we wspólnie uzgodnioną wizję oraz od skutecznych ram dotyczących jej osiągnięcia.

W świetle wyników fazy opracowywania i rozmieszczenia SESAR wizja dotycząca SESAR (SESAR 2020) określona w ostatniej edycji centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym jest teraz stabilniejsza, dzięki czemu możliwe jest dostosowanie priorytetów, inwestycji oraz ukierunkowanie finansowania UE. Wszyscy członkowie Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR opowiedzieli się za tą wizją. Zasadnicze znaczenie ma przełożenie wizji na wiążące roczne i wieloletnie programy prac, w ramach których zostaną określone cele i ważne etapy dotyczące prac związanych ze Wspólnym Przedsięwzięciem SESAR.

Zalecenie 9 – Nadanie priorytetu wsparciu unijnemu na rzecz rozwiązań badawczo-rozwojowych, które wspierają defragmentację i środowisko konkurencyjne

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja popiera konieczność zwiększenia wysiłków w celu priorytetowego potraktowania rozwiązań dotyczących badań i rozwoju w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym promujących defragmentację, interoperacyjność, dzielenie się infrastrukturą sieciową oraz sprzyjających stworzeniu środowiska konkurencyjnego. Obecny proces przyznawania finansowania UE obejmuje już ocenę adekwatności projektów w kontekście cyklu innowacyjnego SESAR oraz ocenę wpływu finansowania UE na kryteria przyznania finansowania. Komisja zapewnia, aby kryteria te były poddawane dokładnej ocenie w zaproszeniach do składania wniosków.

Podejście skoncentrowane na sieci jest już wpisane w cykl innowacyjnego SESAR. W szczególności zasadnicze funkcje zarządzania ruchem lotniczym określone w centralnym planie zarządzania ruchem lotniczym, które świadczą o wkładzie w skuteczność działania sieci oraz wymagają zsynchronizowanego wdrażania, są ukierunkowane na ramy wdrażania za pośrednictwem wspólnych projektów (rozporządzenie (UE) 409/2013) oraz wdrażane w ramach koordynacji zarządcy wdrażania SESAR. Finansowanie UE na rzecz wdrażania SESAR jest ukierunkowane na wspólne projekty, które określono jako priorytet w wieloletnim programie dotyczącym instrumentu „Łącząc Europę” i powiązanych zaproszeniach do składania wniosków.

Jak wskazano w odpowiedzi do zalecenia 7, Komisja będzie dążyć do stworzenia silniejszych powiązań z innymi mechanizmami jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz do ustanowienia stabilnych struktur w ramach cyklu innowacyjnego SESAR, zapewniając im odpowiednie instrumenty prawne i finansowe koncentrujące się na wartości dodanej w odniesieniu do skuteczności działania sieci.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	11.5.2016
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	24.7.2017
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradiktoryjnego	11.10.2017
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	23.11.2017

W ramach niniejszej kontroli Trybunał zbadał wybrane główne komponenty inicjatywy dotyczącej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, której celem jest poprawa ogólnego funkcjonowania zarządzania ruchem lotniczym.

Trybunał doszedł do wniosku, że inicjatywa ta stanowiła odpowiedź na wyraźną potrzebę i zaowocowała większym nastawieniem na efektywność w zarządzaniu ruchem lotniczym. Zarządzanie europejską przestrzenią powietrzną nadal jest jednak rozdrobnione, a jednolita europejska przestrzeń powietrzna jako koncepcja nie została jak dotąd zrealizowana. Opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej nie obniżono w sposób wyraźny, a opóźnienia związane z zarządzaniem ruchem lotniczym znów zaczęły rosnąć. W ramach projektu SESAR, który stanowi filar technologiczny inicjatywy dotyczącej europejskiej przestrzeni powietrznej, promowano koordynację i stopniowo realizowano usprawnienia technologiczne, nie ukończono go jednak w pierwotnie zakładanym czasie, a jego koszty okazały się znacznie wyższe, niż przewidywano. W istocie interwencja unijna w SESAR, stanowiąca pierwotnie działanie z wyraźnie określonym terminem końcowym, przekształciła się w zobowiązanie o bardziej otwartym charakterze.

Aby zwiększyć skuteczność inicjatywy dotyczącej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, Trybunał sformułował szereg zaleceń pod adresem Komisji Europejskiej i państw członkowskich.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors