

Sprawozdanie specjalne

Unijne przepisy w sprawie modernizacji zarządzania ruchem lotniczym wnoszą wartość dodaną, lecz przyznane finansowanie w dużej części nie było konieczne

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



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-IX
Wstęp	01-14
Ruch lotniczy osiąga rekordowe poziomy, lecz infrastruktura pozostaje rozdrobniona	01-05
Polityka jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i SESAR – odpowiedź UE na niedostatecznie wydajne zarządzanie ruchem lotniczym	06-07
Tabela 1 – Unijne wsparcie finansowe na rzecz projektu SESAR	08
Faza rozmieszczania SESAR	09-14
Zakres kontroli i podejście kontrolne	15-17
Uwagi	18-69
Pomimo niedociągnięć unijne rozporządzenie w sprawie unowocześnienia zarządzania ruchem lotniczym wnosi wartość dodaną	18-26
Koordinacja działań na szczeblu UE ułatwia unowocześnianie zarządzania ruchem lotniczym	19-20
Brak sankcji za niezgodność z przepisami osłabia potencjalną skuteczność rozporządzenia	21-24
Niektóre funkcje w ramach wspólnego projektu pilotażowego nie spełniały kryteriów dla wspólnych projektów	25-26
Tabela 2 – Wspólny projekt pilotażowy (2014 r.)	27-33
Finansowanie ze środków UE w dużej części nie było konieczne	34-48
Nie zachowano zgodności ze wstępnym uzasadnieniem finansowania	35-39
Ocena kosztów i korzyści dla wspólnego projektu pilotażowego zawierała błędy	40-43
W przypadku większości projektów objętych kontrolą finansowanie ze środków UE nie było konieczne	44-48

Uchybienia we wdrażaniu dodatkowo ograniczają skuteczność finansowania ze środków UE	49-60
Nie określono odpowiednich priorytetów finansowania ze środków UE	50-52
Grupowanie wniosków o dofinansowanie w klastry nie przyczyniało się do skutecznej synchronizacji projektów i odpowiedniej oceny wniosków	53-57
Nie ograniczono wystarczająco ryzyka konfliktu interesów	58-60
Nadal nie wykazano poprawy skuteczności zarządzania ruchem lotniczym w Europie	61-69
Rozmieszczanie jest w toku, ale ryzyko opóźnień rośnie	62-65
Skuteczne monitorowanie rozmieszczania wiąże się z pewnymi trudnościami	66-69
Wnioski i zalecenia	70-75
Załączniki	
Załącznik I — Program realizacji	
Wykaz skrótów	
Glosariusz	
Odpowiedzi Komisji	
Kalendarium	
Zespół kontrolny	

Streszczenie

I Aby zagwarantować bezpieczny i wydajny przepływ rekordowego ruchu lotniczego w Europie, konieczny jest solidny system zarządzania tym ruchem. Tradycyjnie za opracowywanie i prowadzenie zarządzania ruchem lotniczym na szczeblu krajowym odpowiadają krajowe instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. Zagrożenia związane ze współistnieniem wielu instytucji tego rodzaju oraz potrzeba gwarantowania interoperacyjności między tymi instytucjami i portami lotniczymi, użytkownikami przestrzeni powietrznej i menedżerem sieci (Eurocontrol) skłoniły UE, by w szerszej polityce jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej uwzględnić projekt harmonizacji i modernizacji technologicznej – SESAR. Ogółem UE przydzieliła na projekt SESAR środki w wysokości 3,8 mld euro na okres 2005–2020.

II Unia już wcześniej udzieliła wsparcia na rzecz faz planowania i opracowywania SESAR, a następnie w 2014 r. rozszerzyła zakres interwencji o faktyczne wdrożenie nowych technologii zarządzania ruchem lotniczym i procedur operacyjnych. Unijna interwencja obejmuje zasadniczo rozporządzenie, w którym nakłada się wymóg, by zainteresowane strony prowadziły określone skoordynowane inwestycje (zwane wspólnymi projektami). Finansowanie z budżetu UE przeznaczone na wsparcie tych inwestycji wyniosło w latach 2014–2017 ok. 1,6 mld euro.

III Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował sprawozdanie specjalne nr 18/2017 w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, w którym podsumowano fazy planowania i opracowywania SESAR. W toku niniejszej kontroli przeanalizowano trzecią fazę SESAR – realizację projektów mających na celu unowocześnienie zarządzania ruchem lotniczym. Trybunał ocenił, czy interwencje UE pomyślano w odpowiedni sposób, tak aby zaspokoić potrzeby i uwzględniać projekty najbardziej potrzebujące wsparcia, a także czy działania te zostały odpowiednio wdrożone i wniosły wartość dodaną do zarządzania ruchem lotniczym w UE.

IV Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w podmiotach zaangażowanych w zarządzanie SESAR: Komisji Europejskiej, Wspólnym Przedsięwzięciu SESAR, Sojuszu na rzecz Procesu Rozmieszczania SESAR pełniącym funkcję kierownika procesu realizacji, Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci oraz Europejskiej Agencji Obrony. Przebadano także próbę 17 projektów współfinansowanych przez UE wdrażanych przez porty lotnicze, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, użytkowników przestrzeni powietrznej i Eurocontrol.

V Trybunał ustalił, że koncepcja wspólnych projektów zapewnia wsparcie na rzecz skoordynowanych inwestycji. Niemniej pierwsze zastosowanie tej koncepcji – wspólny projekt pilotażowy – niesłusznie obejmowało pewne funkcje, które nie były wystarczająco zaawansowane lub w przypadku których zsynchronizowana realizacja z udziałem wielu zainteresowanych stron nie jest konieczna, aby osiągnąć zamierzone korzyści. Ponadto brak kar w przypadku niezgodności z wymogami częściowo podważa skuteczność koncepcji.

VI Trybunał dokonał przeglądu oceny kosztów i korzyści przedstawionej na potrzeby wspólnego projektu pilotażowego i stwierdził, że zawierała ona błędy, gdyż nie uwzględniała opłat pobieranych przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, które to opłaty równoważą koszty inwestycji. W konsekwencji środki finansowe UE mogły zostać zainwestowane w projekty, które zostałyby sfinansowane nawet bez wsparcia ze strony UE.

VII Uchybienia we wdrażaniu systemu finansowania dodatkowo ograniczały jego skuteczność.

- a) Znaczną kwotę środków finansowych przydzielono, nie określając odpowiednio priorytetów poszczególnych działań.
- b) Projekty finansowane przez UE pogrupowano według kryteriów administracyjnych, co miało na celu ułatwienie zarządzania dotacjami, a nie na podstawie przesłanek technicznych.
- c) Obowiązujący mechanizm finansowania nakłada na niektórych beneficjentów wymóg angażowania się w badanie własnych wniosków oraz pozwala im wpływać na finansowanie kwalifikowalnych projektów. Potencjalnemu konfliktowi interesów nie zaradzono w wystarczającym stopniu.

VIII Wprawdzie przewidziany prawem termin rozmieszczenia wspólnego projektu pilotażowego przypada między 2018 r. a 2026 r., a realizacja większości projektów wciąż trwa, opóźnienia we wdrażaniu niektórych z nich stwarzają jednak ryzyko, że wymogi określone w przepisach nie zostaną spełnione. Ponadto wciąż nie wykazano faktycznej poprawy skuteczności, jeśli chodzi o zarządzanie ruchem lotniczym w środowisku operacyjnym.

IX Trybunał zaleca, by Komisja:

- 1) lepiej ukierunkowywała wspólne projekty;
- 2) zwiększyła skuteczność wspólnych projektów;
- 3) dokonała przeglądu wsparcia finansowego ze środków UE na rzecz unowocześnienia zarządzania ruchem lotniczym;
- 4) przeanalizowała proces opracowywania i składania wniosków o dofinansowanie oraz określiła formalne ramy tego procesu;
- 5) zapewniła odpowiednie monitorowanie poprawy skuteczności osiągniętej dzięki unowocześnianiu zarządzania ruchem lotniczym.

Wstęp

Ruch lotniczy osiąga rekordowe poziomy, lecz infrastruktura pozostaje rozdrobniona

01 Ruch lotniczy ma duże znaczenie dla konkurencyjności europejskiego przemysłu i usług oraz stanowi kluczowy element rynku wewnętrznego UE. Transport lotniczy umożliwia przemieszczanie osób i towarów w obrębie UE i poza jej granicami, a jednocześnie napędza wzrost gospodarczy, wspiera zatrudnienie i wymianę handlową. W 2017 r. z portów lotniczych UE odleciało lub przyleciało do nich ok. 1 mld pasażerów i 16 mln ton ładunków¹. W 2018 r. ruch lotniczy w Europie osiągnął nieodnotowany nigdy wcześniej rekordowy wolumen 11 mln lotów, tj. średnio około 30 000 lotów dziennie. W dniach największego natężenia ruchu europejskie niebo przecinało nawet 37 000 lotów².

02 Aby zagwarantować bezpieczny i wydajny przepływ rekordowego ruchu lotniczego w Europie, konieczny jest solidny system zarządzania tym ruchem. W zarządzaniu ruchem lotniczym udział biorą zarówno zainteresowane strony prowadzące działalność naziemną (instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, służby meteorologiczne, porty lotnicze i menedżer sieci), jak i zainteresowane strony prowadzące działalność w powietrzu (głównie komercyjne linie lotnicze, ale także lotnictwo korporacyjne, ogólne i wojskowe). Zarządzanie ruchem lotniczym ma zapewnić odpowiednią separację między statkami powietrznymi w celu zagwarantowania bezpiecznego, wydajnego i sprawnego przepływu ruchu lotniczego. Jednocześnie dzięki temu zarządzaniu użytkownicy przestrzeni powietrznej powinni otrzymać odpowiednie informacje lotnicze (np. pomoce nawigacyjne czy informacje pogodowe).

¹ Źródło: Eurostat, transport lotniczy pasażerów, towarów i poczty w podziale na państwa przekazujące informacje.

² Źródło: dokument Eurocontrol pt. „2018’s air traffic in a nutshell” [Ruch lotniczy w 2018 r. w pigułce]. Dane statystyczne obejmują loty prowadzone zgodnie z przepisami wykonywania lotów według wskazań przyrządów (IFR) na obszarze odpowiedzialności menedżera sieci.

Rys. 1 – Zapewnienie odpowiedniej separacji między statkami powietrznymi



© Za zgodą Eurocontrol.

03 W Europie tradycyjnie za opracowywanie i prowadzenie zarządzania ruchem lotniczym na szczeblu krajowym odpowiadają krajowe instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. W konsekwencji w miarę jak statek powietrzny przemieszcza się z przestrzeni powietrznej jednego kraju do drugiego, odpowiedzialność za lot międzynarodowy przejmują kolejno różne instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. Tę fragmentację zarządzania przestrzenią powietrzną wskazano jako kluczowy czynnik wpływający niekorzystnie na funkcjonowanie europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym, w szczególności jeśli chodzi o przepustowość i efektywność kosztową³.

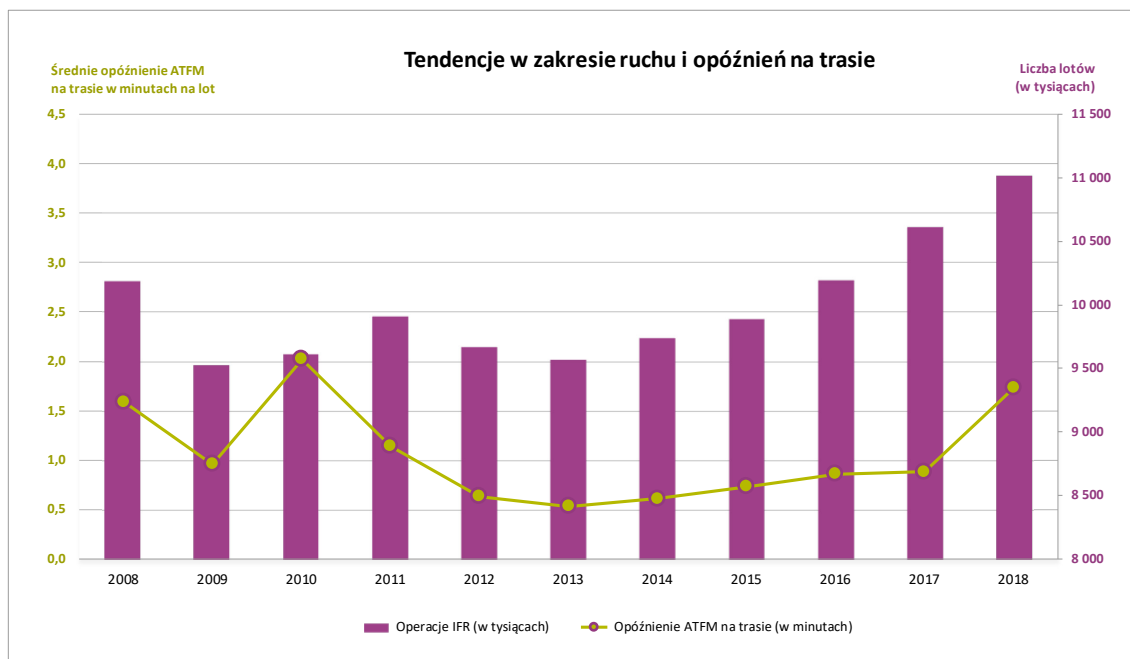
04 Chociaż system zarządzania ruchem lotniczym zapewnia bezpieczną obsługę rekordowej liczby lotów, nie zawsze może on zaspokoić całość zapotrzebowania zgłaszanego przez użytkowników przestrzeni powietrznej. W miarę wzrostu ruchu lotniczego rosną również opóźnienia, w szczególności od 2013 r.⁴ W 2018 r. w każdym

³ Szczegółową analizę można znaleźć w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 18/2017 w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

⁴ Przed 2013 r. największe opóźnienia odnotowano w 2010 r., głównie ze względu na utrudnienia spowodowane wybuchem wulkanu na Islandii.

z 11 mln lotów odnotowano średnio 1,73 minut opóźnienia na trasie⁵, za które odpowiedzialność można przypisać systemowi zarządzania ruchem lotniczym i które było spowodowane ograniczeniami przepustowości o różnym charakterze (zob. *rys. 1*). Fakt, że zgłasza się informacje na temat średniego opóźnienia, nie pozwala dostrzec okresów znacznych zakłóceń, w szczególności w dni największego natężenia ruchu w lecie.

Rys. 1 – Ruch i opóźnienia na trasie w latach 2008–2018



Źródło: Eurocontrol.

05 Zarządzanie ruchem lotniczym w Europie jest finansowane przez operatorów statków powietrznych, zwanych użytkownikami przestrzeni powietrznej. Od operatorów tych pobiera się opłaty za świadczone usługi w zależności od typu statku powietrznego oraz odległości pokonanej na obszarze odpowiedzialności każdej instytucji zapewniającej służbę żeglugi powietrznej, zgodnie z zaplanowanym torem lotu. W 2016 r. uścili oni około 9 mld euro za te usługi⁶, czyli średnio nieco ponad 900 euro za lot.

⁵ Źródło: menedżer sieci, dokument pt. „2018’s air traffic in a nutshell”, <https://www.eurocontrol.int/news/2018-air-traffic>.

⁶ Źródło: dokument Eurocontrol pt. „ATM Cost-Effectiveness 2016 Benchmarking Report” [Sprawozdanie porównawcze z 2016 r. na temat efektywności kosztowej zarządzania ruchem lotniczym]. Kwota ta obejmuje przychody służb żeglugi powietrznej „od wyjścia do wejścia”, zarówno usługi trasowe, jak i terminalowe.

Polityka jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i SESAR – odpowiedź UE na niedostatecznie wydajne zarządzanie ruchem lotniczym

06 Polityka jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) ma poprawić ogólne funkcjonowanie zarządzania ruchem lotniczym, a jednocześnie spełnić wymagania wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej. Politykę uruchomiono w 2004 r. W celu jej wdrożenia ustanowiono ramy regulacyjne obejmujące zestaw wspólnych przepisów dotyczących bezpieczeństwa zarządzania ruchem lotniczym, służb zarządzania ruchem lotniczym, zarządzania przestrzenią powietrzną oraz interoperacyjności w obrębie sieci.

07 Wspomniane ramy regulacyjne uzupełnia program modernizacji technologicznej znany jako „projekt SESAR” (projekt badawczy z zakresu zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej). Celem SESAR jest harmonizacja i modernizacja systemów i procedur zarządzania ruchem lotniczym w całej Europie przez promowanie skoordynowanego definiowania, opracowywania i wdrażania szeregu technologii i koncepcji operacyjnych. Projekt SESAR podzielono na fazę planowania (sporządzenie centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym w Europie na potrzeby unowocześnienia), fazę opracowywania (stworzenie niezbędnej bazy technologicznej) i fazę rozmieszczania (instalacja nowych systemów i wdrożenie procedur w środowisku operacyjnym). UE wspiera SESAR finansowo od czasu rozpoczęcia projektu, zgodnie z informacjami przedstawionymi w **tabeli 1** poniżej.

Tabela 1 – Unijne wsparcie finansowe na rzecz projektu SESAR

Faza	Okres	Wkład UE (w mln euro)	Źródło finansowania
Planowanie	2005–2007	30	TEN-T
Opracowywanie	2007–2013	700	TEN-T i 7. program ramowy
	2014–2020	585	„Horyzont 2020”
Rozmieszczanie	2014–2020	2 500	Instrument „Łącząc Europę”
Razem		3 815	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy. Wskazane kwoty dotyczące okresu 2014–2020 mają charakter orientacyjny.

08 W sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 18/2017 pt. „Jednolita europejska przestrzeń powietrzna – mimo zmiany nastawienia przestrzeń powietrzna wciąż nie jest jednolita” przeanalizowano główne komponenty regulacyjne w ramach polityki jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, a także fazy planowania i opracowywania projektu SESAR (2005–2013). Trybunał stwierdził we wnioskach, że projekt stanowił odpowiedź na wyraźne zapotrzebowanie i sprawił, że zwrócono większą uwagę na wydajność w zarządzaniu ruchem lotniczym, ale zarządzanie europejską przestrzenią powietrzną pozostaje wciąż rozdrobnione, a jednolita europejska przestrzeń powietrzna jako koncepcja nie została jeszcze zrealizowana. Faza rozmieszczania nie została objęta zakresem tamtej kontroli, gdyż faza ta ledwie zdążyła się wówczas rozpocząć.

Faza rozmieszczania SESAR

09 Gdy w 2005 r. uruchomiono projekt SESAR, uczestnictwo UE ograniczało się do planowania i opracowywania, natomiast odpowiedzialność za zarządzanie i finansowanie w fazie rozmieszczania miały przejąć podmioty z branży⁷.

10 Podejście to zmieniło się jednak wraz z upływem czasu. W 2011 r. Komisja oceniła, że „do osiągnięcia celów SES w zakresie skuteczności działania skutecznie może przyczynić się jedynie terminowe, zsynchronizowane i skoordynowane wdrożenie, które będzie w pełni mieścić się w ramach SES”⁸, i zdecydowała wspólnie z państwami członkowskimi, że konieczna będzie interwencja UE, aby wesprzeć wdrożenie nowych technologii opracowanych w ramach dwóch pierwszych faz SESAR. Pozwoliłoby to uniknąć w szczególności zjawiska „przewagi ostatniego gracza”, gdy zainteresowane strony opóźniałyby podjęcie inwestycji, wiedząc, iż korzyści staną się odczuwalne dopiero po wyposażeniu wszystkich podmiotów. Ponadto Komisja podjęła decyzję o udostępnieniu środków publicznych w celu zrekompensowania strat finansowych poniesionych przez zainteresowane strony w toku wdrażania. Strat takich

⁷ Komunikat Komisji do Rady dotyczący projektu realizacji europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) oraz utworzenia wspólnego przedsiębiorstwa SESAR (COM(2005) 602 final).

⁸ Komunikat Komisji do Rady w sprawie zarządzania i mechanizmów zachęt w procesie wdrażania systemu SESAR – technologicznego filara jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (COM(2011) 923 final).

można było się spodziewać w przypadku wojskowych i państwowych statków powietrznych, a także lotnictwa ogólnego i korporacyjnego.

11 Aby zadośćuczynić wspomnianym wyżej potrzebom, Komisja – po konsultacjach z wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym państwami członkowskimi i innymi podmiotami zaangażowanymi w SES – przygotowała fazę rozmieszczania SESAR w oparciu o koncepcję wspólnych projektów⁹, która wprowadza wymóg skoordynowanego rozmieszczenia określonego zestawu funkcji ATM (zob. [ramka 1](#)) przez szereg zainteresowanych stron w określonych ramach czasowych. Kolejność konkretnych działań niezbędnych do dokonania rozmieszczenia ma zostać określona w programie realizacji¹⁰.

Ramka 1

Koncepcja funkcji ATM w ramach wspólnych projektów

Funkcja ATM odnosi się do zestawu technologii lub procedur mających na celu usprawnienie zarządzania ruchem lotniczym. W prawodawstwie UE funkcję ATM zdefiniowano jako „zestaw funkcji operacyjnych lub usług w zakresie zarządzania ruchem lotniczym (ATM) odnoszących się do zarządzania trajektorią, przestrzenią powietrzną i lotniskiem lub do wymiany informacji w środowiskach roboczych na trasie, w terminalu, na lotnisku lub w sieci”.

Aby określoną funkcję włączono do wspólnego projektu, musi ona zapewniać znaczącą poprawę skuteczności działania sieci, być gotowa do wdrożenia i wymagać zsynchronizowanego rozmieszczenia.

12 Zarządzanie rozmieszczaniem odbywa się na trzech szczeblach:

- a) szczebel polityczny – Komisja Europejska, odpowiedzialna przede wszystkim za przyjmowanie wspólnych projektów, wybór kierownika procesu realizacji, zatwierdzanie programu realizacji oraz zarządzanie środkami UE na rzecz rozmieszczenia (ze wsparciem ze strony Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności

⁹ W rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 409/2013 zawarto pełne i szczegółowe informacje na temat planowania wspólnych projektów, ustanowienia systemu zarządzania i określenia zachęt wspierających wdrożenie centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym w Europie.

¹⁰ Dalsze szczegółowe informacje na temat programu realizacji zostały zaprezentowane w [załączniku I](#).

i Sieci). Wspólny projekt pilotażowy¹¹ jest pierwszym i jak do tej pory jedynym wspólnym projektem przyjętym przez Komisję;

- b) szczebel zarządczy – kierownik procesu realizacji, którego funkcja nie jest przypisywana osobie fizycznej, ale konsorcjum zainteresowanych stron (zob. [ramka 2](#)). Kierownik procesu realizacji jest odpowiedzialny przede wszystkim za opracowywanie, wdrażanie i monitorowanie programu realizacji, a także ułatwianie kontaktów między zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w działalność operacyjną, od których wymaga się wdrażania wspólnych projektów;
- c) szczebel wdrażania – zainteresowane strony zaangażowane w działalność operacyjną, które są odpowiedzialne za wdrażanie projektów zgodnie z programem realizacji.

¹¹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 716/2014 w sprawie ustanowienia wspólnego projektu pilotażowego wspierającego realizację centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym w Europie.

Ramka 2

Kierownik procesu realizacji SESAR

Na mocy ramowej umowy o partnerstwie podpisanej w grudniu 2014 r. i obowiązującej do końca 2020 r. funkcje kierownika procesu realizacji SESAR formalnie powierzono grupie zainteresowanych stron zaangażowanych w działalność operacyjną, zwanej Sojuszem na rzecz Procesu Rozmieszczania.

Sojusz składał się początkowo z 11 instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, czterech grup linii lotniczych i europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych reprezentującego 25 europejskich portów lotniczych. W 2018 r. do Sojuszu przystąpiły dwie kolejne instytucje żeglugi powietrznej oraz jedna linia lotnicza. Członkowie Sojuszu oddelegowują własnych pracowników do wykonywania zadań na rzecz kierownika procesu realizacji.

Pierwotnie Sojusz utworzono jako konsorcjum zainteresowanych stron nieposiadające statusu prawnego, ale w styczniu 2018 r. sytuacja prawna się zmieniła i Sojusz stał się niedochodowym stowarzyszeniem międzynarodowym.

Działania kierownika procesu realizacji SESAR są w pełni finansowane ze środków UE. W latach 2014–2017 przeznaczono na ten cel łącznie 14,5 mln euro.

Finansowanie fazy rozmieszczania SESAR ze środków UE

13 W 2013 r. w wytycznych dotyczących transeuropejskiej sieci transportowej¹² uznano SESAR za priorytetowy projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania. Z instrumentu „Łącząc Europę”¹³ przeznaczono łączną pulę 3 mld euro na wsparcie projektu w latach 2014–2020. Pula ta została później zmniejszona do 2,5 mld euro w następstwie utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych i w związku z potrzebą ponownego przydzielenia środków w obrębie budżetu UE. Przydzielonymi środkami zarządzają bezpośrednio Komisja oraz jej Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci, przy czym środki te pokrywają od 20% kosztów kwalifikowalnych w ramach inwestycji pokładowych do 50% w ramach odpowiednio inwestycji naziemnych. W państwach członkowskich objętych polityką spójności stopa finansowania wynosi do 85% całości kosztów kwalifikowalnych.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 ustanawiające instrument „Łącząc Europę”.

14 Środki są przede wszystkim kierowane do projektów wdrożeniowych związanych ze wspólnym projektem pilotażowym, choć za kwalifikowalne uznaje się także inne projekty w obszarze zarządzania ruchem lotniczym. W latach 2014–2017 Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci¹⁴ ogłosiła siedem zaproszeń do składania wniosków, w wyniku których przyznano ok. 1,6 mld euro na wsparcie 414 projektów i działań koordynacyjnych.

¹⁴ Zazwyczaj zaproszenia do składania wniosków są ogłaszane co roku. W niektórych latach publikowano specjalne zaproszenia związane z przydziałem środków z obszaru polityki spójności oraz łączeniem środków instrumentu „Łącząc Europę” z innymi mechanizmami finansowymi.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

15 W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił, na ile skutecznie Komisja zarządzała fazą rozmieszczania projektu SESAR od 2011 r. oraz jak faza ta przyczyniła się do osiągnięcia celów polityki jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Trybunał zbadał, czy udział UE w fazie rozmieszczania projektu SESAR polegający na zapewnianiu ram regulacyjnych i wsparcia finansowego:

- a) był uzasadniony, jeśli chodzi o wniesienie unijnej wartości dodanej, oraz został właściwie pomyślany;
- b) został wdrożony w sposób, który gwarantuje optymalne wykorzystanie zasobów UE;
- c) przyczynił się do poprawy skuteczności zarządzania ruchem lotniczym w Europie.

16 Trybunał przeprowadził wizyty w podmiotach zaangażowanych w zarządzanie SESAR: Komisji Europejskiej, Wspólnym Przedsięwzięciu SESAR, Sojuszu na rzecz Procesu Rozmieszczania SESAR pełniącym funkcję kierownika procesu realizacji, Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci, Europejskiej Agencji Obrony oraz u wielu zainteresowanych stron, w tym w portach lotniczych, instytucjach zapewniających służby żeglugi powietrznej, u użytkowników przestrzeni powietrznej i w Eurocontrol. Zorganizował także wizyty w Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), gdzie przeanalizował rolę odgrywaną przez UE i projekt SESAR w opracowywaniu międzynarodowych norm zarządzania ruchem lotniczym, oraz w kanadyjskiej instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej („Nav Canada”), aby zyskać wiedzę o sposobach zarządzania ruchem lotniczym w innym otoczeniu regionalnym.

17 Trybunał dokonał przeglądu procesu składania i wyboru wniosków, w wyniku którego przyznano ok. 1,3 mld euro w ramach zaproszeń do składania wniosków instrumentu „Łącząc Europę” z lat 2014–2016. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali ponadto próbę 17 projektów współfinansowanych ze środków UE¹⁵, zadbawszy wcześniej o to, by w próbie znalazły się projekty wdrażające wspólny projekt pilotażowy i inne projekty przyczyniające się do wdrożenia SES. Ocenili zapotrzebowanie na te projekty oraz konieczność finansowania tych projektów ze środków UE, powiązania z centralnym planem zarządzania ruchem lotniczym w Europie

¹⁵ Łącznie na 17 wybranych projektów przekazano około 229 mln euro ze środków finansowych instrumentu „Łącząc Europę”.

i wspólnym projektem pilotażowym, a także produkty dotychczas uzyskane w ramach każdego projektu wraz z oddziaływaniem na skuteczność zarządzania ruchem lotniczym w Europie.

Uwagi

Pomimo niedociągnięć unijne rozporządzenie w sprawie unowocześnienia zarządzania ruchem lotniczym wnosi wartość dodaną

18 Trybunał ocenił, czy unijne przepisy w sprawie unowocześnienia zarządzania ruchem lotniczym wnoszą wartość dodaną. W szczególności przeanalizował potrzebę koordynacji na szczeblu UE i dostępność skutecznych narzędzi egzekwowania przepisów oraz ocenił, czy we wspólnym projekcie pilotażowym uwzględniono zasadnicze zmiany operacyjne, które są gotowe do wdrożenia i wymagają zsynchronizowanego rozmieszczania.

Koordynacja działań na szczeblu UE ułatwia unowocześnianie zarządzania ruchem lotniczym

19 Trybunał ocenił, czy podejmowanie działań na szczeblu UE w zakresie koordynacji wdrażania nowych technologii ATM lub procedur operacyjnych:

- (i) łagodzi skutki fragmentacji służb żeglugi powietrznej;
- (ii) zapewnia interoperacyjność między portami lotniczymi, instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej, użytkownikami przestrzeni powietrznej i menedżerem sieci.

20 W 2013 r. Komisja przyjęła rozporządzenie, w którym zdefiniowano koncepcję wspólnych projektów¹⁶. Dzięki jednoczesnemu wdrożeniu funkcji przez określoną liczbę zainteresowanych stron i w ustalonym terminie wspólne projekty pozwalają promować skoordynowane działania i ograniczają „przewagę ostatniego gracza”, która hamowała technologiczną modernizację zarządzania ruchem lotniczym w przeszłości. Koordynacja działań sprzyja ponadto sieciowemu podejściu do zarządzania ruchem lotniczym, co może złagodzić skutki fragmentacji.

¹⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 409/2013.

Brak sankcji za niezgodność z przepisami osłabia potencjalną skuteczność rozporządzenia

21 Nie uda się wyeliminować „przewagi ostatniego gracza” ani wdrożyć wspólnych projektów w terminie, jeśli przepisy rozporządzenia nie będą respektowane. Rozporządzenie powinno przewidywać mechanizmy zapewniania zgodności, które są skuteczne, proporcjonalne i odstraszaające.

22 W rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 409/2013 zdefiniowano cel i treść wspólnych projektów, a także zasady ich ustanawiania, przyjmowania, wdrażania i monitorowania, nie ustanowiono jednak specjalnych mechanizmów egzekwowania przepisów. Z wyjątkiem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianego w Traktatach UE, którego stroną są państwa członkowskie i które wszczyna się dopiero po wykryciu niezgodności, Komisja nie ma żadnych uprawnień do karania za niezgodność, np. w celu dopilnowania, by zainteresowane strony wdrożyły wymagane funkcje w wyznaczonym terminie. Brak odpowiednich mechanizmów egzekwowania przepisów ogranicza skuteczność rozporządzenia UE.

23 Brak w pełni niezależnych i wyposażonych w odpowiednie zasoby krajowych organów nadzoru odpowiedzialnych za nadzór nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej dodatkowo pogłębia powyższy problem. Zgodnie z ramami jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej 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. W sprawozdaniu specjalnym nr 18/2017 Trybunał odnotował, że niektóre krajowe organy nadzoru nie posiadają odpowiednich zasobów i nie są w pełni niezależne od instytucji, nad którymi sprawują nadzór. Ta sytuacja dodatkowo pogłębia problem związany z niewystarczającymi mechanizmami egzekwowania.

24 System modulacji opłat przewidziano już w rozporządzeniu w sprawie systemu opłat, przy czym jasno określonym celem tego systemu było przyspieszenie wdrażania funkcji ATM w projekcie SESAR¹⁷. Celem modulacji jest wpływanie na zainteresowane

¹⁷ Art. 16 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 391/2013 ustanawiającego wspólny system opłat. W rozporządzeniu przewidziano zasady, zgodnie z którymi instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej i inne zainteresowane strony prowadzące działalność naziemną mogą pobierać od użytkowników przestrzeni powietrznej opłaty pokrywające koszty związane z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej.

strony zaangażowane w działalność operacyjną przez zwiększanie lub obniżanie opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej, na przykład w zależności od poziomu zgodności ze wspólnymi projektami. Stosowanie takiego systemu zależy jednak obecnie od uznania państw członkowskich. Nigdy nie został on wdrożony.

Niektóre funkcje w ramach wspólnego projektu pilotażowego nie spełniały kryteriów dla wspólnych projektów

25 Każda funkcja ATM objęta wspólnym projektem powinna spełniać trzy kluczowe kryteria: powinna stanowić „zasadniczą zmianę operacyjną”, zgodnie z definicją zawartą w centralnym planie zarządzania ruchem lotniczym w Europie¹⁸, powinna być gotowa do wdrożenia, a także powinna wymagać zsynchronizowanego rozmieszczania¹⁹. Synchronizacja stanowi podstawową zasadę wspólnych projektów. Ma ona zagwarantować, że inwestycje wymagające uczestnictwa wielu zainteresowanych stron nie będą hamowane opóźnieniami u niektórych z nich. Aby zapewnić unijną wartość dodaną, wspólne projekty nie powinny obejmować funkcji, które nie spełniają kluczowych kryteriów.

26 Koncepcję wspólnego projektu po raz pierwszy wdrożono w praktyce w 2014 r. w momencie przyjęcia wspólnego projektu pilotażowego na mocy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 716/2014. Wspólny projekt pilotażowy obejmuje łącznie sześć funkcji ATM, których docelowe daty rozmieszczenia przypadają między 2018 r. a 2026 r. (zob. [tabela 2](#)).

¹⁸ Głównym narzędziem na potrzeby określania priorytetów dotyczących modernizacji zarządzania ruchem lotniczym w ramach jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) jest centralny plan zarządzania ruchem lotniczym w Europie. Ten plan działań jest poddawany ciągłej aktualizacji. Określa się w nim ramy dla działań rozwojowych prowadzonych przez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR przy jednoczesnym uwzględnieniu działań w zakresie rozmieszczania, które mają być realizowane przez wszystkie zainteresowane strony zaangażowane w działalność operacyjną. Zasadniczą zmianę operacyjną definiuje się w centralnym planie jako zmianę operacyjną w zakresie zarządzania ruchem lotniczym, która przynosi zainteresowanym stronom zaangażowanym w działalność operacyjną znaczną poprawę skuteczności działania sieci.

¹⁹ Art. 4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 409/2013.

Tabela 2 – Wspólny projekt pilotażowy (2014 r.)

Funkcja ATM	Istotne zainteresowane strony ²⁰	Termin rozmieszczenia ²¹
Rozszerzony system zarządzania przylotami i nawigacji opartej na charakterystykach w polach manewrowych terminali o dużym zagęszczeniu ruchu (funkcja ATM 1)	Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej i menedżer sieci	2024 r.
Integracja i przepustowość portu lotniczego (funkcja ATM 2)	Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej i porty lotnicze	2021–2024
Elastyczne zarządzanie przestrzenią powietrzną i swoboda planowania tras (funkcja ATM 3)	Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, menedżer sieci i użytkownicy przestrzeni powietrznej	2018–2022
Wspólne zarządzanie siecią (funkcja ATM 4)	Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, porty lotnicze, menedżer sieci i użytkownicy przestrzeni powietrznej	2022 r.
Wstępna funkcja systemu zarządzania informacjami obejmującego cały system transportu lotniczego (funkcja ATM 5)	Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, porty lotnicze, menedżer sieci i użytkownicy przestrzeni powietrznej	2025 r.
Wstępna funkcja wymiany informacji o trajektoriach (funkcja ATM 6)	Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, menedżer sieci i użytkownicy przestrzeni powietrznej	2025-2026

Źródło: rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 716/2014.

27 Trybunał odnotował, że funkcje objęte wspólnym projektem pilotażowym stanowiły zasadnicze zmiany operacyjne, zgodnie z wymogami koncepcji wspólnych projektów. Nie wszystkie były jednak zaawansowane i gotowe do wdrożenia. Nie w przypadku wszystkich też konieczne było zsynchronizowane rozmieszczanie, by osiągnąć oczekiwaną poprawę skuteczności.

28 Trybunał przeanalizował wniosek dotyczący wspólnego projektu przygotowany przez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR w 2013 r. i ustalił, że we wniosku ujęto technologie, które nie były zaawansowane w momencie oceny oraz wymagałyby dalszych prac badawczych i rozwojowych, by można je było zastosować na poziomie operacyjnym. We wniosku zatem uwzględniono funkcje, w przypadku których podstawowe prace badawcze i rozwojowe były wciąż niekompletne i które w konsekwencji nie były wystarczająco zaawansowane, by można było ująć je w projekcie. Według analizy Trybunału konieczne technologie uzyskiwały wymagany stopień zaawansowania, który umożliwiłby ich wdrożenie, stopniowo i dopiero po przyjęciu wspólnego projektu pilotażowego (21% w 2015 r., 81% w 2016 r.). Przykład takiego braku gotowości omówiono w [ramce 3](#).

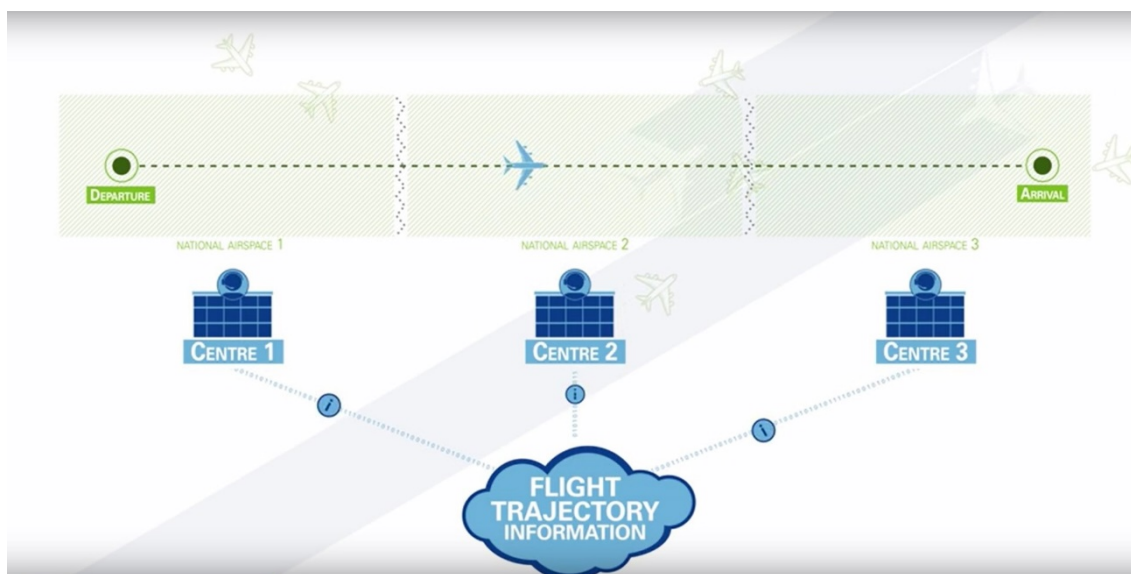
Ramka 3

Interoperacyjność modułu lotu – funkcja istotna, lecz jeszcze niegotowa do wdrożenia

Interoperacyjność modułu lotu stanowi podstawę europejskiej koncepcji zarządzania ruchem lotniczym i jest podstawowym czynnikiem wspomagającym funkcje 5 i 6 wspólnego projektu pilotażowego. Umożliwia ona wielu zainteresowanym stronom (a w szczególności różnym instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej na torze określonego lotu) uzyskanie wspólnego i aktualizowanego w czasie rzeczywistym widoku każdego lotu, który jest lub będzie istotny dla prowadzonych przez te podmioty operacji. Dzięki temu rozwiązaniu można poprawić przewidywalność, przepustowość przestrzeni powietrznej, wydajność i bezpieczeństwo lotu w porównaniu z obecną sytuacją, w której każdy ośrodek kontroli widzi lot dopiero wówczas, gdy dany statek powietrzny znajdzie się w jego przestrzeni powietrznej. Konieczne prace badawcze i rozwojowe podejmowane przez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR mają jednak złożony charakter i oczekuje się, że będą kontynuowane co najmniej do 2020 r.

²⁰ Kategoria ta nie obejmuje wszystkich zainteresowanych stron, gdyż we wspólnym projekcie pilotażowym określono również geograficzny zakres stosowania.

²¹ Każda funkcja ATM może składać się z co najmniej dwóch funkcji częściowych. Docelowa data rozmieszczenia może być różna dla każdej z nich.



© Za zgodą Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR.

29 W przypadku większości funkcji aby możliwe było rozmieszczenie, oprócz prac badawczych i rozwojowych konieczne są także specyfikacje i normy obowiązujące całą branżę. We wniosku Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR zawarto tymczasem ostrzeżenie o braku takiej standaryzacji w przypadku funkcji ATM 1, 2, 5 i 6. W projekcie SESAR pojawia się luka w tym obszarze, gdyż ani Wspólne Przedsięwzięcie SESAR, ani kierownik procesu realizacji nie są mają uprawnień, by wprowadzić taką standaryzację. W momencie gdy sporządzano niniejsze sprawozdanie, niedociągnięcie to stanowiło nadal duże zagrożenie dla procesu rozmieszczania.

30 Kierownik procesu realizacji wielokrotnie wskazywał, że niewystarczający stopień zaawansowania technologii²² stanowi zagrożenie dla realizacji, a w szczególności potencjalną przyczynę opóźnień i niezharmonizowanego rozmieszczania. Dotyczy to zwłaszcza funkcji ATM 4, 5 i 6. Ponadto w związku z powyższym środki z UE kierowano na wsparcie wdrażania niezaawansowanych technologii (zob. pkt 56).

31 Zgodnie z rozporządzeniem potrzebę synchronizacji w procesie rozmieszczania funkcji ATM Komisja powinna oceniać w oparciu o zakres geograficzny, docelowe daty rozmieszczania i zainteresowane strony zaangażowane w działalność operacyjną, od których wymaga się rozmieszczenia funkcji ATM²³. Trybunał stwierdził, że takie kryteria nie są wystarczające, ponieważ nie uzasadniają konieczności zsynchronizowanego uczestnictwa wielu zainteresowanych stron (na linii powietrze-ziemia lub ziemia-ziemia

²² Kierownik procesu realizacji SESAR, plan zarządzania ryzykiem programu realizacji, wydania 2015–2018.

²³ Art. 4 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 409/2013.

bądź na obydwu liniach) w celu zapewnienia korzyści operacyjnych. Nie wspomniano w nich o szczególnej potrzebie prowadzenia skoordynowanych działań.

W konsekwencji zgodnie z obecnym brzmieniem rozporządzenia każda zasadnicza i zaawansowana technologicznie funkcja kwalifikowałaby się do objęcia wspólnym projektem.

32 W przypadku wszystkich funkcji ujętych we wspólnym projekcie pilotażowym, z wyjątkiem dwóch, wymaga się synchronizacji wielu zainteresowanych stron.

Tymczasem określone komponenty funkcji ATM 1 (na przykład nawigacja oparta na charakterystykach w polach manewrowych terminali o dużym zagęszczeniu ruchu) i funkcji ATM 2 (na przykład sieci bezpieczeństwa portów lotniczych) mają lokalny charakter, muszą być dostosowane do poszczególnych portów lotniczych i mogą przynieść poprawę skuteczności, nawet jeśli są realizowane lokalnie, niezależnie od innych funkcji.

33 Trybunał uznał, że w tych dwóch przypadkach wartość dodana koordynacji na szczeblu UE jest niewielka. Obowiązkowe rozmieszczanie funkcji, które nie wymagają synchronizacji wielu zainteresowanych stron, nie rozwiązuje problemu „przewagi ostatniego gracza”, co stawia pod znakiem zapytania cel koncepcji wspólnych projektów.

Finansowanie ze środków UE w dużej części nie było konieczne

34 W niniejszej sekcji Trybunał ocenił, czy finansowanie ze środków UE w ramach wspólnego projektu pilotażowego wykorzystywano do wspierania beneficjentów mających największe potrzeby, jeśli chodzi o projekty unowocześnienia zarządzania ruchem lotniczym. Przeanalizował ryzyko przyznania środków UE beneficjentom, którzy nie potrzebowali finansowania („efekt zdarzenia występującego niezależnie” – zob. [ramka 4](#)). Trybunał przeanalizował początkowe uzasadnienie finansowania projektów zaprezentowane przez Komisję, stosowanie tego uzasadnienia w praktyce oraz jego oddziaływanie na decyzje inwestycyjne zainteresowanych stron.

Ramka 4

Czym jest efekt zdarzenia występującego niezależnie w przypadku finansowania ze środków UE?

Efekt zdarzenia występującego niezależnie stanowi element ryzyka w odniesieniu do należytego zarządzania finansami w ramach budżetu UE. Pojęcie to odnosi się do zakresu, w jakim beneficjent zrealizowałby inwestycję, nawet gdyby wsparcie finansowe z UE nie było dostępne. Przyznanie dotacji w takich przypadkach oznacza, że środki z budżetu UE wykorzystano w sposób niewydajny, gdyż określona dotacja nie jest potrzebna do zrealizowania inwestycji.

Podstawowym środkiem pozwalającym ograniczyć ryzyko pojawienia się efektu zdarzenia występującego niezależnie jest opracowanie koncepcji wsparcia UE w taki sposób, by było dostępne tylko w przypadku rozpoznanego zapotrzebowania na podjęcie interwencji publicznej. Przykładowo, wsparcie ze środków publicznych może być potrzebne, gdy inwestycje są innowacyjne i trudno jest pozyskać środki kapitałowe lub gdy finansowa stopa zwrotu nie pokrywa pełnych kosztów inwestycji, np. w przypadku projektu o korzyściach mających zasadniczo charakter środowiskowy.

Ryzyko efektu zdarzenia występującego niezależnie można ponadto ograniczyć w procesie wyboru projektów. Instytucje zamawiające mogą uzyskać informacje na temat sytuacji finansowej beneficjenta oraz kosztów i prognozowanych korzyści z inwestycji i tym samym ocenić, czy wymagana jest dotacja, aby zapewnić rentowność projektu.

Nie zachowano zgodności ze wstępnym uzasadnieniem finansowania

35 Finansowanie fazy rozmieszczania ze środków UE należy ograniczyć do kwot koniecznych do przyspieszenia inwestycji w sieci transeuropejskie i wspierania projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, a także projektów wnoszących europejską wartość dodaną i przynoszących znaczące korzyści społeczne, które nie są w stanie pozyskać odpowiedniego finansowania z rynku²⁴. Ponadto przyznawanie środków należy ograniczyć do zaradzenia skutkom sytuacji, w których określona inwestycja generuje wyższe koszty niż korzyści dla poszczególnych zainteresowanych stron²⁵.

²⁴ Motyw 2 i art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”.

²⁵ Motyw 20 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 409/2013.

36 W komunikacie z 2011 r. w sprawie zarządzania i mechanizmów zachęt w procesie wdrażania systemu SESAR²⁶ Komisja uznała, że wprowadzie przewidziano istotne zachęty dla instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej skłaniające do szybkiego zainwestowania w nową technologię²⁷, lecz określone kategorie zainteresowanych stron (państwowe i wojskowe statki powietrzne, lotnictwo ogólne i korporacyjne) mogą nie dostrzegać korzyści finansowych z inwestowania. Komisja stwierdziła we wnioskach, że „szacuje się, że aby zmniejszyć ryzyko biznesowe oraz stworzyć dźwignię finansową dla funduszy prywatnych, w latach 2014–2024 konieczne będzie zainwestowanie we wdrażanie systemu SESAR środków unijnych w wysokości 3 mld EUR”.

37 Wspomniana wyżej analiza przeprowadzona przez Komisję była zgodna z centralnym planem zarządzania ruchem lotniczym w Europie obowiązującym w tym czasie. Plan ten zakładał, że odpowiedzialność za większość wymogów inwestycyjnych (73%) ponoszą zainteresowane strony prowadzące działalność w powietrzu. Opóźnienie w inwestycjach realizowanych przez te strony poważnie zagroziłoby unowocześnieniu zarządzania ruchem lotniczym.

38 Niemniej powyższych przesłanek na rzecz zachęcania zainteresowanych stron prowadzących działalność w powietrzu do inwestowania nie zastosowano w praktyce:

- a) We wspólnym projekcie pilotażowym przyjętym przez Komisję większość wymogów inwestycyjnych nałożono na zainteresowane strony prowadzące działalność naziemną (prawie 80%, jak wskazano również w pkt 41 poniżej). Jest to odmienna grupa zainteresowanych stron od grupy, której potrzeby finansowe rozpoznano w centralnym planie zarządzania ruchem lotniczym w Europie i komunikacie z 2011 r. Zmiana ta wynikała z analizy potencjalnych usprawnień technologicznych przewidzianych w centralnym planie przeprowadzonej przez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR. Jak się okazało, funkcje, które faktycznie były gotowe do wdrożenia i wymagały synchronizacji, leżały w dużej mierze w gestii zainteresowanych stron prowadzących działalność naziemną.
- b) Pomimo znacznego ograniczenia inwestycji, w przypadku których finansowanie ze środków UE uznano za konieczne (od zainteresowanych stron prowadzących działalność w powietrzu nie oczekiwano już realizowania większej części

²⁶ COM(2011) 923 final.

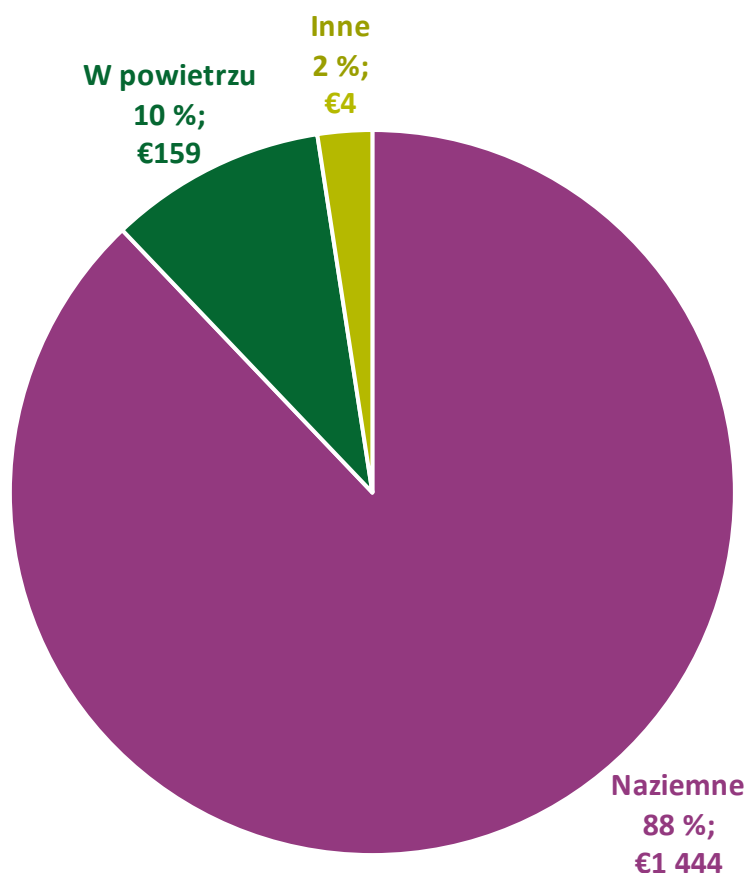
²⁷ W systemie skuteczności działania mającym zastosowanie do zainteresowanych stron prowadzących działalność naziemną ustanowiono wiążące cele w różnych obszarach skuteczności i kary finansowe w niektórych przypadkach niezgodności.

inwestycji, lecz jedynie 20%), wstępnie przewidziana pula środków finansowych nie została skorygowana w dół. W rozporządzeniu ustanawiającym instrument „Łącząc Europę” na odnośne inwestycje przeznaczono taką samą kwotę 3 mld euro na lata 2014–2020. W rezultacie pełne wykorzystanie przyznanej puli finansowej mogłoby oznaczać skierowanie środków do podmiotów, których potrzeby w tym zakresie były znacznie mniejsze²⁸. Finansowanie ze środków UE było zatem od samego początku obciążone wysokim ryzykiem wystąpienia efektu zdarzenia występującego niezależnie.

39 Analiza dotacji przyznanych na podstawie zaproszeń do składania wniosków z lat 2014–2017 wykazała, że głównymi odbiorcami unijnych dotacji były zainteresowane strony prowadzące działalność naziemną, co stoi w całkowitej sprzeczności z oceną potrzeb z 2011 r. (zob. [rys. 2](#)).

²⁸ Zainteresowane strony prowadzące działalność naziemną zapewniające służby żeglugi powietrznej działają w ramach regulacyjnych, które umożliwiają im odzyskiwanie kosztów zrealizowanych inwestycji od użytkowników za pośrednictwem opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej.

Rys. 2 – Podział środków finansowych UE na rozmieszczanie SESAR między kategoriami zainteresowanych stron (w mln euro i jako odsetek łącznych środków przyznanych w latach 2014–2017)



Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie dotacji przyznanych w latach 2014-2017.

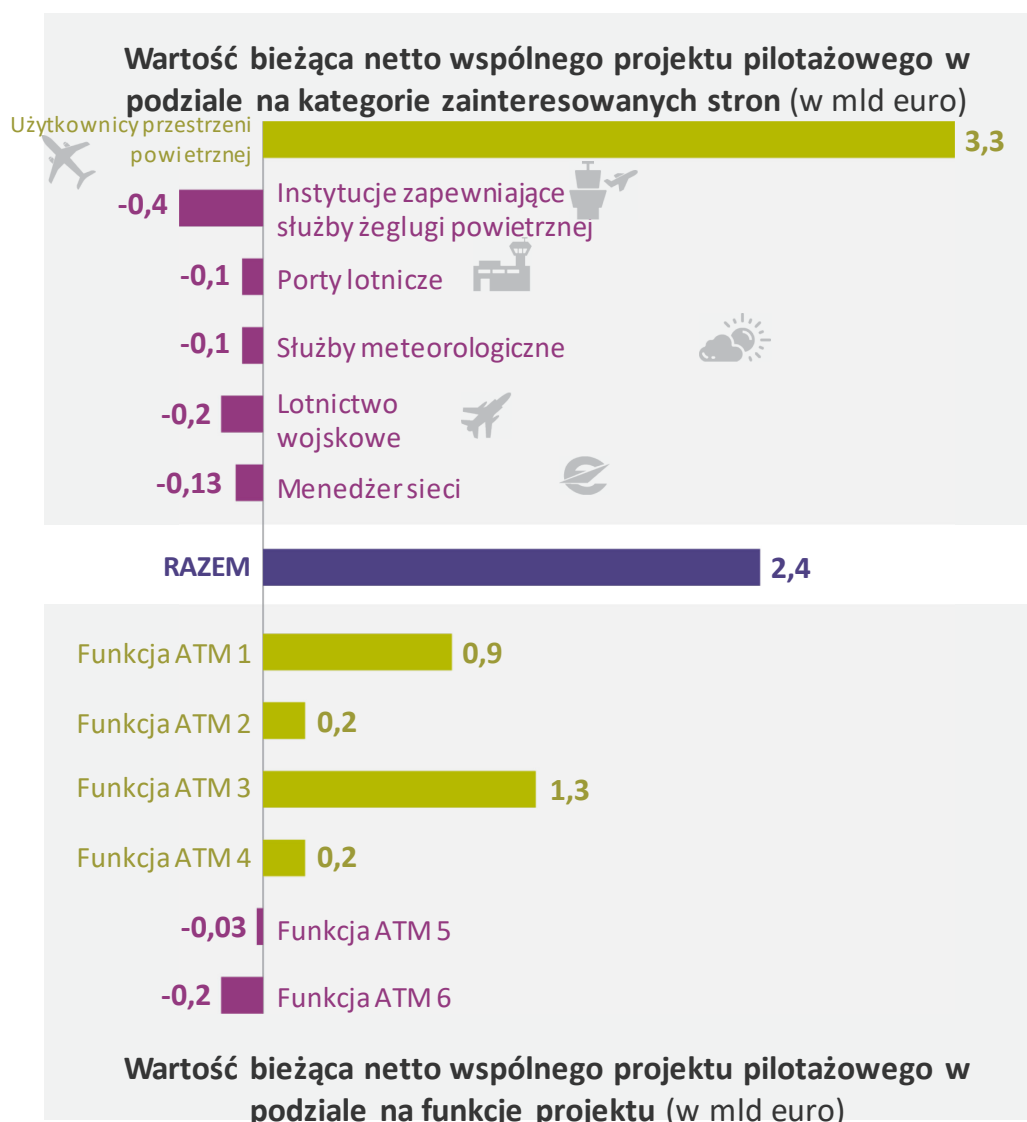
Ocena kosztów i korzyści dla wspólnego projektu pilotażowego zawierała błędy

40 W rozporządzeniach UE²⁹ przewidziano wymóg, by wspólnym projektom towarzyszyła ocena kosztów i korzyści. W ocenie tej powinno się określić potencjalnie pozytywny lub negatywny wpływ na poszczególne kategorie zainteresowanych stron zaangażowanych w działalność operacyjną. Ocenę tę należy wykorzystać do dostosowywania ewentualnej pomocy finansowej przyznanej w ramach instrumentu „Łącząc Europę” na rzecz każdego projektu.

²⁹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 409/2013 w sprawie wspólnych projektów, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 i (UE) nr 1316/2013 w sprawie transeuropejskiej sieci transportowej i instrumentu „Łącząc Europę”.

41 Ocena kosztów i korzyści dołączona do wspólnego projektu pilotażowego została przygotowana przez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR i ujęta w ogólnym wniosku. Trybunał dokonał przeglądu założeń i ogólnych rezultatów oceny. W ocenie kosztów i korzyści obejmującej lata 2014–2030 oszacowano, że ogólny dodatni wynik netto wyniesie 2,4 mld euro. Kwota ta rozkładałaby się nierównomiernie wśród zainteresowanych stron – oczekuje się, że użytkownicy przestrzeni powietrznej będą kluczowymi beneficjentami wdrażania wspólnego projektu pilotażowego, mimo że muszą dokonać stosunkowo niewielkich inwestycji (0,6 mld euro). Tymczasem zainteresowane strony prowadzące działalność naziemną muszą zrealizować większość inwestycji (3 mld, tj. 80% z całkowitej kwoty 3,8 mld euro przewidzianej w ocenie kosztów i korzyści) i prawdopodobnie poniosą straty w wyniku inwestycji. W ocenie kosztów i korzyści pokazano również różne wkłady wnoszone przez 6 funkcji systemu (zob. [rys. 3](#)).

Rys. 3 – Różne oczekiwane oddziaływania wspólnego projektu pilotażowego



Źródło: analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wniosku Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR w sprawie treści wspólnego projektu pilotażowego (2013 r.).

42 Trybunał przeanalizował ocenę kosztów i korzyści i ustalił, że zawierała ona zasadniczy błąd, gdyż zakładała brak możliwości przenoszenia kosztów i korzyści między zainteresowanymi stronami. To założenie nie jest prawidłowe, gdyż instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej mogą odzyskać koszty inwestycji od użytkowników przestrzeni powietrznej, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie systemu opłat. Przepisy tego rozporządzenia umożliwiają instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej pobieranie od użytkowników opłat za takie inwestycje,

w szczególności jeśli inwestycje te są zgodne z centralnym planem ATM oraz wdrażane w ramach wspólnych projektów, takich jak wspólny projekt pilotażowy³⁰.

43 Nieuwzględnienie przychodów uzyskiwanych przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej w ramach systemów opłat skutkuje niekorzystnym uzasadnieniem biznesowym w przypadku tych instytucji (straty w wysokości 440 mln euro, jak pokazano na *rys. 3* powyżej), co nie jest zgodne z rzeczywistością³¹. Szacowane korzyści użytkowników przestrzeni powietrznej są natomiast zawyżane, gdyż będą musieli oni płacić za wspomniane inwestycje. Podobny wniosek można wyciągnąć w przypadku pozostałych zainteresowanych stron prowadzących działalność naziemną, nawet jeśli mechanizmy przenoszenia są inne. Taka sytuacja wpływa niekorzystnie na możliwości wykorzystania oceny kosztów i korzyści, zarówno pod względem kierowania decyzjami inwestycyjnymi zainteresowanych stron, jak i oceny potrzeb i wartości dodanej finansowania ze środków UE na rzecz tych zainteresowanych stron.

W przypadku większości projektów objętych kontrolą finansowanie ze środków UE nie było konieczne

44 Trybunał zbadał, czy dzięki środkom UE udało się dostosować działania zainteresowanych stron do zamierzeń polityki UE w obszarze unowocześniania zarządzania ruchem lotniczym. W szczególności środki te powinny stymulować decyzje inwestycyjne zgodne z centralnym planem ATM, a zwłaszcza wspólnym projektem pilotażowym.

45 Analiza Trybunału wykazała, że większość skontrolowanych decyzji inwestycyjnych zainteresowanych stron nie była motywowana ani stymulowana finansowaniem ze środków UE, co potwierdza pojawienie się efektu zdarzenia występującego niezależnie. W przypadku dziewięciu z 14 projektów ujętych w próbie i związanych ze wspólnym projektem pilotażowym decyzja o rozpoczęciu lub wręcz rozpoczęcie realizacji projektu nastąpiły przed przyjęciem rozporządzenia. Ponadto decyzję w sprawie 13 z wszystkich 17 projektów ujętych w próbie kontrolnej podjęto przed decyzją w sprawie udzielenia współfinansowania. Trybunał zwraca także uwagę,

³⁰ Art. 6 ust. 3 i 4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 391/2013.

³¹ We wniosku z 2013 r. w sprawie wspólnego projektu pilotażowego Wspólne Przedsięwzięcie SESAR przyznało, że w ramach drugiego okresu odniesienia (2015–2019) i w kolejnych okresach należałoby uwzględnić przenoszenie kosztów i korzyści z instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej na użytkowników przestrzeni powietrznej.

że w tekście zaproszenia z 2014 r. w ramach instrumentu „Łącząc Europę” nadano jednoznacznie priorytet wnioskowi związanemu z inwestycjami, które już się rozpoczęły.

46 W przypadku wszystkich projektów ujętych w próbie i realizowanych przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej (na które przyznano łącznie 159 mln euro ze środków UE) te same inwestycje zostały już uwzględnione w odpowiednich planach skuteczności działania instytucji. Następnie ich kosztami obciążano użytkowników przestrzeni powietrznej³². Skutkuje to możliwym podwójnym finansowaniem, gdyż mimo że instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej w pełni odzyskują koszty zrealizowanych inwestycji od użytkowników przestrzeni powietrznej za pośrednictwem ustalonych opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej, otrzymują następnie dotację ze środków UE, która zwiększa ich przychody i dodatkowo rekompensuje koszty tych samych inwestycji.

47 System opłat ma zagwarantować ograniczenie występowania takich elementów podwójnego finansowania dzięki nałożeniu na instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej wymogu odliczenia kwoty dotacji od opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej pobieranych od użytkowników przestrzeni powietrznej. Odliczenia te nie są jeszcze jednak konsekwentnie stosowane wśród instytucji – spośród pięciu objętych próbą w ramach kontroli tylko jedna stopniowo odliczała dotację.

48 Nawet jeśli wspomniane wyżej odliczenia byłyby faktycznie stosowane, ostatecznie poskutkowałoby to przekazaniem dotacji użytkownikom. Taki końcowy wynik nie służy żadnemu z ustalonych celów polityki. Ponadto zgodnie z oceną kosztów i korzyści wspólnego projektu pilotażowego już wyjściowo użytkownicy przestrzeni powietrznej są wyłącznymi beneficjentami tego projektu za sprawą lepiej działającego systemu zarządzania ruchem lotniczym. Powiększanie tych korzyści o rekompensatę finansową ze środków UE w formie zmniejszonych opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej nie ma uzasadnienia, tym bardziej że rekompensatę tę przyznaje się niezależnie od zakresu, w jakim uczestnicy przestrzeni powietrznej przestrzegają wymogów wspólnego projektu pilotażowego.

³² Podobna uwaga dotyczy menedżera sieci, który posiada własny plan skuteczności działania i również podlega systemowi opłat UE, a także ujętemu w próbie portowi lotniczemu, który – choć nie podlega systemowi opłat – też działa na podstawie umowy w ramach krajowego systemu regulacji ekonomicznej, obejmującej część projektu współfinansowanego ze środków UE.

Uchybienia we wdrażaniu dodatkowo ograniczają skuteczność finansowania ze środków UE

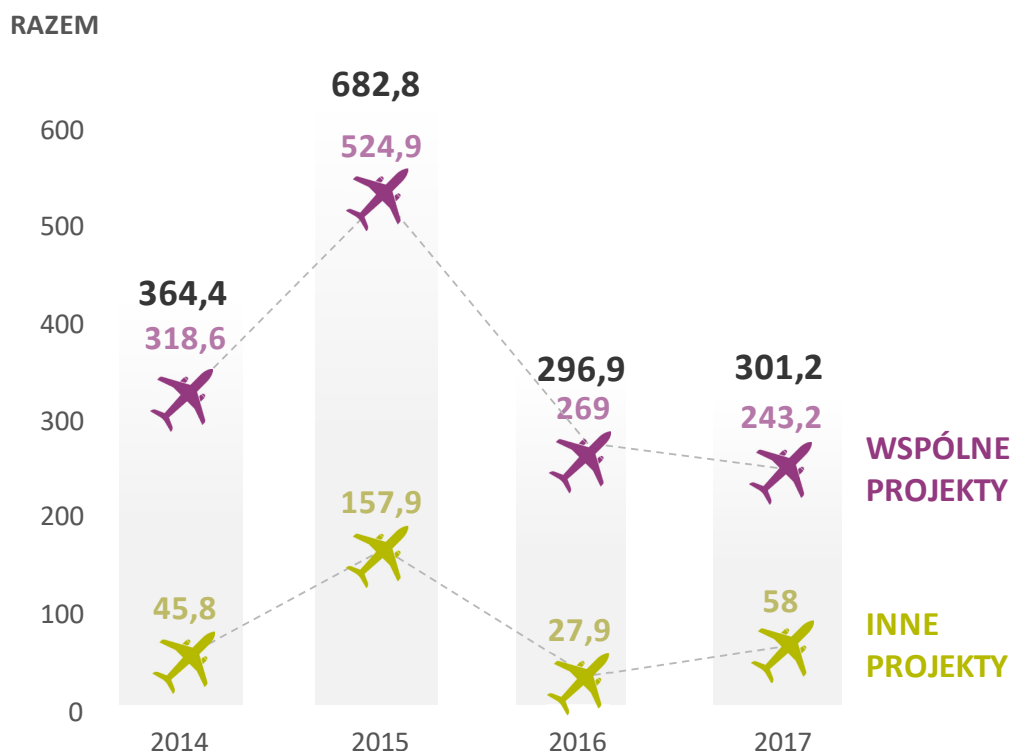
49 W niniejszej sekcji Trybunał ocenił, czy finansowaniem ze środków UE zarządzano w sposób zapewniający odpowiednie wykorzystanie zasobów Unii. Trybunał dokonał przeglądu zaproszeń do składania wniosków ogłoszonych przez Agencję Wykonawczą ds. Innowacyjności i Sieci w latach 2014–2017 oraz procesu wyboru prowadzonego przez Komisję. Oceniał, czy w zaproszeniach do składania ofert określono jasne priorytety, czy wnioski grupowano w celu jak najlepszego koordynowania inwestycji oraz czy proces był wolny od ewentualnego konfliktu interesów.

Nie określono odpowiednich priorytetów finansowania ze środków UE

50 Trybunał odnotował brak odpowiednich priorytetów:

- a) w zaproszeniach w ramach instrumentu „Łącząc Europę” z 2014 r. i 2015 r. nie ustanowiono żadnych szczególnych priorytetów finansowania, odniesiono się tylko do wspólnego projektu pilotażowego. Ponadto zaproszenia zostały ogłoszone bez zatwierdzonego programu rozmieszczenia, w którym opisano by szczegółowo, co jest wymagane do wdrożenia wspólnego projektu pilotażowego. Mimo tego na podstawie tych dwóch zaproszeń przyznano środki na kwotę ponad 1 mld euro (tj. 64% łącznego finansowania z UE na rzecz SESAR przyznanego w latach 2014–2017 – zob. *rys. 4*);

Rys. 4 – Kwoty przekazane w ramach poszczególnych zaproszeń w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (w mln euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci.

- b) wobec braku szczegółowych priorytetów środki UE kierowano *de facto* do dużych projektów dotyczących modernizacji systemu zarządzania ruchem lotniczym, które wcześniej już ujęto w programie projektów inwestycyjnych i które były gotowe do wdrożenia. 53% środków przyznanych w ramach zaproszeń w latach 2014–2015 trafiło do pięciu dużych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej;
- c) począwszy od 2016 r. w zaproszeniach do składania wniosków ustanawiano szczegółowe priorytety. Trybunał odnotował jednak, że niektóre priorytety odnosiły się do elementów wykraczających poza zakres wspólnego projektu pilotażowego³³. Łącznie w okresie od 2014 r. do daty sporządzenia niniejszego sprawozdania projektom tego typu przyznano 141 mln euro.

³³ Od 2016 r. w programie realizacji definiuje się rodziny podstawowe, uzupełniające i wspomagające. Jak wyszczególniono w [załączniku I](#), rodziny uzupełniające nie stanowią części wspólnego projektu pilotażowego, ale są warunkiem wstępnym realizacji. Rodziny wspomagające są uznawane za korzystne, jednak nie są wymagane do realizacji wspólnego

51 Ponadto we wszystkich zaproszeniach zarezerwowano około 20% dostępnych środków finansowych na tzw. inne projekty. Tym mianem określono projekty wnoszące wkład we wdrażanie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, ale niewchodzące w zakres wspólnego projektu pilotażowego. W ramach zaproszeń w latach 2014–2017 na projekty należące do tej kategorii przyznano około 290 mln euro. Jako że nie wprowadzono wymogu podejmowania skoordynowanych działań w związku ze wspólnym projektem, wsparcie UE na rzecz tej kategorii projektów ma ograniczoną skuteczność, jeśli chodzi o zwalczanie fragmentacji.

52 Brak szczegółowych priorytetów zmniejszył skuteczność finansowania ze środków UE. Szczególnie istotny jest fakt, że opisana wyżej sytuacja utrzymywała się przez pierwsze dwa lata, gdyż właśnie w tym okresie przydzielono największe kwoty finansowania. Oznacza to, że środków tych nie wykorzystano na inwestycje mające największe znaczenie dla wdrożenia wspólnego projektu pilotażowego.

Grupowanie wniosków o dofinansowanie w klastry nie przyczyniało się do skutecznej synchronizacji projektów i odpowiedniej oceny wniosków

53 Finansowanie ze środków UE ma wspierać wydajną synchronizację i ogólną koordynację projektów wdrożeniowych oraz powiązane inwestycje zgodnie z programem realizacji (zob. [ramka 5](#)) opracowanym przez kierownika procesu realizacji i zatwierdzonym przez Komisję. Ocena projektów związanych ze wspólnym projektem pilotażowym powinna obejmować potrzeby tych projektów w zakresie synchronizacji, ich potencjał w zakresie poprawy skuteczności działania sieci, a także stopień, w jakim projekty te pozwalają wyeliminować faktyczne luki w odniesieniu do programu rozmieszczenia.

projektu pilotażowego. W zaproszeniach z 2016 r. i 2017 r. priorytet nadano odpowiednio rodzinom 2.5.2 (wspomagającym) oraz 6.1.1, 6.1.3 i 6.1.4 (uzupełniającym).

Ramka 5

Synchronizacja opisana w programie rozmieszczenia

Program realizacji stanowi kluczowy element ram zarządzania ustanowionych na potrzeby realizacji wspólnych projektów. Struktura programu obejmuje cztery poziomy: funkcje (poziom 1) i podfunkcje (poziom 2) ATM opisane we wspólnym projekcie pilotażowym, klastry lub rodziny wdrożeniowe (poziom 3), w ramach których grupuje się lokalne projekty wdrożeniowe (poziom 4).

W myśl nadrzędnej zasady leżącej u podstaw wspólnego projektu prace koordynacyjne prowadzone przez kierownika procesu realizacji na poziomie 3 mają zasadnicze znaczenie. Klastry definiuje się jako „inicjatywy wdrożeniowe / reprezentatywne dla populacji projektów, w ramach których grupowane są lokalne projekty wdrożeniowe wymagające koordynacji / synchronizacji na szczeblu lokalnym bądź regionalnym lub których celem jest ta sama podfunkcja (lub jej część)”³⁴.

Dalsze szczegółowe informacje na temat programu realizacji przedstawiono w [załączniku I](#).

54 W każdym zaproszeniu do składania wniosków ogłoszonym przez Agencję Wykonawczą ds. Innowacyjności i Sieci wskazano w szczególności, że kierownik procesu realizacji ma pełnić funkcję koordynatora projektów. Podmioty składające wnioski dotyczące wspólnych projektów muszą koordynować swoje wnioski z kierownikiem procesu realizacji, ten zaś ma obowiązek przeprowadzić analizę, aby ocenić znaczenie projektu dla wspólnego projektu. W praktyce kierownik procesu realizacji otrzymuje wnioski o dofinansowanie dotyczące poszczególnych projektów, grupuje je, a następnie przedkłada Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci wnioski o finansowanie zgrupowane w klastry.

55 W szczególności Trybunał stwierdził, że choć grupowanie wniosków w klastry można było wykorzystać również na potrzeby koordynacji w wymiarze technicznym, w ramach finansowania wspólnego projektu nie skorzystano z tej możliwości:

- a) choć wnioski o dofinansowanie grupowano w klastry w podziale na funkcje wspólnego projektu pilotażowego, nie zapewniono koordynacji poszczególnych projektów, a zainteresowane strony nie współpracowały podczas ich wdrażania. Indywidualne projektów grupowano w klastry raczej ze względów administracyjnych – ze względu na harmonogram (planowane daty rozpoczęcia

³⁴ Umowa ramowa o partnerstwie, załącznik 1 część B1.

i zakończenia) oraz stopy finansowania dla państw objętych i nieobjętych polityką spójności;

- b) pomimo zgrupowania w klastry ponad 70% projektów współfinansowanych do tej pory było wdrażanych przez jedną zainteresowaną stronę. Potwierdza to, że w dużej mierze finansowania z UE nie wykorzystywano do promowania skoordynowanych działań tam, gdzie są one konieczne;
- c) niektóre koncepcje operacyjne w ramach wspólnego projektu pilotażowego, w przypadku których co do zasady zsynchronizowane rozmieszczanie mogłoby przynieść korzyści, w rzeczywistości były wdrażane odrębnie przez poszczególne zainteresowane strony. Przykładem takiej sytuacji jest wdrażanie funkcji ATM 3 – swoboda planowania tras w przestrzeni powietrznej, która z zasady wymaga skoordynowanych działań ze strony instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oraz użytkowników przestrzeni powietrznej. Kontrola wykazała jednak, że podmioty te wdrażają wspomnianą funkcję w odrębnych klastrach i według różnych harmonogramów, co prowadzi do braku wydajności i przedłużającego się wdrażania.

56 Ponadto Trybunał ustalił, że klastry wniosków zawierają dużą liczbę indywidualnych projektów wdrożeniowych (do 104 w jednym przypadku) oraz że mają one szeroki zakres obejmujący pełny zestaw funkcji i podfunkcji opisanych we wspólnym projekcie pilotażowym. Stwierdził, że choć we wnioskach zachowano zgodność z szablonami Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci, zasadnicze informacje prezentowane są w skrócony sposób. W konsekwencji Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci nie była w stanie przeanalizować w dogłębny sposób istotności i oddziaływania wniosków:

- a) wszystkie instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej ujęte w próbie przedłożyły projekty, które – choć miały rzekomo dotyczyć konkretnej funkcji w ramach wspólnego projektu pilotażowego – w rzeczywistości zakładały odnowienie całego systemu zarządzania ruchem lotniczym. Informacje przekazywane Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci nie pozwalają tymczasem odpowiednio określić kosztów odpowiadających konkretnej funkcji w ramach wspólnego projektu pilotażowego, której dotyczą działania. Ogółem w ramach zaproszeń z lat 2014–2017 na modernizację systemu zarządzania ruchem lotniczym przyznano środki finansowe UE w wysokości prawie 500 mln euro, co stanowi około 30% ogółu przyznanych dotychczas dotacji;
- b) analizy efektywności kosztowej, które są wymagane w ramach zaproszeń Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci, przedstawia się nie dla indywidualnych wniosków o dofinansowanie, ale w sposób zgrupowany, co w praktyce

uniemożliwia Agencji ocenienie zgodności pojedynczego projektu z oceną kosztów i korzyści wspólnego projektu pilotażowego. Ponadto kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała powszechne występowanie niskiej punktacji w analizach efektywności kosztowej, co wskazuje, że wskaźnik kosztów do korzyści w projektach, w przypadku których wnioskowano o współfinansowanie z UE, był znacznie gorszy niż wskaźnik przewidziany w ocenie kosztów i korzyści wspólnego projektu pilotażowego.

- c) Trybunał wykrył kilka przypadków (osiem z populacji 17), w których treść projektów znajdowała się częściowo lub w pełni poza zakresem wspólnego projektu pilotażowego. W dwóch przypadkach finansowane projekty miały wspierać wdrożenie wymiany informacji powietrznych, czyli funkcji, która nie była jeszcze gotowa do wdrożenia.

57 Zdaniem Trybunału uchybienia te wskazują, że grupowanie w klastry wpłynęło negatywnie na kluczowy cel SESAR, jakim jest zsynchronizowane rozmieszczanie. Projekty grupowano ze względów administracyjnych, a nie w grupy oparte na udziale wielu zainteresowanych stron, które miałyby na celu osiągnięcie synchronizacji operacyjnej. Ponadto odpowiednią ocenę wniosków utrudnia wielkość, różnorodność i brak przejrzystości w obrębie klastrów.

Nie ograniczono wystarczająco ryzyka konfliktu interesów

58 Rozporządzenie finansowe UE nakłada wymóg, by podmioty upoważnione do działań finansowych i inne osoby uczestniczące w wykonaniu budżetu oraz powiązanym zarządzaniu, audycie lub kontroli nie podejmowały jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami Unii³⁵. Ponadto rozporządzenie definiujące koncepcję wspólnych projektów nakłada na kierownika procesu realizacji obowiązek zapewnienia efektywnego zarządzania ryzykiem i konfliktem interesów³⁶.

59 Zgodnie z uwagami w pkt 54 zasady ustanowione przez Agencję Wykonawczą ds. Innowacyjności i Sieci stanowią, że podmioty składające wnioski o finansowanie projektów wdrażających wspólny projekt pilotażowy muszą koordynować wnioski w pierwszej kolejności z kierownikiem procesu realizacji, który następnie

³⁵ Art. 61 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

³⁶ Art. 9 ust. 2 lit. d) rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 409/2013.

przeprowadza analizę tych indywidualnych wniosków o dofinansowanie. W praktyce kierownik procesu realizacji wspierał również sporządzanie wniosków, grupował je w klastry i przedkładał Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci do celów finansowania.

60 Sojusz na rzecz Procesu Rozmieszczania SESAR pełniący funkcję kierownika procesu realizacji jest konsorcjum składającym się z określonych – ale nie wszystkich – zainteresowanych stron w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym. Członkowie Sojuszu sami są beneficjentami finansowania i oddelegowują własnych pracowników do wykonywania zadań na rzecz kierownika procesu realizacji – w szczególności do analizowania projektów danego członka Sojuszu pod kątem znaczenia dla wspólnego projektu pilotażowego. Trybunał uważa, że to rozwiązanie może prowadzić do konfliktu interesów, jeśli chodzi o przydział środków UE. Temu potencjalnemu konfliktowi interesów nie zaradzono w wystarczającym stopniu.

- a) w żadnym formalnym dokumencie nie powierzono kierownikowi procesu realizacji odpowiedzialności za składanie wniosków zgrupowanych w klastry ani nie opisano procedur, do jakich należy się stosować w ramach tej procedury. Ryzyko to dotyczy w szczególności analizy indywidualnych wniosków, w przypadku których nie zagwarantowano braku zależności między podmiotem składającym wniosek a pracownikami kierownika procesu realizacji przeprowadzającymi analizę;
- b) kierownik procesu realizacji nie dokumentuje w wystarczającym zakresie interakcji z podmiotami składającymi wnioski w toku opracowywania wniosków zgrupowanych w klastry. W szczególności kierownik ten nie prowadzi pełnej ewidencji kontaktów utrzymywanych z danymi zainteresowanymi stronami, działań następczych i ich uzasadnienia. Ogranicza to możliwość monitorowania całego procesu, od początkowo złożonych wniosków o dofinansowanie do ostatecznego przygotowania wniosków zgrupowanych w klastry (zob. [ramka 6](#));
- c) w celu optymalizacji przydziału środków finansowych w ramach zaproszeń, na które złożono zbyt dużą liczbę wniosków, kierownik procesu realizacji doradził podmiotom składającym wnioski dotyczące dużych projektów inwestycyjnych, by podzielili je na etapy i rozłożyli na kilka zaproszeń. W zależności od zakresu projektów i odnośnych etapów taki podział w istocie zmienia końcowy przydział środków na rzecz każdego z podzielonych projektów;
- d) w ramach zaproszenia z 2015 r. w wyniku wycofania się niektórych wnioskodawców po przyznaniu finansowania, a przed podpisaniem umów o dofinansowanie Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci dokonała redystrybucji środków, które stały się dostępne w związku z zaistniałą sytuacją.

Redystrybucję przeprowadzono jednak na podstawie szczegółowego wniosku przedstawionego przez kierownika procesu realizacji. Choć wniosek ten został ostatecznie zatwierdzony przez Komisję, cały proces nie opierał się na przejrzystych kryteriach i przyniósł korzyści jedynie ograniczonej liczbie projektów.

Ramka 6

Przykład niewystarczającej przejrzystości

W ramach zaproszenia z 2015 r. kierownik procesu realizacji otrzymał 318 indywidualnych wniosków, niemniej 108 z nich nie zostało zachowanych we wnioskach zgrupowanych w klastry przedłożonych ostatecznie Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci. Kierownik nie prowadzi systematycznej dokumentacji przyczyn odrzucenia tych wniosków i nie był w stanie przekazać bilansu otrzymanych i zachowanych wniosków. Brak systematycznej ewidencji niekorzystnie wpływa na przejrzystość procesu grupowania w klastry.

Ponadto w ramach tego samego zaproszenia kierownik procesu realizacji wybrał z grona zachowanych wniosków grupy priorytetowe, opierając się przy tym na kryteriach opracowanych przez samego kierownika, a nie określonych przez Agencję Wykonawczą ds. Innowacyjności i Sieci w zaproszeniu do składania wniosków. Ostatecznie skutkowało to różnymi stopami współfinansowania w poszczególnych projektach, nawet jeśli dotyczyły one tych samych funkcji w ramach wspólnego projektu pilotażowego.

Nadal nie wykazano poprawy skuteczności zarządzania ruchem lotniczym w Europie

61 W niniejszej sekcji Trybunał ocenił, czy interwencja UE faktycznie przyczyniła się do poprawy skuteczności zarządzania ruchem lotniczym w Europie. Trybunał przeanalizował postępy poczynione dotychczas we wdrażaniu wspólnego projektu pilotażowego, zarówno pod względem produktów faktycznie wdrożonych w rzeczywistym środowisku operacyjnym, jak i poprawy skuteczności systemu zarządzania ruchem lotniczym. W tym celu Trybunał ocenił, czy wdrażanie wspólnego projektu pilotażowego przebiega zgodnie z terminami rozmieszczania przewidzianymi w przepisach oraz czy system monitorowania pozwolił wykryć faktyczną poprawę skuteczności.

Rozmieszczanie jest w toku, ale ryzyko opóźnień rośnie

62 We wspólnym projekcie pilotażowym określono terminy pełnego rozmieszczenia 6 funkcji systemu. Terminy te przypadają w okresie między 2018 r. a 2026 r. (zob. [tabela 2](#) powyżej). Oprócz terminu ukończenia w każdej umowie o dofinansowanie określono oczekiwane produkty każdego projektu wdrożeniowego.

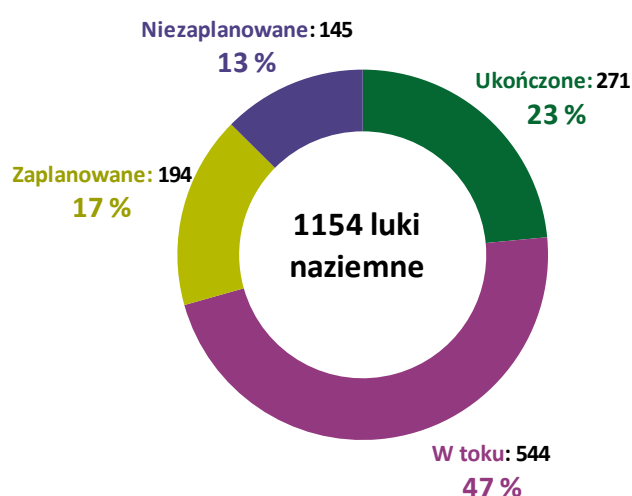
63 30% elementów wspólnego projektu pilotażowego nie zostało jeszcze zaplanowanych lub jest dopiero na etapie planowania (zob. [ramka 7](#)). Elementy te są przede wszystkim związane z funkcjami ATM 4, 5 i 6, w przypadku których określone technologie wymagane do celów wdrożenia nie są jeszcze gotowe do rozmieszczenia. W planie zarządzania ryzykiem programu realizacji wielokrotnie wskazywano na to ryzyko. Wynika ono częściowo z niewystarczającego stopnia zaawansowania koniecznych technologii i koncepcji opisanych w pkt [28](#) i może niekorzystnie wpłynąć na zachowanie terminów realizacji wspólnego projektu pilotażowego.

Ramka 7

Wdrażanie wspólnego projektu pilotażowego

Kierownik procesu realizacji monitoruje wdrażanie wspólnego projektu pilotażowego. W tym celu gromadzi on i publikuje informacje na temat luk w zakresie wdrażania.

Do lipca 2018 r. postępy w rozmieszczaniu wspólnego projektu pilotażowego mierzone w jednostkach zwanych w żargonie technicznym lukami w zakresie wdrażania³⁷ były następujące:



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych od kierownika procesu realizacji SESAR, przegląd monitorowania w 2018 r.

64 W niektórych z już uruchomionych projektów występują opóźnienia we wdrażaniu. Badanie próby Trybunału wykazało, że w trzech z sześciu ukończonych projektów odnotowano opóźnienia przekraczające pierwotny termin ukończenia

³⁷ Luka w zakresie wdrażania stanowi najmniejszą jednostkę działań wdrażających w ramach wspólnego projektu pilotażowego. Lukę definiuje się za pomocą powiązania elementu technicznego / operacyjnego (np. rodziny w ramach programu realizacji) z elementem geograficznym (np. portem lotniczym lub państwem). W razie konieczności drugi element zastępuje się zainteresowaną stroną (np. menedżerem sieci) bądź grupą zainteresowanych stron (np. użytkownikami przestrzeni powietrznej). Ze względu na trudność w określeniu dokładnej wartości procentowej w odniesieniu do poziomów wyposażenia floty statków powietrznych luki w działalności w powietrzu nie są mierzone dla wszystkich rodzin programu realizacji i są zgłaszane oddzielnie względem monitorowania luk w działalności naziemnej.

o nawet 12 miesięcy³⁸. Wniosek kierownika procesu realizacji skierowany do Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci o przesunięcie daty ukończenia o 12 miesięcy w przypadku 18 projektów potwierdza większą skalę tego zjawiska³⁹.

65 W ramach wspólnego projektu pilotażowego w wyniku zaproszeń z 2014 r., 2015 r. i 2016 r. uruchomiono łącznie 299 projektów wdrożeniowych. W sprawozdaniu z monitorowania z czerwca 2018 r.⁴⁰ kierownik procesu realizacji ogłosił, że 72 z tych 299 projektów zostało ukończonych. Trybunał odnotował jednak, że 24 z tych 72 projektów nie przełożyło się na już wdrożone rozwiązanie operacyjne, ale dotyczyło badań, rozwiązań wspomagających lub projektów związane z bezpieczeństwem.

Skuteczne monitorowanie rozmieszczania wiąże się z pewnymi trudnościami

66 Komisja, wspierana przez kierownika procesu realizacji, powinna monitorować rozmieszczanie SESAR pod względem oddziaływania na skuteczność zarządzania ruchem lotniczym. Powinny istnieć dowody potwierdzające, że zakończone projekty wdrażające przyczyniły się do poprawy skuteczności zarządzania ruchem lotniczym, przy czym w ocenie należy uwzględnić oczekiwania określone w centralnym planie ATM, ocenie kosztów i korzyści wspólnego projektu pilotażowego, programie realizacji oraz wniosku o dofinansowanie.

67 Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci jest odpowiedzialna za monitorowanie postępów wszystkich projektów współfinansowanych z instrumentu

³⁸ Takie opóźnienia wynikały z dłuższych niż przewidywano postępowań o udzielenie zamówienia lub z trudności w dotrzymaniu przez wykonawców uzgodnionych terminów realizacji ze względu na techniczną złożoność rezultatów.

³⁹ W listopadzie 2018 r. kierownik procesu realizacji zwrócił się do Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci o zmianę szczegółowej umowy o dofinansowanie dotyczącej jednego z klastrów w ramach zaproszenia z 2015 r., tak aby zapewnić 12-miesięczne przedłużenie – do końca 2019 r. – okresu realizacji 18 z 51 projektów wdrożeniowych (35%) w ramach tego klastra.

⁴⁰ Kierownik procesu realizacji SESAR, sprawozdanie z postępów wykonania programu realizacji, czerwiec 2018 r. Liczba uruchomionych i zakończonych projektów zmienia się dynamicznie. W lutym 2019 r. kierownik procesu realizacji przedstawił informację o ukończeniu 105 projektów spośród 348 uruchomionych.

„Łącząc Europę”. Niemniej ponieważ Agencja nie posiada wyraźnych uprawnień do monitorowania skuteczności, skupia się na produktach projektów, a nie na rezultatach.

68 Kierownik procesu realizacji jest odpowiedzialny za monitorowanie wspólnego projektu pilotażowego (zob. pkt 12). Trybunał odnotował kilka trudności w tym obszarze:

- a) zainteresowane strony zaangażowane w działalność operacyjną realizującą wspólny projekt pilotażowy regularnie informują kierownika procesu realizacji o postępach we wdrażaniu. Informacje te nie są jednak niezależnie weryfikowane. Ponadto tylko odbiorcy dotacji UE są umownie zobowiązani do przekazywania takich informacji, co sprawia, że pełne monitorowanie wspólnego projektu pilotażowego zależy od dobrowolnego przekazywania informacji przez inne podmioty⁴¹;
- b) pomiar postępów we wdrażaniu wspólnego projektu pilotażowego zapewnia obraz ilościowy (zob. ramka 7). Również w tym przypadku monitorowanie dotyczy głównie uzyskanych produktów. W związku z tym nie odnosi się ono do poprawy skuteczności zarządzania ruchem lotniczym z myślą o zainteresowanych stronach zaangażowanych w działalność operacyjną lub sieci jako całości. Na podstawie badania próby zakończonych projektów Trybunał ustalił, że nie prowadzi się pomiaru faktycznych rezultatów w zakresie skuteczności⁴²;
- c) kierownik procesu realizacji wciąż prowadzi prace nad solidną metodyką pomiaru faktycznych rezultatów projektów, a także porównywaniem tych rezultatów z pierwotnymi oczekiwaniami (ocena kosztów i korzyści wspólnego projektu pilotażowego) oraz określaniem wkładu projektów w osiągnięcie celów określonych w planach skuteczności działania⁴³. Wobec braku tych narzędzi nie ma pewności, że oczekiwane korzyści urzeczywistnią się, w szczególności w odniesieniu użytkowników przestrzeni powietrznej.

⁴¹ W planie zarządzania ryzykiem programu realizacji z 2018 r. jako istotne zagrożenie wskazano wdrażanie wspólnego projektu pilotażowego poza ramami umowy ramowej o partnerstwie dotyczącej wdrażania SESAR.

⁴² Trybunał odnotował jeden wyjątek wśród sześciu projektów ujętych w próbie. W przypadku tego jednego projektu zmierzono faktyczną poprawę, jednak nie pod względem pieniężnym.

⁴³ Plany skuteczności działania są obowiązkowe na mocy rozporządzenia ustanawiającego system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej (rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 390/2013).

69 W rezultacie nadal brak jest wystarczających dowodów na potwierdzenie wkładu wnoszonego przez wspólny projekt pilotażowy i finansowane przez UE projekty wdrożeniowe, jeśli chodzi o skuteczność zarządzania ruchem lotniczym w rzeczywistym środowisku operacyjnym.

Wnioski i zalecenia

70 Fragmentacja służb żeglugi powietrznej oraz konieczność zagwarantowania interoperacyjności między portami lotniczymi, instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej, użytkownikami przestrzeni powietrznej i menedżerem sieci skłoniła UE, by wesprzeć wdrażanie nowych technologii zarządzania ruchem lotniczym i procedur operacyjnych. Od 2014 r. do rozwiązania wspomnianych wyżej problemów UE wykorzystywała dwa kluczowe instrumenty: rozporządzenie umożliwiające podejmowanie pewnych skoordynowanych inwestycji (wspólnych projektów) oraz środki z budżetu UE w celu wsparcia tych inwestycji. W ramach niniejszej kontroli Trybunał zbadał, czy zastosowanie tych instrumentów było uzasadnione, czy były one odpowiednio wdrażane i czy poprawiły skuteczność zarządzania ruchem lotniczym w Europie.

71 Trybunał ustalił, że interwencja regulacyjna UE polegająca na wprowadzeniu wspólnych projektów wniosła wartość dodaną, choć w pierwszym zastosowaniu tej koncepcji – wspólnym projekcie pilotażowym – nie przewidziano odpowiednich przepisów w zakresie egzekwowania i uwzględniono funkcje, które nie spełniały koniecznych kryteriów wyboru. Trybunał stwierdził także, że finansowanie ze środków UE na rzecz unowocześnienia zarządzania ruchem lotniczym w dużej części nie było konieczne, a w zarządzaniu środkami finansowymi występują niedociągnięcia.

72 Koncepcja wspólnych projektów zapewnia wsparcie na rzecz skoordynowanych inwestycji. Niemniej pierwsze zastosowanie tej koncepcji – wspólny projekt pilotażowy – niesłusznie obejmowało pewne funkcje, które nie były wystarczająco zaawansowane lub w przypadku których zsynchronizowana realizacja z udziałem wielu zainteresowanych stron nie jest konieczna, aby osiągnąć zamierzone korzyści. Ponadto brak kar w przypadku niezgodności z wymogami częściowo podważa skuteczność tej koncepcji (zob. pkt [18–33](#)).

Zalecenie 1 – Lepsze ukierunkowanie wspólnych projektów

Komisja powinna lepiej ukierunkować wspólne projekty przez określenie dokładniejszych kryteriów w zakresie synchronizacji oraz przez ścisłe stosowanie kryteriów w zakresie zaawansowania w ramach wyboru funkcji, które zostają objęte obowiązkowym skoordynowanym rozmieszczeniem. Należy dokonać odpowiedniego przeglądu wspólnego projektu pilotażowego.

Termin wdrożenia: koniec 2021 r.

Zalecenie 2 – Zwiększenie skuteczności wspólnych projektów

Komisja powinna przedstawić propozycje zmierzające do zwiększenia skuteczności wspólnych projektów przez usprawnienie odnośnych mechanizmów egzekwowania. Takie zwiększenie skuteczności może obejmować na przykład wprowadzenie obowiązkowego systemu modulacji opłat mającego zastosowanie do zainteresowanych stron prowadzących zarówno działalność naziemną, jak i działalność w powietrzu. System ten jest obecnie dobrowolny zgodnie z rozporządzeniem w sprawie systemu opłat. Taka modulacja powinna przede wszystkim zakładać bardziej korzystne opłaty za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej w przypadku podmiotów realizujących wspólne projekty na wczesnym etapie.

Termin wdrożenia: koniec 2020 r.

73 Nie wykazano w wystarczającym stopniu konieczności przyznawania dotacji na rozmieszczanie z instrumentu „Łącząc Europę”. W rezultacie finansowano projekty, które zostałyby wdrożone nawet bez wsparcia ze strony UE. Zgodnie z pierwotnym założeniem wsparcie ze strony UE byłoby wymagane w celu zrekompensowania strat finansowych związanych z wdrażaniem oraz zaradzenia trudnościom w pozyskaniu kapitału na rynkach finansowych. Oddziaływanie tych czynników było jednak ograniczone. Finansowanie ze środków UE kierowano przede wszystkim do zainteresowanych stron prowadzących działalność naziemną, które już wcześniej podjęły decyzję o przeprowadzeniu przedmiotowych inwestycji. Ponadto strony te przenoszą powiązane koszty na użytkowników przestrzeni powietrznej w ramach regularnej działalności. W rezultacie inwestorzy otrzymywali dotacje do aktywów, a jednocześnie odzyskiwali koszty inwestycji za sprawą opłat pobieranych od użytkowników (zob. pkt 34–48).

Zalecenie 3 – Przegląd wsparcia finansowego ze środków UE na rzecz unowocześnienia zarządzania ruchem lotniczym

Komisja powinna lepiej ukierunkować wsparcie finansowe z UE na unowocześnienie zarządzania ruchem lotniczym:

- a) W obecnych ramach (2014–2020) wsparcie w formie dotacji powinno być ograniczone do:
 - o prowadzenia i monitorowania programu realizacji, w tym działań koordynacyjnych w wymiarze technicznym;

- o przyznawania zainteresowanym stronom rekompensaty za straty biznesowe związane z realizowaniem projektów obejmujących gotowe do wdrożenia i zasadnicze funkcje oraz wymagających zsynchronizowanego zaangażowania wielu zainteresowanych stron.

Termin wdrożenia: ma zastosowanie do zaproszeń do składania wniosków od 2019 r.

- b) W perspektywie długoterminowej, jeśli finansowanie takiego rozmieszczania z budżetu UE zostanie utrzymane w następnych ramach finansowych, Komisja powinna ustanowić odpowiednie cele, jakie mają zostać osiągnięte dzięki środkom finansowym, a także określić ramy czasowe realizacji tych celów.

Termin wdrożenia: koniec 2021 r.

74 Dodatkowe niedociągnięcia w faktycznym wdrażaniu systemu finansowania w większym stopniu ograniczały jego skuteczność (zob. pkt [49–60](#)):

- a) w ramach zaproszeń z 2014 r. i 2015 r. przyznano znaczną kwotę środków finansowych, nie ustanawiając ani nie stosując jasnych priorytetów;
- b) pomimo nadrzędnego celu, jakim było zapewnianie skoordynowanych inwestycji, projekty finansowane przez UE pogrupowano według kryteriów administracyjnych, co miało na celu ułatwienie zarządzania dotacjami, a nie na podstawie przesłanek technicznych;
- c) choć rolę ostatecznej instancji w wyborze projektów odgrywa Komisja, obowiązujący mechanizm finansowania nakłada na niektórych beneficjentów, działających w charakterze kierownika procesu realizacji, wymóg angażowania się w badanie własnych wniosków oraz pozwala im wpływać na finansowanie kwalifikowalnych projektów. Potencjalnemu konfliktowi interesów nie zaradzono w wystarczającym stopniu.

Zalecenie 4 – Przeanalizowanie procesu opracowywania i składania wniosków o dofinansowanie oraz określenie formalnych ram tego procesu

Komisja powinna:

- a) wyjaśnić, usprawnić i sformalizować role i obowiązki kierownika procesu realizacji SESAR, jeśli chodzi o opracowywanie i składanie wniosków o dofinansowanie, tak aby ograniczyć tym samym potencjalny konflikt interesów;

Termin wdrożenia: koniec 2019 r.

- b) dopilnować, by w przyszłych zaproszeniach do składania wniosków zawarto wymóg, by złożone wnioski uwzględniały i wspierały techniczny wymiar koordynacji, co stanowi ostateczny cel wspólnych projektów.

Termin wdrożenia: koniec 2021 r.

75 Wprawdzie przewidziany prawem termin rozmieszczania wspólnego projektu pilotażowego przypada między 2018 r. a 2026 r., a realizacja większości projektów wciąż trwa, Trybunał zauważył, że opóźnienia we wdrażaniu niektórych z nich mogą jednak zagrozić spełnieniu wymogów określonych w przepisach. Sytuacja ta wynika po części z włączenia do wspólnego projektu pilotażowego funkcji niegotowych do wdrożenia. Ponadto wciąż nie wykazano faktycznej poprawy skuteczności, jeśli chodzi o zarządzanie ruchem lotniczym w środowisku operacyjnym (zob. [61–69](#)).

Zalecenie 5 – Zapewnienie odpowiedniego monitorowania poprawy skuteczności osiągniętej dzięki unowocześnieniu zarządzania ruchem lotniczym

Komisja powinna:

- a) dopilnować, by unowocześnienie zarządzania ruchem lotniczym było odpowiednio monitorowane. Należy mierzyć poprawę skuteczności i porównywać z pierwotnymi oczekiwaniami (analizą kosztów i korzyści w ramach wspólnego projektu pilotażowego);
- b) dopilnować, o ile ma to zastosowanie w ramach systemu skuteczności działania, by w proponowanych celach uwzględniano osiągnięcie poprawy skuteczności na

wszystkich polach, tak aby zapewnić korzyści użytkownikom przestrzeni powietrznej.

Termin wdrożenia: jak najszybciej, a najpóźniej przed kolejnym wyznaczeniem celów (okres sprawozdawczy nr 4 w ramach systemu skuteczności działania)

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Iliana Ivanova, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 5 czerwca 2019 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I — Program realizacji

Czym jest program realizacji?

Program realizacji jest dokumentem, który ma na celu szczegółowe określenie właściwości technicznych i wytycznych niezbędnych do wdrożenia wspólnych projektów. W ten sposób ma przyczynić się do zaangażowania zainteresowanych stron prowadzących działalność operacyjną. Zgodnie z obowiązującymi przepisami⁴⁴ „program realizacji powinien zawierać kompleksowy i usystematyzowany plan prac obejmujący wszystkie działania, jakie są konieczne w celu wdrożenia technologii, procedur i najlepszych praktyk wymaganych dla wdrożenia wspólnych projektów”.

Rys. 2 – Program realizacji



Źródło: kierownik procesu realizacji SESAR, <https://www.sesardeploymentmanager.eu/publications/deployment-programme/>

Kto jest odpowiedzialny za przygotowanie i zatwierdzenie programu?

Za opracowanie, utrzymanie i wdrażanie programu realizacji odpowiada kierownik procesu realizacji. Program podlega zatwierdzeniu przez Komisję⁴⁵. Od czasu ustanowienia programu realizacji w grudniu 2014 r. kierownik aktualizował go co najmniej raz do roku.

Jakie podmioty uczestniczą w konsultacjach w toku opracowywania programu?

Każda wersja programu realizacji podlega procesowi konsultacji z odpowiednimi zainteresowanymi stronami. W konsultacjach uczestniczą: zainteresowane strony

⁴⁴ Art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 409/2013.

⁴⁵ Art. 12 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 409/2013.

zaangażowane w działalność operacyjną, od których wymaga się wdrażania wspólnych projektów, niezależnie od tego, czy są członkami kierownika procesu realizacji czy też nie, a także kluczowe podmioty instytucjonalne, z którymi kierownik ten zawarł umowy o współpracy, w szczególności Wspólne Przedsięwzięcie SESAR, Europejska Agencja Obrony, menedżer sieci, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejska Organizacja Wyposażenia Lotnictwa Cywilnego. Proces konsultacji odbywa się w kilku cyklach. W ramach cyklu uwagi przekazane przez zainteresowane strony są rejestrowane, a następnie kierownik procesu realizacji udziela odpowiedzi. Proces trwa aż do ostatecznego przyjęcia programu.

Czym jest poziom szczegółowości?

We wspólnym projekcie pilotażowym przedstawiono ogólny ogląd (na poziomie funkcji i podfunkcji) tego, co należy zrealizować, a także kto i kiedy musi podjąć działania. Aby zapewnić odpowiednie rozumienie projektu przez zainteresowane strony zaangażowane w działalność operacyjną oraz ułatwić prowadzenie przez te strony inwestycji koniecznych do rozmieszczenia funkcji objętych wspólnym projektem, w programie realizacji wprowadzono dodatkowy szczebel szczegółowości – koncepcję rodzin. Rodzina stanowi zestaw jednorodnych technologii i elementów operacyjnych, które mają być wdrożone w określonym zakresie geograficznym i ramach czasowych. W odniesieniu do każdej rodziny program realizacji zawiera informacje na temat jej zakresu, zaangażowanych zainteresowanych stron, harmonogramu wdrożenia, współzależności względem innych rodzin i oczekiwanej poprawy skuteczności.

W wydaniu programu realizacji z 2018 r. zdefiniowanych zostało 48 rodzin podzielonych na trzy grupy:

- 36 rodzin podstawowych. Stanowią one usprawnienia operacyjne i technologiczne konieczne na mocy przepisów rozporządzenia w sprawie wspólnego projektu pilotażowego, a ponadto są objęte zakresem tych przepisów;
- 7 rodzin wspomagających. Obejmują one działania wdrożeniowe, które mają zwiększyć ogólną skuteczność zarządzania ruchem lotniczym. Nie są one jednak objęte zakresem wspólnego projektu pilotażowego;
- 5 rodzin uzupełniających. Stanowią one warunki wstępne dla wprowadzenia funkcji w ramach wspólnego projektu pilotażowego, nie wchodzą jednak w zakres samego projektu.

W jaki sposób program realizacji jest wykorzystywany do definiowania priorytetów?

W programie realizacji zawarto koncepcję rozmieszczania, w której wskazano, jakie rodziny są potrzebne w perspektywie krótkoterminowej do zapewnienia terminowej realizacji całego programu. Kierownik procesu realizacji zachęca odpowiednie zainteresowane strony zaangażowane w działalność operacyjną do stosowania tej koncepcji oraz ukierunkowania działań wdrożeniowych na rodziny uznawane za najbardziej pilne. Ponadto w zaproszeniach Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci w ramach instrumentu „Łącząc Europę” z 2016 r. priorytet nadano tym wnioskom o dofinansowanie, które wspierają wdrażanie określonych rodzin w ramach programu realizacji.

Kto monitoruje wykonanie programu?

Za monitorowanie wdrażania programu realizacji odpowiada kierownik procesu realizacji. Co roku gromadzi on informacje od zainteresowanych stron zaangażowanych w działalność operacyjną w celu określenia, które rodziny zostały już wdrożone, które są w trakcie wdrażania, które zostały zaplanowane i które muszą jeszcze zostać zaplanowane. Strony te deklarują także przewidywane daty wdrożenia rodzin. Informacje te pozwalają kierownikowi procesu realizacji określić ilościowo luki w zakresie rozmieszczania, które następnie wykorzystuje się jako podstawę pomiaru postępów we wdrażaniu wspólnego projektu pilotażowego.

Wykaz skrótów

ATFM – zarządzanie przepływem ruchu lotniczego

ATM – zarządzanie ruchem lotniczym

CEF – instrument „Łącząc Europę”

EUROCAE – Europejska Organizacja Wyposażenia Lotnictwa Cywilnego

Eurocontrol – Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej

ICAO – Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego

IFR – przepisy wykonywania lotów według wskazań przyrządów

INEA – Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci

SES – jednolita europejska przestrzeń powietrzna

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

TEN-T – transeuropejska sieć transportowa

Glosariusz

Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci (INEA) – europejska agencja utworzona w 2014 r. przez Komisję Europejską w celu zarządzania technicznym i finansowym wdrażaniem określonych programów UE. Jednym z tych programów jest instrument „Łącząc Europę”.

Analiza efektywności kosztowej – w ogólnym kontekście zaproszeń do składania wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę” analiza efektywności kosztowej ma pozwolić wskazać projekty, w których osiągnięcie określonego poziomu produktów (np. zgodność z odpowiednią normą) pociąga za sobą możliwie jak najmniejsze bieżące koszty netto. W odniesieniu do projektów związanych ze wspólnym projektem pilotażowym kierownik procesu realizacji sporządził ocenę efektywności kosztowej w celu wykazania, jak stosunek kosztów do korzyści w ramach wnioskowanego projektu ma się do stosunku kosztów do korzyści w ramach całego wspólnego projektu pilotażowego. Punktacja 1 w ramach analizy efektywności kosztowej wskazywałaby, że stosunek kosztów do korzyści tego projektu idealnie odpowiada oczekiwaniom określonym w ramach wspólnego projektu pilotażowego.

Centralny plan zarządzania ruchem lotniczym w Europie – główne narzędzie planowania na potrzeby określania priorytetów w zakresie unowocześniania zarządzania ruchem lotniczym, zgodnie z ustaleniami zainteresowanych stron z branży. Ten plan działań jest poddawany ciągłej aktualizacji. Określa się w nim ramy dla działań rozwojowych prowadzonych przez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR przy jednoczesnym uwzględnieniu działań w zakresie rozmieszczania, które mają być realizowane przez wszystkie zainteresowane strony zaangażowane w działalność operacyjną.

Eurocontrol – Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej jest organizacją międzyrządową utworzoną w 1960 r. Celem Eurocontrol jest promowanie bezpiecznych, wydajnych i przyjaznych dla środowiska operacji w ramach ruchu lotniczego w całym regionie europejskim. Obok innych funkcji odgrywa ona również rolę menedżera sieci oraz pomaga Komisji i organowi weryfikującemu skuteczność działania we wdrażaniu systemów skuteczności działania i systemów opłat.

Funkcja zarządzania ruchem lotniczym – zestaw funkcji operacyjnych lub usług w zakresie zarządzania ruchem lotniczym (ATM) odnoszących się do zarządzania trajektorią, przestrzenią powietrzną i lotniskiem lub do wymiany informacji w środowiskach roboczych na trasie, w terminalu, na lotnisku lub w sieci.

Instrument „Łącząc Europę” – instrument finansowania zapewniający pomoc finansową UE na rzecz sieci transeuropejskich w celu wspierania projektów będących

przedmiotem wspólnego zainteresowania w sektorach transportu, telekomunikacji i infrastruktury energetycznej oraz wykorzystywania potencjalnej synergii między tymi sektorami. Oprócz dotacji instrument „Łącząc Europę” zapewnia wsparcie finansowe na rzecz projektów za pośrednictwem innowacyjnych instrumentów finansowych takich jak gwarancje i obligacje projektowe.

Instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej – wszelkie publiczne lub prywatne instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej dla ogólnego ruchu lotniczego.

Interoperacyjność – zestaw właściwości funkcjonalnych, technicznych i operacyjnych wymaganych przez systemy i części składowe europejskiej sieci zarządzania ruchem lotniczym oraz procedury jej działania dla umożliwienia bezpiecznego, jednolitego i skutecznego działania. Interoperacyjność jest osiągnięta poprzez zapewnienie zgodności systemów i części składowych z zasadniczymi wymogami.

Kierownik procesu realizacji SESAR – funkcja ustanowiona na mocy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 409/2013 i formalnie określona w umowie ramowej o partnerstwie. Obejmuje przede wszystkim: opracowywanie, proponowanie, utrzymanie i wdrażanie programu realizacji; ułatwianie kontaktów między zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w działalność operacyjną, od których wymaga się wdrażania wspólnych projektów; zapewnianie wydajnej synchronizacji i ogólnej koordynacji projektów wdrożeniowych i powiązanych inwestycji.

Kontroler ruchu lotniczego – osoba upoważniona do zapewniania służby kontroli ruchu lotniczego.

Menedżer sieci – rola ustanowiona przez Komisję w 2011 r. na potrzeby realizacji kluczowych funkcji na szczeblu ponadnarodowym (na szczeblu sieci) – centralnego zarządzania przepływem ruchu lotniczego, koordynacji wykorzystania ograniczonych zasobów i projektowania europejskiej sieci tras. Rolę menedżera sieci powierzono Eurocontrol na okres do końca 2019 r.

Opóźnienie ATFM na trasie – kluczowy wskaźnik wykonania w zakresie przepustowości. Za pomocą tego wskaźnika mierzy się średnie opóźnienie ATFM na trasie w minutach dla danego lotu, które to opóźnienie można przypisać służbom żeglugi powietrznej. Jest ono wyrażone jako różnica między przewidywanym czasem startu zamówionym przez operatora statku powietrznego w ostatnim złożonym planie lotu a wyliczonym czasem startu przydzielonym przez menedżera sieci.

Projekt badawczy z zakresu zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SESAR) – projekt, który ma na celu poprawę skuteczności zarządzania ruchem lotniczym za sprawą modernizacji i harmonizacji systemów w tej dziedzinie. Modernizacja ta i harmonizacja polegają na określeniu, opracowaniu,

walidacji i wdrożeniu innowacyjnych rozwiązań technologicznych i operacyjnych na potrzeby zarządzania ruchem lotniczym.

Przestrzeń powietrzna ze swobodą planowania tras – określona przestrzeń powietrzna, w której użytkownicy mogą swobodnie planować trasę między zdefiniowanym punktem wejścia i zdefiniowanym punktem wyjścia. W zależności od dostępności przestrzeni powietrznej trasę można planować bezpośrednio z jednego do drugiego punktu lub przez punkty pośrednie (opublikowane lub nieopublikowane), bez odnoszenia się do sieci tras służb ruchu lotniczego. W ramach takiej przestrzeni powietrznej loty wciąż podlegają kontroli ruchu lotniczego.

Rozmieszczanie SESAR – działania i procesy odnoszące się do industrializacji i wdrażania funkcji ATM określonych w centralnym planie zarządzania ruchem lotniczym.

Służba kontroli ruchu lotniczego – służba zapewniana w celu zagwarantowania bezpiecznej separacji między statkami powietrznymi i utrzymywania uporządkowanego przepływu ruchu lotniczego.

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

Sojusz na rzecz Procesu Rozmieszczania SESAR – Sojusz ustanowiono jako konsorcjum zainteresowanych stron początkowo nieposiadające statusu prawnego, podlegające postanowieniom ramowej umowy o partnerstwie i umowy o współpracy wewnętrznej. W styczniu 2018 r. Sojusz zmienił swój status i stał się niedochodowym stowarzyszeniem międzynarodowym. Pełni on funkcję kierownika procesu realizacji SESAR na lata 2014–2020.

Systemy skuteczności działania i opłat – system skuteczności działania ustanawia wiążące cele dla instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej w kluczowych obszarach skuteczności działania, takich jak bezpieczeństwo, środowisko, przepustowość przestrzeni powietrznej i efektywność kosztowa. W systemie opłat natomiast określa się zasady obliczania stawek jednostkowych pobieranych od użytkowników przestrzeni powietrznej za zapewnianie służb żeglugi powietrznej.

Użytkownicy przestrzeni powietrznej – operatorzy statków powietrznych, cywilnych (komercyjne linie lotnicze i lotnictwo ogólne) lub wojskowych.

Wspólne projekty – regulacje UE nakładające obowiązek rozmieszczania zestawu funkcji ATM w terminowy, skoordynowany i zsynchronizowany sposób, tak aby umożliwić osiągnięcie zasadniczych zmian operacyjnych. We wspólnych projektach

wskazuje się funkcje ATM, które osiągnęły odpowiedni poziom industrializacji i stopień zaawansowania umożliwiające ich wdrożenie i które wymagają zsynchronizowanego rozmieszczania.

Wspólne Przedsięwzięcie SESAR – partnerstwo publiczno-prywatne ustanowione w celu zarządzania działaniami w fazie opracowywania projektu SESAR. Celem Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR jest promowanie unowocześnienia europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym przez 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 pilotażowy wspierający wdrażanie centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym w Europie. W projekcie wskazano 6 funkcji ATM. Został on przyjęty na mocy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 716/2014.

Zarządzanie przepływem ruchu lotniczego – funkcja ustanowiona w celu zapewniania bezpiecznego, uporządkowanego i sprawnego przepływu ruchu lotniczego. Obejmuje ona zestaw zasad i procedur opracowanych w celu optymalnego wykorzystania dostępnych zdolności służby kontroli ruchu lotniczego oraz zapewnienia, by wolumen ruchu odpowiadał zdolnościom zadeklarowanym przez odpowiednie instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej.

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

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=50455>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=50505>

Zespół kontrolny

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

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II – której przewodniczy członek Trybunału Iliana Ivanova – zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, 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, Romuald Kayibanda, David Boothby i Maria Pia Brizzi.



Od lewej: Patrick Weldon, Luis De La Fuente Layos, Romuald Kayibanda, Pietro Puricella, Afonso Malheiro, Maria Pia Brizzi, George Pufan, Mircea Radulescu.

W ramach niniejszej kontroli Trybunał dokonał przeglądu działań podjętych przez UE w ramach fazy rozmieszczania projektu SESAR. Projekt ten stanowi technologiczny filar inicjatywy dotyczącej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) i ma na celu harmonizację i modernizację zarządzania ruchem lotniczym w Europie. Ogólnie rzecz ujmując, Trybunał ustalił, że interwencja regulacyjna UE polegająca na wprowadzeniu wspólnych projektów wniosła wartość dodaną. Stwierdził jednak, że finansowanie ze środków UE na rzecz unowocześnienia zarządzania ruchem lotniczym w dużej części nie było konieczne, a w zarządzaniu środkami finansowymi występują pewne niedociągnięcia. Trybunał sformułował szereg zaleceń pod adresem Komisji Europejskiej z myślą o usprawnieniu wsparcia na rzecz unowocześnienia zarządzania ruchem lotniczym.



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

© Unia Europejska, 2019

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

PDF ISBN 978-92-847-2162-7 doi:10.2865/521946 QJ-AB-19-007-PL-N

HTML ISBN 978-92-847-2149-8 doi:10.2865/717568 QJ-AB-19-007-PL-Q