KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.9.2024 r.
COM(2024) 430 final

2013/0186 (COD)

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

dotyczący

stanowiska Rady w kwestii przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

2013/0186 (COD)

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

dotyczący

stanowiska Rady w kwestii przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. PRZEBIEG PROCEDURY

Data przekazania wniosku Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (dokument COM(2013)0410 final – 2013/0186 COD):	11 czerwca 2013 r.
Data wydania opinii przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny:	11 grudnia 2013 r. (pierwotny wniosek) i 2 grudnia 2020 r. (zmieniony wniosek).
Data uchwalenia stanowiska Parlamentu Europejskiego w pierwszym czytaniu:	12 marca 2014 r.
Data przekazania zmienionego wniosku:	22 września 2020 r.
Data przyjęcia stanowiska Rady:	26 września 2024 r.

2. PRZEDMIOT WNIOSKU KOMISJI

Wniosek ma na celu reformę ram prawnych jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w celu poprawy ogólnej efektywności sposobu, w jaki europejska przestrzeń powietrzna i zapewnianie służb żeglugi powietrznej są regulowane, organizowane i zarządzane. Celem wniosku jest również dostosowanie przedmiotowego rozporządzenia do rozporządzenia (UE) 2018/1139 (rozporządzenie w sprawie EASA), w szczególności w celu rozwiązania problemu nakładania się przepisów.

3. UWAGI DOTYCZĄCE STANOWISKA RADY

Stanowisko Rady przyjęte w pierwszym czytaniu w pełni odzwierciedla porozumienie polityczne osiągnięte przez Parlament Europejski i Radę w dniu 5 marca 2024 r. Komisja akceptuje ogólne porozumienie. Główne punkty tego porozumienia to:

- Krajowe organy nadzorujące muszą być niezależne, w szczególności w zakresie podejmowania decyzji, od instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (ANSP). Jeżeli nie są one prawnie odrębne od tych instytucji, ale tylko oddzielone

funkcjonalnie, państwa członkowskie muszą poinformować Komisję o środkach podjętych w celu spełnienia wymogów niezależności. Krajowe organy nadzorujące mogą być połączone z właściwym organem krajowym, pod warunkiem że decyzje podejmują niezależnie. Państwa członkowskie muszą zapewnić, aby personel spełniał określone wymogi w zakresie niezależności. Przepisy te, mimo iż zapewniają niższy poziom ambicji w porównaniu z wnioskiem Komisji, zaostrzają jednak wymogi w porównaniu z obecną sytuacją.

- Istnieje jeden certyfikat dla instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, obejmujący zarówno wymogi bezpieczeństwa, jak i wymogi ekonomiczne na potrzeby certyfikacji. Właściwe organy krajowe są odpowiedzialne za wydawanie certyfikatu i nadzorowania przestrzegania jego warunków. Krajowe organy nadzorujące muszą przedstawić właściwemu organowi krajowemu swoją ocenę spełnienia wymogów ekonomicznych na potrzeby certyfikacji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Państwa członkowskie mogą zdecydować, że taką oceną zajmuje się właściwy organ krajowy. Z zastrzeżeniem warunków określonych w obowiązującym rozporządzeniu w sprawie EASA państwa członkowskie mogą zezwolić na zapewnianie służb żeglugi powietrznej przez wojsko bez certyfikacji, jeżeli wojsko oferuje takie usługi głównie w wojskowym ruchu lotniczym. Przepisy te utrzymują zatem istniejące wymogi dotyczące certyfikacji, a jednocześnie przewidują możliwość zwiększenia roli krajowych organów nadzorujących.
- Wyznaczone instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego muszą spełniać wymogi rozporządzenia EASA w zakresie certyfikacji. Ponadto muszą one również spełniać wymogi dotyczące bezpieczeństwa narodowego i obronności, a także wymogi dotyczące głównego miejsca prowadzenia działalności oraz własności i kontroli, co jest zgodne z wymogami dotyczącymi udzielania zamówień na inne służby żeglugi powietrznej. Wyznaczenie instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego nie może podlegać warunkom, które pociągałyby za sobą ograniczenie swobody świadczenia usług lub swobody przedsiębiorczości nieuzasadnione zasadnym celem interesu ogólnego i nieproporcjonalne do tego celu. Odzwierciedla to postanowienia Traktatu i powiązane orzecznictwo. Ponadto państwa członkowskie muszą okresowo oceniać prawa i obowiązki instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego oraz ich przestrzeganie, co – choć w mniej ambitny sposób niż przewidziano we wniosku Komisji – zaostrza wymogi dotyczące nadzoru nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej w porównaniu z obecnie obowiązującymi przepisami.
- Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej mogą korzystać z usług innych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Możliwość ta nie została przewidziana we wniosku Komisji. Jest ona jednak uzależniona od zapewnienia przez te inne instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej zgodności z przepisami rozporządzenia w sprawie EASA. Ponadto współpraca musi być prowadzona zgodnie z wymogami dotyczącymi zamówień zawartymi w niniejszym rozporządzeniu, w tym, w stosownych przypadkach, z horyzontalnymi przepisami unijnymi dotyczącymi udzielania zamówień.
- Państwa członkowskie mogą wyznaczyć instytucję zapewniającą służby meteorologiczne na zasadzie wyłączności. Jednocześnie w rozporządzeniu przewidziano nadzór gospodarczy nad tymi instytucjami w ramach systemu skuteczności działania w przypadku wyznaczenia.

- Wyznaczone instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego mogą podjąć decyzję o zamawianiu służb pomocniczych (służby łączności, nawigacji i dozorowania, służby informacji lotniczej, służby dostarczania danych o ruchu lotniczym i służby meteorologiczne) na warunkach rynkowych lub w drodze innych umów, jeżeli nie mają zastosowania przepisy horyzontalne dotyczące udzielania zamówień (dyrektywy 2014/24/UE i 2014/25/UE). W związku z tym nadal pierwszeństwo mają przepisy horyzontalne dotyczące udzielania zamówień. Jeśli chodzi o terminalowe służby ruchu lotniczego na potrzeby kontroli lotniska i kontroli zbliżania, państwa członkowskie mogą zezwolić na udzielanie zamówień na warunkach rynkowych. W takim przypadku specyfikacja istotnych warunków zamówienia musi zawierać wymogi dotyczące jakości zapewnianych służb, zgodnie z celami wniosku Komisji. Państwa członkowskie muszą podjąć odpowiednie środki w celu uniknięcia subsydiowania skrośnego między zamówionymi służbami a innymi służbami, co jest zgodne z celami Komisji w postaci unikania zakłóceń konkurencji. W odniesieniu do niektórych instytucji zapewniających globalne służby satelitarne przewidziano odstępstwo od wymogów dotyczących instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej odnośnie do miejsca prowadzenia działalności oraz własności i kontroli w celu uwzględnienia sytuacji w zakresie zapewniania służb w Unii w momencie przyjęcia rozporządzenia. Zgodnie z celami wniosku Komisji instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego wyznaczone w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia nie podlegają niektórym przepisom dotyczącym systemów skuteczności działania i opłat, w szczególności nie mają obowiązku przedkładania planu skuteczności działania wraz z docelowymi parametrami skuteczności działania.
- Instytucje świadczące centralne usługi informacyjne (CIS) muszą spełniać wymogi w zakresie bezpieczeństwa narodowego i obronności oraz wymogi dotyczące głównego miejsca prowadzenia działalności oraz własności i kontroli, które są zgodne z wymogami mającymi zastosowanie do instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. W przypadku gdy CIS są świadczone przez jedną instytucję, podstawą ceny tych usług muszą być koszty, natomiast może ona uwzględniać marżę. W przypadku gdy CIS nie są świadczone przez jedną instytucję, poszczególne CIS muszą być świadczone nieodpłatnie. Jest to zgodne z celem wniosku Komisji, jakim jest uregulowanie usługi monopolistycznej.
- Państwa członkowskie mogą kontynuować współpracę w zakresie przestrzeni powietrznej w odniesieniu do już ustanowionych funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, pod warunkiem że pozostaje to bez wpływu na skuteczne wdrożenie rozporządzenia oraz że związane z tym koszty są zgłaszane odrębnie.
- W rozporządzeniu ustanawia się niezależną i bezstronną doradczą Radę ds. Weryfikacji Skuteczności Działania, która ma wspierać Komisję w wykonywaniu jej zadań związanych z systemami skuteczności działania i opłat. Rozporządzenie ustanawia również Radę ds. Współpracy Krajowych Organów Nadzorujących (NCB). Komisja musi zapewnić obsługę sekretariatu PRB i NCB. Koszty związane z PRB, NCB i sekretariatem mają być finansowane z budżetu Unii. Stanowi to znaczące odejście od wniosku Komisji, w którym zaproponowano utworzenie regulacyjnego organu weryfikującego skuteczność działania w ramach Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz inną rolę Komisji we wdrażaniu/egzekwowaniu systemów skuteczności działania i opłat. Niemniej jednak powinno to przynieść pewne usprawnienia w egzekwowaniu systemu skuteczności działania i zapewnić niezbędną stabilność w regulacji służb żeglugi powietrznej.

- W wyniku ustanowienia PRB i NCB odpowiednie zmiany w rozporządzeniu w sprawie EASA zostały usunięte. Rozporządzenie w sprawie EASA jest obecnie zmieniane w celu wprowadzenia pewnych ograniczonych korekt odniesień do rozporządzenia w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, dostosowania definicji między tymi dwoma rozporządzeniami oraz aktualizacji przepisów dotyczących certyfikacji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej.
- Jeżeli chodzi o systemy skuteczności działania i opłat, w rozporządzeniu utrzymano różne role i obowiązki państw członkowskich, krajowych organów nadzorujących, Komisji i PRB, a także główne elementy istniejących ram prawnych, w tym te zawarte w przepisach wykonawczych. Porozumienie wnosi pewną wartość dodaną w obowiązujące przepisy i doprecyzowuje istniejące ramy prawne. W szczególności proces oceny został usprawniony w porównaniu z obowiązującymi przepisami. Z zastrzeżeniem przyjęcia przez Komisję odpowiednich wskaźników krajowe plany skuteczności działania obejmowałyby również wiążące docelowe parametry skuteczności działania dla służb terminalowych w kluczowym obszarze skuteczności działania dotyczącym klimatu i środowiska. Komisja musi przeprowadzić studium wykonalności dotyczące modulacji opłat za trasowe służby żeglugi powietrznej w celu wspierania skuteczniejszej realizacji celów środowiskowych i klimatycznych przez użytkowników przestrzeni powietrznej. Na podstawie wyników tego studium Komisja zdecyduje, czy przyjąć akt wykonawczy w celu jednolitego stosowania takiej modulacji.
- W rozporządzeniu wymieniono dziewięć funkcji sieci: projektowanie i wykorzystanie struktur przestrzeni powietrznej; zarządzanie przepływem ruchu lotniczego; koordynowanie ograniczonych zasobów; ułatwianie delegowania zapewniania służb; zapewnienie przepustowości kontroli ruchu lotniczego; zarządzanie sytuacjami kryzysowym w sieci; przypisywanie opóźnień ATFM; zarządzanie planowaniem, monitorowaniem i koordynacją działań wdrożeniowych w zakresie wdrażania infrastruktury w europejskiej sieci ATM; monitorowanie funkcjonowania infrastruktury europejskiej sieci ATM. Wykaz funkcji sieci jest wyczerpujący i obejmuje wszystkie aspekty niezbędne do zarządzania siecią. W rozporządzeniu wyjaśniono, że realizacja funkcji sieci leży w gestii państw członkowskich i wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron przy udziale menedżera sieci. Rozporządzenie określa zadania menedżera sieci i jego główne metody pracy, w tym wspólny proces podejmowania decyzji. Ustanawia ono Radę ds. Zarządzania Siecią w celu zarządzania realizacją funkcji sieci. Przepisy te precyzują różne role i obowiązki oraz przyznają Komisji odpowiednie uprawnienia do przyjmowania szczegółowych przepisów wykonawczych.
- Rozporządzenie zawiera wymogi i warunki dotyczące wymiany i udostępniania danych operacyjnych na potrzeby ruchu cywilnego. Komisja jest uprawniona do określenia dalszych szczegółów w przepisach wykonawczych. Uprawnienie to obejmuje przyjęcie ogólnych zasad i wspólnych reguł ustalania cen oraz wymogów dotyczących identyfikacji potencjalnych podmiotów wchodzących na rynek, czyli podmiotów, które poważnie rozważają zajęcie się zapewnianiem służb żeglugi powietrznej, a więc również potrzebują dostępu do takich danych.
- Komisja musi przyjąć przepisy dotyczące jednolitego wdrażania klasyfikacji przestrzeni powietrznej ICAO. Jest to zgodne z już istniejącym uprawnieniem Komisji.

- Państwa członkowskie mogą czasowo zawiesić stosowanie elastycznego użytkowania przestrzeni powietrznej pod pewnymi warunkami. Warunki te lepiej zdefiniowano w porównaniu z obowiązującymi przepisami.
- Komisja może ustanowić wspólne projekty w oparciu o potrzeby synchronizacji między zainteresowanymi stronami w celu wdrożenia istotnych zmian operacyjnych określonych w centralnym planie ATM, które mają wpływ na całą sieć i charakteryzują się odpowiednim stopniem zaawansowania pod kątem realizacji. Te dodatkowe warunki są zgodne z celami wniosku Komisji.
- Jeżeli chodzi o procedurę komitetową, w przypadku gdy zastosowanie ma procedura sprawdzająca, a komitet nie wydaje opinii, Komisja nie może przyjąć aktu wykonawczego. Odzwierciedla to obowiązujące przepisy.
- W przypadku kilku przepisów termin rozpoczęcia stosowania jest odroczony. W międzyczasie nadal mają zastosowanie odpowiednie obowiązujące przepisy prawne. Taki odroczone rozpoczęcie stosowania pozostaje uzasadnione w stosunku do wprowadzanych zmian.

4. PODSUMOWANIE

Komisja akceptuje wyniki negocjacji międzyinstytucjonalnych i może zatem zaakceptować stanowisko Rady w pierwszym czytaniu.

DEKLARACJE KOMISJI

Komisja złożyła dwie deklaracje jednostronne, które znajdują się w dodatku.

DODATEK

Deklaracje Komisji

I – Jednostronne oświadczenie dotyczące autonomii instytucjonalnej Komisji w odniesieniu do sekretariatu wspierającego prace Rady ds. Weryfikacji Skuteczności Działania (PRB)

Komisja zapewni obsługę sekretariatu PRB, uwzględniając wskazane przez PRB potrzeby, tak aby mogła ona skutecznie wykonywać swoje funkcje określone w rozporządzeniu. Komisja zapewni sekretariatowi wystarczające zasoby do wykonywania tych zadań. Komisja w pełni uznaje potrzebę niezależnego działania PRB. Wymóg, aby sekretariat zapewniał wsparcie PRB bez przyjmowania jakichkolwiek instrukcji, z wyjątkiem udzielanych przez PRB, aby umożliwić jej wypełnianie roli w zakresie przygotowywania treści i ukierunkowania opinii, zaleceń, sprawozdań i materiałów zawierających wytyczne PRB, należy rozumieć jako wynikający z tych ram niezależności. Utworzenie sekretariatu nie może zatem naruszać zasad autonomii organizacyjnej i niezależności Komisji.

II - Jednostronne oświadczenie w kwestii finansowania zasobów ludzkich na potrzeby jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz lokalizacji sekretariatu ds. weryfikacji skuteczności działania

Komisja przypomina, że ostateczne porozumienie osiągnięte przez współprawodawców w kwestii zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej znacząco zmodyfikowało podział zadań między organem weryfikującym skuteczność działania i Komisją, a także sposób zarządzania w odniesieniu do tego organu. Zadania przypisane Komisji są szersze w porównaniu z jej pierwotnym wnioskiem, ponieważ to Komisja (a nie PRB ustanowiona w ramach Agencji) odpowiadałaby za wszystkie decyzje i korzystałaby z doradztwa Rady ds. Weryfikacji Skuteczności Działania. Komisja musiałaby ponadto zapewnić obsługę sekretariatu na potrzeby Rady ds. Weryfikacji Skuteczności Działania oraz Rady ds. Współpracy Krajowych Organów Nadzorujących. W rezultacie Komisja potrzebuje w tym kontekście znacznej ilości personelu i zasobów.

Zasoby ludzkie wymagane na mocy ostatecznego porozumienia zatwierdzonego przez współprawodawców nie pozwolą Komisji na przestrzeganie zasady stabilnego zatrudnienia, konieczne będą zatem dodatkowe zasoby, które zostaną zatwierdzone przez Parlament Europejski i Radę w trakcie rocznej procedury budżetowej, wraz z odnośnymi środkami budżetowymi.

Bez dodatkowych środków nie można znaleźć sposobów finansowania niezbędnych kosztów administracyjnych personelu sekretariatu ds. weryfikacji skuteczności działania. Dział 7 „Europejska administracja publiczna” wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 opiera się na zasadzie stabilnego zatrudnienia i nie ma w nim marginesu na finansowanie dodatkowych urzędników i pracowników zewnętrznych. Komisja dokona wewnętrznych przesunięć urzędników niezbędnych do realizacji tej inicjatywy. Jeśli chodzi o dodatkowy potrzebny personel, należałoby jednak utworzyć nową linię budżetową w ramach instrumentu „Łącząc Europę” na potrzeby finansowania pracowników poza limitem przewidzianym w zasadzie stabilnego zatrudnienia.

Komisja będzie dążyć do zawarcia z organizacją Eurocontrol i EASA porozumień w sprawie programu regularnego delegowania pracowników do sekretariatu. Ponadto Komisja będzie dążyć do zawarcia z organizacją Eurocontrol odpowiednich porozumień dotyczących przekazywania odpowiednich informacji.