



TRANSPORT LOTNICZY: JEDNOLITA EUROPEJSKA PRZESTRZEŃ POWIETRZNA

Inicjatywa „Jednolita europejska przestrzeń powietrzna” ma na celu zwiększenie efektywności zarządzania ruchem lotniczym oraz służb żeglugi powietrznej poprzez zmniejszenie fragmentacji europejskiej przestrzeni powietrznej. Ze względu na swój charakter inicjatywa ta ma wymiar ogólnoeuropejski i jest otwarta na państwa ościenne.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

CELE

Inicjatywa jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej ruszyła w 1999 r., aby zarządzanie ruchem lotniczym^[1] mogło stać się skuteczniejsze, a służby żeglugi powietrznej^[2] efektywniejsze dzięki lepszemu zintegrowaniu europejskiej przestrzeni powietrznej. Korzyści płynące z wprowadzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej są ogromne: w porównaniu z 2004 r. inicjatywa ta (która ma zakończyć się w okresie 2030-2035 r.) może zaowocować trzykrotnym powiększeniem się przepustowości przestrzeni powietrznej i obniżeniem o połowę kosztów zarządzania ruchem lotniczym, dziesięciokrotną poprawą bezpieczeństwa i redukcją o 10 % wpływu lotnictwa na środowisko naturalne^[3].

OSIĄGNIĘCIA

Inicjatywa jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej powstała w odpowiedzi na opóźnienia w żegludze powietrznej, których szczyt przypadł w Europie na późne lata dziewięćdziesiąte. Inicjatywa ma na celu ograniczenie fragmentaryzacji europejskiej przestrzeni powietrznej (między państwami członkowskimi, użytkownikami cywilnymi i wojskowymi oraz technologiami), co ma zaowocować jej większą przepustowością oraz skutecznością zarządzania ruchem lotniczym i efektywnością służb żeglugi powietrznej. Ze względu na swój charakter inicjatywa ma wymiar ogólnoeuropejski

[1] Zarządzanie ruchem lotniczym zapewnia bezpieczny i efektywny ruch statków powietrznych podczas wszystkich etapów operacji (obejmuje ono służby ruchu lotniczego, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego).

[2] Służby żeglugi powietrznej oznaczają wszelkie służby świadczące usługi na potrzeby żeglugi powietrznej, w tym służby ruchu lotniczego, służby łączności, nawigacji i dozoru, służby meteorologiczne oraz służby informacji lotniczej.

[3] Są to „oficjalne” cele jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, lecz ich pochodzenie jest niejasne.



i w jej wdrażaniu mogą uczestniczyć również państwa ościennie. W praktyce jednolita europejska przestrzeń powietrzna powinna zaowocować ograniczeniem czasów przelotu (ze względu na krótsze trasy i mniej opóźnień), a w rezultacie – niższymi kosztami lotów i ograniczeniami emisji zanieczyszczeń przez statki powietrzne. Pierwszy zestaw wspólnych wymogów ustanawiających jednolitą europejską przestrzeń powietrzną przyjęto w 2004 r. Obejmował on [rozporządzenie \(WE\) nr 549/2004](#) ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, [rozporządzenie \(WE\) nr 550/2004](#) w sprawie zapewniania służby żeglugi powietrznej, [rozporządzenie \(WE\) nr 551/2004](#) w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej^[4] oraz [rozporządzenie \(WE\) nr 552/2004](#) w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym. Ramy te zmieniono w 2009 r. w celu włączenia w nie mechanizmów opartych na skuteczności działania ([rozporządzenie \(WE\) nr 1070/2009](#)). Zmianie tej towarzyszyło również rozszerzenie przepisów UE dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa (oraz odnośnych kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego) o zarządzanie ruchem lotniczym, służby żeglugi powietrznej i bezpieczeństwo funkcjonowania portów lotniczych^[5]. Jednocześnie wiele przepisów wykonawczych oraz norm technicznych zostało przyjętych albo przez Komisję w drodze procedury komitetowej, albo – rzadziej – przez ustawodawcę^[6].

Przywołane kompleksowe ramy regulacyjne w znaczący sposób sprzyjały restrukturyzowaniu europejskiej przestrzeni powietrznej oraz zapewnianiu służb żeglugi powietrznej. Doprowadziły one m.in. do: rozdzielenia funkcji regulacyjnych i świadczenia usług, dużo większej elastyczności w cywilnym i wojskowym użytkowaniu przestrzeni powietrznej, interoperacyjności urządzeń, zharmonizowanej klasyfikacji górnej przestrzeni powietrznej^[7], wspólnego systemu opłat dla służb żeglugi powietrznej oraz wspólnych wymogów licencyjnych dla kontrolerów ruchu lotniczego. Ponadto ustanowiono najważniejsze elementy tworzące strukturę jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej:

- Zgodnie z systemem skuteczności działania^[8] wiążące cele skuteczności działania w najważniejszych obszarach, takich jak bezpieczeństwo^[9], środowisko naturalne, przepustowość i opłacalność, a także zachęty, mają na celu poprawę ogólnej skuteczności zarządzania ruchem lotniczym i efektywności służb żeglugi powietrznej. Komisja przyjmuje cele skuteczności działania w drodze procedury komitetowej^[10]. Organ weryfikujący skuteczność działania powoływany przez Komisję pomaga w przygotowaniu tych celów i monitoruje wdrożenie systemu skuteczności działania.

[4]Od portu lotniczego do portu lotniczego, ponieważ porty lotnicze stanowią punkty wyjściowe i docelowe przestrzeni powietrznej. Takie podejście określa się podejściem „od drzwi do drzwi” (gate-to-gate).

[5]Na mocy [rozporządzenia nr 1108/2009](#) Parlamentu Europejskiego i Rady (WE).

[6]Sytuacja taka miała miejsce w przypadku [dyrektywy 2006/23/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie wspólnotowej licencji kontrolera ruchu lotniczego.

[7]Przestrzeń powietrzną dzieli się na klasy zgodnie z definicjami zawartymi w podpisanej w Chicago Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, którym to klasom nadano oznaczenia od A do G. Zasady wykonywania lotów i zapewniane usługi różnią się w zależności od klasy przestrzeni powietrznej.

[8]Ustanowiony w [rozporządzeniu Komisji \(UE\) nr 691/2010](#).

[9]Stan na rok 2015.

[10]Pierwszy okres odniesienia dla systemu skuteczności działania obejmował lata kalendarzowe 2012-2014. Poczynając od 2015 r. każdy okres odniesienia obejmuje pięć lat kalendarzowych.



- Rolą menedżera sieci (obecnie Eurocontrol^[11]) jest poprawa skuteczności sieci lotniczej UE. Zajmuje się on funkcją sieciową, o której należy stanowić w sposób scentralizowany, tak jak ma to miejsce w przypadku planowania europejskiej sieci tras, zarządzania przepływem ruchu lotniczego i koordynowania częstotliwości radiowych wykorzystywanych przez ogólny ruch lotniczy.
- Funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej mają stanowić odpowiedź na fragmentację europejskiej przestrzeni powietrznej, ponieważ została ona zrestrukturyzowana w oparciu o przepływ ruchu, a nie o granice między państwami. Ma to umożliwić zacieśnioną współpracę (tj. lepsze zarządzanie przestrzenią powietrzną, optymalizację sieci tras oraz ekonomię skali poprzez zintegrowanie służb) lub nawet fuzje usługodawców działających na terenie różnych państw, co obniży koszty służb żeglugi powietrznej. W ramach każdego funkcjonalnego bloku przestrzeni państw członkowskie muszą wspólnie wyznaczać co najmniej jednego dostawcę usług dla ruchu lotniczego^[12]. Do tej pory uzgodniono dziewięć funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej obejmujących 31 państw^[13].
- Wspólne przedsięwzięcie w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR), utworzone w 2007 r., zarządza aspektami technologicznymi i przemysłowymi jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, tj. rozwojem i wdrożeniem nowego europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym. Całkowity szacowany koszt fazy rozwojowej programu SESAR (na lata 2008-2024) wynosi 3,7 mld EUR i będzie on rozdzielony równo pomiędzy UE, Eurocontrol i przemysł. Faza wdrożeniowa (tj. zakrojona na szeroką skalę instalacja nowego systemu w latach 2015-2035) może wymagać kwoty około 30 mld EUR, która ma być sfinansowana przez sektor lotnictwa (90 %) i UE (10 %).

Wydaje się zatem, że pomimo wahań rocznych skuteczność zarządzania ruchem lotniczym w Europie poprawia się. Średni czas opóźnień przepływu w ruchu lotniczym na trasie zmniejszył się z 1,43 minuty na lot w 2008 r. do 0,86 minuty w 2016 r. (przy obecnym celu w zakresie skuteczności działania na poziomie 0,5 minuty opóźnienia na lot). W przypadku średniego czasu opóźnień przepływu w ruchu lotniczym w momencie przylotu do portu lotniczego odnotowano taką samą tendencję – czas ten zmniejszył się z 1 minuty na lot w 2008 r. do 0,75 minuty w 2016 r.

[11]Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (Eurocontrol) to ogólnoeuropejska międzyrządowa organizacja cywilno-wojskowa utworzona w 1963 r. w celu utrzymania bezpieczeństwa w obszarze zarządzania ruchem lotniczym. Eurocontrol zrzesza 41 umawiających się państw. Istnieje umowa o współpracy pomiędzy Eurocontrol a Unią Europejską dotycząca wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. W 2011 r. Komisja ustanowiła Eurocontrol pierwszym „menedżerem sieci” jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej do końca 2019 r. Eurocontrol został również wyznaczony na pierwszy organ weryfikujący skuteczność działania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w latach 2010-2016.

[12]Służby ruchu lotniczego oznaczają rozmaite służby informacji powietrznej, służby ostrzegawcze, służby doradcze ruchu lotniczego oraz służby kontroli ruchu lotniczego.

[13]Wszystkie państwa członkowskie UE oraz Bośnia i Hercegowina, Norwegia, Szwajcaria i Zjednoczone Królestwo. Niemniej jednak wspomniane funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej (ustanowione w drodze wzajemnego porozumienia państw w oparciu o podejście oddolne) nadal w większości definiują granice państw i bloki te niekoniecznie odzwierciedlają przepływy ruchu.



Również średnie wydłużenie bezpośredniej trasy lotu w płaszczyźnie poziomej^[14] – na podstawie ostatniego przedstawionego planu lotu – wykazuje tendencję spadkową i zmniejszył się z 5,03 % w 2009 r. do 4,82 % w 2016 r. (tj. pokonywane trasy były średnio o 4,82 % dłuższe niż „najbardziej bezpośrednie trasy”), przy obecnym celu w zakresie skuteczności działania na poziomie 4,1 %. Poprawił się również stosunek kosztów do efektywności. Chociaż zapotrzebowanie na ruch jest niższe od planowanego, co wiąże się z dochodami mniejszymi od planowanych, koszt trasowy na jednostkę usługową lotu (w wartościach rzeczywistych) w obrębie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej obniżył się w okresie 2009-2014^[15] o 16,7 %.

Warto zauważyć, że poprawa sytuacji wynika częściowo z mniejszego ruchu w związku ze spowolnieniem gospodarczym (natężenie ruchu w 2016 r. było dalekie od tego zarejestrowanego w 2008 r.). Ponieważ natężenie ruchu od połowy 2013 r. rośnie, obecne tendencje prawdopodobnie nie wystarczą, aby zrealizować (bardzo ambitne) cele jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej^[16]. Tak naprawdę pełna integracja europejskiej przestrzeni powietrznej jest wciąż daleka od urzeczywistnienia, pomimo postępu poczynionego przez ostatnie dziesięć lat. Inicjatywa jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (która raczej nie zostanie w pełni zrealizowana do okresu 2030-2035 r.) napotyka trudności i opór, w szczególności ze względu na ogromny zakres. W czerwcu 2013 r. Komisja przedstawiła nowy zestaw przepisów mających na celu rozwiązanie problemu efektywności i skuteczności działania oraz obecnego, nie w pełni optymalnego układu instytucjonalnego. Wnioski te są nadal przedmiotem dyskusji^[17].

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament zawsze dążył do tego, aby eliminować przeszkody we wdrażaniu inicjatywy jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, przyjmując pragmatyczne podejście. W związku z tym, nawet gdy państwa członkowskie były jeszcze niechętnie do podejmowania tej kwestii, zdecydowanie nalegał na konieczność bliskiej współpracy sektorów cywilnego i wojskowego w kontekście elastycznego użytkowania przestrzeni powietrznej, co zakończyło się powodzeniem. Parlament zaproponował również utworzenie branżowego organu konsultacyjnego, aby umożliwić zainteresowanym stronom doradzenie Komisji w kwestiach technicznych związanych z jednolitą europejską przestrzenią powietrzną. Ponadto Parlament zawsze podkreślał też kluczową rolę, jaką w realizacji inicjatywy jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej ma do odegrania Eurocontrol, oraz opowiadał się za potrzebą zacieśnienia współpracy z państwami ościennymi celem rozszerzenia omawianej inicjatywy poza granice UE.

[14] Jest to różnica między faktycznie pokonaną trasą (między terminalem odlotu i przylotu z uwzględnieniem promienia 30 mil morskich wokół portów lotniczych) a trasą bezpośrednią, co daje odległość „przebytą w nadmiarze”.

[15] Należy jednak zauważyć, że w 2009 r. koszt na jednostkę usługową był szczególnie wysoki (koszt na jednostkę usługową stosuje się do określania wysokości opłat uiszczanych przez linie lotnicze za usługi zarządzania ruchem lotniczym).

[16] Na przykład obecne cele w zakresie skuteczności działania dotyczące efektywności pod względem kosztów powinny przyczynić się do obniżenia w okresie 2015-2019 kosztu na jednostkę usługową o kolejne 15,5 %.

[17] Zob. stanowisko Parlamentu w pierwszym czytaniu z dnia 12 marca 2014 r. ([Dz.U. C 378 z 9.11.2017, s. 546](#)) i sprawozdanie Komisji z dnia 16 grudnia 2015 r. (COM(2015)0663).



Ponieważ główne cele jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej nie zostały jeszcze osiągnięte, Parlament apeluje obecnie do Komisji o zmianę podejścia z oddolnego na odgórne w celu przewyciężenia jakiegokolwiek utrzymującej się powściągliwości i przyspieszenia procesu realizacji inicjatywy, zwłaszcza w odniesieniu do programu SESAR i funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej.

Najważniejsze decyzje podjęte w tym względzie przez Parlament obejmują:

- rezolucję ustawodawczą z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie wspólnego tekstu zatwierdzonego przez komitet pojednawczy i dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej^[18];
- rezolucję ustawodawczą z dnia 25 marca 2009 r. w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 549/2004, (WE) nr 550/2004, (WE) nr 551/2004 oraz (WE) nr 552/2004 w celu poprawienia skuteczności działania i zrównoważonego rozwoju europejskiego systemu lotnictwa^[19];
- rezolucję z dnia 23 października 2012 r. w sprawie wykonania przepisów dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej^[20];
- rezolucję z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona)^[21]; po pierwszym czytaniu w Parlamencie, w dniu 24 września 2019 r. Komisja Transportu i Turystyki (TRAN) zdecydowała się rozpocząć negocjacje międzyinstytucjonalne w sprawie tego dossier.

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

[18][Dz.U. C 96 E z 21.4.2004, s. 100.](#)

[19][Dz.U. C 117 E z 6.5.2010, s. 234.](#)

[20][Dz.U. C 68 E z 7.3.2014, s. 15.](#)

[21][Dz.U. C 378 z 9.11.2017, s. 546.](#)

