

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona)”

[COM(2020) 579]

oraz

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1139 w odniesieniu do zdolności Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego do działania jako organ weryfikujący skuteczność działania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej”

[COM(2020) 577]

(2021/C 56/07)

Sprawozdawca generalny: **Dumitru FORNEA**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 26–27.10.2020 Parlament Europejski, 22.10.2020
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Decyzja Prezydium	28.10.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	2.12.2020
Sesja plenarna nr	556
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	198/21/34

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ceni wysiłki Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i wyspecjalizowanych instytucji UE mające na celu znalezienie nowych rozwiązań prawnych i administracyjnych, które mogą zapewnić zrównoważony rozwój systemu transportu lotniczego z korzyścią dla wszystkich obywateli, użytkowników przestrzeni powietrznej i środowiska. Wszyscy zgadzamy się co do tego, że konieczne jest zapewnienie bezpieczeństwa ruchu lotniczego, poprawa ogólnej skuteczności działania, skalowalności i odporności zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej; popieramy również cel jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) polegający na stworzeniu spójnej ogólnoeuropejskiej sieci oraz coraz bardziej zintegrowanego i technologicznie zmodernizowanego zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej.

1.2. Wiele zainteresowanych stron z zadowoleniem przyjmuje zmieniony wniosek Komisji Europejskiej o przekształcenie dotyczący jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Uważa się, że jest on niezbędny do osiągnięcia celów wyznaczonych przez Komisję, a mianowicie redukcji emisji CO₂, mniejszych opóźnień na ziemi (porty lotnicze) i większej efektywności kosztowej świadczenia usług zarządzania ruchem lotniczym. Cele te znajdują również potwierdzenie w innych sprawozdaniach, takich jak sprawozdanie grupy mędrców na temat przyszłości jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej z 2019 r.⁽¹⁾

1.3. Przedstawiony zmieniony wniosek o przekształcenie dotyczący jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej to zaktualizowane ramy regulacyjne, których zadaniem jest osiągnięcie pierwotnych celów SES w zakresie redukcji emisji CO₂, zmniejszenia opóźnień i poprawy efektywności kosztowej świadczenia usług zarządzania ruchem lotniczym. Jednak nawet jeśli wniosek Komisji jest lepszy w porównaniu z obowiązującym rozporządzeniem, pozostaje niejasne, czy projekt jest wystarczający, aby osiągnąć pierwotne cele SES. Dlatego sugerujemy rozpoczęcie dyskusji zmierzającej do wyjaśnienia ambitnych celów nowego rozporządzenia SES.

⁽¹⁾ <https://www.sesarju.eu/node/3330>

1.4. Należy sprecyzować funkcję menedżera sieci. W szczególności ogólny zakres i jego wpływ na planowanie linii lotniczych, zarządzanie przepustowością, projektowanie przestrzeni powietrznej, środowisko i ustalanie priorytetów popytu.

1.5. Wszystkie zainteresowane strony w lotnictwie powinny być zaangażowane w podejmowanie ważnych decyzji. We wniosku ramowym należy uwzględnić zasadę merytorycznych konsultacji.

1.6. Istnieje obawa, że ambitne cele tego wniosku są zbyt szerokie, w związku z czym środki ochrony środowiska należy dalej przemyśleć i rozwinąć poza tym wnioskiem. Taka dodatkowa polityka powinna uwzględniać wszystkie odpowiednie środki na rzecz zrównoważonego rozwoju w lotnictwie, w tym wprowadzenie i integrację zrównoważonych paliw lotniczych. Podczas tych debat należy ocenić skuteczność modulacji opłat w celu zachęcenia linii lotniczych do zachowań ekologicznych.

1.7. Sektor zarządzania ruchem lotniczym może przyczynić się do ogólnej redukcji emisji CO₂, a efektywne wykorzystanie technologii w zrównoważony sposób może ograniczyć emisje CO₂ w lotnictwie. Podejście to należy uznać za sposób na dalsze zmniejszenie wpływu przemysłu lotniczego. Uznaje się, że technologie takie jak zrównoważone paliwa lotnicze mogą znacznie zmniejszyć emisje CO₂, o wiele bardziej niż można to osiągnąć dzięki przedmiotowemu wnioskowi.

1.8. We wniosku nie uwzględniono dramatycznego wpływu pandemii COVID-19 na branżę lotniczą. Konkretnie rzecz biorąc, przewidziana w nim zachęta do zmian strukturalnych może spowodować dalsze rozdrobnienie i większą złożoność w czasie, gdy branża potrzebuje stabilności, aby się odbudować. Dlatego potrzebne są dalsze analizy i rozważania, aby odpowiednio uwzględnić społeczne i gospodarcze skutki pandemii COVID-19 zarówno dla pracowników, jak i usługobiorców. Ponadto cel wniosku, jakim jest zwiększenie przepustowości w sektorze zarządzania ruchem lotniczym, stał się mniej istotny, ponieważ ruch lotniczy znacznie się zmniejszył od czasu wybuchu pandemii COVID-19. Z aktualnych szacunków Eurocontrol wynika, że powrót do natężenia ruchu z 2019 r. prawdopodobnie nastąpi w 2024 r. ⁽²⁾

1.9. W odniesieniu do systemu skuteczności, odgórne podejście Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) do przeglądu wyników powinno w znaczący sposób uwzględniać warunki lokalne. Zorganizowany proces dialogu społecznego dotyczący skuteczności działania musi uwzględniać lokalne warunki i czynniki.

1.10. Należy zapewnić niezależność nowego organu regulacyjnego i zachować wyraźne rozgraniczenie między regulacją a świadczeniem usług. W związku z tym należy wprowadzić następujące zmiany do systemu skuteczności działania:

- Kluczowy obszar skuteczności działania odnoszący się do bezpieczeństwa powinien być opracowany na tym samym poziomie, co inne obszary, z użyciem szczegółowych celów i wskaźników UE.
- Na szczeblu lokalnym należy wprowadzić obowiązkowe mechanizmy konsultacji, aby zapewnić odpowiednie zaangażowanie przedstawicieli pracowników w przyjmowanie lokalnych planów skuteczności działania.
- Należy uznać i odpowiednio złagodzić współzależność między różnymi kluczowymi obszarami skuteczności działania.

1.11. Należy zapewnić, aby strukturalny rozdział krajowych organów nadzorczych i właściwych organów krajowych pozwolił uniknąć znaczących konfliktów interesów, które mogłyby wpłynąć na wydajność i opłacalność branży, życie pracowników i bezpieczeństwo przemysłu. Krajowe organy nadzorcze i właściwe organy krajowe muszą działać niezależnie od wszelkich nacisków przemysłowych, ekonomicznych, społecznych lub politycznych, a zatem zgodnie z normami obowiązującymi w państwach członkowskich powinny pozostać w gestii sektora publicznego. Zasady określające procedury selekcji pracowników krajowych organów nadzorczych i właściwych organów krajowych nie powinny pozostawać w sprzeczności ze zwykłymi procesami selekcji urzędników państw członkowskich.

1.12. Funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej (FAB), które przedmiotowy wniosek ma na celu rozwiązać, pomogły stworzyć wspólną kulturę wśród wszystkich partnerów społecznych i ułatwiły poprawę skuteczności działania.

⁽²⁾ Eurocontrol, „Market Update” [10 listopada 2020 r.]. Prezentacja Eamonna Brennana: <https://www.youtube.com/watch?v=-VSQe97wDmc>.

1.13. W odniesieniu do świadczenia usług pomocniczych (służby łączności, nawigacji lub dozoru, służba informacji lotniczej, lotnicze służby meteorologiczne) obawiamy się, że intencja wniosku jest zgodna z poprzednimi propozycjami, SES1 i SES2, dotyczącymi prywatyzacji i fragmentacji sektora, które to propozycje zostały odrzucone między początkowym wnioskiem Komisji a przyjęciem różnych tekstów. Chociaż w procesie SES2 osiągnięto kompromis, obecne podejście nie jest zrównoważone i sprzyja rozdzielaniu usług wsparcia i zastosowaniu zasad rynkowych. Wniosek powinien uwzględniać wyważony pogląd, biorąc pod uwagę negatywne społeczno-gospodarcze konsekwencje takiego podejścia, cel stworzenia sprawnych i skutecznych usług oraz brak woli politycznej wyrażony w poprzednich wnioskach dotyczących SES.

1.14. Podczas procedury ustawodawczej zaleca się odpowiednio uwzględnić niektóre aspekty przedmiotowego wniosku, w szczególności wszelkie propozycje rozdziału lub liberalizacji świadczenia usług. Uznaje się, że czynniki te mogą mieć szkodliwy wpływ na pracowników, zatem w proces ten powinni zostać zaangażowani partnerzy społeczni.

2. Kontekst i uwagi ogólne

2.1. Określony przez Komisję Europejską cel przyjęcia przedmiotowego pakietu legislacyjnego

Komisja dąży do poprawy ogólnej efektywności sposobu organizacji europejskiej przestrzeni powietrznej i jej zarządzania, poprzez zreformowanie monopolu usługodawców ruchu lotniczego. Pakiet jest bardzo opóźniony, a przepisy dotyczące SES nie były aktualizowane od ponad 10 lat. Uwzględniono zmiany w ewolucji zarządzania ruchem lotniczym, a europejska sieć zarządzania ruchem lotniczym musi zostać zreformowana, aby sprostać zarówno ciągłemu wzrostowi ruchu lotniczego w ciągu ostatniego dziesięciolecia, jak i znacznym nieprzewidzianym wahaniom ruchu, takim jak te spowodowane obecną pandemią COVID-19. Wymaga to zmian umożliwiających prowadzenie operacji w najbezpieczniejszych, najbardziej efektywnych kosztowo, wydajnych i przyjaznych środowisku warunkach, a także środków przyczyniających się do redukcji emisji lotniczych, zgodnie z celami Europejskiego Zielonego Ładu. Oznacza to dalszą defragmentację europejskiej przestrzeni powietrznej, zmniejszenie opóźnień, podwyższenie standardów bezpieczeństwa i wydajności lotów, aby zmniejszyć ślad środowiskowy lotnictwa oraz uregulować opłaty związane ze świadczeniem usług monopolistycznych.

Wydajność tras lotniczych można zwiększyć, przyjmując nowe rozwiązania w zakresie technologii cyfrowych. Można to osiągnąć w drodze współpracy i budowania zaufania między krajami Unii Europejskiej i zainteresowanymi stronami z branży.

2.2. Społeczne przyzwolenie na prowadzenie działalności i stosunki ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim

2.2.1. Przedmiotowy wniosek dotyczący SES2+ jest po części przekształceniem poprzedniego wniosku SES2+, w sprawie którego dyskusje utknęły w martwym punkcie z powodu dwustronnego sporu między dwoma państwami członkowskimi. Biorąc pod uwagę podobieństwo treści do poprzednich nieuwieńczonych powodzeniem wniosków dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, nadal istnieje możliwość, że konsensus polityczny nie zostanie osiągnięty. Obawy państw członkowskich tradycyjnie obejmowały kwestie polityczne, obawy o suwerenność, czynniki społeczno-gospodarcze, liberalizację krajowej przestrzeni powietrznej i przymusową prywatyzację. Podczas procedury ustawodawczej zaleca się należyte uwzględnienie tych obaw.

2.2.2. Komisja Europejska twierdzi, że kwestie społeczne zostały uwzględnione w ocenie skutków z 2013 r. dotyczącej pierwotnego wniosku SES2+. Trwa badanie warunków pracy kontrolerów ruchu lotniczego i personelu odpowiedzialnego za elektroniczne systemy bezpieczeństwa ruchu lotniczego, które zostaną uwzględnione podczas opracowywania prawa wtórnego po przyjęciu wniosku dotyczącego SES. Jednak od tego czasu sytuacja społeczna bardzo się zmieniła. Badanie dotyczące warunków pracy kontrolerów ruchu lotniczego i personelu odpowiedzialnego za elektroniczne systemy bezpieczeństwa ruchu lotniczego koncentruje się głównie na aktualnej sytuacji, a opinie partnerów społecznych nie są tak pozytywne w odniesieniu do przyszłych scenariuszy.

2.2.3. Szereg kwestii wynikających z informacji zwrotnych przekazanych przez zainteresowane strony w poprzednich dyskusjach nie zostało uwzględnionych. Obejmują one serię obrad okrągłego stołu, które doprowadziły do deklaracji wysokiego szczebla w sprawie cyfrowej europejskiej przestrzeni powietrznej, oraz istniejące narzędzia konsultacyjne, takie jak sektorowy dialog społeczny dotyczący zarządzania ruchem lotniczym, grupa mędrców i grupa ekspertów SES ds. wymiaru ludzkiego. Biorąc to pod uwagę, nadal istnieje szereg nierozwiązanych problemów społeczno-gospodarczych, w tym wdrażanie nowych technologii i inicjatywa podjęta przez partnerów społecznych w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym w celu opracowania planu działania w zakresie wymiaru społecznego i ludzkiego dla SES.

2.2.4. Wiodące zainteresowane strony z sektora lotnictwa popierają stałą współpracę między państwami członkowskimi, instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej i menedżerem sieci. Prace w ramach inicjatywy SES sprzyjają takiemu transgranicznemu zaangażowaniu. Należy w ich ramach nadal opracowywać środki, dzięki którym można poprawić bezpieczeństwo operacyjne, wydajność i opłacalność, między innymi poprzez udostępnienie programów szkoleń dla personelu, od których zależy urzeczywistnienie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

2.2.5. Częstsze spotkania robocze między jednostkami wojskowej służby ruchu lotniczego w państwach członkowskich oraz stały dialog między cywilną i wojskową służbą ruchu lotniczego mogą prowadzić do wydajniejszych tras lotniczych zarówno z ekonomicznego, jak i zwłaszcza ekologicznego punktu widzenia oraz przynosić korzyści pasażerom/konsumentom.

2.2.6. Ustalanie efektywności środowiskowej będzie musiało być w większym stopniu zależne od konkretnych parametrów niż od samych kosztów. Potrzebna jest reforma, aby zwiększyć znaczenie ekologizacji lotów, a tym samym usług oferowanych przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej i przez menedżera sieci, a także zapewnić jak najlepsze wykorzystanie sieci przez użytkowników przestrzeni powietrznej.

2.3. Uwzględnienie pandemii COVID-19

2.3.1. Przemysł lotniczy najbardziej ucierpiał w wyniku krachu gospodarczego związanym z kryzysem spowodowanym pandemią COVID-19. Z szacunków na poziomie międzynarodowym wynika, że powrót do poziomów ruchu z 2019 r. nastąpi najwcześniej do 2024 r., pod warunkiem że szczepionka na COVID-19 zostanie pomyślnie wprowadzona w pierwszej połowie 2021 r. Biorąc pod uwagę rosnącą presję wywieraną na branżę, aby przywrócić jakąś formę normalnej działalności, wpływ przedmiotowego wniosku musi być w pełni zrozumiały, biorąc pod uwagę proponowane w nim znaczące zmiany strukturalne w europejskim sektorze zarządzania ruchem lotniczym. Wniosek nie powinien ograniczać zdolności sektora zarządzania ruchem lotniczym lub innych sektorów lotnictwa do wznowienia normalnych operacji.

2.3.2. Odnotowuje się brak dostosowań wniosku do kryzysu związanego z COVID-19, co służy podkreśleniu obaw, że we wniosku nie bierze się pod uwagę czynników dotyczących przemysłu lotniczego na świecie po pandemii COVID-19. Wydaje się, że wszystkie oceny wpływu wniosku zostały przeprowadzone przed pandemią COVID-19, a zatem nie będą już miały znaczenia.

2.3.3. Kryzys spowodowany pandemią COVID-19 miał dramatyczny wpływ na siłę roboczą w lotnictwie, gdzie dziesiątki tysięcy pracowników straciło już pracę w Europie. Określenie jako „funkcje pomocnicze” branży zarządzania ruchem lotniczym, takie jak służby łączności, nawigacji lub dozoru, służba informacji lotniczej, lotnicze służby meteorologiczne, może prowadzić do dalszych konsekwencji społecznych w związku z określonymi we wniosku działaniami w celu podzielenia usług. Należy to uznać, a wniosek powinien uwzględniać społeczno-gospodarczy wpływ pandemii na tych pracowników oraz obecną niestabilność sektora.

2.3.4. Ponieważ przyszłość branży pozostaje niejasna, trudno jest przygotować prawodawstwo, które zapewni skuteczne rozwiązanie problemów, których dotyczy wnioski. Ponadto społeczne i gospodarcze skutki kryzysu nie są jeszcze w pełni jasne i dokonywanie ocen lub wyciąganie wniosków na podstawie aktualnych prognoz, które zmieniają się szybko w miarę rozwoju pandemii, jest przedwczesne.

2.4. Stosowanie zasad rynkowych

2.4.1. Komisja apeluje o solidność finansową, ale ANSP może postrzegać nową proponowaną architekturę instytucjonalną jako dość biurokratyczną, a wprowadzone nowe koszty niekoniecznie są związane z pracą operacyjną. Innym aspektem, który może budzić wątpliwości, jest organ odwoławczy, który w proponowanym formacie może nie być całkowicie niezależny od PRB, nawet jeśli intencja Komisji w tym zakresie jest dość jasna, a mianowicie powołanie organu, który może rozstrzygać sprawy w drodze procedury pozasądowej, a nie tylko przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

2.4.2. W przeciwieństwie do innych sektorów branży, zarządzanie ruchem lotniczym musi pozostać na wysokim poziomie zdolności operacyjnej niezależnie od popytu w komercyjnym ruchu lotniczym. Sektor i jego siła robocza kontynuują działalność niezależnie od pandemii i zapewniają niezbędne usługi dla podstawowego ruchu, takiego jak ładunki lotnicze, loty medyczne i wojskowe.

2.4.3. Z perspektywy społeczno-ekonomicznej istnieje obawa, że stosowanie zasad rynkowych do służb ruchu lotniczego na lotniskach może prowadzić do niestabilności siły roboczej i obniżenia standardów pracy w tym sektorze ze szkodą dla pracowników i całej społeczności. Utrudniłoby to osiągnięcie celu polegającego na zwiększeniu wydajności operacyjnej i dlatego jest mało prawdopodobne, że obniży koszty usług. Mogłoby to również zmniejszyć liczbę lotnisk, na których zapewniana jest usługa zarządzania ruchem lotniczym, i mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo na takich lotniskach.

2.4.4. W sektorze zarządzania ruchem lotniczym tradycyjnie występowało już wiele obaw, a wcześniejsze próby liberalizacji sektora miały już miejsce. W istocie wiele z tych obaw koncentrowało się w szczególności na poprzednich propozycjach dotyczących SES. Wniosek w obecnej formie może doprowadzić do dalszych niepokojów społecznych i sporów pracowniczych, biorąc pod uwagę jego cel, jakim jest osiągnięcie większej liberalizacji przemysłu i otwarcie się na dalszą prywatyzację i fragmentację sektora zarządzania ruchem lotniczym, w szczególności w tzw. „funkcjach pomocniczych”.

2.5. Rozdzielenie organu nadzorczego i świadczenia usług

Zgodnie z rozporządzeniem SES1 istnieje obowiązkowy podział między rolą nadzorczą a rolą w zakresie świadczenia usług, przynajmniej na poziomie funkcji. Należy rozważyć tę poprawkę w SES2+, ponieważ doświadczenie zdobyte dzięki procesom rozdziału funkcjonalnego pokazało, że skuteczność działania można utrzymać na tym samym poziomie, co w sektorze, który jest strukturalnie rozdzielony. Podobnie pożądana byłaby większa jasność co do ogólnego zakresu wniosku w tym względzie.

Bruksela, dnia 2 grudnia 2020 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Następujące fragmenty projektu opinii sekcji, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 54 ust. 4 regulaminu wewnętrznego), zostały zmienione wskutek przyjęcia poprawek przez Zgromadzenie:

a) **Punkt 1.14**

1.14 ~~Ocenę skutków społecznych należy przeprowadzić w odniesieniu do niektórych aspektów~~ Podczas procedury ustawodawczej zaleca się odpowiednio uwzględnić niektóre aspekty przedmiotowego wniosku, w szczególności wszelkie propozycje ~~w odniesieniu do wszelkich propozycji~~ rozdziału lub liberalizacji świadczenia usług. Uznaje się, że czynniki te mogą mieć szkodliwy wpływ na pracowników, zatem w proces ten powinni zostać zaangażowani partnerzy społeczni.

Wynik głosowania

Za: 119

Przeciw: 104

Wstrzymało się: 26

b) **Punkt 2.2.1**

2.2.1. Przedmiotowy wniosek dotyczący SES2+ jest po części przekształceniem poprzedniego wniosku SES2+, w sprawie którego dyskusje utknęły w martwym punkcie z powodu dwustronnego sporu między dwoma państwami członkowskimi. Biorąc pod uwagę podobieństwo treści do poprzednich niewieńczonych powożeniem wniosków dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, nadal istnieje możliwość, że konsensus polityczny nie zostanie osiągnięty. Obawy państw członkowskich tradycyjnie obejmowały kwestie polityczne, obawy o suwerenność, czynniki społeczno-gospodarcze, liberalizację krajowej przestrzeni powietrznej i przymusową prywatyzację. ~~Szereg dokładnych ocen oddziaływania pomógłby w zidentyfikowaniu i złagodzeniu tych obaw.~~ Podczas procedury ustawodawczej zaleca się należyte uwzględnienie tych obaw.

Wynik głosowania

Za: 113

Przeciw: 113

Wstrzymało się: 23

Ponieważ podczas głosowania oddano taką samą liczbę głosów za i przeciw, zgodnie z art. 61 regulaminu wewnętrznego przewodnicząca skorzystała z prawa głosu i głosowała za poprawką.
