

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

DOTYCZĄCA

**ROZSZERZENIA SYSTEMU EASA O UREGULOWANIA DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA
RUCHEM LOTNICZYM I SŁUŻB ŻEGLUGI POWIETRZNEJ (ATM/ANS)**

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	5
STRESZCZENIE	7
1. WSTĘP I ZAKRES	11
1.1 KONTEKST	11
1.2 WIELOKROTNY PROCES OCENY SKUTKÓW	12
1.2.1 „Lepsze regulacje”	12
1.2.2 Rozpoznanie problemu	12
1.2.3 Wstępna ocena skutków przeprowadzona przez Komisję	13
1.2.4 Końcowa ocena skutków przeprowadzona przez Komisję	13
1.2.5 Niniejsza ocena skutków regulacji	14
2. OCENA SKUTKÓW REGULACJI.....	15
2.1 PODEJŚCIE DO OCENY SKUTKÓW	15
2.1.1 Ocena jakościowa i ilościowa	15
2.1.2 Metodologia oceny	15
2.2 KONSULTACJE Z INTERESARIUSZAMI.....	17
2.3 ANALIZA PROBLEMU.....	18
2.3.1 Poziom bezpieczeństwa ATM/ANS w Europie	18
2.3.1.1 Źródła informacji o bezpieczeństwie	18
2.3.1.2 Kultura bezpieczeństwa i zgłaszanie zdarzeń	18
2.3.1.3 Całkowita liczba wypadków, incydentów i zdarzeń ATM/ANS	19
2.3.1.4 Wypadki, incydenty, zdarzenia i powiązane kategorie	20
2.3.1.5 Wypadki z ofiarami śmiertelnymi, w których czynnikami sprawczymi były ATM/ANS	21
2.3.1.6 Kluczowe obszary ryzyka	23
2.3.1.7 Koszt zdarzeń wpływających na bezpieczeństwo.....	24
2.3.2 Ramy regulacyjne.....	25
2.3.2.1 Globalne ramy regulacyjne: ICAO	25
2.3.2.2 Regulacja i normalizacja w Europie	26
2.3.2.3 Niejednolite ramy regulacyjne	27
2.3.3 Procesy na szczeblu krajowym.....	28
2.3.3.1 Dziesięć najbardziej rażących przypadków niezgodności stwierdzonych w toku programu ESIMS	28
2.3.3.2 Obecne prace dotyczące nadzoru bezpieczeństwa ATM/ANS.....	28
2.3.4 Wyzwania związane z rozwojem	29
2.3.5 Wnioski i uzasadnienie działań UE	29
2.4 CELE I WSKAŹNIKI	29
2.4.1 Cele.....	29
2.4.2 Cele ogólne	30
2.4.3 Cele szczegółowe.....	30
2.4.4 Cele operacyjne	31
2.4.5 Wskaźniki.....	32
2.5 MOŻLIWE OPCJE.....	35
2.5.1 Opcje we wstępnej ocenie skutków	35
2.5.2 Opcje uwzględnione w niniejszej OSR.	36
2.6 NAJLEPSZA OPCJA ROZSZERZENIA KOMPETENCJI EASA O REGULACJĘ BEZPIECZEŃSTWA ATM/ANS ³⁹	
2.6.1 Opcje alternatywne.....	39
2.6.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją.....	39
2.6.2.1 Właściwe władze	39
2.6.2.2 Instytucje zapewniające ATM/ANS	40
2.6.2.3 Inne instytucje zapewniające wiele służb	41
2.6.2.4 Organizacje projektujące, wytwórcze i konserwacyjne.....	43

2.6.2.5 Organizacje szkoleniowe i prowadzące badania lekarskie.....	44
2.6.2.6 Podsumowanie podmiotów objętych regulacją.....	44
2.6.3 Skutki dla bezpieczeństwa	45
2.6.4 Skutki ekonomiczne	48
2.6.4.1 Inspekcje standaryzacyjne przeprowadzane przez Agencję	49
2.6.4.2 Pozioma regulacja systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem	50
2.6.4.3 Nadzór nad organizacjami zajmującymi się konserwacją	51
2.6.4.4 Weryfikacja zgodności urządzeń awioniki na statkach powietrznych państw trzecich	51
2.6.4.5 Koszt szkód	52
2.6.4.6 Analiza bezpieczeństwa i działalności regulacyjnej Agencji	52
2.6.4.7 Podsumowanie skutków ekonomicznych.....	53
2.6.5 Skutki środowiskowe.....	54
2.6.6 Skutki społeczne	54
2.6.6.1 Właściwe władze	54
2.6.6.2 Przemysł.....	55
2.6.6.3 Eurocontrol i Agencja	55
2.6.6.4 Podsumowanie skutków społecznych	56
2.6.7 Skutki dla innych wymogów wspólnotowych nieobjętych zakresem EASA.....	56
2.6.7.1 „Nowe podejście”.....	56
2.6.7.2 Licencjonowanie przewoźników lotniczych	57
2.6.7.3 Podsumowanie skutków dla innych wymogów wspólnotowych	58
2.6.8 Analiza wieloparametrowa (MCA) i zalecana opcja	58
2.7 KONCEPCJA OPERACJI	59
2.7.1 Opcje alternatywne.....	59
2.7.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją.....	60
2.7.2.1 Różne role	60
2.7.2.2 Właściwe władze	61
2.7.2.3 Podmioty opracowujące koncepcje	62
2.7.2.4 ATSP	62
2.7.2.5 Podsumowanie kwestii podmiotów objętych skutkami	63
2.7.3 Skutki dla bezpieczeństwa	63
2.7.4 Skutki ekonomiczne	66
2.7.5 Skutki środowiskowe.....	69
2.7.6 Skutki społeczne	69
2.7.7 Skutki dla innych wymogów wspólnotowych nieobjętych obecnym zakresem EASA.....	69
2.7.8 Analiza wieloparametrowa (MCA) i zalecana opcja	71
2.8 ZARZĄDZANIE PRZEPŁYWEM RUCHU LOTNICZEGO (ATFM).....	71
2.8.1 Opcje alternatywne.....	71
2.8.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją.....	72
2.8.2.1 Właściwe władze	72
2.8.2.2 Instytucje zapewniające ATFM.....	72
2.8.2.3 Inni interesariusze uczestniczący w operacjach lotniczych.....	72
2.8.2.4 Inni interesariusze z branży lotniczej.....	73
2.8.2.5 Podsumowanie podmiotów objętych skutkami.....	73
2.8.3 Skutki dla bezpieczeństwa	73
2.8.4 Skutki ekonomiczne	75
2.8.5 Skutki środowiskowe.....	76
2.8.6 Skutki społeczne	76
2.8.7 Skutki dla innych wymogów wspólnotowych nieobjętych zakresem EASA.....	76
2.8.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja.....	76
2.9 ZARZĄDZANIE PRZESTRZENIĄ POWIETRZNA (ASM)	77
2.9.1 Opcje alternatywne.....	77
2.9.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją.....	77
2.9.3 Skutki dla bezpieczeństwa	78
2.9.4 Skutki ekonomiczne	79

2.9.5 Skutki środowiskowe.....	81
2.9.6 Skutki społeczne	81
2.9.7 Skutki dla innych wymogów wspólnotowych nieobjętych zakresem EASA	81
2.9.8 Analiza wieloparametrowa (MCA) i zalecana opcja	81
2.10 MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA	81
2.10.1 Opcje alternatywne	81
2.10.2 Grupa docelowa i liczba danych podmiotów	82
2.10.3 Skutki dla bezpieczeństwa.....	82
2.10.4 Skutki ekonomiczne	84
2.10.5 Skutki środowiskowe.....	85
2.10.6 Skutki społeczne.....	85
2.10.7 Skutki dla innych wymogów wspólnotowych nieobjętych zakresem EASA	85
2.10.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja.....	86
2.11 CERTYFIKACJA PANEUROPEJSKICH ANSP.....	86
2.11.1 Opcje alternatywne	86
2.11.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją.....	86
2.11.3 Skutki dla bezpieczeństwa.....	87
2.11.4 Skutki ekonomiczne	88
2.11.5 Skutki środowiskowe	88
2.11.6 Skutki społeczne.....	88
2.11.7 Skutki dla innych wymogów wspólnotowych nieobjętych obecnym zakresem EASA.....	88
2.11.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja.....	89
3. WNIOSKI	90

Wykaz skrótów

ACC	ośrodek kontroli obszaru
AIB	organ dochodzeniowy ds. wypadków
AFIS	lotniskowa służba informacji powietrznej
AMC	dopuszczalne sposoby potwierdzania zgodności
ANS	służby żeglugi powietrznej
ANSP	instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej
AOC	certyfikat przewoźnika lotniczego
ASM	zarządzanie przestrzenią powietrzną
AST	roczny szablon bezpieczeństwa
ATC	kontrola ruchu lotniczego
ATCO	urzędnik kontroli ruchu lotniczego
ATFM	zarządzanie przepływem ruchu lotniczego
ATM	zarządzanie ruchem lotniczym
ATS	służby ruchu lotniczego
ATSP	instytucja zapewniająca służby ruchu lotniczego
CFIT	zderzenie z powierzchnią ziemi w locie sterowanym
CFMU	centralny organ zarządzania przepływem ruchu lotniczego
CoO	koncepcja operacji
CRD	dokument reakcji na uwagi
CS	warunki techniczne certyfikacji
CTR	strefa kontrolowana wokół lotniska
DOA	zatwierdzenie organizacji projektującej
EASA	Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego
KE	Komisja Europejska
ECAC	Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego
EGNOS	Europejski Geostacjonarny System Pokrycia Nawigacyjnego
ER	podstawowe wymogi
ESARR	wymagania Eurocontrolu w zakresie przepisów bezpieczeństwa
ESIMS	monitorowanie i wsparcie wdrażania ESARR
UE	Unia Europejska
FAB	funkcjonalny blok przestrzeni powietrznej
FIR	rejon informacji powietrznej
FMP	stanowisko zarządzania przepływem ruchu lotniczego
EPC	ekwiwalent pełnego wymiaru czasu pracy
FUA	elastyczne użytkowanie przestrzeni powietrznej
GSA	Europejski Organ Nadzoru GNSS
GNSS	globalny system nawigacji satelitarnej
HLG	grupa wysokiego szczebla
HST	pociąg szybkiej

ICAO	Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego
ICASC	Międzynarodowy Komitet Norm i Wzorcowania Przestrzeni Powietrznej
ICB	branżowy organ konsultacyjny
IFR	przepisy wykonywania lotów według wskazań przyrządów
IR	przepisy wykonawcze
IS-SG	międzyresortowa grupa sterująca
JAMC	wspólna (cywilno-wojskowa) komórka zarządzania przestrzenią powietrzną
LCIP	lokalne plany konwergencji i wdrażania
MCA	analiza wieloparametrowa
MS	państwo członkowskie
NAA/NSA	krajowy urząd lotnictwa cywilnego/organ nadzoru
NPA	zawiadomienie o proponowanej zmianie
OPS	operacje
POA	zatwierdzenie organizacji projektującej
QMS	system zarządzania jakością
OSR	ocena skutków regulacji
RNAV	nawigacja obszarowa
RVSM	zredukowane minima separacji pionowej
SARP	normy i zalecane praktyki
SES	Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna
SESAR	europejski system zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji
SJU	wspólne przedsięwzięcie SESAR
MŚP	małe/średnie przedsiębiorstwa
SMS	system zarządzania bezpieczeństwem
SRC	Komisja Regulacji Bezpieczeństwa
TSA	strefy czasowo wydzielone
TWR	wieża kontroli lotniska
UAS	bezzałogowe systemy latające
UIR	górnny rejon informacji powietrznej
VLJ	bardzo lekki samolot odrzutowy

Streszczenie

Celem niniejszej oceny skutków regulacji (OSR) jest ocena z perspektywy europejskiej ewentualnych skutków rozszerzenia zakresu rozporządzenia podstawowego¹ o uregulowania dotyczące zarządzania ruchem lotniczym (ATM) i służb żeglugi powietrznej (ANS).

Niniejszą ocenę skutków sporządzono w oparciu o wstępną ocenę skutków przeprowadzoną z inicjatywy służb Komisji w 2005 r. OSR przygotowała Agencja zgodnie z przyjętą przez dyrektora wykonawczego Agencji metodologią wykonania przepisów punktu 5.3 procedury regulacyjnej Agencji.

Przeprowadzono szerokie konsultacje z interesariuszami, a w dniu 18 marca 2008 r. Agencja opublikowała dokument reakcji na uwagi CRD 2007-16 zawierający 1860 odpowiedzi na dokument NPA 2007-16.

OSR potwierdza stanowisko Agencji w kwestii przeznaczenia systemu EASA², który ma służyć:

- poprawie bezpieczeństwa ATM i ANS — prognozowany bilans to około 18 wypadków rocznie (1/3 z ofiarami śmiertelnymi) oraz około 90 000 incydentów w następnych dwóch dekadach;
- zmniejszeniu kosztów generowanych przez wypadki i incydenty związane z ATM/ANS w 27 państwach członkowskich UE i 4 dodatkowych państwach systemu EASA (UE 27+4)³ do szacunkowego poziomu 680 mln EUR rocznie;
- wdrożeniu ogólnego podejścia systemowego w sferze regulacji bezpieczeństwa lotnictwa;
- utworzeniu w państwach UE 27+4 solidnych ram regulacyjnych wyraźnie oddzielonych od zapewniania służb, jak również od innych form regulacji lub interwencji publicznej;
- wsparciu paneuropejskiego projektu SESAR poprzez wyłonienie jednego regulatora bezpieczeństwa zdolnego nadążać za rozwojem wydarzeń oraz ułatwiać wdrażanie regulacji dzięki wczesnemu określaniu środków certyfikacji;
- zwiększeniu częstotliwości przekazywanych informacji o incydentach i zdarzeniach ATM na poziomie UE.

Określone zostały cele ogólne, szczegółowe i operacyjne. W niniejszej OSR wykorzystano wskaźniki wynikowe odpowiadające konkretnym celom.

W następstwie otrzymanych uwag do dokumentu NPA 2007-16 Agencja uznała za konieczne przeprowadzenie oceny skutków rozszerzenia zakresu rozporządzenia podstawowego, dla którego alternatywą jest włączenie roli Agencji jako regulatora bezpieczeństwa w zakres prawodawstwa dotyczącego Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES).

Wskazała także pytania podniesione w NPA 2007-16, na które nie dało się udzielić odpowiedzi bez uprzedniego przeprowadzenia oceny skutków:

- Pytanie 1 — czy podejmowanie decyzji w sprawie koncepcji operacji należy do kompetencji rządowych, czy też do instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego;
- Pytanie 3 — czy ASM i ATFM należy uznać za czynności regulacyjne, czy za zapewnianie służb
- Pytanie 6 — czy zapewnianie niektórych służb powinno podlegać certyfikacji;

¹ Rozporządzenie (WE) nr 216/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE (Dz.U. L 79 z 19.3.2008, str. 1).

² „System” EASA obejmuje uzupełniające funkcje Agencji oraz właściwych władz lotniczych państw członkowskich służące wykonaniu stosownych zadań regulacyjnych powierzonych przez prawodawcę.

³ Do systemu EASA należą obok 27 państw członkowskich UE, także Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

- Pytanie 8 — czy certyfikacją paneuropejskich instytucji zapewniających ATM/ANS powinna zajmować się Agencja; oraz jakie należy przyjąć kryteria w celu ustalenia, czy dana służba ma charakter paneuropejski.

Dla każdego punktu podlegającego analizie opracowano alternatywne opcje. Opcje te oceniono pod względem bezpieczeństwa, opłacalności, środowiska, oddziaływania społecznego i powiązania z innymi regulacjami wspólnotowymi. Następnie zostały porównane metodą bezwymiarowej „punktacji ważonej” według prawideł analizy wieloparametrowej.

Na podstawie uzyskanych wyników ocen, Agencja w swojej opinii zdecydowała się na:

- wybór opcji 0B (zob. pkt 2.6), co oznacza rozszerzenie zakresu rozporządzenia podstawowego zamiast włączenia roli Agencji w zakres prawodawstwa dotyczącego SES, jako że wybrana opcja uzyskała dwukrotnie lepsze noty za bezpieczeństwo niż wariant włączenia w SES, będąc jednocześnie rozwiązaniem najtańszym w ogólnych kategoriach ekonomicznych. Jej oddziaływanie społeczne jest bardzo ograniczone, a skutki te da się łatwo załagodzić poprzez przeniesienie EPC (ekwiwalentów pełnego wymiaru czasu pracy) do Agencji. Jest też, co ważne, jedyną opcją zakładającą rozdział bezpieczeństwa od innych aspektów regulacji;
- odrzucenie opcji 1A i 1B (zob. pkt 2.7), oraz w konsekwencji zalecenie niewłączenia w zakres rozporządzenia podstawowego przepisów bezpieczeństwa regulujących ogólną koncepcję operacji. Nie stanie to na przeszkodzie, aby wspólne przedsięwzięcie SESAR i Agencja poczyniły właściwe ustalenia pomocne w walidacji wyników bezpieczeństwa SESAR również z perspektywy regulacyjnej;
- wybór opcji 1C, która uznaje „szczegółową” koncepcję operacji (nakładającą obowiązki zarówno na użytkowników przestrzeni powietrznej, jak i instytucje zapewniające służby) za działanie regulacyjne, bez względu na to, czy jest ono prowadzone na poziomie UE, czy krajowym. Opcja ta otrzymała dwukrotnie wyższe noty niż wariant 1D (tj. uznający koncepcję operacji za zapewnianie służb); jest faktycznie dużo lepsza pod względem bezpieczeństwa, nie wiąże się z nią dodatkowe koszty oraz minimalizuje ona wpływ na inne prawodawstwo lotnicze spoza mandatu Agencji, przy jednoczesnym braku oddziaływania w kategoriach środowiskowych i społecznych;
- wybór opcji 3C (zob. pkt 2.8) przypisującej charakter regulacyjny ATFM na szczeblu centralnym, uznając jednocześnie ATFM szczebla lokalnego/regionalnego za działania operacyjne. Skutki tego wariantu dla bezpieczeństwa zostały najwyżej ocenione, związane z nim koszty są najniższe z możliwych, jak również niekwestionowana jest jego zgodność z zasadami i normami uczciwej konkurencji na rynku wewnętrznym;
- zalecenie opcji 3D (zob. pkt 2.9) przypisującej ASM na szczeblu UE lub krajowym oraz na etapie strategicznym, przedtaktycznym i taktycznym zawsze funkcję regulacyjną, jako że opcja ta przewyższa oceną obie alternatywy pod względem bezpieczeństwa i ekonomicznym (brak dodatkowych kosztów), pozostaje również zgodna z obowiązującym prawodawstwem spoza mandatu Agencji; nie stoi jednak na przeszkodzie, aby państwa przekazywały według własnego uznania funkcje ASM na szczeblu lokalnym instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej (ANSP);
- wybór opcji 6B (zob. pkt 2.10), zgodnie z którą MŚP oferujące służby AFIS (lub zarządzania płytą lotniska) winny podlegać wspólnym, proporcjonalnym regułom oraz ciąży na nich obowiązek deklaracji swoich zdolności, gdyż opcja ta została oceniona niemal czterokrotnie wyżej niż pozostałe alternatywy, zwłaszcza w kategoriach wydajności i powiązania z innym prawodawstwem wspólnotowym;
- wybór opcji 8C (zob. art. 2.11), zgodnie z którą instytucje ANSP zapewniające służby w co najmniej czterech państwach mają podlegać nadzorowi Agencji. Opcja ta uzyskała dwukrotnie wyższe noty łączne niż pozostałe opcje, przewyższając je

w kategoriach ekonomicznych oraz będąc zdecydowanie najlepszym wariantem pod względem bezpieczeństwa.

Powyższe propozycje są zgodne ze stanowiskami wyrażonymi przez wielu interesariuszy, gdyż zostały sformułowane na podstawie kompleksowych konsultacji (zob. pkt 2.2), czerpiąc w szczególności z treści 1860 uwag do NPA 2007-16 oraz 100 reakcji na powiązany dokument CRD.

Zestawienie skutków kombinacji sześciu wybranych opcji znajduje się w poniższej tabeli:

Skutki		Wybrane opcje						OGÓŁEM		
		OB	1.C	3C	3D	6B	8C			
Rodzaj skutków	Jednostka	Rozszerz. rozp. podst.	Ogól. CoO* odrzuć; Szczeg. CoO reg.	Centralne ATFM rząd.; reg. lok.	ASM reg.	„Samo-dekl.” dla MŚP	Nadzór fakt. paneurop. przez EASA			
Dla bezpieczeństwa	Punktacja ważona	9	7,4	7	7,5	7,2	9	47,1		
Środowiskowe	Punktacja ważona	0	0	0	0	1	0	1		
Ekonomiczne	Agencja	tys. EUR/rok	3 150	0	15	0	0	600	3 765	
	OGÓŁEM	tys. EUR/rok	- 17 139	0	0	0	- 265,8	600	- 16 805	
Społeczne	Agencja	Etaty	21	0	0	0	0	0	21	
	ECTL**		- 10	0	0	0	0	0	- 10	
	Władze		- 8	0	0	0	0	0	- 8	
	Suma częściowa dla sektora publicznego		3	0	0	0	0	0	0	3
	Suma częściowa dla sektora prywatnego		0	0	0	0	0	0	0	0
	OGÓŁEM		3	0	0	0	0	0	3	
Na pozostałe regulacje prawne UE	Punktacja ważona	3	1,33	3	3	3	2,2	15,53		

* koncepcja operacji

** Eurocontrol

Żadna z wybranych opcji nie ma negatywnych skutków dla bezpieczeństwa. Przeciwnie, każda z nich uzyskała najlepszą notę w porównaniu z odpowiednimi wariantami alternatywnymi.

Koszty związane z rozszerzeniem kompetencji systemu EASA o regulację bezpieczeństwa ATM/ANS oszacowano na poziomie 1 815 tys. EUR rocznie dla Agencji, przy równoczesnej oszczędności dla interesariuszy rządu 17 mln EUR rocznie, nie tylko z powodu marginalnego wzrostu bezpieczeństwa (oszacowanego zaledwie na 1%), lecz głównie z uwagi na usprawnienie procesu i scalenie ram regulacyjnych.

Ponadto proponowana polityka powinna przynieść pozytywny, choć znikomy skutek dla ochrony środowiska.

Skutek proponowanej polityki w kategoriach społecznych jest nieznaczny. Nie wywiera żadnego wpływu społecznego na sektor prywatny, na którym spoczywają już zobowiązania w ramach SES. Likwidacja ośmiu etatów w urzędach krajowych, które jednak można w prosty sposób wykorzystać do polepszenia nadzoru ANSP. Likwidacja ośmiu etatów w Eurocontroli, które można przesunąć do struktur Agencji. Szesnaście etatów utworzonych w Agencji, w tym stopniowe zastępowanie zadań Eurocontroli.

Wreszcie dzięki proponowanej polityce można będzie również lepiej dostosować regulacje bezpieczeństwa ATM/ANS, nie tylko do rozporządzenia podstawowego, lecz także do przepisów „nowego podejścia”, innych polityk w dziedzinie lotnictwa oraz prawodawstwa w zakresie rynku wewnętrznego. Sfera kompetencji Agencji zostanie ściśle ograniczona do regulacji bezpieczeństwa zgodnie z zaleceniami grupy wysokiego szczebla (HLG), co pozwoli na lepsze rozróżnienie ról w kontekście SES.

Na podstawie niniejszej OSR uznano zatem, że rozszerzenie systemu EASA o bezpieczeństwo i interoperacyjność na ziemi/w powietrzu ATM/ANS znajduje uzasadnienie, szczególnie w korzyściach dla bezpieczeństwa oraz w korzyściach ekonomicznych; umożliwi to również optymalizację i poprawę spójności przepisów prawa lotniczego w UE.

1. Wstęp i zakres

1.1 Kontekst

Zgodnie z ostatnio opublikowaną prognozą długoterminową Eurocontrolu⁴ (scenariusz C, tj. utrzymanie wzrostu gospodarczego przy zaostrzonych ograniczeniach środowiskowych), w następnych dekadach należy spodziewać się **dalszego wzrostu natężenia** ruchu lotniczego. Wszyscy pozostali interesariusze potwierdzają ten ogólny trend. Mimo wahań rzeczywistych wartości liczbowych i rocznych przyrostów procentowych da się zauważyć, że w latach 2003–2007 w Europie średnia stopa wzrostu wynosiła 5,4%.

Zgodnie z treścią komunikatu Komisji⁵ w sprawie wykonania przepisów dotyczących Jednolitej Przestrzeni Powietrznej, w wyniku niestabilności światowego rynku energetycznego ceny paliwa ogromnie wzrosły. Wskutek tego wysiłki podjęte przez sektor lotnictwa skoncentrowały się na poprawie wydajności ekonomicznej, jako że działalność tego sektora ma miejsce na w dużej mierze zliberalizowanym rynku wewnętrznym, gdzie konkuruje on również z innymi środkami transportu. W tym kontekście linie lotnicze uznały zapewnianie służb żeglugi powietrznej i modele lotu za główne dziedziny wymagające udoskonalenia. Ich żądanie lepszego działania ATM/ANS stało się głównym stymulantem zmian.

Jednakże wzmożony wzrost w połączeniu ze zwiększoną wydajnością ekonomiczną niewątpliwie stawiają **nowe wyzwania w sferze bezpieczeństwa**, jak opisano w pkt 2.3.1 poniżej.

Zwiększenie zdolności i poprawa bezpieczeństwa przy jednoczesnym zapewnieniu najlepszej możliwej wydajności ekonomicznej stanowi faktyczne założenie inicjatywy „Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej”, w ramach której określono kompetencje Wspólnoty w zakresie zarządzania ruchem lotniczym (ATM) i służb żeglugi powietrznej (ANS)⁶.

Wyniki SESAR również pokazują ciągłe nasilenie ruchu lotniczego oraz potwierdzają, że zadaniem jest utworzenie nowego systemu, który poradzi sobie z **trzykrotnie większym ruchem lotniczym**⁷, przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowej jakości usług po niższych kosztach dla użytkowników. Wzrost ten oznacza konieczność obsługi w Europie mniej więcej 30 mln lotów IFR rocznie zamiast dotychczasowych 10 mln rocznie.

System EASA — zaprojektowany, by sprostać zapotrzebowaniu branży w konkurencyjnym środowisku — oprócz zapewniania stałego wysokiego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego został wyposażony przez prawodawcę w mandat do:

- usprawnienia swobodnego przepływu osób i usług;
- propagowania wydajności kosztowej w procesach regulacyjnych i certyfikacyjnych;
- zapewniania równych warunków dla wszystkich podmiotów na wewnętrznym rynku lotnictwa,

powinien przyczynić się do poprawy wydajności ekonomicznej na co najmniej dwa sposoby:

- racjonalnie wykorzystując zasoby w procesach regulacyjnych i certyfikacyjnych;
- opracowując reguły proporcjonalne do powiązanych zagrożeń dla bezpieczeństwa, jak również do rodzaju i stopnia złożoności działania, których dotyczą.

⁴ prognoza długookresowa Eurocontrolu 2006-2025:
<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc216%20LTF06%20Report%20v1.0.pdf>

⁵ COM(2007) 845 wersja ostateczna z 20 grudnia 2007 r. — KOMUNIKAT KOMISJI — Pierwsze sprawozdanie na temat wykonania przepisów dotyczących Jednolitej Przestrzeni Powietrznej: dotychczasowe osiągnięcia i dalsze działania.

⁶ Rozporządzenie (WE) 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz.U L 96 z 31.3.2004, str. 1).

⁷ Materiał SESAR D1, wer. 3.0, datowany na lipiec 2006 r.: <http://www.sesar-consortium.aero/deliv1.php>

1.2 Wielokrotny proces oceny skutków

1.2.1 „Lepsze regulacje”

Zgodnie z zasadą „lepszyc regulacji” wraz z wnioskiem kierowanym do prawodawcy Komisja przedstawia stosowną ocenę skutków. W myśl tej samej zasady Agencja również przeprowadza ocenę skutków regulacji (OSR) na poparcie swoich opinii.

Po rozpoznaniu problemu opisanego w pkt 1.2.2 poniżej pracę zorganizowano w taki sposób, aby ograniczyć powielanie wysiłków. Komisja przygotowała wstępną ocenę skutków, ocenę kosztów administracyjnych oraz końcową ocenę skutków; w której skupiła się na kwestii, czy należy rozszerzyć kompetencje Agencji.

Uzgodniono następnie, że Agencja przedstawi szczegółową OSR dotyczącą sposobu wdrożenia rozszerzenia na lotniskach⁸ oraz niniejszy dokument poświęcony sposobowi ujęcia w tym samym rozszerzeniu zagadnień ATM/ANS.

Dla ułatwienia w kolejnych punktach rozdziału 1 przedstawiono podsumowanie kompleksowej, wielokrotnej oceny skutków regulacji przeprowadzonej przy współdziałaniu służb Komisji i Agencji. W zakres prac wchodziły szerokie konsultacje z interesariuszami.

1.2.2 Rozpoznanie problemu

W Europie, jak zaznaczono we wspomnianej OSR w sprawie lotnisk, bezpieczeństwo handlowego ruchu lotniczego gwałtownie poprawiło się w okresie od początku lat 70. (ok. 200 ofiar śmiertelnych na milion lotów IFR) do około roku 1995 (spadek do 10 ofiar na milion lotów IFR). Od tego czasu, pomimo znacznego rozwoju technologicznego, ww. wskaźnik wypadków pozostał prawie na tym samym poziomie. Jeżeli chodzi o ATM/ANS, nowe rodzaje zapotrzebowania (bezzałogowe systemy latające, a w szczególności bardzo lekkie samoloty odrzutowe), nasilenie ruchu oraz presja komercyjna niewątpliwie stawiają nowe wyzwania.

Aby jeszcze zmniejszyć prawdopodobieństwo wypadku należy zajmować się nie tylko technologią, ale również innymi elementami „łańcucha bezpieczeństwa”. Bezsporne jest, że obecny poziom bezpieczeństwa udało się osiągnąć dzięki wspólnym wysiłkom profesjonalnych, wysoko wykwalifikowanych i zorientowanych na bezpieczeństwo kadr. Chodzi jednak nie tylko o sposób utrzymania obecnego poziomu bezpieczeństwa, lecz także o znalezienie sposobu na dalsze jego podniesienie w najbliższej przyszłości, aby stawić czoła nowym wyzwaniom przy jednoczesnej optymalizacji wykorzystania zasobów na szczeblu europejskim. Można przewidzieć, że dalsza poprawa bezpieczeństwa będzie w dużej mierze uzależniona od możliwości skutecznego i harmonijnego wprowadzenia jednolitych systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS) przez wszystkich interesariuszy w całej Europie. Ale SMS jest zaledwie jednym z potrzebnych narzędzi; należy również rozważyć procesy regulacyjne w sferze bezpieczeństwa, a także powiązane ze sobą elementy systemów SMS różnych podmiotów oraz skonsolidowanie wymogów SMS we wszystkich dziedzinach lotnictwa. Jakkolwiek unormowania ICAO pełnią funkcję ogólnoeuropejskiego parasola regulacyjnego, to jednak zachodzą różnice w ich stosowaniu. Ponadto ICAO wydaje szereg zaleceń, których stosowanie nie jest obowiązkowe dla państw sygnatariuszy. Stąd też obecnie między państwami członkowskimi istnieją wyraźne różnice w dziedzinie ATM/ANS, gdyż większość działań wykonawczych jest przeprowadzanych na poziomie państw członkowskich i brakuje zdecydowanego scentralizowanego nadzoru lub certyfikacji nowopowstających paneuropejskich ANSP. Spore rozbieżności występują nawet w dziedzinach, w których podejmowano centralne działania koordynacyjne (np. w sferze ATM). W związku z tym stosowane metodologie certyfikacji i nadzoru bezpieczeństwa — jeśli występują — są zgoła różne w poszczególnych państwach członkowskich. Państwa członkowskie różnią się też rozdziałem zasobów. Innym mankamentem bieżącej sytuacji jest brak ogólnego podejścia systemowego do bezpieczeństwa transportu lotniczego. Różne organizacje zajmują się różnymi dziedzinami, coraz częściej jednak dostrzega się, że bezpieczeństwo transportu

⁸ http://www.easa.europa.eu/doc/Rulemaking/opinions/Translations/03_2007/RIA%20Opinion%203-2007.pdf

lotniczego skorzystałoby na spójnym podejściu „gate-to-gate” łączącym ATM, ANS, urządzenia pokładowe, operacje powietrzne i lotniskowe, jak również kwalifikacje personelu.

Należy w szczególności zrealizować następujące cele w dziedzinie ATM/ANS:

- zwiększanie poziomów bezpieczeństwa w związku ze stałym wzrostem ruchu lotniczego przewidywanym w kolejnej dekadzie (tj. przyrost o ok. 3% rocznie);
- usprawnienie bezpiecznego wdrażania nowych technologii;
- przyjęcie ogólnego podejścia systemowego do regulacji w sferze bezpieczeństwa obejmującego segmenty powietrzne i naziemne, a także osoby i organizacje wykonujące różne zadania operacyjne powiązane ze służbami ruchu lotniczego (ATS), z uwzględnieniem ich wzajemnych stosunków;
- unikanie wielokrotnych procedur certyfikacji instytucji zapewniających służby z różnych dziedzin⁹ lub certyfikacji sprzętu¹⁰;
- zdefiniowanie obowiązków prawnych i powiązanych zobowiązań, zwłaszcza w perspektywie „wydzielenia” ANS¹¹, lub w przypadku podmiotów zapewniających bardzo złożone systemy (m.in. systemy satelitarne);
- zajęcie się „mozaiką” niejednorodnych ram regulacyjnych lotnictwa na szczeblu europejskim — konieczność tą podkreśliła Grupa Wysokiego Szczebla powołana w 2006 r. przez wiceprzewodniczącą Jacquesa Barrota¹².

1.2.3 Wstępna ocena skutków przeprowadzona przez Komisję

Wstępną ocenę skutków regulacji przygotował w 2005 r. konsultant, który zawarł umowę z Komisją¹³. Z opracowania wynika wniosek, że rozszerzenie kompetencji EASA jest rzeczywiście najbardziej logiczną, skuteczną i wydajną opcją. W szczególności według opinii konsultanta rozszerzenie systemu EASA przyniesie korzyści dla bezpieczeństwa, zwłaszcza w porównaniu z opcją niepodejmowania żadnych działań.

Wyniki wywiadów i kwestionariuszy, za które odpowiedzialny był konsultant (tj. ECORYS) zatrudniony przez Komisję, wykorzystano do opracowania i uzasadnienia badań dotyczących różnych tematów podczas wstępnej oceny skutków, np. analizy problemów, oceny wpływu i porównania opcji. W oddzielnych sekcjach wszystkich głównych rozdziałów tego badania przedstawiono opinie interesariuszy. Ponadto w załączniku B do tego dokumentu zawarto szczegółową analizę wyników kwestionariusza. Interesariusze zostali wybrani spośród członków rady EASA lub ważnych partnerów branżowego organu konsultacyjnego (ICB) reprezentującego właściwe organizacje międzynarodowe. Ponadto konsultowano się z wybranymi ANSP i zarządzającymi lotniskami.

1.2.4 Końcowa ocena skutków przeprowadzona przez Komisję

W marcu 2008 r. służby Komisji przygotowały końcową ocenę skutków; którą należy załączyć do wniosku legislacyjnego dotyczącego rozszerzenia kompetencji Agencji. W ocenie skupiono się na kwestii, czy należy rozszerzyć kompetencje Agencji o regulacje dotyczące lotnisk i ATM/ANS. W oparciu o do tej pory przeprowadzone prace i wyniki konsultacji przeprowadzonych przez Komisję, zalecenia grupy wysokiego szczebla (HLG),

⁹ Jako przykład można wskazać hiszpańską spółkę AENA, która jest zarówno zarządzającym lotniskiem (i stąd podlega podstawowym wymogom rozporządzenia podstawowego, po ich zatwierdzeniu przez prawodawcę) oraz ANSP (stąd podlega przepisom rozporządzenia Komisji (WE) 2096/2005 z 20 grudnia 2005 r. ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej; *Dz.U. L 335 z 21.12.2005, str. 13*).

¹⁰ Przykładowo weryfikacja zgodności do użytku pokładowej części ATM, która mieści się zarówno w zakresie rozporządzenia podstawowego EASA, jak też art. 5 rozporządzenia (WE) nr 552/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym (*Dz.U. L 96 z 31.3.2004, str. 26*).

¹¹ Art. 7 ust. 3 rozporządzenia (WE) 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (*Dz.U. L 96 z 31.3.2004, str. 10*).

¹² Sprawozdanie końcowe Grupy Wysokiego Szczebla na temat przyszłości ram regulacyjnych lotnictwa europejskiego (lipiec 2007 r.):

http://ec.europa.eu/transport/air_portal/hlg/doc/2007_07_03_hlg_final_report_en.pdf

¹³ http://ec.europa.eu/transport/air_portal/traffic_management/studies/doc/finalized/2005_09_15_atm_en.pdf

wnioski Rady na temat komunikatu Komisji o wykonaniu przepisów dotyczących Jednolitej Przestrzeni Powietrznej oraz prace i konsultacje Agencji, z końcowej oceny skutków wynikały pozytywne wnioski w tej sprawie.

1.2.5 Niniejsza ocena skutków regulacji

Właściwość wspólnotowa w sferze ATM i ANS została już określona w przyjętym pakiecie prawodawstwa SES. Jak wspomniano powyżej, wszystkie dotychczasowe oceny prowadzą do wniosku, że potrzeba uczynić jeszcze jeden krok w kierunku racjonalizacji w sferze regulacji bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego na szczeblu wspólnotowym polegający na rozszerzeniu kompetencji Agencji o regulację ATM i ANS. Agencja uznała, że odpowiedź na pytanie, czy należy takiego rozszerzenia dokonać, jest twierdząca.

Pozostało jeszcze udzielić odpowiedzi na pytanie o sposób tego rozszerzenia – czy należy to zrobić tak samo, jak w przypadku rozszerzenia systemu EASA o regulację bezpieczeństwa lotnisk¹⁴. Celem niniejszego dokumentu jest zatem ocena¹⁵ w tym kontekście skutków możliwych rozwiązań alternatywnych. Jako że założeniem jest jak najszerze korzystanie z procesów regulacyjnych przewidzianych w ramach SES, Agencja nie uznała za stosowne przeprowadzenia oceny skutków tych procesów, skoro proponowane podejście jest z nimi zbieżne. Uznała natomiast za konieczną dalszą ocenę możliwych zmian w tych procesach, jak też zbadanie niektórych kwestii, które uważa za niedostatecznie jasne w kontekście SES. W związku z tym niniejsza ocena skutków regulacji skupia się na następujących zagadnieniach:

Czy kompetencje Agencji należy ustalić w drodze zmiany rozporządzenia podstawowego, czy też dodając przepisy regulujące rolę Agencji do treści rozporządzeń dotyczących Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES)¹⁶?

Czy decyzje w sprawie koncepcji operacji zaliczają się do funkcji rządowych, czy też do funkcji instytucji zapewniających służby?

Czy ASM i ATFM należy przypisać charakter regulacyjny, czy zapewniania służb?

Czy zapewnianie niektórych służb powinno podlegać zwolnieniu z obowiązku certyfikacji?

Czy certyfikacją paneuropejskich instytucji zapewniających służby ATM/ANS powinna zajmować się Agencja?; oraz jakie należy przyjąć kryteria w celu ustalenia, czy dana służba ma charakter paneuropejski?

W skrócie niniejsza ocena skutków regulacji stanowi uzupełnienie wielokrotnego 3-letniego procesu przeprowadzonego przy pełnej współpracy Agencji, Komisji i wielu uczestniczących w szerokich konsultacjach interesariuszy, który dotyczył możliwości rozszerzenia systemu EASA o regulacje dotyczące lotnisk.

¹⁴ Opinia nr 3/2007 Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego dotycząca zmiany rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego w celu rozszerzenia jego zakresu o regulację bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk
http://www.easa.europa.eu/doc/Rulemaking/opinions/Translations/03_2007/Opinion%203-2007.pdf

¹⁵ Niniejszy dokument nie zawiera pełnej analizy stanowisk/odpowiedzi interesariuszy, jako że zostały one streszczone w dokumencie reakcji na uwagi (CRD 2007-16) opublikowanym w dniu 18 marca 2008 r. na stronie internetowej Agencji: http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/CRD-2007-16.pdf

¹⁶ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r.: (WE) nr 549/2004 (rozporządzenie ramowe), (WE) nr 550/2004 (rozporządzenie w sprawie zapewniania służb), (WE) nr 551/2004 (rozporządzenie w sprawie przestrzeni powietrznej) oraz (WE) nr 552/2004 (rozporządzenie w sprawie interoperacyjności) (Dz.U. L 96 z 31.3.2004, str. 1-42).

2. Ocena skutków regulacji

2.1 Podejście do oceny skutków

2.1.1 Ocena jakościowa i ilościowa

Ocena skutków regulacji (OSR) jest oceną zalet i wad projektowanej regulacji lub zmiany prawa uwzględniającą różne możliwe opcje osiągnięcia oczekiwanego celu społecznego (tj. poprawa skuteczności i wydajności regulacji dotyczących bezpieczeństwa lotnisk) i jednocześnie mającą jak najbardziej realnie przedstawić skutek tych opcji dla różnych kategorii osób lub organizacji, których dotyczy regulacja.

Szczegółowość badania jest proporcjonalna do możliwych skutków projektowanej regulacji, jak określono w wytycznych Komisji mających zastosowanie do oceny skutków. Przy analizie skutków należy przyjąć różne punkty widzenia. Dlatego w niniejszej ocenie skutków dotyczącej lotnictwa i w szczególności ATM/ANS uwzględniono przede wszystkim następujące rodzaje skutków:

- dla bezpieczeństwa;
- ekonomiczne;
- środowiskowe;
- społeczne;
- oraz skutki dla innych nałożonych prawem UE wymagań spoza obecnego zakresu EASA, które mają jednak pośredni lub bezpośredni związek z lotnictwem.

Ponadto ww. rodzaje skutków oceniono pod względem jakościowym lub ilościowym w sposób przedstawiony w tabeli 1:

Ocena	SKUTKI					
	Dla bezpieczeństwa		Ekonomiczne	Środowiskowe	Społeczne	Skutek dla innych wymagań lotniczych
	W przeszłości	Przyszły wpływ				
Ilościowa	X					
Orientacyjna ilościowa		X	X		X	
Jakościowa		X	X	X	X	X

Tabela 1: Jakościowa i ilościowa ocena skutków

Szczegółowe oceny każdego z tych 5 rodzajów skutków zostały przedstawione poniżej w pkt 2.6–2.11.

2.1.2 Metodologia oceny

Zastosowana metodologia oceny skutków składa się z 6 etapów:

- analiza problemu opisana w pkt 2.3 poniżej;
- określenie celów (ogólnych, szczegółowych i operacyjnych) i wskaźników przedstawione w pkt 2.4 poniżej;
- określenie opcji alternatywnych dla głównych kwestii podniesionych w toku konsultacji (np. związki z aktami prawnymi SES; koncepcja operacji; zarządzanie przepływem ruchu lotniczego — ATFM, zarządzanie przestrzenią powietrzną — ASM, małe/średnie przedsiębiorstwa, m.in. lotniskowe służby informacji powietrznej — AFIS) zawarte w pkt 2.5;
- określenie i ocena wielkości grupy docelowej;

- określenie i ocena każdej ewentualnej opcji z uwzględnieniem wszystkich 5 rodzajów skutków wymienionych w pkt 2.1.1 powyżej w celu wskazania tych najważniejszych;
- podsumowująca analiza wieloparametrowa (MCA).

Możliwe oddziaływania są w dużym stopniu powiązane z ogólnymi i szczegółowymi celami określonymi poniżej w pkt 2.4.2 i 2.4.3. Ocena tych oddziaływań oparta jest na wskaźnikach kontroli (wskaźnikach wpływu i rezultatów) określonych poniżej w pkt 2.4.5. Na wskaźniki dotyczące ogólnych celów mogą jednak silnie oddziaływać inne polityki. Niewłaściwe jest zatem rozpatrywanie tych celów przy ocenie skutków proponowanego rozszerzenia kompetencji EASA o ATM i ANS.

Ogólne cele znajdują główne zastosowanie w proponowanej polityce jako pomoc przy określeniu celów szczegółowych. W stosownym przypadku w niniejszej OSR stosuje się wskaźniki rezultatów powiązane z tymi celami szczegółowymi, które mogą być również wykorzystane w przyszłych okresowych ocenach funkcjonowania systemu EASA. W związku z tym wskaźniki operacyjne określono poniżej w pkt 2.4.5 i mimo że nie znajdują one zastosowania w niniejszej OSR, to mogą w przyszłości posłużyć do ciągłej oceny poziomu rozwoju proponowanej inicjatywy.

Po określeniu wszystkich skutków każdej głównej kwestii i powiązanej opcji polityki w kontekście danych celów szczegółowych przedstawiono zestawienie rezultatów w tabeli wpływu w podsumowujących pkt 2.6–2.11 poniżej. Taką tabelę opracowuje się metodą analizy wieloparametrowej składającej się z następujących szczegółowych etapów:

- określenie celów szczegółowych odnoszących się do wszystkich zaproponowanych alternatywnych opcji;
- odniesienie każdej opcji do możliwych rodzajów skutków, które są właściwe, co umożliwia porównanie opcji;
- ustalenie kryteriów oceny (za pomocą wskaźników rezultatów) — przynajmniej pod względem jakościowym i w miarę możliwości pod względem ilościowym (w tym przypadku uwzględnia się wielkość grupy docelowej);
- ocena opcji pod względem spełniania kryteriów wyrażająca skutek mierzony ilościowo lub oceniany jakościowo w skali bezwymiarowej („punktacja”), a mianowicie: -3 — bardzo negatywny skutek, -2 — umiarkowanie negatywny skutek, -1 — nieznacznie negatywny skutek, 0 — neutralny skutek i maksymalnie +3 za pozytywny skutek;
- określenie wagi dla każdego rodzaju skutków oznaczającej ich względną ważność: wagę 3 nadano skutkom dla bezpieczeństwa i środowiska; wagę 2 — skutkom ekonomicznym i społecznym, a wagę 1 — skutkom dla innych unormowań prawnych UE;
- wreszcie porównanie opcji według odnośnej punktacji ważonej.

2.2 Konsultacje z interesariuszami

Dotychczas przeprowadzono systematyczne konsultacje z interesariuszami (oprócz korespondencji listownej i nieformalnej wymiany informacji) za pomocą dwunastu mechanizmów określonych poniżej w tabeli 2.

Lp.	Podmiot odpowiedzialny	Okres konsultacji	Grupa docelowa	Mechanizm	Rezultaty
1	ECORYS	Połowa 2005 r.	Ponad 70 wybranych interesariuszy	Kwestionariusze	Wpłynęło 56. Streszczenie odpowiedzi w sprawozdaniu ECORYS
2	ECORYS	Połowa 2005 r.	25 głównych interesariuszy	Wywiady	Streszczenie odpowiedzi w sprawozdaniu ECORYS
3	EASA	Grudzień 2005 r.	Grupa Doradcza Urzędów Krajowych (AGNA)	Konsultacje w sprawie rocznego planu tworzenia regulacji EASA	Zadanie BR.003 zatwierdzone
4	EASA	Grudzień 2005 r.	Komitet Konsultacyjny ds. Norm Bezpieczeństwa (SSCC)		Zadanie BR.003 zatwierdzone
5	EASA	Grudzień 2005 r.	AGNA	Konsultacje w sprawie specyfikacji warunków zadania BR.003	Opublikowano specyfikację warunków
6	EASA	Grudzień 2005 r.	SSCC		Opublikowano specyfikację warunków
7	EASA	Grudzień 2007 r.	Opinia publiczna (konsultacje w Internecie)	NPA 2007-16	Wpłynęło 1860 uwag. Opublikowano dokument CRD
8	EASA	Marzec 2008 r.	Opinia publiczna (konsultacje w Internecie)	CRD 2007-16	Wpłynęło 100 odpowiedzi od 18 interesariuszy. Uwzględniono przy pracach nad opinią
9	KE	Od początku 2006 r.	Krajowe organy nadzoru	Udział w posiedzeniu komisji SRC Eurocontrolu	Stały udział i debata na posiedzeniach
10	KE	Od początku 2007 r.	Urzędy krajowe	Komitet SES	Stały dopływ informacji na posiedzeniach
11	EASA	Od 2007 r.	EGNOS i Galileo	Systematyczny udział w posiedzeniach GALCERT	Lepsze porozumienie z GSA i ESA
12	EASA	Od 2007 r.	IRIS (Służby łączności satelitarnej)	Systematyczny udział w posiedzeniach grupy zewnętrznych ekspertów	Lepsze porozumienie z ESA

Tabela 2: Konsultacje z interesariuszami

Komisja stale informowała o postępach w pracy nad rozszerzeniem systemu EASA Komitet ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej (SSC), wspomniany branżowy organ konsultacyjny (ICB) oraz Komisję Regulacji Bezpieczeństwa Eurocontrolu (SRC).

Agencja, zgodnie z uprawnieniami przewidzianymi w procedurze regulacyjnej, dwukrotnie konsultowała się po kolei z AGNA i SSCC w sprawie uwzględnienia zadania BR.003 w planie tworzenia regulacji, a następnie w sprawie specyfikacji warunków. Od 2007 r. Agencja nie szczędziła wysiłków, żeby współpracować nie tylko z właściwymi władzami, ale także z głównymi interesariuszami w sprawie bardzo złożonych systemów paneuropejskich, m.in. obejmujących segmenty przestrzeni kosmicznej. Pośród tych interesariuszy znalazły się takie podmioty jak Europejski Organ Nadzoru GNSS (GSA) oraz Europejska Agencja Kosmiczna (ESA). Wysiłek ten zaowocował odpowiednią ilością i jakością uwag otrzymanych w odpowiedzi na NPA 2007-16. Poddano analizie ponad 1800 otrzymanych uwag, co opisano w dokumencie CRD 2007-16 opublikowanym 16 marca 2008 r. Wreszcie otrzymano także 100 reakcji na CRD, które również zostały przeanalizowane w toku przygotowywania niniejszej opinii.

Podsumowując, w granicach dostępnych zasobów wszyscy interesariusze mieli wiele okazji do przedstawienia swoich opinii Komisji lub Agencji, zgodnie z zasadami „lepszej regulacji”.

2.3 Analiza problemu

2.3.1 Poziom bezpieczeństwa ATM/ANS w Europie

2.3.1.1 Źródła informacji o bezpieczeństwie

Co roku Komisja Regulacji Bezpieczeństwa Eurocontrolu (SRC) publikuje roczne sprawozdanie ze stanu bezpieczeństwa, które jest udostępniane w Internecie. Sprawozdanie za 2007 r.¹⁷ zawierające dane zgromadzone do 2006 r. posłużyło za główne źródło rzeczowych danych zawartych w tym punkcie.

2.3.1.2 Kultura bezpieczeństwa i zgłaszanie zdarzeń

W 2006 r. 24 państwa zgłosiły Eurocontrolowi zdarzenia dotyczące ATM w treści sprawozdań AST¹⁸. Rok wcześniej takich zgłoszeń dokonało 21 państw. To **zaledwie 63% całkowitej liczby państw członkowskich** Eurocontrolu¹⁹. Dzieje się tak z uwagi na brak dostępu punktu kontaktowego²⁰ do danych ANSP dotyczących bezpieczeństwa, bądź też z prozaicznego powodu niegromadzenia informacji o takich zdarzeniach. **Ponadto** między poszczególnymi państwami występują spore różnice całkowitej liczby zgłoszonych zdarzeń oraz jakości danych.

Tam, gdzie punkty kontaktowe AST Focal Points mają dostęp do danych ANSP dotyczących bezpieczeństwa oraz posiadają sprawny system zgłaszania, liczba zgłaszanych zdarzeń ATM jest wysoka, mimo iż sporą jej część stanowią drobne zdarzenia techniczne niemające wpływu na bezpieczeństwo. W 2006 r. 5 państw zgłosiło po ponad 500 zdarzeń dotyczących ATM każde, podczas gdy 10 spośród 24 państw (tj. 42% wszystkich członków) zgłosiło mniej niż 10 zdarzeń w całym roku.

¹⁷ Roczne sprawozdanie ze stanu bezpieczeństwa, 2007 r. — Komisja Regulacji Bezpieczeństwa Eurocontrolu: http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/report/srcdoc43_e1.0_ri%20-%20EPR%20Final.pdf

¹⁸ Roczny szablon bezpieczeństwa.

¹⁹ Obecnie 38 państw, w tym: 25 państw członkowskich UE (z wyjątkiem Estonii i Łotwy), 2 państwa stowarzyszone z EASA (Norwegi i Szwajcaria), 6 państw Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, BJR, Czarnogóra i Serbia) oraz 5 państw ECAC (Armenia, Mołdawia, Monako, Turcja i Ukraina).

²⁰ Wyznaczany przez państwa członkowskie zgodnie z wymogami ESARR 2.

W rocznym sprawozdaniu SRC Eurocontrolu zasygnalizowano spory rozdźwięk między kulturami dzielenia się informacjami w poszczególnych organizacjach i instytucjach oraz uwypuklono potrzebę skuteczniejszej normalizacji na poziomie UE.

Zauważa się też, że został opublikowany wymóg Eurocontrolu w zakresie przepisów bezpieczeństwa (ESARR) 2²¹ w sprawie zgłaszania i oceny zdarzeń mających wpływ na bezpieczeństwo w ATM — pierwsze wydanie ukazało się 1 stycznia 2000 r. — a po siedmiu latach od jego wejścia w życie zaledwie 2/3 państw zgłasza zdarzenia Eurocontrolowi. Uważa się to za wyraźny przejaw opieszałości w postępowaniu na etapie uzgodnień międzyrządowych.

Raporty złożone Eurocontrolowi przez punkty kontaktowe w 2007 r., zgodne z wymaganiami ESARR 2 i unormowaniami dyrektywy 2003/42/WE²² wykazują jednak postęp w krzewieniu kultury sprawozdawczości w dziedzinie bezpieczeństwa wśród personelu. Niemniej jednak według treści wspomnianego rocznego sprawozdania SRC wiele kwestii wciąż wymaga uwagi, w tym:

- w niektórych państwach ECAC²³ brakuje zasady „just culture” w odniesieniu do zgłaszania zdarzeń i mimo że tę zasadniczą kwestię porusza się na poziomie ogólnoświatowym, europejskim i krajowym, to postęp jest wciąż niewielki;
- istnieje ciągły niedobór zasobów i wykwalifikowanego personelu na poziomie krajowym na potrzeby gromadzenia i analizy danych dotyczących bezpieczeństwa.

Niedobór zasobów został omówiony w pkt 2.3.3.2 poniżej. Zagadnienie „just culture” nie będzie szerzej rozpatrywane w niniejszej OSR, jako że prawodawca przyjął niedawno szczegółowe przepisy w sprawie ochrony źródeł informacji²⁴.

2.3.1.3 Całkowita liczba wypadków, incydentów i zdarzeń ATM/ANS

Wstępne dane o łącznej liczbie wypadków w Europie w 2006 r. (dla samolotów posiadających maksymalną certyfikowaną masę startową (MTOM) większą niż 2250 kg), wykazały wzrost w porównaniu do 2005 r. (z 85 do 96). Mniej niż 10% tych wypadków skutkowało ofiarami śmiertelnymi. Według wspomnianego rocznego sprawozdania SRC ze stanu bezpieczeństwa za 2007 r. udział (bezpośredni lub pośredni) ATM/ANS w ogólnej liczbie wypadków pozostaje niewielki: 6 spośród 96 wypadków (tj. ok. 6%). Przyjmuje się, że odsetek zgłaszania wypadków (w porównaniu do całkowitej szacunkowej liczby podobnych niezgłoszonych zdarzeń) wynosi 100%.

Liczba incydentów ATM o wysokim ryzyku nieznacznie zmalała w 2006 r., choć wciąż wynosi około 600 rocznie. Również w tym przypadku można optymistycznie przyjąć, że odsetek zgłoszonych incydentów wynosi 100%.

Oprócz tego Eurocontrol szacuje, że łączna liczba 9600 incydentów związanych z ATM (w tym incydentów błahych i niestwarzających istotnego ryzyka dla bezpieczeństwa) zgłoszonych w 2006 r. to zaledwie 31% faktycznej liczby wszystkich incydentów. Dlatego Agencja szacuje, że łączna liczba incydentów związanych z ATM w państwach ECAC w 2006 r. wynosi w przybliżeniu 30 000 na ok. 10 milionów lotów IFR.

²¹http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/deliverables/esarr2_awareness_package/esarr2e20ri.pdf

²² Dyrektywa 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym (*Dz.U. L 167 z 4.7.2003, str. 23*).

²³ Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego zrzesza obecnie 42 państwa, w tym wszystkie 27 państw członkowskich UE.

²⁴ Art. 16 wyżej wspomnianego rozporządzenia podstawowego (WE) nr 216/2008 z 20 lutego 2008 r.

Eurocontrol odnotował również, że w 2006 r. zgłoszono 15 658 zdarzeń związanych z ATM²⁵. Eurocontrol nie podejmuje się oszacowania odsetka zgłoszonych zdarzeń tego typu. Agencja zakłada, że dla zdarzeń odsetek ten wynosi ok. 30%.

Zgodnie z badaniem wstępnym przeprowadzonym w 2005 r. przez ECORYS, w dziesięcioleciu 1994-2004 w lotnictwie komercyjnym w Europie miało miejsce rocznie średnio 3,9 wypadków śmiertelnych, w których czynniki sprawcze stanowiły kwestie ATM/ANS. Gdyby nie podejmować żadnych działań w celu dalszej poprawy bezpieczeństwa, tj. gdyby wskaźnik wypadków utrzymał się na dotychczasowym poziomie, to w 2025 r. w lotnictwie komercyjnym może dojść do 6–8 wypadków z ofiarami śmiertelnymi, w których czynniki sprawcze będą stanowiły kwestie ATM/ANS.

W pkt 1.1 powyżej przytoczono, że SESAR przewiduje trzykrotny wzrost natężenia ruchu lotniczego w strefie ECAC: tj. 30 mln lotów IFR rocznie w porównaniu do obecnych 10 mln. Wszyscy eksperci przyznają, że w sytuacji niepodjęcia działań w celu poprawy bezpieczeństwa ten spory wzrost ruchu doprowadzi do wzrostu liczby zdarzeń wpływających na bezpieczeństwo. Niektórzy prognozują, że skoro zwiększenie ruchu doprowadzi do większego zagęszczenia w przestrzeni i czasie, to powiązany wzrost liczby zdarzeń wpływających na bezpieczeństwo nie będzie liniowy, a spotęgowany (tj. dużo wyższy). Agencja jednak zauważa, że póki co nie ma konsensusu co do ilościowego wyrażenia wspomnianego spotęgowanego wzrostu. Stąd też w poniższej tabeli 3 przyjęto ostrożny liniowy wzrost liczby zdarzeń wpływających na bezpieczeństwo:

Zdarzenia związane z bezpieczeństwem z udziałem (bezpośrednim lub pośrednim) czynników ATM/ANS	Zgłoszone Eurocontrolowi w 2006 r.	Szacunkowy odsetek zgłoszeń	Szacunkowa łączna liczba zdarzeń na 10 mln lotów IFR/rocznie	Liniowa ekstrapolacja liczby zdarzeń dla 30 mln lotów IFR/rocznie
Wypadki z ofiarami śmiertelnymi	3,9 (odnotowane przez ECORYS)	100%	Nie dotyczy	6-8 (szacowane przez ECORYS)
Wypadki	6	100%	6	18
Incydenty stwarzające ryzyko	600	100%	600	1 800
Wszystkie incydenty	9 600	31%	30 000	90 000
Zdarzenia ATM	15 658	30%	50 000	150 000

Tabela 3: Szacunkowa łączna liczba powiązanych z ATM/ANS zdarzeń wpływających na bezpieczeństwo

2.3.1.4 Wypadki, incydenty, zdarzenia i powiązane kategorie

We wspomnianym rocznym sprawozdaniu ze stanu bezpieczeństwa za 2007 r. SRC Eurocontrolu oceniła również najważniejsze kategorie wypadków/incydentów. Zwłaszcza kategoria „**kolizja naziemna**” okazała się najczęstszym wypadkiem, stanowiła 11% łącznej ich liczby w 2006 r. Najbardziej ryzykownym zdarzeniem w tej kategorii jest „**wtargnięcie na pas startowy**” — w 2006 r. zgłoszono 667 takich przypadków w ECAC: co daje prawie 2 wtargnięcia na pas startowy dziennie. Stanowi to wzrost 6% w porównaniu do 2005 r. Mimo że ogólnym trendem jest spadek liczby najgroźniejszych wtargnięć,

²⁵ Należy mieć na względzie, że sporą część tej liczby stanowią drobne zdarzenia techniczne niemające skutków dla bezpieczeństwa, gdyż istnieją właściwe pomocnicze środki łagodzące, takie jak nadmiarowość i automatyczna rekonfiguracja.

to w tej kategorii zdarzeń wymaga się należytej uwagi i dołożenia starań, również w świetle oczekiwanego dalszego wzrostu przepustowości lotnisk.

W 2006 r. odnotowano wzrost względem 2005 r. (z 5 zdarzeń do 7) w kategorii „**zderzenie z powierzchnią ziemi w locie sterowanym (CFIT)**”. CFIT pozostaje drugą co do ważności kategorią. Należy zauważyć, że do CFIT może dojść w ruchu lotniczym IFR na mniejszych lotniskach, gdzie często nie są nadawane sygnały radionawigacyjne prowadzenia w płaszczyźnie pionowej. Całkowita liczba incydentów kategorii „nieomal zderzenia z powierzchnią ziemi w locie sterowanym (near CFIT)” zmalała (21 w 2006 r. w por. do 31 w 2005 r.). Jednakże liczba incydentów stwarzających ryzyko jest niemal taka sama, jak w 2005 r. (3 poważne incydenty typu A w 2006 r. w por. do 4 w 2005 r. oraz po 6 poważnych incydentów typu B w 2006 r. i 2005 r.). Oprócz tego bardzo duży jest udział incydentów wysokiego ryzyka kategorii „near CFIT”.

Odnotowano niewielki spadek łącznej liczby incydentów kategorii „**naruszenia minimalnej separacji**” — o mniej niż 2% w (liczby bezwzględnej) oraz o 6% w wartościach znormalizowanych w porównaniu do 2005 r. — w tym zmalała liczba naruszeń minimalnej separacji stwarzających wysokie ryzyko. Wciąż jednak dochodzi do ok. 100 zdarzeń tej kategorii na 1 mln godzin lotu rocznie.

Po tym jak w 2005 r. nastąpił spory wzrost (o 30%) łącznej liczby incydentów kategorii „**bezprawnego wejścia w przestrzeń powietrzną**”, to według wstępnych danych wzrost w 2006 r. osiągnął ledwie 4%, co odpowiada łącznej liczbie niespełna 1500 zgłoszonych incydentów. Liczba niezgłoszonych incydentów może być jednak o wiele wyższa.

Kategoria „**odchylenia od zezwolenia wydanego przez kontrolę ruchu lotniczego (ATC)**” obejmuje różne rodzaje odchyień od wydanych zezwoleń, w tym odchyień od zadanego poziomu, zadanego trasy, zadanego czasu, jak również — jeżeli ma zastosowanie — minimalnych bezpiecznych wysokości. Łączna liczba incydentów tej kategorii stanowi sumę wszystkich tych wskazanych incydentów — w 2006 nastąpił jej wzrost o 5%, odpowiednio do wzrostu ruchu lotniczego. Liczba zgłoszonych zdarzeń tej kategorii wynosi około 140 na 1 mln godzin lotu.

Oprócz tego Eurocontrol rozpoznaje inną zbiorczą kategorię, zwaną „**naruszeniem przepisów zarządzania ruchem lotniczym (ATM) przez załogę statku powietrznego**”. Należy mieć na względzie, że naruszenia przepisów zarządzania ruchem lotniczym (ATM) przez załogę statku powietrznego zgłaszane są również w innych kategoriach, zależnie od okoliczności zdarzenia (np. bezprawne wejście w przestrzeń powietrzną). W 2006 r. również w tej kategorii nastąpił wzrost łącznej liczby zgłoszonych zdarzeń (2370 zdarzeń) oraz liczby incydentów stwarzających ryzyko (43).

2.3.1.5 Wypadki z ofiarami śmiertelnymi, w których czynnikami sprawczymi były ATM/ANS

Strategia ECAC dla ATM 2000+ ustala priorytetowy cel bezpieczeństwa: „**..... Poprawa poziomów bezpieczeństwa poprzez zapewnienie, że nie wzrośnie, a gdzie możliwe zmaleje liczba wypadków spowodowanych ATM oraz poważnych lub stwarzających ryzyko incydentów**”. Liczba incydentów notowanych przez Eurocontrol waha się z roku na rok, co nie stanowi niespodzianki, natomiast nie występuje ogólna tendencja wzrostowa w kontekście zwiększającego się ruchu lotniczego. Stąd też należy uznać, że cel bezpieczeństwa ECAC w kategorii wypadków ze skutkiem śmiertelnym jest obecnie realizowany. **Warto zwrócić uwagę, że w 2006 r. nie odnotowano ofiar śmiertelnych wskutek wypadków, do których doszło w związku z ATM/ANS.**

Jednakże w okresie dziesięciolecia 1997-2006, odnotowano co najmniej dziewięć wypadków z ofiarami śmiertelnymi w państwach UE 27+4 wywołanych bezpośrednio lub

pośrednio czynnikami ATM lub przypuszczalnie ANS (przykładowo niewystarczające służby żeglugi powietrznej lub brak terminowej/łatwo zrozumiałej informacji AIS):

- 30 lipca 1997 r., ATR-42, Air Littoral, Włochy, 1 ofiara śmiertelna.
Samolot lądował zbyt długo i ze zbyt dużą prędkością, wskutek czego wyjechał poza drogę startową nr 23 w Florencji, o długości 1 650 m. Przesunięty został próg drogi startowej, pozostawiając 1030 m dystansu lądowania.
- 17 grudnia 1997 r., Jakowlew 42, Aerosweet Grecja, 70 ofiar śmiertelnych.
Po nieudanym podejściu ILS (missed approach) statek powietrzny otrzymał polecenie wzniesienia się w górę i na północ, by zaczekać na drugie podejście. Zamiast tego samolot odchylił się na zachód-południowy zachód i zderzył się z górą na wysokości 3 300 stóp, w odległości 71,8 km od lotniska.
- 30 lipca 1998 r., Beech 1900, Proteus Air, Francja, 14 ofiar śmiertelnych.
Na wysokości 2000 stóp samolot zderzył się z Cessną 177. Załoga zwróciła się o zezwolenie na zmianę planu lotu oraz na zejście poniżej pułapu 3000 stóp w niekontrolowaną przestrzeń powietrzną, aby wyminąć samolot rejsowy „Norway”. Statki powietrzne nie używały tej samej częstotliwości radiowej, a obie załogi przypuszczalnie skupiły całą uwagę na samolocie rejsowym.
- 25 lutego 1999 r., Dornier 328, Minerva Airlines, Włochy, 4 ofiary śmiertelne.
Podczas lądowania na drodze startowej nr 29 w Genui samolot przypuszczalnie dotknął powierzchni pasa elementem usterzenia ogonowego. Zbliżając się do końca drogi startowej pilot usiłował ustawić samolot bokiem, lecz bezskutecznie. W następstwie tego statek powietrzny wyjechał poza drogę startową i wpadł do wód zatoki Golfo di Genova.
- 11 grudnia 1999 r. British Aerospace ATP, SATA Air Açores, Portugalia (Azory), 35 ofiar śmiertelnych.
Warunki pogodowe na trasie przelotu zostały zakłócone frontem atmosferycznym, któremu towarzyszyły rozproszone chmury kłębiasto-deszczowe, silne opady deszczu, turbulencje oraz gwałtowne porywy wiatru od strony południowo-zachodniej. Załoga zdecydowała się na zmianę planu lotu i zejście do lądowania nad kanałem między wyspami Pico i Sao Jorge, przecinając radial VOR Horta 250 stopni. Najpierw wieża Horta udzieliła zezwolenia na poziom lotu FL 100. Następnie załoga zwróciła się o zejście na poziom 5000 stóp, na co udzielono zezwolenia wraz z instrukcją utrzymywania wyspy Pico w polu widzenia. Podczas obniżania odnotowano silne opady deszczu i turbulencje. Siedem minut po rozpoczęciu manewru obniżania w warunkach IMC samolot rozbił się o północne zbocze góry Pico da Esperanca położonej na wyspie Sao Jorge Island. System GPWS zaalarmował załogę 17 sekund przed zderzeniem;
- 25 maja 2000 r. — kolizja na drodze startowej lotniska im. Charles’a de Gaulle’a (Francja)²⁶, 1 ofiara śmiertelna.
Prawdopodobnymi przyczynami były przede wszystkim błędne ustalenie przez kontrolera pozycji jednego statku powietrznego, wymuszone sytuacją i metodami pracy, wskutek czego kontroler zezwolił samolotowi Shorts na ustawienie na tej samej drodze startowej. Drugą przyczyną była nieadekwatność procedur systematycznej weryfikacji w ATC, przez co nie można było skorygować błędu;
- 8 października 2001 r. — kolizja na drodze startowej lotniska Linate (Włochy)²⁷, 114 ofiar śmiertelnych.
W wyniku dochodzenia stwierdzono, że bezpośrednią przyczyną wypadku było wtargnięcie samolotu Cessna na zajętą drogę startową. Oczywiście jest, że należy zestawić czynnik ludzki warunkujący zachowanie załogi Cessny w warunkach

²⁶ <http://aviation-safety.net/database/record.php?id=20000525-0>

²⁷ <http://aviation-safety.net/database/record.php?id=20011008-0>

ograniczonej widzialności ze scenariuszem, w którym bieg zdarzeń doprowadził do kolizji z ofiarami śmiertelnymi; można również stwierdzić, że system funkcjonujący na lotnisku Linate w Mediolanie nie był w stanie wychwycić nieporozumień, m.in. nieadekwatnych procedur i rażących błędów ludzkich;

- 24 listopada 2001 r., British Aerospace 146, Crossair, Szwajcaria, 24 ofiary śmiertelne. 24 listopada 2001 r. o godz. 20:01 uniwersalnego czasu koordynowanego (UTC) z lotniska Berlin-Tegel wystartował samolot odbywający lot rozkładowy do Zurychu. O godz. 20:58 czasu UTC po niezakłóconym locie samolot otrzymał zezwolenie na standardowe podejście 28 VOR/DME do lądowania na lotnisku w Zurychu. Przed samolotem uczestniczącym w wypadku na drodze startowej 28 lotniska w Zurychu wylądował Embraer EMB 145, lot nr CRX 3891. Załoga poinformowała wieżę kontroli, że warunki pogodowe na drodze startowej są bliskie warunkom minimalnym. O godz. 21:00 czasu UTC lot CRX 3597 zgłoszono na częstotliwości kontroli lotniska. Kiedy samolot osiągnął minimalną wysokość bezwzględną zniżania (MDA) 2 390 stóp (godz. 21:06), dowódca statku powiedział drugiemu pilotowi, że miał w polu widzenia ziemię i kontynuował obniżanie. Krótco po tym samolot zderzył się z czubkami drzew, a następnie rozbił się o powierzchnię ziemi;
- 1 lipca 2002 r. — Kolizja w locie (nad Überlingen)²⁸, 71 ofiar śmiertelnych. Do rozpoznanych przyczyn wypadku zaliczono m.in.:
 - ATC nie dostrzegła na czas nieuchronności naruszenia separacji. TU154M otrzymał polecenie o obniżeniu poziomu lotu, kiedy nie można było już zapewnić przepisanej separacji z B757-200.
 - załoga TU154M wykonała polecenie ATC o obniżaniu i kontynuowała obniżanie nawet po doradzeniu przez system TCAS manewru wznoszenia. Manewr obniżania został wykonany wbrew wygenerowanemu TCAS RA.
 - integracja ACAS/TCAS II z całościowym systemem lotniczym była niedostateczna i nie pokrywała się ze wszystkimi punktami filozofii systemu.
 - regulacje dotyczące ACAS/TCAS opublikowane przez ICAO oraz pochodne regulacje krajowych władz lotniczych, instrukcje operacyjne i proceduralne producenta systemu TCAS i operatorów były nieznormalizowane, niekompletne i częściowo sprzeczne ze sobą.
 - system zarządzania i kontroli jakości instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego nie gwarantował stałego obsadzenia kontrolerami wszystkich otwartych stacji roboczych w porze nocnej.
 - system zarządzania i kontroli jakości instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego przez lata tolerował, by przy niskim natężeniu ruchu lotniczego w porze nocnej pracował tylko jeden kontroler, a inny kontroler odpoczywał.

Pięć z siedmiu wypadków CFIT w 2006 r. skutkowało ofiarami śmiertelnymi. Jakkolwiek ATM nie było bezpośrednim ani pośrednim czynnikiem sprawczym, to Eurocontrol nie dostarczył żadnych danych umożliwiających ocenę, czy dysponując należytych służbami ANS można było uniknąć tych wypadków.

2.3.1.6 Kluczowe obszary ryzyka

W skrócie w wspomnianym rocznym sprawozdaniu ze stanu bezpieczeństwa za 2007 r. komisja SRC Eurocontrolu wymienia następujące kluczowe obszary ryzyka:

- **kolizje naziemne**, w szczególności **wtargnięcia na drogę startową**;
- **bezprawne wejścia w przestrzeń powietrzną**;
- **zderzenia z powierzchnią ziemi w locie sterowanym (CFIT) lub niemal zderzenia (near CFIT)**, dla których odsetek incydentów stwarzających ryzyko (typu A lub B) w łącznej liczbie zdarzeń CFIT jest bardzo wysoki (43% w 2006 r., w porównaniu do 32% w 2005 r.) oraz wciąż wykazuje tendencję wzrostową. Dla

²⁸ <http://aviation-safety.net/database/record.php?id=20020701-1>

porównania odsetek incydentów stwarzających ryzyko w kategorii naruszeń minimalnej separacji wynosi około 20%, a w kategorii wtargnięć na drogę startową — 10%;

- **odchylenia od zezwolenia wydanego przez kontrolę ruchu lotniczego (ATC);**
- **naruszenia poziomu lotu;**
- **poziom ATS na lotniskach.**

Jeżeli chodzi o ostatni obszar ryzyka, zwłaszcza w strefach lotnisk pomocniczych, SRC już w 2005 r. wyraziła obawy o różnice pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w klasyfikacji przestrzeni powietrznej oraz o różnice w poziomie zapewnianych służb ATS. We wspomnianym sprawozdaniu za 2007 r. Eurocontrol stwierdza, że nie istnieje znormalizowane podejście w zapewnianiu ATS oraz wyznaczaniu kontrolowanych stref przestrzeni powietrznej dla lotów komercyjnych. Dlatego też według SRC w szczególności w tym kluczowym obszarze ryzyka wymagane są działania regulacyjne.

Biorąc pod uwagę powyższe Agencja stwierdza, że:

- potrzebne jest ogólne podejście systemowe w celu polepszenia bezpieczeństwa ATM/ANS;
- obok ATM na uwagę zasługują również służby ANS;
- łączna liczba wypadków (bądź wypadków z ofiarami śmiertelnymi) jest tak niska, że w celu przeprowadzenia rzetelnej oceny wskaźników bezpieczeństwa należy ulepszyć systemy zgłaszania oraz zorganizować scentralizowaną analizę w perspektywie ogólnosystemowej.

2.3.1.7 Koszt zdarzeń wpływających na bezpieczeństwo

Potencjalnie najtragiczniejszym wypadkiem dotyczącym ATM byłaby kolizja dwóch bardzo dużych statków powietrznych poruszających się z dużą prędkością, skutkująca całkowitym zniszczeniem kadłubów obydwu statków oraz ponad 500 ofiarami śmiertelnymi²⁹.

Wartość jednego życia ludzkiego wydaje się kwestią nierozstrzygalną, nawet z moralnego punktu widzenia. Jednakże na potrzeby kosztów ubezpieczenia, na podstawie literatury przedmiotu³⁰ w bieżącym dokumencie przyjmuje się wartość około 1 miliona EUR. Jeden wypadek ATM/ANS z udziałem co najmniej jednego dużego handlowego statku powietrzego może skutkować nawet 50 ofiarami śmiertelnymi. Stąd całkowity koszt związany z tymi ofiarami można oszacować na 50 mln EUR.

W dniu 30 marca 2008 r. w Internecie można było znaleźć wiele ofert sprzedaży używanych samolotów. Nowoczesne, względnie duże odrzutowce biznesowe oferowano za ceny rzędu 15-34 mln USD³¹. Na podstawie tego średnią wartość rezydualną odrzutowca biznesowego można ustalić na poziomie 20 mln EUR. Natomiast wartość rezydualną dużego liniowego samolotu pasażerskiego można zatem ustalić na poziomie 100 mln EUR (dwa razy tyle wyniesie wartość samolotu bardzo dużego, np. B-747).

W związku z tym koszt zniszczeń kadłubów w jednym wypadku z udziałem dwóch B-747 wyniesie 400 mln EUR (200 + 200). Należy dodać koszt związany z ofiarami w ludziach wynoszący 500 mln EUR (500 x 1 mln). Przy założeniu, że nie dojdzie do dodatkowych szkód naziemnych na osobach trzecich, całkowity koszt wypadku wyniesie około 900 mln EUR. Jednakże prawdopodobieństwo takiej katastrofy (jedna w historii lotnictwa) jest znikome; dlatego też niewłaściwe będzie rozpatrywanie kosztu w tak ogromnej wysokości w następujących punktach niniejszej OSR.

Wskutek wypadku (związanego bezpośrednio lub pośrednio z ATM lub ANS) przypuszczalnie średnio dojdzie do całkowitego zniszczenia kadłuba jednego

²⁹ <http://aviation-safety.net/database/record.php?id=19770327-0>

³⁰ http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/papers/pdf/422.pdf

³¹ <http://www.aviationbusinessindex.net/listings.asp?airframe=F&make=GULFSTREAM>

liniowego samolotu odrzutowego (o wartości rezydualnej ok. 100 mln EUR) oraz do 50 ofiar śmiertelnych; całkowity koszt wypadku wyniesie ok. 150 mln EUR. Przyjmuje się, że ok. jedna piąta (czyli 20%) wypadków związanych z ATM/ANS mieści się w wyżej zdefiniowanej kategorii.

Jeżeli chodzi o pozostałe 80% wypadków, to można zaobserwować, że w krajach UE 27+4 najczęstszymi zdarzeniami wpływającymi na bezpieczeństwo podczas kołowania są kolizje z zamocowanymi elementami lub z urządzeniami naziemnymi. Czynnikiem sprawczym może być też ATM.

Takie zdarzenia na lotniskach, mimo że zwykle bez ofiar w ludziach i bez całkowitych zniszczeń kadłubów statków powietrznych, również pochłaniają znaczne koszty. Według danych uzyskanych w toku programu zapobiegania wypadkom naziemnym (Ground Accident Prevention (GAP)) uruchomionego w 2003 r. przez fundację bezpieczeństwa lotów³² (Flight Safety Foundation – FSF: niezależna organizacja międzynarodowa o charakterze niezarobkowym) nawet drobny incydent może spowodować drogą naprawę statku powietrznego, a nawet większe koszty związane z zakłóceniem rozkładu lotów i czasem spędzonym przez statek powietrzny na ziemi celem naprawy) rzędu 10 miliardów USD rocznie na całym świecie, co oznacza, że średni koszt wypadku lub incydentu wynosi 370 tys. USD. Wypadki ATM obejmują zdarzenia, do których dochodzi podczas kołowania na drogach kołowania. W szacunkach FSF ujęto również pomniejsze (tańsze i szybsze w naprawie) uszkodzenia statków powietrznych zaparkowanych na płycie lotniska. Jednak posługiwanie się w niniejszej OSR wartościami szacunkowymi FSF może prowadzić raczej do niedoszacowania niż do zawyżenia kosztów. Przyjmując że 1 EUR = 1,35 USD (w 2006 r.), **średni koszt jednego zdarzenia może wynieść około 270 000 EUR. W niniejszej ocenie OSR przyjęte zostało, że tego typu zdarzenia stanowią 80% wypadków związanych z ATM/ANS.**

Średni koszt pojedynczego wypadku związanego z ATM/ANS można oszacować na poziomie:
 $(1 \times 150 \text{ mln EUR}) \times 20\% + (4 \times 270 \text{ 000 EUR}) \times 80\% = 37 \text{ 770 000 EUR}$

W pkt 2.3.1.3 powyżej oszacowano, że jeżeli bezpieczeństwo nie ulegnie poprawie, to w przyszłości będzie dochodzić do 18 wypadków związanych z ATM/ANS rocznie.

W rezultacie należy stwierdzić, że w następnych dwóch dekadach koszt wypadków związanych z ATM/ANS w Europie będzie wynosił średnio 680 mln/rocznie (18 x 37.77).

2.3.2 Ramy regulacyjne

2.3.2.1 Globalne ramy regulacyjne: ICAO

Jeżeli chodzi o ramy regulacyjne ICAO, to należy odnieść się do rozważań zawartych w OSR załączonej do opinii Agencji nr 03/2007³³. W ujęciu skrótowym system oparty na załącznikach ICAO oraz ich transpozycji do prawa krajowego ma następujące braki:

- żadne przepisy nie mają wiążącej mocy prawnej na szczeblu międzynarodowym;
- przepisy często określają, co powinno być regulowane, ale nigdy nie wskazują na podmiot (np. organizację), ani sposób regulacji (np. certyfikacja i nadzór wykonywany przez właściwe władze);
- wymagane są równoległe procesy transpozycji w każdym państwie będącym stroną konwencji, co powoduje niespójność, różnice w harmonogramach i powielanie pracy.

³² http://www.flightsafety.org/gap_home

³³ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/opinions/Translations/03_2007/RIA%20Opinion%203-2007.pdf

2.3.2.2 Regulacja i normalizacja w Europie

Zgodnie z treścią materiału „Deliverable D1” SESAR³⁴, jakkolwiek przyjęto ogólnoeuropejskie regulacje dotyczące bezpieczeństwa oraz utworzono mechanizm raportowania wyników, to ich wdrażanie przebiegało bardzo niejednolicie oraz powoli. Takie zachowanie jest niedopuszczalne — wymaga się przejrzystości tego typu działań w celu umożliwienia użytkownikom końcowym pełnego oglądu stanu rzeczy. Bieżące podejście do zarządzania i egzekwowania prawa wyklucza nałożenie na państwa przymusu wdrożenia tych regulacji. Sytuacja musi ulec zmianie. Potrzeba jednolitych ram regulacyjnych wraz ze strukturą organizacyjną i zarządzania, która będzie wyposażona w uprawnienia do składnego i spójnego wdrażania. Nie można zwiększać przepustowości transportu lotniczego bez jednoczesnej poprawy poziomu bezpieczeństwa.

We wspomnianym rocznym sprawozdaniu ze stanu bezpieczeństwa za 2007 r. sporządzonym przez SRC Eurocontrolu dodano, że poziom zapewniania służb ATS w obszarach lotnisk pomocniczych poprawił się, gdyż kwestią tą zainteresowała się SRC w 2005 r., skupiając się na zwiększonym wykorzystaniu tych lotnisk przez przewoźników komercyjnych, na różnicach między państwami członkowskimi w klasyfikacji przestrzeni powietrznej oraz w poziomie zapewnianych służb ruchu lotniczego.

SRC przygotowała kwestionariusz w celu pozyskania odpowiednich informacji na temat klasyfikacji wykorzystywanej przestrzeni powietrznej oraz rodzajach zapewnianych służb ATS w lotnictwie komercyjnym. Wyniki kwestionariusza ujawniły następujące fakty:

... nie ma znormalizowanego podejścia do zapewniania służb ATS oraz tworzenia kontrolowanych stref przestrzeni powietrznej dla lotów komercyjnych

W związku z tym SRC — obok działań do zrealizowania na szczeblu krajowym — zaleciła ogólnoeuropejską harmonizację zapewniania służb AFIS.

Realizując program monitorowania i wsparcia wdrażania programu ESARR (ESIMS), Eurocontrol dostrzegł (roczne sprawozdanie ze stanu bezpieczeństwa za 2007 r.), że niektóre wnioski „ogólne” dotyczą sporej liczby przypadków na całym kontynencie. Owe wnioski ogólne sygnalizują, że niektóre kwestie o wymiarze paneuropejskim wymagają podjęcia działań. Chodzi m.in. o:

- brak uzgodnień w sferze nadzoru bezpieczeństwa ATSM i ASM;
- niewdrożenie niektórych przepisów ESARR;
- brak sformalizowanych uzgodnień w sferze nadzoru bezpieczeństwa, jeżeli chodzi o sytuacje transgraniczne;
- słaby nadzór bezpieczeństwa nad zmianami systemowymi;
- brak uzgodnień w kwestii przyjmowania NSA i sprawdzania deklaracji WE o weryfikacji systemów produkowanych przez ANSP, zgodnie z wymogami rozporządzenia (WE) nr 552/2004;
- brak środków egzekwowania w przypadkach naruszeń regulacji SES przez certyfikowane instytucje zapewniające służby;
- słabe wdrożenie koncepcji „dyrektyw bezpieczeństwa” (zainicjowanej dyrektywą w sprawie zdadności do lotu) i szeroko stosowanej w innych dziedzinach lotnictwa;
- potrzebę objaśnienia zakresu i stosowania reguł certyfikacji w ramach SES w przypadku małych organizacji zapewniających informacje statkom powietrznym, chodzi o uwzględnienie mocno zróżnicowanych poziomów kompleksowości zapewnianych służb w danej kategorii FIS.

Dodatkowe rozważania dotyczące obecnych ram regulacyjnych w Europie Agencja przedstawiła już we wspomnianej OSR załączonej do opinii 3/2007. Stwierdzono, że wszystkie zasady, normy lub wymagania przyjęte przez istniejące organizacje międzyrządowe nie są bezpośrednio stosowane do czasu ich transpozycji na poziomie

³⁴ <http://www.sesar-consortium.aero/deliv1.php>

krajowym oraz że żadna z tych organizacji nie jest uprawniona do wydawania certyfikatów ani do egzekwowania standardów u własnych członków.

2.3.2.3 Niejednolite ramy regulacyjne

Większość interesariuszy biorących udział w konsultacjach przeprowadzonych przez ECORYS w trakcie wstępnej oceny skutków ogólnie lub częściowo zgodziła się z problemami określonymi powyżej w pkt 2.3.2.1 i 2.3.2.2. Wprawdzie nie wszystkie strony zgodziły się z tym, żeby przepisy ICAO nie były w ogóle wiążące, ale przyznały, że istnieje duży obszar różnic interpretacji i wolny proces wdrażania do prawa krajowego.

Stanowisko interesariuszy, jak zauważył ECORYS w 2005 r., znajduje również poparcie w projekcie SESAR. W dokumencie na temat projektu w pkt 5.2.3.1 „Deliverable 3” (DLM-0612-001-01-00) opublikowanym w lipcu 2007 r. stwierdzono, że europejskie prawodawstwo w dziedzinie lotnictwa cywilnego wymaga ogólnoeuropejskich ram regulacyjnych w celu zarządzania zmianami wprowadzającego stabilne procedury i procesy partycypacyjne.

W celu wsparcia rozwoju wspomnianych ram i zapewnienia skutecznego wdrożenia zmian, w SESAR sformułowano trzy główne zalecenia:

- Unia Europejska i państwa członkowskie UE powinny wyznaczyć regulacyjny organ ds. bezpieczeństwa na poziomie europejskim pełniący zadanie regulacyjnego punktu kontaktowego ds. zarządzania zmianami i współpracujący ze wspólnym przedsięwzięciem SESAR, które ma powstać pod koniec etapu definiowania SESAR;
- wyznaczony europejski regulacyjny organ ds. bezpieczeństwa powinien opracować procedurę (przeładową) dotyczącą zarządzania zmianami i w stosownym przypadku zaproponować zmiany europejskiego prawodawstwa w dziedzinie lotnictwa cywilnego i istniejących wymogów i ustaleń dotyczących bezpieczeństwa;

Podobnie grupa wysokiego szczebla ustanowiona pod koniec 2006 r. przez wiceprzewodniczącego Jacquesa Barrota w zaleceniu nr 1, zawartym w sprawozdaniu końcowym przedstawionym w 2007 r. zasugerowała, że niejednorodność to poważne ograniczenie poprawy skuteczności europejskiego systemu lotniczego. Grupa wysokiego szczebla, mogąc kierować swój przekaz tylko na szczeblu europejskim, zaleciła wzmocnienie roli Wspólnoty Europejskiej i metody wspólnotowej, będącej jedynym narzędziem ustalenia planu regulacji dla europejskiego lotnictwa. Takie działanie powinno też zlikwidować nakładanie się europejskich i innych procesów regulacyjnych, zapewniając niezależne struktury regulacji i zapewniania służb, a także wykonywanie działań regulacyjnych w zakresie bezpieczeństwa niezależnie od innych rodzajów regulacji (np. gospodarczych lub finansowych). W zaleceniu 6 grupa wysokiego szczebla jeszcze wyraźniej zaproponowała, by Eurocontrol skoncentrował się na niezbędnych zadaniach w wymiarze ogólnoeuropejskim, planowaniu sieci ATM, a także na wsparciu regulacyjnym na wniosek Komisji Europejskiej i państw członkowskich, oraz by odpowiedzialność za działania regulacyjne w zakresie bezpieczeństwa przekazano Agencji. W końcu w zaleceniu nr 8 grupa zwróciła się do Komisji z wnioskiem o uprawnienie EASA do pełnienia roli jednolitego instrumentu regulacji bezpieczeństwa lotniczego, włącznie z lotniskami i ATM.

Komisja Europejska zatwierdziła konkluzje grupy wysokiego szczebla oraz zapowiedziała ogłoszenie w 2008 r. pakietu wniosków legislacyjnych dotyczących lotnictwa w celu rozwiązania m.in. problemu niejednorodnych ram regulacyjnych sfery bezpieczeństwa na poziomie UE³⁵.

Podsumowując, problemy wynikające z obecnie niespójnych ram regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa i niedociągnięć prawnych podejścia międzyrządowego zostały zauważone przez interesariuszy, SESAR i grupę wysokiego szczebla. Pilnie wymagane jest podjęcie działań naprawczych. Brak jednolitości regulacji

³⁵ COM (2007) 845 wersja ostateczna z dnia 20.12.2007 r. Pierwsze sprawozdanie na temat wykonania przepisów dotyczących Jednolitej Przestrzeni Powietrznej — dotychczasowe osiągnięcia i dalsze działania.

ATM w Europie jest również postrzegany przez SRC Eurocontrolu jako czynnik wpływający na ogólną wydajność systemu ATM/ANS w kategoriach ekonomicznych i bezpieczeństwa. W związku z tym Komisja zapowiedziała już swój zamiar podjęcia inicjatywy służącej rozwiązaniu tych problemów.

2.3.3 Procesy na szczeblu krajowym

2.3.3.1 Dziesięć najbardziej rażących przypadków niezgodności stwierdzonych w toku programu ESIMS

W tabeli 4 zostało wymienione dziesięć najbardziej rażących przypadków niezgodności stwierdzonych podczas audytów do 2006 r., zgodnie z treścią sprawozdania SRC.

Rozpoznanie	Niezgodność	% państw, w których występuje niezgodność
RLMK0240	Regulacje dot. oceny ryzyka i łagodzenia skutków	90
ESIM0030	Weryfikacja wdrażania SMS przez ANSP	90
ESIM0020	Weryfikacja wdrażania ESARR2	90
PERS0340	Regulacje bezpieczeństwa obowiązujące personel inżynierski ATM/ANS	90
FRAM0430	Krajowe wskaźniki bezpieczeństwa	80
ESIM0050	Weryfikacja wdrażania ESARR5 dla personelu inżynierskiego	80
RESD0160	Zalecenia lub środki bezpieczeństwa	80
PERS0350	Nadzór bezpieczeństwa nad personelem inżynierskim	80
PERS0360	Nadzór nad podwykonawcami (np. organizacjami obsługi technicznej)	70
PERS0280	Audyt procedur oceny kwalifikacji ATCO	70
ESIM0040	Weryfikacja wdrażania ESARR5 dla ATCO	70
ESIM0010	Weryfikacja wdrażania ESARR1	70
RLMK0220	Zgłaszanie zdarzeń właściwych dla ATM	70

Tabela 4: Dziesięć najbardziej rażących przypadków niezgodności stwierdzonych w toku programu ESIMS

2.3.3.2 Obecne prace dotyczące nadzoru bezpieczeństwa ATM/ANS

SRC wytknęła również wielu państwom brak należyście wykwalifikowanego personelu do sprawowania funkcji regulacyjnych w zakresie bezpieczeństwa. Bardziej dotyczy to właściwych organów, aniżeli ANSP. Wiele urzędów zabiega o uzyskanie niezbędnych budżetów, aby mogły oferować potencjalnym kandydatom atrakcyjne warunki płacowe oraz perspektywy rozwoju kariery zawodowej. Przepuszczalnie problem ten dałoby się rozwiązać poprzez podjęcie przez państwa bardziej zdecydowanych działań w celu zapewnienia solidnych i rzetelnych krajowych urzędów lotnictwa/organów nadzoru. Z drugiej strony Agencja zauważa, że przydział zasobów na szczeblu UE lub subregionalnym może okazać się bardziej logiczną reakcją sprzyjającą optymalnemu wykorzystaniu dostępnych zasobów, również w świetle coraz większej kompleksowości ATM/ANS.

Dla celów niniejszej OSR należy jednak przyjąć, że skoro proces regulacyjny został już scentralizowany w ramach SES, to nie ma potrzeby oceniania skutków przeniesienia odpowiedzialności, do jakiego doszło w przeszłości.

Również, jako że Agencja nie zaproponuje przeniesienia na nią dużej części zadań certyfikacyjnych, nie będzie potrzeby szczegółowego oszacowania liczby ekwiwalentów pełnego wymiaru czasu pracy (EPC) do wykonywania na szczeblu krajowym certyfikacji i nadzoru ATM/ANS, gdyż nie dojdzie do żadnej zmiany.

2.3.4 Wyzwania związane z rozwojem

W efekcie zwiększenia ruchu i wprowadzenia nowych technologii/koncepcji pojawią się nowe, potencjalnie ważne wyzwania podczas trwania projektu SESAR. Spośród nich należy wymienić:

- zwiększenie ruchu z/do nowych państw członkowskich (UE 10+2), z czym wiąże się bardziej złożone tory lotu, jako że trasy wschód-zachód przecinają tradycyjne trasy północ-południe;
- zwiększenie udziału lotów wewnątrzspółnotowych;
- szerokie stosowanie RNAV w górnej przestrzeni powietrznej prowadzące do bardziej złożonych torów lotu;
- nasilenie ruchu na głównych lotniskach pełniących rolę hubów oraz łączenie obszarów terminalnych bardzo wysokiego zagęszczenia ruchu wokół nich;
- rozwój lotnisk regionalnych, które zwiększą złożoność ruchu na poziomie niskim/średnim;
- ciągły wzrost ogólnego ruchu lotniczego i pojawienie się bardzo lekkich samolotów odrzutowych (VLJ), co zwiększa złożoność i zagęszczenie ruchu na poziomie niskim;
- zwiększone wykorzystanie łączny danych ziemia/powietrze;
- wejście w fazę operacyjną procedur instrumentalnych opartych na podejściu EGNOS. Dodatkowo polepszy to możliwości korzystania z pomniejszych lotnisk;
- procedury instrumentalne dla helikopterów;
- integracja bezałogowych systemów latających (UAS) w niewydzielonej przestrzeni powietrznej.

2.3.5 Wnioski i uzasadnienie działań UE

W rezultacie zidentyfikowane i zbadane problemy uzasadniają podjęcie na poziomie UE działań w celu:

- poprawy bezpieczeństwa ATM i ANS, które mogą przyczynić się do 18 wypadków rocznie (z czego jedna trzecia z ofiarami śmiertelnymi);
- obniżenia kosztów powodowanych wypadkami i incydentami związanymi z ATM/ANS w UE, które można oszacować na poziomie 680 mln EUR (2006 r.) rocznie;
- zbliżenia się do celu, jakim są spójne i jednolite ramy regulacyjne sfery bezpieczeństwa, wyraźnie oddzielone od świadczenia usług i innych form regulacji lub interwencji publicznej;
- utworzenia solidnych ram regulacyjnych umożliwiających stosowanie ogólnego podejścia systemowego do regulacji bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego;
- wsparcia projektu SESAR dzięki wyłonieniu jednego regulatora w zakresie bezpieczeństwa, zdolnego do ułatwienia wdrażania oraz wczesnego i sprawnego przebiegu tego procesu poprzez zapowiedź walidacji bezpieczeństwa i certyfikacji rezultatów;
- poprawy w zakresie zgłaszania i analizy informacji o incydentach i zdarzeniach ATM na szczeblu UE.

2.4 Cele i wskaźniki

2.4.1 Cele

Planowane rozszerzenie systemu EASA odnosi się w kontekście ATM/ANS do problemów związanych z obecną organizacją regulacji bezpieczeństwa oraz do braku normalizacji w zakresie nadzoru bezpieczeństwa i należytego powiadamiania przez właściwe władze.

Określone cele można podzielić na trzy poziomy zwykle stosowane przez służby Komisji w ocenie skutków, a mianowicie:

- **cele ogólne:** ogólne cele przewidziane w polityce;
- **cele szczegółowe:** bardziej bezpośrednie cele projektowanej inicjatywy legislacyjnej pomagające osiągnąć cele ogólne. Zarówno na cele ogólne, jak i szczegółowe wpływają czynniki znajdujące się poza bezpośrednią kontrolą Komisji i Agencji, i dlatego czasami trudno je ocenić;
- **cele operacyjne:** cele powiązane z konkretnymi skutkami wniosku, które można ocenić lub nawet zmierzyć za pomocą odpowiednich wskaźników.

Cele i wskaźniki rozszerzenia EASA o regulację ATM i ANS określono poniżej w pkt 2.4.2–2.4.5.

2.4.2 Cele ogólne

Ogólne społeczne cele Komisji Europejskiej opisane w programie prac oraz w rocznej strategii politycznej Komisji³⁶, oparte z kolei na strategii lizbońskiej są następujące:

- wprowadzenie Europy na drogę *dobrobytu*, który nie tylko rozwija rynek wewnętrzny na zasadach uczciwej konkurencji, ale również przyczynia się do wzrostu wydajności i efektywności systemu transportu;
- wzmocnienie zaangażowania Europy w ideę *solidarności*, co oznacza zapewnienie obywatelom jednakowego poziomu ochrony na całym terytorium UE-27 + 4;
- zwiększanie *ochrony* obywateli – ich *bezpieczeństwa*, a także zwiększenie *bezpieczeństwa transportu*;
- przedstawianie i propagowanie tych celów poza granicami UE poprzez *akcentowanie obecności na świecie*.

2.4.3 Cele szczegółowe

Cele szczegółowe związane są z szczegółowymi celami transportu lotniczego, do których przyczyniają się także inne inicjatywy, jak np. Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna. Dokładniej rzecz ujmując cele szczegółowe można wyodrębnić z treści dziesięciu zaleceń zawartych w sprawozdaniu grupy wysokiego szczebla. Zostały one wymienione w tabeli 5 poniżej.

Wyciąg z treści zaleceń grupy wysokiego szczebla			Powiązane cele szczegółowe
Lp.	Tytuł	Treść	
1	UE jako siła napędowa regulacji w dziedzinie lotnictwa w Europie	Niejednorodność to poważne ograniczenie w poprawie skuteczności europejskiego systemu lotniczego. Można temu zaradzić jedynie na poziomie europejskim, wzmacniając rolę Wspólnoty oraz metody wspólnotowej, będącej jedynym narzędziem ustalenia planu regulacji dla europejskiego lotnictwa poprzez zlikwidowanie nakładania się unijnych i pozostałych procesów regulacyjnych, zapewnianie niezależnych struktur regulacji i zapewniania służb, a także zagwarantowanie wykonywania działań regulacyjnych w zakresie bezpieczeństwa niezależnie od innych form regulacji.	<ul style="list-style-type: none"> • Likwidacja nakładania się procesów regulacyjnych • Zapewnienie struktur dla działań regulacyjnych w sferze bezpieczeństwa, niezależnych od innych form regulacji i interwencji publicznej
2	Większa odpowiedzialność branży	Obciążenie branży większą odpowiedzialnością równoległe do liberalizacji rynku wewnętrznego. Bardziej systematyczne zaangażowanie branży w proces regulacyjny systemu lotnictwa.	Bardziej systematyczne zaangażowanie branży w proces regulacyjny
3	Lepsze regulacje	Stosowanie zasad lepszych regulacji, unikanie nadmiernej regulacji, przeprowadzanie pełnych ocen skutków oraz konsultacji.	Włączenie pełnych ocen skutków i konsultacji w proces regulacyjny
4	Stymulowanie lepszej wydajności	ATM: dostosowanie ram regulacyjnych i struktur zarządczych, aby stymulować kadry zarządzające do uzyskania lepszej wydajności. Jeżeli możliwe, ułatwienie stosowania zasad rynkowych poprzez wy-	<ul style="list-style-type: none"> • Ułatwienie powstawania paneuropejskich instytucji zapewniających wydzielone służby

³⁶ Zob.: http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm

		dzielenie i uwolnienie służb ANSP.	<ul style="list-style-type: none"> • Ułatwienie zapewniania przez MŚP służb AFIS oraz służb zarządzania płytą lotniska
5	Urzeczywistnienie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej	Przyspieszenie realizacji Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES) oraz SESAR poprzez proaktywne zarządzanie i monitorowanie rocznych postępów przez Komisję Europejską, a także czynności sprawozdawcze.	<ul style="list-style-type: none"> • Likwidacja nakładania się procesów regulacyjnych
6	Nadanie uprawnień i ukierunkowanie Eurocontrollu	Nadanie Eurocontrolowi odpowiednich uprawnień, aby organizacja ta odgrywała wiodącą rolę w realizacji Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej oraz celów SESAR w ramach strategicznych i regulacyjnych określonych przez UE. Ukierunkowanie działalności Eurocontrollu na wyłącznych funkcjach paneuropejskich i planowaniu sieci ATM oraz wspieraniu regulacji stosownie do żądań Komisji Europejskiej i państw członkowskich. Przeniesienie na EASA odpowiedzialności za czynności regulacyjne w sferze bezpieczeństwa.	<ul style="list-style-type: none"> • Likwidacja nakładania się procesów regulacyjnych
7	Przepustowość lotnisk	Bardziej systematyczne zintegrowanie lotnisk z ogólnym podejściem systemowym.	Harmonizacja zarządzania na rzecz operatorów/institucji zapewniających różne służby
8	Ciągle podnoszenie poziomu bezpieczeństwa	Wyposażenie EASA w uprawnienia jedyne instrumentu regulacji bezpieczeństwa lotnictwa, w tym lotnisk i ATM oraz zapewnienie EASA odpowiednich funduszy i zasobów. Przygotowanie, by sprostać wyzwaniu SESAR dzięki przeprowadzeniu procesów certyfikacyjnych na czas. Zapewnienie, że nadzór bezpieczeństwa w poszczególnych państwach został zharmonizowany, a współpraca między władzami krajami jest wspomagana w celu poprawy rezultatów.	<ul style="list-style-type: none"> • Utworzenie jednolitych, spójnych ram regulacyjnych dla ogólnego systemu lotnictwa • Normalizacja nadzoru bezpieczeństwa w państwach członkowskich w celu osiągnięcia wysokiego, jednolitego poziomu bezpieczeństwa
9	Korzyści dla środowiska	Zwrócenie się do Komisji Europejskiej o opracowanie zintegrowanej strategii środowiskowej opartej na trzech filarach: ulepszone operacje ATM „gate to gate”, czystsze i cichsze samoloty oraz rozwiązania zorientowane na rynek.	<ul style="list-style-type: none"> • Likwidacja nakładania się procesów regulacyjnych
10	Wykonanie zobowiązań przez państwa członkowskie	Wymaganie bardziej systematycznego wykonywania zobowiązań przez państwa członkowskie UE, w szczególności integracja ram regulacyjnych zgodnie z inicjatywą Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. Państwa powinny zająć się niespójnościami w wytycznych dla ANSP oraz niedociągnięciami w funkcjonowaniu nadzoru	<ul style="list-style-type: none"> • Ułatwienie racjonalnego korzystania z zasobów nadzoru bezpieczeństwa na szczeblu UE • Normalizacja nadzoru bezpieczeństwa w państwach członkowskich w celu osiągnięcia wysokiego, jednolitego poziomu bezpieczeństwa

Tabela 5: Cele szczegółowe powiązane z zaleceniami grupy wysokiego szczebla

Dziesięć celów szczegółowych wymienionych w ostatniej kolumnie tabeli 5 powyżej zostanie użyte w dalszych punktach niniejszej OSR.

2.4.4 Cele operacyjne

Przewidywane cele rozszerzenia systemu EASA oczywiście wiążą się ściśle z problemami analizowanymi wcześniej w pkt 2.3. Wybrana polityka ma właśnie rozwiązać lub złagodzić istniejące problemy i doprowadzić do poprawy stanu rzeczy.

Cele operacyjne powiązane są więc z konkretnymi działaniami dotyczącymi proponowanej interwencji UE. Skutek takich działań jest widoczny a nawet mierzalny, i można go

bezpośrednio przypisać do wykonanego działania. Widoczne/mierzalne cele operacyjne to przede wszystkim:

- zmiany rozporządzenia podstawowego (WE) 216/2008 dokonywane przez europejskiego prawodawcę;
- publikacja wspólnych przepisów wykonawczych dotyczących ATM i ANS, a także organizacji, personelu i systemów i części składowych związanych z zapewnianiem tych służb;
- ustanowienie działającej organizacji;
- stały monitoring bezpieczeństwa ATM/ANS;
- nawiązanie ścisłych kontaktów z innymi podmiotami, w tym z EUROCONTROLEM i SESAR;
- pojawienie się na rynku paneuropejskich instytucji zapewniających ANS;
- ustanowienie i wprowadzenie właściwych środków egzekwowania w dziedzinie ATM/ANS.

2.4.5 Wskaźniki

Można odpowiednio wyróżnić trzy poziomy wskaźników:

- wskaźniki *wpływu*: wyrażają one pożądaną ostateczny wpływ na społeczeństwo. Zwykle są określane przez wskaźniki globalne i mogą na nie wpływać inne wskaźniki lub polityki; w niektórych przypadkach trudno będzie, jeżeli jest to w ogóle możliwe, odnieść takie rezultaty do rozszerzenia systemu EASA;
- wskaźniki *rezultatu*: bezpośrednie cele proponowanej polityki, które pomagają w osiągnięciu celu ogólnego. Wyraża się je jako bezpośrednie i krótkoterminowe skutki działań określonych w opcjach polityki; mogą na nie wpływać również inne polityki;
- wskaźniki *produktu*: konkretne działania lub oczekiwane bezpośrednie skutki polityki zaproponowanej w przedmiotowej opinii Agencji. Realizacja celów kontrolowana jest bezpośrednio przez Komisję i można je łatwo weryfikować.

Wskaźniki umożliwiają sprawdzenie, czy i w jakim stopniu osiągnięto cele. Ważne jest wcześniejsze określenie wskaźników, gdyż pozwoli to ocenić skutki proponowanych działań politycznych. Wskaźniki na poziomie celów szczegółowych i ogólnych ściśle wiążą się z problemami i oczekiwanym wpływem, a cele operacyjne mają prostsze i bardziej widoczne wskaźniki dotyczące realizacji działań.

W poniższej tabeli 14 opisano wskaźniki wpływu powiązane z celami ogólnymi:

Określone problemy	Ogólne cele	Wskaźniki wpływu
Potrzeba poprawy bezpieczeństwa ATM i ANS.	<i>Ochrona</i> obywateli: bezpieczeństwo transportu i bezpieczeństwo lotnicze.	Bezpieczeństwo ATM/ANS objęte systemem EASA.
Potrzeba zmniejszenia kosztów wypadków lotniczych spowodowanych przynajmniej częściowo czynnikami ATM/ANS.	<i>Dobrobyt</i> : zmniejszenie kosztów wypadków lotniczych spowodowanych przynajmniej częściowo czynnikami ATM/ANS.	Koszt uszkodzeń na skutek wypadków i incydentów związanych bezpośrednio lub pośrednio z czynnikami ATM/ANS.
Konieczność zintegrowania ram regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa.	<i>Akcentowanie obecności na świecie</i> ;	Wpływ na SARPS ICAO w sprawie ATM/ANS.
	<i>Rozszerzenie</i> systemu EASA na kraje spoza UE.	Zawarcie nowych umów o stowarzyszeniu lub rozszerzenie zakresu geograficznego ECAA.
Potrzeba utworzenia solidnych ram regulacyjnych umożliwiających stosowanie ogólnego podejścia systemowego do regulacji bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.	<i>Dobrobyt</i> : tworzenie rynku wewnętrznego i wspieranie mobilności zawodowej.	Pojawienie się paneuropejskich instytucji zapewniających służby.
	<i>Solidarność</i> : zapewnienie obywatelom jednakowego poziomu ochrony na całym terytorium UE-27.	Wprowadzenie wspólnych systemów kompetencyjnych dla personelu technicznego ATM/ANS.
Potrzeba wsparcia projektu SESAR dzięki wyłonieniu jednego regulatora w zakresie bezpieczeństwa, zdolnego do ułatwienia wdrażania oraz wczesnego i sprawnego przebiegu tego procesu poprzez zapowiedź walidacji bezpieczeństwa i certyfikacji rezultatów.	<i>Dobrobyt</i> : zmniejszenie kosztów związanych z regulacją bezpieczeństwa.	Jednolite stosowanie wspólnych przepisów bezpieczeństwa.
		Utworzenie odpowiednich mechanizmów oceny, walidacji i certyfikacji rezultatów o krytycznym znaczeniu dla bezpieczeństwa.

Tabela 6: Określone problemy, cele ogólne i wskaźniki wpływu

Problemy omawiane powyżej w pkt 2.3 można również odnieść do celów szczegółowych, które wraz ze wskaźnikami ich realizacji wymieniono w tabeli 7.

Określone problemy	Szczegółowe cele	Wskaźniki rezultatu
Potrzeba poprawy bezpieczeństwa ATM/ANS oraz zmniejszenia kosztów powodowanych wypadkami i incydentami.	Zapewnienie struktur dla działań regulacyjnych w sferze bezpieczeństwa, niezależnych od innych form regulacji i interwencji publicznej.	Kompetencje EASA wyraźnie oddzielone od innych form regulacji lub interwencji publicznej.
	Bardziej systematyczne zaangażowanie branży w proces regulacyjny.	Nieustanne stosowanie procedury regulacyjnej EASA.
	Normalizacja nadzoru bezpieczeństwa w państwach członkowskich.	Rozszerzenie inspekcji standaryzacyjnych EASA na dziedziny ATM/ANS.
Konieczność zintegrowania ram regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa.	Utworzenie jednolitych, spójnych ram regulacyjnych dla ogólnego systemu lotnictwa.	Włączenie regulacji ATM/ANS w treść rozporządzenia podstawowego.
	Harmonizacja zarządzania na rzecz operatorów/instytucji zapewniających różne służby.	Przyjęcie poziomych przepisów wykonawczych dot. systemu zarządzania u operatorów i instytucji zapewniających służby.
Potrzeba utworzenia solidnych ram regulacyjnych umożliwiających stosowanie ogólnego podejścia systemowego do regulacji bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.	Utrzymanie wyraźnego podziału ról między władzami i operatorami/instytucjami zapewniającymi służby.	Wprowadzenie wyraźnego podziału ról między władzami i operatorami/instytucjami zapewniającymi służby, zwłaszcza jeżeli chodzi o przyjęcie koncepcji operacji.
	Ułatwienie powstawania paneuropejskich instytucji zapewniających wydzielone służby.	Utworzenie specjalnego systemu certyfikacji dla instytucji zapewniających służby w 4 lub większej liczbie krajów.
	Ułatwienie zapewniania przez MŚP służb AFIS oraz służb zarządzania płytą lotniska.	Uproszczenie przepisów obowiązujących podmioty zarządzające lotniskami, które bezpośrednio organizują służby AFIS i/lub zarządzania płytą lotniska.
	Włączenie pełnych ocen skutków i konsultacji w proces regulacyjny	OSR załączone do projektu przepisów wykonawczych
Potrzeba wsparcia projektu SESAR dzięki wyłonieniu jednego regulatora w zakresie bezpieczeństwa, zdolnego do ułatwienia wdrażania oraz wczesnego i sprawnego przebiegu tego procesu poprzez zapowiedź walidacji bezpieczeństwa i certyfikacji rezultatów	Likwidacja nakładania się procesów regulacyjnych	Sformalizowanie wspólnej płaszczyzny regulacyjnej dla bezpieczeństwa i innych form regulacji
Potrzeba racjonalizacji nakładów pracy na regulację bezpieczeństwa ATM/ANS.	Ułatwienie racjonalnego korzystania z zasobów nadzoru bezpieczeństwa na szczeblu UE.	Ustalenia między właściwymi władzami dotyczące nadzoru.
		Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC.

Tabela 7: Określone problemy, cele szczegółowe i wskaźniki rezultatu

Jak opisano w tabeli poniżej, cele operacyjne można powiązać z niektórymi dokładnymi widocznymi lub mierzalnymi wskaźnikami produktu.

Cele operacyjne	Wskaźniki produktu
Zmiany w rozporządzeniu podstawowym (WE) nr 216/2008	Przedłożenie Komisji opinii Agencji.
	Przyjęcie wniosku legislacyjnego przez Komisję.
	Pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim.
	Stanowisko Rady.
	Drugie czytanie w Parlamencie Europejskim.
Publikacja wspólnych przepisów wykonawczych w sprawie bezpieczeństwa ATM i ANS oraz dot. powiązanych organizacji i personelu	Przyjęcie zmian.
	Publikacja dokumentu NPA w sprawie przepisów wykonawczych dot. ATM/ANS.
	Publikacja dokumentu NPA w sprawie przepisów wykonawczych dla instytucji zapewniających ATM/ANS.
	Publikacja dokumentu CRD w sprawie przepisów wykonawczych dot. ATM/ANS.
	Publikacja dokumentu CRD w sprawie przepisów wykonawczych dla instytucji zapewniających ATM/ANS.
	Wydanie opinii w sprawie przepisów wykonawczych dot. ATM/ANS.
	Wydanie opinii w sprawie przepisów wykonawczych dla instytucji zapewniających ATM/ANS.
Utworzenie wymaganych stanowisk w EASA	Zatrudnienie personelu ds. regulacji ATM/lotnisk.
	Zatrudnienie pracowników do badań bezpieczeństwa zdarzeń ATM/ANS.
	Zatrudnienie pracowników do inspekcji standaryzacyjnych w dziedzinach ATM/ANS.
	Wyznaczenie zewnętrznych audytorów do inspekcji standaryzacyjnych w dziedzinach ATM/ANS.
	Włączenie środowisk z branży ATM/ANS do SSCC.
Stały monitoring bezpieczeństwa ATM/ANS	Ujęcie analizy bezpieczeństwa ATM/ANS w rocznym przeglądzie bezpieczeństwa
Ustanowienie ścisłych kontaktów z SESAR	Istnieje i funkcjonuje stabilny proces oceny bezpieczeństwa rezultatów SESAR w sferze bezpieczeństwa.
Pojawienie się na rynku paneuropejskich instytucji zapewniających ANS.	Istnieje i funkcjonuje specjalny proces certyfikacji paneuropejskich instytucji zapewniających ANS.
Jednolite stosowanie przepisów ATM/ANS w UE	Ustanowienie procedur inspekcji standaryzacyjnych w dziedzinach ATM/ANS.
	Zaplanowanie pierwszej serii inspekcji standaryzacyjnych obejmujących również dziedziny ATM/ANS.
	Przeprowadzenie pierwszej inspekcji standaryzacyjnych w dziedzinach ATM/ANS.

Tabela 8: Określone problemy, cele operacyjne i wskaźniki produktów

2.5 Możliwe opcje

2.5.1 Opcje we wstępnej ocenie skutków

We wstępnej ocenie skutków wspomnianej powyżej wzięto pod uwagę 5 ogólnych alternatywnych opcji:

- **A) niepodejmowanie działań** (tzn. nie zmieniać sytuacji przewidywanej po pierwszym rozszerzeniu systemu EASA: Agencja jest odpowiedzialna za zdatność do lotu, licencjonowanie personelu lotniczego i operacje statków powietrznych; właściwe organy władzy powoływane na poziomie krajowym są odpowiedzialne za ANS, w tym instytucje paneuropejskie zapewniające ANS, oraz za lotniska);
- **B) stopniowe rozszerzanie systemu EASA w zakresie regulacji, certyfikacji i inspekcji standaryzacyjnych o ATM, ANS i lotniska;**

- C) rozszerzenie systemu uprawnień Eurocontrolu o regulację bezpieczeństwa lotnisk i przydzielenie Eurocontrolowi również zadań w zakresie certyfikacji i inspekcji standaryzacyjnych;
- D) ustanowienie całkowicie nowej agencji europejskiej w celu wsparcia Komisji w regulacji bezpieczeństwa ATM, ANS i lotnisk;
- E) powierzenie „rozszerzonej” EASA (zgodnie z opcją B) odpowiedzialności za szczególne zadania operacyjne ATM (np. zarządzanie przepływem ruchu lotniczego).

We wstępnej ocenie za najlepszą opcję uznano opcję B, na podstawie analizy oczekiwanego wpływu dokonanej przez konsultanta i popartej opiniami uzyskanymi podczas konsultacji z interesariuszami.

2.5.2 Opcje uwzględnione w niniejszej OSR.

W swojej końcowej ocenie skutków w tym przedmiocie Komisja również rozważyła wyżej wymienione opcje A, C, D i E, zatem nie ma potrzeby ponownej oceny tych opcji w niniejszej OSR. Ocenie poddano natomiast inne ważne kwestie dotyczące wdrożenia opcji B.

W dokumencie NPA 2007-16 zawarto 10 związanych z tym pytań i przyjęto również, że ostatecznym celem jest wdrożenie już uzasadnionej i wybranej (przez Komisję³⁷) opcji B określonej w pkt 2.5.1 powyżej.

Spośród wspomnianych 10 pytań pytanie 3 dotyczy w rzeczywistości dwóch osobnych kwestii: charakteru i potrzeby regulacji zarządzania przestrzenią powietrzną (ASM) oraz to samo pytanie o zarządzanie przepływem ruchu powietrznego (ATFM). W dokumencie NPA rozpatrzono ogółem 11 pytań. Zdaniem Agencji, 6 z tych 11 pytań nie wymaga dalszej analizy w ocenie wpływu.

³⁷ COM (2005) 845 wersja ostateczna z dnia 20 grudnia 2007 r.

Pytania wraz z wyjaśnieniami, dlaczego dalsza analiza skutków nie jest wymagana zostały wymienione w poniższej tabeli.

Pytania w NPA 2007-16		Powód nieuwzględnienia opcji alternatywnych
Lp.	Treść	
2	<i>Agencja chce wiedzieć, czy interesariusze uważają załączone podstawowe wymogi za dobrą podstawę dla regulacji bezpieczeństwa i interoperacyjności ATM/ANS. Chętnie przyjmie też propozycje ulepszenia podstawowych wymogów.</i>	Ocena jakościowa podstawowych wymogów. Nie określono żadnej właściwej alternatywnej opcji.
4	<i>Agencja chce wiedzieć, czy zdaniem interesariuszy definicja systemów i części składowych stosowanych w kontekście Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym właściwie określa te elementy, które wymagają objęcia rozszerzonym rozporządzeniem podstawowym.</i>	Przytłaczająca większość interesariuszy uznała, że zmiana definicji nie jest konieczna. Agencja doszła zatem do wniosku, że nie zgłosi propozycji zmian do definicji ICAO lub SES oraz skoordynuje ich przepisy wykonawcze z wymogami warunkującymi wydajność i inne aspekty interoperacyjności. Nie jest wymagana dalsza ocena skutków.
5	<i>Agencja chce wiedzieć, czy zdaniem interesariuszy od organizacji regulacyjnych uczestniczących w projektowaniu, produkcji i utrzymywaniu systemów i części składowych o krytycznym znaczeniu dla bezpieczeństwa, jak również od organizacji zajmujących się weryfikacją zgodności powinno wymagać się wykazania zdolności, aby zmniejszyć odpowiedzialność operatorów tych systemów.</i>	Kwestia już uregulowana w systemie EASA. Poparcie interesariuszy, którzy odpowiedzieli na NPA 2007-16. Agencja doszła do wniosku, że taka możliwość będzie rozpatrywana w każdym przypadku osobno oraz że zostaną sporządzone właściwe OSR na poparcie powiązanych przepisów wykonawczych. Nie jest wymagana bardziej szczegółowa ocena na tym etapie.
7	<i>Agencja chce poznać opinie interesariuszy na temat możliwości uprawnienia instytucji zapewniających ATM/ANS do obsługi kilku służb i/lub jednostek operacyjnych na podstawie jednego certyfikatu.</i>	Na podstawie wykładni przepisów rozporządzenia SES przez interesariuszy taka możliwość istnieje. Nie jest wymagana dalsza ocena skutków.
9	<i>Agencja chce wiedzieć, czy zdaniem interesariuszy certyfikację niektórych instytucji zapewniających służby mniej wrażliwe dla bezpieczeństwa mogą przeprowadzać instytucje oceniające. Czy w takim przypadku także Agencja powinna być uprawniona do akredytacji takich instytucji oceniających?</i>	Możliwość ta została już poddana ocenie w aspekcie lotnisk. Zasadniczo czynniki warunkujące skutki będą podobne w przypadku ATM/ANS.
10	<i>Agencja chce wiedzieć, czy zdaniem interesariuszy właściwe jest wdrożenie podobnych mechanizmów certyfikacji dla niektórych systemów i części składowych o znaczeniu krytycznym dla bezpieczeństwa. Jeśli tak, to o które systemy i części składowe chodzi?</i>	Opinie interesariuszy nie pozwalają na określenie konkretnych przypadków dla takiego procesu na tym etapie. Agencja doszła do wniosku, że taka możliwość będzie rozpatrywana w każdym przypadku osobno oraz że zostaną sporządzone właściwe OSR na poparcie powiązanych przepisów wykonawczych. Niewymagana bardziej szczegółowa ocena na tym etapie

Tabela 9: Kwestie zawarte w NPA 2007-16, których skutków nie trzeba szczegółowo analizować

Natomiast w przypadku pozostałych pięciu kwestii zawartych w NPA 2007-16 mogą być przewidziane opcje alternatywne. Zostały one wymienione w tabeli 10 poniżej. Ich skutki zostały poddane szczegółowej ocenie, w pkt 2.7–2.11.

Pytania w NPA 16/2007		Opcje alternatywne	
Lp.	Treść		
1	<i>Czy zdaniem interesariuszy decydowanie o koncepcjach operacji jest funkcją rządową, czy też należy do funkcji instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego?</i>	1A	Ogólna koncepcja operacji (np. rozwój SESAR) oraz decyzje dotyczące konkretnej przestrzeni powietrznej należą do właściwości rządów i podlegają przepisom rozporządzenia podstawowego.
		1B	Ogólna koncepcja operacji (np. rozwój SESAR) oraz decyzje dotyczące konkretnej przestrzeni powietrznej stanowią czynności regulowane, wykonywane przez instytucje zapewniające służby według podstawowych wymogów.
		1C	Ogólna koncepcja operacji (np. rozwój SESAR) poza zakresem podstawowego rozporządzenia EASA, natomiast decyzje dotyczące oznaczonej przestrzeni powietrznej mają charakter rządowy i podlegają przepisom prawa.
		1D	Ogólna koncepcja operacji (np. rozwój SESAR) poza zakresem podstawowego rozporządzenia EASA, natomiast decyzje dotyczące oznaczonej przestrzeni powietrznej należą do czynności instytucji zapewniających służby – wykonywanych według podstawowych wymogów.
3 (FM)	<i>Czy zdaniem interesariuszy ATFM ma charakter regulacyjny, czy zapewniania służb?</i>	3A	ATFM ma charakter regulacyjny/należy do właściwości rządu.
		3B	AFTM jako funkcja służb lub operacyjna jest czynnością regulowaną.
		3C	ATFM na poziomie EU jest funkcją regulacyjną. AFTM na poziomie lokalnym (regionalnym) jest czynnością regulowaną.
3 (SM)	<i>Czy zdaniem interesariuszy ASM ma charakter regulacyjny, czy zapewniania służb?</i>	3D	ASM ma charakter regulacyjny/należy do właściwości rządu (w tym bezpieczeństwo, przepustowość i wydajność).
		3E	ASM jako funkcja służb lub operacyjna jest czynnością regulowaną.
		3F	ASM na poziomie EU jest funkcją regulacyjną. ASM na poziomie lokalnym jest czynnością regulowaną.
6	<i>Czy zapewnianie niektórych służb powinno być wyłączone z certyfikacji?</i>	6A	Dopuszczenie wariantów krajowych/odstępstw dla MŚP.
		6B	Ustanowienie proporcjonalnych wspólnych zasad dla MŚP, w tym dot. samodzielnego stwierdzenia zgodności.
		6C.	Proporcjonalne wspólne zasady dla MŚP, w tym dot. certyfikacji.
8	<i>Czy Agencja ma certyfikować paneuropejskie instytucje zapewniające ANS/ATM. Jeśli tak, to jakie będą kryteria definiujące paneuropejski charakter zapewnianych służb?</i>	8A	Niepodejmowanie działań: tj. wszystkie ANSP pod nadzorem NSA w ramach Jednolitej Przestrzeni Powietrznej.
		8B	Pod nadzorem Agencji – w przypadku zapewniania służb do dwóch lub większej liczby krajów (transgraniczne zapewnianie służb pod nadzorem Agencji).
		8C	Jak w pkt 8B – w przypadku zapewniania służb do czterech lub większej liczby krajów (z wyłączeniem transgranicznego zapewniania służb oraz zapewniania ATS w blokach FAB przez grupy różnych ATSP).

Tabela 10: Kwestie w NPA 2007-16 uwzględniające opcje alternatywne

Co ważne, wielu spośród interesariuszy, którzy odpowiedzieli na NPA 2007-16 zauważyło, że istnieją dwie alternatywne metody wyposażenia Agencji w kompetencje dotyczące ATM i ANS. Pierwszą metoda polega na zmianie rozporządzenia podstawowego, alternatywą jest włączenie roli Agencji w ramy prawne Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. Agencja uznała tę propozycję za wartą rozważenia i w związku z tym — mimo iż nie poruszono tej możliwości w żadnym z pytań NPA — zdecydowała o jej włączeniu w zakres niniejszej OSR. Rozpatrywane są trzy opcje alternatywne:

- 0A): nieprzyznanie Agencji żadnej roli w odniesieniu do ATM/ANS; lub
- 0B): rozszerzenie zakresu rozporządzenia podstawowego celem włączenia ATM/ANS; lub
- 0C): zmiana rozporządzeń SES w celu włączenia roli Agencji w odniesieniu do ATM/ANS.

Skutki tych opcji zostały poddane szczegółowej ocenie i porównaniu w następnym punkcie.

2.6 Najlepsza opcja rozszerzenia kompetencji EASA o regulację bezpieczeństwa ATM/ANS

2.6.1 Opcje alternatywne

Możliwe warianty rozszerzenia kompetencji EASA o regulację bezpieczeństwa ATM/ANS są następujące:

- 0A: nieprzyznanie Agencji żadnej roli w odniesieniu do ATM/ANS (tj. niepodejmowanie działań);
- 0B: rozszerzenie zakresu rozporządzenia podstawowego celem włączenia ATM i ANS;
- 0C: zmiana czterech (podstawowych) rozporządzeń SES w celu włączenia w zakres ich unormowań roli Agencji w odniesieniu do ATM/ANS.

Opcja 0A nie wymaga oceny, jako że została już przeanalizowana we wstępnej ocenie skutków ECORYS. Nie zalecono jej, jakkolwiek potrzebna jest jako wspólny punkt odniesienia do porównania dwóch pozostałych opcji 0B i 0C.

2.6.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją

2.6.2.1 Właściwe władze

Nim wprowadzono Jednolitą Europejską Przestrzeń Powietrzną właściwe krajowe władze lotnicze wykonywały dwa główne zadania związane z bezpieczeństwem ATM/ANS:

- regulacja (tj. transpozycja przepisów ICAO do krajowego prawodawstwa i ich wdrażanie);
- ogólny nadzór nad ATM/ANS, jako że brakuje szczegółowych norm ICAO w tym zakresie.

Utworzenie SES diametralnie zmieniło tę sytuację, gdyż w ramach SES wspólne regulacje dotyczące ATM/ANS są obecnie uchwalane na szczeblu europejskim³⁸, podczas gdy do obowiązków państw należy powoływanie krajowych organów nadzoru (NSA)³⁹ w celu formalnego stosowania mechanizmów certyfikacji i nadzoru instytucji zapewniających służby, na podstawie wspólnych regulacji. Unormowania SES nakazują również audyty NSA w procedurze wzajemnego przeglądu („peer review”)⁴⁰.

W związku z tym, obecnym punktem odniesienia (opcja 0A) jest:

³⁸ Art. 8 rozporządzenia ramowego SES nr 549/2004.

³⁹ Art. 4 tamże.

⁴⁰ Art. 9 rozporządzenia Komisji (WE) 2096/2005 z 20 grudnia 2005 r. ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej (Dz.U. L 335 z 21.12.2005, str. 13).

- dalsze ustanawianie wspólnych regulacji dotyczących ATM/ANS (w tym regulacji bezpieczeństwa) za pomocą mechanizmów SES;
- dalsze certyfikowanie i nadzorowanie ANSP przez NSA w obszarach ich właściwości geograficznej;
- poddawanie NSA okresowym audytom w ramach programu Eurocontrolu ESIMS.

Przeniesienie **regulacji** bezpieczeństwa (pierwsze zadanie spośród wymienionych w punktach powyżej) na Agencję zasadniczo nie zmieni powyższej sytuacji. Innymi słowy opcje OA, OB lub OC nie pociągają za sobą skutków dla właściwych organów szczebla krajowego. Natomiast **opcje OB lub OC powodują skutki dla Agencji, jak również Eurocontrolu**, który obecnie posiada mandat do odpowiedniego opracowywania przepisów wykonawczych.

Jeżeli chodzi o zadanie drugie (tj. certyfikację i nadzór instytucji zapewniających ATM/ANS) należy zauważyć, że obecnie 30 państw⁴¹ uczestniczy w SES; zarówno opcja OB, jak i OC nie oznacza żadnych znaczących zmian dla tych państw, skoro w każdym przypadku ich właściwe władze pozostaną odpowiedzialne za certyfikację oraz nadzór głównych krajowych ANSP z uwagi na bliskość.

Wreszcie w każdej z opcji NSA są poddawane audytowi. Opcje OB i OC pociągają za sobą skutki zarówno dla Agencji, jak i dla 30 organów krajowych i Eurocontrolu, który obecnie realizuje program ESIMS (program monitorowania i wsparcia wdrażania ESARR).

Dlatego łączna liczba uczestniczących NSA, zarówno w opcji OB, jak i OC wyniesie 30. Skutki tych opcji dotkną również Eurocontrol oraz Agencję.

2.6.2.2 Instytucje zapewniające ATM/ANS

Zasadniczo instytucje zapewniające służby ANS podlegają certyfikacji⁴². Dla większości z nich niewiele zmieni kwestia, czy rola Agencji zostanie ujęta w jednym bądź kilku aktach prawnych, o ile mieszczą się oni w zakresie tradycyjnego pojęcia (cywilnej) instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, które oznacza pojedynczy podmiot publiczny zapewniający ANS w ogólnym ruchu lotniczym w przestrzeni powietrznej jednego państwa. Taka sytuacja się jednak zmienia, również pod wpływem prawodawstwa SES.

Faktycznie w niektórych przypadkach największe cywilne ANSP, obok ATS często również zapewniają służby nawigacyjne, AIS, nadzór lub służby łączności. Z drugiej zaś strony zapewniający MET to podmioty wysoce wyspecjalizowane — nie sposób wskazać ewidentnych przypadków zapewniania przez takie podmioty dodatkowo innych służb. Stąd też instytucje zapewniające MET oraz służby wojskowe nie będą rozpatrywane poniżej.

Większość z nich (choć nie wszystkie wspomniane cywilne podmioty zapewniające ATM/ANS) zapewnia poprzez swój personel służby konserwacyjne o krytycznym znaczeniu dla bezpieczeństwa.

Jednakże warto zauważyć, że niektóre z nich wykonują również zarobkowo prace lotnicze — przeprowadzają kontrole lotów lub wzorcowanie sygnałów radionawigacyjnych. W rzeczywistości **6 z nich** (ATSA-Bułgaria, Avinor, LFV, DSNA, ENAV i HCAA) figuruje w wykazie **instytucji zapewniających służby wzorcowania** (wg danych z 4 kwietnia 2008 r.) zamieszczonym na stronie internetowej Międzynarodowego Komitetu Norm i Wzorcowania Przestrzeni Powietrznej (ICASC)⁴³. Takie służby już zostały objęte zakresem systemu EASA. Dlatego niejednorodność ram regulacyjnych przypuszczalnie może pociągać za sobą skutki dla takich podmiotów wykonujących prace lotnicze/ATSP.

⁴¹ Liechtenstein jest państwem stowarzyszonym ze Wspólnotą, lecz w przeszłości przekazał sprawy ATM/ANS państwom sąsiednim.

⁴² Art. 7 rozporządzenia (WE) nr 550/2004 w sprawie zapewniania służb.

⁴³ http://avnwww.jccbi.gov/icasc/fi_service_providers.html

Lokalne plany konwergencji i wdrażania (LCIP) Eurocontrolu⁴⁴ również wymieniają niektóre ATSP jako zarządzających największymi portami lotniczymi w ich krajach i/lub znaczną liczbą lotnisk w kilku krajach. Skrócone zestawienie tych informacji znajduje się w poniższej tabeli.

Lp.	Państwo	Główne cywilne ATSP (których podstawową działalnością jest ATM)	Służby operacyjne zapewniane poza ATM/ANS
1	Austria	Austrocontrol	Nie
2	Belgia	Belgocontrol	Nie
3	Bułgaria	ATSA	Prace lotnicze
4	Cypr	Departament Lotnictwa Cywilnego – ANS	Nie
5	Czechy	ANS – Czechy	Nie
6	Dania	Naviair	Nie
7	Estonia	EANS	Nie
8	Finlandia	Finavia	Zarządzający lotniskami (25)
9	Francja	DSNA	Prace lotnicze
10	Niemcy	DFS	Nie
11	Grecja	HCAA	Prace lotnicze + Zarządzający lotniskami (43)
12	Węgry	HungarControl Pte. Ltd. Co	Nie
13	Irlandia	Dyrekcja Operacji IAA	Nie
14	Włochy	ENAV	Prace lotnicze
15	Łotwa	LGS	Brak
16	Litwa	ORO NAVIGACIJA	Brak
17	Luksemburg	Brak	Nie dotyczy
18	Malta	MATS	Brak
19	Holandia	LVNL	Brak
20	Polska	PANSA	Brak
21	Portugalia	NAV Portugal	Brak
22	Rumunia	ROMATSA	Brak
23	Słowacja	LPS SR	Brak
24	Słowenia	Slovenia Control	Brak
25	Hiszpania	AENA	Zarządzający lotniskami (47)
26	Szwecja	LFV	Prace lotnicze + Zarządzający lotniskami (16)
27	Wielka Brytania	NATS	Brak
28	Islandia*	Isavia (Flugstoðir)	Operacje lotniskowe
29	Liechtenstein*	Brak zapewniania ATS	Nie dotyczy
30	Norwegia	Avinor	Prace lotnicze + Zarządzający lotniskami (46)
31	Szwajcaria	Skyguide	Brak

*Nie przygotowano LCIP.

Tabela 11: Główne cywilne ATSP zapewniające też służby spoza ATM/ANS

Z powyższej tabeli wynika, że 6 instytucji zapewniających ATS wykonuje prace lotnicze, a trzy z nich **zarządzają lotnikami**.

Zatem należy skupić uwagę na 9 w/w operatorach/zapewniających służby, gdyż podlegają oni jednemu lub większej liczbie nurtów regulacji i opcje 0B lub 0C mogą wyrzucić na nich skutki.

2.6.2.3 Inne instytucje zapewniające wiele służb

Na podstawie informacji, którymi dysponuje Agencja można stwierdzić, że istnieje pewna grupa przedsiębiorstw/podmiotów innych niż główne cywilne instytucje zapewniające ATS w poszczególnych krajach, a którzy również zapewniają ATM/ANS. Dostępne informacje zostały zestawione w poniższej tabeli.

⁴⁴ http://www.eurocontrol.int/lcip/public/subsite_homepage/homepage.html

Podczas gdy prawdopodobne jest, że metoda wyposażenia Agencji w kompetencje nie spowoduje skutków ani dla Tower Company GmbH, gdyż zapewnia ona wyłącznie ATM, ani dla rumuńskiego departamentu CAA AIS, który należy do lokalnych CAA, to inaczej może być w przypadkach pozostałych instytucji, które są głównie zarządzającymi lotniskami.

Liczba podmiotów	Państwo	Szerzej znane cywilne ANSP	Podstawowa działalność
1	Czechy	Władze portu lotniczego w Pradze (Správa Letiště Praha, s.p.)	Eksplatacja lotniska
1	Estonia	Tallin Airport Ltd	Eksplatacja lotniska
3	Finlandia	Lokalny port lotniczy Mikkeli Lokalny port lotniczy Seinäjoki Lokalny port lotniczy Sodankylä	Eksplatacja lotniska
66	Francja	66 prywatnych operatorów AFIS	Eksplatacja lotniska
5-1	Niemcy	Tower Company GmbH	ATC (tylko służby TWR)
		Fraport* Munchen Flughafen* 2 regionalne porty lotnicze (Lahr i Mannheim), bezpośrednio zapewnia służby TWR	Eksplatacja lotniska
8	Węgry	Port lotniczy Budapeszt (CNS) FlyBalaton LHSM (CNS) Debrecen LHDC (CNS) LHPP Pécs-Pogány(CNS i AFIS) Békéscsaba (CNS i AFIS) Győr-Pér (CNS i AFIS) Nyíregyháza (CNS i AFIS) Szeged (CNS i AFIS)	Eksplatacja lotniska
8	Irlandia	Port lotniczy Waterford Kerry Airport PLC Port lotniczy Galway Port lotniczy Irlandii Zachodniej Knock (Ireland West Airport Knock) Sligo Airport Co LTD Port lotniczy Donegal Port lotniczy Weston	Eksplatacja lotniska
10	Włochy	Niezależne instytucje zapewniające AFIS	Eksplatacja lotniska
1	Luksemburg	Adm. de l'Aéroport de Luxembourg	Eksplatacja lotniska
0	Rumunia	Departament RCAA AIS	Zast. NAA
10	Słowenia	Lokalne instytucje zapewniające AFIS (10)	Eksplatacja lotniska
40	Szwecja	Lokalne instytucje zapewniające AFIS na ok. 40 lotniskach	Eksplatacja lotniska
1	Wielka Brytania	SERCO Aviation	Zarządzanie służbami
153	OGÓLEM		

* służba zarządzania płytą lotniska.

Tabela 12: Pomniejsze cywilne ATSP, których podstawową działalnością jest eksploatacja lotniska

Ponadto w kontekście niniejszej opinii zarządzający lotniskami mogą oferować najprostsze służby lokalne: tj. AFIS i służby zarządzania płytą lotniska, bez konieczności zostania pełnoprawną instytucją zapewniającą ANS oraz bez potrzeby zatrudniania licencjonowanych ATCO. Jeżeli jednak zdecydują się zapewniać służby kontroli ruchu lotniczego TWR, to wtedy będą podlegać wraz z całym właściwym personelem podstawowym wymogom dotyczącym zapewniania służb ATS. Możliwe uproszczenie wymogów dla AFIS/zarządzania płytą lotniska zostało omówione w pkt 2.10, lecz **pozostając w zakresie bieżącej oceny liczbę operatorów lotniskowych, których potencjalnie dotkną skutki opcji OB lub OC szacuje się na 150.**

2.6.2.4 Organizacje projektujące, wytwórcze i konserwacyjne

Organizacje zajmujące się projektowaniem, produkcją i konserwacją statków powietrznych, ich części, w tym urządzeń awioniki umożliwiających nawigację i łączność zostały już objęte regulacjami w systemie EASA. W ramach SES odpowiedzialność projektantów/producentów także została określona – przewidziano obowiązek podpisania deklaracji zgodności części składowych⁴⁵.

Jednakże w SES organizacje zajmujące się konserwacją związaną z bezpieczeństwem⁴⁶, jeśli nie są certyfikowanymi ANSP, to podlegają nadzorowi danej instytucji zapewniającej służby na podstawie „wspólnych wymogów⁴⁷”. W razie przyjęcia opcji 0A sytuacja nie ulega zmianie, stąd też żadne organizacje zajmujące się konserwacją nie odczują skutków tej opcji.

Również w razie przyjęcia opcji 0C (tj. nowa rola EASA wraz z utrzymaniem SES w obecnej formie) żadne organizacje zajmujące się konserwacją nie odczują skutków tej opcji.

Natomiast w razie wyboru opcji 0B organizacje zajmujące się konserwacją mogą zostać objęte regulacją osobno niż ANSP – każdy przypadek będzie badany indywidualnie. Obecnie w UE znane są zaledwie trzy znaczące spółki lub podmioty, które dostarczają wspomniane służby konserwacyjne związane z bezpieczeństwem: the Cyprus Telecommunications Agency (CYTA), Eltel Networks⁴⁸ oraz Techno Sky⁴⁹. Jeżeli podlegają one certyfikacji, to nie ominą ich skutki regulacji Agencji.

Trzy podmioty zajmujące się projektowaniem i produkcją również zapewniają ATM/CNS, jak wskazano w tabeli poniżej.

Państwo	Szerzej znane cywilne ANSP	Podstawowa działalność
Niemcy	Airbus Deutschland GmbH (ATS na lotnisku Hamburg-Finkenwerder)	Projektowanie i produkcja wielkich samolotów
	BAN 2000 GmbH THALES ATM Navigation GmbH (służby CNS)	Gotowe rozwiązania sprzętowe CNS+ Projektowanie i produkcja systemów ATM/CNS
Irlandia	IAA Technology Directorate (CNS)	Lokalizacja, zapewnianie i obsługa CNS

Tabela 13: Organizacje techniczne zapewniające ATM/ANS

W razie opcji 0B lub 0C skutki osiągną 3 organizacje zapewniające ATM/ANS + 3 zajmujące się projektowaniem, produkcją lub konserwacją.

⁴⁵ Artykuł 5 rozporządzenia (WE) nr 552/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym (Dz.U. L 96 z 31.3.2004, str. 26).

⁴⁶ Tzn. personel ten monitoruje i zmienia konfiguracje systemów o znaczeniu krytycznym dla bezpieczeństwa oraz zatwierdza oddanie do użytku po przeprowadzeniu planowej lub naprawczej konserwacji na miejscu.

⁴⁷ Art. 8 rozporządzenia Komisji (WE) 2096/2005 z 20 grudnia 2005 r. ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej (Dz.U. L 335 z 21.12.2005, str. 13).

⁴⁸ <http://www.eltelnetworks.com/main.aspx?ID=B2B538BF-3D54-4640-984A-D3DE847ED006>

⁴⁹ <http://www.technosky.it/Lang1/>

2.6.2.5 Organizacje szkoleniowe i prowadzące badania lekarskie

Według informacji, którymi dysponuje Agencja, **4 podmioty** prowadzą **szkolenia ATCO, nie zapewniając ATM/ANS**, zob. tabela poniżej.

Lokalizacja	Szerzej znane cywilne ANSP	Podstawowa działalność w dziedzinie regulowanych służb lotniczych
Łotwa	Centrum szkolenia ANS	Szkolenia ATCO
Litwa	Uniwersytet Techniczny im. Gedymina w Wilnie	Szkolenia ATCO
Luksemburg	Instytut Służb Żeglugi Powietrznej (IANS)	Szkolenia ATCO
Szwecja	EPN (Entry Point North)	Szkolenia ATCO

Tabela 14: Organizacje prowadzące szkolenia ATCO

Organizacje prowadzące badania lekarskie⁵⁰ oraz szkolenia ATCO⁵¹ już podlegają zatwierdzeniu/certyfikacji przez NSA w ramach SES. Dlatego też żadna z opcji (0A, 0B ani 0C) **nie oznacza dla nich skutków**.

2.6.2.6 Podsumowanie podmiotów objętych regulacją

W rezultacie na podstawie informacji zawartych w pkt 2.6.2.1, 2.6.2.2, 2.6.2.3, 2.6.2.4 i 2.6.2.5 powyżej oszacowano liczbę podmiotów objętych regulacją i przedstawiono ją poniżej w tabeli 15.

OPCJA		Szacunkowa liczba				
Nr id.	Opis	Władze	ANSP	Zarządzający lotniskami	Organizacje zajmujące się projektowaniem, produkcją lub konserwacją	Organizacje prowadzące szkolenia ATCO i badania lekarskie
0A	Niepodejmowanie działań:	0	0	0	0	0
0B	Rozszerzenie zakresu rozporządzenia podstawowego	30 + 2*	9	150	3 (również ANSP) + 3 (kons.)	0
0C	Włączenie roli EASA w SES	30 + 2*	9	150	3 + 3	0

* Eurocontrol i EASA.

Tabela 15: Liczba podmiotów dotkniętych skutkami różnych metod rozszerzenia mandatu Agencji

W związku z tym pierwszorzędного znaczenia nabierze zwłaszcza ocena skutków opcji 0B i 0C dla zarządzających lotniskami.

⁵⁰ Art. 12 ust. 1 dyrektywy 2006/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie wspólnotowej licencji kontrolera ruchu lotniczego.

⁵¹ Art. 13 ust. 1 tamże.

2.6.3 Skutki dla bezpieczeństwa

Opcja 0A nie przewiduje ani zmiany podstawowych przepisów SES⁵², ani też zmiany przepisów rozporządzenia podstawowego.

Opcja 0C przewiduje opis roli Agencji ujęty w kilku artykułach, lecz ogólna intencja i brzmienie przepisów SES pozostaną bez zmian. To założenie zachowa prawdziwość nawet jeśli pojawi się wniosek legislacyjny przewidujący drugi pakiet unormowań SES, gdyż dotyczy ono przede wszystkim monitorowania rezultatów i poprawy wydajności, nie zaś regulacji w sferze bezpieczeństwa. Dlatego też opcje 0A i 0B są równoważne z punktu widzenia bezpieczeństwa, podstawę obu stanowią bowiem istniejące przepisy SES dotyczące bezpieczeństwa.

Opcja 0B przewiduje dodanie do rozporządzenia podstawowego kilku artykułów więcej, ściśle dotyczących ATM/ANS. Obecnie składa się ono z 70 artykułów przyjętych przez prawodawcę; w niniejszej OSR przyjmuje się, że intencja, a nawet brzmienie tych artykułów nie ulegnie zmianie, zatem w dziedzinie ATM/ANS znajdzie zastosowanie system EASA w dotychczasowym kształcie.

W poniższej tabeli przedstawiono niektóre ogólne własności ustalone na podstawie z porównania opcji 0B z dwoma pozostałymi wariantami

Temat	Ramy SES (Opcje 0A i 0C)		Rozp. podst. EASA (Opcja 0B)		Porównawcza ocena skutków	
	Art.	Norma prawna	Art.	Norma prawna	SES	EASA
					☹	☺
Oddzielenie przepisów dot. projektowania, produkcji i konserwacji od zapewniania służb	5 (552)	Tylko ocena zgodności podczas zakupu. Brak uczestnictwa producenta w kolejnych zmianach	1 ust. 1 lit. a)	Bardzo czytelna	☹	☺
Ogólne podejście systemowe do bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego	Nie dotyczy	SES z definicji jest ograniczona do ATM/ANS, co uniemożliwia zharmonizowane podejście do bezpieczeństwa lotnictwa	4	Już włączona do systemu EASA	☹	☺
Ogólne podejście systemowe do ATM/ANS	Nie dotyczy	Ramy SES dopuszczają zharmonizowane podejście do kwestii ATM, lecz jest kilka podmiotów wymagających skoordynowania, co grozi powstaniem luk prawnych lub nakładaniem się regulacji	Nie dotyczy	Z definicji system EASA jest ograniczony do kwestii bezpieczeństwa, co może doprowadzić do powstania luk prawnych	☹	☹
Dopuszczalność do użycia urządzeń awioniki (operatorzy UE)	5 (552)	Obejmuje również pokładowe części składowe	8 + 1.c.2 zał. I i 5. zał. IV	Obejmuje zdolność do lotu i dopuszczalność do użycia	☺	☺
Dopuszczalność do użycia urządzeń awioniki (operatorzy spoza UE)	5 (552)	Obejmuje również pokładowe części składowe	9 + 1.c.2 zał. I i 5. zał. IV	Obejmuje zdolność do lotu i dopuszczalność do użycia	☺	☺
Nadzór zbiorowy	2 ust. 4 (550)	Ustalenia osobno w każdym przypadku oznaczają ryzyko niepełnego działania lub braku jednolitości	10.2	Niewłoczne zastosowanie w całym obszarze UE	☹	☺

⁵² Rozporządzenia 549, 550, 551 i 552/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady.

Wymiana informacji (ustaleń)	2.4 (550)	Podjęcie ustaleń osobno w każdym przypadku	10 ust. 4	Niezwłoczne zastosowanie w całym obszarze UE	⊗	☺
Sprawdzenie przez KE zgodności certyfikatów	18.1	Ograniczone	11.2	Możliwe	⊗	☺
Środki bezpieczeństwa	9 i 13 (549)	Ograniczone do sankcji i bezpieczeństwa; w przepisach podstawowych brak wzmianki o dyrektywach bezpieczeństwa	14 ust. 1	Możliwość niezwłocznego podjęcia działań	⊗	☺
Elastyczność co do przepisów wykonawczych	8 (549)	Treść ograniczona do opracowania przepisów wykonawczych. Brak wzmianki o elastyczności	14 ust. 6	Jasno ustalona hierarchia przepisów oraz przejrzyste procedury w celu osiągnięcia równoważnego poziomu ochrony za pomocą innych środków niż przepisy wykonawcze	⊗	☺
Sieć informacyjna (dot. bezpieczeństwa)	18 (552)	Nacisk na zachowanie poufności, a nie na wymianę informacji dotyczących bezpieczeństwa: przeciwieństwo względem zasad bezpieczeństwa zawartych w dyrektywie 2003/42/WE	15.1	Wymiana informacji dot. bezpieczeństwa między państwami, KE, EASA i AIB — obowiązkowa i zgodna z dyrektywą 2003/42/WE	⊗	☺
Roczne sprawozdanie ze stanu bezpieczeństwa	11 ust. 1 lit. d) (549)	Przegląd rezultatów działania ograniczony do ATM: brak wizji ogólnosystemowej	15 ust. 4	Cała UE, wszystkie dziedziny	⊗	☺
Ochrona dobrowolnego przekazywania informacji	Nie dotyczy	Brak wzmianki	16.1	Przewidziana wprost	⊗	☺
Ochrona przed mobbingiem	Nie dotyczy	Brak wzmianki	16.3	Przewidziana wprost	⊗	☺
„Miękkie” regulacje (specyfikacje certyfikacyjne)	4 (549)	Zawiła procedura	18 lit. c)	Prostsza procedura (tj. szybsze reagowanie na powstające potrzeby w zakresie bezpieczeństwa)	⊗	☺
Zezwolenia dla statków powietrznych państw trzecich	5 (549)	Ograniczone do urzędów awioniki przed instalacją na pokładzie	23 ust. 1 lit. b)	Formalna procedura udzielania zezwoleń	⊗	☺
Inspekcje standaryzacyjne	9 (2096)	Tylko na poziomie przepisów wykonawczych. Brak możliwości inspekcji w przedsiębiorstwach. Brak wymogów określających kwalifikacje audytorów	24 ust. 1	Obligatoryjne inspekcje w państwach członkowskich, w tym kontrole w przedsiębiorstwach objętych przepisami	⊗	☺

Sankcje dla paneuropejskich instytucji zapewniających służby	9 (549)	Niejasne procedury w przypadkach naruszeń w państwach innych niż państwo certyfikacji	25 ust. 1	Kary administracyjne nakładane przez Komisję na wnioski EASA	⊖	⊕
Odpowiedzialność pozaumowna	Nie dotyczy	Brak regulacji odpowiedzialności Eurocontrolu lub audytorów prowadzących wzajemne przeglądy	31 ust. 3	Z mocy prawa EASA i jej personel ponoszą pełną odpowiedzialność za swoje działania	⊖	⊕
Współpraca między NSA	2 ust. 3 (550)	Przewidziane zawieranie porozumień dwu- lub wielostronnych, co grozi niezachowaniem jednolitości	38 ust. 3 lit. c)	Prosta procedura	⊖	⊕
Procedura konsultacji i pisemne odpowiedzi	8 ust. 1 (549)	Ustalenia Eurocontrolu, nie zawsze publiczne;	52 ust. 1 lit. c)	Zaangażowanie przemysłu i otwarte konsultacje publiczne wymagane prawem	⊖	⊕
Pomoc dla KE w przypadkach naruszeń	9 (2096)	Brak wyraźnego związku z obowiązkiem monitorowania przez KE stosowania prawa wspólnotowego	54 ust. 1	Przewidziany raport dla KE z wyników inspekcji	⊖	⊕
Przepisy dotyczące ATCO	5 (550)	Dyrektywa 23/2006 = czas wymagany na transpozycję + niewykluczony brak jednolitości	Przepisy wykonawcze	Niezwłoczne jednolite stosowanie	⊖	⊕
Poziome przepisy dla władz	Nie dotyczy	Zakres SES ograniczony do ATM/ANS	Sekcje B przepisów wykonawczych EASA	Określone we wszystkich dziedzinach lotnictwa celem wzajemnego uznawania	⊖	⊕
Poziome przepisy dotyczące systemu zarządzania	Nie dotyczy	Mogą istnieć różne przepisy dla różnych dziedzin, co zmniejsza przejrzystość systemu zarządzania lub podnosi jego koszty	Przepisy wykonawcze w toku opracowywania	Jeden zbiór regulacji stosowany we wszystkich dziedzinach, co służy zmniejszeniu obciążeń regulacyjnych i sprzyja ujednoczeniu procedur certyfikacji dla różnych rodzajów działalności	⊖	⊕

Tabela 16: Porównanie opcji 0A, 0B i 0C pod kątem bezpieczeństwa

Z powyższej tabeli można wyczytać, że rozporządzenie podstawowe zawiera wyczerpujący zbiór przepisów poziomych dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa. Włączenie ATM/ANS w te ramy będzie zgodne z ogólnym podejściem systemowym do bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego; pozwoli to na rozpoznanie i złagodzenie zagrożeń związanych z korelacjami między różnymi podmiotami, gdyż nie da się osiągnąć wymaganego poziomu bezpieczeństwa wyłącznie poprzez dołożenie indywidualnych działań każdego z tych podmiotów „w ciemno”. Oczekuje się również, że umieszczenie wszystkich procesów regulacyjnych w jednym systemie pozwoli na uproszczenie procesów certyfikacyjnych dla operatorów działających w różnych dziedzinach lotnictwa.

Z drugiej zaś strony ramy regulacyjne SES zaprojektowane tak, aby poprawić przepustowość i wydajność ATM/ANS są mniej dopracowane pod kątem bezpieczeństwa.

Ponadto włączenie w nie roli Agencji zmusi operatorów działających w wielu dziedzinach do przestrzegania unormowań z odrębnych nurtów: tj. oznacza to częściowe odwrócenie nakładów od systemu zarządzania ku zadaniom mniej istotnym dla bezpieczeństwa.

W rezultacie, według metodologii określonej w pkt 2.1.2 (przyjmując wagę o wartości 3 dla skutków dla bezpieczeństwa), po wybraniu odpowiednich wskaźników rezultatu odnoszących się do celów szczegółowych określonych w pkt 2.4.5, można sporządzić punktację skutków dla bezpieczeństwa dla trzech opcji dotyczących urządzeń lotniskowych, jak przedstawiono w poniższej tabeli.

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Punktacja opcji		
	OA	OB	OC
Rola EASA ujęta w	Brak rozszerzenia na ATM/ANS	Rozp. podst. EASA	EASA w SES
Regulacje bezpieczeństwa wyraźnie oddzielone od innych form regulacji	0	3	1
Stosowanie procedury regulacyjnej EASA (do ATM/ANS)	- 3	3	3
Inspekcje standaryzacyjne dot. ATM/ANS	1	3	2
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	- 3	3	1
Poziome przepisy dotyczące systemów zarządzania	- 3	3	- 1
Wyraźne rozdzielenie ról między władze i zapewniających służby	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
Podstawa do certyfikacji zapewniających służby w 4 lub większej liczbie państw	- 3	3	2
Uproszczenie (choć ujednolicenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	Ujęte w pkt 2.10		
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	1	3	2
Powiązanie z innymi formami regulacji	- 1	3	2
Ustalenia między władzami w sprawie racjonalnego użycia zasobów	- 2	3	3
Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
OGÓŁEM	- 13	27	15
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/9 kryteriów wyrażonych ilościowo)	- 1,44	3	1,67
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 3 w przypadku bezpieczeństwa)	- 4,32	9	5,01

Tabela 17: Punktacja skutków dla bezpieczeństwa spowodowanych rozszerzeniem prawodawstwa UE

2.6.4 Skutki ekonomiczne

W niniejszej sekcji zostały podliczone koszty Agencji. W 2008 r. całkowity koszt związany z personelem (wynagrodzenie + administracja, bez kosztów podróży) wynosi 43,8 miliona EUR, przy średniej liczebności personelu wynoszącej 338 osób. A zatem koszt **1 EPC w EASA** wynosi około 130 000 EUR rocznie, uwzględnieniem pracowników czasowych ze stopniem B, pracowników kontraktowych oraz personelu pomocniczego. Personel mający znaczenie dla niniejszej OSR składa się głównie z pracowników czasowych ze stopniem A. Dla tych pracowników koszt 1 EPC jest wyższy o 15% (wynosi **150 000 tys. EUR rocznie**). W 1 roku (365 dni) są 52 soboty i taka sama liczba niedziel. Ponadto trzeba uwzględnić 30 dni urlopu i 16 dni ustawowo wolnych od pracy. Pozostała liczba dni wynosi więc: $365 - 104 - 30 - 16 = 215$ dni. Zakładając 5 dni przewidzianych na zwolnienia lekarskie i inne nieobecności, pozostaje **210 dni rocznie**. Przyjmując 7,5 godzinny dzień pracy, uzyskuje się **1575 roboczogodzin rocznie**. Przyjęto, że **około 20% godzin pracy spędza się przy rutynowych obowiązkach**, planowaniu, sporządzaniu raportów i innych zadaniach administracyjnych, a zatem liczba „**rozzrachunkowych**” godzin wynosi **około 1260**. **Koszt jednej rozrachunkowej godziny** pracy personelu Agencji

(150 000/1260) wynosi więc 120 EUR. Oszacowano, że **koszt podróży** wynosi około **25 EUR/godz.**, ponieważ inspekcje standaryzacyjne muszą obejmować cały kontynent, w tym obszary peryferyjne. **Zatem w niniejszej OSR przyjmuje się, że całkowity koszt jednej rozrachunkowej godziny pracy personelu Agencji wynosi 145 EUR (z podróżą włącznie).**

W rezultacie w niniejszym punkcie i całej OSR przyjęto, że **1 EPC** w Agencji **stanowi:**

- średni koszt 150 000 EUR rocznie;
- **210 roboczogodzin** i 1260 godzin rozrachunkowych, przy czym koszt 1 godziny wynosi 120 EUR
- Koszty podróży oszacowano na poziomie 25 EUR/godz.

2.6.4.1 Inspekcje standaryzacyjne przeprowadzane przez Agencję

Rozszerzenie inspekcji standaryzacyjnych przeprowadzanych przez EASA o ATM i ANS, nastąpi zgodnie z obecnym planem okresowych audytów odbywających się raz na dwa lata (częstotliwość = 1 : 2 = 0,5 wizyty rocznie). Ponadto w szczególnych okolicznościach mogą być jednak przeprowadzane inspekcje *ad hoc*. Przyjmuje się zatem częstotliwość wyższą o 10%, tj. 0,55.

Takie inspekcje trwają zwykle 5 dni i przeprowadzane są przez 3-osobowy zespół inspekcyjny złożony z audytorów Agencji lub NSA⁵³, zajmujący się ATM/ANS. Średnie nakłady na 1 inspekcję wynoszą więc 5 dni x 8 godzin x 3 osoby, co daje w sumie 120 roboczogodzin.

Ponieważ przyjęto, że częstotliwość wizyt w ciągu roku równa się 0,55, oznacza to, że **do przeprowadzenia jednej inspekcji standaryzacyjnej w jednym właściwym organie władzy Agencja potrzebuje średnio około 66 (120 x 0,55) roboczogodzin rocznie w dwuletnim okresie planowania.**

Zgodnie z rozporządzeniem (WE) 736/2006 audytorzy wykonujący zadania Agencji biorą udział w przygotowaniu protokołów i kwestionariuszy inspekcji oraz wprowadzaniu do nich poprawek. Ponadto do ich obowiązków należy przygotowywanie planu audytu, przygotowywanie i koordynacja wizyt, przekazywanie wyników i kontrola wykonania ew. planu działań korygujących. Przyjmuje się więc, że szacunkowa liczba roboczogodzin w ciągu roku na potrzeby standaryzacji jednego właściwego organu władzy w bardzo złożonych dziedzinach ATM/ANS wynosi średnio co najmniej 5 razy więcej (tj. tydzień przewidziany na inspekcję plus 4 tygodnie na powiązane prace biurowe) niż 66 godzin określonych powyżej.

A zatem $66 \times 5 =$ **330 godzin wymaganych rocznie przez EASA w celu standaryzacji w dziedzinach ATM/ANS jednego właściwego organu władzy**, w tym sama inspekcja i powiązana praca biurowa przed inspekcją i po jej zakończeniu.

W pkt 2.6.2.1 powyżej oszacowano, że liczba objętych regulacją właściwych władz wynosi 30, a zatem całkowite roczne wydatki Agencji związane z inspekcjami standaryzacyjnymi wyniosą:

- 330 godzin x 30 organów władzy = około 9 900 rozrachunkowych godzin rocznie;
- co podzielone przez 1260 daje **około 8 EPC na czynności standaryzacyjne;**
- Podana liczba inspektorów wymaga **dodatkowo 1 kierownika działu i 1 asystenta, a więc liczba EPC wyniesie 10**, co mieści się w zatwierdzonym planie zatrudnienia Agencji.

⁵³ Zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) 736/2006 z dnia 16 maja 2006 r. w sprawie metodyki prowadzenia inspekcji standaryzacyjnych przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego, zespół inspekcyjny Agencji składa się co najmniej z 3 osób. Państwa członkowskie mogą oddelegować do zespołu 1-2 członków. Przepis można łatwo zmienić w procedurze komitologii, aby dopuścić do udziału personel Eurocontrolu wcześniej uczestniczący w programie ESIMS.

- przy kosztach na poziomie 150 000 EUR/EPC — w najdroższym przypadku użycia personelu Agencji — **szacunkowy całkowity koszt Agencji wynosi 1 500 000 EUR rocznie.**

Inspekcje standaryzacyjne wymagają jednak nakładów również od kontrolowanych właściwych władz. Przyjmuje się jednak, że:

- władze podlegają już wzajemnym przeglądom na podstawie art. 9 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2096/2005 („wspólne wymogi”); skoro oczywiste jest, że Agencja zastąpi owe wzajemne przeglądy, to też opcje 0B lub 0C nie stwarzają **żadnych dodatkowych obciążeń ekonomicznych dla kontrolowanych władz;**
- **władze delegują audytorów do pomocy Komisji w przeprowadzaniu wzajemnych przeglądów, a nakład ich pracy to ok. 6 930 godz. rocznie. Mnożąc tę wartość przez 110 EUR/godz. otrzymujemy 762 300 EUR/rocznie — tyle uda się zaoszczędzić;**
- inspekcje w ramach ESIMS Eurocontrolu wymagają nakładów podobnych do oszacowanych nakładów Agencji. Odbywają się one równolegle z wzajemnymi przeglądami. Przyjmując koszt pracy taki sam jak dla EASA — na podstawie takich samych założeń — koszt Eurocontrolu wynosi ok. 1 500 000 EUR/rocznie. Oszczędność przyniesie przejście inspekcji standaryzacyjnych przez Agencję.

Podsumowując, zróżnicowany (w odniesieniu do opcji 0A) koszt rozszerzenia inspekcji standaryzacyjnych Agencji na dziedzinę ATM/ANS związany z opcjami 0B lub 0C — przy uwzględnieniu, że instytucje zapewniające służby mogą nie angażować się bezpośrednio w to działanie — można oszacować na poziomie wskazanym w poniższej tabeli 18.

Kryterium	Agencja	30 właściwych organów władzy ogółem	Eurocontrol	OGÓŁEM
EPC	10	- 8	- 10	- 8
tys. EUR	1 500	- 762	- 1 500	- 762

Tabela 18: Szacunkowy koszt inspekcji standaryzacyjnych w dziedzinach ATM/ANS

2.6.4.2 Pozioma regulacja systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem

Według szacunków przedstawionych w punkcie 2.6.2.6 **162 podmioty zapewniają służby w wielu dziedzinach lotnictwa** (są to m.in. ANSP wykonujące również prace lotnicze; zarządzający lotniskami, którzy również częściowo zapewniają ATM lub ANS; organizacje techniczne ponadto zapewniające ATM/ANS). Niektóre z tych podmiotów to małe/średnie przedsiębiorstwa (MŚP). W opcji 0A, z uwagi na niespójne ramy regulacyjne, podmioty te są zmuszone:

- zapoznać się z dwoma różnymi nurtami regulacji bezpieczeństwa w lotnictwie;
- przeszkolić personel zarządzający bezpieczeństwem z obu zbiorów regulacji;
- przypuszczalnie dostosować swoje systemy zarządzania do zmiennych (i potencjalnie sprzecznych ze sobą) wymogów lub tworzyć osobne systemy zarządzania bezpieczeństwem dla każdego rodzaju działalności.

Przyjmuje się, że wspomniany brak jednolitości powoduje pochłanianie przynajmniej 0,5 EPC/podmiot rocznie. U podstaw tego bardzo ostrożnego szacunku leży fakt, że znaczna część tych podmiotów to MŚP, co wspomniano powyżej. Z drugiej zaś strony dla MŚP nawet 0,5 EPC to spora strata.

Średni koszt pracy dla tych podmiotów szacuje się na tym samym poziomie, co koszt dla władz, stąd też koszt **1 EPC wynosi 138 600 EUR (1260 godzin rozrachunkowych x 110 EUR/godz.)**.

W opcji 0A nie da się uniknąć zmarnowania tego 0,5 EPC/podmiot. Ogółem daje to zmarnowany nakład rządu 81 EPC (0,5 x 162); w ujęciu pieniężnym strata wynosi **11 227 tys. EUR rocznie** (81 x 138 600 EUR).

W opcji 0B opracowywane są poziome przepisy wykonawcze dotyczące zintegrowanych systemów zarządzania. Nawet jeśli niektóre fragmenty tych przepisów będą dotyczyć konkretnej dziedziny, to ogólnie będzie jeden akt prawny, któremu przyświeca ta sama filozofia. Oznacza to, że możliwe będzie **całkowite uniknięcie wyżej opisanych kosztów marnowanych w obecnym stanie rzeczy**.

Wreszcie opcja 0C również pozwoli na pewne oszczędności, choć najbardziej prawdopodobne jest, że ostatecznie do zarządzania bezpieczeństwem ATM/ANS będą mieć zastosowanie inne przepisy niż do pozostałych dziedzin lotnictwa. Stąd też przyjmuje się, że w tym przypadku będzie można zaoszczędzić połowę kosztów **5 613 tys. EUR rocznie**.

Podsumowując rozszerzenie zakresu Agencji o dziedziny ATM/ANS nie przysporzy żadnych dodatkowych kosztów instytucjom zapewniającym takie służby, a szacunkowe oszczędności zostały przedstawione w poniższej tabeli.

Kryterium	OPCJA		
	0A	0B	0C
	Brak rozszerzenia o ATM/ANS	Rozp. podst. EASA	EASA w SES
EPC	0	- 81	- 40,5
tys. EUR	0	- 11 227	- 5 613

Tabela 19: Szacunkowe oszczędności ANSP

2.6.4.3 Nadzór nad organizacjami zajmującymi się konserwacją

W punkcie 2.6.2.4 powyżej doliczono się trzech organizacji zajmujących się konserwacją o znaczeniu krytycznym dla bezpieczeństwa w dziedzinach ATM/ANS. Obecnie zgodnie z ramami regulacyjnymi SES nie są one objęte nadzorem właściwych władz, natomiast nadzór nad nimi sprawuje certyfikowana instytucja zapewniająca służby, która zleciła im zadania.

W opcji 0A i 0C taka sytuacja będzie trwała nadal, co prowadzi do:

- mniej sformalizowanych procedur nadzoru bezpieczeństwa, co oznacza mniejsze obciążenie administracyjne, lecz wydaje się gorszym rozwiązaniem pod kątem pewności prawnej, jak również możliwości oszacowania wymaganych nakładów;
- konieczności ustaleń między dwoma lub większą liczbą ANSP w sprawie zlecenia zadań tym samym organizacjom konserwacyjnym celem uniknięcia powielania kontroli;
- powyższe może również stanowić przeszkodę w tworzeniu rynku wewnętrznego.

Można wymienić wiele innych względów, choć ogólnie uważa się, że obiektywne oszacowanie skutków ekonomicznych tej szczególnej kwestii jest niezwykle trudne i niemiarodajne z uwagi na bardzo małą liczbę (maks. 3 certyfikowane organizacje) objętych podmiotów. Niektóre czynniki sprzyjają oszczędności, inne natomiast powodują wzrost kosztów, np. powielanie czynności nadzoru kiedy dana organizacja zajmująca się konserwacją obsługuje kilku klientów. Dotyczy to opcji 0A i 0C. Opcja 0B wydaje się za to najtańsza, choć w niniejszej OSR nie przeprowadzono szczegółowego oszacowania jej skutków ekonomicznych.

2.6.4.4 Weryfikacja zgodności urządzeń awioniki na statkach powietrznych państw trzecich

Zgodnie z art. 12 rozporządzenia podstawowego Agencja może uznawać certyfikaty wydawane przez nadzory lotnicze państwa trzeciego, zgodnie z obowiązującymi umowami

między Wspólnotą a tym państwem. Dotyczy to urządzeń awioniki, lecz także posiadania ich na pokładzie, z uwzględnieniem regulacji oraz zasad ruchu lotniczego. Ponadto uznawanie obejmuje przydatność do użytku w każdych przewidywalnych warunkach operacyjnych. Kiedy nie ma umów o wzajemnym uznawaniu, Agencja bada każdy istotny aspekt przed wydaniem zezwolenia potrzebnego operatorom z państw trzecich do wejścia w przestrzeń powietrzną UE.

W przypadku włączenia roli Agencji dotyczącej ATM/ANS w ramy prawne SES zastosowanie znajdują następujące przepisy:

- art. 7 rozporządzenia (WE) nr 549/2004 przewidujący możliwość zawarcia przez państwa trzecie porozumień w sprawach SES; jednakże artykuł nie był tworzony z myślą o wymogach w zakresie wyposażenia oraz nie stanowi właściwej podstawy prawnej do odciążenia wymogów certyfikacyjnych zawartych w rozporządzeniu podstawowym;
- art. 5 rozporządzenia (WE) nr 552/2004, który nakłada na producentów wymóg podpisania deklaracji o zgodności części składowych systemów pokładowych; obejmuje urządzenia awioniki, ale nie obejmuje ich bezpieczeństwa ani działania, kiedy są zamontowane na pokładzie.

Skutki sytuacji opisanej w niniejszym punkcie dla bezpieczeństwa zostały już oszacowane w pkt 2.6.3 powyżej. Z perspektywy ekonomicznej można stwierdzić, że ramy SES są pozbawione przejrzystości prawnej i przypuszczalnie zawierają luki. Wypełnienie luk oraz wyjaśnienie materii regulacji wymaga rzecz jasna nakładów. Nie da się jednak określić ilościowo wymaganych nakładów w oparciu o realistyczne założenia. Zatem **skutki ekonomiczne tak opcji 0A, jak i 0C można uznać za negatywne**. Za to za opcją 0B nie kryją się dodatkowe koszty.

2.6.4.5 Koszt szkód

Obecnie nie istnieją żadne wiarygodne narzędzia do dokładnego określenia ilościowych skutków dla bezpieczeństwa mają nowe przepisy. Bardzo trudno więc dokładnie oszacować powiązane szacunki ekonomiczne.

W pkt 2.6.3 powyżej stwierdzono jednak, że jakkolwiek opcja 0A pociąga za sobą negatywne skutki dla bezpieczeństwa w świetle przyszłych wyzwań, to pozostałe dwie opcje — 0B i 0C powodują skutki pozytywne, przy czym skutki opcji 0B są dwukrotnie bardziej korzystne, aniżeli skutki opcji 0C. Ponadto w pkt 2.3.1.8 stwierdzono, że koszt wypadków i incydentów lotniczych spowodowanych bezpośrednio lub nawet pośrednio czynnikami ATM/ANS w krajach UE-27 + 4 wynosi około 680 mln EUR rocznie.

Przyjęto też, że **opcja 0A** z pewnością nie przyniesie żadnych korzyści dla bezpieczeństwa w świetle przyszłych wyzwań: **żadnych oszczędności pieniężnych**. Z drugiej strony mimo że opcja 0B została wyżej oceniona pod względem bezpieczeństwa niż opcja 0C, to nawet ostrożny szacunek ledwie 1% zysku w przypadku obu **opcji 0B i 0C** oznacza korzyść w postaci **uniknięcia szkód o wartości do 6 800 tys. EUR rocznie**.

2.6.4.6 Analiza bezpieczeństwa i działalności regulacyjnej Agencji

Ramy SES określają zakres właściwości Wspólnoty — przyjmuje się, że żadna opcja nie prowadzi do zmian, które wpłynęłyby na właściwe władze bądź interesariuszy z branży pod względem regulacyjnym i analizy bezpieczeństwa.

Stąd też uznaje się, że liczba **EPC wymaganych przez Agencję do działalności regulacyjnej** w dziedzinach ATM/ANS wynosi **9 (1 kierownik + 7 administratorów + 1 asystent)**. **Potrzeba jeszcze 2 EPC w celu wsparcia czynności regulacyjnych odpowiednią analizą danych o bezpieczeństwie i badaniami bezpieczeństwa**.

Dodatkowe zasoby wymagane przez Agencję szacuje się na 11 EPC, co w przypadku obu opcji OB i OC stanowi koszt 1 650 000 EUR rocznie, z wyłączeniem misji, grup i badań.

Przyjmuje się, że zarówno w opcji OB jak i OC, Eurocontrol nadal będzie udzielał KE wsparcia w aspektach SES niezwiązanych z regulacją bezpieczeństwa. Dlatego też nie przewiduje się, aby Eurocontrol odstąpił jakieś EPC, choć niektórzy pracownicy obecnie zaangażowani przez SRU (Safety Regulation Unit) do działań regulacyjnych mogą otrzymać przydziały do innych zadań.

2.6.4.7 Podsumowanie skutków ekonomicznych

Niezależnie od tego, czy w grę wchodzi opcja OB, czy też OC, **budżet Agencji** musi sprostać utworzeniu około **21 dodatkowych EPC** (10 do inspekcji standaryzacyjnych, 9 do działalności regulacyjnej oraz 2 do potrzeb analizy bezpieczeństwa). Zakładany koszt 150 000 EUR/EPC daje **bezpośredni roczny koszt stały Agencji wynoszący 3 150 tys. EUR**, bez kosztów misji, grup i badań, gdyż te zostały już przewidziane w istniejącym systemie.

Bacząc na skutki ekonomiczne dla interesariuszy oraz biorąc pod uwagę wnioski z powyższych punktów w poniższej tabeli dokonano porównania skutków ekonomicznych trzech rozpatrywanych opcji.

Szacunkowy koszt faktyczny ram prawnych	tys. EUR/rok		
	0A	0B	0C
	Brak rozszerzenia o ATM/ANS	Rozp. podst. EASA	EASA w SES
Inspekcje standaryzacyjne EASA	0	- 762	- 762
Poziome przepisy dotyczące systemu zarządzania	0	- 11 227	- 5 613
Nadzór nad organizacjami zajmującymi się konserwacją	0	0	0
Zgodność urzędów awioniki na statkach powietrznych państw trzecich	Wartość ujemna, lecz niepoliczalna	0	Wartość ujemna, lecz niepoliczalna
Uniknięte szkody	0	- 6 800	- 6 800
Wspólne przepisy	0	1 650	1 650
OGÓŁEM	0	- 17 139	- 11 525

Tabela 20: Podsumowanie skutków ekonomicznych jako funkcji wybranego rozwiązania prawnego

Z tabeli można odczytać, że **obie opcje – OB i OC – choć wiążą się z wyższymi kosztami dla Agencji, to przynoszą całej Wspólnocie korzyści ekonomiczne rządu 11 mln EUR rocznie (opcja OC) lub 17 mln EUR rocznie (opcja OB).**

W poniższej tabeli wartości pieniężne z tabeli 20 ujęto w formie punktacji:

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Punktacja opcji		
	0A	0B	0C
Rola EASA ujęta w	Brak rozszerzenia o ATM/ANS	Rozp. podst. EASA	EASA w SES
Regulacje bezpieczeństwa wyraźnie oddzielone od innych form regulacji	Nie dotyczy skutków ekonomicznych		
Stosowanie procedury regulacyjnej EASA (do ATM/ANS)	0	- 2	- 2
Inspekcje standaryzacyjne dot. ATM/ANS	- 2	2	2
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	- 3	3	2
Poziome przepisy dotyczące systemów zarządzania	0	3	2
Wyraźne rozdzielenie ról między władze i zapewniających służby	Nie dotyczy skutków ekonomicznych		
Podstawa do certyfikacji zapewniających służby w 4 lub większej liczbie państw	Ocenione w pkt 2.11		
Uproszczenie (ale i ujednoczenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	Ocenione w pkt 2.10		
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	0	0	0
Powiązanie z innymi formami regulacji	Nie dotyczy skutków ekonomicznych		
Ustalenia między władzami w sprawie racjonalnego użycia zasobów	Ocenione w pkt 2.11		
Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
OGÓŁEM	- 5	6	4
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/5 kryteriów wyrażonych ilościowo)	- 1	1,2	0,8
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 2 w przypadku skutków ekonomicznych)	- 2	2,4	1,6

Tabela 21: Punktacja skutków ekonomicznych opcji 0A, 0B i 0C

2.6.5 Skutki środowiskowe

Przedmiot rozpatrywanego wniosku legislacyjnego nie dotyczy w żadnym wypadku budowy nowej infrastruktury ani złagodzenia przepisów środowiskowych. W związku z tym należy uznać, że wszystkie trzy oceniane opcje mają neutralne skutki dla aspektów środowiskowych.

2.6.6 Skutki społeczne

2.6.6.1 Właściwe władze

Na podstawie danych liczbowych oceny ekonomicznej zawartej w pkt 2.6.4 powyżej można przewidzieć następujące główne skutki:

- 30 organów właściwych władz krajowych zaoszczędzi 8 EPC, jako że nie będzie potrzeby delegowania audytorów do wzajemnych przeglądów;
- średnio wychodzi 0,3 EPC na jeden organ;
- Mając na względzie, że zdaniem wielu ekspertów zasoby, jakimi dysponują organy na czynności certyfikacyjne i nadzorcze w dziedzinach ATM/ANS są ledwie wystarczające, a czasami niewystarczające, takie nieznaczne oszczędności EPC będzie można z powodzeniem rozdysponować do wykonywania podobnych zadań w tej samej organizacji.

Podsumowując, skutki społeczne dla organów władz będą nieistotne, niezależnie od wybranej opcji.

2.6.6.2 Przemysł

W pkt 2.6.4.2 oszacowano, że opcja 0B pozwala zaoszczędzić 0,5 EPC przez każdy ze 162 objętych podmiotów. Zwykle 0,5 EPC w przedsiębiorstwie da się łatwo spożytkować, zatem skutki społeczne będą znikome.

W opcji 0C skutki społeczne są o połowę mniejsze.

2.6.6.3 Eurocontrol i Agencja

Jeżeli chodzi o sferę bezpieczeństwa lotnictwa, to właściwe władze ATM/ANS — oprócz samych inspekcji USOAP ICAO — podlegają trzem różnym rodzajom kontroli:

- ESIMS realizowany przez Eurocontrol;
- wzajemne przeglądy w ramach SES;
- inspekcje standaryzacyjne EASA w dziedzinach ATM/ANS.

Rzecz jasna takie namnożenie prawie identycznych kontroli nie jest ani potrzebne, ani pożądane. Stąd też w pkt 2.6.4.1 przyjęto, że w celu wyeliminowania powielonych kontroli należy zamknąć program ESMIS Eurocontrolu dla krajów UE 27+4. **Doprowadzi to do redukcji 10 EPC** głównie w SRU (Safety Regulation Unit).

W okresie przejściowym jednak, przy rozszerzeniu kompetencji, w Agencji zabraknie wykwalifikowanych fachowców. Owe 10 EPC można by z łatwością wykorzystać na potrzeby inspekcji standaryzacyjnych prowadzonych przez Agencję, co zminimalizuje skutki społeczne dla Eurocontrolu.

W pkt 2.6.4.7 wskazano też, że docelowo w Agencji powstanie ok. 21 nowych stanowisk pracy.

2.6.6.4 Podsumowanie skutków społecznych

Rozważania zawarte w poprzednich punktach zostały wyrażone w poniższej tabeli jako punktacja przypisana do odpowiednich wskaźników rezultatu.

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Punktacja opcji		
	0A	0B	0C
Rola EASA ujęta w	Brak rozszerzenia o ATM/ANS	Rozp. podst. EASA	EASA w SES
Regulacje bezpieczeństwa wyraźnie oddzielone od innych form regulacji	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
Stosowanie procedury regulacyjnej EASA (do ATM/ANS)	0	0	0
Inspekcje standaryzacyjne dot. ATM/ANS	0	2	3
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
Poziome przepisy dotyczące systemów zarządzania	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
Wyraźne rozdzielenie ról między władze i zapewniających służby	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
Podstawa do certyfikacji zapewniających służby w 4 lub większej liczbie państw	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
Uproszczenie (choć ujednoczenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
Powiązanie z innymi formami regulacji	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
Ustalenia między władzami w sprawie racjonalnego użycia zasobów	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC	Nie dotyczy bezpośrednio aktu prawnego		
OGÓŁEM	0	2	3
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/2 kryteria wyrażone ilościowo)	0	1	1,5
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 2 w przypadku skutków społecznych)	0	2	3

Tabela 22: Ocena skutków społecznych opcji 0A, 0B i 0C

2.6.7 Skutki dla innych wymogów wspólnotowych nieobjętych zakresem EASA

2.6.7.1 „Nowe podejście”

Nowe podejście do standaryzacji i bezpieczeństwa produktów przemysłowych zostało zapoczątkowane rezolucją Rady⁵⁴ w 1985 r. U jego podstaw leżą cztery zasady:

- interwencja legislacyjna ograniczona do podstawowych wymogów (ER);
- przyjmowanie regulacji technicznych powierzone organizacjom dysponującym wystarczającą wiedzą fachową i kwalifikacjami
- niewiążące prawnie specyfikacje wspólnotowe (lub certyfikacyjne);
- możliwość stosowania alternatywnych dopuszczalnych sposobów potwierdzania zgodności (AMC).

⁵⁴ Rezolucja Rady z dnia 7 maja 1985 r. w sprawie nowego podejścia do harmonizacji technicznej i standardów (Dz.U. C 136 z 4.6.1985, str. 1).

„System” EASA jest nie tylko w pełni zgodny z nowym podejściem, jeżeli chodzi o jego produkty, lecz także stosuje zasady nowego podejścia w sferach o znaczeniu krytycznym dla bezpieczeństwa.

Natomiast w SES nie istnieją podstawowe wymogi dla służb (tylko dla systemów, wg rozporządzenia (WE) nr 552/2004), a szczegóły techniczne są niejednokrotnie zawarte w wiążących przepisach wykonawczych.

Oprócz tego na nowe podejście składa się 10 głównych elementów. Pierwszym z nich jest unikanie rozprzestrzeniania regulacji prawnych z różnych źródeł. Oczywiście jest, że opcje 0A i 0C pozostają w opozycji do tego postulatu, natomiast opcja 0B idealnie się z nim komponuje.

2.6.7.2 Licencjonowanie przewoźników lotniczych

Art. 9 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2407/1992⁵⁵ wyraźnie stanowi, że przyznanie oraz ważność licencji na prowadzenie działalności przewoźnika lotniczego zawsze zależne jest od posiadania ważnego świadectwa przewoźnika lotniczego (AOC) określającego działalność, którą obejmuje licencja na prowadzenie działalności, oraz spełniającego właściwe kryteria bezpieczeństwa. Owe kryteria zostały określone w rozporządzeniu podstawowym, natomiast wyżej wspomniane rozporządzenie Rady reguluje wszystkie pozostałe kwestie związane z działalnością (plan operacyjny, stabilność finansowa; ubezpieczenie itp.).

W opcjach 0A i 0C zasady SES zachowują ważność i stąd, mimo że procedury certyfikacji i uznawania przewidziane w ramach SES są różne, to pierwsza procedura obejmuje również aspekty ekonomiczno-gospodarcze, natomiast druga z nich nie jest uregulowana na szczeblu wspólnotowym.

Opcja 0B doprowadzi do lepszego rozdzielenia obu kwestii, według zaleceń grupy wysokiego szczebla oraz zgodnie z podejściem już stosowanym w innych dziedzinach lotnictwa.

⁵⁵ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2407/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym (Dz.U. L 24 z 24.8.1992, str. 1).

2.6.7.3 Podsumowanie skutków dla innych wymogów wspólnotowych

Rozważania zawarte w poprzednich punktach zostały wyrażone w poniższej tabeli jako wartości liczbowe stosowanych wskaźników rezultatu.

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Punktacja opcji		
	0A	0B	0C
Rola EASA ujęta w	Brak rozszerzenia o ATM/ANS	Rozp. podst. EASA	EASA w SES
Regulacje bezpieczeństwa wyraźnie oddzielone od innych form regulacji	Nie dotyczy w tym kontekście		
Stosowanie procedury regulacyjnej EASA (do ATM/ANS)	Nie dotyczy w tym kontekście		
Inspekcje standaryzacyjne dot. ATM/ANS	Nie dotyczy w tym kontekście		
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	Nie dotyczy w tym kontekście		
Poziome przepisy dotyczące systemów zarządzania	-3	3	-2
Wyraźne rozdzielenie ról między władze i zapewniających służby	Nie dotyczy w tym kontekście		
Podstawa do certyfikacji zapewniających służby w 4 lub większej liczbie państw	Nie dotyczy w tym kontekście		
Uproszczenie (choć ujednoczenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	Nie dotyczy w tym kontekście		
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	Nie dotyczy w tym kontekście		
Powiązanie z innymi formami regulacji	- 3	3	1
Ustalenia między władzami w sprawie racjonalnego użycia zasobów	Nie dotyczy w tym kontekście		
Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC	Nie dotyczy w tym kontekście		
OGÓŁEM	- 6	6	- 1
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/2 kryteria wyrażone ilościowo)	- 3	3	- 0,5
PUNKTACJA WAŻONA (Punktacja x 1 w przypadku powiązań z innymi unormowaniami)	- 3	3	- 0,5

Tabela 23: Porównanie opcji 0A, 0B i 0C w odniesieniu do innych wspólnotowych regulacji prawnych

2.6.8 Analiza wieloparametrowa (MCA) i zalecana opcja

Zgodnie z metodą określoną w pkt 2.1.2 punktację przypisaną każdej opcji zamieszczono w poniższym zestawieniu MCA:

Punktacja ważona opcji dot. ram prawnych		0A	0B	0C
rodzaj skutków	waga	Brak rozszerzenia o ATM/ANS	Rozp. podst. EASA	EASA w SES
Dla bezpieczeństwa	3	- 4,32	9	5,01
Ekonomiczne	2	- 2	2,4	1,6
Środowiskowe	3	0	0	0
Społeczne	2	0	2	3
Dla innych regulacji UE	1	- 3	3	- 0,5
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA		- 9,32	16,4	9,11

Tabela 24: Analiza wieloparametrowa dotycząca ram prawnych

Z powyższej tabeli można wyczytać, że opcja 0B uzyskała dwukrotnie więcej punktów niż opcja 0C, podczas gdy ogólne skutki opcji 0A są ujemne. W szczególności opcja 0B:

- uzyskała niemal dwukrotnie wyższą punktację w kategoriach bezpieczeństwa niż opcja 0C;
- jest najtańsza, bo nawet jeśli 21 nowych pracowników Agencji kosztuje UE ok. 3,15 mln EUR rocznie, to opcja ta pozwala na oszczędność rządu 17 mln EUR rocznie na poziomie interesariuszy branży lotniczej;
- nie powoduje istotnych skutków społecznych;
- jest w pełni zgodna z nowym podejściem oraz zasadą rozdzielania bezpieczeństwa od innych form regulacji lub interwencji publicznej.

2.7 Koncepcja operacji

2.7.1 Opcje alternatywne

Termin „koncepcja operacji” (lub koncepcja operacyjna ATM) można rozumieć na różne sposoby, lecz podstawowe znaczenia to:

- a) opracowanie abstrakcyjnych modeli koncepcyjnych niezwiązanych z konkretną przestrzenią powietrzną; w ogólnych rodzajach przestrzeni określonych tymi modelami znajdują zastosowanie określone technologie, obowiązują określone przepisy, a różne podmioty (m.in. użytkownicy przestrzeni powietrznej i zapewniający służby ANS) odgrywają różne role;
- b) określanie i wprowadzanie zasad dotyczących dostępu i służb w oznaczonej przestrzeni powietrznej, skierowanych do konkretnych podmiotów prawa (m.in. użytkowników przestrzeni powietrznej i ANSP).

W ostatnich dziesięcioleciach w Europie praca Eurocontrolu często skupiała się wokół pierwszej definicji, np. w latach 90. podczas opracowywania ogólnej koncepcji operacji do celów wprowadzenia nawigacji obszarowej podstawowej (Basic RNAV) lub na początku bieżącej dekady, dla potrzeb RCSM. Obecnie definiowanie ogólnych koncepcji operacji dla różnych typów przestrzeni powietrznej (oraz w różnych ramach czasowych) to jedno z podstawowych zadań SESAR. Można to uznać za działalność o charakterze regulacyjnym (rządowym) bądź za zapewnianie służb, a nawet w przeważającej mierze za działalność rozwojową. W ostatnim przypadku znajdzie się ona poza zakresem rozporządzenia podstawowego, choć wczesne i dobrowolne przygotowywanie ocen bezpieczeństwa i dialog z organami regulacyjnymi byłyby ze wszech miar pożądane.

W myśl drugiej definicji można podejmować konkretne decyzje dotyczące dokładnej wielkości, kształtu i granic przestrzeni w określonym obszarze geograficznym (np. CTR, strefa kontrolowana wokół lotniska); określać klasy tej przestrzeni powietrznej (np. klasa A ICAO, co oznacza, że w zwykłych warunkach dopuszczony jest tylko ruch IFR); ustalać powiązane wymogi dotyczące urządzeń awioniki obowiązujące użytkowników przestrzeni powietrznej i szkoleń dla pilotów; zatwierdzać trasy dla standardowych odlotów według wskazań przyrządów, podejść i lądowań według wskazań przyrządów; określać służby ATC do zapewnienia itp. Działania te mogą skorzystać na ogólnych przepisach opracowanych w toku wyżej opisanej działalności w rozumieniu pierwszym, jak również wiązać się z nałożeniem konkretnych obowiązków i uprawnień dla różnych interesariuszy z branży lotniczej, przede wszystkim użytkowników przestrzeni powietrznej i ANSP, lecz także zarządzających lotniskami w przypadkach niektórych operacji na niskim poziomie. Zgodnie z drugim rozumieniem koncepcji operacji należy postrzegać jako działalność o charakterze rządowym lub zapewniania służb.

Na podstawie udzielonych przez interesariuszy odpowiedzi na pytanie 1 (zamieszczone w NPA 2007-16) odnoszące się do spraw przedstawionych skrótowo powyżej, wyodrębniono następujące opcje alternatywne dotyczące koncepcji operacji (określone w pkt 2.5.2. niniejszego dokumentu):

- 1A): ogólne koncepcje operacji (np. rozwój SESAR) oraz decyzje dotyczące koncepcji operacji w oznaczonej przestrzeni powietrznej należą do właściwości rządów i podlegają przepisom rozporządzenia podstawowego;
- 1B): ogólne koncepcje operacji (np. rozwój SESAR) oraz decyzje dotyczące koncepcji operacji w oznaczonej przestrzeni powietrznej stanowią czynności regulowane, wykonywane przez instytucje zapewniające służby według podstawowych wymogów zawartych w rozporządzeniu podstawowym;
- 1C): ogólne koncepcje operacji (np. rozwój SESAR) znajdzie się poza zakresem podstawowego rozporządzenia EASA, natomiast decyzje dotyczące koncepcji operacji w oznaczonej przestrzeni powietrznej mają charakter rządowy i podlegają przepisom prawa;
- 1D): ogólne koncepcje operacji (np. rozwój SESAR) znajdzie się poza zakresem podstawowego rozporządzenia EASA, natomiast decyzje dotyczące koncepcji operacji w oznaczonej przestrzeni powietrznej należą do czynności instytucji zapewniających służby – wykonywanych według podstawowych wymogów zawartych w rozporządzeniu podstawowym.

2.7.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją

2.7.2.1 Różne role

Na podstawie wyżej wskazanych czterech opcji alternatywnych służących określeniu charakteru koncepcji operacji różne podmioty będą odgrywać różne role, jak przedstawiono w tabeli 25 poniżej. Użyte w tabeli wyrażenie „Podmioty opracowujące koncepcje” odnosi się do podmiotów związanych z SESAR, które faktycznie uczestniczą w opracowywaniu **ogólnych** koncepcji operacji dla różnych typów europejskiej przestrzeni powietrznej.

Opcja	Agencja*	Podmioty opracowujące koncepcje (ogólne)	Właściwe władze	ATSP	Inni interesariusze
1A	Współdziała z SESAR na podstawie przepisów wykonawczych, które zostaną opracowane	Podlegają przepisom EASA	Decydują o szczegółowych koncepcjach w ich odpowiednich strefach przestrzeni powietrznej	Przestrzegają przepisów i stosują się do decyzji (np. wprowadzają urządzenia naziemne)	Przestrzegają przepisów i stosują się do decyzji (np. obowiązkowe wyposażenie w urządzenia awioniki)
1B	Jak w 1A + sprawuje nadzór nad podmiotami SESAR	Działalność regulowana	Odpowiedzialne na certyfikację i nadzór ANSP	Decydują o szczegółowych koncepcjach w ich odpowiednich strefach przestrzeni powietrznej	Jak wyżej
1C	Brak formalnych przepisów mających zastosowanie do ogólnych koncepcji	Poza zakresem rozporządzenia podstawowego EASA	Decydują o szczegółowych koncepcjach w ich odpowiednich strefach przestrzeni powietrznej	Przestrzegają przepisów i stosują się do decyzji (np. wprowadzają urządzenia naziemne)	Jak wyżej
1D	Brak formalnych przepisów mających zastosowanie do ogólnych koncepcji	Poza zakresem rozporządzenia podstawowego EASA	Odpowiedzialne na certyfikację i nadzór ANSP	Decydują o szczegółowych koncepcjach w ich odpowiednich strefach przestrzeni powietrznej	Jak wyżej

* oprócz inspekcji standaryzacyjnych ujętych w pkt 2.6.

Tabela 25: Role poszczególnych podmiotów

Z powyższej tabeli wynika, że interesariusze z branży lotniczej, jak również inni interesariusze niezależnie od opcji muszą przestrzegać odpowiednich przepisów i stosować się do decyzji podejmowanych przez właściwe władze lub właściwe ATSP. Innymi słowy bez względu na opcję ich rola nie ulega zmianie. Stąd też nie jest konieczne szczegółowe oszacowanie liczby objętych podmiotów w tej kategorii. Ponadto żadna z możliwych opcji nie ma wpływu na położenie podmiotów niezwiązanych bezpośrednio z operacjami w przestrzeni powietrznej, m.in. organizacji projektujących, wytwórczych lub konserwacyjnych.

Stąd też w następujących punktach 2.7.2.2, 2.7.2.3 i 2.7.2.4 zostaną oszacowane wyłącznie liczby dotkniętych skutkami opcji władz, ATSP i podmiotów opracowujących koncepcje (ogólne).

2.7.2.2 Właściwe władze

Każda z czterech możliwych opcji oznacza skutki dla **wszystkich 30 organów właściwych władz** (wg szacunków zawartych w pkt 2.6.2.1 powyżej) **oraz Agencji**.

Działalność regulacyjna Eurocontrolu w sferze bezpieczeństwa została omówiona w pkt 2.6 powyżej.

2.7.2.3 Podmioty opracowujące koncepcje

W przypadku opcji 1A i 1B wystąpią skutki dla dykcji ds. strategii ATM (DAS) w strukturach Eurocontrolu, odpowiedzialnej za opracowywanie nowych ogólnych koncepcji operacji. Natomiast wybór opcji 1C lub 1B oznacza brak skutków dla tej dykcji, gdyż w takim przypadku ogólne koncepcje operacji znajdują się poza zakresem rozporządzenia podstawowego.

To samo dotyczy wspólnego przedsięwzięcia SESAR oraz konsorcjum SESAR.

W związku z tym należy przyjąć, że w razie wyboru opcji 1A lub 1B liczba podmiotów objętych skutkami wyniesie 3, natomiast pozostałe dwie opcje oznaczają brak dotkniętych skutkami podmiotów opracowujących koncepcje.

2.7.2.4 ATSP

Środowisko ANPS jest bardzo rozległe i zaliczają się do niego również takie podmioty, jak zapewniający sygnały nawigacji satelitarnej, informację lotniczą, sieci nadzoru, służby meteorologiczne oraz sieci łączności. Zwykle działalność takich podmiotów obejmuje wielkie obszary przestrzeni powietrznej, natomiast w ich gestii nie leży decydowanie o ogólnych lub szczegółowych koncepcjach operacji. Zatem żadna z wyżej wymienionych czterech opcji nie oznacza skutków dla tych podmiotów.

Znajdujące się na drugim biegunie instytucje zapewniające podstawowe służby ATS w bardzo wąskich obszarach geograficznych (np. AFIS) również nie pełnią żadnej roli w definiowaniu lub decydowaniu o koncepcjach operacji. Dlatego także i ta kategoria podmiotów pozostaje wolna od skutków w/w opcji.

Jednakże skutki każdej z opcji dotyczyć będą cywilnych ATSP zapewniających ATC na trasie lotu lub w głównych obszarach terminalnych, jako że ich rola może różnić się od ról powyższych podmiotów. Obecnie istnieje co najmniej jedna taka instytucja zapewniająca służby w każdym państwie członkowskim UE oraz w państwie stowarzyszonym z EASA (z wyj. Liechtensteinu). **Zatem można przyjąć, że liczba ATSP potencjalnie objętych skutkami** każdej z czterech opcji **wynosi 30.**

2.7.2.5 Podsumowanie kwestii podmiotów objętych skutkami

W rezultacie na podstawie informacji podanych w pkt 2.7.2.1–2.7.2.6 w tabeli 26 poniżej określono szacunkową liczbę podmiotów objętych regulacją.

OPCJA		Szacunkowa liczba			
Nr id.	Opis	Władze	Podmioty opracowujące koncepcje	ATSP	Inni interesariusze
1A	Ogólne koncepcje operacji oraz decyzje dotyczące oznaczonej przestrzeni powietrznej należą do właściwości rządów i podlegają przepisom prawa	30 + Agencja	3	30	0
1B	Ogólne koncepcje operacji oraz decyzje dotyczące koncepcji operacji w oznaczonej przestrzeni powietrznej stanowią czynności wykonywane przez instytucje zapewniające służby		3	30	0
1C	Ogólne koncepcje operacji znajdują się poza zakresem EASA. Decyzje dotyczące koncepcji operacji w oznaczonej przestrzeni powietrznej mają charakter rządowy		0	30	0
1D	Ogólne koncepcje operacji znajdują się poza zakresem EASA. Decyzje dotyczące koncepcji operacji w oznaczonej przestrzeni powietrznej stanowią czynności wykonywane przez instytucje zapewniające służby		0	30	0

Tabela 26: Liczba podmiotów objętych skutkami opcji dotyczących koncepcji operacji

2.7.3 Skutki dla bezpieczeństwa

W opcji 1C opracowanie i walidacja ogólnych koncepcji operacji (np. dla górnej przestrzeni powietrznej, dla obszarów terminalnych o dużym zagęszczeniu ruchu lub innych scenariuszy) stanowiąc będą czynności nieobjęte rozporządzeniem podstawowym, tak samo jak w obecnym stanie rzeczy. To jednak nie wyklucza przeprowadzania (ogólnych) ocen bezpieczeństwa przez podmioty opracowujące koncepcje oraz, co zalecane, wymiany informacji i opinii z regulatorami w sferze bezpieczeństwa. Zatem w opcji 1C właściwe władze odpowiedzialne za oznaczone strefy przestrzeni powietrznej będą decydować o zasadach ruchu lotniczego mających zastosowanie w tych strefach, o granicach obszarów objętych odpowiedzialnością różnych jednostek ATS, o zatwierdzeniach dostępnych tras lotów według wskazań przyrządów, o zakresie obligatoryjnego wyposażenia w urządzenia pokładowe itp. Nie istnieją narzędzia pozwalające dokładnie wyrazić ilościowo skutki tej opcji dla bezpieczeństwa. Brakuje jednak dowodów wskazujących, że pozostawienie opracowywania koncepcji operacji poza zakresem przepisów bezpieczeństwa stwarza problemy dla bezpieczeństwa. W każdym jednak przypadku organy rządowe dysponują wystarczającymi uprawnieniami, by nałożyć wymóg lub wydać decyzję nie tylko wobec ANSP czy ATSP, lecz także wobec innych interesariuszy z branży lotniczej, w tym operatorów lotniczych i zarządzających lotniskami.

Na podstawie powyższej oceny jakościowej opcję 1C uznaje się za bardzo korzystną pod względem bezpieczeństwa.

Jeżeli chodzi o ogólne koncepcje operacji, sytuacja nie ulega zmianie w opcji 1D. Jednak w tym przypadku decyzje dotyczące obowiązków nawet operatorów lotniczych lub zarządzających lotniskami będą podejmowane przez wyznaczone przez państwo lub

państwa (w przypadku międzynarodowych FAB) największe ATSP cywilne (objęte nadzorem bezpieczeństwa sprawowanym przez właściwe władze).

Brakuje elementów potwierdzających należyte bezpieczeństwo tej opcji. Jednakże skoro ATSP nie posiadają uprawnień wykonawczych względem innych interesariuszy, to ich decyzje będzie trzeba przekazywać właściwym władzom celem ich należytego ogłoszenia i wyegzekwowania. Innymi słowy procesy decyzyjne i wykonawcze powiązane z kwestiami bezpieczeństwa nieuchronnie ulegną spowolnieniu. Dlatego też zdaniem Agencji **w kategoriach bezpieczeństwa opcja 1D jest nieco mniej korzystna niż opcja 1C.**

Aby ocenić potencjalne dodatkowe korzyści dla bezpieczeństwa płynące z opcji 1A lub 1B należy pamiętać, że Rada UE ustanawiając wspólne przedsięwzięcie SESAR⁵⁶ (SJU), w motywie 2 stwierdziła, że stanowi ono techniczny komponent w tworzeniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, dzięki czemu **transport lotniczy będzie mógł rozwijać się w sposób bezpieczny i przyjazny dla środowiska.** W związku z tym w tym samym akcie Rada wyznaczyła SJU następujące zadania:

- zapewnienie udziału (art. 1 ust. 5 tiret czwarte) ANSP, operatorów lotniczych, stowarzyszeń pracowniczych, portów lotniczych, przemysłu wytwórczego, jak również odpowiednich instytucji naukowych lub środowiska naukowego, tj. segmentu społeczeństwa z ugruntowaną kulturą bezpieczeństwa lotniczego;
- organizowanie (art. 1 ust. 5 tiret piąte) m.in. prac w zakresie walidacji, które w rozumieniu Agencji obejmują oceny bezpieczeństwa.

Zatem istnieją gotowe przepisy zapewniające walidację koncepcji (ogólnych) SESAR z uwzględnieniem oceny bezpieczeństwa. Dlatego też z punktu widzenia bezpieczeństwa **opcja 1A nie jest lepsza od opcji 1C, a opcja 1B nie jest lepsza od opcji 1D.**

⁵⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) (Dz.U. L 64 z 2.3.2007, str. 1).

W rezultacie, według metodologii określonej w pkt 2.1.2 powyżej (przyjmując wagę o wartości 3 dla skutków dla bezpieczeństwa), po wybraniu odpowiednich wskaźników rezultatu odnoszących się do celów szczegółowych określonych w pkt 2.4.5, można przyznać punktację skutków dla bezpieczeństwa dla czterech opcji dotyczących koncepcji operacji (CoO), jak przedstawiono w tabeli 27 poniżej.

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Punktacja opcji			
	1A	1B	1C	1D
Charakter i zakres regulacji CoO	Ogólne + szczegółowe CoO o charakterze rządowym	Ogólne + szczegółowe CoO o charakterze zapewniania służb	Ogólne CoO poza zakresem. Szczegółowe o charakterze rządowym	Ogólne CoO poza zakresem. Szczegółowe o charakterze zapewniania służb
Regulacje bezpieczeństwa wyraźnie oddzielone od innych form regulacji	- 1	3	3	2
Stosowanie procedury regulacyjnej EASA (do ATM/ANS)	- 1	- 1	3	3
Inspekcje standaryzacyjne dot. ATM/ANS	Nie dotyczy w tym kontekście			
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	Nie dotyczy w tym kontekście			
Poziome przepisy dotyczące systemów zarządzania	Nie dotyczy w tym kontekście			
Wyraźne rozdzielenie ról między władze i zapewniających służby	3	- 3	3	- 3
Podstawa do certyfikacji zapewniających służby w 4 lub większej liczbie państw	Nie dotyczy w tym kontekście			
Uproszczenie (choć ujednoczenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	Nie dotyczy w tym kontekście			
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	Nie dotyczy w tym kontekście			
Powiązanie z innymi formami regulacji	- 1	1	3	3
Ustalenia między władzami w sprawie racjonalnego użycia zasobów	- 1	- 2	2	2
Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC	Nie dotyczy w tym kontekście			
OGÓŁEM	- 1	- 3	14	7
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/5 kryteriów wyrażonych ilościowo)	- 0,2	- 0,6	2,8	1,4
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 3 w przypadku bezpieczeństwa)	- 0,6	- 1,8	7,4	4,2

Tabela 27: Punktacja skutków dla bezpieczeństwa w przypadku opcji dotyczących koncepcji operacji

2.7.4 Skutki ekonomiczne

Uznano, że **opcja 1C**, tj. brak dodatkowych przepisów dotyczących rozwoju SESAR i kontynuacja tradycyjnej roli władz lotniczych polegająca na podejmowaniu decyzji dotyczących użytkowania przestrzeni powietrznej i służb w niej działających, odzwierciedla bieżący stan rzeczy. Usankcjonowanie tej opcji nie będzie wiązać się z dodatkowymi kosztami, natomiast skutki ekonomiczne wyposażenia EASA w kompetencje do przeprowadzania inspekcji standaryzacyjnych zostały już ocenione w pkt 2.6.4.1. Zatem z opcją tą nie wiążą się żadne **dodatkowe koszty ani oszczędności**.

Opcja 1D — delegacja odpowiedzialności za podejmowanie decyzji do ATSP, które to decyzje będą następnie wymagać ogłoszenia i wyegzekwowania przez właściwe władze — stwarza dodatkowe obciążenie pracą i stąd też jej skutki ekonomiczne są nieznacznie mniej korzystne, choć ten dodatkowy nakład jest bardzo trudno precyzyjnie oszacować. Zatem do celów niniejszej oceny skutków przyjęto bardzo ostrożne założenia: W porównaniu do opcji 1C wymagany będzie tylko jeden dodatkowy EPC, którego koszt wynosi **138 600 EUR rocznie**.

W **opcji 1A** w celu ustanowienia formalnych powiązań i stosunków wymagane będzie zaangażowanie **3 podmiotów opracowujących koncepcje SESAR oraz samej Agencji**. Koszt 1 EPC dla tych podmiotów szacuje się na poziomie 150 tys. EUR rocznie. Aby zapewnić wymaganą koordynację szacuje się, że potrzeba 1 EPC na podmiot, co daje w sumie 4 EPC, których łączny koszt wyniesie **600 000 EUR rocznie**.

Wreszcie, w **opcji 1B**, wymaga się od agencji sprawowania nadzoru nad 3 podmiotami opracowującymi koncepcje SESAR. W pkt 2.6.4.1 oszacowano, że czynności standaryzacyjne w odniesieniu do jednego organu władz lotniczych średnio wymagają od Agencji **nakładu 330 roboczogodzin rocznie**, co obejmuje samą inspekcję oraz powiązane prace biurowe poprzedzające wizytę inspekcyjną oraz po jej odbyciu.

W tym przypadku liczba podmiotów objętych inspekcją wynosi 3, ale rzeczywiste prace do wykonania będą o wiele bardziej złożone aniżeli założono w standardowych szacunkach zawartych w pkt 2.6.4.1. Przewiduje się, że w tym przypadku wymagany jest trzykrotnie większy nakład pracy. Stąd też nakład pracy Agencji wyniesie 990 godz. rocznie (330 godz. x 3). Licząc 3 podmioty do obsłużenia łączny nakład wynosi 2,35 EPC (2970/1260) — w ujęciu pieniężnym daje to **352,5 tys. EUR rocznie** (1 EPC = 150 tys. EUR).

Inspekcje standaryzacyjne wymagają jednak nakładów również od kontrolowanych podmiotów. Przyjmuje się, że średni nakład tych podmiotów będzie równy nakładowi Agencji, jak również koszty pracy. Stąd też łączny **koszt ponoszony przez 3 podmioty opracowujące koncepcje wyniesie 352,5 tys. EUR rocznie**.

Skutki ekonomiczne opcji 1B dla ATSP będą takie same jak skutki opcji 1D.

Powyższe szacunki podsumowano w tabeli 28 poniżej:

Szacunkowy koszt koncepcji operacji	tys. EUR/rok			
	1A	1B	1C	1D
	Ogólne + szczegółowe CoO o charakterze rządowym	Ogólne + szczegółowe CoO o charakterze zapewniania służb	Ogólne CoO poza zakresem. Szczegółowe o charakterze rządowym	Ogólne CoO poza zakresem. Szczegółowe o charakterze zapewniania służb
EASA	150	352,5	0	0
Urzędy krajowe	0	0	0	0
ATSP	0	138,6	0	138,6
Podmioty opracowujące koncepcje SESAR	450	352,5	0	0
OGÓŁEM	600	843,6	0	138,6

Tabela 28: Podsumowanie kosztów regulacji koncepcji operacji

Wszystkie wyżej wymienione ilościowe szacunki dotyczące skutków ekonomicznych wyrażono za pomocą punktacji w tabeli 29 poniżej.

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Punktacja opcji			
	1A	1B	1C	1D
Charakter i regulacja CoO	Ogólne + szczegółowe CoO o charakterze rządowym	Ogólne + szczegółowe CoO o charakterze zapewniania służb	Ogólne CoO poza zakresem. Szczegółowe o charakterze rządowym	Ogólne CoO poza zakresem. Szczegółowe o charakterze zapewniania służb
Regulacje bezpieczeństwa wyraźnie oddzielone od innych form regulacji	Nie dotyczy skutków ekonomicznych CoO			
Stosowanie procedury regulacyjnej EASA (do ATM/ANS)	Nie dotyczy skutków ekonomicznych CoO			
Inspekcje standaryzacyjne dot. ATM/ANS	0	- 3	0	0
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	Nie dotyczy skutków ekonomicznych CoO			
Poziome przepisy dotyczące systemów zarządzania	Nie dotyczy skutków ekonomicznych CoO			
Wyraźne rozdzielenie ról między władze i zapewniających służby	0	- 1	0	- 1
Podstawa do certyfikacji zapewniających służby w 4 lub większej liczbie państw	Nie dotyczy skutków ekonomicznych CoO			
Uproszczenie (choć ujednoczenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	Nie dotyczy skutków ekonomicznych CoO			
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	Nie dotyczy skutków ekonomicznych CoO			
Powiązanie z innymi formami regulacji	- 2	- 3	0	0
Ustalenia między władzami w sprawie racjonalnego użycia zasobów	Nie dotyczy skutków ekonomicznych CoO			
Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC	Nie dotyczy skutków ekonomicznych CoO			
OGÓŁEM	- 2	- 7	0	- 1
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/3 kryteria wyrażone ilościowo)	- 0,67	- 2,33	0	- 0,33
PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 2 w przypadku skutków ekonomicznych)	- 1,34	- 4,66	0	- 0,66

Tabela 29: Punktacja skutków ekonomicznych w przypadku opcji dotyczących koncepcji operacji

2.7.5 Skutki środowiskowe

Jak zauważono w pkt 2.7.3 powyżej, Rada UE wyznaczyła SESAR zadanie opracowania koncepcji operacji przyjaznych środowisku. Dlatego też każdą z czterech opcji branych pod uwagę należy ocenić jako neutralną dla środowiska.

2.7.6 Skutki społeczne

Liczba wymaganych EPC, jak podkreślono w poprzednim punkcie 2.7.4, również jest minimalna, zatem żadna z czterech opcji nie powoduje znaczących skutków społecznych.

2.7.7 Skutki dla innych wymogów wspólnotowych nieobjętych obecnym zakresem EASA

Jeżeli chodzi o obowiązki państw w zakresie decyzji dotyczących użytkowania ich przestrzeni powietrznej, to opcja 1C nie pociąga za sobą skutków dla wspomnianego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsięwzięcie w celu opracowania SESAR, ani dla rozporządzenia SES (WE) nr 551/2004. Pełnienie obowiązków w granicach przewidzianych tą opcją nie wyklucza, w granicach stosownych kompetencji i zasobów, zawierania dobrowolnych porozumień między SJU a Agencją.

Natomiast opcje 1B i 1D wpływają na obecny podział ról między władze a ATSP i wymagają znacznych zmian w rozporządzeniu (WE) 551/2004.

Obok nich opcje 1A i 1B również pociągają za sobą skutki dla rozporządzenia Rady (WE) nr 219/2007, stwarzając potrzebę formalnego unormowania kwestii walidacji opracowywania ogólnych CoO w przepisach bezpieczeństwa.

Powyższym skutkom przypisano odpowiednią punktację w tabeli 30 poniżej:

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Punktacja opcji			
	1A	1B	1C	1D
Charakter i regulacja CoO	Ogólne + szczegółowe CoO o charakterze rządowym	Ogólne + szczegółowe CoO o charakterze zapewniania służb	Ogólne CoO poza zakresem. Szczegółowe o charakterze rządowym	Ogólne CoO poza zakresem. Szczegółowe o charakterze zapewniania służb
Regulacje bezpieczeństwa wyraźnie oddzielone od innych form regulacji	- 1	3	2	2
Stosowanie procedury regulacyjnej EASA (do ATM/ANS)	Nie dotyczy skutków dla innego prawodawstwa Wspólnoty			
Inspekcje standaryzacyjne dot. ATM/ANS	Nie dotyczy skutków dla innego prawodawstwa Wspólnoty			
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	Nie dotyczy skutków dla innego prawodawstwa Wspólnoty			
Poziome przepisy dotyczące systemów zarządzania	Nie dotyczy skutków dla innego prawodawstwa Wspólnoty			
Wyraźne rozdzielenie ról między władze i zapewniających służby	0	- 2	0	- 2
Podstawa do certyfikacji zapewniających służby w 4 lub większej liczbie państw	Nie dotyczy skutków dla innego prawodawstwa Wspólnoty			
Uproszczenie (choć ujednoczenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	Nie dotyczy skutków dla innego prawodawstwa Wspólnoty			
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	Nie dotyczy skutków dla innego prawodawstwa Wspólnoty			
Powiązanie z innymi formami regulacji	- 2	- 3	2	2
Ustalenia między władzami w sprawie racjonalnego użycia zasobów	Nie dotyczy skutków dla innego prawodawstwa Wspólnoty			
Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC	Nie dotyczy skutków dla innego prawodawstwa Wspólnoty			
OGÓŁEM	- 3	- 2	4	2
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/3 kryteria wyrażone ilościowo)	- 1	- 0,66	1,33	0,66
PUNKTACJA WAŻONA (Punktacja x 1 w przypadku skutków dla innych unormowań)	- 1	- 0,66	1,33	0,66

Tabela 30: Skutki CoO dla innego prawodawstwa wspólnotowego

2.7.8 Analiza wieloparametrowa (MCA) i zalecana opcja

Na podstawie metody określonej w pkt 2.1.2 i oceny w pkt 2.7.3–2.7.7 można sporządzić następujące zestawienie do analizy wieloparametrowej:

Punktacja ważona opcji dotyczących koncepcji operacji		Opcje			
		1A	1B	1C	1D
Rodzaj skutków	Waga	Ogólne + szczegółowe CoO o charakterze rządowym	Ogólne + szczegółowe CoO o charakterze zapewniania służb	Ogólne CoO poza zakresem. Szczegółowe o charakterze rządowym	Ogólne CoO poza zakresem. Szczegółowe o charakterze zapewniania służb
Dla bezpieczeństwa	3	- 0,6	- 0,8	7,4	4,2
Ekonomiczne	2	- 1,34	- 4,66	0	- 0,66
Środowiskowe	3	0	0	0	0
Społeczne	2	0	0	0	0
Dla innych regulacji UE	1	- 1	- 0,66	1,33	0,66
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA		- 2,94	- 6,12	8,73	4,2

Tabela 31: Analiza wieloparametrowa dotycząca koncepcji operacji

Z powyższej tabeli można wyczytać, że opcje 1A i 1B mają ujemną punktację łączną. Dlatego zaleca się niewłączanie przepisów regulujących bezpieczeństwo ogólnych koncepcji operacji w zakres rozporządzenia podstawowego. To jednak nie powinno stanowić przeszkody dla zawierania przez wspólne przedsięwzięcie SESAR oraz przez Agencję dobrowolnych porozumień w sprawie walidacji rezultatów SESAR również z regulacyjnego punktu widzenia. Spośród pozostałych **opcja 1C otrzymała dwukrotnie wyższą punktację niż 1D**. Warto w szczególności zauważyć, że opcja 1C:

- otrzymała dwukrotnie więcej punktów za bezpieczeństwo niż opcja 1D;
- nie powoduje dodatkowych kosztów;
- minimalizuje skutki dla innego prawodawstwa lotniczego poza mandatem EASA zachowując neutralność w kategoriach środowiskowych i społecznych.

2.8 Zarządzanie przepływem ruchu lotniczego (ATFM)

2.8.1 Opcje alternatywne

W pkt 2.5.2 powyżej określono następujące opcje alternatywne dotyczące ATFM:

- 3A): ATFM ma charakter regulacyjny/należy do właściwości rządu;
- 3B): ATFM jako służba lub funkcja operacyjna jest czynnością regulowaną;
- 3C): ATFM na poziomie EU jest funkcją regulacyjną. AFTM na poziomie lokalnym (regionalnym) jest czynnością regulowaną.

2.8.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją

2.8.2.1 Właściwe władze

Każda z trzech możliwych opcji oznacza skutki dla **wszystkich 30 organów właściwych władz** (wg szacunków zawartych w pkt 2.6.2.1 powyżej) **oraz Agencji**.

Czynności regulacyjne Eurocontrolu w sferze bezpieczeństwa zostały omówione w punkcie 2.6 powyżej. Omawiane skutki nie dotyczą tych czynności.

2.8.2.2 Instytucje zapewniające ATFM

Obecnie głównym filarem ATFM w Europie jest Centralny Organ Zarządzania Przepływem Ruchu Lotniczego (CFMU) podlegający Eurocontrolowi, z siedzibą nieopodal Brukseli. Żadna z trzech opcji nie pociąga za sobą skutków dla tego organu.

Oprócz tego stanowiska zarządzania przepływem ruchu lotniczego (FMP) znajdują się w każdym europejskim ośrodku kontroli obszaru (ACC), z wyjątkiem Islandii, której przestrzeń powietrzna zarządzana jest w ramach regionu północnoatlantyckiego. Z kolei ośrodkami ACC w pozostałych państwach członkowskich i państwach stowarzyszonych z EASA zarządza 28 ATSP wyznaczonych do obsługi ruchu na trasach lotu w odpowiednich przestrzeniach powietrznych, za które odpowiadają. Takich wyznaczonych instytucji zapewniających służby nie ma w Liechtensteinie ani w Luksemburgu.

W przyszłości przypuszczalnie powstaną „regionalne” FMP (np. po jednym na blok FAB zamiast jednego FMP w każdym ACC). Nie zmieni to charakteru ich funkcji. A zatem lokalne i regionalne FMP można postrzegać podobnie pod kątem charakteru ich działalności. Patrząc w kategoriach ilościowych taki zamysł, o ile się ziści, może doprowadzić do zmniejszenia liczby FMP. Skoro możliwy skutek jest wypadkową dwóch czynników (tj. skutku dla jednego podmiotu pomnożonego przez liczbę podmiotów), a obecnie nie da się poczynić wystarczająco precyzyjnych szacunków dotyczących możliwej konsolidacji FMP na szczeblu regionalnym, dla potrzeb niniejszej OSR maksymalną liczbę FMP przyjęto na podstawie założenia, że każda ATSP posiada FMP w swoim ośrodku ACC. Jest to najbardziej pesymistyczne założenie z punktu widzenia OSR. Jeżeli zmniejszyć ich liczbę, zmniejszą się również ogólne skutki.

Dlatego można przyjąć, że w każdym przypadku liczba **instytucji zapewniających ATFM objętych skutkami (każda z nich obsługuje jedno lub więcej stanowisk FMP) wynosi 28 plus CFMU: czyli w sumie 29.**

2.8.2.3 Inni interesariusze uczestniczący w operacjach lotniczych

Operatorzy lotniczy będą podlegać ograniczeniom ATFM w każdym przypadku, niezależnie od wybranych zasad regulacji bezpieczeństwa. Wybór którejkolwiek z przedstawionych opcji nie pociąga za sobą skutków dla użytkowników przestrzeni powietrznej w rozumieniu niniejszej OSR.

Tak samo role zarządzających lotniskami oraz role ATSP niezwiązane bezpośrednio z ATFM (np. organ ds. podejścia oraz wieża kontrolna lotniska w Luksemburgu) pozostaną niezmienione bez względu na wybraną opcję.

2.8.2.4 Inni interesariusze z branży lotniczej

Jak wyżej, wybór którejkolwiek z przedstawionych opcji nie pociąga za sobą skutków i pozostaje w niniejszej ocenie skutków zupełnie bez znaczenia dla innych podmiotów z branży lotniczej, m.in. projektantów, wytwórców, konserwatorów bądź też instytucji szkoleniowych.

2.8.2.5 Podsumowanie podmiotów objętych skutkami

W rezultacie na podstawie informacji podanych w pkt 2.8.2.1–2.8.2.4, w tabeli 32 poniżej określono szacunkową liczbę podmiotów objętych regulacją:

OPCJA		Szacunkowa liczba			
Nr id.	Opis	Władze	Instytucje zapewniające ATFM	Inni interesariusze w branży lotniczej	
				Uczestniczący w operacjach	Organizacje techniczne i szkoleniowe
3A	ATFM o charakterze regulacyjnym	30 + Agencja	28 + CFMU	0	0
3B	ATFM o charakterze operacyjnym				
3C	CFMU regulacyjny; FMP operacyjne				

Tabela 32: Liczba podmiotów objętych skutkami opcji dotyczących ATFM

2.8.3 Skutki dla bezpieczeństwa

Status ATFM w rozporządzeniach SES nie jest do końca jasny. Zgodnie z art. 2 ust. 9 rozporządzenia ramowego (WE) nr 549/2004 ATFM oznacza funkcję, a nie służbę. Być może jest to prawidłowe, choć różnica prawna między obiema dyspozycjami oraz powiązany mechanizm nadzoru nie zostały zdefiniowane w żadnym akcie prawnym, a same użyte określenia (tj. „funkcja” i „służba”) nie wyjaśniają jeszcze, czy ATFM ma charakter regulacyjny, czy też operacyjny. W każdym razie art. 2 ust. 4 rozporządzenia ramowego zawiera definicję ANS, w której zakresie z całą pewnością nie mieści się ATFM. Skoro definicja ta jest wyczerpująca, to należy przyjąć, że ramy prawne SES w obecnym kształcie nie uznają ATFM za służbę.

Stąd też ATFM jest wyłączone z obowiązku certyfikacji ANSP ustanowionym (wyłącznie) w art. 7 ust. 1 rozporządzenia SES nr 550/2004 w sprawie zapewniania służb. Niemniej jednak na poziomie przepisów wykonawczych SES⁵⁷ organom NSA powierza się sprawowanie nadzoru w ich obszarach właściwości również nad ATFM (oraz ASM). Zatem ustanowiony został obowiązek nadzoru nad ATFM bez tworzenia wyraźnej podstawy prawnej dotyczącej sposobu wykazywania zgodności z wymogami w zakresie bezpieczeństwa lub innymi mającymi zastosowanie specyfikacjami.

Panuje pogląd, że dotychczas w związku z czynnościami ATFM nie pojawiły się znaczące ani pilne kwestie dotyczące bezpieczeństwa. Jednakże z istniejącej sytuacji można wywnioskować, że:

- nie ma wystarczającej jasności co do podstawy prawnej wykonywania nadzoru w sferze ATFM;
- rola ATFM może godzić w interes ekonomiczny użytkowników przestrzeni powietrznej (np. opóźnienia lub zmiany trasy lotu), jak też w interes ekonomiczny

⁵⁷ Art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1315/2007 z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie nadzoru nad bezpieczeństwem w zarządzaniu ruchem lotniczym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2096/2005 (Dz.U. L 291 z 9.11.2007, str. 16).

ATSP (zapewnienie przepustowości w określonym czasie); stąd też pozostawienie jej w szarej strefie nie może być uznane za optymalne rozwiązanie;

- w przyszłości należy się spodziewać rozszerzenia roli ATFM również na statki powietrzne w locie (m.in. zmian ich trasy lotu lub nałożenie ograniczeń prędkości/czasowych), co również będzie wymagać powstrzymania presji ekonomicznej na interes bezpieczeństwa;
- w sytuacjach awaryjnych ATFM może zmienić trasę lotu statku znajdującego się w przestrzeni powietrznej (doszło do tego w dniu 11 września 2001 r.), kiedy to Stany Zjednoczone zostały nagle zmuszone do zamknięcia swojej przestrzeni powietrznej, podczas gdy liczne samoloty opuszczały kontynent europejski zmierzając właśnie tam, co także mogłoby wpłynąć na interesy gospodarcze zarządzających lotniskami (tj. pewna liczba samolotów zatrzymanych na płatach lotnisk).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że obecne regulacje bezpieczeństwa w zakresie ATFM są poniżej optymalnego poziomu. Jeżeli chodzi o perspektywy na przyszłość, to ogólnie opcja 3A nie pozwoli na wyraźne rozróżnienie ról między podmiotem objętym regulacją i organem władzy wykonującym czynności nadzorcze na szczeblu lokalnym lub regionalnym. Opcja 3B zaś skłania się ku kompromisowi między presją ekonomiczną a potrzebami w zakresie bezpieczeństwa na szczeblu centralnym. W razie wyboru opcji 3C można przyjąć, że funkcja lokalna (regionalna) zostanie objęta procesem certyfikacji ATSP oraz włączona w przedmiot certyfikacji, tak samo jak inne istotne zadania danego podmiotu objętego regulacją. Powyższe rozważania zostały podsumowane przez zastosowanie współczynników liczbowych w tabeli 33 poniżej:

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Opcje		
	3A	3B	3C
Charakter i regulacja ATFM	Charakter regulacyjny	Charakter operacyjny	CFMU regulacyjny; FMP operacyjne
Bezpieczeństwo wyraźnie oddzielone od innych form regulacji	Nie dotyczy ATFM		
Zastosowanie procedury regulacyjnej EASA	Nie dotyczy ATFM		
Inspekcje standaryzacyjne dot. ATM/ANS	2	0	2
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	Nie dotyczy ATFM		
Poziome przepisy dotyczące systemów zarządzania	Nie dotyczy ATFM		
Wyraźne rozdzielenie ról między władze i zapewniających służby	3	- 3	2
Certyfikacja zapewniających służby w 4 lub większej liczbie państw	Nie dotyczy w tym kontekście		
Uproszczenie (choć ujednoczenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	Nie dotyczy ATFM		
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	Nie dotyczy ATFM		
Powiązanie z innymi formami regulacji	Nie dotyczy ATFM		
Ustalenia między władzami w sprawie racjonalnego użycia zasobów	Szerzej omówione w pkt 2.11		
Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC	- 1	3	3
OGÓŁEM	4	0	7
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/3 kryteria wyrażone ilościowo)	1,33	0	2,33
PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 3 w przypadku bezpieczeństwa)	4	0	7

Tabela 33 Skutki opcji dotyczących ATFM dla bezpieczeństwa

2.8.4 Skutki ekonomiczne

W opcji 3A (ATFM ma charakter regulacyjny):

- Agencja będzie przeprowadzać inspekcje standaryzacyjne NSA; brak dodatkowych obciążeń w porównaniu z pkt 2.6.4.1;
- Agencja może też, na podstawie art. 54 ust. 4 rozporządzenia podstawowego, przeprowadzać inspekcje CFMU na zlecenie Komisji Europejskiej. Szacuje się, że pochłonie to średnio 128 roboczogodzin rocznie, co równa się 0,1 EPC (15 tys. EUR); choć taki wariant może się nie urzeczywistnić, to został uwzględniony w niniejszej OSR, gdyż potencjalnie oznacza on dodatkowe koszty;
- jeżeli chodzi o CFMU, już objęte nadzorem na podstawie rozporządzenia wykonawczego SES (WE) nr 1315/2007, to wymagany nakład pracy przy zatwierdzaniu wyników kontroli nie ulegnie zmianie;
- to samo dotyczy ATSP zarządzających FMP.

W opcji 3B (ATFM ma charakter operacyjny):

- Agencja będzie przeprowadzać inspekcje standaryzacyjne NSA; brak dodatkowych obciążeń w porównaniu z pkt 2.6.4.1;
- jeżeli chodzi o CFMU polegające na certyfikacji i objęte nadzorem właściwych władz, to nie jest wymagany od Agencji dodatkowy nakład pracy przy wykonywaniu inspekcji;
- właściwe NSA powinny nie tylko kontynuować nadzór, jak przewidziano w rozporządzeniu (WE) nr 1315/2007, lecz także uzgodnić podstawy certyfikacji i wydawać stosowne certyfikaty; uzgodnienie podstaw certyfikacji nie jest zadaniem o charakterze ciągłym, choć przez to szacunkowy koszt wydania certyfikatu po przeprowadzeniu audytu/kontroli nieznacznie się podniesie;
- jako że centralna instytucja zapewniająca ATFM będzie korzystać ze swoich uprawnień wykonawczych przekazanych na szczeblu UE, wymaga się opracowania nowych przepisów szczególnych; koszt tego szacuje się na 5 EPC (ok. 750 tys. EUR).
- tak samo jak powyżej, wymagany nakład dla CFMU związany z zatwierdzaniem wyników kontroli nie ulegnie zmianie;
- to samo dotyczy ATSP zarządzających FMP.

Wreszcie w kategoriach ekonomicznych opcja 3C pociąga za sobą takie same skutki, jak opcja 3A.

Poza aspektem finansowym pozostaje jeszcze niepewność prawna związana z powierzonymi uprawnieniami do wykonywania nadzoru nad funkcją rządową (tj. CFMU), którą należy uwzględnić chociaż w kategoriach jakościowych.

W rezultacie **dodatkowe koszty** wynikające z trzech rozpatrywanych można oszacować tak, jak przedstawiono w tabeli 34 poniżej:

Szacunkowy koszt dla ATFM	tys. EUR/rok		
	3A	3B	3C
	Charakter regulacyjny	Charakter operacyjny	CFMU regulacyjny; FMP operacyjne
EASA	15	750	15
Urzędy krajowe	0	0	0
CFMU	0	0	0
ATSP zarządzające FMP	0	0	0
OGÓŁEM	15	750	15

Tabela 34: Szacunkowe koszty nadzoru ATFM

Wszystkie wyżej wymienione jakościowe i ilościowe szacunki dotyczące skutków ekonomicznych oceniono punktowo poniżej w tabeli 35:

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Opcje		
	3A	3B	3C
Charakter i regulacja ATFM	Charakter regulacyjny	Charakter operacyjny	CFMU regulacyjny; FMP operacyjne
Regulacje bezpieczeństwa wyraźnie oddzielone od innych form regulacji	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ATFM		
Stosowanie procedury regulacyjnej EASA (do ATM/ANS)	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ATFM		
Inspekcje standaryzacyjne dot. ATM/ANS	- 1	1	- 1
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ATFM		
Poziome przepisy dotyczące systemów zarządzania	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ATFM		
Wyraźne rozdzielenie ról między władze i zapewniających służby	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ATFM		
Podstawa do certyfikacji zapewniających służby w 4 lub większej liczbie państw	2	- 3	2
Uproszczenie (choć ujednoczenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ATFM		
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ATFM		
Powiązanie z innymi formami regulacji	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ATFM		
Ustalenia między władzami w sprawie racjonalnego użycia zasobów	Ocenione w pkt 2.11		
Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC	- 2	3	3
OGÓŁEM	- 1	1	4
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/3 kryteria wyrażone ilościowo)	- 0,67	0,33	1,33
PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 2 w przypadku skutków ekonomicznych)	- 1,34	0,66	2,66

Tabela 35: Punktacja skutków ekonomicznych w przypadku ATFM

2.8.5 Skutki środowiskowe

Wszystkie trzy przedstawione opcje będą miały neutralne skutki dla środowiska, ponieważ dotyczą one jedynie organizacji niektórych procesów zarządzania i nadzoru.

2.8.6 Skutki społeczne

Liczby EPC podane w pkt 2.8.4 są tak niewielkie, że można uznać, iż skutki każdej z trzech możliwych opcji będą znikome społecznie.

Tak samo skutki społeczne będą znikome w kategoriach jakościowych, gdyż już obecnie personel pracujący w CFMU i na FMP jest wysoce wykwalifikowany, zatem wyżej przedstawione opcje nie pociągają za sobą żadnych skutków tej płaszczyźnie.

2.8.7 Skutki dla innych wymogów wspólnotowych nieobjętych zakresem EASA

Nie stwierdzono wpływu opcji 3A i 3C na prawodawstwo Wspólnoty, dlatego też powinny one uzyskać maksymalną punktację (tj. +3 w tym względzie). Natomiast opcja 3B przyznająca uprawnienia niektórym podmiotom może wydać się bardzo dyskusyjna z perspektywy rynku wewnętrznego oraz rozdziału ról na regulacyjne i ekonomiczne. W związku z tym otrzymuje punktację ujemną (-3).

2.8.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja

Na podstawie metody określonej w pkt 2.1.2 i oceny w pkt 2.8.3–2.8.7 można sporządzić następujące zestawienie w celu analizy wieloparametrowej:

Punktacja ważona opcji dotyczących ATFM		3A	3B	3C
Rodzaj skutków	Waga	Charakter regulacyjny	Charakter operacyjny	CFMU regulacyjny; FMP operacyjne
Dla bezpieczeństwa	3	4	0	7
Ekonomiczne	2	- 1,34	0,66	2,66
Środowiskowe	3	0	0	0
Społeczne	2	0	0	0
Dla innych regulacji UE	1	3	- 3	3
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA		5,66	- 2,34	12,66

Tabela 36: Analiza wieloparametrowa dotycząca ATFM

Z powyższej analizy wynika, że opcja 3B ma ogólnie ujemne skutki, grożąc zwłaszcza zakłóceniem rynku wewnętrznego oraz nie pociąga za sobą żadnych istotnych korzyści dla bezpieczeństwa. Natomiast zarówno opcję 3A, jak i 3C oceniono pozytywnie, z tym że opcja 3C otrzymała dwukrotnie wyższe noty niż opcja 3A.

W szczególności skutki opcji 3C dla bezpieczeństwa otrzymały najwyższe noty. Opcja ta oznacza również najniższe koszty, jak też niezaprzeczalną zgodność z zasadami uczciwej konkurencji i regułami rynku wewnętrznego.

Dlatego też w swojej opinii Agencja przyjęła opcję 3C (tj. centralne ATFM o charakterze regulacyjnym, a lokalne/regionalne ATFM o charakterze operacyjnym).

2.9 Zarządzanie przestrzenią powietrzną (ASM)

2.9.1 Opcje alternatywne

W rozumieniu Agencji na zarządzanie przestrzenią powietrzną (ASM) składa się:

- faza strategiczna, związana przede wszystkim z określaniem granic odpowiedzialności różnych podmiotów ATS w rejonach informacji powietrznej i górnych rejonach informacji powietrznej (FIR/UIR) oraz projektowaniem szczegółowych struktur przestrzeni powietrznej (np. stref czasowo wydzielonych – TSA – m.in. do celów ćwiczeń wojskowych);
- faza przedtaktyczna, zwykle 24 godz. przed operacją, w której użytkowanie stref czasowo wydzielonych i innych obszarów przestrzeni powietrznej jest planowane w ścisłej koordynacji między cywilnymi i wojskowymi użytkownikami przestrzeni powietrznej według koncepcji elastycznego użytkowania przestrzeni powietrznej (FUA)⁵⁸;
- faza taktyczna, w której następuje aktywacja/deaktywacja oznaczonych struktur przestrzeni powietrznej (np. warunkowych dróg) w dniu operacji, co podobnie jak faza poprzednia przebiega w ścisłej koordynacji między cywilnymi i wojskowymi użytkownikami przestrzeni powietrznej.

Jeżeli chodzi o regulację sfery bezpieczeństwa ASM, wyodrębniono następujące opcje alternatywne (zob. pkt 2.5.2 powyżej):

- 3D): ASM ma charakter regulacyjny/należy do właściwości rządu;
- 3E): ASM ma charakter zapewniania służb/operacyjny i jest czynnością regulowaną;
- 3F): ASM na poziomie EU ma charakter regulacyjny, a na poziomie lokalnym – charakter operacyjny.

2.9.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją

Podobnie jak w pkt 2.8.2 można przyjąć, że każda z opcji pociągać będzie za sobą skutki dla:

- 30 cywilnych organów władz lotniczych oraz Agencji;

⁵⁸ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2150/2005 z dnia 23 grudnia 2005 r. ustanawiające wspólne zasady elastycznego użytkowania przestrzeni powietrznej (Dz.U. L 342 z 24.12.2005, str. 20).

- 30 wojskowych organów władz lotniczych;
- maksymalnie 30 wspólnych cywilno-wojskowych komórek zarządzania przestrzenią powietrzną, jeżeli zostały utworzone przez państwa na podstawie art. 5 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2150/2005.

Zgodnie z metodą zapewniającą regulację bezpieczeństwa skutki tych opcji nie dotkną żadnych innych interesariuszy. W tabeli 37 poniżej podsumowano liczbę podmiotów, na które może mieć wpływ każda opcja:

OPCJA		Szacunkowa liczba			
Nr id.	Opis	Wojskowe władze lotnicze	Cywilne władze	JAMC	Inni interesariusze z branży lotniczej
3D	ASM o charakterze regulacyjnym	30	30 + Agencja	30	0
3E	ASM o charakterze operacyjnym				
3F	ASM na poziomie EU – charakter regulacyjny; na poziomie lokalnym – charakter operacyjny				

Tabela 37: Liczba podmiotów objętych skutkami opcji dotyczących ASM

2.9.3 Skutki dla bezpieczeństwa

Zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2150/2005 ASM obecnie uznaje się za czynność regulacyjną/rządową⁵⁹, zarówno na szczeblu UE, jak też krajowym. Dlatego też opcja 3D pokrywa się z aktualnym stanem rzeczy wprowadzonym przepisami wykonawczymi SES, choć taka podstawa prawna mogłaby zyskać na przejrzystości w rozporządzeniu podstawowym. Ta sytuacja nie doprowadziła do rozpoznania żadnych szczególnych kwestii związanych z bezpieczeństwem. Jeżeli Wspólnota przyjmując drugi pakiet regulacyjny SES ustanowi jakieś scentralizowane funkcje ASM objęte odpowiedzialnością Komisji Europejskiej, nie dojdzie do zmiany rządowego charakteru tej czynności. Zatem do **potencjalnych korzyści opcji 3D zaliczyć można jedynie zwiększoną przejrzystość prawną**, co również można postrzegać jako pośredni czynnik sprzyjający poprawie bezpieczeństwa lotnictwa.

Z drugiej zaś strony **opcja 3F**, wprowadzająca rozróżnienie między działaniami na szczeblu UE a działaniami na szczeblu krajowym doprowadzi do **zaburzenia ciągłości** między fazą strategiczną, przedtaktyczną i taktyczną ASM. Ponadto może pojawić się **problem uregulowania statusu personelu wojskowego uczestniczącego w JAMC** lub potrzeba ustanowienia różnych schematów kompetencyjnych dla personelu cywilnego i wojskowego.

Takie same problemy na szczeblu lokalnym mogą pojawić się w przypadku **opcji 3E**, a ponadto na szczeblu EU przypuszczalnie mogą wystąpić **skutki dla prerogatyw Komisji Europejskiej ustanowionych w przepisach SES**.

⁵⁹ W istocie państwom członkowskim powierzono zadania strategiczne (art. 4), przedtaktyczne (art. 5) i taktyczne (art. 6).

Na podstawie powyższych rozważań przypisano punktację w tabeli 38 poniżej:

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Opcje		
	3D	3E	3F
Charakter i regulacja ASM	Charakter regulacyjny	Charakter operacyjny	Na poziomie EU – charakter regulacyjny; na poziomie lokalnym – charakter operacyjny
Regulacje bezpieczeństwa wyraźnie oddzielone od innych form regulacji	3	- 2	- 2
Stosowanie procedury regulacyjnej EASA (do ATM/ANS)	Nie dotyczy ASM		
Inspekcje standaryzacyjne dot. ATM/ANS	Nie dotyczy ASM		
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	3	- 2	- 3
Poziome przepisy dotyczące systemów zarządzania	Nie dotyczy ASM		
Wyraźne rozdzielenie ról między władze i zapewniających służby	2	- 1	- 2
Podstawa do certyfikacji zapewniających służby w 4 lub większej liczbie państw	Nie dotyczy ASM		
Uproszczenie (choć ujednoczenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	Nie dotyczy ASM		
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	Nie dotyczy ASM		
Powiązanie z innymi formami regulacji	2	- 1	- 1
Ustalenia między władzami w sprawie racjonalnego użycia zasobów	Nie dotyczy ASM		
Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC	Nie dotyczy ASM		
OGÓŁEM	10	- 6	- 8
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/4 kryteria wyrażone ilościowo)	2,5	- 1,5	- 2
PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 3 w przypadku bezpieczeństwa)	7,5	- 4,5	- 6

Tabela 38: Skutki dla bezpieczeństwa dotyczące ASM

2.9.4 Skutki ekonomiczne

W przypadku opcji 3D Agencja poprzez inspekcje standaryzacyjne zapewni bezpieczeństwo na poziomie UE, z czym nie wiążą się żadne dodatkowe koszty w porównaniu do szacunków przedstawionych w pkt 2.6.4.1.

Również jeśli chodzi o władze krajowe (zarówno cywilne, jak i wojskowe), to obecne praktyki nie ulegną zmianie i nie przewiduje się żadnych dodatkowych kosztów. To samo dotyczy JAMC.

W przypadku opcji 3E i 3F z uwagi na specyficzny charakter ASM (niektóre czynności muszą pozostać w obszarze właściwości rządowej, podczas gdy w obsadzie JAMC wciąż będzie znajdował się personel wojskowy) Agencja musi ponieść pewne nakłady na szczegółowe czynności regulacyjne — wysokość tych nakładów szacuje się na ok. 1 EPC, co daje koszt rzędu 150 tys. EUR rocznie.

W przypadku obu opcji — 3E i 3F — na krajowych (cywilnych) władzach lotniczych będzie spoczywał obowiązek certyfikacji i nadzoru czynności ASM (które mogą stać się służbami regulowanymi) na szczeblu lokalnym. Skoro jednak służby te zapewniane są przede wszystkim w placówkach ACC, konieczne będą pewne niewielkie nakłady dodatkowe. Przyjmuje się zatem, że czynności certyfikacyjne i nadzorcze pochłona ok. 0,25 EPC w każdym NSA. Łącznie oznacza to dodatkowo ok. 1040 tys. EUR rocznie (30 organów władz x 0,25 EPC = 7,5 EPC; przy koszcie 138 tys. EUR/EPC).

Jeżeli umieścić certyfikację i nadzór również na poziomie UE, to szacuje się, że wymagany będzie jeszcze 1 EPC, równy 138,6 tys. rocznie. Po zsumowaniu (1 040 + 138,6) wychodzi łącznie 1 178,6 tys. EUR rocznie.

Dodatkowe nakłady na władze wojskowe w opcjach 3E i 3F można uznać za nieistotne.

Odwrotnie w przypadku JAMC – przyjmuje się, że w celu sprostania nowym wymogom od każdej JAMC wymagany będzie nakład rządu co najmniej 0,25 EPC. W sumie dla 30 JAMC nakład wyniesie 7,5 EPC (0,25 x 30), co daje całkowity dodatkowy koszt rządu 1 040 tys. EUR rocznie (liczba EPC x 138,6 tys. EUR).

Powyższe ustalenia podsumowano w tabeli 39 poniżej:

Szacunkowy koszt dla ASM	tys. EUR/rok		
	3D	3E	3F
	Charakter regulacyjny	Charakter operacyjny	Na poziomie EU – charakter regulacyjny; na poziomie lokalnym – charakter operacyjny
EASA	0	150	150
Krajowe władze (cywilne)	0	1 178,6	1 040
Krajowe władze (wojskowe)	0	0	0
JAMC	0	1 040	1 040
OGÓŁEM	0	2 368,6	2 230

Tabela 39: Podsumowanie skutków ekonomicznych dotyczących ASM

W tabeli 40 poniżej zawarto ocenę punktową powyższych szacunków.

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Opcje		
	3D	3E	3F
Charakter i regulacja ASM	Charakter regulacyjny	Charakter operacyjny	Na poziomie EU – charakter regulacyjny; na poziomie lokalnym – charakter operacyjny
Regulacje bezpieczeństwa wyraźnie oddzielone od innych form regulacji	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ASM		
Stosowanie procedury regulacyjnej EASA (do ATM/ANS)	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ASM		
Inspekcje standaryzacyjne dot. ATM/ANS	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ASM		
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	0	- 3	- 2
Poziome przepisy dotyczące systemów zarządzania	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ASM		
Wyraźne rozdzielanie ról między władze i zapewniających służby	2	2	- 2
Podstawa do certyfikacji zapewniających służby w 4 lub większej liczbie państw	2	- 2	- 2
Uproszczenie (choć ujednolicenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ASM		
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ASM		
Powiązanie z innymi formami regulacji	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ASM		
Ustalenia między władzami w sprawie racjonalnego użycia zasobów	2	- 3	- 2
Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC	Nie dotyczy skutków ekonomicznych ASM		
OGÓŁEM	6	- 6	- 8
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/4 kryteria wyrażone ilościowo)	1,5	- 1,5	- 2
PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 2 w przypadku skutków ekonomicznych)	3	- 3	- 4

Tabela 40: Podsumowanie skutków ekonomicznych dotyczących ASM

2.9.5 Skutki środowiskowe

Ocenia się, że wszystkie rozpatrywane opcje mają neutralne skutki środowiskowe.

2.9.6 Skutki społeczne

Szacunkowe liczby EPC podane w pkt 2.9.4 są bardzo niewielkie. Ponadto nie przewiduje się sytuacji, w której personel byłby zmuszony do zmiany pracodawcy lub nabycia nowych kwalifikacji. Dlatego też wszystkie trzy wyżej przedstawione opcje są neutralne w aspekcie społecznym.

2.9.7 Skutki dla innych wymogów wspólnotowych nieobjętych zakresem EASA

Opcja 3D jest w pełni zgodna z unormowaniami rozporządzenia SES (WE) nr 551/2004 oraz przepisami wykonawczymi do niego (wspomniane rozporządzenie (WE) nr 2150/2005). Ponadto można ją uznać za zbieżną z zasadą suwerenności przestrzeni powietrznej państwa. Stąd też powinna otrzymać maksymalną punktację (tj. 3) w kategoriach skutków dla innych aktów prawnych spoza mandatu EASA w obecnym kształcie.

Z drugiej strony opcjom 3F i 3E, które powodują skutki nie tylko dla przepisów wykonawczych, lecz także dla kwestii większej wagi, należy przypisać najniższe możliwe noty (tj. -3).

2.9.8 Analiza wieloparametrowa (MCA) i zalecana opcja

Na podstawie metody określonej w pkt 2.1.2 i oceny w pkt 2.9.3–2.9.7 można sporządzić następujące zestawienie w celu analizy wieloparametrowej:

Punktacja ważona opcji dotyczących ASM		3D	3E	3F
Rodzaj skutków	Waga	Charakter regulacyjny	Charakter operacyjny	Na poziomie EU – charakter regulacyjny; na poziomie lokalnym – charakter operacyjny
Dla bezpieczeństwa	3	7,5	- 4,5	- 6
Ekonomiczne	2	3	- 3	- 4
Środowiskowe	3	0	0	0
Spoleczne	2	0	0	0
Dla innych regulacji UE	1	3	- 3	- 3
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA		13,5	- 10,5	- 13

Tabela 41: Analiza wieloparametrowa dotycząca ASM

Z powyższej analizy wynika, że jedynie opcja 3D powoduje pozytywne skutki ogólne.

W szczególności opcja 3D uzyskała lepszą ocenę od pozostałych w kategoriach bezpieczeństwa i ekonomicznych (żadnych dodatkowych kosztów), pozostając jednocześnie w zgodności z obowiązującym prawodawstwem spoza mandatu EASA.

Z tych względów Agencja przyjęła opcję 3D (tj. ASM ma charakter regulacyjny/rządowy zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym) w swojej opinii. Jednakże państwa mogą postanowić o delegacji lokalnej funkcji ASM certyfikowanej instytucji zapewniającej ANS, co oznacza też objęcie tej funkcji nadzorem właściwego organu.

2.10 Małe i średnie przedsiębiorstwa

2.10.1 Opcje alternatywne

W dziedzinach ATM/ANS występują małe i średnie przedsiębiorstwa zajmujące się np. zapewnianiem sygnałów radionawigacyjnych emitowanych przez względnie tanie i proste latarnie, zarządzaniem lotniskami z jednoczesnym zapewnianiem służb TWR w pojedynczej lokalizacji, bądź też AFIS lub służb zarządzania płytą lotniska. Dlatego Agencja w pytaniu 6 NPA 2007-16 zwróciła się do interesariuszy o wyrażenie opinii w tych sprawach.

W niniejszej OSR wyodrębnione zostały następujące opcje alternatywne wskazane w pkt 2.5.2 powyżej:

- 6A): dopuszczenie wariantów krajowych/odstępstw dla MŚP.;
- 6B): ustanowienie proporcjonalnych wspólnych zasad dla MŚP, w tym dotyczących samodzielnego stwierdzania zgodności;
- 6C): proporcjonalne wspólne zasady dla MŚP, w tym dotyczące certyfikacji.

2.10.2 Grupa docelowa i liczba danych podmiotów

Według szacunków przyjętych w pkt 2.6.2.1, liczba organów władz objętych skutkami dowolnej z trzech opcji wynosi 30. Skutki dla Agencji (czynności regulacyjne) pociągają za sobą jedynie opcje 6B lub 6C.

Ponadto w pkt 2.6.2.3 oszacowano, że obecnie mniej więcej 150 zarządzających lotniskami (zaliczanych do segmentu MŚP w dziedzinach ATM/ANS) zajmuje się zapewnianiem ATM/ANS. Jeżeli rozporządzenie podstawowe stworzy korzystne warunki, liczba ta wzrośnie o 10%. Szacuje się zatem, że 150 MŚP jest objętych skutkami opcji 6A (tj. zgodnej z bieżącym stanem rzeczy), podczas gdy 165 MŚP (tj. 150 + 10%) byłoby zainteresowanych opcją 6B lub 6C.

Podobnie obecnie istnieją 3 organizacje projektujące i wytwórcze (wg szacunków w pkt 2.6.2.4), które zapewniają również ATM/ANS będąc MŚP w tych dziedzinach. Liczba ta jest właściwa dla opcji 6A, natomiast w przypadku opcji 6B lub 6C przypuszczalnie wzrośnie do 6.

Wspomniane wartości liczbowe podsumowano w tabeli 42 poniżej:

OPCJA		Szacunkowa liczba		
Nr id.	Opis	Władze cywilne	MŚP	
			Zarządzający lotniskami	Organizacje techniczne
6A	Krajowe warianty dla MŚP	30	150	3
6B	Ustanowienie proporcjonalnych wspólnych zasad dla MŚP, w tym dot. samodzielnego stwierdzania zgodności	30 + Agencja	165	6
6C	Proporcjonalne wspólne zasady dla MŚP, w tym dot. certyfikacji		165	6

Tabela 42: Liczba podmiotów objętych skutkami dotyczącymi MŚP

2.10.3 Skutki dla bezpieczeństwa

Zgodnie z art. 4 wspólnych wymogów (rozporządzenie Komisji (WE) nr 2096/2005) MŚP zajmujące się ATM/ANS mogą postanowić zwrócić się o przyznanie im odstępstwa od wspomnianych wymogów. Niektóre instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej mogą postanowić, że nie będą korzystać z możliwości zapewniania służb transgranicznych oraz zrzec się prawa do wzajemnego uznawania, pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów. Odstępstwa te przyznają NSA, jednakże z braku zharmonizowanych kryteriów

decydują o tym indywidualnie dla każdego przypadku, co może prowadzić do niejednorodności. Ponadto NSA mogą przyznawać szczególne odstępstwa od wymogów spoczywających na organizacjach (m.in. posiadania menedżerów odpowiedzialnych za funkcje związane z bezpieczeństwem, mianowanych pracowników, obiegu sprawozdawczości) w związku z odpowiedzialnością i/lub ubezpieczeniem, jak również szkoleniami i kompetencjami personelu na potrzeby AFIS.

Warto przypomnieć, że wykaz możliwych przyszłych wyzwań dla bezpieczeństwa został przedstawiony w pkt 2.3.4. Niektóre z tych wyzwań dotyczą również MŚP zapewniających ATM/ANS na mniejszych lotniskach otwartych dla użytku publicznego. Należą do nich:

- dalszy rozwój lotnisk regionalnych podyktowany nadmiernym zatłoczeniem głównych lotnisk lub innymi czynnikami ekonomicznymi, co zwiększy kompleksowość ruchu lotniczego na średnim/niskim poziomie;
- stały ogólny rozwój lotnictwa, w szczególności bardzo lekkich samolotów odrzutowych (VLJ) cechujących się zdolnością operacyjną i ekonomiczną do świadczenia usług taksówek powietrznych z przelotami do pomniejszych lotnisk, co przyczyni się do wzrostu kompleksowości i zagęszczenia ruchu lotniczego na niskim poziomie;
- wejście w fazę operacyjną procedur instrumentalnych opartych na podejściu EGNOS. Dodatkowo polepszy to możliwości korzystania z pomniejszych lotnisk;
- procedury instrumentalne dla helikopterów;
- użytkowanie operacyjne bezzałogowych systemów latających (UAS), które stanowią rosnącą i potencjalnie istotną w przyszłości kategorię użytkowników niewydzielonej przestrzeni powietrznej.

Zasadniczo opcja 6A oznacza utrzymanie unormowania art. 4 wspólnych wymogów, dopuszczającego spory zakres wariantów krajowych za cenę zrzeczenia się wzajemnego uznawania. Natomiast opcje 6B i 6C dążą do wspólnych zasad. Podstawowe metody weryfikacji ich stosowania to samodzielne stwierdzenie zgodności – opcja 6B oraz zwykły proces certyfikacji ANSP – opcja 6C.

W tabeli 43 poniżej podsumowano skutki trzech rozpatrywanych opcji dla bezpieczeństwa:

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Opcje		
	6A	6B	6C
Regulacja bezpieczeństwa dot. MŚP w dziedzinach ATM/ANS	Warianty krajowe	Proporcjonalne wspólne zasady + samodzielne stwierdzenie zgodności	Proporcjonalne wspólne zasady + certyfikacja
Bezpieczeństwo wyraźnie oddzielone od innych form regulacji	Nie dotyczy MŚP		
Zastosowanie procedury regulacyjnej EASA	- 3	3	3
Inspekcje standaryzacyjne dot. ATM/ANS	- 1	1	1
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	- 1	2	2
Poziome przepisy dotyczące systemów zarządzania	Poza zakresem niniejszego punktu		
Rozdział ról władz/zapewniających służby	Nie dotyczy w tym kontekście		
Podstawa do certyfikacji zapewniających służby w 4 lub większej liczbie państw	Nie dotyczy MŚP		
Uproszczenie (choć ujednoczenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	- 3	3	1
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	- 1	3	3
Powiązanie z innymi formami regulacji	Nie dotyczy MŚP		
Ustalenia między władzami w sprawie racjonalnego użycia zasobów	Nie dotyczy MŚP		
Spójny proces nadzoru wszystkich funkcji ACC	Nie dotyczy w tym kontekście		
OGÓLEM	- 9	12	10
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/5 kryteriów wyrażonych ilościowo)	- 1,8	2,4	2
PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 3 w przypadku bezpieczeństwa)	- 5,4	7,2	6

Tabela 43: Skutki opcji dotyczących MŚP dla bezpieczeństwa

Z tabeli 43 powyżej można odczytać, że opcja 6A znajduje się poniżej optymalnego poziomu w kategoriach bezpieczeństwa, podczas gdy zarówno opcja 6B jak i 6C spełniają potrzeby w zakresie bezpieczeństwa w porównywalnym stopniu.

2.10.4 Skutki ekonomiczne

Skoro opcja 6A odzwierciedla bieżącą sytuację, to przyjmuje się, że nie wiążą się z nią żadne dodatkowe koszty ani oszczędności. Posłuży ona zatem jako punkt odniesienia przy oszacowaniu dodatkowych kosztów związanych z opcjami 6C i 6C.

W przypadku obu opcji — 6B i 6C — Agencja nie ponosi dodatkowych kosztów związanych z certyfikacją (nie przewidziano żadnej roli względem MŚP) ani ze standaryzacją (już oszacowane w pkt 2.6.4.1).

Natomiast szacuje się, że w obu opcjach wymagany będzie 1 EPC w celu opracowania przepisów dla MŚP, co oznacza koszt rzędu 150 tys. rocznie.

Obecnie decyzje w sprawach odstępstw wydają NSA — samodzielnie oraz na podstawie konkretnego przypadku (tj. opcja 6A). Za to w obu opcjach — 6B i 6C — pojawią się wspólne zasady, wspólnie zaakceptowane środki zapewniania zgodności oraz wspólne materiały instrukcyjne. Jako że MŚP zwykle wymagają małych nakładów ze strony NSA, to przyjmuje się, że w opcjach 6B i 6C uda się poczynić niewielkie oszczędności nakładów (tj. zaledwie 0,1 EPC).

Dlatego też skoro liczba organów władz objętych skutkami została oszacowana na 30, to całkowite zaoszczędzone nakłady wyniosą 3 EPC (30 x 0,1) — co oznacza oszczędności pieniężne rzędu 415,8 tys. EUR rocznie (138,6 x 3).

150 zarządzających lotniskami obecnie podlega unormowaniom związanym z opcją 6A, zatem opcja ta oznacza brak dodatkowych kosztów lub oszczędności.

W przypadku opcji 6B (wspólne zasady oraz samodzielne stwierdzenia zgodności) szacuje się, że każde ze 165 (tj. 150 plus 10%) lotnisk objętych skutkami będzie zmuszone poświęcić średnio 0,2 EPC na zapoznanie się z tymi przepisami. Jednakże nakłady te zostaną zbilansowane poprzez wyeliminowanie potrzeby negocjowania odstępstw z organami krajowymi. Innymi słowy, oba skutki równoważą się wzajemnie, a nakłady na samodzielne stwierdzenie zgodności są znikome, zatem opcję 6B można uznać za neutralną pod względem kosztowym.

Natomiast w przypadku opcji 6C dodatkowe obciążenie szacuje się na 0,1 EPC, co jest uwarunkowane potrzebami certyfikacji każdego MŚP. Zatem $0,1 \times 165 = 16,5$ EPC łącznie x 138,6 tys. EUR = 2 286,9 tys. EUR rocznie.

Podobnie koszt ponoszony przez sześć organizacji technicznych potencjalnie objętych skutkami opcji 6C można oszacować na 0,1 EPC, co pomnożone przez 6 podmiotów daje $0,6$ EPC x 138,6 tys. rocznie = 83 tys. EUR rocznie.

Szacunkowy koszt dla ASM	tys. EUR/rok		
	6A	6B	6C
	Warianty krajowe	Proporcjonalne wspólne zasady + samodzielne stwierdzenie zgodności	Proporcjonalne wspólne zasady + certyfikacja
EASA	0	150	150
Władze krajowe	0	- 415,8	- 415,8
Zarządzający lotniskami	0	0	2 286,9
Organizacje techniczne	0	0	83
OGÓŁEM	0	- 265,8	2 104,1

Tabela 44: Skutki finansowe dotyczące MŚP

Można z powodzeniem stwierdzić, że opcja 6A jest neutralna pod względem kosztów, a uproszczenie systemowe przewidziane w opcji 6B pozwoli na nieznaczną oszczędność. Natomiast koszty opcji 6C wynoszą około 2 mln EUR rocznie, a poniosą je MŚP.

Podsumowując, opcję 6A można ocenić neutralnie (nota 0), opcji 6B przyznać notę nieznacznie pozytywną (tj. 1), natomiast opcja 6C powinna otrzymać ocenę zdecydowanie negatywną (tj. -3). Tę bezwymiarową punktację należy pomnożyć przez „wagę” 2 w przypadku skutków ekonomicznych.

2.10.5 Skutki środowiskowe

Opcję 6A można uznać za neutralną pod względem środowiskowym, jako że nie zmienia ona bieżącej sytuacji. Za to obie pozostałe opcje — 6B i 6C — dzięki wspólnym zasadom i wzajemnemu uznawaniu, przyczynią się do zwiększonej eksploatacji mniejszych lotnisk, ograniczając hałas i zanieczyszczenie w bardziej zatłoczonych obszarach. Nieznacznie pozytywne skutki tych opcji (nota +1) należy pomnożyć przez „wagę” 3.

2.10.6 Skutki społeczne

Liczba EPC ulegająca zmianie w przeliczeniu na jeden podmiot, jak oszacowano w pkt 2.10.4, pozostaje bez znaczenia. Dlatego też wszystkie trzy wyżej przedstawione opcje są neutralne w aspekcie społecznym.

2.10.7 Skutki dla innych wymogów wspólnotowych nieobjętych zakresem EASA

Opcja 6A pozostaje w zgodności z przepisami wykonawczymi ustanowionymi w procedurze komitologii w ramach SES. Pozostałe dwie opcje wymagać będą skreślenia w stosownym czasie artykułu 4 wspólnych wymogów.

Warto przypomnieć, że w 1985 r. Rada zapoczątkowała „nowe podejście”⁶⁰ do bezpieczeństwa produktów na jednolitym rynku. Nadrzędną zasadą nowego podejścia jest ochrona obywateli, ale ma ono również na celu:

- zapewnienie wzajemnego uznawania;
- ułatwianie wchodzenia MŚP na rynek;
- uproszczenie wymogów, zapewnienie jednolitości;
- dopuszczenie tam, gdzie możliwe samodzielnego stwierdzenia zgodności przez podmiot oferujący produkt.

Mając na uwadze powyższe wydaje się jasne, że:

- opcja 6A zupełnie odbiega od nowego podejścia, stąd też nota powinna być ujemna (tj. -2);
- za to opcja 6B jest w pełni zbieżna z zasadami nowego podejścia, w tym przewiduje możliwość samodzielnego stwierdzenia zgodności (nota +3);
- opcja 6C również odpowiada nowemu podejściu, choć wprowadza proces certyfikacyjny (nota +1).

⁶⁰ Rezolucja Rady z dnia 7 maja 1985 r. w sprawie nowego podejścia do harmonizacji technicznej i standardów (Dz.U. C 136 z 4.6.1985, str. 1).

2.10.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja

Na podstawie metody określonej w pkt 2.1.2 i oceny w pkt 2.10.3–2.10.7 można sporządzić następujące zestawienie w celu analizy wieloparametrowej:

Punktacja ważona opcji dotyczących MŚP		6A	6B	6C
Rodzaj skutków	Waga	Warianty krajowe	Proporcjonalne wspólne zasady + samodzielne stwierdzenie zgodności	Proporcjonalne wspólne zasady + certyfikacja
Dla bezpieczeństwa	3	- 5,4	7,2	6
Ekonomiczne	2	0	2	- 6
Środowiskowe	3	0	3	3
Społeczne	2	0	0	0
Na pozostałe reg. prawne UE	1	- 2	3	1
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA		- 7,4	15,2	4

Tabela 45: Analiza wieloparametrowa dotycząca MŚP

Z powyższej analizy wynika, że opcja 6A pociąga za sobą negatywne skutki ogólne. Z pozostałych dwóch opcji opcja 6B uzyskała czterokrotnie wyższą notę niż opcja 6C.

W szczególności opcja 6B przeważa nad opcją 6C w kategoriach ekonomicznych oraz pod względem powiązań z innym prawodawstwem Wspólnoty.

Z tego względu Agencja przyjęła opcję 6B (tj. wspólne, choć proporcjonalne reguły oraz samodzielne stwierdzanie zgodności dla MŚP) w swojej opinii.

2.11 Certyfikacja paneuropejskich ANSP

2.11.1 Opcje alternatywne

W pkt 2.5.2 określono następujące opcje alternatywne dotyczące certyfikacji paneuropejskich ANSP:

- 8A): niepodejmowanie działań, co oznacza, że wszystkie ANSP są objęte nadzorem NSA;
- 8B): instytucje zapewniające służby w dwóch lub większej liczbie krajów (a nawet zapewnianie ograniczonych służb transgranicznych) pod nadzorem Agencji;
- 8C): pojedyncze instytucje zapewniające służby w czterech lub większej liczbie państw pod nadzorem Agencji.

W szczególności opcja 8C:

- wyklucza zapewnianie ograniczonych służb transgranicznych, które nigdy nie obejmą czterech państw;
- wyklucza zapewnianie ATS w FAB, jeśli jest zorganizowane we współpracy z kilkoma krajowymi ATSP, które pozostają niezależnymi podmiotami, choć uczestniczą we wspólnym projekcie;
- **przewiduje** przypadek jednej instytucji zapewniającej ATS w FAB obejmującym co najmniej cztery państwa: a w takim razie wyższy europejski ośrodek kontroli obszaru z **Maastricht** znajdzie się pod nadzorem Agencji.

2.11.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją

We wszystkich przypadkach organizacje z branży wytwórczej i konserwatorskiej nie będą objęte skutkami żadnej z opcji, jako że nie zapewniają one służb. Przewidziane opcje nie pociągają za sobą skutków również dla użytkowników przestrzeni powietrznej, gdyż podlegają oni innym mechanizmom certyfikacji.

Opcja 8A pociąga za sobą skutki dla wszystkich 30 NSA (ale nie Agencji). Skutki nie dotyczą ANSP, gdyż te zostały już objęte procesem certyfikacyjnym.

Opcje 8B i 8C pociągają za sobą skutki dla wszystkich 30 NSA, jak również Agencji. Jeżeli chodzi o NSP, to do podmiotów potencjalnie objętych skutkami zaliczają się:

- zapewniający sygnały nawigacji satelitarnej, jak EGNOS czy Galileo;
- zapewniający służby sieci łączności — stacjonarnej, mobilnej lub obu rodzajów;
- zapewniający dane dozoru z dwóch lub większej liczby państw;
- zapewniający informację lotniczą (np. group-EAD lub w przyszłości SWIM) w dwóch lub większej liczbie państw;
- pojedyncze instytucje zapewniające ATS w dwóch lub większej liczbie państw.

Dla opcji 8C ich liczbę szacuje się na 10.

Opcja 8B pociąga za sobą skutki dla wszystkich krajowych ATSP, jako że zapewniają one służby transgraniczne w ograniczonym zakresie. Ich liczbę dla tej opcji szacuje się zatem na 40 (30+10).

Nr id.	OPCJA Opis	Szacunkowa liczba	
		Władze	ANSP
8A	Wszyscy zapewniający pod nadzorem NSA	30	0
8B	Wszyscy zapewniający służby w więcej niż jednym państwie (nawet transgraniczne) pod nadzorem EASA	30 + Agencja	40
8C	Tylko zapewniający służby do 4 lub większej liczby państw pod nadzorem EASA		10

Tabela 46: Objęte skutkami paneuropejskie instytucje zapewniające służby

2.11.3 Skutki dla bezpieczeństwa

Większość zapewniających służby objętych skutkami to rozbudowane organizacje zapewniające zaawansowane służby za pomocą ogromnych i wzajemnie powiązanych systemów. Jednakże dostępne zasoby na potrzeby nadzorowania tych organizacji są względnie ograniczone. Doświadczenia nabyte w toku realizowanych złożonych projektów certyfikacyjnych (certyfikacja ACC z Maastricht lub EGNOS) sygnalizują potrzebę współpracy między właściwymi władzami bez względu na to, który organ ostatecznie wystawia certyfikat. Dotyczy to nawet przypadków gdy prawodawca zadecyduje o obciążeniu Agencji odpowiedzialnością prawną za certyfikację. Agencja będzie wtedy zmuszona do skorzystania z zasobów dostępnych na poziomie NSA.

W związku z tym przyjmuje się, że certyfikacja i nadzór tych kompleksowych instytucji zapewniających służby wymaga wspólnych nakładów, przynajmniej dopóki wspólnota regulatorów nie opracuje procesów regulacyjnych w dziedzinie, która dopiero stosunkowo niedawno została objęta regulacją. Stąd każdą z trzech możliwych opcji należy uznać za bardzo korzystną, jako że zakładają one wdrożenie puli najlepszych zasobów dostępnych w skali całego kontynentu, co z kolei usprawni wzajemne uznawanie oraz bezzwłoczną wymianę informacji dotyczących bezpieczeństwa, jeżeli zajdzie taka potrzeba. Można zatem spodziewać się, że opcje 8B i 8C niosą ze sobą takie zalety, o ile Agencja dysponuje dobrą praktyką w realizacji kompleksowych procesów certyfikacyjnych w innych dziedzinach lotnictwa, którą może udostępnić do celów ATM/ANS. Jednakże uważa się, że Agencja ze względu na swoją lokalizację oraz wielonarodowy personel może nie być w pełni przystosowana do wykonywania nadzoru nad organizacjami rozrzuconymi po całym terytorium Wspólnoty; dlatego wyżej wspomnianą zaletę należy raczej skreślić dla opcji 8B. Przemiany zachodzące przez dłuższy okres mogą doprowadzić do postępującego transferu zasobów z NSA do Agencji; należy sądzić, że przyniesie to stabilny rezultat, jeżeli wziąć pod uwagę opcję 8C, natomiast w przypadku opcji 8B wspomniana wada uwydatni się nawet bardziej.

Podsumowując należy przyjąć, że opcje 8A i 8B przedstawiają takie same pozytywne rezultaty dla bezpieczeństwa (nota +2), a opcję 8C ocenia się nawet wyżej: +3. Wszystkie noty należy pomnożyć przez „wagę” 3.

2.11.4 Skutki ekonomiczne

Jako że ANSP podlegają już certyfikacji na podstawie art. 7 rozporządzenia (WE) nr 550/2004, w niniejszej OSR nie będzie poddawany ocenie wpływ różnych opcji na koszt samej certyfikacji, a ocena skupi na wahaniach tych kosztów jako funkcji różnych opcji.

Art. 2 ust. 3 rozporządzenia SES (WE) nr 550/2004 stanowi, że w przypadku międzynarodowych instytucji zapewniających służby państwa będą w poszczególnych przypadkach zawierać szczegółowe porozumienia w sprawie zbiorowego nadzoru. Taki proces zawierania wielostronnych porozumień oraz zarządzania ich wykonaniem może wymagać znacznych nakładów. Przyjmuje się zatem, że w opcji 8A każdy NSA przeznaczy na to ok. 0,5 EPC. Całkowity koszt tej opcji wyniesie 2079 tys. EUR rocznie (0,5 EPC x 30 NSA = 15 EPC pomnożone przez 138,6 tys. EUR).

W opcjach 8B i 8C (na podstawie art. 10 rozporządzenia podstawowego) nie będą potrzebne ani długie negocjacje ani też wielostronne porozumienia. Da się zatem uniknąć kosztu dla NSA rządu 2 mln EUR rocznie. Również te opcje nie zmieniają sytuacji ANSP, które i tak podlegają certyfikacji.

Nawet jeśli Agencja będzie polegać na zasobach dostępnych w NSA, to wciąż musi ponieść pewne nakłady na takie kompleksowe procesy certyfikacyjne. Szacuje się, że w celach certyfikacji i nadzoru Agencja musi przeznaczyć średnio około 0,4 EPC rocznie na każdą paneuropejską instytucję ANSP.

Zatem koszt opcji 8C szacuje się na poziomie: 600 tys. EUR rocznie (0,4 EPC x 10 ANSP = 4 EPC x 150 tys. rocznie).

Natomiast szacunkowy koszt opcji 8B wynosi: 2 400 tys. EUR rocznie (0,4 EPC x 40 ANSP = 16 EPC x 150 tys. rocznie).

Szacunkowy koszt dla ASM	tys. EUR/rok		
	8A	8B	8C
	Wszystkie ANSP pod nadzorem NSA	Wszystkie transgraniczne ANSP pod nadzorem EASA	ANSP dla 4 państw pod nadzorem EASA
EASA	0	2 400	600
NSA	2 079	0	0
ANSP	0	0	0
OGÓŁEM	2 079	2 400	600

Tabela 47: Szacunkowy koszt nadzorowania paneuropejskich instytucji zapewniających służby

Opcja 8C jest najtańsza; należy jest przypisać najwyższą punktację: $3 \times \text{„waga” } 2 = 6$. Za to opcje 8A i 8B należy ocenić nieznacznie negatywnie (tj. nota $- 1 \times 2 = - 2$).

2.11.5 Skutki środowiskowe

Ocenia się, że wszystkie rozpatrywane opcje mają neutralne skutki środowiskowe.

2.11.6 Skutki społeczne

Z uwagi na niewielką liczbę personelu objętego skutkami uznaje się, że każda z opcji do wyboru jest neutralna społecznie.

2.11.7 Skutki dla innych wymogów wspólnotowych nieobjętych obecnym zakresem EASA

Celem unormowań SES jest uzyskanie spójnego obrazu lotnictwa w UE. Na taki sam cel położyła nacisk grupa wysokiego szczebla we wspomnianym sprawozdaniu. Ponadto KE

podpisała porozumienie o wzajemnej współpracy z Europejską Agencją Kosmiczną (ESA)⁶¹, która obecnie nie znajduje na szczęblu UE partnera do regulacji bezpieczeństwa ogólnego systemu lotnictwa. To samo dotyczy Europejskiego Organu Nadzoru GNSS (GSA)⁶². Nie wyklucza się, że w wyniku programu SESAR powstanie więcej paneuropejskich ANSP.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki ocena skutków przedstawia się, jak następuje (tabela 48 poniżej):

Cele szczegółowe/wskaźniki rezultatu	Opcje		
	8A	8B	8C
Regulacja paneuropejskich ANSP	Wszystkie ANSP pod nadzorem NSA	Wszystkie transgraniczne pod nadzorem EASA	Rzeczywiste paneuropejskie pod nadzorem EASA
Bezpieczeństwo oddzielone od innych form regulacji	- 2	3	3
Procedura regulacyjna EASA	Nie dotyczy w tym kontekście		
Inspekcje standaryzacyjne	Nie dotyczy w tym kontekście		
ATM/ANS w ramach regulacyjnych EASA dot. bezpieczeństwa	- 3	3	1
Zasady dot. systemów zarządzania	Nie dotyczy w tym kontekście		
Wyraźne rozdzielanie ról między władze i zapewniających służby	Nie dotyczy w tym kontekście		
Certyfikacja instytucji zapewniających służby w 4 państwach	- 3	3	3
Uproszczenie (choć ujednoczenie) przepisów dot. AFIS i zarządzania płytą lotniska	Nie dotyczy w tym kontekście		
Ocena skutków dla każdego projektu regulacji	Nie dotyczy w tym kontekście		
Powiązanie z innymi formami regulacji	- 2	3	3
Racjonalne korzystanie z zasobów	- 1	2	1
Nadzór nad wszystkimi funkcjami ACC	Nie dotyczy w tym kontekście		
OGÓŁEM	- 11	14	11
ŚREDNIA PUNKTACJA (□/5 kryteriów wyrażonych ilościowo)	- 2,2	2,8	2,2
PUNKTACJA WAŻONA (Punktacja x 1)	- 2,2	2,8	2,2

Tabela 48: Skutki opcji dotyczących paneuropejskich ANSP dla innego prawodawstwa

2.11.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja

Na podstawie metodologii opisanej w pkt 2.1.2 oraz punktacji przypisanej w powyższych punktach sporządzono następujące zestawienie do analizy wieloparametrowej.

⁶¹ Umowa ramowa między Komisją Europejską a Europejską Agencją Kosmiczną (Dz.U. L 261 z 6.8.2004, str. 64).

⁶² Ustanowiony rozporządzeniem Rady (WE) nr 1321/2004 z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie ustanowienia struktur zarządzania europejskimi programami radionawigacyjnymi (Dz.U. L 246 z 27.7.2004, str. 1).

Punktacja ważona opcji dot. paneuropejskich ANSP		8A	8B	8C
Rodzaj skutków	Waga	Wszystkie ANSP pod nadzorem NSA	Wszystkie transgraniczne ANSP pod nadzorem EASA	Rzeczywiste paneuropejskie ANSP pod nadzorem EASA
Dla bezpieczeństwa	3	6	6	9
Ekonomiczne	2	-2	- 2	6
Środowiskowe	3	0	0	0
Społeczne	2	0	0	0
Dla innych regulacji UE	1	- 2,2	2,8	2,2
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA		1,8	6,8	17,2

Tabela 49: Analiza wieloparametrowa dotycząca paneuropejskich ANSP

Na podstawie powyższej analizy stwierdza się, że żadna z opcji nie pociąga za sobą ogólnie negatywnych skutków. Jednakże opcja 8C uzyskała wyższe noty aniżeli pozostałe opcje 8A i 8B.

W szczególności opcja 8C przewyższa pozostałe opcje w kategoriach bezpieczeństwa i ekonomicznych.

Z tych względów Agencja przyjęła opcję 8C (tj. Agencja certyfikuje i nadzoruje pojedyncze podmioty zapewniające ANS w 4 lub większej liczbie państw) w swojej opinii.

3. Wnioski

Po dokonaniu oceny każdej rozpatrywanej opcji z uwzględnieniem konkretnych celów projektowanej polityki i skutków dla bezpieczeństwa, skutków ekonomicznych oraz aspektów środowiskowych i społecznych, a także związku z innymi politykami Agencja stwierdza, że rozszerzenie kompetencji na regulacje bezpieczeństwa ATM/ANS znajduje uzasadnienie, zwłaszcza ze względu na bezpieczeństwo i korzyści ekonomiczne.