

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

DOTYCZĄCA ROZSZERZENIA ZAKRESU ROZPORZĄDZENIA PODSTAWOWEGO EASA O REGULACJĘ BEZPIECZEŃSTWA I INTEROPERACYJNOŚCI LOTNISK

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	7
1. WSTĘP I ZAKRES	10
1.1 ROZWÓJ PRAWODAWSTWA UE W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA LOTNICZEGO	10
1.2 ZAKRES NINIEJSZEJ OCENY SKUTKÓW REGULACJI	12
1.3 ITERACYJNY PROCES OCENY SKUTKÓW	13
1.3.1 „Lepsze regulacje”	13
1.3.2 Rozpoznanie problemu	13
1.3.3 Wstępna ocena skutków regulacji	13
1.3.4 Ocena kosztów administracyjnych	14

1.3.5 Przedmiotowa OSR.....	16
1.3.6 Końcowa ocena skutków.....	16
2. OCENA SKUTKÓW REGULACJI.....	17
2.1 PODEJŚCIE DO OCENY SKUTKÓW	17
2.1.1 Ocena jakościowa i ilościowa	17
2.1.2 Metodologia oceny.....	17
2.2 ORGANIZACJA PROCESU	19
2.2.1 Międzyresortowa grupa sterująca.....	19
2.2.2 Konsultacje z zainteresowanymi środowiskami	20
2.3 ANALIZA PROBLEMU	23
2.3.1 Poziom bezpieczeństwa na lotniskach w UE	23
2.3.1.1 Definicje	23
2.3.1.2 Zakres badania.....	24
2.3.1.3 Etapy lotu	24
2.3.1.4 Kategorie zdarzeń.....	25
2.3.1.5 Wypadki śmiertelne na lotniskach	27
2.3.1.6 Okoliczności.....	28
2.3.1.7 Rodzaje zdarzeń podczas postoju i kołowania.....	30
2.3.1.8 Zdarzenia związane z drogą startową.....	32
2.3.1.9 Statki powietrzne i śmigłowce o masie poniżej 2250 kg	33
2.3.1.10 Streszczenie analizy bezpieczeństwa lotnisk	33
2.3.2 Ramy regulacyjne.....	34
2.3.2.1 Globalne ramy regulacyjne: ICAO	34
2.3.2.2 Regulacja i normalizacja w Europie.....	34
2.3.2.3 Niejednolite ramy regulacyjne	36
2.3.3 Organizacje i procesy na szczeblu krajowym	37
2.3.3.1 Rozdzielenie nadzoru bezpieczeństwa	37
2.3.3.2 Funkcje operacyjne pełnione przez władze publiczne	38
2.3.3.3 Obecne prace dotyczące nadzoru bezpieczeństwa lotnisk	39
2.3.4 Wnioski i uzasadnienie działań UE.....	40
2.4 CELE I WSKAŹNIKI	41
2.4.1 Cele.....	41
2.4.2 Cele ogólne.....	41
2.4.3 Cele szczegółowe	41
2.4.4 Cele operacyjne	42
2.4.5 Wskaźniki	43
2.5 MOŻLIWE OPCJE	46
2.5.1 Opcje we wstępnej ocenie skutków	46
2.5.2 Opcje uwzględnione w niniejszej OSR.....	46
2.6 ANALIZA SKUTKÓW ZAKRESU WSPÓLNYCH PRZEPISÓW UE	49
2.6.1 Opcje alternatywne.....	49
2.6.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją	49
2.6.2.1 Lotniska.....	49
2.6.2.2 Zarządzający lotniskami.....	54
2.6.2.3 Agenci obsługi naziemnej	55
2.6.2.4 Właściwe władze.....	56
2.6.2.5 Podsumowanie podmiotów objętych regulacją.....	57

2.6.3 Skutki dla bezpieczeństwa	57
2.6.4 Skutki ekonomiczne	59
2.6.4.1 Inspekcje standaryzacyjne przeprowadzane przez Agencję.....	59
2.6.4.2 Certyfikacja lotnisk	61
2.6.4.3 System zarządzania bezpieczeństwem i jakością.....	64
2.6.4.4 Koszt uszkodzeń powstałych podczas kołowania i postoju.....	67
2.6.4.5 Wspólne przepisy	67
2.6.4.6 Systemy kompetencyjne dla personelu lotniskowego.....	68
2.6.4.7 Przepisy techniczne w specyfikacjach wspólnotowych.....	69
2.6.4.8 Podsumowanie skutków ekonomicznych.....	69
2.6.5 Skutki środowiskowe	70
2.6.6 Skutki społeczne.....	70
2.6.7 Skutki dla innych wymogów lotniczych nieobjętych zakresem EASA.....	72
2.6.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja	72
2.7 ANALIZA WPŁYWU PRZEPISÓW I ŚRODKÓW WYKONAWCZYCH DOTYCZĄCYCH URZĄDZEŃ LOTNISKOWYCH	73
2.7.1 Opcje alternatywne.....	73
2.7.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją	73
2.7.2.1 Właściwe władze.....	73
2.7.2.2 Lotniska.....	73
2.7.2.3 Zarządzający lotniskami.....	74
2.7.2.4 Lotniskowa obsługa naziemna	76
2.7.2.5 Organizacje projektujące i produkujące urządzenia lotniskowe	77
2.7.2.6 Organizacje zajmujące się obsługą techniczną urządzeń lotniskowych	78
2.6.2.5 Podsumowanie podmiotów objętych regulacją.....	78
2.7.3 Skutki dla bezpieczeństwa	79
2.7.4 Skutki ekonomiczne	80
2.7.5 Skutki środowiskowe	81
2.7.6 Skutki społeczne.....	82
2.7.7 Skutki dla innych wymogów lotniczych nieobjętych zakresem EASA.....	82
2.7.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja	82
2.8 ANALIZA SKUTKÓW PROCESU CERTYFIKACJI.....	83
2.8.1 Opcje alternatywne.....	83
2.8.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją	83
2.8.2.1 Zarządzający lotniskami.....	83
2.8.2.2 Właściwe władze.....	83
2.8.2.3 Podsumowanie podmiotów objętych regulacją.....	84
2.8.3 Skutki dla bezpieczeństwa	84
2.8.4 Skutki ekonomiczne	85
2.8.4.1 Zarządzający lotniskami.....	85
2.8.4.2 Właściwe władze.....	85
2.8.4.3 Podsumowanie skutków ekonomicznych.....	86
2.8.5 Skutki środowiskowe	87
2.8.6 Skutki społeczne.....	87
2.8.7 Skutki dla innych wymogów lotniczych nieobjętych zakresem EASA.....	87
2.8.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja	87
2.9 ANALIZA SKUTKÓW UPRAWNIENIA INSTYTUCJI OCENIAJĄCYCH.....	88
2.9.1 Opcje alternatywne.....	88
2.9.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją	88

2.9.2.1 Lotniska, zarządzający lotniskami i agenci obsługi naziemnej.....	88
2.9.2.2 Właściwe władze.....	89
2.9.2.3 Instytucje oceniające	89
2.9.2.4 Podsumowanie podmiotów objętych regulacją.....	90
2.9.3 Skutki dla bezpieczeństwa	90
2.9.4 Skutki ekonomiczne	91
2.9.4.1 Akredytacja instytucji oceniających.....	91
2.9.4.2 Certyfikacja lotnisk	93
2.9.4.3 Podsumowanie skutków ekonomicznych.....	94
2.9.5 Skutki środowiskowe	95
2.9.6 Skutki społeczne.....	95
2.9.7 Skutki dla innych wymogów lotniczych nieobjętych zakresem EASA.....	97
2.9.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja	97
2.10 ANALIZA SKUTKÓW ZWIĄZANYCH Z PERSONELEM SŁUŻB RATOWNICZO-GAŚNICZYCH....	98
2.10.1 Opcje alternatywne.....	98
2.10.2 Grupa docelowa i liczba danych podmiotów	98
2.10.3 Skutki dla bezpieczeństwa	98
2.10.4 Skutki ekonomiczne	99
2.10.5 Skutki środowiskowe	99
2.10.6 Skutki społeczne.....	99
2.10.7 Skutki dla innych wymogów lotniczych nieobjętych zakresem EASA.....	100
2.10.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja	100
3. WNIOSKI	101

WYKAZ SKRÓTÓW

AEA	Stowarzyszenie Europejskich Przewoźników Lotniczych
AIB	organ dochodzeniowy ds. wypadków
AIP	zbiór informacji lotniczych
AIS	służba informacji lotniczej
AMC	dopuszczalne sposoby potwierdzania zgodności
ANS	służby żeglugi powietrznej
ANSP	organizacja zapewniająca służby żeglugi powietrznej
ATM	zarządzanie ruchem lotniczym
ATS	służby ruchu lotniczego
CFIT	zderzenie z powierzchnią ziemi w locie sterowanym
CRD	dokument reakcji na uwagi
DOA	zatwierdzenie organizacji projektującej
EASA	Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego
KE	Komisja Europejska
ECAC	Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego
ESARR	wymagania Eurocontrol w zakresie przepisów bezpieczeństwa
ESO	europejskie organizacje normalizacyjne
ETSO	europejska norma techniczna
UE	Unia Europejska
FAA	federalne władze lotnictwa USA
FSF	Flight Safety Foundation
FTE	ekwiwalent pełnego etatu
GAP	program zapobiegania wypadkom na ziemi
GASR	Grupa Regulatorów Bezpieczeństwa Lotnisk
IATA	Zrzeszenie Międzynarodowego Transportu Lotniczego
ICAO	Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego
ICB	branżowy organ konsultacyjny
IFR	przepisy wykonywania lotów według wskazań przyrządów
ILS	system lądowania według wskazań przyrządów
IS-SG	międzyresortowa grupa sterująca
JAA	Zrzeszenie Władz Lotniczych
JAR	wymagania bezpieczeństwa lotniczego JAR
MTOM	maksymalna masa do startu
NAA	krajowy urząd lotnictwa cywilnego
NPA	zawiadomienie o proponowanej zmianie

NPV	wartość bieżąca netto
OPS	operacje
POA	zatwierdzenie organizacji produkującej
QMS	system zarządzania jakością
RFFS	służby ratowniczo-gaśnicze
OSR	ocena skutków regulacji
SAFA	bezpieczeństwo statków powietrznych państwa trzeciego
SARPS	normy i zalecane praktyki
SES	Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna
SESAR	europejski system zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji
SMS	system zarządzania bezpieczeństwem

Streszczenie

Celem niniejszej oceny skutków regulacji (OSR) jest ocena z perspektywy europejskiej ewentualnych skutków rozszerzenia zakresu rozporządzenia podstawowego EASA nr 1592/2002 o bezpieczeństwo i interoperacyjność lotnisk.

Niniejsza OSR opiera się na wstępnej ocenie skutków regulacji przygotowanej w 2005 r. z inicjatywy służb Komisji oraz na ocenie kosztów administracyjnych dokonanej przez służby Komisji w 2006 r. Ocenę przygotowała Agencja zgodnie z metodologią zaaprobowaną przez dyrektora wykonawczego Agencji na podstawie pkt 3.4 i 5.3 procedury regulacyjnej zatwierdzonej przez zarząd.

Niniejsza OSR obejmuje tylko szacunkowe koszty merytoryczne (bez kosztów administracyjnych). Ponadto przedstawiono jedynie podsumowanie stanowisk interesariuszy – zawarto je bowiem w dokumencie CRD 06/2006 opublikowanym przez Agencję dnia 5 maja 2007 r.

OSR stanowi uzasadnienie opinii Agencji w przedmiotowej sprawie i porusza też rozpoznane w niej następujące problemy:

- Koszt wypadków lub incydentów lotniczych na lotniskach lub w ich pobliżu spowodowanych czynnikami lotniskowymi w państwach UE-27 + 4 wynosi szacunkowo 1164 miliony EUR rocznie (2006 r.);
- W ostatnich latach ECAC odnotowała około 400 wypadków rocznie w trakcie fazy startu lub lądowania samolotów o masie poniżej 2250 kg, często korzystających z małych lotnisk użytku publicznego;
- Globalne ramy regulacyjne ICAO nie wystarczają, żeby zapewnić europejskim obywatelom oczekiwany poziom ochrony;
- Europejskie ramy regulacji w zakresie bezpieczeństwa lotniczego są niespójne;
- Oddzielenie funkcji regulacyjnych od funkcjonowania lotnisk nie jest w pełni oczywiste we wszystkich państwach UE-27 + 4;
- Analogiczne wprowadzanie regulacji kilkadziesiąt razy (27 + 4) prowadzi do nieracjonalnego wykorzystania środków.

Określono ogólne, szczegółowe i operacyjne cele mające złagodzić rozpoznane problemy w kontekście ogólnej polityki UE. W niniejszej OSR wykorzystano wskaźniki wynikowe odpowiadające konkretnym celom.

W związku z pytaniami w dokumencie NPA/2006 określono i szczegółowo oceniono pięć grup składających się w każdym przypadku z 3 alternatywnych opcji:

- Pytanie 2 dotyczące personelu służb ratowniczo-gaśniczych: opcja 2A (brak szczegółowych regulacji dotyczących personelu służb ratowniczo-gaśniczych zatrudnionego w lotnictwie), opcja 2B (system kompetencyjny i wymogi zdrowotne podlegające odpowiedzialności zarządzającego lotniskiem) i opcja 2C (licencjonowanie personelu służb ratowniczo-gaśniczych przez właściwy urząd);
- Pytanie 3 dotyczące zakresu przyszłego prawodawstwa UE: opcja 3A (jedynie lotniska obsługujące loty handlowe), opcja 3B (wszystkie lotniska użytku publicznego) i opcja 3C (wszystkie lotniska, nawet jeżeli nie są lotniskami użytku publicznego);
- Pytanie 4 i 9 dotyczące urządzeń lotniskowych: opcja 4A (brak szczególnych regulacji dotyczących urządzeń lotniskowych na szczeblu UE), opcja 4B (wspólne przepisy UE dotyczące „niestandardowych” urządzeń oraz ich projektowania i produkcji, a także deklaracja weryfikacji zgodności urządzeń podpisana przez zarządzającego lotniskiem) oraz opcja 4C (wspólne przepisy UE dotyczące „niestandardowych” urządzeń oraz ich projektowania i produkcji, ale kontrola zainstalowanego sprzętu stanowi integralną część procesu certyfikacji lotnisk);

- Pytanie 7 dotyczące procesu certyfikacji: opcja 7A (proces certyfikacji lotniska i zarządzania lotniskiem w każdym poszczególnym miejscu), opcja 7B (obowiązkowy „pojedynczy” certyfikat zarządzającego lotniskiem dla wszystkich podmiotów zarządzających więcej niż jednym lotniskiem) i opcja 7C (pojedynczy certyfikat zarządzającego lotniskiem – na wniosek);
- Pytanie 8 dotyczące funkcji instytucji oceniających: opcja 8A (na wniosek akredytowane instytucje oceniające są uprawnione do certyfikacji nieskomplikowanych lotnisk lub zarządzających lotniskami), opcja 8B (na wniosek akredytowane instytucje oceniające są uprawnione do wydawania certyfikatów wszystkich lotnisk i zarządzających lotniskami, nawet dla portów lotniczych obsługujących regularny transport handlowy na podstawie przepisów wykonywania lotów według wskazań przyrządów (loty IFR) i opcja 8C (akredytowane instytucje oceniające, zamiast właściwych władz, są uprawnione do wydawania certyfikatów nieskomplikowanych lotnisk lub zarządzających lotniskami).

W każdej grupie poddano ocenie 3 opcje, które wywierają wpływ, jeśli chodzi o bezpieczeństwo, konsekwencje ekonomiczne, środowiskowe, społeczne oraz skutki powiązań z innymi regulacjami. Następnie opcje zostały porównane metodą bezwymiarowej „punktacji ważonej” za pomocą analizy wieloparametrowej.

Po dokonaniu oceny każdej przedmiotowej opcji względem konkretnych celów proponowanej polityki, Agencja proponuje w swojej opinii następujący wybór opcji:

- Opcję 3B dotyczącą zakresu prawodawstwa w dziedzinie bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk (wszystkie lotniska użytku publicznego podlegają wspólnym zasadom UE), ponieważ okazała się dwa razy lepsza pod względem bezpieczeństwa niż pozostałe alternatywne opcje oraz jest tańsza i może spowodować powstanie znacznej liczby nowych miejsc pracy dla wykwalifikowanych pracowników w sektorze prywatnym u zarządzających lotniskami i w przedsiębiorstwach zapewniających obsługę naziemną;
- Opcję 4C dotyczącą regulacji w zakresie urządzeń lotniskowych (tzn. przepisy szczególne i/lub ETSO, gdy to konieczne ze względów bezpieczeństwa; przepisy dotyczące powiązanych organizacji projektujących i produkujących; deklaracje zgodności wyprodukowanych urządzeń podpisane przez producenta; instalacja urządzeń na lotniskach, działanie lub eksploatacja i obsługa techniczna podlegająca odpowiedzialności zarządzającego lotniskiem, kontrolowana w trakcie procesu certyfikacji lotnisk: tzn. brak oddzielnej deklaracji weryfikacji zgodności na miejscu), ponieważ okazała się znacznie korzystniejsza pod względem bezpieczeństwa niż alternatywna opcja 4A oraz wybrana opcja 4C może stanowić podstawę lepszej gospodarki środowiskowej na lotniskach, może zwiększyć jakość i liczbę miejsc pracy w organizacjach projektujących i produkujących urządzenia lotniskowe i jest przy tym tańsza niż opcja 4B;
- Opcję 7C dotyczącą procesu certyfikacji zarządzających lotniskami (tj. możliwość wnioskowania według uznania o wydanie „pojedynczego” certyfikatu zarządzającego lotniskiem na szczeblu przedsiębiorstwa dla zarządzających kilkoma lotniskami, którzy ustanowili centralny system zarządzania bezpieczeństwem, zarządzania jakością i kontroli wewnętrznej), ponieważ oceniono ją dwa razy lepiej niż alternatywną opcję 7B – zwłaszcza pod względem społecznym oraz dlatego, iż nie spowoduje redukcji miejsc pracy ani nie zmusi zarządzającego lotniskiem do reorganizacji swojego przedsiębiorstwa. Ponadto opcja 7C będzie miała pozytywny wpływ ekonomiczny (tzn. spowoduje pewne oszczędności);
- Opcję 8A dotyczącą funkcji instytucji oceniających (tzn. uprawnienie instytucji oceniających akredytowanych przez Agencję do wydawania certyfikatów najmniej złożonych lotnisk i zarządzających takimi lotniskami, ale w takim przypadku zapewnienie wnioskodawcom możliwości wyboru kierowania wniosków albo do właściwych władz lotniczych, albo do instytucji oceniającej), ponieważ oceniono ją dwukrotnie lepiej niż pozostałe alternatywne opcje, a zwłaszcza dlatego, że opcja 8A uzyskała lepszą ocenę niż alternatywna opcja 8C pod względem bezpieczeństwa i socjalnym oraz powoduje oszczędności (choć minimalne);

- Opcję 2B dotyczącą personelu służby ratunkowo-gaśniczej (tzn. ustanowienie szczególnych wymogów lotniczych dotyczących kompetencji zawodowych i sprawności psychofizycznej, za wykazanie których odpowiedzialność ponosi zarządzający lotniskiem), ponieważ oprócz dobrego wyniku pod względem bezpieczeństwa opcja została ogólnie oceniona prawie trzy razy lepiej niż alternatywna opcja 2C. W szczególności opcja 2B uzyskała lepszą ocenę niż opcja 2C pod względem społecznym i pod względem globalnej harmonizacji.

Powyższe propozycje są również zgodne ze stanowiskami przedstawionymi przez władze/administrację i branżę, będące owocem długich konsultacji, a zwłaszcza 3010 uwag do dokumentu NPA 06/2006 i 103 reakcji na powiązany dokument CRD.

Ogólnie żadna z pięciu wybranych opcji nie ma negatywnego skutku dla bezpieczeństwa. Cztery z tych opcji (tzn. 3B, 4C, 8A i 2B) uzyskały natomiast najlepszy wynik pod względem bezpieczeństwa w porównaniu z odnośnymi alternatywnymi możliwościami. Jedynym wyjątkiem jest opcja 7C („pojedynczy” certyfikat), ponieważ w tym przypadku uznano, że wszystkie badane opcje mają neutralny skutek dla bezpieczeństwa.

Koszty związane z rozszerzeniem kompetencji Agencji w zakresie regulacji bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk oszacowano we wstępnej ocenie skutków regulacji w 2005 r. w granicach 4,4–6,5 miliona EUR na rok (2005) (jedynie koszty pracy i koszty ogólne w Agencji). W niniejszej ocenie Agencja oszacowała bezpośredni dodatkowy koszt 3,15 miliona EUR rocznie, co stanowi około 50% ww. wstępnej szacunkowej wartości. Wartość ta nie dziwi, gdyż wcześniej uwzględniono w niej również koszt ATM/ANS. Służby Komisji ponownie oszacowały te koszty w 2006 r. na około 7,5 miliona EUR rocznie (nie tylko bezpośrednie koszty Agencji, lecz również wszystkich interesariuszy, przyjmując 1500 lotnisk objętych prawodawstwem UE). W niniejszej ocenie całkowite koszty oszacowano na 21 milionów EUR rocznie (tj. 3 miliony EUR na pokrycie dodatkowych rocznych kosztów Agencji plus pozostałych partnerów), co znów potwierdza, że dokładność analizy była odpowiednia. Należy jednak przypomnieć, że szacunkowy koszt wypadków i incydentów lotniczych spowodowanych czynnikami lotniskowymi (infrastruktura, urządzenia, funkcjonowanie) w krajach UE-27 + 4 wynosi około 1164 milionów EUR rocznie (2006 r.), co wynosi 125 razy więcej. Jeżeli więc propozycja Agencji zapewniłaby jedynie dwuprocentową (2%) korzyść dla bezpieczeństwa w ujęciu ilościowym (tj. 23,28 miliona EUR rocznie), stanowiłoby to ten sam rząd wielkości, co szacunkowy całkowity koszt proponowanej polityki.

Ponadto proponowana polityka stworzy w przyszłości podstawy ewentualnych korzyści dla środowiska.

Pod względem społecznym proponowana polityka, oprócz tego, że przyczyni się do rozwoju rynku wewnętrznego i mobilności pracowników, może stworzyć około 530 dodatkowych miejsc pracy w państwach UE-27 + 4, z czego 21 w agencji, 67 w organach władzy, a pozostałą część w sektorze prywatnym.

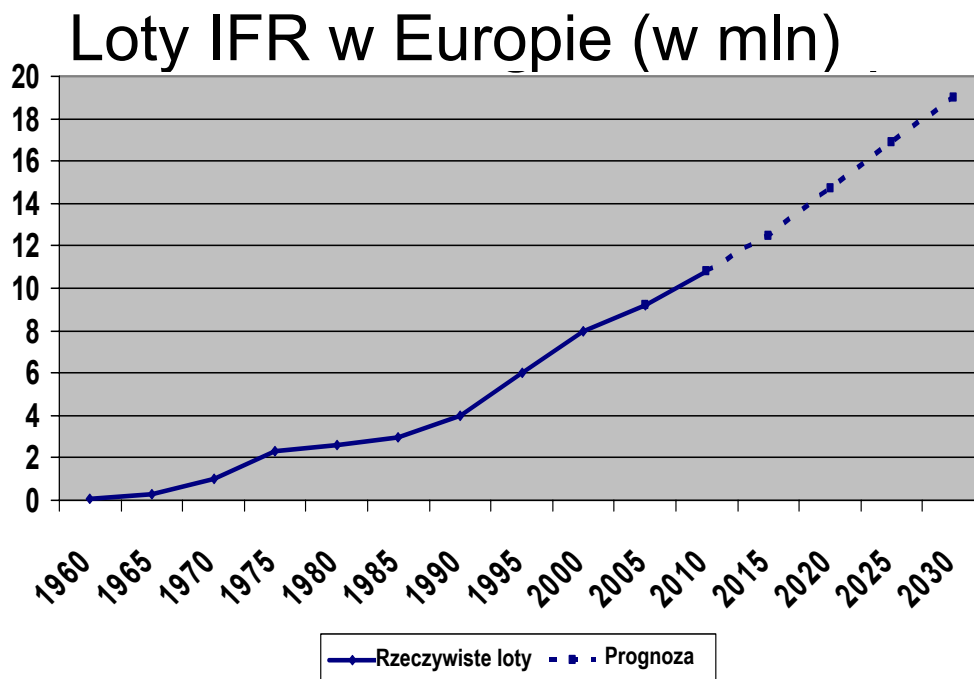
Wreszcie dzięki proponowanej polityce można będzie również lepiej dostosować regulacje bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk nie tylko do rozporządzenia podstawowego EASA 1592/2002, lecz także do przepisów „nowego podejścia” i z zakresu Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej.

Na podstawie niniejszej OSR uznano zatem, że rozszerzenie kompetencji EASA o bezpieczeństwo i interoperacyjność lotnisk znajduje uzasadnienie szczególnie w korzyściach dla bezpieczeństwa oraz w korzyściach społecznych i ekonomicznych. Dlatego zaleca się podjęcie działań niezbędnych do tego, aby najpóźniej w 2008 roku Komisja przedstawiła wniosek legislacyjny w ramach procedury współdecydowania.

1. Wstęp i zakres

1.1 Rozwój prawodawstwa UE w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego

W latach 1987–1992 europejski prawodawca przyjął 3 kolejne pakiety legislacyjne w celu liberalizacji usług transportu lotniczego na rynku wewnętrznym. W konsekwencji nastąpił gwałtowny wzrost liczby lotów z 3 milionów rocznie w połowie lat 80. do około 10 milionów obecnie. Według prognozy długoterminowej Eurocontrol (scenariusz C, tzn. trwały rozwój gospodarczy, ale także bardziej rygorystyczne przepisy w dziedzinie środowiska), w kolejnych dziesięcioleciach przewiduje się ciągły rozwój transportu, zob. diagram 1:



Źródło: Prognoza długoterminowa Eurocontrol, 2006-2025

Diagram 1: Rozwój transportu lotniczego w Europie

Dzięki procesowi liberalizacji obywatelom zaoferowano więcej bezpośrednich tras, częstsze połączenia i niższe ceny. Reforma dotycząca aspektów bezpieczeństwa mogła jednak spowodować negatywne skutki dla ochrony życia samych obywateli. Dlatego prawodawca liberalizując rynek, jednocześnie wzmocnił regulacje bezpieczeństwa lotniczego na poziomie wspólnotowym.

Główne osiągnięcia w trakcie tego procesu:

- dyrektywa 91/670/EWG w sprawie wzajemnego uznawania licencji lotniczych;
- rozporządzenie 91/3922/EWG w sprawie harmonizacji przepisów w dziedzinie lotnictwa;
- dyrektywa 94/56/WE ustanawiająca „niezależne” organy dochodzeniowe;
- rozporządzenie podstawowe EASA 1592/2002;
- dyrektywa 2003/42 w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym;
- dyrektywa 2004/36 w sprawie bezpieczeństwa statków powietrznych państwa trzeciego;
- Pakiet czterech rozporządzeń (tj. 549, 550, 551 i 552) w sprawie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej przyjęty w 2004 r., w którym wprowadzono zasadę oddzielenia funkcji służb transportu lotniczego i organów regulacyjnych nawet w zakresie zarządzania ruchem lotniczym (ATM) i służb żeglugi powietrznej (ANS);
- rozporządzenie 2111/2005 w sprawie „czarnej listy”;
- rozporządzenie 1899/2006 dotyczące zarobkowych przewozów lotniczych (tzw. EU-OPS).

Obydwa procesy — liberalizacja rynku oraz bardziej rygorystyczna regulacja bezpieczeństwa, przebiegają równocześnie i dwutorowo. Z danych statystycznych wynika, jak przedstawiono w diagramie 2, że przeciętnie nastąpił spadek wskaźnika ofiar śmiertelnych na milion lotów IFR ze 100 ofiar na milion lotów na początku lat osiemdziesiątych do około 10 w chwili obecnej, tj. 20 lat później:

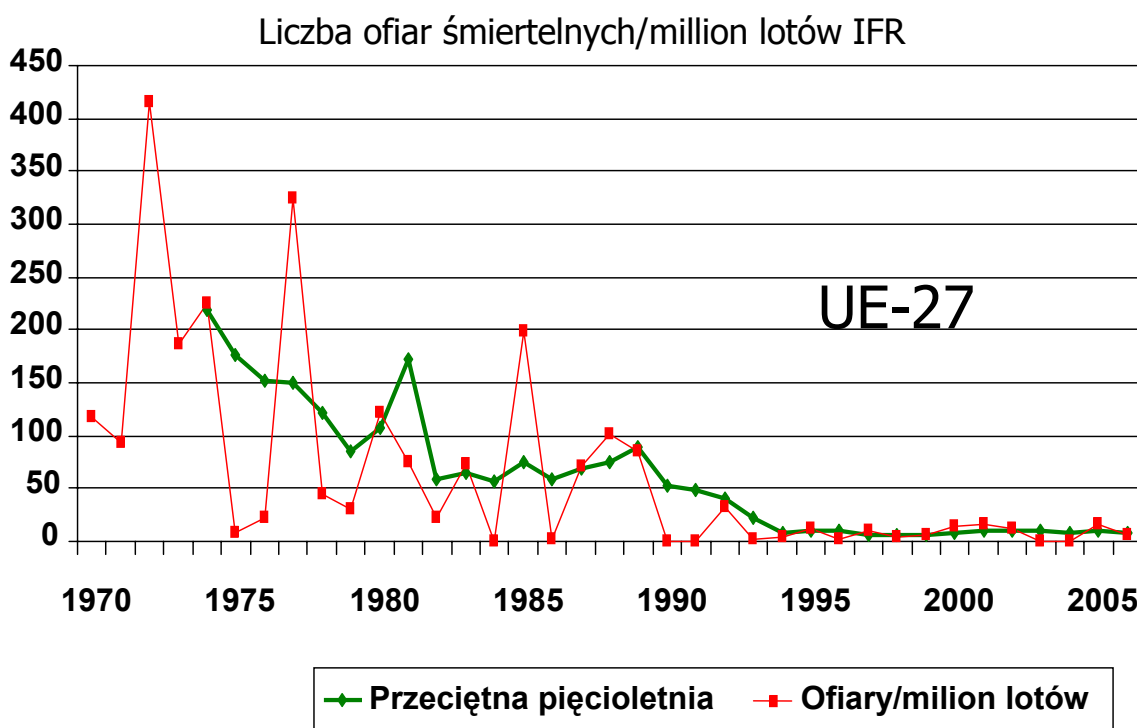


Diagram 2: Spadek liczby ofiar śmiertelnych na milion lotów

Wprawdzie trudno wykazać z całkowitą pewnością ścisłe powiązanie spadku wskaźnika ofiar śmiertelnych z lepszymi regulacjami bezpieczeństwa, ale należy też zauważyć, że dwa równoległe procesy ogólnie dały obywatelom duże korzyści zarówno w postaci ofert dostępnych na rynku, jak i poziomów bezpieczeństwa.

Trzeba zatem wskazać te dziedziny lotnictwa, które wchodzą już w zakres wspólnych przepisów UE oraz te, które wchodzą w zakres kompetencji Agencji, aby zidentyfikować ewentualne luki. W tabeli 1 wymieniono owe dziedziny:

Dziedzina	Zakres przepisów UE	Zakres kompetencji EASA	
		Obowiązujące rozporządzenie podstawowe	1. rozszerzenie rozporządzenia podstawowego ¹
Zdatność do lotu	X	X	
Zarobkowy transport lotniczy	X		X
Niezarobkowy transport lotniczy			X
Licencjonowanie personelu lotniczego			X
Bezpieczeństwo statków powietrznych państwa trzeciego	X		
Bezpieczeństwo przewoźników państwa trzeciego			X
Czarna lista	X		
Lotniska	L U K A		
Systemy ATM (tj. zarządzanie przepływem ruchu lotniczego i zarządzanie przestrzenią powietrzną)	X		
Służby ruchu lotniczego (ATS)	X		
Uwolnione służby żeglugi powietrznej (COM, NAV, SUR, AIS)	X		
Gromadzenie i analiza danych o bezpieczeństwie	X		X
Niezależne dochodzenia ws. wypadków	X		

Tabela 1: Dziedziny bezpieczeństwa lotniczego wchodzące w zakres wspólnych przepisów UE

W powyższej tabeli należy zwrócić uwagę, że jedyną dziedziną lotnictwa, w której obecnie nie ustanowiono żadnych przepisów bezpieczeństwa na szczeblu UE, są lotniska.

Można również zauważyć, że wśród znacznie ograniczonej liczby wypadków śmiertelnych, które miały miejsce w lotnictwie cywilnym w UE w ciągu ostatniej dekady, niektóre tragiczne wypadki rzeczywiście wydarzyły się na lotniskach (np. Liniate, 8 października 2001 r.).

1.2 Zakres niniejszej oceny skutków regulacji

Zakres niniejszego opracowania obejmuje więc analizę wpływu ewentualnych działań wspólnotowych w celu regulacji bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk. W szczególności:

- W ocenie wpływu ekonomicznego uwzględniono tylko koszty merytoryczne, gdyż koszty administracyjne zostały ocenione przez służby Komisji;
- W niniejszej OSR nie przeanalizowano dokładnie stanowisk/odpowiedzi interesariuszy, ponieważ zostały one podsumowane w dokumencie reakcji na uwagi (CRD 06/2006), zamieszczonym w witrynie internetowej Agencji w dniu 5 maja 2007 r. W stosownym przypadku przedstawiono więc w skrócie niektóre informacje uzyskane podczas konsultacji z interesariuszami.

¹ Zgodnie z propozycją przedstawioną we wniosku legislacyjnym Komisji Europejskiej COM 579 z dnia 16 listopada 2005 r., obecnie będącemu w trakcie procesu współdecydowania.

1.3 Iteracyjny proces oceny skutków

1.3.1 „Lepsze regulacje”

Zgodnie z zasadą „lepszych regulacji” zawsze wtedy, gdy Agencja wydaje opinię, jej obowiązkiem jest przygotowanie prawidłowej oceny skutków regulacji. W myśl tej samej zasady Komisja, przedstawiając prawodawcy jakikolwiek wnioski, jest zobowiązana do przygotowania swojej oceny skutków.

Po rozpoznaniu problemu opisanego w pkt 1.3.2 pracę starano się organizować w taki sposób, żeby ograniczyć powielanie wysiłków. W związku z tym Komisja przygotowała wstępną ocenę skutków regulacji i ocenę kosztów administracyjnych, a Agencja przygotowała niniejszy dokument.

Dla ułatwienia w kolejnych punktach rozdziału 1 przedstawiono podsumowanie dotychczas wykonanej pracy, a także dalszych etapów procesu oceny skutków regulacji.

1.3.2 Rozpoznanie problemu

W Europie, jak przedstawiono wyżej, bezpieczeństwo handlowego transportu 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. smutny wskaźnik pozostał prawie na tym samym poziomie. Aby zmniejszyć ten wskaźnik, należy więc zajmować się nie tylko technologią, ale również innymi elementami „łańcucha bezpieczeństwa”. Koniecznie trzeba wziąć pod uwagę następujące problemy w dziedzinie lotnisk:

- Niespójne stosowanie norm ICAO w państwach członkowskich (wszelkie różnice można notyfikować; akty prawne zawsze się różnią i wchodzą w życie w innych terminach);
- Niespójne stosowanie zaleceń ICAO (nieobowiązkowe);
- Niespójne i niesynchroniczne wdrażanie środków poprawy bezpieczeństwa przyjmowanych przez europejskie międzyrządowe organy lotnictwa (np. Eurocontrol);
- Konieczność ciągłego zwiększania poziomów bezpieczeństwa w związku ze stałym wzrostem ruchu lotniczego przewidywanym w kolejnej dekadzie (tj. ok. +3% rocznie);
- Potrzeba „ogólnego podejścia systemowego” obejmującego powietrzne i naziemne segmenty (tzn. uwzględniającego trasy odlotu i przylotu w stosunku do lokalnych przeszkód — integralną część bezpieczeństwa lotnisk na poziomie podstawowych wymogów, oraz obsługę samolotu pomiędzy lotami — integralną część cyklu operacji lotniczych), a także osoby, organizacje i odpowiednie organizacyjne powiązania mające szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lotnisk, w przypadku gdy różne podmioty (np. zarządzający lotniskiem i obsługa naziemna) wykonują różne zadania operacyjne;
- Fragmentacja procesu regulacyjnego dotyczącego bezpieczeństwa lotniczego na poziomie europejskim (państwa członkowskie, Grupa Regulatorów Bezpieczeństwa Lotnisk (GASR) itp.) prowadząca w szczególności do marnowania zasobów na równoległy proces transpozycji regulacji, przy czym sposoby i środki konsultacji z interesariuszami są różnorodne.

1.3.3 Wstępna ocena skutków regulacji

Wstępną ocenę skutków regulacji przygotował w 2005 r. konsultant, który zawarł umowę z Komisją. Pełna treść sprawozdania dostępna jest na stronie: http://ec.europa.eu/transport/air_portal/traffic_management/studies/doc/finalized/2005_09_15_atm_en.pdf. Z opracowania wynika wniosek, iż rozszerzenie kompetencji EASA jest rzeczywiście najbardziej logiczną, skuteczną i wydajną opcją. W szczególności według opinii firmy konsultacyjnej, rozszerzenie kompetencji EASA przyniesie korzyści dla bezpieczeństwa, zwłaszcza w porównaniu z opcją niepodejmowania żadnych działań.

Wspomniany konsultant oszacował także koszt rozszerzenia kompetencji EASA o bezpieczeństwo lotnisk, zarządzanie ruchem lotniczym (ATM) i służby żeglugi powietrznej (ANS) w granicach:

- 4,4–6,5 miliona EUR rocznie (wartość EUR w 2005 r.) w przypadku rozszerzenia zakresu obowiązków Agencji i kalkulacji jedynie kosztów Agencji (tzn. w przypadku innych interesariuszy konsultant uwzględnił jedynie kryteria jakościowe);
- 4,6–6,9 miliona EUR rocznie w przypadku rozszerzenia zakresu obowiązków Eurocontrolu, co było jedną z ocenianych alternatywnych opcji;
- 7,5–8,6 miliona EUR rocznie w przypadku ustanowienia zupełnie nowej wspólnotowej agencji pełniącej funkcje regulacyjne w badanych dziedzinach.

Warto zauważyć, że we wspomnianej wstępnej ocenie skutków zastosowano ogólnikowo termin „port lotniczy”, podobnie jak w komunikacie nr 578 z dnia 15 listopada 2005 r., i nie podjęto nawet próby określenia liczby podmiotów, których dotyczy regulacja. W ramach wstępnego badania było to stosowne. Następnie Agencja zwróciwszy uwagę, że port lotniczy zwykle składa się również z terminalu pasażerskiego², a ICAO w załączniku 14 i Grupa Regulatorów Bezpieczeństwa Lotnisk stosują termin „lotnisko” ograniczający znaczenie do bezpieczeństwa lotniczego, wybrała termin „lotnisko” od chwili publikacji dokumentu NPA 14/2006. Ten wybór zyskał poparcie interesariuszy.

1.3.4 Ocena kosztów administracyjnych

Koszty administracyjne, zwane również kosztami ogólnymi lub pośrednimi, to koszty ponoszone na wspólne cele, których nie można natychmiast i dokładnie powiązać z konkretnym finansowanym projektem. Zgodnie z wytycznymi wydanymi przez Sekretariat Generalny Komisji, koszty administracyjne należy szacować na podstawie średniego kosztu wymaganego działania (cena) pomnożonego przez całkowitą liczbę działań wykonanych w ciągu roku (ilość). Średni koszt każdego działania określa się mnożąc stawkę (średni koszt pracy za godzinę zawierający proporcjonalny koszt ogólny) przez czas wymagany dla danego działania. Ilość oblicza się mnożąc częstotliwość działań przez liczbę badanych jednostek.

Podstawowe równanie modelu kosztów

$$\Sigma P \times Q$$

gdzie P (cena) = stawka x czas

a Q (ilość) = liczba badanych podmiotów x częstotliwość.

Służby Komisji (DG ds. Energii i Transportu we współpracy z właściwą międzyresortową grupą sterującą) dokonały w 2006 r. pewnych obliczeń zgodnie ze stopniową procedurą („Assessing Administrative Costs Imposed by Legislation”) zawartą w załączniku 10 do zaktualizowanych wytycznych Komisji Europejskiej do oceny skutków^[3]. Obliczenia te dotyczyły jednak nie tylko kosztów administracyjnych, ale także kosztów bezpośrednich lub merytorycznych (np. procesu regulacyjnego realizowanego przez Agencję i koszty certyfikacji lotnisk) wynikających z projektowanego wniosku legislacyjnego. Komisja porównała wybraną opcję (tj. rozszerzenie kompetencji EASA o bezpieczeństwo lotnisk) ze *status quo* (tzn. niepodejmowaniem żadnych działań). W tym celu Komisja użyła uproszczonej metody zbierania danych, uzasadnionej charakterem inicjatywy (certyfikacja lotnisk jest wymogiem ICAO w większości wdrożonym przez państwa) i całkowitym szacunkowym kosztem rządu 10 milionów EUR rocznie dla całego społeczeństwa UE. Bardziej skomplikowany mechanizm pozyskiwania danych byłby nieproporcjonalny.

Wykorzystano dane statystyczne dostępne w Eurostacie lub Eurocontrolu, a także informacje z Internetu (np. witrynę OAG, firmy dostarczającej informacje o podróży, służące również światowym przewoźnikom lotniczym do opracowywania swoich tras), wersję roboczą

² Art. 2 dyrektywy Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. U. L 272 z 25.10.1996, str. 36–45).

^[3] Komisja Europejska, Wytyczne oceny skutków, 15 czerwca 2005 r., zaktualizowane dnia 15 marca 2006 r., Bruksela, SEC (2005)791.

(z sierpnia 2006 r.) europejskiego planu żeglugi powietrznej ICAO (tom I dodatek do części III) oraz bazę danych AIS Eurocontrolu zawierającą wykaz lotnisk użytku publicznego (stan z dnia 31 sierpnia 2006 r.). Dodatkowych informacji udzielili również członkowie Grupy Regulatorów Bezpieczeństwa Lotnisk (GASR).

W rezultacie służby Komisji oszacowały całkowite koszty (administracyjne i merytoryczne) rozszerzenia kompetencji EASA o bezpieczeństwo i interoperacyjność lotnisk, dla samej Agencji i innych zainteresowanych stron. Koszty podsumowano w tabeli 2 poniżej (w EUR, 2006 r.):

EUR (2006)/rok

NAJGORSZY PRZYPADEK <i>(tj. 1500 lotnisk; 2 pełne etaty/państwo na potrzeby regulacji)</i>	„Brak działań”	Rozszerzenie obowiązków EASA o regulacje dotyczące bezpieczeństwa lotnisk
<i>Koszty merytoryczne</i>	8 335 043,20	6 539 997,60
<i>Koszty administracyjne</i>	1 081 908,00	925 843,20
KOSZTY OGÓŁEM	9 416 951,20	7 465 840,80
Różnica		-1 951 110

Tabela 2: Koszt włączenia lotnisk w zakres kompetencji EASA według służb Komisji

Innymi słowy, zcentralizowanie kompetencji w zakresie regulacji bezpieczeństwa w EASA przyniesie, według służb Komisji, pewne korzyści ekonomiczne dla obywateli Europy dzięki ekonomii skali i racjonalizacji pracy, sięgające rzędu 2 milionów EUR (2006) rocznie.

W końcu służby Komisji przeprowadziły również analizę wrażliwości, aby wskazać ekonomiczne znaczenie dwóch głównych kryteriów wpływających na koszt całkowity, tj.:

- liczby ekwiwalentów pełnych etatów (FTE, 1 FTE = osoborok);
- liczby lotnisk objętych zakresem projektowanych przepisów UE.

Służby Komisji, stwierdziwszy, że ich ocenę można poddać weryfikacji po uzyskaniu dodatkowych informacji z EASA, przewidziały wtedy 12 FTE w EASA na potrzeby procesu regulacji i standaryzacji, przy czym średnio 2, 4 lub 6 FTE istniałoby nadal dla potrzeb tworzenia regulacji na poziomie krajowym w przypadku braku działań. W analizie wrażliwości dla lotnisk przyjęto wartości 500, 1000 lub 1500. Wyniki przedstawiono w tabeli 3 poniżej, z których wynika, że według służb Komisji nawet w najdroższym badanym przypadku (tj. 1500 lotnisk objętych prawodawstwem UE i jedynie 2 FTE/państwo istniejące obecnie na potrzeby regulacji) rozszerzenie EASA będzie tańszą opcją niż zachowanie obecnego stanu.

<i>Liczba lotnisk objętych prawodawstwem</i>	<i>Opcja</i>	<i>mln EUR/rok</i>		
		<i>Przeciętna pełnych etatów/kraj na potrzeby tworzenia regulacji</i>		
		<i>2</i>	<i>4</i>	<i>6</i>
500	BRAK DZIAŁAŃ	5,159	8,010	11,101
	ROZSZERZENIE EASA	3,372		
1000	BRAK DZIAŁAŃ	7,288	10,139	13,230
	ROZSZERZENIE EASA	5,524		
1500	BRAK DZIAŁAŃ	9,416	12,268	15,300
	ROZSZERZENIE EASA	7,465		

Tabela 3: Analiza wrażliwości przeprowadzona przez służby Komisji

Ocena kosztów administracyjnych (i merytorycznych) dokonana przez służby Komisji opierała się w istocie na pewnych założeniach. Przyjęto następnie wniosek, że niektóre z tych założeń mogą wymagać sprecyzowania po uzyskaniu przez Komisję opinii Agencji w przedmiotowej sprawie. Istnieje zatem możliwość, że służby Komisji będą chciały dokonać przeglądu swojej oceny zanim przedstawią wniosek legislacyjny.

1.3.5 Przedmiotowa OSR

Niniejsza ocena skutków regulacji (OSR) oparta na dwóch badaniach streszczonych w pkt 1.3.3 i 1.3.4, opisana jest szczegółowo w następnym rozdziale 2. Za wszelkie założenia lub uwagi zawarte w tymże rozdziale odpowiedzialna jest Agencja. W związku z tym, iż liczba lotnisk jest większa niż liczba portów lotniczych (porty lotnicze obsługują handlowy transport lotniczy), szczególną wagę przywiązano do oceny potencjalnego wpływu przyszłego prawodawstwa.

Ocenę przygotowano zgodnie z metodologią zatwierdzoną przez dyrektora wykonawczego Agencji, na podstawie pkt 3.4 i 5.3 procedury regulacyjnej zatwierdzonej przez zarząd.

Należy zaznaczyć raz jeszcze, że w odróżnieniu od badania Komisji wspomnianego powyżej w pkt 1.3.4, niniejsza OSR uwzględnia jedynie koszty merytoryczne bez zwykłych kosztów administracyjnych (np. kosztów stanowisk pracy dla pracowników, fotokopiowania, wypełniania formularzy, kosztów pocztowych itp.).

1.3.6 Końcowa ocena skutków

Za streszczenie wstępnej oceny skutków wspomnianej w pkt 1.3.3 powyżej, oceny kosztów administracyjnych i niniejszej OSR będą odpowiedzialne służby Komisji w momencie przedstawienia przedmiotowego wniosku legislacyjnego do przyjęcia.

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, których dotyczy projektowana regulacja.

Ocena powinna być proporcjonalna do możliwych skutków projektowanej regulacji. Przy analizie skutków należy uwzględnić różne punkty widzenia (rodzaje skutków). Dlatego w niniejszej ocenie skutków dotyczącej lotnictwa i w szczególności lotnisk, uwzględniono przede wszystkim następujące rodzaje skutków:

- dla bezpieczeństwa;
- ekonomiczne;
- środowiskowe;
- społeczne;
- oraz skutki dla innych wymagań lotniczych nieobjętych zakresem EASA.

Ponadto ww. rodzaje skutków oceniono pod względem jakościowym lub ilościowym w sposób przedstawiony w tabeli 4:

Ocena	SKUTKI					
	Dla bezpieczeństwa		Ekono- miczne	Śro- dowi- skowe	Spoleczne	Dla innych wymagań lotniczych
	W prze- szłości	Przyszły wpływ				
Ilościowa	X					
Orientacyjna ilościowa		X	X		X	
Jakościowa		X	X	X	X	X

Tabela 4: Jakościowa i ilościowa ocena skutków

Poszczególne oceny każdej z tych 5 rodzajów skutków przedstawiona jest poniżej w pkt 2.6–2.10.

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 wynikających z konsultacji (np. zakres prawa wspólnotowego; regulacje dotyczące urządzeń lotniskowych; proces certyfikacji; funkcja instytucji oceniających i regulacje dotyczące personelu służb ratowniczo-gaśniczych) 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 wyznaczenia tych najważniejszych;
- podsumowująca analiza wieloparametrowa.

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 lotniska.

Ogólne cele znajdują więc 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, które mogą być również wykorzystane w przyszłych ocenach okresowych.

Wreszcie wskaźniki operacyjne określone poniżej w pkt 2.4.5 nie są stosowane w niniejszej OSR. Niemniej jednak te wskaźniki mogą być stosowane przez Komisję w celu ciągłej oceny poziomu rozwoju proponowanej inicjatywy.

Po określeniu wszystkich skutków każdej z głównych kwestii i powiązanej opcji polityki w kontekście danych celów szczegółowych, przedstawiono zestawienie rezultatów w tabeli wpływu w podsumowujących pkt 2.6–2.10 poniżej. Taka tabela opracowywana jest 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 – w małym stopniu negatywny skutek, 0 – neutralny skutek, i maksymalnie +3 za pozytywny skutek;
- określenie wagi dla każdego rodzaju skutków oznaczającej jego względną ważność: wagę 3 nadano skutkom dla bezpieczeństwa i środowiska; wagę 2 – skutkom ekonomicznym i społecznym, a wagę 1 – skutkom dla innych wymagań lotniczych;
- wreszcie porównanie opcji według odnośnej punktacji ważonej.

2.2 Organizacja procesu

2.2.1 Międzyresortowa grupa sterująca

Sprawozdanie ze wstępnej oceny skutków wspomnianej w pkt 1.3.3 zostało zakończone przez konsultanta we wrześniu 2005 r. Następnie Komisja zapowiedziała zamiar stopniowego rozszerzania systemu EASA⁴.

W związku z tym dział F3 Dyrekcji ds. Energii i Transportu (Bezpieczeństwo Lotnicze i Środowisko) w styczniu 2006 r. utworzył międzyresortową grupę sterującą (IS-SG) w celu przygotowania oceny *ex ante*/końcowej oceny skutków rozszerzenia kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) o służby żeglugi powietrznej (ANS), zarządzanie ruchem lotniczym (ATM) i lotniska. W zakres obowiązków grupy wchodzi:

- przegląd wstępnej oceny przygotowanej przez wykonawcę i wskazanie, czy należy uwzględnić dodatkowe bardziej szczegółowe opcje dotyczące prac nad zmianami;
- ułatwianie dostępu do informacji potrzebnych do zakończenia pracy;
- pomoc osobie odpowiedzialnej za ocenę, zwłaszcza w ocenie ryzyka i oszacowaniu kosztów po zapoznaniu się z danymi zawartymi w opinii EASA;
- kontrola i autoryzacja wyników;
- udział w posiedzeniach;
- udział w jakościowej ocenie ewaluacji;
- rozpowszechnienie wniosków i zaleceń.

W grupie międzyresortowej, oprócz działów DG ds. Energii i Transportu, uczestniczą również inne służby Komisji, np.: Sekretariat Generalny, służba prawna, DG ds. Przedsiębiorstw, DG ds. Środowiska, DG ds. Budżetu.

Spotkanie początkowe odbyło się 20 stycznia 2006 r., a później nastąpiły regularne spotkania. Szóste spotkanie odbyło się w dniu 21 stycznia 2007 r. Zaplanowano, że na siódmym spotkaniu EASA przedstawi niniejszą OSA członkom IS-SG.

Dotychczas członkowie IS-SG dostarczyli podstawowych informacji technicznych i cenowych potrzebnych głównie do prac nad oceną kosztów administracyjnych prowadzonych przez DG ds. Energii i Transportu, w których to pracach członkowie byli całkowicie zaangażowani, nie tylko uczestnicząc w posiedzeniach, ale również weryfikując dokumenty przesyłane pocztą.

Oczekuje się, że IS-SG nie tylko wypowie się na temat niniejszej OSR i w rezultacie zatwierdzi końcową ocenę skutków przygotowaną przez DG ds. Energii i Transportu, ale również będzie kontynuować swoją działalność, aby dokończyć ocenę skutków rozszerzenia kompetencji EASA o ATM i ANS.

⁴ COM (2005) 578 wersja końcowa z dnia 15 listopada 2005 r.

2.2.2 Konsultacje z zainteresowanymi środowiskami

Dotychczas przeprowadzono systematyczne konsultacje z interesariuszami (oprócz wiadomości pocztowych i nieformalnej wymiany informacji) za pomocą trzynastu mechanizmów określonych poniżej w tabeli 5:

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 Władz Krajowych (AGNA)	Konsultacje w sprawie rocznego planu tworzenia regulacji EASA	Zadanie BR 002 zatwierdzone
4	EASA	Grudzień 2005 r.	Komitet Konsultacyjny ds. Norm Bezpieczeństwa (SSCC)		Zadanie BR 002 zatwierdzone
5	EASA	Grudzień 2005 r.	AGNA	Konsultacje w sprawie zakresu zadań dla zadania BR 002	Opublikowano zakres zadań
6	EASA	Grudzień 2005 r.	SSCC		Opublikowano zakres zadań
7	EASA	Maj – październik 2006 r.	Opinia publiczna (konsultacje w Internecie)	NPA 06/2006	Wpłynęło 3010 uwag od 1850 respondentów. Opublikowano dokument CRD
8	EASA	Maj – lipiec 2007 r.	Opinia publiczna (konsultacje w Internecie)	CRD 06/2006	Wpłynęły 103 odpowiedzi od 15 interesariuszy. Uwzględniono przy pracach nad opinią
9	EASA	Od początku 2006 r.	Władze lotnicze	Prezentacje w grupie roboczej GASR	Stały udział i debata na posiedzeniach
10	EASA	Grudzień 2006 r.	Interesariusze z branży lotniskowej	Prezentacja podczas ACI Europe „Airport Exchange”	Wygłoszenie prezentacji
11	EASA	Czerwiec 2007 r.	Interesariusze z branży lotniskowej z Wielkiej Brytanii	Prezentacja na konferencji AOA Ops and Safety Conference	Wygłoszenie prezentacji
12	EASA	Czerwiec 2007 r.	Interesariusze z branży lotniskowej z Austrii, Niemiec i Szwajcarii	Prezentacja dla Infrastructure and Technology Committee, ADV	Wygłoszenie prezentacji
13	EASA	Sierpień 2007 r.	Interesariusze z branży lotniskowej	Prezentacja dla komitetu technicznego ACI	Wygłoszenie prezentacji

Tabela 5: Konsultacje z interesariuszami

Wyniki wywiadów i kwestionariuszy, za które odpowiedzialny był konsultant (tj. ECORYS) zatrudniony przez Komisję, wykorzystano do rozwoju i opracowania badań dotyczących różnych zagadnień podczas wstępnej oceny skutków, np. analizy problemów, oceny wpływu i porównania opcji. We wszystkich głównych rozdziałach ww. badania w oddzielnych częściach 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 organizacjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej (ANSP) i zarządzającymi lotniskami.

Następnie Agencja, zgodnie z uprawnieniami przewidzianymi w procedurze regulacyjnej, dwukrotnie konsultowała się po kolei z AGNA i SSCC w sprawie uwzględnienia zadania BR 002 w planie tworzenia regulacji, a następnie w sprawie zakresu zadań potrzebnych do opracowania planu. Od 2005 r. EASA nie szczędziła wysiłków, żeby współpracować nie tylko z właściwymi władzami, ale także z zainteresowanymi środowiskami z branży lotniskowej, a przede wszystkim ze stowarzyszeniami reprezentującymi ich interesy. Ten nieustanny wysiłek przyczynił się do ilości i jakości uwag otrzymanych w odpowiedzi na NPA 06/2006. W szczególności wpłynęło 3010 uwag, które zostały przekazane, jak pokazano w tabeli 6, przez ponad 1750 osób, a także 91 właściwych interesariuszy z branży lotniskowej.

Władze		Lotniska	Użytkownicy przestrzeni powietrznej	ANSP	Branża
Austria (Christian Marek)		Aberdeen	AEA	DFS	Airbus
Belgia		ACI Europe	AOPA, Włochy	Bundeswehr ATS Office	British Helicopter Advisory Board
Dania		ADV (stowarzyszenie niemieckich portów lotniczych)	AOPA, Norwegia	Eurocontrol	ECA
Czechy		Avinor	AOPA, Wielka Brytania		Helicopter Museum
Estonia		BAA Central Airside Operations	APAU		IFATCA
Finlandia		Bickerton's Aerodromes	Air League		International Fire Training Centre
Francja		Birmingham	Association Aerotourisme		Squirrel Helicopters
Grecja		AOA, Wielka Brytania	Association MosAiles		
Niemcy		Dublin	Belgian Gliding Federation		
Mnisterstwo Gospodarki, Transportu i Rozwoju, Hesja		Dutch Airport Association	British Gliding Association		
Islandia		Exeter i Devon	British Hang Gliding & Para Gliding Association		
Irlandia		Finavia	British International		
Włochy		Fraport AG	Centre ULM Européen		
JAA, grupa ds. procedur OPS		Glasgow	Club Aero ULM Berch		
Holandia		Gloucestershire	Club ULM		
Norwegia		Guernsey	Danish Ultralight Flying Association		
Rumunia		Heathrow	Deutscher Ultralightflugverband		
Słowacja		Humberside	ECOGAS (BBGA)		
Słowenia		Luton	EGU		
Hiszpania		Lyon	Europe Airsports		
Szwecja		Manchester	FSSLA Federation		
Szwajcaria		Nottingham E.M.	GAAC		
Wielka Brytania		Prague	KLM		
USA (FAA)		Schiphol	Helicopter Club GB		
		Schweizer Flugplatzverein	IAOPA		
		Teuge	Popular Flying Ass.		
		UAF	Reseau Sport de l'Air		
			Swiss Aero club		
			Flying Farmers Association, Wielka Brytania		
			Offshore Operators Association, Wielka Brytania		
OGÓLEM	24	27	30	3	7
SUMA CAŁKOWITA					91

Tabela 6: Organizacje publiczne lub prywatne, które odpowiedziały na NPA 06/2006

Wszystkie 3010 uwag zbadano, jak opisano w dokumencie CRD 06/2006 opublikowanym w dniu 5 maja 2007 r. W końcu wpłynęły również 103 reakcje na CRD, które również stosownie rozpatrzono i streszczono w opinii na temat rozszerzenia systemu EASA o bezpieczeństwo i interoperacyjność lotnisk.

W rezultacie wszyscy interesariusze mieli wiele możliwości współpracy z Agencją, oczywiście w granicach dostępnych środków, w ramach obowiązującej procedury regulacyjnej, a nawet często poza tymi ramami.

W szczególności dzięki analizie odpowiedzi na CRD stwierdzono, że jedynie 5% z 91 grup interesariuszy, które pierwotnie odpowiedziały na NPA 06/2006, nie było całkiem przekonanych o prawidłowości procesu, co przedstawiono poniżej w tabeli 7:

Organizacje, które odpowiedziały na NPA 06/2006							
Właściwe władze			Zarządzający lotniskami			Ogółem	
Wyrażający wątpliwości dotyczące prawidłowości procesu		Wszyscy pierwotni respondenci	Wyrażający wątpliwości		Wszyscy pierwotni respondenci	Wyrażający wątpliwości	Wszyscy pierwotni respondenci
BMBVS	3	24	ADV	1	27	4	91
DGAC-FR							
ENAC							
%	12,5		3,7			4,4	

Tabela 7: Prawidłowość procesu

2.3 Analiza problemu

2.3.1 Poziom bezpieczeństwa na lotniskach w UE

2.3.1.1 Definicje

Departament ds. Analiz i Badań Bezpieczeństwa należący do Agencji, na wniosek Dyrekcji ds. Regulacji EASA, przeprowadził w lipcu 2007 r. krótkie badanie dotyczące wypadków lotniczych, które miały miejsce w pobliżu lotnisk. Przyjęto definicje wypadków i incydentów lotniczych zawarte w załączniku 13 ICAO, podane w tabeli 8:

Definicje, wyciąg z załącznika 13 ICAO, 9. edycja — 2001 r. z uwzględnieniem zmiany 11 z dnia 23 listopada 2006 r.	
Wypadek (Załącznik 13 również zawiera pewne wyjątki nieprzytoczone w niniejszej tabeli)	Zdarzenie związane z eksploatacją statku powietrznego, które zaistniało od chwili, gdy jakkolwiek osoba weszła na jego pokład z zamiarem wykonania lotu, do momentu gdy wszystkie osoby znajdujące się na pokładzie opuściły ten statek powietrzny, i podczas którego: <ul style="list-style-type: none"> a) osoba doznała obrażeń ze skutkiem śmiertelnym lub poważnego obrażenia ciała w rezultacie znajdowania się na pokładzie danego statku powietrznego lub bezpośredniego zetknięcia się z jakąkolwiek częścią statku powietrznego, w tym częścią, która oddzieliła się od danego statku powietrznego, lub bezpośredniego oddziaływania strumienia gazów albo powietrza. b) Statek powietrzny został uszkodzony lub nastąpiło zniszczenie jego konstrukcji, w rezultacie czego naruszona została trwałość konstrukcji, pogorszeniu uległy techniczne lub lotne charakterystyki statku powietrznego oraz wymagane jest przeprowadzenie poważnego remontu lub wymiana uszkodzonego elementu. c) Statek powietrzny zaginął lub znajduje się w miejscu, do którego dostęp jest niemożliwy.
Incydent	Zdarzenie inne niż wypadek lotniczy związane z eksploatacją statku powietrznego, które ma wpływ lub mogłoby mieć wpływ na jej bezpieczeństwo.

Tabela 8: Wyciąg z definicji zawartych w załączniku 13 ICAO

Badanie oparto na danych pochodzących z bazy danych EASA o bezpieczeństwie obejmującej dane o wypadkach i poważnych incydentach z całego świata uzyskane od ICAO, a także informacje o zdarzeniach naruszających bezpieczeństwo i źródła prasowe. Wszystkie dane zawarte w niniejszym pkt 2.3.1 zostały zaczerpnięte z ww. bazy danych i zestawione przez Departament ds. Analiz i Badań Bezpieczeństwa w Agencji, chyba że w tekście podano inaczej.

2.3.1.2 Zakres badania

Zakres omawianego badania dotyczącego bezpieczeństwa obejmuje:

- Wypadki statków powietrznych o maksymalnej certyfikowanej masie do startu przekraczającej 2250 kg, ponieważ dane o mniejszych samolotach nie są gromadzone przez ICAO;
- Wszystkie kategorie statków powietrznych (tj. stałopłaty lub wiroplaty) używane zarówno w handlowym transporcie lotniczym, jak i w lotnictwie ogólnym.

Badanie obejmowało dziesięć lat – od 1996 do 2005 r. Dlatego niedawny wypadek, który miał miejsce w dniu 17 lipca 2007 r. w porcie lotniczym Congohas (Brazylia), w którym zginęło 187 pasażerów na pokładzie, ale także 12 osób w strefie miejskiej otaczającej to lotnisko, nie został uwzględniony w badaniu, ponieważ oficjalne informacje o powodach wyjechania poza mokną drogę startową, nie były jeszcze dostępne.

Porównano również regiony, w których miały miejsce wypadki, a mianowicie: Europę⁵ z pozostałą częścią świata. W niektórych wykresach, z powodu ograniczonej dostępności danych, zakres jednak został skorygowany.

2.3.1.3 Etapy lotu

Diagram 3 poniżej pokazuje, że około 75% wszystkich wypadków w badanym okresie miało miejsce na lotnisku lub w pobliżu lotniska. Nie ma znacznych różnic między Europą a resztą świata (w procentowym rozkładzie wypadków, nieliczbowym):

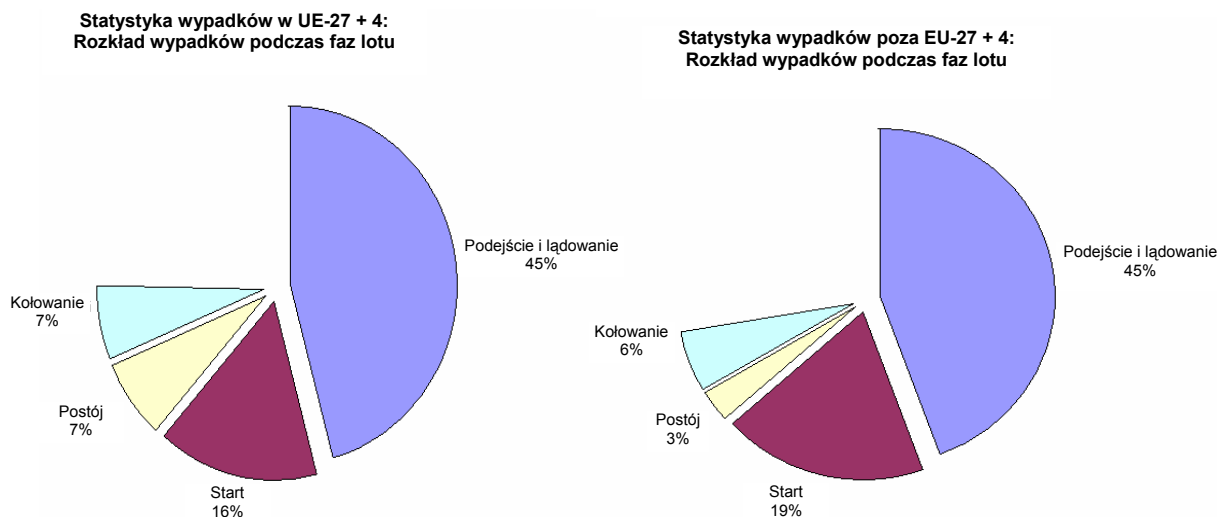


Diagram 3: 75% wypadków lotniczych na lotniskach lub w pobliżu lotnisk

⁵ W przedmiotowym badaniu dotyczącym bezpieczeństwa przez pojęcie „Europa” należy rozumieć 27 państw członkowskich Unii Europejskiej, a także Islandię, Liechtenstein, Norwegię i Szwajcarię (UE 27 + 4), ponieważ te ostatnie cztery kraje uczestniczą w „systemie EASA”. Natomiast ECAC obejmuje większy obszar składający się z 42 państw: tj. cały obszar geograficzny Europy oprócz Białorusi, Liechtensteinu, Federacji Rosyjskiej z FIR Kaliningrad, San Marino i Misji Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie.

2.3.1.4 Kategorie zdarzeń

Kategorie zdarzeń stanowią pierwszy, najwyższy poziom analizy wypadków i incydentów. Jedno zdarzenie można zaliczyć do kilku kategorii. Kategorie zdarzeń opisują, co się wydarzyło w ujęciu ogólnym.

Diagram 4 poniżej przedstawia kategorie zdarzeń podczas etapu startu, lądowania, postoju i kołowania:

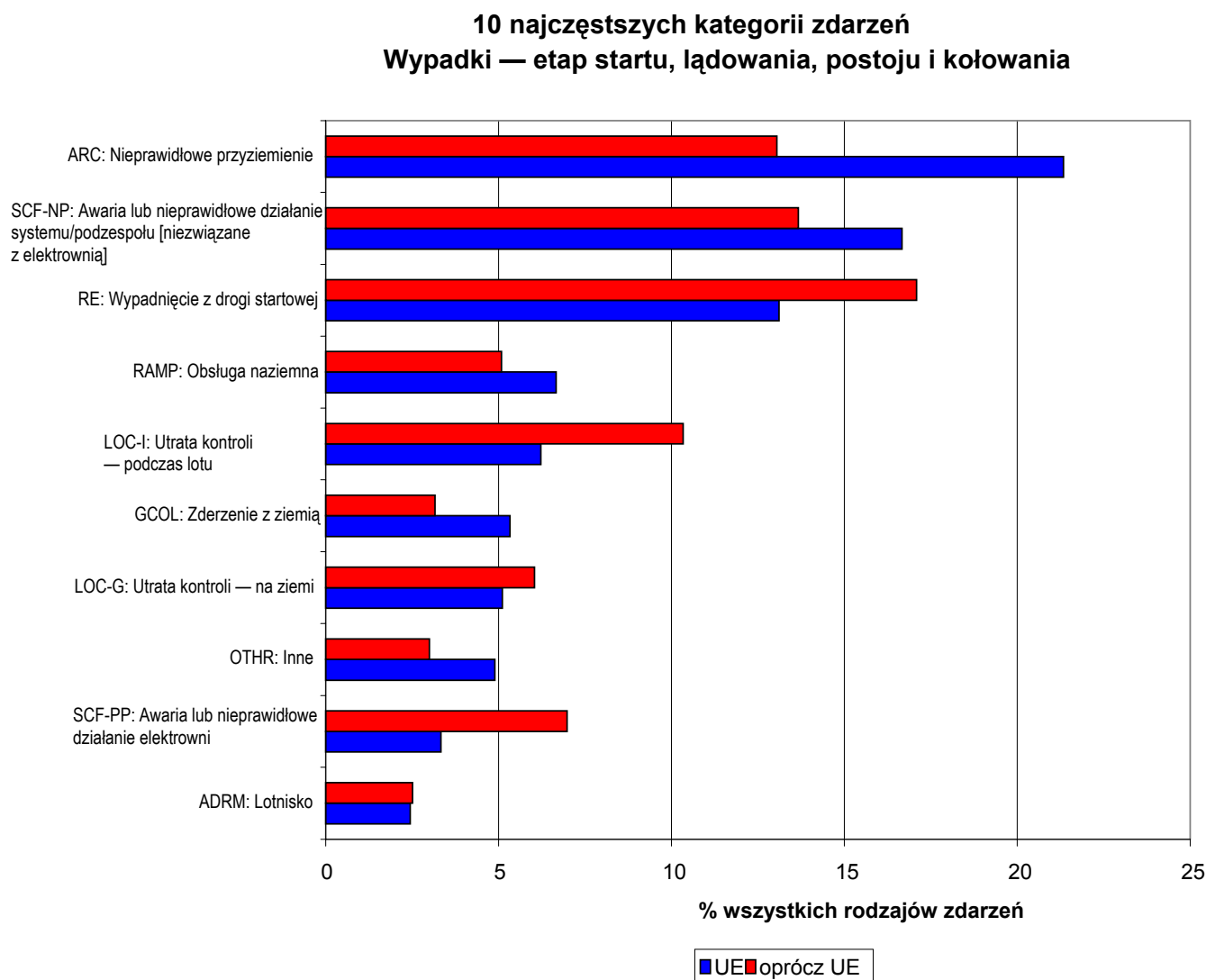


Diagram 4: 10 najczęstszych kategorii zdarzeń związanych z lotniskami

Z powyższego diagramu wynika, że 3 spośród 5 najczęstszych kategorii zdarzeń w Europie może być związanych z lotniskiem (tj. ARC, RE, RAMP). W tabeli 9 poniżej dokładniej opisano podział na dane kategorie:

Skrót	Definicja
ARC	Nieprawidłowe przyziemienie: lądowanie twarde, długie, szybkie. Obejmuje również uderzenie ogonem i lądowanie z niewypuszczonym podwoziem. Przyczyny takich zdarzeń mogą być częściowo lub całkowicie związane z lotniskiem (np. nieprawidłowe oznaczenie lotniska).
SCF-NP	Awaria systemu/podzespołu — oprócz silnika: oznacza awarię/nieprawidłowe działania jednego z systemów statku powietrznego innego niż silnik. W nielicznych przypadkach warunki nawierzchni lub nachylenia mogą uszkodzić podwozie. W skrajnie rzadkich przypadkach (np. wypadek Concorde w dniu 25 lipca 2000 r.) ciąg zdarzeń spowodowany uszkodzeniem ciałem obcym (FOD) na drodze startowej może doprowadzić do katastrofy.
RE	Wypadnięcie z drogi startowej: wytoczenie się statku poza boczną krawędź lub wyjechanie poza koniec drogi startowej. W niektórych przypadkach wypadnięcie może mieć związek z lotniskiem (np. poślizg hydrodynamiczny lub zadeklarowane długości drogi startowej niezgodne z normami bezpieczeństwa w celu komercyjnego zwiększenia ruchu).
RAMP	Obsługa naziemna: uszkodzenia statku powietrznego przez urządzenia naziemne i pojazdy, w tym błędy w załadunku. Ta kategoria objęta jest definicjami wypadku i incydentu lotniczego zawartymi w załączniku 13 ICAO.
LOC-I	Utrata kontroli podczas lotu: statek powietrzny zbacza z planowanego toru lotu. Ta kategoria ma zastosowanie w przypadku sterownych statków powietrznych. Wyjątkiem są awarie techniczne powodujące brak sterowności statku.
GCOL	Kolizja statku powietrznego z obiektami/przeszkodami podczas poruszania się na lotnisku z wyjątkiem rozbiegu i dobiegu. Nie obejmuje więc kolizji spowodowanych wtargnięciami na drogę startową. Wtargnięć na drogę startową nie wymieniono wśród 10 najczęstszych kategorii zdarzeń (częstotliwość incydentów związanych z wtargnięciami na drogę startową opisano poniżej, waga skutków wtargnięć nie ma związku z częstotliwością).
LOC-G	Utrata kontroli na ziemi: może być spowodowana awarią podzespołu nadwozia, a także czynnikami związanymi z lotniskiem: np. poślizg na lodzie, poślizg hydrodynamiczny, wpływ wiatru na ruch statku powietrznego.
INNE	Inny rodzaj wypadku, który w związku ze zdarzeniami na lotniskach lub w ich pobliżu obejmuje zwłaszcza uderzenia ptaków, np. zderzenie statku powietrznego z ptakiem.
SCF-PP	Awaria silnika statku powietrznego. W niektórych przypadkach może być spowodowane zassaniem ciała obcego.
ADRM	Zdarzenia związane z układem i funkcjonowaniem lotniska. Ten rodzaj może obejmować wypadki związane z niedostatecznym odprowadzeniem wody z drogi startowej, słabym oznakowaniem powodującym np. wejście na niewłaściwą drogę startową, nieprawidłową kontrolą pojazdów, odśnieżaniem itp.
Uwaga: Tylko dwie ww. kategorie zdarzeń, tj. ADRM i RAMP wyróżnione pogrubionym drukiem, odnoszą się bezpośrednio i wyłącznie do lotnisk i ich funkcjonowania. Wszystkie pozostałe rodzaje są zwykle bardziej bezpośrednio związane z operacjami statku powietrznego na lotnisku, jednak tylko badanie konkretnego incydentu lub wypadku może wykazać wpływ czynników związanych z lotniskiem. Jedynie LOC-I, w kolumnie na szarym tle, nie ma nigdy żadnego związku z lotniskiem.	

Tabela 9: Podział zdarzeń na kategorie

Stosunkowo wysoka liczba przypadków nieprawidłowego przyziemienia/wypadnięć z drogi startowej w Europie (około 50% częściej niż w innych częściach świata) wymaga dalszych badań. Możliwym wyjaśnieniem jest to, że procedury zgłaszania takich zdarzenia są bardziej

rozwinięte w Europie niż w pozostałych częściach świata. Jednak w każdym przypadku należy ustanowić i utrzymywać oznaczone obszary wokół pasów startowych (np. pasy drogi startowej lub strefa bezpieczeństwa końca drogi startowej), aby zapobiec katastrofalnym skutkom wypadnięcia z drogi startowej.

2.3.1.5 Wypadki śmiertelne na lotniskach

W sumie 9 śmiertelnych wypadków na całym świecie w okresie 1996–2005 zakwalifikowano do rodzaju ADRM (Lotnisko). Dwa takie wypadki miały miejsce w Europie, jak określono poniżej w tabeli 10:

UE 27 + 4				
Rok	Rodzaj	ofiary śmiertelne ogółem	ofiary na pokładzie statku powietrznego	liczba wypadków
2000	Wypadek	113	109	1
2001	Wypadek	118	114	1

Tabela 10: Wypadki śmiertelne w Europie, na które duży wpływ miały czynniki związane z lotniskiem

Poniżej znajduje się krótkie podsumowanie wspomnianych czynników związanych z lotniskami:

25.07.2000 r. – Francja (Gonesse, Lieu patte d’Oie) – Concorde

Czynniki związane z lotniskiem: **zanieczyszczona droga startowa**, nieusunięte zanieczyszczenia z drogi startowej.

08.10.2001 r. – Włochy (port lotniczy Milano-Linate) – MD87 and Cessna Citation

Czynniki związane z lotniskiem: Normy lotniska nie odpowiadały wymogom załącznika 14 ICAO: **brak lub fatalny stan wymaganych oznaczeń, świateł i znaków, które sprawiły także trudności w ich rozpoznaniu w warunkach ograniczonej widzialności. Inne oznaczenia były nieznane operatorom. Ponadto na lotnisku nie funkcjonował sprawny system zarządzania bezpieczeństwem.**

Poniżej w tabeli 11 wymieniono pozostałych siedem śmiertelnych wypadków, które miały miejsce poza Europą w badanym okresie i co najmniej częściowo były spowodowane czynnikami lotniskowymi:

Reszta świata				
Rok	Rodzaj	ofiary śmiertelne ogółem	ofiary na pokładzie statku	liczba wypadków
1999	Wypadek	18	16	1
2000	Wypadek	86	86	2
2001	Wypadek	1	0	1
2004	Wypadek	2	2	1
2005	Wypadek	152	152	2

Tabela 11: Wypadki śmiertelne poza Europą, na które wpływ miały czynniki związane z lotniskiem

Poniżej znajduje się krótkie podsumowanie wspomnianych czynników związanych z lotniskami.

21.12.1999 r. – Gwatemala (Guatemala city) – DC10-30

Czynniki związane z lotniskiem: zabudowania mieszkalne w pobliżu drogi startowej (tj. **niedostateczne zabezpieczenie końca drogi startowej**).

25.03.2000 r. – Angola (Huambo) – Antonow 32

Czynnik związany z lotniskiem: **zły stan nawierzchni drogi startowej**.

31.10.2000 r. – Tajwan (Chiang Kai-Shek Airport) – Boeing 747-400

Czynniki związane z lotniskiem: **znaki nie odpowiadały międzynarodowym normom, brak lub niesprawność niektórych krytycznych świateł na drodze do kołowania i na drodze startowej**, brak barier lub oznakowania na początku zamkniętej drogi startowej, brak radaru naziemnego do dyspozycji ATC w celu określenia pozycji statku powietrznego.

05.01.2001 r. – Angola (Dundo) – Boeing 727-100

Czynniki związane z lotniskiem: próg drogi startowej powyżej wzniesienia terenu, **dostęp osób na teren przylegający do drogi startowej, prawdopodobnie brak ogrodzenia wokół portu lotniczego, długość drogi startowej wymusza wykonanie specyficznych manewrów przez pilota (lądować tak wcześnie jak to możliwe za progim)**.

29.06.2004 r. – Mozambique (Vilanculos a/p) – Beech 200 King Air

Czynniki związane z lotniskiem: Statek powietrzny nie osiągnął wymaganej prędkości z powodu **miękkiej nawierzchni gruntowej drogi startowej**.

23.08.2005 r. – Peru – Boeing 737-200

Czynniki związane z lotniskiem: **Brak oświetlenia drogi startowej**.

10.12.2005 r. – Nigeria – DC-9-30

Podane czynniki to m.in.: fakt **niewłączenia oświetlenia lotniskowego** mógł ograniczyć pilotowi widzenie drogi startowej. Inną przyczyną był fakt, iż statek powietrzny uderzył w wystający betonowy przepust kanalizacyjny, co spowodowało dezorientację, a następnie wybuch ognia.

2.3.1.6 Okoliczności

Przebieg wypadku opisuje się jako ciąg zdarzeń prowadzących do ostatecznego skutku. Liczba opisywanych etapów zależy od dokładności badania i rodzaju wypadku. Dla celów badawczych istotna jest bezpośrednia przyczyna stanowiąca początek przebiegu wypadku. W diagramie 5 podano informacje o najczęstszych okolicznościach wypadków na etapie podchodzenia, lądowania i startu:

9 najczęstszych okoliczności, w których dochodzi do wypadków podczas podejścia, lądowania i startu

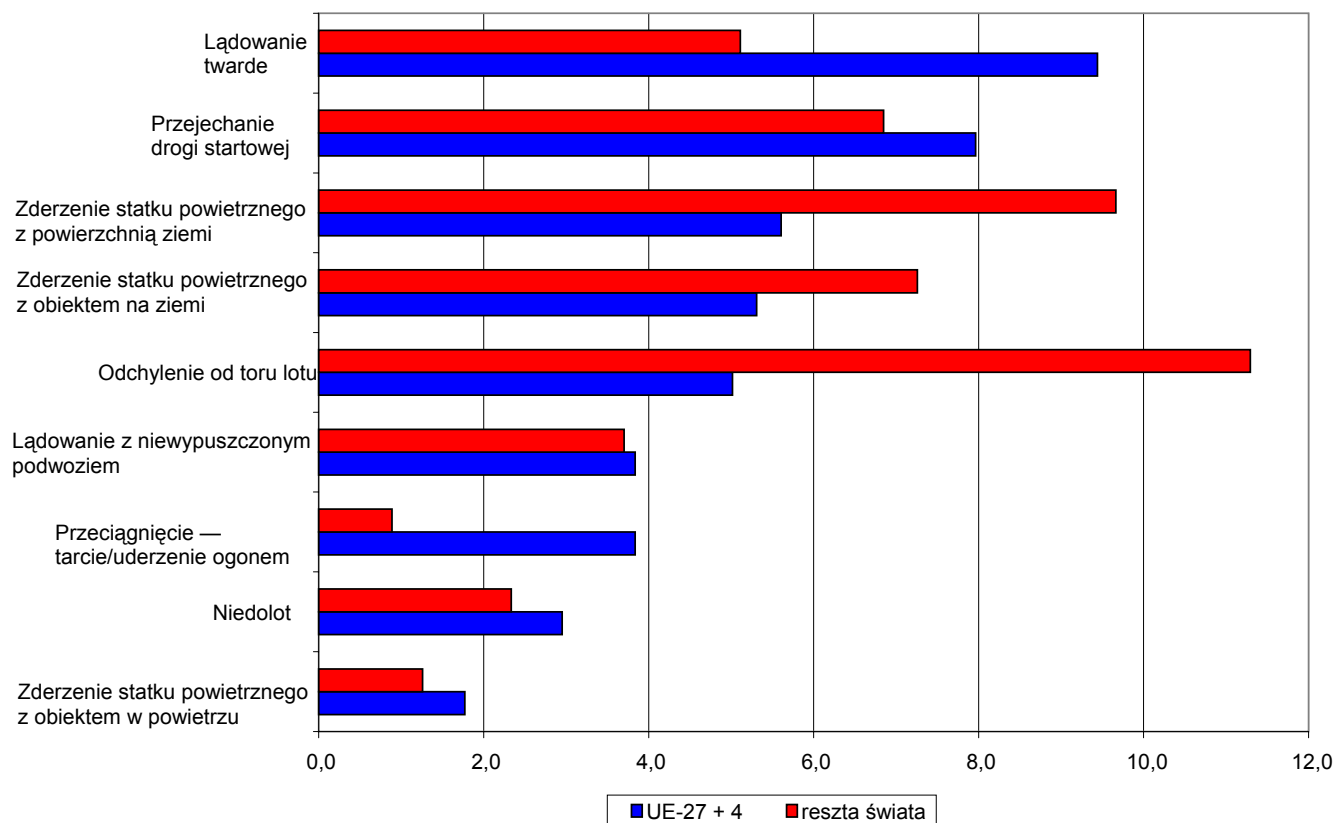


Diagram 5: 9 najczęstszych okoliczności wypadków na lotniskach lub w pobliżu lotnisk

Z danych wynika, iż w Europie jest wyższy odsetek wypadków związanych z lądowaniem twardym, przejechaniem drogi startowej i przeciągnięciami/uderzeniem ogona statku powietrznego. Odpowiada to sytuacji przedstawionej na podstawie kategorii wypadków.

Ponadto dane również świadczą o tym, że w Europie jest mniejszy odsetek wypadków związanych z utratą kontroli podczas lotu i zderzeń z powierzchnią ziemi/przeszkodami, z udziałem statków powietrznych, których certyfikowana maksymalna masa do lotu wynosi ponad 2250 kg. Roczny raport dotyczący bezpieczeństwa z 2005 r. opublikowany przez Eurocontrol poświęcony zarządzaniu ruchem lotniczym (ATM) i służbom żeglugi powietrznej (ANS) nie zawiera jednak podziału zdarzeń według masy statków powietrznych (zresztą nieistotny dla służb ruchu lotniczego). Eurocontrol stwierdza w raporcie, że liczba zderzeń z powierzchnią ziemi w locie sterowanym (CFIT) w ECAC utrzymała się na poziomie ok. 30 przypadków rocznie. Takim rodzaju wypadku w skrajnie rzadkich przypadkach ulegają statki powietrzne lądujące na drogach startowych wyposażonych w precyzyjne naprowadzanie radiowe (np. ILS) w poziome i pionie. Należy zatem zauważyć, że duże ryzyko wypadku CFIT występuje w przypadku takich dróg startowych i małych statków powietrznych, dla których technologia ILS stanowi nadmierny koszt lub zwyczajnie nie można jej zastosować.

2.3.1.7 Rodzaje zdarzeń podczas postoju i kołowania

Na diagramie 6 przedstawiono najczęstsze zdarzenia w fazie postoju i kołowania:

7 najczęstszych rodzajów wypadków podczas postoju i kołowania

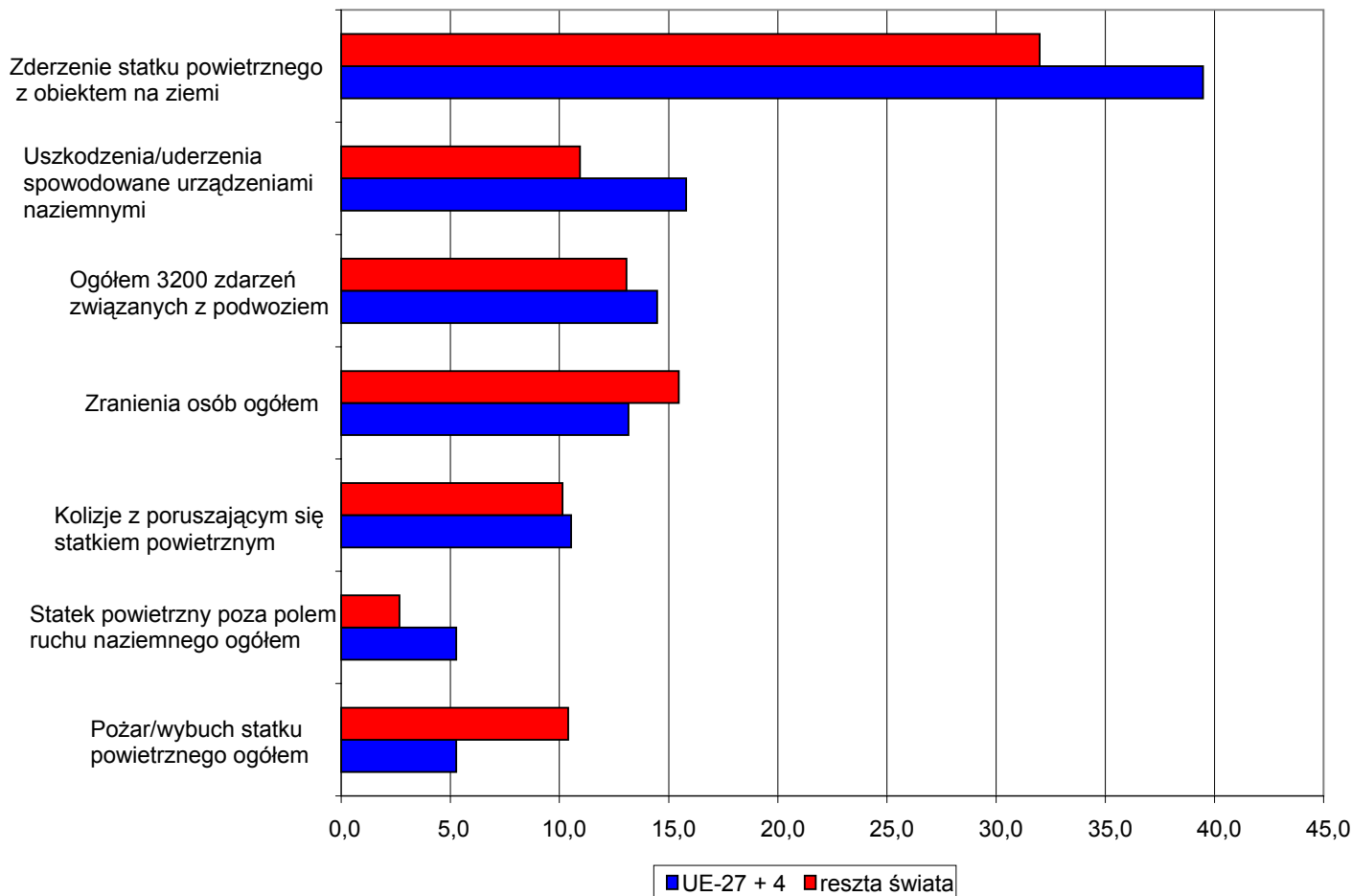


Diagram 6: 7 najczęstszych zdarzeń podczas kołowania lub postoju

Można zaobserwować, że w UE-27 + 4 najczęstszymi zdarzeniami wpływającymi na bezpieczeństwo podczas kołowania lub parkowania są kolizje z zamocowanymi elementami lub z urządzeniami naziemnymi.

Takie zdarzenia na lotniskach wiążą się także ze znacznym kosztem. Szacunkowe dane Departamentu ds. Analiz i Badań Bezpieczeństwa Agencji nie obejmują ogółu tego rodzaju kosztów, gdyż nie uwzględniono wszystkich zdarzeń wiążących się z obrażeniami ciała, co spowodowane jest ograniczonymi wymogami zgłaszania takich zdarzeń do ICAO. Wysoki jest również koszt związany z uszkodzeniami statków powietrznych, ale nie może być on oszacowany bezpośrednio przez EASA, ponieważ takie informacje nie są podawane w raportach dotyczących wypadków.

Niemniej jednak dane o bezpieczeństwie lotniczym, oprócz tych zawartych w bazach danych ICAO i EASA, dostępne są również na ogólnodostępnych stronach internetowych. Na przykład

Flight Safety Foundation⁶ (FSF: niezależna międzynarodowa organizacja o celu niezarobkowym) w 2003 r. rozpoczęła program zapobiegania wypadkom na ziemi (GAP) w związku z nasileniem się wypadków i incydentów mających miejsce na płycie lotniskowej lub drodze do kołowania. W dniu 31 lipca 2007 r. w witrynie zamieszczono podsumowanie informacji zebrane przy współpracy z IATA. FSF oszacowało w tym podsumowaniu liczbę zdarzeń naruszających bezpieczeństwo (wypadków lub incydentów) na całym świecie podczas kołowania lub postoju na około 27 000 rocznie. Liczba ta odpowiada prawie 1 zdarzeniu na 1000 odlotów. W ECAC odbywa się o około 10 000 odlotów więcej (tj. 10 milionów), można zatem oszacować, że na obszarze objętym ECAC ma miejsce około 10 000 wypadków lub incydentów rocznie na płycie lotniskowej lub podczas kołowania, co stanowi orientacyjnie 1/3 ogólnej liczby takich zdarzeń na całym świecie.

Fundacja FSF oceniła również powiązany koszt uszkodzeń (nawet drobny incydent może spowodować drogą naprawę statku powietrznego, a nawet większe koszty związane z zakłóceniem rozkładu lotów i czasem statku powietrznego na ziemi potrzebnym na naprawę) rzędu 10 miliardów USD rocznie na całym świecie, co oznacza, że średni koszt wypadku lub incydentu wynosi 370 tys. USD. Przyjmując, że 1 EUR = 1,35 USD (w 2006 r.), średni koszt jednego zdarzenia może wynosić około 270 000 EUR.

Można zatem ocenić na podstawie danych dostarczonych przez FSF całkowity roczny koszt w ramach ECAC:

$$10\,000 \text{ wypadków lub incydentów na płycie lotniskowej lub podczas kołowania} \\ \times 270\,000 \text{ EUR} = 2\,700\,000\,000 \text{ EUR} = 2,7 \text{ miliarda EUR (2006)}$$

Dane udzielone przez FSF są jednak nieoficjalne. Można więc rozsądnie założyć, że te szacunki są nawet zawyżone. Dlatego EASA przyjmuje całkowity roczny koszt pomniejszony o 30%, a mianowicie: $2700 - 30\% = 1,89$ miliarda EUR (2006) rocznie.

Ocenia się zatem, że w ramach ECAC około 75% lotów odbywa się w UE-27 + 4, a więc dla tego obszaru geograficznego należy przydzielić tylko 75% całkowitych kosztów, tj. $1,89 \times 75\% = 1,4175$ miliarda EUR (2006) rocznie.

Co najmniej 80% wyżej wymienionej wartości może odnosić do czynników związanych z lotniskami (infrastruktura, sprzęt i wszelkie operacje obejmujące obsługę naziemną), ponieważ badane zdarzenia mają miejsce tylko podczas kołowania lub postoju. W rezultacie można ocenić, że w UE-27 + 4 koszt uszkodzeń powstałych na skutek wypadków lotniczych i incydentów podczas kołowania i postoju wynosi $80\% \text{ z } 1,4175 = 1,134$ **miliarda EUR (2006 r.) rocznie.**

⁶ http://www.flightsafety.org/gap_home

2.3.1.8 Zdarzenia związane z drogą startową

Na diagramie 7 przedstawiono odsetek (na milion odlotów) wypadków związanych z drogą startową podczas fazy startu i lądowania. Wypadki związane z drogą startową obejmują na przykład wtargnięcia na drogę startową, wypadnięcia z drogi startowej i kolizje z przeszkodami na ziemi. Na diagramie porównano odsetek wypadków dla regularnych i nieregularnych przewozów lotniczych, które wydarzyły się na obszarze geograficznym Europy (m.in. w Federacji Rosyjskiej) z wypadkami w pozostałych częściach świata w latach 2000–2005. Taki zakres wybrano ze względu na dostępność danych o zagrożeniach.

Trzyletnia średnia ruchoma dotycząca Europy wskazuje na inną tendencję niż w pozostałych częściach świata. Odsetek wypadków na świecie wydaje się wzrastać, natomiast w Europie odsetek wydaje się wykazywać lekką tendencję zniżkową. Takie zjawisko może być skutkiem większego uświadomienia po tragicznym wypadku w Linate (8 października 2001 r.) oraz wprowadzenia programu EAPPRI (plan działań Eurocontrolu w celu zapobiegania wtargnięć na drogi startowe), choć nie dostępne są rzetelne dane pozwalające uzasadnić taką obserwację. Należy jednak zauważyć, że w Europie (oprócz Rosji, ale z uwzględnieniem 42 państw ECAC) wykonuje się prawie 10 milionów lotów IFR rocznie, odsetek wypadków wynoszący 1 na milion odlotów oznacza prawie 10 wypadków związanych z drogą startową (niekoniecznie śmiertelnych) na rok, co przekłada się mniej więcej na 1 wypadek miesięcznie. W związku z tym wciąż istnieje duże pole do poprawy, także w perspektywie przewidywanego stałego wzrostu ruchu lotniczego.

Odsetek wypadków związanych z drogą startową
Trzyletnia średnia ruchoma

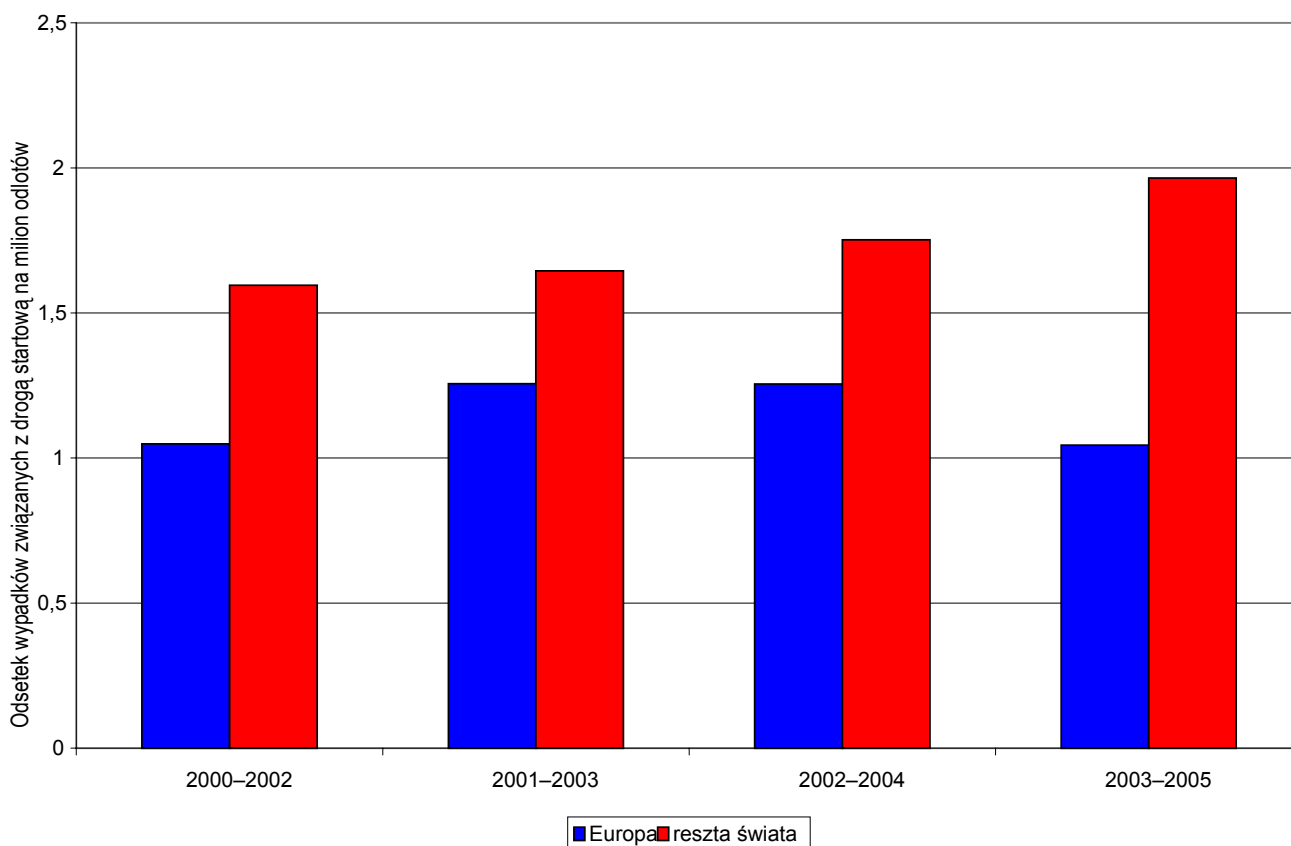


Diagram 7: Odsetek wypadków związanych z drogą startową

2.3.1.9 Statki powietrzne i śmigłowce o masie poniżej 2250 kg

W zbiorach danych ICAO dotyczących bezpieczeństwa nie są dostępne dane na temat samolotów i śmigłowców o maksymalnej masie do lotu (MTOM) mniejszej niż 2250 kg. Natomiast ECAC zbiera i gromadzi dane o takich lekkich statkach powietrznych, a także o szybowcach. Z danych ECAC wynika, iż w okresie trzech lat 2004–2006, w 34 państwach miały miejsce 2034 wypadki (tj. ok. 680 wypadków rocznie), którym uległy „małe” samoloty z napędem silnikowym lub śmigłowce, takie jakich zwykle używa się w lotnictwie ogólnym na małych lotniskach użytku publicznego. Z tych 2034 wypadków 183 wypadki miały miejsce w trakcie postoju statków powietrznych, 387 wypadków – podczas startu i 793 wypadki – podczas lądowania. Ogółem w tych wypadkach śmierć poniosły 494 osoby (ok. 167 rocznie). Należy zauważyć, że podana liczba ofiar śmiertelnych zwykle nawet przewyższa roczną liczbę ofiar śmiertelnych w handlowym transporcie lotniczym w UE, nawet jeżeli ta pierwsza jest mniej znana ogółowi, gdyż wypadki małych statków powietrznych nie wzbudzają dużego zainteresowania mediów. Przewiduje się, że pojawienie się w przyszłości bardzo lekkich samolotów odrzutowych spowoduje skomplikowane i szybkie operacje nawet na małych lotniskach użytku publicznego. Jeżeli takie operacje obejmują loty dyspozycyjne, należą one do handlowego transportu lotniczego. W związku z wyżej wspomnianymi danymi i przewidywanymi zmianami nie można zignorować bezpieczeństwa lotnictwa lekkiego wykorzystującego małe lotniska.

2.3.1.10 Streszczenie analizy bezpieczeństwa lotnisk

W okresie od 1 stycznia 1996 r. do 31 grudnia 2005 r. **na lotniskach lub w pobliżu lotnisk** w Europie doszło do około **413 wypadków** statków powietrznych o certyfikowanej maksymalnej masie do startu powyżej 2250 kg. Tylko w okresie trzech lat 2004–2006, całkowita liczba wypadków lżejszych samolotów na lotniskach lub w ich pobliżu wyniosła 1318. W tych wypadkach **śmierć poniosły 743 osoby** (ok. 75 rocznie), poważne obrażenia odniosło 125 osób, a 242 osoby odniosły lekkie obrażenia w wypadkach statków powietrznych o większej masie. Większość z około 167 ofiar śmiertelnych rocznie w wypadkach lekkich samolotów również miała miejsce na lotniskach lub w ich pobliżu. Zdarzenia związane jedynie z lekkimi obrażeniami nie podlegają zgłoszeniu i nie są uwzględniane. Wyżej wymieniona liczba lekkich obrażeń pochodzi z informacji o wypadkach podlegających zgłoszeniu.

Departament ds. Analiz i Badań Bezpieczeństwa Agencji ocenił, że sam całkowity **koszt związany z ofiarami śmiertelnymi/obrażeniami** w latach 1996–2005 wyniósł 1,5 miliarda EUR na 10 lat, co daje **150 milionów EUR rocznie**.

Fakt, że 75% wszystkich wypadków zdarza się na lotniskach lub w ich pobliżu stanowi wyraźny sygnał, że regulacje powinny uwzględniać nie tylko aspekty eksploatacji statków powietrznych, ale także aspekty sektora transportu lotniczego związane z ruchem lotniczym i zarządzaniem lotniskami.

Pod względem ekonomicznym nie wszystkie koszty związane z ofiarami wypadków można odnosić do czynników lotniskowych, ponieważ przyczyną wypadków mogły być operacje lotnicze, zarządzanie ruchem lotniczym i aspekty techniczne statku powietrznego. Aby ocenić odsetek tych kosztów powstałych na skutek czynników lotniskowych, należałoby dokonać dokładniejszej analizy, która mogłaby okazać się nieproporcjonalna w kontekście niniejszej OSR. W związku z tym rozsądnie przyjęto, że jedynie 20% całkowitych kosztów powstało na skutek **czynników lotniskowych, tj. 30 milionów EUR (2006)/rocznie**.

Powyższą wartość należy **zsumować z kosztem 1,134 miliarda EUR rocznie** związanym z uszkodzeniami spowodowanymi podczas kołowania lub postoju, określonym powyżej w pkt 2.3.1.7.

W rezultacie można oszacować, że koszt wypadków i incydentów lotniczych spowodowanych czynnikami lotniskowymi (infrastruktura, urządzenia, operacje)

w UE-27 + 4, w przypadku statków powietrznych o maksymalnej masie do lotu powyżej 2250 kg wynosi około 1,164 miliarda EUR (2006) w skali roku. Ponadto trzeba uwzględnić liczbę ofiar wypadków związanych z małymi samolotami w perspektywie rozpowszechnienia operacji bardzo lekkich samolotów odrzutowych.

2.3.2 Ramy regulacyjne

2.3.2.1 Globalne ramy regulacyjne: ICAO

Globalne ramy regulacyjne bezpieczeństwa lotniczego zostały ustanowione przez ICAO na podstawie konwencji podpisanej w Chicago w 1944 r. Do ICAO należą wszystkie państwa Unii Europejskiej (UE-27), a także Islandia, Norwegia i Szwajcaria. Zbiór zasad, norm i zalecanych praktyk ICAO (SARP) zawarty jest w *załącznikach* do wspomnianej konwencji, której postanowienie art. 44 stanowi, że przepisów i systemów lotniczych nie wdraża się, jeżeli nie są one przedmiotem normalizacji ICAO. Choć czasami naruszano tę zasadę, to jest ona podstawą tworzenia ram globalnej interoperacyjności. Należy jednak zauważyć, że ta zasada określa techniczną i eksploatacyjną interoperacyjność z pominięciem przepisów dotyczących organizacji, które nabrały pierwszorzędного znaczenia w europejskim prawodawstwie w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego.

Ponadto nie można uznać ICAO za prawdziwy organ regulacji bezpieczeństwa systemu transportu lotniczego. W rzeczywistości w podstawowych przepisach EASA bezpieczeństwo lotnictwa obejmuje trzy główne zadania: tworzenie regulacji, certyfikację/nadzór/kontrolę i normalizację, natomiast głównym zadaniem ICAO jest tworzenie regulacji. Dwa pozostałe zadania, pomimo globalnego programu kontroli (np. USOAP), stanowią głównie nieskoordynowane krajowe zadania w strukturze ICAO.

Rzeczywiste wdrożenie norm i zalecanych praktyk ICAO uzależnione jest od decyzji władz krajowych. Dane państwo może uwzględnić normę w porządku prawnym, ale może też według uznania powiadomić ICAO o różnicach w regulacji. Odstępstwa od zalecanych praktyk nie wymagają nawet żadnej notyfikacji. W rzeczywistości cały materiał regulacyjny dostarczony przez ICAO nie ma w państwach wiążącej mocy prawnej, nie jest jednolicie interpretowany ani stosowany, nie jest odnoszony bezpośrednio do osób prawnych lub fizycznych.

W państwach UE-27 + 4 istnieje więc nie tylko niejednolity stan ochrony obywateli w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego, lecz także powstają nierówne warunki konkurencji na rynku wewnętrznym.

Innymi słowy, pomimo że załączniki ICAO, w tym załącznik 14 dotyczący lotnisk, często zawierają prawidłowe przepisy techniczne i eksploatacyjne, dzięki którym możliwy był rozwój lotnictwa cywilnego na całym świecie w ostatnich sześciu dekadach, w ramach ICAO występują następujące zasadnicze braki:

- Żadne przepisy nie mają wiążącej mocy prawnej;
- 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 planach czasowych i powielanie pracy.

2.3.2.2 Regulacja i normalizacja w Europie

Państwa Europy należą nie tylko do ICAO, ale również są członkami innych organizacji lotnictwa, np. ECAC, JAA, Eurocontrol czy GASR.

Członkami Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego (ECAC) są 42 państwa, w tym wszystkie państwa UE-27. Celem organizacji jest wspieranie ciągłego rozwoju bezpiecznego, wydajnego i trwałego europejskiego systemu transportu lotniczego. ECAC wydaje *rezolucje, zalecenia i deklaracje polityczne*, które powinny wdrożyć państwa członkowskie ECAC. Dlatego ECAC, w odróżnieniu od ICAO, nie jest nawet organem prawodawczym.

Zrzeszenie Władz Lotniczych (JAA) było organem stowarzyszonym ECAC. Powierzono mu zadanie sporządzenia przepisów i JAA rzeczywiście opracowało wymagania bezpieczeństwa lotniczego JAR w dziedzinie projektowania i produkcji statków powietrznych, eksploatacji i konserwacji statków powietrznych oraz licencjonowania personelu lotniczego. Wymogi JAR, podobnie jak SARP ICAO, nie miały jednak wiążącej mocy prawnej do czasu dokonania transpozycji dokonanej przez państwa do swoich systemów prawnych. Obecnie prace nad przekazaniem Agencji dotychczasowych funkcji JAA znajdują się na zaawansowanym etapie.

Zadania Eurocontrolu (w którego skład wchodzi aktualnie 38 państw, łącznie z Czarnogórą) polegają głównie na świadczeniu usług, wykonywaniu funkcji centralnych, szkoleniu, badaniach, a także planowaniu wspólnych programów rozwoju i zarządzaniu tymi programami. Niemniej jednak przed rokiem 2004 Eurocontrol pełnił również funkcję prawodawczą (tzn. przyjmował i publikował wymagania Eurocontrolu w zakresie przepisów bezpieczeństwa, ESARR) w podobny sposób, co ICAO i JAA. Innymi słowy, pomimo że funkcja prawodawcza, tj. przyjmowanie decyzji mających obowiązywać państwa członkowskie Eurocontrolu, jest domeną stałego komitetu Eurocontrolu, to w rzeczywistości nie istnieją mechanizmy wdrażania przepisów, gdyż organizacja ma charakter międzyrządowy.

Po przyjęciu przez europejskiego prawodawcę pakietu legislacyjnego dotyczącego Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, Eurocontrol przyjął zadanie wspierania Komisji Europejskiej w opracowywaniu przepisów wykonawczych w dziedzinie ANS i ATM na podstawie „mandatów” udzielonych przez Komisję.

Ponadto Eurocontrol nigdy nie był uprawniony do wydawania certyfikatów systemów ani do zatwierdzania organizacji (zwłaszcza do zatwierdzania systemów zarządzania bezpieczeństwem).

W 1996 r. niektóre państwa europejskie ustanowiły Grupę Regulatorów Bezpieczeństwa Lotnisk (GASR), dobrowolną organizację bez formalnego charakteru instytucjonalnego, która poprzez wspólną współpracę dąży do harmonizacji regulacji bezpieczeństwa lotnisk w zakresie infrastruktury lotniskowej, jak i eksploatacji statków powietrznych. Cele, charakter prawny i działania GASR, która obecnie liczy 28 państw członkowskich, są podobne do działalności ICAO, JAA i Eurocontrol w dziedzinie regulacji bezpieczeństwa.

Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie zasady, normy lub wymagania przyjęte przez wyżej wymienione organizacje międzyrządowe nie są bezpośrednio stosowane do czasu ich transpozycji na poziomie krajowym.

Żadna z tych organizacji nie jest uprawniona do wydawania certyfikatów lub zatwierdzeń ani nie ma uprawnień wykonawczych w następstwie inspekcji standaryzacyjnych. Natomiast EASA wykonuje trzy główne zadania na podstawie rozporządzenia podstawowego 1592/2002:

- a) Tworzenie przepisów, w tym przygotowywanie opinii skierowanych do Komisji, które prowadzą do bezpośredniego stosowania przepisów wykonawczych mających wiążącą moc prawną na całym terytorium UE-27 + 4, bez konieczności ich transpozycji na poziomie krajowym;
- b) Wydawanie certyfikatów lub zatwierdzeń (w przypadkach określonych w rozporządzeniu podstawowym), bezpośrednio lub za pośrednictwem właściwych organów władz lotniczych powołanych na poziomie krajowym;
- c) prowadzenie kontroli jakości i inspekcji standaryzacyjnych we właściwych władzach lotniczych i przekazywanie informacji Komisji mającej uprawnienia wykonawcze.

W 2003 r. Agencja przyjęła odpowiedzialność za zdatność do lotu i zgodność produktów lotniczych ze środowiskiem. Obecnie trwają prace nad wnioskiem⁷ rozszerzenia kompetencji Agencji o operacje lotnicze, personel lotniczy i bezpieczeństwo przewoźników państwa trzeciego w ramach procedury współdecydowania.

Zakładając pozytywny wynik tej procedury, w UE-27 + 4:

- regulacja bezpieczeństwa w wybranych dziedzinach lotnictwa będzie stanowić część porządku prawnego UE (tj. brak konieczności transpozycji rozporządzeń do przepisów krajowych; przydzielenie zadań wykonawczych, tam gdzie to stosowne, na poziomie centralnym, krajowym i lokalnym);
- ATM i ANS będą przedmiotem regulacji w ramach Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, której cechy jednak dokładnie nie odpowiadają rozporządzeniu podstawowemu EASA;
- ale prawna regulacja bezpieczeństwa lotnisk wciąż będzie wchodziła w zakres zadań krajowych, aczkolwiek będzie oparta na międzynarodowych normach i wymogach opracowanych przez niektóre organizacje (np. ICAO, GASR).

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.

Wiąże się to z tym, iż część interesariuszy uznała niektóre przepisy ICAO (szczególnie w dziedzinie lotnisk) za raczej nieaktualne, gdyż przedmiot tychże przepisów stanowią głównie urządzenia (oświetlenie, pasy na drodze startowej itp.), a pomija się w nich bardziej „delikatne” aspekty, takie jak operacje, procedury i procesy nadzoru, które nabierają teraz znaczenia.

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 przedsiębiorstwem 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;
- Agencja Eurocontrol powinna opracować wytyczne w sposób zharmonizowany w celu wspierania skutecznego wdrażania zarządzania zmianami. Wymagana jest przy tym zgodność z obowiązującym europejskim prawodawstwem w dziedzinie lotnictwa cywilnego i wymogami bezpieczeństwa zapewniającymi ujednolicenie regulacji.

Agencja wnosi zatem, że wyżej wymienione zalecenia sformułowane przez SESAR potwierdzają istnienie niespójnej regulacji. Ponadto oczywiste jest, że proponowany organ regulacyjny powinien

⁷ KOM (2005) 579 wersja ostateczna z dnia 16 listopada 2005 r. przyjęta przez Komisję Europejską.

być jedyny w swoim rodzaju, a dla Eurocontrol nie przewiduje się funkcji regulacyjnej.

Podobnie grupa wysokiego szczebla ustanowiona pod koniec 2006 r. przez komisarza ds. transportu Jacquesa Barrota, w zaleceniu nr 1 zawartym w sprawozdaniu końcowym przedstawionym w 2007 r. zasugerowała, że niespójność 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 świadczenia usług, 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 EASA. W końcu w zaleceniu nr 8 grupa zwróciła się do Komisji z wnioskiem o uprawnienie EASA do pełnienia roli jednolitego instrumentu regulacji bezpieczeństwa lotniczego, łącznie z lotniskami i ATM. **Podsumowując: problemy wynikające z obecnie niespójnych ram regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa i minusów prawnych podejścia międzyrządowego zostały zauważone nie tylko przez Agencję, ale również przez interesariuszy, SESAR i grupę wysokiego szczebla.**

2.3.3 Organizacje i procesy na szczeblu krajowym

2.3.3.1 Rozdzielenie nadzoru bezpieczeństwa

Jak przedstawiono poniżej na diagramie 8, członkami Grupy Regulatorów Bezpieczeństwa Lotnisk (GASR) jest obecnie 28 państw:

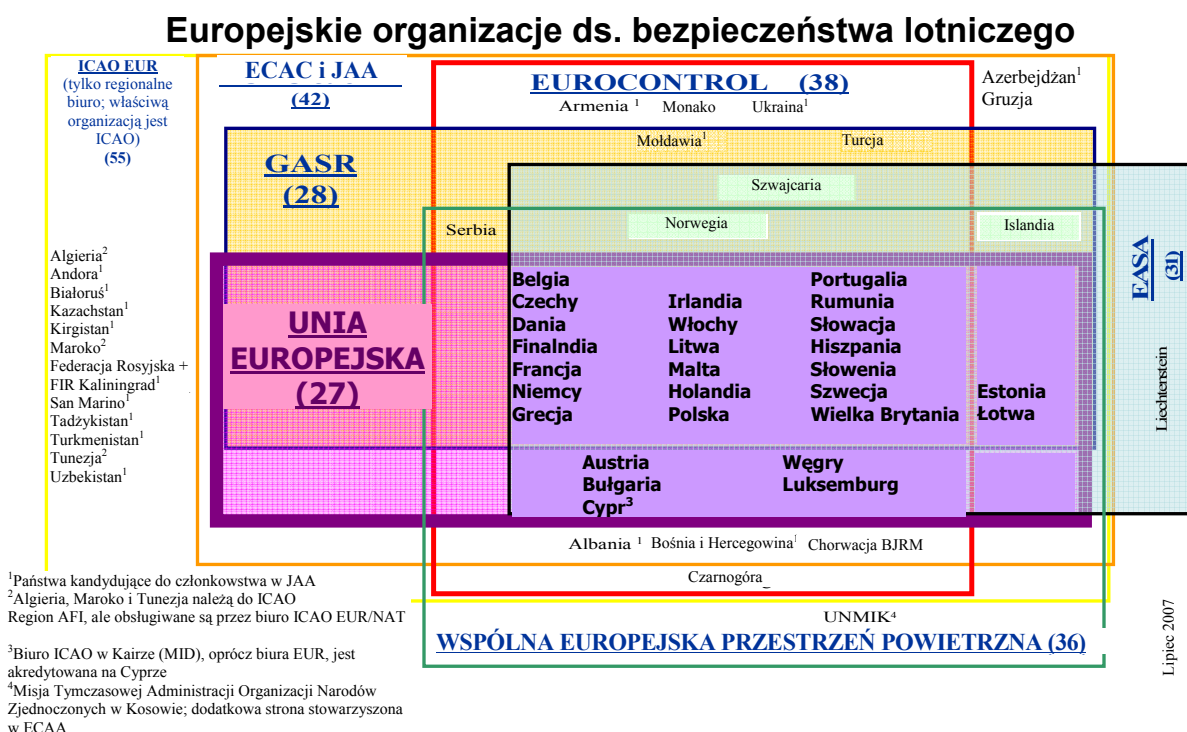


Diagram 8: Członkostwo w GASR na tle innych europejskich organizacji

25 państw GASR należy również do UE-27 + 4, tzw. systemu EASA. W skład EASA wchodzi jednak 31 państw. Wśród 6 państw⁸ będących członkami systemu EASA, a nienależących do GASR, w jednym przypadku (Cypr) Ministerstwo Transportu jest również odpowiedzialne za zarządzanie portami lotniczymi i ich funkcjonowanie. W trakcie przygotowywania niniejszej OSR nie uzyskano żadnych informacji świadczących o tym, że w danym państwie istnieje oddzielna służba ds. nadzoru bezpieczeństwa lotnisk. W związku z tym w pkt 2.8 poniżej przeanalizowano potencjalne skutki proponowanej polityki.

2.3.3.2 Funkcje operacyjne pełnione przez władze publiczne

W 2007 r. GASR przeprowadziła badanie sondażowe wśród swoich 28 członków na temat sposobów organizacji branży lotniskowej na kontynencie. Wyniki badania wskazały w szczególności, że w wielu przypadkach władze publiczne (ministerstwo transportu, władze miejskie i regionalne), organizacje interesu publicznego (np. izby handlowe) lub przedsiębiorstwa państwowe są odpowiedzialne za funkcjonowanie lotnisk i zarządzanie nimi, a w innych przypadkach władze są odpowiedzialne za wykonywanie konkretnych działań związanych z proponowanymi podstawowymi wymogami bezpieczeństwa lotnisk.

Poniżej w tabeli 12 opisano najważniejsze wyniki wspomnianego badania; niektóre z nich wymagały uwzględnienia w niniejszej ocenie:

Jaki podmiot jest odpowiedzialny za wykonywanie niektórych działań na lotniskach				
Kategoria	Główne ustalenie GASR	Powiązane podstawowe wymogi	Potrzeba analizy skutków	
			T/N	Uwagi
Operacje lotniskowe	Wykonywane przez różne podmioty w różnych przypadkach, np. przez: <ul style="list-style-type: none"> • samorząd regionalny • władze miejskie • izbę handlową • przedsiębiorstwo publiczne • przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne 	Część B	Nie	Podstawowe wymogi są niezależne od charakteru prawnego zarządzającego lotniskiem
	Bezpośrednia odpowiedzialność państwa: <ul style="list-style-type: none"> • Estonia (niektóre lotniska) • Włochy (nieliczne przypadki) • Norwegia (niektóre) • Szwecja (niektóre) • Grecja (nie wszystkie) 	Część B	Tak	Jedynie w przypadku, gdy funkcja nadzoru nie jest niezależna (pkt 2.8). Nie dotyczy żadnego państwa należącego do GASR. Wśród UE-27 + 4 wpływowi może ewentualnie podlegać tylko jedno państwo (Cypr).
Lotniskowy plan działania w sytuacjach zagrożenia	Okazuje się, że w niewielu przypadkach plan włączono do planu działania w sytuacjach zagrożenia dla środowiska lokalnego, np. w DK, EE, FR (Préfet), LT.	B.1.f	Nie	Zarządzający lotniskiem zawsze bierze udział w działaniach i powinien mieć gotowe procedury działania w sytuacjach zagrożenia.
	W kilku przypadkach odpowiedzialność ponoszą władze, a nie zarządzający (np. Włochy)			
Plan działania w sytuacjach zagrożenia dla środowiska lokalnego	Wymagany już w większości państw	C.3	Nie	Już wdrożony w większości przypadków
Służby ratowniczo-gaśnicze na lotnisku	W większości przypadków zapewnione przez zarządzających w dużych portach lotniczych. Wyjątki: Grecja i Włochy.	B.1.g	Nie	Podstawowe wymogi zobowiązują zarządzającego do „wykazania”.

⁸ Austria, Bułgaria, Cypr, Węgry, Liechtenstein i Luksemburg.

Tabela 12: Streszczenie sondażu przeprowadzonego przez GASR (2007 r.)

Podsumowując — w niniejszej OSR należy uwzględnić jedynie konieczność ustanowienia (przynajmniej na poziomie operacyjnym) oddzielnej służby nadzoru bezpieczeństwa.

2.3.3.3 Obecne prace dotyczące nadzoru bezpieczeństwa lotnisk

W 2006 r. służby Komisji przy pomocy współpracowników z Grupy Regulatorów Bezpieczeństwa Lotnisk (GASR) zebrały pewne informacje na temat całkowitej ilości pracy niezbędnej dla całego zakresu działań regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa lotnisk.

Lp.	Państwo	Lotniska certyfikowane (lub wkrótce planowane do objęcia certyfikacją)	Pełne etaty (FTE)		
			Polityka i regulacja	Certyfika- cja i nadzór	Liczba pracowni- ków ogółem
1	Belgia	6	1	4	5
2	Czechy	9	0,5	1,5	2
3	Dania	36	1	5	6
4	Estonia	11	2	2	4
5	Finlandia	28	1	3	4
6	Francja	70	7	122	129
7	Irlandia	28	1	2	3
8	Włochy	50	10	25	35
9	Łotwa	8	0,5	1,5	2
10	Holandia	14	10	6	16
11	Portugalia	50	1	5	6
12	Rumunia	33	5	8	13
13	Słowacja	8	1	2 + 1	4
14	Słowenia	67	0,5	2	2,5
15	Hiszpania	42	3	7	10
16	Szwecja	99	4	8	12
17	Wielka Brytania	142	6	14	20
	OGÓŁEM	701	54,5	219	273,5

Informacje te, potwierdzone przez współpracowników GASR, znajdują się poniżej w tabeli 13:

Tabela 13: Obecna liczba pełnych etatów na potrzeby regulacji bezpieczeństwa lotnisk

Powyższe dane w tabeli 13 są przybliżone i częściowe. Obejmują one jednak niektóre sytuacje, np. w „małych” lub „dużych” państwach, a także różne tradycje kulturowe. Ogólnie uważa się więc, że **takie dane stanowią dostateczną próbę do oszacowania liczby pełnych etatów na potrzeby regulacji bezpieczeństwa lotnisk w ramach obowiązującego prawodawstwa w UE-27 + 4**, tak jak tego wymaga niniejsza OSR zgodnie z zasadą proporcjonalnej analizy.

Na przykład w Wielkiej Brytanii obecnie istnieje 6 pełnych etatów na potrzeby polityki i regulacji w zakresie bezpieczeństwa lotnisk. Podobna liczba etatów istnieje we Francji. W skrajnym przypadku jedynie dwóch pracowników jest zatrudnionych w litewskim urzędzie CAA ds. regulacji bezpieczeństwa lotnisk (regulacja, certyfikacja i stały nadzór). Ocenia się, że w „małym” państwie wymagane nakłady na regulacje lotnisk mogą odpowiadać tylko około 0,5 etatu rocznie. Z kolei przeciętna liczba etatów potrzebnych do regulacji bezpieczeństwa lotnisk wyniosła około 54,5 w 17 państwach, co równa się 3,2 etatu na państwo. Zatrudnienie w tym samym średnim wymiarze 3,2 etatu w każdym państwie UE-27 + 4 da **w sumie**

99 pełnych etatów na potrzeby regulacji bezpieczeństwa lotnisk na poziomie całego kontynentu.

Około 219 FTE wykorzystywano do certyfikacji i nadzoru 701 lotnisk w 17 państwach. Średnia liczba etatów dla właściwych władz niezbędna do certyfikacji i nadzoru niewiele ponad 3 lotnisk w ramach obowiązującego prawodawstwa wynosi więc jeden ($701/219 = 3,2$). W dalszej części niniejszej OSR wartość **3,2 lotniska na inspektora można uznać za obecny „wskaźnik wydajności”**.

Można zastosować ekstrapolację tych danych na wszystkie państwa UE-27 + 4, przyjmując dla każdego państwa 41 lotnisk (które będą certyfikowane), tj. $701/17$, co daje w sumie 1271 dla danego terytorium. Dzieląc ten wynik przez 3,2 uzyskuje się 400 niezbędnych FTE.

W niniejszej OSR stosowane są zatem następujące wartości szacunkowe będące „wartością bazową” (tj. odnośnie do obecnej sytuacji), na podstawie której oceniane będą skutki możliwych przyszłych opcji:

- **99 pełnych etatów na potrzeby regulacji w ramach obecnego prawodawstwa (tj. równoległa transpozycja międzynarodowych wymagań do prawa poszczególnych państw);**
- **1 pełny etat na potrzeby certyfikacji i nadzoru 3,2 lotnisk w ramach obecnych przepisów (tj. kontrola operacji i zarządzania na każdym lotnisku), co oznacza 400 pełnych etatów w UE-27 + 4.**

2.3.4 Wnioski i uzasadnienie działań UE

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

- poprawy bezpieczeństwa w portach lotniczych lub w ich pobliżu, gdzie w ostatniej dekadzie miało miejsce około 75% wszystkich wypadków lotniczych, w których tylko w Europie śmierć poniosły 743 osoby;
- poprawy bezpieczeństwa również na lotniskach użytku publicznego używanych przez lotnictwo ogólne, na których roczna liczba ofiar śmiertelnych jest zbliżona, jeśli nie większa, do liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach dużych statków powietrznych w handlowym transporcie lotniczym;
- ograniczenia kosztów wypadków i incydentów lotniczych powstałych przynajmniej częściowo na skutek czynników lotniskowych (infrastruktura, urządzenia, operacje) w UE-27 + 4, które można oszacować na 1,164 miliarda EUR (2006) rocznie;
- rozwoju jednolitych i spójnych ram regulacyjnych bezpieczeństwa dla państw UE-27 + 4, wyraźnie oddzielonych od świadczenia usług i niezależnych dochodzeń w sprawie wypadków, a także od innych form regulacji lub interwencji publicznej (np. funduszy i finansowania);
- stworzenia mocniejszych, bardziej spójnych i jednolitych podstaw ram regulacyjnych niż przepisy i normy przyjęte i opublikowane przez organizacje międzyrządowe;
- Wsparcia ogólnoeuropejskiego projektu SESAR od chwili jego rozpoczęcia, dzięki współpracy z jednolitym organem regulacyjnym ds. bezpieczeństwa;
- Osiągnięcie efektów ekonomii skali w regulacji bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk wymagającej obecnie 99 FTE w ogólnym kontekście racjonalizacji kosztów regulacji bezpieczeństwa.

2.4 Cele i wskaźniki

2.4.1 Cele

Planowane rozszerzenie systemu EASA odnosi się w kontekście lotnisk do problemów związanych z obecną organizacją regulacji bezpieczeństwa oraz do braku normalizacji w zakresie nadzoru bezpieczeństwa sprawowanego 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 bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk określono poniżej w pkt 2.4.2–2.4.5.

2.4.2 Cele ogólne

Ogólne społeczne cele Komisji Europejskiej opisane w programie prac i rocznej strategii politycznej Komisji⁹, oparte z kolei na strategii lizbońskiej są następujące:

- wprowadzenie Europy na drogę *dobrobytu*, który nie tylko rozwija rynek wewnętrzny (co sprzyja mobilności zawodowej) na zasadach uczciwej konkurencji, ale też przyczynia się do wzrostu wydajności i efektywności systemu transportu, wspierania SESAR, jak również do zmniejszenia kosztów wypadków i incydentów oraz zmniejszenia kosztów związanych z regulacją bezpieczeństwa (ekonomia skali w kontekście regulacji będzie orientacyjnie proporcjonalna do liczby lotnisk podlegających prawodawstwu UE);
- wzmocnienie zaangażowania Europy w ideę *solidarności*, co oznacza zapewnienie obywatelom jednakowego poziomu ochrony na całym terytorium UE-27 + 4, uwzględniając też wszystkich operatorów statków powietrznych używających lotnisk użytku publicznego;
- zwiększanie *ochrony* obywateli w zakresie *bezpieczeństwa*, a także zwiększenie bezpieczeństwa transportu;
- przedstawianie i propagowanie tych celów poza granicami UE poprzez *akcentowanie obecności na świecie* lub, podobnie jak w przypadku systemu EASA (tj. UE-27 + 4, ale otwartego dla nowych członków), poprzez wdrażanie przepisów UE w państwach sąsiedzkich.

2.4.3 Cele szczegółowe

Cele szczegółowe związane są z celami transportu lotniczego, do których przyczyniają się także inne inicjatywy, jak np. Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna. Dokładniej rzecz ujmując, cele szczegółowe można określić na podstawie białej księgi na temat europejskiej polityki transportowej opublikowanej w 2001 r. oraz towarzyszącego mu sprawozdania okresowego¹⁰ opublikowanego w 2006 r. Właściwie rozszerzenie systemu EASA jest ściśle powiązane z niektórymi z tych celów szczegółowych. Poniżej opisano odpowiednie cele:

⁹ Zob.: http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm

¹⁰ KOM (2006) 314 wersja ostateczna z dnia 22 czerwca 2006 r. — „Utrzymać Europę w ruchu — zrównowazona mobilność dla naszego kontynentu” zamieszczony na stronie http://ec.europa.eu/transport/transport_policy_review/doc/2006_3167_brochure_pl.pdf

- dostępność rozwiązań transportowych przystępnych cenowo i o wysokiej jakości, opartych na wspólnych zasadach, jednolicie zastosowanych i obejmujących wszystkie dziedziny lotnictwa przyczynia się do realizacji swobodnego przepływu ludności, towarów i usług;
- zapewnienie wysokiego poziomu mobilności również przedsiębiorstwom, co oznacza jednakowe warunki na rynku wewnętrznym, na którym nie istnieją żadne przeszkody utrudniające zakładanie lub rozwój przedsiębiorstw we wszystkich państwach UE-27 + 4;
- promowanie jednakowych minimalnych norm pracy, w tym podnoszenie kwalifikacji pracowników;
- dbanie o ochronę i bezpieczeństwo pasażerów i obywateli, a także redukcja kosztów związanych z wypadkami i incydentami podczas kołowania i postoju; bezpieczeństwo jest właśnie podstawowym celem proponowanej inicjatywy;
- zwiększenie efektywności i poziomu zrównoważenia sektora transportowego, w tym ekonomia skali i racjonalizacja kosztów sektora publicznego (np. kontrola całkowitej liczby FTE potrzebnych w sektorze publicznym; przeniesienie przepisów technicznych na specyfikacje wspólnotowe; instytucje oceniające dla mniejszych przedsiębiorstw itp.);
- Wprowadzanie innowacji (np. nawigacji satelitarnej) mogących zwiększyć ochronę obywateli, a przy tym zredukowane koszty związanych z ich wprowadzeniem (np. zredukowane urządzenia naziemne);
- Wspieranie rozwoju techniki poprzez redukcję niepotrzebnych ograniczających przepisów;
- Obecność UE wśród światowych liderów poprzez udział w międzynarodowych organizacjach i zwiększanie zakresu stosowania określonego prawodawstwa UE.

2.4.4 Cele operacyjne

Przewidywane cele rozszerzenia systemu EASA oczywiście ściśle wiążą się z problemami analizowanymi wcześniej w pkt 2.3. Wybrana polityka ma właśnie rozwiązać lub złagodzić istniejące problemy i doprowadzić do poprawy. Takie cele również ściśle łączą się z oddziaływaniem i oczekiwanymi skutkami interwencji, które następnie można monitorować i poddać ocenie *ex post* (tzn. odpowiadając na pytanie: „czy skutkiem interwencji było osiągnięcie celów określonych na początku?”).

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 EASA 1592/2002 dokonywane przez europejskiego prawodawcę;
- publikacja wspólnych przepisów wykonawczych dotyczących lotnisk i zarządzających lotniskami, a także publikacja specyfikacji wspólnotowych;
- ustanowienie działającej organizacji;
- stały monitoring bezpieczeństwa lotnisk;
- ustanowienie ścisłych kontaktów z SESAR;
- pojawienie się na rynku zarządzających lotniskami posiadających pojedynczy certyfikat i kierujących więcej niż jednym lotniskiem;
- ustanowienie i wprowadzenie inspekcji standaryzacyjnych w dziedzinie lotnisk.

2.4.5 Wskaźniki

Można odpowiednio wyróżnić trzy poziomy wskaźników:

- Wskaźniki *wpływu*: wyrażone jako pożądany główny wpływ na społeczeństwo. Zwykle są określane przez wskaźniki globalne i mogą na nie wpływać inne wskaźniki lub polityki (np. bezpieczeństwo lotnicze); w niektórych przypadkach trudno będzie, jeżeli jest to w ogóle możliwe, odnieść takie rezultaty do rozszerzenia systemu EASA o lotniska;
- Wskaźniki *rezultatów*: 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 (np. polityka Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej również dążąca do poprawy bezpieczeństwa lotniczego);
- Wskaźniki *wyników*: 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 tabeli 14 opisano wskaźniki wpływu powiązane z celami ogólnymi i zaproponowane przez Agencję:

Określone problemy	Ogólne cele	Wskaźniki wpływu
Potrzeba poprawy bezpieczeństwa lotniczego na lotniskach lub w ich pobliżu.	<i>Ochrona</i> obywateli: bezpieczeństwo transportu i bezpieczeństwo lotnicze.	Bezpieczeństwo na wszystkich lotniskach użytku publicznego.
Zmniejszenie kosztów wypadków lotniczych spowodowanych przynajmniej częściowo czynnikami lotniskowymi.	<i>Dobrobyt</i> : zmniejszenie kosztów wypadków lotniczych spowodowanych przynajmniej częściowo czynnikami lotniskowymi.	Koszt uszkodzeń na skutek wypadków i incydentów podczas kołowania i postoju.
Konieczność zintegrowania ram regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa.	<i>Akcentowanie obecności na świecie</i> ;	Wpływanie na przegląd załącznika 14 ICAO.
	<i>Rozwinięcie</i> systemu EASA poza UE-27 + 4.	Nowe państwa przystępujące do EASA.
Konieczność oparcia ram regulacyjnych na mocnych podstawach prawnych.	<i>Dobrobyt</i> : tworzenie rynku wewnętrznego i wspieranie mobilności zawodowej.	Pojawienie się zarządzających wieloma lotniskami. Wprowadzenie wspólnych systemów kompetencyjnych dla personelu lotniskowego wykonującego zadania związane z bezpieczeństwem lotniczym.
	<i>Solidarność</i> : zapewnienie obywatelom jednakowego poziomu ochrony na całym terytorium UE-27.	Znormalizowane stosowanie wspólnych zasad w UE-27 + 4 w odniesieniu do maksymalnej możliwej liczby lotnisk.
Konieczność wsparcia przedsięwzięcia SEASAR od chwili jego rozpoczęcia, z punktu widzenia regulacji bezpieczeństwa.	<i>Dobrobyt</i> : wsparcie SESAR poprzez zapewnienie konkretnego punktu kontaktowego ds. regulacji bezpieczeństwa.	Ustanowienie formalnych kontaktów między SEASAR i Agencją, z zachowaniem podziału funkcji.
Potrzeba racjonalizacji nakładów pracy na regulację bezpieczeństwa lotnisk.	<i>Dobrobyt</i> : zmniejszenie kosztów związanych z regulacją bezpieczeństwa.	Wdrożenie mechanizmu EASA w celu regulacji bezpieczeństwa lotnisk z wykorzystaniem mniej niż 90 pełnych etatów. Ograniczenie do minimum potrzeby regulacji na poziomie krajowym.

Tabela 14: Określone problemy, cele ogólne i wskaźniki wpływu

Problemy omawiane powyżej w pkt 2.3 można również odnieść do celów szczegółowych, które łącznie ze wskaźnikami ich realizacji wymieniono w tabeli 15:

Określone problemy	Szczegółowe cele	Wskaźniki rezultatów
Potrzeba poprawy bezpieczeństwa lotniczego na lotniskach lub w ich pobliżu.	Znormalizowane stosowanie wspólnych przepisów.	Wprowadzenie inspekcji standaryzacyjnych w dziedzinie lotnisk.
	Wysokiej jakości rozwiązania transportowe.	Wprowadzenie systemów zarządzania przez wszystkich najważniejszych zarządzających lotniskami.
	Dbanie o bezpieczeństwo pasażerów, operatorów statków powietrznych i obywateli.	Wskaźniki bezpieczeństwa lotnisk.
Koszt wypadków i incydentów spowodowanych czynnikami lotniskowymi.	Zmniejszenie kosztów związanych z wypadkami i incydentami podczas kołowania i postoju.	Koszt uszkodzeń na skutek wypadków i incydentów podczas kołowania i postoju.
Konieczność zintegrowania ram regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa.	Zakres prawodawstwa UE obejmujący wszystkie dziedziny transportu lotniczego.	Zmiana rozporządzenia podstawowego w celu uwzględnienia lotnisk.
	Wspólne przepisy UE dotyczące bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk.	Przyjęcie przepisów wykonawczych o lotniskach i zarządzających lotniskami.
	Globalna interoperacyjność	Wpłynięcie na zmiany załącznika 14 ICAO
	Udział w międzynarodowych organizacjach.	Stały udział w działaniach GASR.
	Rozszerzenie zakresu stosowania przedmiotowego prawodawstwa UE.	Nowe państwa przystępujące do EASA.
	Poprawa normalizacji projektowania i produkcji urządzeń lotniskowych.	Wprowadzenie przepisów o urządzeniach lotniskowych oraz dotyczących ich projektowania i produkcji.
Konieczność oparcia ram regulacyjnych na mocnych podstawach prawnych.	Mobilność oferowana również przedsiębiorstwom.	Wprowadzenie i stosowanie pojedynczego certyfikatu dla zarządzającego lotniskiem.
	Normy UE w celu zwiększenia kwalifikacji pracowników.	Wprowadzenie wspólnych systemów kompetencyjnych dla personelu lotniskowego wykonującego zadania związane z bezpieczeństwem lotniczym.
Konieczność wsparcia przedsięwzięcia SEASAR od chwili jego rozpoczęcia, z punktu widzenia regulacji bezpieczeństwa.	Wprowadzenie nowych rozwiązań operacyjnych i innowacji technicznych (np. nawigacji satelitarnej).	Formalne ustanowienie współpracy w zakresie regulacji.
		Przejrzystość ram certyfikacji nawigacji satelitarnej.
Potrzeba racjonalizacji nakładów pracy na regulację bezpieczeństwa lotnisk.	Ekonomia skali i racjonalizacja kosztów dla odnośnego sektora publicznego.	Dużo mniej niż 90 pełnych etatów na potrzeby regulacji, normalizacji i analizy bezpieczeństwa lotnisk.
		Dostępni pracownicy we właściwych władzach
	Włączenie przepisów technicznych do specyfikacji wspólnotowych i wspieranie rozwoju technologii poprzez zredukowanie niepotrzebnych ograniczających przepisów.	Włączenie przepisów technicznych do specyfikacji wspólnotowych.
	Uprawnienie instytucji oceniających do certyfikacji małych lotnisk lub przedsiębiorstw.	Zmiana rozporządzenia podstawowego w celu uprawnienia instytucji oceniających.

Tabela 15: Określone problemy, cele szczegółowe i wskaźniki rezultatów

Wreszcie, jak opisano w tabeli 16, cele operacyjne można powiązać z niektórymi dokładnymi widocznymi lub mierzalnymi wskaźnikami wyników:

Cele operacyjne	Wskaźniki wyników
Zmiana rozporządzenia podstawowego w celu uwzględnienia lotnisk.	Przedłożenie Komisji opinii Agencji.
	Przyjęcie wniosku legislacyjnego przez Komisję.
	Pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim.
	Stanowisko Rady.
	Drugie czytanie w Parlamencie Europejskim.
	Przyjęcie zmian.
Publikacja wspólnych przepisów wykonawczych dotyczących lotnisk i zarządzających lotniskami, a także publikacja dopuszczalnych sposobów potwierdzania zgodności (AMC).	Publikacja pierwszego dokumentu NPA dotyczącego przepisów wykonawczych o lotniskach.
	Publikacja pierwszego dokumentu NPA dotyczącego przepisów wykonawczych o zarządzających lotniskami.
	Publikacja pierwszego dokumentu CRD dotyczącego przepisów wykonawczych o lotniskach.
	Publikacja pierwszego dokumentu CRD dotyczącego przepisów wykonawczych o zarządzających lotniskami.
	Publikacja pierwszej opinii o przepisach wykonawczych o lotniskach.
	Wydanie pierwszej opinii o przepisach wykonawczych o zarządzających lotniskami.
	Publikacja pierwszego zbioru specyfikacji wspólnotowych dotyczących lotnisk.
Ustanowienie działającej organizacji.	Najpóźniej w 2008 r. zwiększenie liczby personelu do 5 osób na potrzeby ATM/regulacji lotnisk.
	Zatrudnienie pracowników do badań bezpieczeństwa dotyczących zdarzeń na lotniskach.
	Najpóźniej w 2009 r. zatrudnienie pracowników do inspekcji standaryzacyjnych w zakresie lotnisk.
	Wyznaczenie zewnętrznych audytorów do inspekcji standaryzacyjnych w zakresie lotnisk.
	Włączenie środowisk z branży lotniskowej do SSCC.
	Ustanowienie grupy zewnętrznych ekspertów w celu opracowania przepisów wykonawczych.
	Akredytacja pierwszej instytucji oceniającej.
Ciągły monitoring bezpieczeństwa lotnisk.	Włączenie analizy bezpieczeństwa lotnisk w rocznym przeglądzie bezpieczeństwa z 2008 r.
Kontakty z SESAR	Ocena realizacji celów SESAR w zakresie bezpieczeństwa.
Pojedynczy certyfikat dla zarządzającego lotniskiem	Pojawienie się na rynku zarządzających lotniskami posiadających pojedynczy certyfikat i kierujących więcej niż jednym lotniskiem.
Ustanowienie i wprowadzenie inspekcji standaryzacyjnych w dziedzinie lotnisk.	Ustanowienie procedur standaryzacji w dziedzinie lotnisk.
	Zaplanowanie pierwszej serii inspekcji standaryzacyjnych obejmujących również lotniska.
	Przeprowadzenie pierwszej inspekcji obejmującej lotniska.

Tabela 16: 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 w pkt 1.3.3 dokonanej w 2005 r. (przy pomocy firmy konsultacyjnej ECORYS) przez służby Komisji wzięto pod uwagę 5 ogólnych alternatywnych opcji:

- A) Niepodejmowanie działań (tzn. nie zmieniać sytuacji przewidywanej po pierwszym rozszerzeniu obowiązków EASA: EASA 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 organizacje ogólnoeuropejskie zapewniające ANS, oraz za lotniska);
- **B) Stopniowe rozszerzanie systemu EASA w zakresie regulacji, certyfikacji i inspekcji standaryzacyjnych o ATM, ANS i lotniska;**
- C) Rozszerzanie 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.

Nie ma więc potrzeby ponownej oceny opcji A, C, D i E w niniejszej OSR. Ocenie poddano natomiast inne ważne kwestie dotyczące wdrożenia opcji B.

Właśnie w dokumencie NPA 06/2006 zawarto 9 związanych z tym pytań i przyjęto również, że ostatecznym celem jest wdrożenie już uzasadnionej i wybranej (przez Komisję¹¹) opcji B określonej w pkt 2.5.1.

Spośród wspomnianych 9 pytań pytanie 2 dotyczy w rzeczywistości 2 oddzielnych kwestii: ogólnej stosowności proponowanych podstawowych wymogów, ale także innych możliwości wymogów dotyczących służb ratowniczo-gaśniczych. W dokumencie CRD te dwie różne kwestie przeanalizowano oddzielnie. W dokumencie NPA przeanalizowano ogółem 10 pytań. Zdaniem Agencji, 4 z tych 10 pytań nie trzeba uwzględniać w ocenie wpływu.

W tabeli 17 poniżej wymieniono powody, dla których dalsza ocena skutków nie jest konieczna:

¹¹ KOM (2005) 578 wersja końcowa z dnia 15 listopada 2005 r.

Pytania w NPA 06/2006		Powód nieuwzględnienia opcji alternatywnych
Liczba	Treść	
1	Agencja chce wiedzieć, czy interesariusze zgadzają się z tym, że ustanowienie centralnych podstawowych wymogów na poziomie wspólnotowym jest najlepszym sposobem ustalenia celów bezpieczeństwa dla regulacji bezpieczeństwa lotnisk	Już ocenione przez Komisję Europejską za pośrednictwem ECORYS (tj. porównanie opcji B z opcją A — niepodjęcie żadnych działań). Niepotrzebna dalsza ocena.
2 dotyczące podstawowych wymogów	Agencja chce wiedzieć, czy załączone podstawowe wymogi faktycznie spełniają kryteria określone powyżej i czy stanowią dobrą podstawę regulacji interoperacyjności lotnisk uwzględniającym przewidywany zakres	Ocena jakościowa podstawowych wymogów. Nie określono żadnej właściwej alternatywnej opcji.
5	Agencja chce poznać opinie interesariuszy dotyczące poniższych kwestii: a) Potrzeba szczegółowych przepisów wykonawczych ułatwiających wykazanie zgodności z podstawowymi wymogami dotyczącymi cech fizycznych i infrastruktury małych lotnisk? b) Potrzeba szczegółowych przepisów wykonawczych ułatwiających wykazanie zgodności z podstawowymi wymogami dotyczącymi funkcjonowania małych lotnisk i zarządzania nimi? c) Znaczenie w tym kontekście podziału na małe i duże lotniska zaproponowane już w podstawowych wymogach	Możliwość odrzucona przez większość interesariuszy. Jedyna możliwa opcja: proporcjonalne podstawowe wymogi dla wszystkich lotnisk (małych i dużych). Nie trzeba analizować możliwości alternatywnych. Właściwa OSR zostanie dołączona do przyszłych proponowanych przepisów wykonawczych.
6	Agencja chce poznać opinie interesariuszy dotyczące poniższych kwestii: a) Potrzeba wprowadzenia wymogu certyfikacji w celu sprawdzenia zgodności z wymogami dotyczącymi cech fizycznych i infrastruktury małych lotnisk? b) Potrzeba wprowadzenia wymogu certyfikacji w celu sprawdzenia zgodności z wymogami dotyczącymi funkcjonowania małych lotnisk i zarządzania nimi? c) Znaczenie w tym kontekście podziału na małe i duże lotniska zaproponowane już w podstawowych wymogach	Możliwość odrzucona przez większość interesariuszy: certyfikacja wymagana dla wszystkich lotnisk. Nie trzeba analizować opcji alternatywnych w przypadku małych lotnisk.

Tabela 17: Kwestie zawarte w NPA 06/2006, których wpływu nie trzeba szczegółowo analizować

Natomiast w przypadku pozostałych sześciu kwestii mogą być przewidziane opcje alternatywne. W tabeli 18 poniżej przedstawiono te opcje alternatywne, a ich potencjalne skutki będą szczegółowo ocenione w pkt 2.6–2.10 poniżej.

Pytania w NPA 06/2006		Temat	Opcje alternatywne		Analiza w OSR w pkt
Liczba	Kwestia		Nr id.	Opis	
2 dot. służb ratowniczo-gaśniczych	Wymogi dot. służb ratowniczo-gaśniczych (w tym kompetencji personelu).	Personel służb ratowniczo-gaśniczych	2A	Ogólne przepisy regulujące służby ratowniczo-gaśnicze bez przepisów szczególnych w dziedzinie lotnictwa.	2.10
			2B	Specjalny system kompetencyjny w dziedzinie transportu lotniczego i specjalne wymogi zdrowotne dla personelu służb ratowniczo-gaśniczych.	
			2C	Wspólne przepisy w dziedzinie transportu lotniczego regulujące personel służb ratowniczo-gaśniczych administrowane przez właściwe władze, zwłaszcza w zakresie sprawności psychofizycznej.	
3	Lotniska użytku niepublicznego podlegające wspólnym przepisom	Zakres wspólnych przepisów	3A	Tylko porty lotnicze podlegające wspólnym przepisom UE.	2.6
			3B	Wszystkie lotniska użytku publicznego podlegające wspólnym przepisom UE.	
			3C	Wszystkie lotniska (nawet użytku niepublicznego lub prywatne) podlegające wspólnym przepisom UE.	
4 + 9	Regulacje dot. urządzeń lotniskowych.	Urządzenia lotniskowe	4A	Urządzenia lotniskowe nieobjęte regulacjami na poziomie UE.	2.7
			4B	Wspólne przepisy UE (np. ETSO) dot. „niestandardowych” urządzeń wdrażane na podstawie deklaracji zgodności wydanej przez producenta lub deklaracji weryfikacji wydanej przez zarządzającego lotniskiem.	
			4C	Tak samo jak w 4B, ale oprócz wymogu deklaracji weryfikacji, gdyż jest to część procesu certyfikacji lotnisk.	
7	Pojedynczy certyfikat dla zarządzającego lotniskiem,	Proces certyfikacji	7A	Proces certyfikacji (obejmujący infrastrukturę i zarządzanie) wymagany dla wszystkich lotnisk	2.8
			7B	Pojedynczy certyfikat infrastruktury i urządzeń na każdym lotnisku, a także certyfikat organizacji na poziomie przedsiębiorstwa dla wszystkich przedsiębiorstw zarządzających więcej niż jednym lotniskiem.	
			7C	Tak samo jak w 7B, ale jedynie w przypadku ubiegania się przez zarządzającego o „pojedynczy” certyfikat.	
8	Funkcja instytucji oceniających		8A	Akredytowane instytucje oceniające, a także właściwe władze, uprawnione do certyfikacji i nadzoru na mniej złożonych lotniskach. Wnioskodawcy decydują o wyborze organu certyfikacyjnego, do którego składane są wnioski.	2.9
			8B	Akredytowane instytucje oceniające, a także właściwe władze, uprawnione do certyfikacji i nadzoru na wszystkich lotniskach. Wnioskodawcy decydują o wyborze organu certyfikacyjnego, do którego składane są wnioski.	
			8C	Tylko akredytowane instytucje oceniające uprawnione do certyfikacji i nadzoru na konkretnych mniej złożonych lotniskach.	
9	Zaświadczenie o zgodności urządzeń lotniskowych	Urządzenia lotniskowe	Patrz wiersz 4 + 9 powyżej		

Tabela 18: Kwestie w NPA 06/2006 uwzględniające opcje alternatywne

2.6 Analiza skutków zakresu wspólnych przepisów UE

2.6.1 Opcje alternatywne

W pkt 2.5.2 powyżej określono następujące opcje alternatywne dla zakresu wspólnych przepisów UE dotyczących bezpieczeństwa lotnisk:

- 3A): Tylko porty lotnicze (tj. lotniska obsługujące handlowy transport lotniczy) podlegające wspólnym przepisom UE;
- 3B): Wszystkie lotniska użytku publicznego podlegające wspólnym przepisom UE;
- 3C): Wszystkie lotniska (nawet użytku niepublicznego lub prywatne) podlegające wspólnym przepisom UE.

2.6.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją

2.6.2.1 Lotniska

Aktualna wersja (zmiana nr 9 z 15.06.2006 r.) **załącznika 14 ICAO** zawiera następującą definicję lotniska:

„Wydzielony obszar na lądzie lub wodzie (w tym na budynki, instalacje i urządzenia) w całości lub w części przeznaczony do wykonywania startów, lądowań i naziemnego lub nawodnego ruchu statków powietrznych.”

Można uznać, że definicja lotniska podana przez ICAO jest zbyt szeroka, w zależności od interpretacji słowa „przeznaczony”. Jeżeli „przeznaczony” oznacza „głównie służący”, to definicja obejmuje jedynie powszechnie znane lotniska. Jeżeli „przeznaczony” oznacza jednak „prawnie dopuszczony”, to można uznać, że „lotniskami” są niektóre miejsca na wodzie i lądzie (np. jeziora w Finlandii; pola śnieżne w Alpach, na których zezwala się na wysiadanie narciarzy ze śmigłowców; pola trawiaste na górach, z których startują paralotniarze itp.).

Dlatego w prawodawstwie UE¹² zmieniono ww. definicję i wprowadzono pojęcie „specjalnie dostosowany”, które ogranicza liczbę miejsc odpowiadających definicji lotniska.

Na przykład obecnie w Słowenii („małym” państwie członkowskim) liczba tych „specjalnie dostosowanych” miejsc do lądowania obejmuje około 60 lotnisk, w tym krótkie trawiaste pasy używane do lotów rekreacyjnych. We Włoszech („dużym” państwie członkowskim) całkowita liczba lotnisk wynosi 400. Przeciętnie przyjmuje się, że w każdym państwie istnieje około 200 „specjalnie dostosowanych” lotnisk (łącznie z lotniskami wyposażonymi w najmniejsze i najprostsze drogi startowe), co daje w sumie około 6000 lotnisk w UE-27 + 4. Natomiast we Francji, Niemczech i Szwecji, gdzie informacje o prawie wszystkich lotniskach są publikowane w oficjalnym zbiorze informacji lotniczych (AIP); liczba lotnisk wynosi odpowiednio 441, 391 i 154. We Włoszech jedynie około 100 lotnisk zawarto w AIP, ale istnieje jeszcze 300 powierzchni do wykonywania startów i lądowań. W Polsce, dużym państwie Europy Wschodniej, w AIP figuruje 77 lotnisk. W powyższych pięciu państwach liczba lotnisk wynosi więc w sumie około 1466. Według rocznika statystycznego z 2006 r.¹³ Dyrekcji Generalnej ds. Transportu liczba ludności w tych pięciu państwach wynosi

¹² Art. 2 dyrektywy Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.U. L 272 z 25.10.1996, str. 36–45).

¹³ http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/2006

249,439 miliona, a zatem na milion osób przypada około 5,88 lotniska. Na podstawie tego samego rocznika można przyjąć, że ogólna liczba ludności w UE-27 + 4 w 2006 r. wynosiła 503,5 miliona. Przyjmując taki sam stosunek 5,88 na milion osób, można więc oszacować w taki alternatywny sposób, że całkowita liczba lotnisk wynosi 3000. Nie opublikowano żadnych zebranych oficjalnych informacji na ten temat. **Do celów niniejszej OSR przyjęto ogólną liczbę 4500 lotnisk** (tj. średnio pomiędzy 6000 a 3000).

W skrajnym przypadku, według danych statystycznych Eurocontrołu¹⁴, w 42 portach lotniczych znajdujących się w UE-27 + 4 w 2006 r. odnotowano ponad 50 000 lotów, zob. tabela 19 poniżej:

Lp.	Port lotniczy	Liczba lotów w 2006 r.
1	Paryż/Charles de Gaulle	270 753
2	Frankfurt	244 467
3	Londyn/Heathrow	238 361
4	Madryt/Barajas	217 635
5	Amsterdam	217 561
6	Monachium	203 785
7	Barcelona	163 857
8	Rzym/Fiumicino	157 906
9	Londyn/Gatwick	131 914
10	Kopenhaga/Kastrup	129 137
11	Wiedeń	128 773
12	Mediolan/Malpensa	125 712
13	Zurich	124 189
14	Bruksela	123 736
15	Paryż/Orly	116 833
16	Sztokholm/Arlanda	113 364
17	Manchester	112 645
18	Oslo/Gardermoen	108 034
19	Düsseldorf	107 090
20	Londyn/Stansted	102 509
21	Dublin	95 554
22	Palma de Mallorca	94 995
23	Ateny	92 520
24	Helsinki/Vantaa	86 160
25	Praga/Ruzyne	80 164
26	Genewa	79 235
27	Hamburg	78 679
28	Kolonia/Bonn	75 197
29	Stuttgart	75 106
30	Warszawa/Okęcie	72 259
31	Berlin-Tegel	68 714
32	Lizbona	68 211
33	Nicea	68 198
34	Mediolan/Linate	64 891
35	Lyon/Sartolas	64 334
36	Edynburg	62 448
37	Budapeszt/Ferihegy	62 360
38	Malaga	62 089
39	Birmingham	57 665
40	Las Palmas	57 001
41	Londyn/Luton	55 038
42	Glasgow	52 332

Tabela 19: Porty lotnicze o ruchu ponad 50 000 lotów w 2006 r.

¹⁴ EUROCONTROL eCODA Annual Digest 2006.

Ponieważ przewiduje się, że ruch lotniczy będzie w przyszłych latach w miarę systematycznie wzrastać, szacuje się, że całkowita liczba takich „dużych” portów lotniczych o ruchu ponad 50 000 lotów rocznie wyniesie 50. Wszystkie lotniska obsługujące regularny handlowy przewóz lotniczy (który w Europie jest zawsze międzynarodowy na skutek wprowadzenia „siódmej swobody”) muszą jednak podlegać certyfikacji zgodnie z przepisami ICAO, w tym niektóre porty lotnicze (niewymienione w powyższej tabeli) obsługujące stolicy niektórych państw członkowskich, np. krajów regionu bałtyckiego, Bułgarii czy Rumunii.

Ponadto z punktu widzenia bezpieczeństwa, w pojedynczym wypadku nowoczesnego dużego pasażerskiego statku powietrznego może zginąć około 100 osób, a więc wspólne przepisy i ramy regulacyjne powinny minimalizować skutki takich tragicznych zdarzeń niezależnie od rodzaju i wielkości handlowego transportu lotniczego (tj. częstych lotów czarterowych lub lotów regularnych).

Liczba lotnisk stowarzyszonych z europejskim oddziałem Airport Council International (ACI) na dzień 2 sierpnia 2006 r. na podstawie bazy danych tejże organizacji wynosi około 350 w państwach UE-27 + 4.

408 lotnisk ma oznaczniki ICAO zgodnie z wersją roboczą (z sierpnia 2006 r.) europejskiego planu żeglugi powietrznej ICAO.

Wreszcie, stosownie do przepisu art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty, Komisja co roku publikuje w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej” wykaz portów lotniczych otwartych dla ruchu handlowego. Najnowszy wykaz obejmujący państwa UE-27 opublikowano dnia 17 listopada 2006 r., na str. 13 Dziennika Urzędowego nr C 279. Z tej publikacji pochodzą dane w tabeli 20:

Porty lotnicze	Obsługujące rocznie: ponad 2 miliony pasażerów lub ponad 50 000 ton frachtu	1–2 miliony pasażerów lub 25 000–50 000 ton frachtu	Otwarte dla ruchu handlowego	OGÓLEM
UE-27 (dane z Dziennika Urzędowego)	95	49	464	608
Orientacyjne dane dot. Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii	5	11	76	92
OGÓLEM	100	60	540	700

Tabela 20: Liczba portów lotniczych otwartych dla ruchu handlowego

A zatem do celów niniejszej OSR przyjmuje się szacunkowo 700 portów lotniczych obsługujących loty handlowe wykonywane przez duże statki powietrzne.

Ponadto należy oszacować liczbę lotnisk użytku publicznego, tzn. obsługujących również loty General Aviation, loty dyspozycyjne lub usługi lotnicze, tam gdzie loty handlowe nie są wykonywane przez duże statki powietrzne. Termin „użytku publicznego” jest często stosowany, choć nie jest zdefiniowany przez ICAO. Niemniej jednak baza danych AIS Eurocontrolu w dniu 2 sierpnia 2007 r. zawierała 2145 lotnisk, które wymieniono poniżej w tabeli 21:

Państwo	LOTNISKA					
	Publiczne	Prywatne	Wojskowe	Wspólne cywilno-wojskowe	Aerokluby	OGÓLEM
Austria	32	21	3	0	0	56
Belgia	7	13	17	1	0	38
Bułgaria	5	0	0	0	0	5
Cypr	3	0	1	0	0	4
Czechy	67	13	0	2	5	87
Dania	29	12	1	3	0	45
Estonia	9	2	0	0	0	11
Finlandia	38	44	3	0	0	85
Francja	345	51	29	3	13	441
Niemcy	212	176	0	4	2	394
Grecja	38	1	17	2	0	58
Węgry	9	0	0	0	0	9
Islandia	60	3	0	0	0	63
Irlandia	18	9	0	0	0	27
Włochy	49	29	12	9	0	99
Łotwa	3	1	0	0	0	4
Litwa	7	0	0	1	19	27
Luksemburg	1	1	0	0	0	2
Malta	1	0	0	0	0	1
Holandia	15	0	9	1	0	25
Norwegia	45	1	7	4	0	57
Polska	8	14	23	0	32	77
Portugalia	28	2	7	0	0	37
Rumunia	18	0	0	0	0	18
Słowacja	8	0	1	0	7	16
Słowenia	12	1	0	0	0	13
Hiszpania	87	3	3	9	0	102
Szwecja	29	83	41	1	0	154
Szwajcaria	11	30	0	1	0	42
Wielka Brytania	72	71	5	0	0	148
OGÓLEM	1266	581	179	41	78	2145

Tabela 21: Lotniska zawarte w bazie danych AIS Eurocontrolu

Liczby podane w powyższej tabeli nie zawsze odpowiadają nieformalnie uzyskanym danym zebranych przez członków GASR, które przedstawiono powyżej w pkt 2.3.3.3. W szczególności wydaje się, że we Francji planuje się certyfikację jedynie 70 portów lotniczych z 441 zawartych w AIP, a w Czechach dąży się do certyfikacji 9 portów lotniczych z 87, które są znane Eurocontrolowi. Natomiast Słowenia wyraziła gotowość do certyfikacji 67 lotnisk, podczas gdy tylko 13 lotnisk figuruje w AIS. Ponadto powyższe dane mogą być niekompletne (np. Bułgaria posiada 5 lotnisk w AIS, a Austria, porównywalny kraj — 56) lub oparte na różnych definicjach (np. wiadomo, że we Włoszech oprócz 99 lotnisk zawartych w AIP istnieje kilkaset miejsc do startów i lądowań określonych w krajowym systemie administracyjnym¹⁵).

¹⁵ Zgodnie z publikacją na stronie internetowej ENAC dnia 2 sierpnia 2007 r.: http://www.enac-italia.it/avioceli/avio_00.asp

Niemniej jednak na podstawie powyższych danych liczbowych można oszacować liczbę lotnisk użytku publicznego¹⁶, stosując definicję zaproponowaną przez Agencję. Jeżeli Komisja lub prawodawca zmieni definicję, podana liczba może się oczywiście zmienić.

Do celów niniejszej OSR przyjmuje się zatem, co następuje:

- Wszystkich 1266 lotnisk cywilnych wpisanych aktualnie do AIP zostanie objętych wspólną definicją lotnisk „użytku publicznego”;
- Wszystkich 581 lotnisk prywatnych już opublikowanych w AIP zdecyduje o uwzględnieniu ich wśród lotnisk użytku publicznego, aby zwiększyć ruch lotniczy (inne lotniska prywatne, nieopublikowane w AIP, mogą pozostać lotniskami użytku niepublicznego);
- 179 lotnisk wojskowych nie będzie objętych zakresem prawodawstwa UE, ale 41 wspólnych lotnisk wojskowo-cywilnych będzie podlegać temu prawodawstwu;
- Wszystkich 78 lotnisk zarządzanych przez aerokluby zdecyduje, czy chcą być lotniskami użytku publicznego, które będą następnie podlegać wspólnym przepisom UE (innymi słowy taki wybór to najgorszy przypadek w niniejszej OSR, jeśli chodzi o podmioty objęte regulacją).

Liczba lotnisk użytku publicznego figurująca w AIP wynosi zatem: $1266 + 581 + 41 + 78 = 1966$. Ponieważ AIP jednak nie zawiera dość dużej liczby lotnisk dostępnych dla lotnictwa ogólnego, **szacuje się, że liczba lotnisk użytku publicznego, które mogą podlegać proponowanym wspólnym przepisom, wynosi 3 000 (AIP + 50%).**

W rezultacie, w odniesieniu do 3 opcji określonych powyżej w pkt 2.6.1, szacunkową liczbę lotnisk podlegających wspólnym przepisom UE określono poniżej w tabeli 22:

OPCJA		Szacunkowa liczba lotnisk
Nr id.	Opis	
3A	Tylko porty lotnicze (tj. lotniska obsługujące regularny handlowy przewóz lotniczy) podlegające wspólnym przepisom UE	700
3B	Wszystkie lotniska użytku publicznego podlegające wspólnym przepisom UE	3000
3C	Wszystkie lotniska (nawet użytku niepublicznego lub prywatne) podlegające wspólnym przepisom UE	4500

Tabela 22: Lotniska objęte wspólnymi przepisami UE

2.6.2.2 Zarządzający lotniskami

Kwestię zarządzających wieloma lotniskami omówiono poniżej w pkt 2.8.

Do celów niniejszego pkt 2.6 przyjęto zatem, że każdym lotniskiem zarządza jeden podmiot. W najprostszych przypadkach, spośród łącznej liczby 4 500 lotnisk w UE-27 + 4, zarządzającym może być nawet jedna osoba fizyczna. W najbardziej złożonych przypadkach zarządzającym może być przedsiębiorstwo zatrudniające tysiące pracowników.

¹⁶ Lotnisko użytku publicznego oznacza, że każdy dowódca statku powietrznego w ogólnym ruchu lotniczym może zaplanować wykorzystanie terenu i infrastruktury lotniska, ponieważ godziny funkcjonowania lotniska i dostępne usługi są podane do publicznej wiadomości, lub też informacje o punkcie kontaktowym, w którym uzyskuje się uprzednie zezwolenie, są opublikowane wraz z ogólnodostępnymi informacjami o lotnisku i pod warunkiem, że statek powietrzny i kwalifikacje dowódcy statku spełniają warunki wprowadzone w celu zapewnienia bezpieczeństwa operacji.

Należy jednak zauważyć, że w swojej opinii Agencja proponuje wprowadzenie wymogu posiadania systemu zarządzania (tj. przede wszystkim systemu zarządzania bezpieczeństwem i jakością) mającego zastosowanie tylko do portów lotniczych obsługujących regularny handlowy przewóz lotniczy. Wpływ możliwej regulacji UE na innych zarządzających będzie minimalny, ponieważ najlepsze praktyki, przewidziane w granicach prawodawstwa UE, są obecnie w większości stosowane.

W związku z tym przyjmuje się **liczbę rzędu 700 zarządzających lotniskami, na których znaczny wpływ będzie miał wniosek legislacyjny**, co odpowiada liczbie portów lotniczych obsługujących nowoczesne (IFR) statki powietrzne wykonujące loty handlowe. Zakłada się też, że podana liczba nie zmieni się w przypadku trzech określonych opcji.

2.6.2.3 Agenci obsługi naziemnej

Na każdym porcie lotniczym obsługującym regularny handlowy przewóz lotniczy mogą wykonywać usługi agenci obsługi naziemnej (sami przewoźnicy lotniczy lub firmy wyspecjalizowane w obsłudze naziemnej) na podstawie dyrektywy 96/67/WE¹⁷. A w przypadku, gdy nie obsługuje się handlowego przewozu lotniczego, obsługa naziemna zwykle należy do obowiązków zarządzającego lotniskiem i nie istnieją żadne przepisy prawne przewidujące zmianę takiej sytuacji. A zatem w odniesieniu do opcji 3A (tj. 700 portów lotniczych regularnego handlowego przewozu lotniczego) przyjmuje się, że:

- Na „dużych” portach lotniczych o ruchu ponad 2 miliony pasażerów/rok (lub powyżej 50 000 ton frachtu rocznie), do obsługi naziemnej można stosować zasady wolnego rynku i konkurencji;
- Na „średnich” portach lotniczych o ruchu ponad 1 miliona pasażerów (ale nie więcej niż 2 mln) lub powyżej 25 000 ton frachtu, obsługę naziemną powinny oferować co najmniej dwa różne przedsiębiorstwa;
- zezwala się na obsługę własną użytkownika lotniska na wszystkich „małych” portach lotniczych obsługujących handlowy przewóz lotniczy.

Można więc przyjąć szacunkowe liczby odpowiadające opcji 3A określone poniżej w tabeli 23:

Liczba portów lotniczych	„Duże”	„Średnie”	„Małe”	OGÓŁEM
	100*	60**	540	700
Średnia liczba agentów obsługi naziemnej na jeden port lotniczy	3.4	2	1 (obsługa własna)	Nie dotyczy
OGÓŁEM	340	120	540	1,000

* 95 według KOM (2006) 821 wersja ostateczna z dnia 24 stycznia 2007 r. – Sprawozdanie Komisji w sprawie stosowania dyrektywy Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r.

** 49 tamże.

Tabela 23: Szacunkowa liczba agentów obsługi naziemnej w przypadku opcji 3A

¹⁷ Dyrektywa Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (*Dz.U. L 272 z 25.10.1996., str. 36–45*).

Wyżej wymieniona szacunkowa liczba jest zbliżona do liczby podanej w opublikowanym przez Komisję załączniku E do KOM (2006) 821 z dnia 24 stycznia 2007 r. streszczonego poniżej w tabeli 24:

Liczba podmiotów obsługi naziemnej w UE-15						
Źródło: SH&E limited, październik 2002 r., przytoczono w załączniku E do KOM(2006) 821						
Kategoria	Agenci obsługi naziemnej		Obsługa własna		OGÓLEM	
	Przed obowiązywaniem dyrektywy 96/67	Po przyjęciu dyrektywy	Przed	Po	Przed	Po
Obsługa pasażerska	89	172	156	145	245	317
Obsługa bagażu	64	102	55	47	119	149
Obsługa ładunków i poczty	116	155	80	83	196	238
Obsługa płyty lotniskowej	73	113	62	60	135	173
Obsługa w zakresie paliw i olejów	78	80	3	10	81	90
OGÓLEM UE-15	420	622	356	345	776	967

Tabela 24: Obsługa naziemna wg Komisji w KOM(2006) 821

Należy jednak zauważyć, że dane określone w tabeli 24 zebrano w 2002 r. i dotyczą one jedynie państw UE-15 (tj. przed 2004 r.), a nie odnoszą się do państw UE-27 + 4 objętych niniejszą OSR. W takim ujęciu, po upływie 5 lat powyższe szacunki mogą być zaniżone. Z drugiej strony przedmiotowe dane zebrano pojedynczo ze wszystkich portów lotniczych, podczas gdy agenci obsługi naziemnej lub użytkownicy zapewniający obsługę własną mogą wykonywać usługi w więcej niż jednym porcie. W takim przypadku należy uznać, że szacunki są zawyżone. Innymi słowy zakłada się, że obydwa rezultaty mniej więcej się równoważą, a zatem uznano, że w ostatecznym rozrachunku liczba 1000 jest dość konkluzywna.

Stąd całkowitą liczbę badanych agentów obsługi naziemnej w przypadku opcji 3A oszacowano na 1000. W ewentualnych opcjach 3B i 3C nie uwzględnia się przedsiębiorstw zapewniających obsługę naziemną innych niż zarządzających lotniskami.

2.6.2.4 Właściwe władze

Właściwe władze lotnicze wyznaczone przez władze rządowe wykonują obecnie dwa główne zadania dotyczące bezpieczeństwa lotnisk:

- regulacja (tj. transpozycja przepisów ICAO do krajowego prawodawstwa i ich wdrażanie);
- certyfikacja i nadzór lotnisk (w tym audyty i inspekcje).

Przekazanie EASA dużej większości zadań regulacyjnych jest częścią wniosku legislacyjnego. Drugie zadanie ma jednak pozostać obowiązkiem właściwych władz na poziomie lokalnym ze względu na ich usytuowanie. Nie przewiduje się, żeby EASA brała udział w certyfikacji i nadzorze lotnisk.

EASA, oprócz tworzenia regulacji, będzie przeprowadzała inspekcje standaryzacyjne (lub audyty) właściwych władz. Projektowane przepisy będą miały wpływ zarówno na Agencję, jak i na lokalne właściwe władze.

Projektowane przepisy nie stanowią przeszkody dla państw w ustanowieniu wspólnych właściwych władz ani w przekazaniu zadań związanych z certyfikacją i nadzorem władzom ustanowionym w sąsiadującym państwie. Obecnie nic jednak nie wskazuje na to, że taka sytuacja zaistnieje. W równej mierze państwa mogą wyznaczyć właściwe władze na szczeblu regionalnym. Taka sytuacja ma już miejsce w niemieckich landach. Zakłada się więc, że w Niemczech zamiast 1 będzie 16 właściwych organów władzy. **W związku z tym w niniejszej OSR przyjęto, że całkowita liczba właściwych organów ds. nadzoru bezpieczeństwa lotnisk na poziomie lokalnym na terytorium UE-27 + 4 zamiast 30 wyniesie 46 (31 – Niemcy + 16 landów) plus Agencja.**

2.6.2.5 Podsumowanie podmiotów objętych regulacją

W rezultacie na podstawie informacji zawartych w pkt 2.6.2.1, 2.6.2.2, 2.6.2.3 i 2.6.2.4 oszacowano liczbę podmiotów objętych regulacją i przedstawiono ją poniżej w tabeli 25:

OPCJA		Szacunkowa liczba			
Nr id.	Opis	Lotniska	Zarządzający lotniskami posiadający formalne systemy zarządzania	Obsługa naziemna	Władze
3A	Tylko porty lotnicze (tj. lotniska obsługujące handlowy przewóz lotniczy) podlegające wspólnym przepisom UE	700	700	1000	46 + Agencja
3B	Wszystkie lotniska użytku publicznego podlegające wspólnym przepisom UE	3000			
3C	Wszystkie lotniska (nawet użytku niepublicznego lub prywatne) podlegające wspólnym przepisom UE	4500			

Tabela 25: Lotniska objęte wspólnymi przepisami UE

2.6.3 Skutki dla bezpieczeństwa

Lepsze ramy regulacyjne, które też bardziej racjonalnie wykorzystują dostępne środki, niewątpliwie przyczynią się do poprawy bezpieczeństwa na lotniskach objętych prawodawstwem UE. Nie istnieją jednak żadne narzędzia, za pomocą których można zmierzyć wpływ takiej poprawy w przyszłych latach na wskaźniki bezpieczeństwa lotnisk (np. wskaźniki określone powyżej w pkt 2.3.1). Mimo to ocenia się pod względem jakościowym, że rozszerzenie rozporządzenia podstawowego EASA o lotniska będzie miało następujące znaczne skutki dla bezpieczeństwa:

- znacząca poprawa jakości zadań związanych z certyfikacją i nadzorem wykonywanych przez właściwe władze dzięki inspekcjom standaryzacyjnym prowadzonym przez Agencję; dotyczy to wszystkich trzech opcji;
- wsparcie formalnego zarządzania jakością i bezpieczeństwem na głównych lotniskach na całym terytorium UE-27 + 4, co oznacza małą poprawę w przypadku opcji 3A

(ponieważ większość lotnisk, których dotyczy ta opcja, dysponuje już takimi narzędziami zarządzania);

- lotniska, których dotyczy opcja 3B i 3C, mimo że nie mają obowiązku wprowadzenia pełnego i formalnego systemu zarządzania bezpieczeństwem, będą musiały zastosować się do przepisów dotyczących zarządzania i funkcjonowania zawartych w części B1 podstawowych wymogów. Obie opcje 3B i 3C będą miały zatem bardzo pozytywne skutki dla bezpieczeństwa. Opcja 3B obejmuje jednak lotniska użytku publicznego, a więc wielkość ruchu na takich lotniskach jest większa niż na pozostałych lotniskach wymienionych w opcji 3C (również lotniska prywatne użytku niepublicznego). W ilościowej ocenie prawdopodobieństwa wypadków lub incydentów opcja 3B jest nawet lepsza niż opcja 3C;
- większa pewność prawna przyszłych przepisów i lepsze określenie powiązanych zadań i procesów w celu sprawdzenia zgodności; ponadto zwiększenie jakości przepisów dzięki systematycznej konsultacji z interesariuszami (oprócz władz konsultowano się z przedstawicielami branży i zarządzającymi) co jest podstawową cechą systemu EASA. Ma to zwłaszcza znaczenie dla opcji 3B i 3C, gdyż lotniska w opcji 3A zwykle podlegają już odpowiedniemu nadzorowi, ale jak zauważono w powyższym paragrafie, dodatkowe lotniska w opcji 3A obsługują niewielką dodatkową liczbę pasażerów;
- pewna defragmentacja ram regulacyjnych, ponieważ zgodnie z proponowanymi podstawowymi wymogami wszystkie podmioty mające znaczenie dla bezpieczeństwa lotnisk muszą nawiązać formalne i koordynowane kontakty. Będzie to miało duże znaczenie dla opcji 3A i 3B (w których istnieją takie kontakty), ale będzie obojętne dla opcji 3C, ponieważ w mniejszych miejscach przeznaczonych do lądowania nie ma kontroli ruchu lotniczego ani komercyjnej obsługi naziemnej. Niemniej jednak należy zauważyć, że obecnie około 120 lotnisk posiada już certyfikaty (lub planuje się objęcie ich certyfikacją w UE-27 + 4): ograniczenie tej liczby tylko do 700 (w prawodawstwie UE państwa nie mogą wprowadzać dodatkowych wymogów, gdyż powoduje to zakłócenia konkurencji) stanowić będzie zatem stagnację bezpieczeństwa w przypadku opcji 3A, co w tym wypadku należy uznać za bardzo negatywny skutek;
- EASA może wspierać obecność i wpływy państw UE-27 + 4 w ICAO i GASR, co z kolei może w małym stopniu przekładać się na realizację celów; taka sytuacja będzie spowodowana głównie decentralizacją tworzenia regulacji i analizy bezpieczeństwa, która nie zmienia się w przypadku żadnej z trzech możliwych alternatywnych opcji;
- Włączenie nowych państw do systemu EASA przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa obywateli, nawet w przypadku lotów poza obecne terytorium UE-27 + 4; decydujący wpływ na takie ewentualne rozszerzenie będzie jednak miała atrakcyjność systemu wspólnotowego, a w przypadku EASA szczególnie wydajność i efektywność jej systemu; innymi słowy rozszerzenie systemu EASA o lotniska będzie miało obojętny wpływ w przypadku wszystkich trzech określonych opcji;
- Obecnie istnieje nadzór najbardziej złożonych lotnisk sprawowany przez właściwe władze, który również obejmuje nadzór systemu kompetencyjnego dla niektórych pracowników; w opinii Agencji zaproponowano jednak wprowadzenie systemu kompetencyjnego dla wszystkich pracowników wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem lotniczym na lotniskach lub w ich pobliżu (np. dla wszystkich osób dopuszczonych bez eskorty do pola ruchu naziemnego), co spowoduje niewielką poprawę dla najważniejszych lotnisk (opcja 3A), na których już przeważnie stosuje się taką praktykę (np. dobrowolnie przez branżę transportu lotniczego). W przypadku opcji B skutek będzie o wiele większy z uwagi na ciągły wzrost ruchu i związane z tym częstsze używanie niektórych dotychczas „małych” lotnisk, przy czym pojawienie się na rynku bardzo lekkich samolotów odrzutowych może spowodować wzrost liczby lotów dyspozycyjnych, które są właśnie głównie obsługiwane przez lotniska objęte opcją 3B; ze względu na proporcjonalność złożone systemy kompetencyjne raczej nie będą wymagane w przypadku mniejszych lotnisk; a zatem nawet skutek dla opcji 2C jest niezbyt duży,
- Wreszcie w wyniku proponowanej centralizacji procesu regulacyjnego nastąpi zwolnienie szacunkowo 99 FTE, które istnieją obecnie w tym celu w państwach UE-27 + 4; zakłada się również, że wciąż będzie potrzebnych 30 FTE do regulacji

w danych państwach (w celu uwzględnienia lotnisk nieobjętych prawodawstwem UE i wsparcia przy opracowaniu wspólnych przepisów); oznacza to, że w przypadku 70 FTE (tj. +17% z 400 obecnych) na poziomie krajowym nastąpi zmiana zadań z regulacyjnych na certyfikację i nadzór. We wszystkich państwach zasoby koncentrują się na głównych lotniskach, dlatego skutek dla opcji 3A będzie obojętny, natomiast dla opcji 3B — duży, ponieważ wykorzystane mogą być uwolnione zasoby. Dla opcji 3C obojętna jest wielkość tych zasobów i wpływ społeczny na mniejsze lądowiska.

W rezultacie, według metodologii określonej w pkt 2.1.2 (przyjmując wagę o wartości 3 dla skutków dla bezpieczeństwa), po wybraniu odpowiednich wskaźników rezultatów odnoszących się do celów szczegółowych określonych w pkt 2.4.5, można określić punktację dotyczącą skutków dla bezpieczeństwa dla trzech opcji odnośnie do zakresu zmian rozporządzenia podstawowego, jak przedstawiono w tabeli 26:

Wskaźniki rezultatów dotyczące skutków dla bezpieczeństwa spowodowanych rozszerzeniem prawodawstwa UE	Punktacja opcji		
	3A	3B	3C
Liczba objętych lotnisk	700	3000	4500
Rozszerzenie inspekcji standaryzacyjnych	+2	+2	+2
System zarządzania prowadzony przez zarządzających głównymi lotniskami	+1	+3	+2
Wskaźniki bezpieczeństwa lotnisk	+1	+1	+1
Lotniska objęte rozporządzeniem podstawowym	-3	+3	0
Przyjęcie wspólnych przepisów wykonawczych	+2	+3	+2
Rozwinięcie załącznika 14 ICAO	+1	+1	+1
Udział w pracach GASR	+1	+1	+1
Nowe państwa przystępujące do EASA	0	0	0
Systemy kompetencyjne dla personelu lotniskowego	+1	+3	+1
Personel do certyfikacji i nadzoru we właściwych władzach	0	+2	0
OGÓLEM	+6	+19	+10
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 3 w przypadku bezpieczeństwa)	+18	+57	+30

Tabela 26: Punktacja skutków dla bezpieczeństwa spowodowanych rozszerzeniem prawodawstwa UE

2.6.4 Skutki ekonomiczne

2.6.4.1 Inspekcje standaryzacyjne przeprowadzane przez Agencję

Rozszerzenie inspekcji standaryzacyjnych przeprowadzanych przez EASA we właściwych władzach (już ustanowione w dziedzinie zdatowności do lotu) o lotniska nastąpi zgodnie z obecnym planem regularnych inspekcji odbywających się raz na dwa lata (częstotliwość $1/2 = 0,5$ wizyty na rok). 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 zajmujący się dziedziną lotniskową¹⁸. W najdroższym przypadku 3 audytorzy będą należeć do

¹⁸ 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.

EASA. Taki przypadek uwzględniono w niniejszej OSR. Średnie nakłady na 1 inspekcję wynoszą więc 5 dni x 8 godzin x 3 osoby, co daje 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 ww. rozporządzeniem 736/2006 inspektorzy Agencji będą jednak musieli brać udział w przygotowaniu protokołów i kwestionariuszy inspekcji, w tym poprawek. Ponadto inspektorzy muszą uczestniczyć w pracach nad opracowaniem planów, koordynacją i przygotowaniem inspekcji, przekazać wyniki i kontrolować wykonanie ew. planu działań korygujących. Przyjmuje się więc, że szacunkowa liczba roboczogodzin w ciągu roku na potrzeby standaryzacji jednego właściwego organu władzy wynosi średnio co najmniej 3,5 raza więcej (tj. tydzień przewidziany na inspekcję plus 2,5 tygodnia na powiązane prace biurowe) niż 66 godzin określonych powyżej.

A zatem $66 \times 3,5 = 231$ **godzin wymaganych rocznie przez EASA w celu standaryzacji w dziedzinie lotnisk jednego właściwego organu władzy**, w tym sama inspekcja i powiązana praca biurowa przed inspekcją i po jej zakończeniu.

W budżecie Agencji na rok 2008 (tytuł 1 i 2) 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 FTE w EASA wynosi około 130 000 EUR/rok, z uwzględnieniem pracowników czasowych ze stopniem B, pracowników kontraktowych oraz personelu pomocniczego. Personel mający znaczenie dla niniejszej OSR składa się jednak głównie z pracowników czasowych ze stopniem A. Dla tych pracowników szacunkowy koszt jest wyższy o 15% (tj. wynosi 150 000 EUR/rok). W ciągu 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/rok. Przyjmując 7,5 godzinny dzień pracy, uzyskuje się 1575 roboczogodzin/rok. Przyjęto, że około 20% godzin pracy spędza się przy rutynowych obowiązkach, planowaniu, sporządzaniu raportów i innych zadaniach administracyjnych, a więc liczba „rozrachunkowych” godzin wynosi około 1260. Całkowity koszt jednej rozrachunkowej godziny pracy personelu Agencji ($150\,000/1260$) wynosi więc 120 EUR (oprócz kosztów ogólnych, które dotyczą jedynie czynności certyfikacyjnych będących bez znaczenia dla niniejszej OSR). Oszacowano, że koszt podróży wynosi około 25 EUR/godz., ponieważ inspekcje standaryzacyjne muszą obejmować cały kontynent, w tym regiony peryferyjne. A więc 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 FTE w Agencji stanowi:**

- średni koszt 150 000 EUR/rok;
- **210 roboczogodzin** i 1260 godzin rozrachunkowych, przy czym koszt 1 godziny wynosi 120 EUR + 25 EUR (koszt podróży).

W pkt 2.6.2.4 powyżej oszacowano, że liczba objętych regulacją właściwych władz wynosi 46, a zatem całkowite roczne wydatki Agencji związane z inspekcjami standaryzacyjnymi wyniosą:

- $231 \text{ godzin} \times 46 \text{ organów} =$ około 10 626 rozrachunkowych godzin/rok;
- dzieląc ten wynik przez 1260, uzyskuje się około 9 FTE w Dyrekcji ds. Zatwierdzeń i Standaryzacji (stan niezmienny po wprowadzeniu regulacji);

- Podana liczba inspektorów wymaga **dodatkowo 1 kierownika działu i 1 asystenta, a więc liczba FTE wyniesie 11**, co w sumie (x 150 000 EUR) daje szacunkowy koszt Agencji wynoszący ok. 1 650 000 EUR/rok.

Inspekcje standaryzacyjne wymagają jednak nakładów również od kontrolowanych właściwych władz. Przyjęto, że przeciętnie właściwe władze zatrudnią 1 koordynatora w ciągu 5 dni inspekcji (= 37,5 roboczogodziny). Mnożąc 37,5 przez częstotliwość 0,55 uzyskuje się 21 roboczogodzin rocznie, które ma zapewnić każdy właściwy organ. Mimo to nawet właściwe władze będą musiały wypełniać kwestionariusze i przygotowywać informacje. Dlatego przyjęto, że właściwe władze przeciętnie będą musiały zapewnić dwa razy więcej czasu, tj. 42 roboczogodziny rocznie, na potrzeby inspekcji prowadzonych przez EASA w dziedzinie lotnisk. W sumie dla 46 organów władzy będzie to stanowić:

- 42 godziny x 46 organów władzy = około 1932 rozrachunkowych godzin/rok;
- tj. około 1,5 FTE dla wszystkich państw UE-27 + 4;
- przyjmując dla tych organów średni koszt pracy rządu 110 EUR (2006) za roboczogodzinę (zerowe koszty podróży, gdyż właściwe organy są kontrolowane w swoich siedzibach) dla wszystkich państw UE-27 + 4 (także dla nowych państw członkowskich), koszt 1 FTE wynosi 138 600 EUR, a więc w sumie koszt wyniesie 207 900 EUR/rok dla wszystkich 46 organów władzy.

Powyższe założenie, że koszt dla właściwych władz wynosi około 110 EUR/rok, uzasadnione jest faktem, iż dane o certyfikacji, którymi dysponuje Agencja, wykazują, że koszt ekspertów w danych organach władzy jest średnio o ok. 9% mniejszy niż koszt personelu Agencji. Stąd 120 EUR (koszt przyjęty przez Agencję) pomniejszone o 9% daje około 110 EUR/godzinę.

W rezultacie koszt rozszerzenia inspekcji standaryzacyjnych prowadzonych przez Agencję o dziedzinę lotniskową, biorąc pod uwagę, że zarządzający lotniskami nie biorą bezpośrednio udziału w tych czynnościach, chyba że sporadycznie, można oszacować jak poniżej w tabeli 27:

Kryterium	Agencja	46 właściwych organów władzy ogółem	Zarządzający lotniskami	OGÓLEM
FTE	11	1,5	0	12,5
tys. EUR	1 650	208	0	1 858

Tabela 27: Szacunkowy koszt inspekcji standaryzacyjnych w dziedzinie lotnisk

Zakłada się, że podany koszt nie zmieni się, gdyż liczba organów władzy nie będzie się różnić w opcji 3A, 3B i 3C.

2.6.4.2 Certyfikacja lotnisk

Aby ocenić skutki ekonomiczne rozszerzenia podstawowego rozporządzenia o certyfikację lotnisk, należy przede wszystkim zauważyć, że lotniska (i ich funkcjonowanie) obecnie podlegają już przepisom na dwóch poziomach:

- przepisom ICAO zawartym w załącznikach do konwencji ICAO (głównie w załączniku 14) i powiązanych dokumentach lub podręcznikach technicznych;
- krajowym przepisom o bezpieczeństwie lotnisk, zwykle opracowanym na podstawie transpozycji ww. przepisów ICAO.

Zgodnie z obowiązującą normą ICAO (np. pkt 1.4.1 załącznika 14 tom I, obowiązujący od 27 listopada 2003 r.) jedynie lotniska obsługujące międzynarodowy ruch lotniczy

(w powszechnym rozumieniu handlowy transport lotniczy z użyciem dużych statków powietrznych) podlegają certyfikacji. Ponadto organizacja zaleca (pkt 1.4.2 tamże) certyfikację wszystkich lotnisk użytku publicznego. W UE na podstawie rozporządzenia 2408/1992 w sprawie dostępu do rynku transportu lotniczego wszystkie porty lotnicze otwarte dla handlowego transportu lotniczego są również otwarte dla ruchu międzynarodowego. Ponadto swobodny przepływ osób w UE oznacza, że wszystkie lotniska użytku publicznego są również otwarte dla międzynarodowego lotnictwa ogólnego. Różnica między lotniskami „międzynarodowymi” i „użytku publicznego” zawarta w przepisach ICAO może więc w oparciu o ustanowione obecnie przepisy nie mieć znaczenia w UE.

Innymi słowy przepisy ICAO (normy i zalecane praktyki) zawierają już wymóg certyfikacji lotnisk (i powiązanych usług). Ponieważ pojęcie „użytku publicznego” nie jest zdefiniowane przez ICAO, a stosowanie zalecenia jest nieobowiązkowe, przy czym w tej dziedzinie nie obowiązuje żadne prawo UE, więc aby ocenić koszt propozycji Agencji, konieczna jest jednak wstępna ocena obecnego stanu wdrożenia normy i zalecanej praktyki ICAO przez państwa UE-27 + 4, tzn. oszacowanie liczby lotnisk, które mają już certyfikaty (lub wkrótce mają być certyfikowane).

Na zasadzie proporcjonalnej analizy wykorzystano, choć częściowo, informacje zebrane przez GASR. W szczególności liczbę lotnisk mających certyfikaty (lub które wkrótce będą certyfikowane), określonych powyżej w pkt 2.3.3.3, podano w ostatniej prawej kolumnie tabeli 28. Pozostałe kolumny zawierają niektóre dane z poprzedniej tabeli 21 przedstawionej w pkt 2.6.2.1.

Państwo	LOTNISKA					
	Publiczne	Prywatne	Wspólne cywilno-wojskowe	Aerokluby	OGÓLEM	Opublikowane lotniska z certyfikatem*
Belgia	7	13	1	0	38	6
Czechy	67	13	2	5	87	9
Dania	29	12	3	0	45	36
Estonia	9	2	0	0	11	11
Finlandia	38	44	0	0	85	28
Francja	345	51	3	13	441	70
Irlandia	18	9	0	0	27	28
Włochy	49	29	9	0	99	50
Łotwa	3	1	0	0	4	8
Holandia	15	0	1	0	25	14
Portugalia	28	2	0	0	37	50
Rumunia	18	0	0	0	18	33
Słowacja	8	0	0	7	16	8
Słowenia	12	1	0	0	13	67
Hiszpania	87	3	9	0	102	42
Szwecja	29	83	1	0	154	99
Wielka Brytania	72	71	0	0	148	142
OGÓLEM	834	334	29	25	1350	701

* lub wkrótce mające uzyskać certyfikat, według członków grupy roboczej GASR.

Tabela 28: Porównanie lotnisk mających certyfikat z całkowitą liczbą lotnisk

Na podstawie informacji w tabeli 28 można zauważyć, że w 17 państwach certyfikaty uzyskało już (lub wkrótce uzyska) 701 lotnisk. Biorąc pod uwagę pozostałe państwa w UE-27 + 4, z których nie ma żadnych danych i które stanowią 80% z 31 państw (31 = 17 + 80%), szacuje

się, że w UE-27 + 4 około 1260 (701 +80%) lotnisk uzyskało już certyfikaty (lub wkrótce będzie certyfikowanych).

Liczba 1260 jest o wiele większa niż liczba uwzględniona w opcji 3A (700 lotnisk). Należy więc założyć, że wspomniana opcja nie obciąży nikogo dodatkowymi kosztami związanymi z certyfikacją lotnisk.

Ponieważ w pkt 2.6.2.1 oszacowano, że opcja 3B będzie miała wpływ na 3000 lotnisk, możliwe że certyfikacji powinno podlegać około 1740 dodatkowych lotnisk (3000 – 1260 lotnisk już mających certyfikat). Powyższa liczba 1740 obejmuje jednak najprostsze lotniska z całkowitej liczby 3000. Można zatem oszacować, że na potrzeby certyfikacji (a następnie do okresowej corocznej kontroli) potrzeba 2 inspektorów z właściwego organu prowadzących audyt danego lotniska w ciągu 2 dni (= 4 dni robocze = 30 roboczogodzin). Powyższą liczbę można pomnożyć przez 4, aby uwzględnić wszystkie prace przygotowawcze i działania kontrolne, przed i po audycie, podobnie jak w przypadku prac biurowych niezbędnych do przygotowania inspekcji standaryzacyjnych EASA i wykonywania czynności po przeprowadzeniu inspekcji. Dlatego do certyfikacji jednego lotniska właściwy urząd powinien potrzebować średnio $30 \times 4 = 120$ roboczogodzin. W przypadku wszystkich 1740 lotnisk liczba roboczogodzin wyniesie 208 800, co odpowiada (po podzieleniu przez 1260) ok. 165 FTE. Aspekty społeczne związane z tą liczbą omówione są poniżej w pkt 2.6.7. Z ekonomicznego punktu widzenia zakłada się, że koszt 1 FTE wynosi dla wszystkich państw UE-27 + 4 (także dla nowych państw członkowskich) 138 600 EUR. **Całkowity szacunkowy koszt, który poniosą właściwe władze, związany z dodatkowymi wymogami certyfikacji lotnisk wynikający z opcji 3B, wynosi więc $165 \times 138\,600 = 22\,869\,000$ EUR.**

Szacunkowe nakłady zarządzających lotniskami wynoszą: 1 osoba x 2 dni w czasie trwania audytu (tj. 2 dni robocze = 15 godzin), oraz 3 dni przy zbieraniu informacji i ich dostarczeniu do Agencji: w sumie 5 dni = 37,5 godziny. Ten wynik pomnożony przez 1740 lotnisk daje w sumie 62 250 roboczogodzin, tj. ok. 52 FTE. W ujęciu finansowym, przyjmując taki sam koszt jak dla właściwych władz, tj. 138 600 EUR/FTE, **roczny koszt dla zarządzających lotniskami w przypadku opcji 3B wynosi 7 207 200 EUR.**

W przypadku opcji 3C złożoność lotnisk jest jeszcze mniejsza (tj. 1500 dodatkowych w odniesieniu do opcji 3B). Przyjęto więc, że nakłady na każde dodatkowe lotnisko stanowią 3/4 nakładów oszacowanych dla opcji 3B, co daje:

- 90 roboczogodzin na jedno lotnisko w przypadku właściwego organu władzy;
- 28 godzin w przypadku zarządzającego lotniskiem.

A zatem nakłady właściwych władz w przypadku opcji 3C są następujące: 135 000 roboczogodzin, oprócz 208 800 określonych w przypadku opcji 3B, czyli razem 343 800 godzin, co odpowiada 273 FTE i stanowi koszt rządu 37 674 000 EUR/rok.

Szacunkowe dodatkowe nakłady zarządzających lotniskami wyniosą $28 \times 1500 = 42\,000$ roboczogodzin, które sumuje się z 65 250 roboczogodzinami oszacowanymi dla opcji 3B, co w sumie daje 107 250 godzin, tj. około 85 FTE i 11 730 000 EUR.

W rezultacie dodatkowy koszt certyfikacji lotnisk wynikający z rozszerzenia kompetencji Agencji o dziedzinę lotnisk, biorąc pod uwagę, że sama Agencja sama nie będzie wykonywała tej czynności, można oszacować tak, jak przedstawiono w tabeli 29:

Kryterium	Agencja	46 właściwych organów władzy ogółem	Zarządzający lotniskami	OGÓLEM
Opcja 3A = 700 lotnisk				
FTE	0	0	0	0
tys. EUR 2006 r.	0	0	0	0
Opcja 3B = 3000 lotnisk				
FTE	0	165	52	217
tys. EUR 2006 r.	0	22 869	7207	30 076
Opcja 3C = 4500 lotnisk				
FTE	0	273	85	358
tys. EUR 2006 r.	0	37 674	11 730	49 404

Tabela 29: Szacunkowy dodatkowy koszt certyfikacji lotnisk

2.6.4.3 System zarządzania bezpieczeństwem i jakością

Na podstawie proponowanych przepisów zarządzający „dużymi” lotniskami nie tylko będą przedmiotem certyfikacji, ale także będą zobowiązani do wdrożenia systemu zarządzania bezpieczeństwem i jakością (S+QMS), który obejmuje wszystkie wewnętrzne procedury przedsiębiorstwa zarządzającego lotniskiem określone w powiązonym podręczniku lotniska i ma na celu ciągłą poprawę opartą na regularnie zbieranych i analizowanych danych.

Należy ponownie zauważyć, że zgodnie z wymogiem pkt 1.5.3 załącznika 14 ICAO (zmiana 8, obowiązujący dnia 23 listopada 2006 r.) zarządzający lotniskami posiadający certyfikaty muszą wprowadzić system zarządzania bezpieczeństwem (SMS), który przynajmniej:

- a) określa zagrożenia dla bezpieczeństwa;
- b) zapewnia podjęcie działań naprawczych koniecznych do zachowania akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa;
- c) przewiduje ciągły monitoring i regularną ocenę osiągniętego poziomu bezpieczeństwa oraz
- d) ma na celu ciągłą poprawę ogólnego poziomu bezpieczeństwa.

W opinii EASA w przedmiotowej sprawie zawarto powyższy przepis ICAO w części B proponowanych podstawowych wymogów, a także wyraźnie wymaga się, aby zarządzający lotniskiem porozumiał się z innymi właściwymi organizacjami w celu zapewnienia ciągłej zgodności z podstawowymi wymogami dotyczącymi lotnisk. Takimi organizacjami są między innymi użytkownicy statków powietrznych, organizacje zapewniające służby żeglugi powietrznej, agenci obsługi naziemnej i inne organizacje, których działania mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo statków powietrznych.

Innymi słowy na podstawie proponowanego prawodawstwa UE rozszerzony zostanie zakres obowiązków w SMS w przypadku zarządzających „dużymi” lotniskami (tj. 700 uwzględnionych w opcji 3A) o współpracę z innymi przedsiębiorstwami, których działalność może wpływać na bezpieczeństwo lotnicze na lotniskach lub w ich pobliżu. Wśród tych innych przedsiębiorstw użytkownicy statków powietrznych i organizacje zapewniające służby żeglugi powietrznej mają już obowiązek stosowania systemu zarządzania na mocy innych przepisów prawa. A więc

propozycja Agencji nie stanowi dla nich dodatkowego obciążenia. Będzie miała ona jednak wpływ na 1000 agentów obsługi naziemnej, których liczbę oszacowano wcześniej w pkt 2.6.2.3.

Niemniej jednak wytyczne oceny *ex ante* wydane przez Komisję stanowią, że jeżeli obowiązek jest wprowadzony na poziomie międzynarodowym, uwzględnia się jedynie koszt dodatkowych wymogów wprowadzonych na podstawie proponowanych zmian prawodawstwa UE. W takim przypadku można uznać, że źródłem wymogu wprowadzenia SMS w 95% jest ICAO, a jedynie w pozostałych 5% — proponowana nowelizacja prawa UE. Przyjmuje się więc, że dla 700 portów lotniczych w opcji 3A dodatkowy koszt wyniesie około 5% w porównaniu z obecnym kosztem związanym z zarządzaniem bezpieczeństwem i jakością. Wychodząc z założenia, że każdy zarządzający lotniskiem może potrzebować średnio 3 FTE do S+QMS, dodatkowe nakłady w przypadku każdego lotniska stanowią 0,15 FTE, tj. około 190 roboczogodzin i 20 790 EUR/rok. **Dla 700 rozpatrywanych lotnisk nakłady wynoszą 105 FTE, a zatem około 14 553 000 EUR/rok.**

Przyjmuje się, że podobne nakłady (tj. około 100 FTE) wymagane będą od 1000 **agentów obsługi naziemnej** w celu spełnienia tych samych wymogów. Koszt pracy agentów obsługi naziemnej jest o 10% niższy od kosztu przyjętego dla zarządzających lotniskami (tj. 124 740 EUR/FTE), a zatem wynosi w sumie **12 474 000 EUR/rok**. W tym przypadku nie przewiduje się żadnych dodatkowych kosztów dla właściwych władz ani dla Agencji.

Podstawowe wymogi dołączone do przedmiotowej opinii EASA zawierają też propozycje, aby wymogi dotyczące S+QMS były mniej rygorystyczne dla lotnisk nieobsługujących regularnych lotów handlowych. Takie kryteria podziału, jak przedstawiono poniżej w tabeli 30, spotkały się z dużym poparciem interesariuszy.

Kryterium podziału	Reakcja interesariuszy	Stanowisko Agencji
Ponad 5 osób potrzebnych do funkcjonowania lotniska	Brak poparcia	Brak propozycji
Otwarte dla operacji IMC lub używane w nocy	Wielu interesariuszy uznało, że operacje IFR są bardziej skomplikowane niż operacje VFR	Zaproponowano jako kryterium podziału w opinii, ponieważ regularny ruch lotniczy odbywa się wg zasad IFR.
Ponad 50 000 lotów rocznie	Interesariusze zauważyli, że skoro liczba wypadków jest bardzo mała, a w wypadku pojedynczego dużego statku powietrznego może zginąć około 100 osób, wielkość statku powietrznego jest nawet ważniejsza niż częstotliwość	Agencja proponuje zatem, aby istnienie regularnych handlowych usług lotniczych (wiążące się z częstymi lotami czarterowymi) stanowiło kryterium podziału. Nie dotyczy to lotów dyspozycyjnych, które mogą być wykonywane z użyciem małych statków powietrznych
MTOM > 10 t lub certyfikowana konfiguracja miejsc pasażerskich dla 19 lub więcej osób		Kryterium dotychczas niewymagane. Może być potrzebne w przyszłości, prawdopodobnie w odniesieniu do MTOM równej 5,7 t. ¹⁹

Tabela 30: Kryteria podziału

¹⁹ Limit określony w rozdziale 1 załącznika 6 ICAO i stosowany w załączniku 8 rozdział 4 część II i w tytule części III tamże, a także w pkt 2.6.2 załącznika 14. Limit został również opublikowany przez Agencję w definicjach używanych w specyfikacjach certyfikacji i stosowany przy podziale na małe i duże statki powietrzne do celów zdatowności do lotu.

Oznacza to, zdaniem Agencji, że dodatkowych 2300 (tj. 3000 – 700 w przypadku opcji 3A) lotnisk w przypadku opcji 3B, uniknie kosztów związanych z formalnym systemem zarządzania bezpieczeństwem i jakością oraz powiązany podręcznikiem. W powyższym pkt 2.6.4.2 oszacowano, że około 1260 lotnisk w państwach UE-27 + 4 posiada certyfikaty (lub jest w trakcie certyfikacji) zgodne z wymogami ICAO, a więc te lotniska muszą obecnie stosować kompletny SMS. Ponieważ wniosek Agencji przewiduje ograniczenie tego obowiązku tylko do 700 portów lotniczych (tj. zgodnie z normą ICAO, ale z pominięciem nieobowiązkowej zalecanej praktyki), należy zauważyć, że odciążonych zostanie 560 lotnisk (tj. 1260 – 700) w przypadku opcji 3B. Oszacowano, że w przypadku takich średnich/małych lotnisk oszczędzone nakłady na S+QMS wynoszą tylko 0,5 FTE, co oznacza 630 roboczogodzin/rok i 69 300 EUR (2006)/rok.

W związku z tym opcja 3B, ograniczająca koszty dla 560 zarządzających lotniskami, pozwala oszczędzić 280 FTE, tj. 38 808 000 EUR/rok. Ponieważ lotniska w ramach tej opcji będą obsługiwać dużo mniej niż milion pasażerów rocznie, nie przewiduje się znacznego udziału agentów obsługi naziemnej. Ta korzyść będzie jednak zniwelowana przez 105 FTE dla zarządzających lotniskami i już określonym kosztem 14 553 000 EUR/rok, ponieważ opcja 3B obejmuje 700 lotnisk przewidzianych w opcji 3A. W rezultacie **korzyść netto dla zarządzających lotniskami w przypadku opcji 3B wyniesie:**

- **+105 – 280 = -175 FTE;**
- **14 553 – 38 808 = -24 255 tys. EUR/rok.**

Wpływ na agentów obsługi naziemnej będzie taki sam, jak oszacowano w przypadku opcji 3A.

Opcja C ma neutralny wpływ na dodatkowych 1500 lotnisk, ponieważ systemy zarządzania bezpieczeństwem i jakością nie są wdrożone na małych lotniskach, a plany wdrożenia tychże systemów są nierealne. A zatem wynik netto będzie taki sam, jak oszacowano w przypadku opcji 3B.

W rezultacie dodatkowy (lub zmniejszony) koszt formalnego zarządzania bezpieczeństwem i jakością lotniska wynikający z podstawowych wymogów proponowanych przez Agencję można oszacować tak, jak przedstawiono w tabeli 31 poniżej:

Kryterium	Agencja i właściwe władze	Zarządzający lotniskami	Agenci obsługi naziemnej	OGÓLEM
Opcja 3A = 700 lotnisk				
FTE	0	105	100	205
tys. EUR 2006 r.	0	14 553	12 474	27 027
Opcja 3B = 3000 lotnisk				
FTE	0	-175	100	-75
tys. EUR 2006 r.	0	-24 255	12 474	-11 781
Opcja 3C = 4500 lotnisk				
FTE	0	-175	100	-75
tys. EUR 2006 r.	0	-24 255	12 474	-11 781

Tabela 31: Szacunkowy dodatkowy (lub zmniejszony) koszt S+QMS

2.6.4.4 Koszt uszkodzeń powstałych podczas kołowania i postoju

Obecnie nie istnieją żadne wiarygodne narzędzia do dokładnego określenia, jakie ilościowe skutki mają nowe przepisy dla bezpieczeństwa. Bardzo trudno więc dokonać dokładnych powiązanych szacunków ekonomicznych.

W pkt 2.6.3 powyżej stwierdzono jednak, że wszystkie trzy opcje mają pozytywne skutki dla bezpieczeństwa, przy czym opcja 3C jest prawie dwukrotnie lepsza niż opcja 3A, a opcja 3B trzykrotnie lepsza niż opcja 3A. Ponadto w pkt 2.3.1.9 stwierdzono, że koszt wypadków i incydentów lotniczych spowodowanych czynnikami lotniskowymi (infrastruktura, urządzenia, funkcjonowanie) w krajach UE-27 + 4 wynosi około 1164 milionów EUR rocznie (2006 r.).

Przyjęto zatem, że skoro opcja 3A przynosi korzyści dla bezpieczeństwa, nie można ocenić, że powiązane skutki ekonomiczne są zerowe. Ostrożny szacunek korzyści wyniósł jedynie 1%, co oznacza korzyści związane z uniknięciem uszkodzeń rzędu 11 640 000 EUR/rok (2006 r.).

Ponieważ oceniono, że opcja 3C jest dwukrotnie lepsza pod względem bezpieczeństwa, przyjęto, że korzyść wyniesie 2%, co przy nadal bardzo ostrożnym założeniu stanowi 23 280 000 EUR/rok (2006) kosztów, których można uniknąć.

Wreszcie w przypadku opcji 3B, która jest trzykrotnie lepsza niż opcja 3A, oszacowana korzyść wynosi $11\,640 \times 3 = 34\,920\,000$ EUR/rok.

2.6.4.5 Wspólne przepisy

Można uznać, że nowe zmiany prawodawstwa, będą stanowić podstawę prawną wspólnej transpozycji przepisów ICAO w UE-27 + 4 i zastąpią krajowe prawo w tej dziedzinie. Będzie to polegać na przyjęciu w stosownym przypadku wspólnych przepisów wykonawczych lub specyfikacji wspólnotowych.

Biorąc pod uwagę, że w pkt 2.6.4.1 powyżej uwzględniono już liczbę FTE na potrzeby standaryzacji, zakłada się, że liczba FTE niezbędna w EASA do czynności regulacyjnych w dziedzinie lotnisk wynosi 6 (1 kierownik, 4 administratorów i 1 asystent). Na potrzeby regulacji potrzebne są jeszcze 2 FTE w celu wsparcia niezbędnego do odpowiedniej analizy danych o bezpieczeństwie lotnisk i badań dotyczących bezpieczeństwa.

Należy zatem przyjąć, że całkowite nakłady Agencji (oprócz szacunków dotyczących standaryzacji w pkt 2.6.4.1) wyniosą 8 FTE, co odpowiada 1 200 000 EUR/rok.

W pkt 2.3.3.3 oszacowano jednak, że obecnie 99 FTE wykorzystywanych jest do regulacji w UE-27 + 4. Regulacja na poziomie centralnym uwolni zdaniem Agencji:

- około 30% danych zasobów w przypadku opcji 3A, ponieważ przy takim założeniu lotniska będą podlegać przepisom krajowym. Taka oszczędność stanowi około 30 FTE, a zatem 4 158 000 rocznie;
- około 60% zasobów w przypadku opcji 3B, która uwzględnia wszystkie lotniska użytku publicznego, tj. oszczędność równą 60 FTE, co stanowi 8 316 000 EUR rocznie; około 40 FTE będzie wciąż niezbędnych na poziomie krajowym w celu opracowania przepisów bezpieczeństwa lotnisk nieobjętych prawodawstwem UE lub ustanawiania krajowych przepisów wykonawczych dotyczących otoczenia lotniska. Pewne zasoby mogą być również przeznaczone do pomocy przy tworzeniu regulacji w systemie EASA, do którego należą dane państwa.
- w końcu, w przypadku opcji 3C można oszczędzić około 70% nakładów (tj. 70 FTE = 9 702 000 EUR rocznie). Nawet w takim przypadku zakłada się, że w każdym państwie może być wciąż potrzeba około 1 FTE w celu wsparcia przy opracowywaniu wspólnych przepisów.

Nie przewiduje się dodatkowego kosztu dla zarządzających lotniskami, pomimo że mogą oni osiągać niewielkie korzyści ekonomiczne, których określenie pominięto, wynikające z centralizacji regulacji (tj. udział stowarzyszeń na poziomie kontynentu, kontaktowanie się tylko z jednym organem regulacyjnym i istnienie tylko jednego pakietu przepisów). Takie same niewielkie korzyści (tj. jeden pakiet przepisów dla wszystkich lotnisk użytku publicznego w UE-31 + 4) mogą osiągać użytkownicy statków powietrznych.

W rezultacie centralizacja regulacji spowoduje oszczędności: 4158 tys. EUR (opcja A), 8316 tys. EUR (3B) lub 9702 tys. EUR (3C) na poziomie krajowym, oraz dodatkowe koszty dla Agencji wynoszące 1200 tys. EUR. W każdym przypadku będzie istniała korzyść dla Wspólnoty.

2.6.4.6 Systemy kompetencyjne dla personelu lotniskowego

Wyżej oszacowane korzyści związane z bezpieczeństwem będą wynikać również z lepszych i lepiej stosownych systemów kompetencyjnych dla personelu, którego działania mogą wpływać na bezpieczeństwo lotnicze na lotniskach lub w ich pobliżu.

W przypadku **opcji 3A** zakłada się, że liczba takiego personelu wynosi przeciętnie 70 osób w każdym z 700 portów lotniczych objętych regulacją (łącznie z agentami obsługi naziemnej). W rzeczywistości jedynie 160 z tych 700 portów lotniczych odnotowuje ruch lotniczy ponad 1 miliona pasażerów rocznie, jak określono powyżej w pkt 2.6.2.3. W takim przypadku regulacją może być objętych kilkuset pracowników. Na przykład Aéroport de Paris zarządza 14 lotniskami i zatrudnia około 10 000 pracowników (tj. około 700 osób na każdym lotnisku, ale łącznie z personelem poza częścią lotniczą lotniska i służbami niemającymi bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo lotnicze). W przypadku pozostałych przyjmuje się jednak, że liczba pracowników mających wpływ na bezpieczeństwo nie przekracza 50 osób. Zakłada się zatem, że dodatkowe nakłady na szkolenie tego personelu wynoszą: 1 osobodzień na rok, tj. $70 \times 700 \times 1 = 49\,000$ roboczodni/rok = 367 500 roboczogodzin (290 FTE). Stąd całkowity koszt wyniesie $124\,740 \text{ EUR} \times 290 \text{ FTE} = \mathbf{36\,175\,000 \text{ EUR/rok (2006)}}$.

W przypadku **opcji 3B** średnia wielkość dodatkowych organizacji zatrudnionych na lotniskach jest o wiele mniejsza, a więc przyjęto, że liczba pracowników na każdym dodatkowym lotnisku wynosi 10. W przypadku 2300 lotnisk (tj. 3000 – 700 już uwzględnionych w opcji 3A), dokonując obliczenia w taki sam sposób jak powyżej, uzyskuje się w sumie 23 000 roboczodni (10 osób x 2300 lotnisk x 1 dzień), co oznacza 172 500 godzin odbytych szkoleń rocznie (137 FTE) i przekłada się na koszt 17 089 EUR rocznie. Stanowi to dodatkowy koszt, bez kosztu oszacowanego w przypadku opcji 3A, a więc w przypadku opcji 3B szacunkowy koszt wynosi $36\,175\,000 \text{ EUR} + 17\,089\,000 \text{ EUR} = \mathbf{53\,264\,000 \text{ EUR/rok}}$.

Analogicznie, **opcja 3C** obejmuje niewielkie lotniska, dlatego przyjmuje się, że liczba zatrudnionych wynosi jedynie 3 osoby (dla 1500 lotnisk), co daje 4500 pracowników, 33 750 godzin rocznie (ok. 27 FTE) odbytych szkoleń i 3 368 000 EUR/rok, oprócz szacunków w przypadku opcji 3B. W sumie szacuje się $53\,264\,000 \text{ EUR} + 3\,368\,000 \text{ EUR} = \mathbf{56\,632\,000 \text{ EUR}}$ dodatkowych kosztów rocznie.

2.6.4.7 Przepisy techniczne w specyfikacjach wspólnotowych

Włączenie większości szczegółowych przepisów technicznych do specyfikacji wspólnotowych (CS) spowoduje również korzyści ekonomiczne, np.:

- uproszczone (a zatem tańsze) procedury uchwalania tych przepisów i zarządzania nimi;
- możliwość ich przeniesienia do nieobowiązkowych norm branżowych, co oznacza mniejsze koszty dla podatników;
- szybsza nowelizacja w związku z rozwojem technologii, a zatem mniejsze przeszkody dla nowych produktów w dostępie do rynku;
- większa elastyczność w trakcie procesu certyfikacji, a zatem zmniejszenie liczby roboczogodzin poświęconych na negocjacje między organami regulacyjnymi a podmiotami podlegającymi regulacji.

Wyżej wymienione korzyści trudno jednak w prosty sposób sprecyzować. Użycie modeli ekonometrycznych uważa się zaś za nieproporcjonalne. Dlatego takich korzyści ekonomicznych nie określono w niniejszej OSR.

2.6.4.8 Podsumowanie skutków ekonomicznych

Na podstawie wniosków sformułowanych w pkt 2.6.4.1–2.6.4.7, w poniższej tabeli 32 porównano skutki ekonomiczne rozpatrywanych trzech opcji dotyczących zakresu prawodawstwa UE:

Szacunkowy koszt zmian prawodawstwa UE	tys. EUR (2006 r.)/rok		
	3A	3B	3C
Liczba lotnisk	700	3000	4500
Rozszerzenie inspekcji standaryzacyjnych	1858	1858	1858
Lotniska objęte rozporządzeniem podstawowym (tj. certyfikacja)	0	30 076	49 404
System zarządzania prowadzony przez zarządzających głównymi lotniskami	27 027	-11 781	-11 781
Koszt uszkodzeń powstałych podczas kołowania i postoju	-11 640	-34 920	-23 280
Przyjęcie wspólnych przepisów wykonawczych	- 4158	-8316	-9702
Systemy kompetencyjne dla personelu lotniskowego	36 175	53 264	56 632
Personel Agencji zajmujący się regulacją i analizą bezpieczeństwa	Już uwzględniono powyżej		
Personel do certyfikacji i nadzoru we właściwych władzach	Już uwzględniono powyżej		
Przepisy techniczne w specyfikacjach wspólnotowych	Nie określono		
OGÓLEM	49 262	30 181	63 131

Tabela 32: Podsumowanie skutków ekonomicznych związanych ze zmianą prawodawstwa UE

Na podstawie tych informacji można zauważyć, że opcja C będzie najdroższa, a opcja 3B najtańsza.

W tabeli 33 poniżej przedstawiono punktację danych finansowych z tabeli 32:

Wskaźnik rezultatu dotyczący skutków ekonomicznych spowodowanych rozszerzeniem prawodawstwa UE	Punktacja opcji		
	3A	3B	3C
Liczba lotnisk	700	3000	4500
Rozszerzenie inspekcji standaryzacyjnych	-3	-3	-3
Lotniska objęte rozporządzeniem podstawowym (tj. certyfikacja)	0	-2	-3
System zarządzania prowadzony przez zarządzających głównymi lotniskami	-2	2	2
Koszt uszkodzeń powstałych podczas kołowania i postoju	1	3	2
Przyjęcie wspólnych przepisów wykonawczych	1	2	3
Systemy kompetencyjne dla personelu lotniskowego	-1	-2	-3
Personel Agencji zajmujący się regulacją, standaryzacją i analizą bezpieczeństwa	0	0	0
Personel do certyfikacji i nadzoru we właściwych władzach	0	0	0
Przepisy techniczne w specyfikacjach wspólnotowych	0	0	0
OGÓLEM	-5	0	-2
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 2 w przypadku skutków ekonomicznych)	-10	0	-4

Tabela 33: Punktacja skutków ekonomicznych związanych ze zmianą prawodawstwa UE

2.6.5 Skutki środowiskowe

Przedmiot rozpatrywanego wniosku legislacyjnego nie dotyczy w żadnym wypadku zwiększenia ruchu, 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

Przewiduje się trzy główne skutki związane z przyjęciem wniosku dotyczącego rozszerzenia kompetencji EASA o regulację lotnisk:

- regularne konsultacje z interesariuszami, będące nieodzowną częścią systemu EASA, zostaną natychmiast rozszerzone o dziedzinę lotniskową najpierw poprzez włączenie przedstawicieli organizacji do Komitetu Konsultacyjnego ds. Norm Bezpieczeństwa, a następnie grup ekspertów, a także poprzez konsultacje społeczne w ramach NPA. Zasadniczo konsultacje przyczynią się nie tylko do opracowania lepszych przepisów, ale również do wzmocnienia solidarności wśród zainteresowanych obywateli, a także zapewnią solidne uzasadnienie europejskiego stanowiska na szczeblu światowym;
- rozwój kompetencji pracowników wykonujących zadania mogące wpływać na bezpieczeństwo lotnicze na lotniskach lub w ich pobliżu; należy zwrócić uwagę, że największa część kosztów oszacowanych wyżej w pkt 2.6.4.8 dla wszystkich trzech opcji poświęcona jest właśnie na rozwój kompetencji zawodowych personelu. W przypadku opcji 3B wartość rozwoju szkoleń i kwalifikacji przewyższa nawet koszt całkowity (w wyniku innych oszczędności); a więc pod względem społecznym proponowane przepisy zwiększą jakość zatrudnienia w UE-27 + 4, a także konkurencyjność systemu UE;
- w końcu proponowana centralizacja regulacji spowoduje uwolnienie niektórych FTE wykorzystywanych obecnie w tym celu w państwach UE-27 + 4; jest to jednak jedyny przypadek, w którym wymagane będzie zmniejszenie liczby pracowników; w innych zaś punktach poprzedniej oceny ekonomicznej oszacowano również dodatkowe FTE. W tabeli 34 poniżej podsumowano liczbę etatów:

FTE	Agencja	Władze	Zarządzający lotniskami	Obsługa naziemna	OGÓŁEM
Opcja 3A = 700 lotnisk					
Standaryzacja	11	2	0	0	13
Certyfikacja	0	0	0	0	0
System SMS i QMS	0	0	105	100	205
Wspólne przepisy	8	-30	0	0	-22
Kompetencje pracowników	0	0	145	145	290
OGÓŁEM	19	-28	250	245	486
Opcja 3B = 3000 lotnisk					
Standaryzacja	11	2	0	0	13
Certyfikacja	0	165	52	0	217
System SMS i QMS	0	0	-175	100	-75
Wspólne przepisy	8	-60	0	0	-52
Kompetencje pracowników	0	0	282	145	427
OGÓŁEM	19	107	159	245	530
Opcja 3C = 4500 lotnisk					
Standaryzacja	11	2	0	0	13
Certyfikacja	0	273	85	0	358
System SMS i QMS	0	0	-175	100	-75
Wspólne przepisy	8	-70	0	0	-62
Kompetencje pracowników	0	0	309	145	354
OGÓŁEM	19	205	219	245	688

Tabela 34: Powstanie nowych etatów (FTE)

W tabeli 34 można zauważyć, że opcja 3C może spowodować powstanie około 700 miejsc pracy w specjalistycznej dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego. Opcja 3A przewiduje około 480 miejsc pracy, ale około 30 pracowników zatrudnionych we właściwych władzach będzie przeniesionych do wykonywania innych zadań. Wreszcie w przypadku opcji 3B może powstać ponad 500 nowych miejsc pracy, ale wzrost wymaganej siły roboczej będzie zauważalny we wszystkich segmentach regulowanej działalności, choć czterokrotnie większy w sektorze prywatnym niż w publicznym. W przypadku każdej opcji wzrost zatrudnienia w Agencji nie przekroczy 20 pracowników.

W tabeli 35 powyższe ustalenia oceniono w skali punktowej odnoszącej się do właściwych wskaźników rezultatów.

Wskaźniki rezultatów dotyczące skutków społecznych spowodowanych rozszerzeniem prawodawstwa UE	Punktacja opcji		
	3A	3B	3C
Rozszerzenie inspekcji standaryzacyjnych	1	1	1
System zarządzania prowadzony przez zarządzających głównymi lotniskami	2	-1	-1
Lotniska objęte rozporządzeniem podstawowym (tj. certyfikacja)	0	2	2
Przyjęcie przepisów wykonawczych	-1	-2	-2
Systemy kompetencyjne dla personelu lotniskowego	1	3	2
OGÓŁEM	3	3	2
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 2 w przypadku skutków społecznych)	6	6	4

Tabela 35: Ocena skutków społecznych związanych z przedmiotem wniosku

2.6.7 Skutki dla innych wymogów lotniczych nieobjętych zakresem EASA

Opinia Agencji dotycząca regulacji bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk w całości uwzględnia tzw. EU-OPS, pierwsze rozszerzenie EASA (tzn. operacje lotnicze, licencjonowanie personelu lotniczego i bezpieczeństwo statków powietrznych państwa trzeciego) oraz obowiązujące przepisy o Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. Nie zaproponowano żadnych podstawowych wymogów sprzecznych z ww. przepisami.

Ponadto Agencja już stwierdziła, że będzie się unikać powielania przepisów wykonawczych i/lub procesów regulacyjnych, które mogą ewentualnie wynikać z kontekstu Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, dotyczących łączności radiowej, systemów meteorologicznych, nawigacji i dozoru.

Wszystkie trzy możliwe opcje mają więc w tym przypadku neutralny skutek.

2.6.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja

Na podstawie metody określonej w pkt 2.1.2 i oceny w pkt 2.6.3–2.6.7 można sporządzić następujące zestawienie do analizy wieloparametrowej:

Punktacja ważona opcji dotyczących zakresu prawodawstwa UE		3A	3B	3C
Liczba objętych lotnisk		700	3000	4500
rodzaj skutków	waga			
Dla bezpieczeństwa	3	18	57	30
Ekonomiczne	2	-10	0	-4
Środowiskowe	3	0	0	0
Społeczne	2	6	6	4
Dla innych regulacji dotyczących lotnictwa	1	0	0	0
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA		14	63	30

Tabela 36: Analiza wieloparametrowa dotycząca zakresu wniosku

Z powyższych danych wynika, że opcję 3B oceniono prawie dwukrotnie lepiej niż opcję 3C, i jeszcze lepiej niż opcję 3A. W szczególności opcja 3B:

- została oceniona prawie dwukrotnie lepiej pod względem bezpieczeństwa niż inne opcje;
- jest najtańsza; stworzy całkowity roczny koszt dla interesariuszy w UE-27 + 4 rzędu 30 milionów EUR (2006 r.), z czego mniej niż 2,850 miliona EUR będzie przypadać na nowych (19) pracowników w Agencji;
- może stworzyć 500 nowych miejsc pracy dla wykwalifikowanych pracowników: około 100 we właściwych organach władzy, a pozostałe u zarządzających lotniskami i agentów obsługi naziemnej.

Z tych względów Agencja zawarła opcję B w swojej opinii, tj. wszystkie lotniska użytku publicznego podlegające wspólnym przepisom UE. Taka propozycja uzyskała poparcie 90% z 20 krajowych organów władzy, które wzięły udział w konsultacjach, jak określono w tabeli 37:

ZAKRES PRAWODAWSTWA WSPÓLNOTOWEGO według odpowiedzi właściwych władz na pytanie 3 w NPA			
Lotniska UŻYTKU PUBLICZNEGO			Jedynie PORTY LOTNICZE obsługujące regularne loty HANDLOWE
+ wszystkie pozostałe, nawet jeżeli nie są lotniskami użytku publicznego	+ szczególne przypadki (np. szkolenia dla pilotów)	wyłącznie	
Belgia	Holandia	Austria	Niemcy (BMVBS zgodnie z reakcją na CRD)
		Dania	
Czechy	Rumunia	Francja	
		Grecja	
Finlandia	Hiszpania	Islandia	Włochy (zgodnie z reakcją na CRD)
		Irlandia	
Norwegia	Szwecja	Słowacja	
		Słowenia	
	Wielka Brytania	Szwajcaria	
4	5	9	2
18			

Tabela 37: Poparcie właściwych władz dla objęcia lotnisk użytku publicznego prawodawstwem wspólnotowym

2.7 Analiza wpływu przepisów i środków wykonawczych dotyczących urządzeń lotniskowych

2.7.1 Opcje alternatywne

W pkt 2.5.2 powyżej określono następujące opcje alternatywne dotyczące urządzeń lotniskowych:

- 4A): Urządzenia lotniskowe nieobjęte regulacjami na poziomie UE;
- 4B): Wspólne przepisy UE (np. ETSO) dot. „niestandardowych” urządzeń wdrażane na podstawie deklaracji zgodności wydanej przez producenta lub deklaracji weryfikacji wydanej przez zarządzającego lotniskiem (w tym drugim przypadku chodzi o integrację i dopuszczalność do użycia na miejscu);
- 4C): Tak samo jak w 4B, ale oprócz wymogu deklaracji weryfikacji, gdyż jest to część procesu certyfikacji lotnisk.

2.7.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją

2.7.2.1 Właściwe władze

Wszystkie 46 właściwych organów władzy (jak oszacowano w pkt 2.6.2.4) oraz Agencja będą objęte opcją 4B i 4C. Ponadto, ponieważ właściwe władze będą miały obowiązki nawet poza zakresem prawodawstwa wspólnotowego, będą one nadal odpowiedzialne za nadzór nad bezpieczeństwem urządzeń lotniskowych nawet w razie braku wspólnych przepisów UE (tj. opcja 4A).

2.7.2.2 Lotniska

Urządzenia lotniskowe, np. urządzenia radionawigacyjne lub wzrokowe pomoce nawigacyjne, systemy wykrywania i ogólnie inne urządzenia, są wymienione w niektórych załącznikach ICAO²⁰, niesprawiedliwe może być jednak wymaganie od właścicieli lotnisk i zarządzających

²⁰ Na przykład w załączniku 3 dotyczącym służby meteorologicznej dla międzynarodowej żeglugi powietrznej; załączniku 10 dotyczącym łączności lotniczej, czy w załączniku 14 dotyczącym lotnisk.

lotniskami ponoszenia odpowiedzialności za technologie, w dziedzinie których nie mają żadnych kompetencji. Ponadto niektóre z takich urządzeń mogą być objęte ramami Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej²¹, a w szczególności rozporządzeniem w sprawie interoperacyjności²². Agencja stwierdziła też, że niektóre urządzenia do wspomagania naziemnego na lotniskach podlegają już normom europejskich organizacji normalizacyjnych²³. Dlatego w przypadku opcji 4A nie przewiduje się szczególnych dodatkowych przepisów UE dotyczących urządzeń lotniskowych. Będą jednak istnieć podstawowe wymogi i powiązane przepisy wykonawcze oraz specyfikacje wspólnotowe dotyczące lotnisk. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że wspólne przepisy, opierające się głównie na załączniku 14 ICAO zgodnie z wnioskami prawie wszystkich interesariuszy, będą odnosić się również do urządzeń lotniskowych (np. łamliwość, rodzaj i liczba urządzeń wizualnych, zasilanie świetlnych pomocy wzrokowych, działanie pojazdów gaśniczych itp.) Weryfikacja takiego sprzętu po jego wdrożeniu będzie stanowić integralną część procesu certyfikacji lotnisk.

W związku z powyższym nawet w przypadku **opcji 4A** (tzn. brak europejskich norm i innych przepisów dotyczących urządzeń lotniskowych; a także brak udziału organizacji projektujących i produkujących takie urządzenia), **wszystkie lotniska objęte prawodawstwem UE (tj. 3000 w przypadku opcji 3B zalecanej w pkt 2.6.9) będą musiały przestrzegać niektórych wymogów związanych z pewnymi aspektami zainstalowanych urządzeń lotniskowych.**

Agencja wyraziła zatem opinię, że minimalne wymogi dotyczące urządzeń lotniskowych niezbędne dla bezpieczeństwa lotniczego należy ustanowić na poziomie przepisów wykonawczych lub specyfikacji wspólnotowych, przy czym odpowiedzialność za standaryzację i ocenę zgodności wyprodukowanych urządzeń lotniskowych powinna ponosić branża przemysłowa, podobnie jak to się odbywa w ramach regulacji „nowego podejścia”²⁴. Będzie to oznaczać możliwość wydawania europejskich norm technicznych (ETSO) stanowiących dopuszczalny sposób potwierdzania zgodności, jeżeli będzie to konieczne ze względów bezpieczeństwa, podobnie jak odbywa się to obecnie w przypadku niestandardowych części statków powietrznych objętych już rozporządzeniem podstawowym.

A więc nawet w przypadku opcji 4B lub 4C wszystkie przewidziane lotniska (3000) będą potencjalnie objęte skutkami.

2.7.2.3 Zarządzający lotniskami

Skutkami będą także objęci wszyscy zarządzający wspomnianymi 3000 lotnisk. Istnieją jednak przypadki, w których jedno przedsiębiorstwo zarządza więcej niż 1 lotniskiem (np. AENA zarządza blisko 50 lotniskami). Tabela 37 poniżej zawiera niektóre dane o zarządzających więcej niż jednym lotniskiem zebrane ze źródeł dostępnych w Internecie (głównie członkostwo w ACI Europe):

²¹ 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*).

²² Rozporządzenie (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. 26-42*).

²³ Zwłaszcza normom Comité Européenne de Normalisation (CEN). Europejskimi organizacjami normalizacyjnymi są również CENELEC i ETSI. Więcej informacji znajduje się na stronie: http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/standardization/harmstds/index_en.html

²⁴ Orientacyjnie 25 dyrektyw przyjętych od 1987 r. zgodnie z „nowym podejściem” wynikającym z rezolucji Rady z dnia 7 maja 1985 r. w sprawie nowego podejścia do harmonizacji i normalizacji technicznej, rezolucji Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie ogólnego podejścia do certyfikacji i testowania, wprowadzającej wytyczne oceny zgodności oraz decyzji Rady 93/465/WE ustanawiającej szczegółowe procedury oceny zgodności.

Podmiot	Strona internetowa	Główne miejsce prowadzenia działalności	Liczba zarządzanych lotnisk			
			W kraju siedziby	W UE-27 + 4	Poza UE-27 + 4	OGÓLEM
Aeroporti di Roma	www.adr.it	IT	2	0	0	2
Aeroportos de Madeira		PT	2	0	0	2
Aeroportos de Portugal	www.ana-aeroportos.pt	PT	7	0	0	7
Aéroports de Paris	www.adp.fr	FR	14	0	0	14
Aeropuertos y Navegación Aérea	www.aena.es	ES	47	0	0	47
Avinor	www.avinor.no	NO	46	0	0	46
British Airport Authority	www.baa.co.uk	UK	7	1	10	18
Copenhagen Airports	www.cph.dk	DK	2	0	0	2
CSL – Czech Airports Administration		CZ	4	0	0	4
Dublin Airport Authority	www.dublinairportauthority.com	IE	3	0	0	3
Finavia	www.finavia.fi	FI	25	0	0	25
Fraport	www.fraport.com	DE	3	2	5	10
Luftfartsverket	www.lfv.se	SW	19	0	0	19
Manchester Airport Group	www.manaiport.co.uk	UK	4	0	0	4
Ministry of Transport		CY	2	0	0	2
Ministry of Transport and Communications		GR	38	0	0	38
Ministry of Transport		LT	2	0	0	2
Polish Airports (PPL)	www.lotnisko-chopina.pl	PL	3	0	0	3
Regional Airports Ltd		UK	2	0	0	2
Slovak Airports Aut.	www.airportbratislava.sk	SK	5	0	0	5
Soc. Eser. Aeroport.	www.sea-aeroportimilano.it	IT	2	0	0	2
Svenska Regionala Flygplatser förbundet	www.flygplatser.nu	SW	34	0	0	34
TBI plc		UK	3	0	0	3
23	SUMA CZĘŚCIOWA		276	3	15	294
	OGÓLEM		279			

Tabela 38: Zarządzający wieloma lotniskami

Dane zawarte w powyższej tabeli mogą być niekompletne lub niedokładne, a więc przyjmuje się, że w UE-27 + 4 istnieje **około 25 podmiotów zarządzających więcej niż jednym lotniskiem oraz całkowita liczba takich lotnisk wynosi około 275.**

Dlatego uwzględniając taką sytuację, szacuje się że **liczba zarządzających objętych skutkami regulacji wynosi (3000 – 275 + 25) 2750.** Szacunek ten będzie dotyczył wszystkich możliwych opcji 4A, 4B i 4C.

2.7.2.4 Lotniskowa obsługa naziemna

Załącznik do dyrektywy Rady w sprawie obsługi naziemnej zawiera wykaz usług należących do tej kategorii. Niektóre z tych usług wymagają użycia sprzętu na polu ruchu naziemnego lotniska. W tabeli 39 poniżej podano możliwe przykłady urządzeń lotniskowych i wskazano, czy dane urządzenia mogą być zawarte w załączniku 14 ICAO lub w podstawowych wymogach zaproponowanych przez Agencję.

Usługi obsługi naziemnej ²⁵ wymagające urządzeń na polu ruchu naziemnego lotniska		Przykłady urządzeń	Odniesienie w	
			Załączniku 14 ICAO	Podstawowych wymogach
Obsługa pasażerów		Schody, autobusy, rękawy		A.1.f
Obsługa bagażu		Sprzęt do załadunku i rozładunku bagażu		B.1.a
Obsługa płytowa	Prowadzenie statku powietrznego do miejsca parkowania	Systemy dokowania	TAK	A.3.a
	Parkowanie	Urządzenia do blokowania		B.1.a
	Uruchamianie silnika	Agregaty prądowórcze		B.1.a
	Holowanie	Holowniki samolotów		B.1.a
Obsługa statku powietrznego	Sprzątanie	Asenizacja toalet		B.1.a
	Chłodzenie, ogrzewanie, zasilanie	Agregaty prądowórcze		B.1.a
	Odladzanie	Urządzenia do odladzania	TAK	B.1.a
Zaopatrywanie w paliwo		Sprzęt stacjonarny lub przenośny do zaopatrywania w paliwo		B.1.h
Catering		Samochody		B.1.a

Tabela 39: Przykłady urządzeń wymaganych do obsługi naziemnej

Z informacji zawartych w tabeli 39 wynika, że podstawowe wymogi zaproponowane przez Agencję zasadniczo bardziej kompleksowo obejmują urządzenia lotniskowe używane do obsługi naziemnej niż załącznik 14 ICAO. Jest tak ponieważ, jak wyjaśniono w uzasadnieniu wymogów, podstawowe wymogi opracowano za pomocą procesu oceny ryzyka i procesu niwelowania ryzyka (metoda zstępująca, góra – dół) i uzupełnioną następnie weryfikacją wstępującą (dół – góra), która uwzględniła nie tylko załącznik 14, ale również inne obowiązujące przepisy UE. Jest to jednak zgodne z opiniami wielu interesariuszy, które zawarto w dokumencie CRD 06/2006. Interesariusze podawali przykłady urządzeń, które powinny podlegać regulacji, i wśród tych przykładów rzeczywiście znalazły się urządzenia wykorzystywane do obsługi naziemnej, m.in. urządzenia do odladzania, agregaty prądowórcze i rozruszniki.

Przyjęto zatem, że z 1000 przedsiębiorstw zapewniających obsługę naziemną jedynie 10% (tj. 100) będzie dotyczyła opcja 4A (tj. wpływ na urządzenia lotniskowe przepisów wywierany jedynie pośrednio przez przepisy wykonawcze i specyfikacje wspólnotowe, oparte na przepisach ICAO dotyczących lotnisk). Natomiast na wszystkie przedsiębiorstwa będzie miała wpływ opcja 4B lub 4C.

²⁵ Na podstawie załącznika do dyrektywy 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r.

2.7.2.5 Organizacje projektujące i produkujące urządzenia lotniskowe

Systemy radionawigacyjne, systemy dozoru (np. radarowe) i lotnicze systemy łączności, mimo że są zainstalowane na lotniskach, mogą być ewentualnie objęte przepisami dotyczącymi Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej w celu oceny ich funkcjonowania i zgodności. Komisja zdecyduje w poszczególnych przypadkach o wyborze podstawy prawnej (np. rozporządzenie podstawowe Agencji lub przepisy dotyczące Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej), aby uniknąć powielania procesów regulacyjnych i kolejnych przepisów. W związku z tym nie jest wskazane uwzględnianie danych urządzeń w niniejszej OSR, ponieważ są one już objęte prawodawstwem UE w dziedzinie lotnictwa.

Ponadto wniosek Agencji obejmuje inne urządzenia wymienione w załączniku 14 ICAO, które określono poniżej w tabeli 40.

Wymogi dotyczące urządzeń lotniskowych		Przykłady urządzeń	Odniesienie w	
			Załączniku 14 ICAO	Podstawowych wymogach
Urządzenia do pomiaru tarcia		Urządzenia do pomiaru współczynnika tarcia	2.9	A.1.a.v
Obsługa pasażerska		Schody, autobusy, rękawy		A.1.f
Obsługa bagażu		Sprzęt do załadunku i rozładunku bagażu		B.1.a
Wskaźniki i urządzenia sygnalizacyjne		Wskaźniki kierunku wiatru	5.1.1	A.3.a
Światła drogi startowej i drogi kołowania		Światła osi drogi startowej	5.3.12	A.3.a
Systemy zasilające		Zasilanie pomocy nawigacyjnych	8.1	A.3.b
Sprzęt ratunkowy		Ambulanse, łodzie	9.1	B.1.k
Środki gaśnicze i pojazdy ratunkowo-gaśnicze		Przepustowość	9.2	B.1.k
Usuwanie uszkodzonego statku powietrznego		Dźwigi	9.3	B.1.a
Łamliwość		anten CNS	9.9	A.1.c.iii
Obsługa płyty lotniskowej	Prowadzenie statku powietrznego do miejsca parkowania	Systemy dokowania	5.3.24	A.3.a
	Parkowanie	Urządzenia do blokowania		B.1.a
	Uruchamianie silnika	Agregaty prądotwórcze		B.1.a
	Holowanie	Holowniki samolotów		B.1.a
Obsługa statku powietrznego	Sprzątanie	Asenizacja toalet		B.1.a
	Chłodzenie, ogrzewanie, zasilanie	Agregaty prądotwórcze		B.1.a
	Odladzanie	Urządzenia do odladzania	3.15	B.1.a
Zaopatrywanie w paliwo		Sprzęt stacjonarny lub przenośny do zaopatrywania w paliwo		B.1.h
Catering		Samochody		B.1.a

Tabela 40: Przykładowe urządzenia objęte zakresem rozszerzonego rozporządzenia EASA

W przypadku opcji 4A nie zostaną ustanowione szczegółowe przepisy UE (np. ETSO) dotyczące takich urządzeń. Dlatego **opcja 4A nie będzie miała wpływu na organizacje projektujące i produkujące.**

Szacując liczbę organizacji projektujących i produkujących, na które ewentualny wpływ mogą mieć opcje 4B i 4C, Agencja zauważyła, że na jednej z głównych imprez organizowanych przez ACI Europe zaplanowanej na koniec 2007 r., zapewniono miejsce dla 60 wystawców²⁶. Podobna liczba wystawców uczestniczyła w „Airport Exchange” w grudniu 2006 r. A więc **przyjęto szacunkowo, że opcja 4B lub 4C może mieć potencjalny wpływ na 100 organizacji projektujących i produkujących urządzenia lotniskowe.**

2.7.2.6 Organizacje zajmujące się obsługą techniczną urządzeń lotniskowych

Ponadto przyjęto, że obsługa techniczna urządzeń lotniskowych będzie należeć do obowiązków podmiotów korzystających z tych urządzeń (np. agentów obsługi naziemnej lub zarządzających lotniskami). Podmioty te będą musiały wykazać właściwym władzom, że organizacja i wykonywanie obsługi technicznej są odpowiednie zarówno w przypadku obsługi wewnętrznej, jak i obsługi wykonywanej przez stronę trzecią. Wobec braku informacji o bezpieczeństwie świadczących o dużym zagrożeniu wynikającym z nieodpowiedniej obsługi urządzeń lotniskowych, uznano że obecnie nieproporcjonalne jest nakładanie obowiązków w zakresie takich urządzeń na organizacje wykonujące obsługę techniczną. Dlatego projektowana polityka nie będzie miała wpływu na takie organizacje. Jeżeli w przyszłości zaistnieje potrzeba regulacji konkretnych urządzeń lotniskowych, zostanie przygotowana odpowiednia OSR.

2.6.2.5 Podsumowanie podmiotów objętych regulacją

W rezultacie na podstawie informacji podanych w pkt 2.7.2.1–2.7.2.6 w tabeli 41 poniżej określono szacunkową liczbę podmiotów objętych regulacją:

OPCJA		Szacunkowa liczba				
Nr id.	Opis	Lotniska	Zarządzający lotniskami	Obsługa naziemna	Organizacje projektujące** i produkujące	Właściwe władze
4A	Urządzenia lotniskowe nieobjęte regulacjami na poziomie UE	3000	2750	100	0	46
4B	Europejskie normy techniczne dotyczące „niestandardowych” urządzeń oraz deklaracja weryfikacji			1000	100*	46 + Agencja
4C	Tak samo jak w przypadku opcji 4B, ale bez wymogu deklaracji weryfikacji				100*	

* rzeczywista liczba zostanie określona w OSR dotyczącej poszczególnych europejskich norm technicznych. W tym przypadku może to być liczba rzędu kilkudziesięciu, ale nie kilkuset organizacji.

** Obecnie nie przewiduje się regulacji organizacji wykonujących obsługę techniczną urządzeń.

²⁶ <http://www.pps-events.com/apex/sponsors.asp>

Tabela 41: Liczba podmiotów objętych przepisami o urządzeniach lotniskowych**2.7.3 Skutki dla bezpieczeństwa**

Jak wyjaśniono w opinii, Agencja uważa, że urządzenia lotniskowe należy objąć zmienionym rozporządzeniem podstawowym, które również stwarza solidne podstawy specyfikacji opracowanych przez branżę. Urządzenia po ich wyprodukowaniu powinny oczywiście podlegać weryfikacji zgodności ze stosownymi podstawowymi wymogami i przepisami wykonawczymi, a także z innymi obowiązującymi przepisami (np. o zaburzeniach elektromagnetycznych) lub właściwymi specyfikacjami wspólnotowymi.

Jeżeli wymaga tego stosowna europejska norma techniczna (ETSO), projekt urządzenia otrzyma certyfikat, a do wyprodukowanego urządzenia zostanie załączona weryfikacja zgodności podpisana przez producenta i zawierająca wskazanie ETSO (podobnie jak w przypadku części statków powietrznych). W takim przypadku projektanci i producenci muszą być zatwierdzeni.

Powyższe informacje dotyczą opcji 4B i 4C, nie dotyczą natomiast opcji 4A. W przypadku opcji B wymaga się (oprócz procesu certyfikacji lotniska), aby zarządzający lotniskiem uzyskał deklarację weryfikacji zgodności każdego podzespołu urządzenia (jeżeli jest przedmiotem ETSO), które jest używane lub zainstalowane na lotnisku.

Agencja uważa więc, że:

- opcja 4A nie spowoduje żadnej poprawy ani pogorszenia bezpieczeństwa (*status quo*);
- obydwie opcje: 4B i 4C w równym stopniu przyczynią się do poprawy bezpieczeństwa.

W szczególności ocenia się, że opcja 4B lub 4C spowoduje następujące znaczne skutki dla bezpieczeństwa:

- większa pewność prawna przyszłych przepisów o urządzeniach lotniskowych i lepsze określenie powiązanych zadań i procesów w celu sprawdzenia zgodności;
- a zatem mocniejsze podstawy norm branżowych;
- nałożenie na projektantów i producentów obowiązku sporządzania deklaracji zgodności produktów z przepisami bezpieczeństwa;
- dokumentowanie takich deklaracji przez zarządzającego lotniskiem i wykorzystywanie ich podczas procesu certyfikacji.

W rezultacie, według metodologii określonej w pkt 2.1.2 (przyjmując wagę o wartości 3 dla skutków dla bezpieczeństwa), po wybraniu odpowiednich wskaźników rezultatów 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 tabeli 42:

Wskaźniki rezultatów dotyczące skutków dla bezpieczeństwa spowodowanych regulacją dotyczącą urządzeń lotniskowych	Punktacja opcji		
	4A	4B	4C
Urządzenia lotniskowe	Brak działań	ETSO + deklaracja weryfikacji	ETSO + certyfikacja lotnisk
Wskaźniki bezpieczeństwa lotnisk	0	1	1
Przyjęcie wspólnych przepisów (tj. ETSO)	0	1	1
Zatwierdzenia organizacji projektujących i produkujących urządzenia lotniskowe	0	2	2
OGÓLEM	0	4	4
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 3 w przypadku bezpieczeństwa)	0	12	12

Tabela 42: Punktacja skutków dla bezpieczeństwa w przypadku opcji dotyczących urządzeń lotniskowych

2.7.4 Skutki ekonomiczne

Opcja 4A nie wymaga żadnych dodatkowych przepisów ani ETSO dotyczących urządzeń lotniskowych. Oceniono zatem, że skutki ekonomiczne tej opcji są neutralne.

Natomiast podejście proponowane w opcje 4B lub 4C jest zgodne z jednej strony z „nowym podejściem”, a więc zbliżone do obecnie stosowanych praktyk branżowych, a z drugiej strony — z ustanowionymi już przepisami Agencji dotyczącymi części statków powietrznych. Powiązane przepisy wykonawcze lub ETSO będą zawierać wymogi bezpieczeństwa i eksploatacji w zakresie urządzeń „niestandardowych”, a także przepisy obowiązujące organizacje projektujące i produkujące. Po zatwierdzeniu projektu danego urządzenia w stosownym przypadku zostanie przygotowana ocena zgodności podpisana przez producenta.

Dokładna ocena skutków może być jednak przygotowana po przedstawieniu wniosku dotyczącego danych przepisów lub ETSO.

Innymi słowy obecnie nie istnieją żadne normy ETSO, a więc szacunkowy koszt jest zerowy. Dotyczy to głównie opcji 4C (tj. jedynie ETSO i powiązanych procesów projektowania i produkcji).

Ponadto Agencja proponuje, zgodnie ze stanowiskiem interesariuszy, żeby uwzględnić ocenę prawidłowej instalacji lub prawidłowego użycia konkretnych urządzeń lotniskowych na miejscu. W związku z tym opcja 4C zakłada, że kontrola zainstalowanego sprzętu stanowi integralną część procesu certyfikacji lotnisk. **Dlatego opcja 4C nie oznacza żadnych dodatkowych kosztów oprócz kosztów certyfikacji lotnisk już oszacowanych wyżej w pkt 2.6.4.2.**

Opcja 4B nakłada na zarządzających lotniskami obowiązek dodatkowej procedury (podobnie jak przepis²⁷ dotyczący Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej obowiązujący ANSP) „deklaracji weryfikacji” zgodności zainstalowanych lub nabytych urządzeń lotniskowych.

W opcji 4B nie przewiduje się zatem żadnych dodatkowych kosztów dla właściwych władz ani przedsiębiorstw wykonujących obsługę naziemną. Obie opcje: 4B i 4C wymagają od Agencji dodatkowych nakładów na tworzenie regulacji, które jednak zostały już uwzględnione w ogólnej ocenie kosztów związanych z regulacją w pkt 2.6.4.5.

Opcja 4B wprowadzi dodatkową procedurę obowiązującą zarządzających lotniskami, która obejmuje nie tylko weryfikację wdrożonych systemów, ale również dokumentowanie i archiwizowanie deklaracji weryfikacji. Przewiduje się, że w przypadku dużych lotnisk (700 określonych w pkt 2.6.2.1 powyżej) procedura może wymagać 0,5 FTE (tj. 630 roboczogodzin = 69 300 EUR/rok), co stanowi całkowity koszt 69 tys. EUR x 700 = 48 300 tys. EUR/rok.

W przypadku pozostałych 2300 lotnisk (tj. 3000 objętych oceną – 700) szacunkowy koszt jest znacznie mniejszy: 0,2 FTE na każde lotnisko (= 252 godziny = 27 720 EUR/rok). Mnożąc powyższy wynik przez 2300, otrzymujemy 63 756 tys. EUR (2006 r.)/rok. Można więc oszacować, że dodatkowy koszt w przypadku opcji 4B (3000 lotnisk objętych oceną) wyniesie w sumie 48 300 + 63 756 = 112 056 tys. EUR (2006)/rok. Szacunkowe koszty podsumowano w tabeli 43:

²⁷ Artykuł 6 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. 26-42*).

Szacunkowy koszt regulacji urządzeń lotniskowych	tys. EUR (2006 r.)/rok		
	4A	4B	4C
Urządzenia lotniskowe	Brak działań	ETSO + deklaracja weryfikacji	ETSO + certyfikacja lotnisk
Urządzenia objęte rozporządzeniem podstawowym (tj. deklaracją weryfikacji)	0	112 056	0
Przyjęcie wspólnych przepisów wykonawczych (ETSO)	0*	0*	0*
Projektowanie i produkcja urządzeń lotniskowych	0*	0*	0*
OGÓLEM	0	112 056	0

* koszt zerowy w związku z brakiem ETSO. Przed wprowadzeniem każdej ETSO przygotowana zostanie specjalna OSR określająca koszty i korzyści.

Tabela 43: Podsumowanie szacunkowych kosztów regulacji urządzeń lotniskowych

Oprócz oszacowanych powyżej kosztów opcje 4B i 4C mogą jednak spowodować inne skutki ekonomiczne, na przykład:

- wzajemne uznawanie organizacji projektujących i produkujących urządzenia lotniskowe, co z kolei przyczynia się do tworzenia rynku wewnętrznego;
- zwiększona normalizacja i konkurencja produktów oferujących wymaganą jakość, a jednocześnie korzystne skutki cenowe.

Wszystkie wyżej wymienione jakościowe i ilościowe szacunki dotyczące skutków ekonomicznych oceniono punktowo poniżej w tabeli 44:

Wskaźnik rezultatu dotyczący skutków ekonomicznych spowodowanych regulacją urządzeń lotniskowych	Punktacja opcji		
	3A	3B	3C
Urządzenia lotniskowe	Brak działań	ETSO + deklaracja weryfikacji	ETSO + certyfikacja lotnisk
Urządzenia objęte rozporządzeniem podstawowym (tj. deklaracją weryfikacji)	0	-3	0
Przyjęcie wspólnych przepisów wykonawczych (ETSO)	0	0	0
Projektowanie i produkcja urządzeń lotniskowych	0	0	0
OGÓLEM	0	-3	0
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 2 w przypadku skutków ekonomicznych)	0	-6	0

Tabela 44: Punktacja skutków ekonomicznych w przypadku opcji dotyczących urządzeń lotniskowych

2.7.5 Skutki środowiskowe

Załącznik 14 ICAO nie zawiera obecnie przepisów w zakresie skutków dla środowiska wywoływanych np. przez pojazdy lotniskowe lub inny sprzęt, substancje lub środki używane podczas operacji lotniskowych. Zakres zaproponowany w opcji 4B lub 4C, tworzący podstawy ewentualnej przyszłej regulacji dotyczącej urządzeń, będzie miał niewielki (tj. + 1) pozytywny skutek dla środowiska. Stosując metodę określoną w pkt 2.1.2 powyżej, należy temu skutkowi nadać wagę 3.

2.7.6 Skutki społeczne

Należy uznać, że opcja 4A jest neutralna pod względem społecznym. Natomiast obie opcje 4B i 4C mogą mieć niewielki (+ 1) pozytywny skutek dla:

- zwiększenia etatów dla wykwalifikowanych pracowników w zatwierdzonych organizacjach projektujących i produkujących urządzenia lotniskowe;
- wycofania z rynku przedsiębiorstw o zbyt niskim poziomie organizacji;
- poprawy jakości wykonywanej pracy a tym samym wzrostu konkurencyjności europejskich produktów o korzystnym stosunku jakości do ceny.

Zgodnie z metodą określoną w pkt 2.1.2 należy przyjąć, że ten niewielki pozytywny skutek ma wagę 2.

2.7.7 Skutki dla innych wymogów lotniczych nieobjętych zakresem EASA

Żadne normy ETSO ani przepisy wykonawcze nie będą powielać istniejących przepisów ustanowionych ramach Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. Wszystkie trzy rozpatrywane opcje będą więc miały w tym przypadku neutralny skutek.

2.7.8 Analiza wieloparametrowa 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 zakresu prawodawstwa UE		4A	4B	4C
Urządzenia lotniskowe		Brak działań	ETSO + deklaracja weryfikacji	ETSO + certyfikacja lotnisk
rodzaj skutków	waga			
Dla bezpieczeństwa	3	0	12	12
Ekonomiczne	2	0	-6	0
Środowiskowe	3	0	3	3
Społeczne	2	0	2	2
Dla innych regulacji dotyczących lotnictwa	1	0	0	0
CAŁKOWITĄ PUNKTACJĄ WĄŻONĄ		0	11	15

Tabela 46: Analiza wieloparametrowa dotycząca urządzeń lotniskowych

Z powyższej tabeli wynika, że opcja 4A wypadła bardzo słabo w porównaniu z pozostałymi dwoma ewentualnymi opcjami. Opcja 4C uzyskała znacznie lepszą ocenę niż opcja 4B. W szczególności opcje 4B i 4C:

- uzyskały znacznie wyższą ocenę pod względem bezpieczeństwa niż opcja 4A;
- mogą stanowić podstawę lepszego zarządzania środowiskowego na lotniskach;
- mogą spowodować zwiększenie jakości i liczby miejsc pracy w organizacjach projektujących i produkujących urządzenia lotniskowe.

Koszt opcji 4B może wynieść około 100 milionów EUR (2006)/rok, natomiast opcja 4C nie wiąże się z dodatkowymi kosztami. Z tego względu Agencja uwzględniła w swojej opinii opcję 4C (tj. specyfikacje wspólnotowe opracowywane nieobowiązkowo przez branżę i poparte przez Agencję normami ETSO w razie konieczności uzyskania prawidłowego poziomu bezpieczeństwa; regulacja w zakresie powiązanych organizacji projektujących i produkujących oraz weryfikacja wdrożonych urządzeń lotniskowych podczas regularnego procesu certyfikacji i nadzoru).

2.8 Analiza skutków procesu certyfikacji

2.8.1 Opcje alternatywne

W pkt 2.5.2 powyżej określono następujące opcje alternatywne dotyczące procesu certyfikacji:

- 7A): Proces certyfikacji (obejmujący infrastrukturę i zarządzanie) wymagany dla wszystkich lotnisk (na czym z kolei opierało się założenie w pkt 2.6 powyżej);
- 7B): Pojedynczy certyfikat infrastruktury i urządzeń na każdym lotnisku, a także certyfikat organizacji na poziomie przedsiębiorstwa dla wszystkich przedsiębiorstw zarządzających więcej niż jednym lotniskiem;
- 7C): Tak samo jak w 7B, ale jedynie w przypadku ubiegania się przez zarządzającego o „pojedynczy” certyfikat.

2.8.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją

2.8.2.1 Zarządzający lotniskami

Agencji obsługi naziemnej i organizacje projektujące i produkujące urządzenia lotniskowe nie będą objęte wpływem żadnej z trzech ewentualnych alternatywnych opcji.

Dla większości zarządzających tylko jednym lotniskiem, niezależnie od tego, czy po zakończeniu procesu certyfikacji wydany zostanie pojedynczy dokument lub wydane zostaną dwa oddzielne dokumenty (tj. jeden w zakresie infrastruktury, a drugi w zakresie operacji i zarządzania), każda opcja będzie miała bardzo mały skutek. Skutki procesu certyfikacji oceniono już w powyżej w pkt 2.6, stąd w przypadku opcji 7A żadne lotnisko ani żaden zarządzający lotniskiem nie będzie podlegał dodatkowemu wpływowi.

Natomiast około **25 zarządzających** wieloma lotniskami, określonych w pkt 2.7.2.3, którzy zarządzają w sumie około **275 lotniskami, będzie objętych skutkami opcji 7B** przewidującej obowiązek uzyskania przez zarządzających lotniskami „pojedynczego” certyfikatu.

W przypadku **opcji 7C** każdy zarządzający wieloma lotniskami zdecyduje, czy złożyć wniosek o uzyskanie „pojedynczego” certyfikatu w zakresie zarządzania (przede wszystkim centralnego zarządzania bezpieczeństwem i jakością). Ponieważ obecnie taka praktyka nie jest powszechnie ustanowiona, przyjęto że może to dotyczyć około 40% potencjalnych kandydatów: tj. **10 z 25 zarządzających**. Ponieważ każdy z 25 danych podmiotów zarządza średnio około 11 lotniskami zakłada się, że liczba lotnisk, na które potencjalny wpływ może mieć ta opcja, **wyniesie około 100**.

2.8.2.2 Właściwe władze

W opinii wydanej przez Agencję zakłada się, że właścicielem lotniska lub zarządzającym lotniskiem może być podmiot publiczny lub prywatne przedsiębiorstwo lub inny podmiot (np. spółka posiadająca większość lub całość udziałów państwowych na poziomie władz rządowych lub lokalnych). W każdym przypadku przyjmuje się, że jeżeli lotniskiem zarządza podmiot publiczny, pion operacyjny i zarządzania musi być niezależny od pionu bezpieczeństwa i jakości wewnątrz organizacji, a także od działu certyfikacji i nadzoru publicznego.

Zasada rozdzielenia funkcji władz nadzorujących i podmiotów gospodarczych organizacji jest ugruntowana w dziedzinie zdolności do lotu (nawet w przypadku państwowych organizacji projektujących i produkujących) i działalności przewoźników lotniczych. Taką zasadę wprowadzono wyraźnie w ramach Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej²⁸.

²⁸ Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (*Dz.U. L 96 z 13.3.2004, str. 1-9*).

Można zauważyć, że:

- W Grecji i na Litwie podmiotem bezpośrednio odpowiedzialnym (co najmniej w niektórych przypadkach) za zarządzanie i funkcjonowanie lotnisk jest ministerstwo transportu. Oba kraje są jednak członkami GASR i aktywnie uczestniczą w jej pracach, a zatem zakłada się, że należy w tym przypadku ustanowić oddzielną funkcję nadzorującą.
- Również na Cyprze ministerstwo transportu jest odpowiedzialne za funkcjonowanie i zarządzanie lotniskami, ale to państwo nie jest członkiem GASR, a zatem może być konieczne ustanowienie nowej służby nadzoru.
- w innych państwach (np. we Francji i Włoszech) urzędnicy publiczni, w niektórych przypadkach mający siedzibę na lotniskach, oprócz nadzoru bezpieczeństwa są odpowiedzialni za zarządzanie niektórymi działaniami (np. służb ratowniczo-gaśniczych czy planami w sytuacjach zagrożenia dla środowiska lokalnego).

Powyższa kwestia nie ma jednak znaczenia dla skutków, ponieważ podstawowe wymogi zaproponowane przez Agencję uwzględniają takie sytuacje. Dlatego wyżej wymieniona zasada rozdzielania funkcji może mieć ewentualnie wpływ jedynie na władze cypryjskie.

Zasada nie będzie miała wpływu na Agencję, ponieważ obecnie nie przewiduje się, żeby wykonywała ona czynności związane z certyfikacją i nadzorem lotnisk lub zarządzających lotniskami.

A zatem opcja 7 nie spowoduje zasadniczo żadnych skutków dla właściwych władz oprócz tych, które określono w pkt 2.6 powyżej (z wyjątkiem władz cypryjskich).

Natomiast w przypadku opcji 7B proces certyfikacji i nadzoru bezpośrednio wpłynie na 17 właściwych organów władzy w krajach wymienionych powyżej w pkt 2.7.2.3.

Wreszcie w przypadku opcji 7C liczba bezpośrednio powiązanych właściwych organów nie przekroczy liczby wnioskodawców (tj. 10).

2.8.2.3 Podsumowanie podmiotów objętych regulacją

W rezultacie szacunkową liczbę podmiotów objętych regulacją przedstawiono w tabeli 47 poniżej:

OPCJA		Zarządzający lotniskami	Lotniska	Właściwe władze	
Nr id.	Opis			Konieczność rozdzielania funkcji nadzoru	Wykonywanie nadzoru
7A	Proces certyfikacji (infrastruktura i zarządzanie) na wszystkich lotniskach	0	0	1	0
7B	Obowiązkowy pojedynczy certyfikat	25	275		17
7C	Nieobowiązkowy pojedynczy certyfikat	10	100		10

Tabela 47: Liczba podmiotów objęta zmianami procesu certyfikacji

2.8.3 Skutki dla bezpieczeństwa

Dobrze zorganizowany system zarządzania (głównie bezpieczeństwem i jakością), którego elementy są całkowicie oddzielne lub też wbudowane w centralny system, ma pozytywny wpływ na bezpieczeństwo. Agencja uważa jednak, że trudno jest ogólnie wykazać, które sposoby organizacji mają najkorzystniejsze skutki dla bezpieczeństwa.

Podobnie uważa się, że na bezpieczeństwo nie ma żadnego wpływu wydanie po zakończeniu procesu certyfikacji jednego dokumentu bądź dwóch dokumentów.

Podsumowując: wszystkie trzy rozpatrywane opcje mają neutralne skutki dla bezpieczeństwa.

2.8.4 Skutki ekonomiczne

2.8.4.1 Zarządzający lotniskami

W przypadku opcji 7A koszt przewidziany dla zarządzających lotniskami będzie taki sam jak oszacowano powyżej w pkt 2.6.4.2. A więc w przypadku tej opcji nie przewiduje się dodatkowych kosztów ani oszczędności. Naturalnie w tym przypadku system zarządzania będzie całkowicie rozdzielony, nawet w przedsiębiorstwach zarządzających więcej niż jednym lotniskiem. Należy jednak w tym przypadku określić liczbę pracowników, ponieważ posłuży ona za wartość bazową, na podstawie której oceniane będą skutki opcji 7B i 7C.

Należy też pamiętać, że powyżej w pkt 2.6.4.3 oszacowano 3 FTE potrzebne do zarządzania bezpieczeństwem na każdym lotnisku obsługującym regularny transport handlowy. Takie lotniska należą w istocie do rozpatrywanych zarządzających. Szacuje się zatem, że na potrzeby zintegrowanych systemów zarządzania bezpieczeństwem i jakością istnieje średnio 5 FTE na każdym lotnisku w przypadku całkowicie oddzielnych systemów, a 0,5 FTE — w przypadku systemów centralnych.

Przy ocenie skutków ekonomicznych opcji 7B przyjęto, że należy wziąć pod uwagę 275 lotnisk zarządzanych przez 25 podmiotów. W przypadku systemów o rozdzielonej organizacji będzie potrzebnych 5 FTE x 275 lotnisk = 1275 FTE.

Szacuje się, że na każdym lotnisku można zaoszczędzić około 20% rozdzielonych zasobów, jeżeli każdy z 25 przedmiotowych zarządzających wprowadzi system centralny, tj.:

- 1 zaoszczędzony FTE (20% z 5) x 275 lotnisk = -275 FTE;
- -275 FTE x 138 600 EUR = potencjalna oszczędność -38 115 tys. EUR/rok.

25 zarządzających musi jednak wprowadzić system centralny obejmujący zarządzanie bezpieczeństwem, zarządzanie jakością i audyt wewnętrzny (tzn. samodzielnie prowadzić inspekcje lokalnych lotnisk). Taki system centralny może wymagać 5 FTE w przypadku każdego zarządzającego. A więc w sumie dla 25 podmiotów: 125 FTE = 17 325 tys. EUR/rok.

Dla opcji 7B można więc oszacować powstałe w ten sposób oszczędności dla 25 zarządzających lotniskami:

- **-275 + 125 = - 150 FTE;**
- **-38 115 + 17 325 = -20 790 tys. EUR/rok.**

Koszty transformacji w przypadku przedsiębiorstw wymagających zmiany struktury systemów mogą jednak zbilansować się z potencjalnymi oszczędnościami w ciągu lat.

W pkt 2.8.2.1 powyżej przyjęto, że w przypadku **opcji 7C** (tj. nieobowiązkowego pojedynczego certyfikatu) jedynie około 40% (tj. 10) zarządzających wieloma lotniskami zrezygnuje z ubiegania się o pojedynczy certyfikat. W takim przypadku oszczędności wyniosą 40% szacunków dokonanych powyżej, tj.:

- -40 % x 150 = **-60 FTE;**
- -40 % x 20 790 = **-8 316 tys. EUR (2006 r.)/rok.**

2.8.4.2 Właściwe władze

Należy przypomnieć, że w przypadku właściwych władz oszacowano w pkt 2.3.3.3 powyżej, że na potrzeby nadzoru niewiele ponad 3 lotnisk może wystarczyć 1 FTE. A więc **na Cyprze w tym celu wystarczy 1 FTE (= 138 600 tys. EUR/rok).**

To samo dotyczy wszystkich rozpatrywanych opcji. W przypadku opcji 7A nadzór stanowi całkowity dodatkowy koszt, ponieważ nie dotyczy ona żadnych innych właściwych władz.

W pkt 2.6.4.2 powyżej oszacowano, że nakłady pracy potrzebne w jednym właściwym organie do certyfikacji (a następnie do wykonywania ciągłego nadzoru) jednego lotniska wynoszą około 120 roboczogodzin, przy czym średni koszt godzinowy wynosi 110 EUR + koszt podróży krajowej 10 EUR.

Opcja 7B ma wpływ na 275 lotnisk, co daje w sumie 33 000 roboczogodzin = 26 FTE = 3 604 tys. EUR/rok. Wychodząc z założenia, że można zaoszczędzić 30% tych nakładów (systemy zarządzania nie poddawane audytowi na każdym lotnisku), całkowite oszczędności dla wszystkich 17 rozpatrywanych właściwych organów władzy wyniosą:

- $-30\% \times 26 + 1 = -7$ FTE;
- $-30\% \times 3604 + 138,6 = -942,6$ tys. EUR/rok.

W przypadku opcji 7C zostanie uzyskanych jedynie 40% tych oszczędności: -3 FTE, -377 tys. EUR/rok.

2.8.4.3 Podsumowanie skutków ekonomicznych

W rezultacie dodatkowe koszty lub oszczędności wynikające z trzech rozpatrywanych opcji można oszacować tak, jak przedstawiono w tabeli 48 poniżej:

Kryterium	Właściwe władze	Zarządzający lotniskami	OGÓLEM
Opcja 7A = proces certyfikacji na każdym lotnisku			
FTE	1	0	1
tys. EUR 2006 r.	138,6	0	138,6
Opcja 7B = obowiązkowy pojedynczy certyfikat (25 zarządzających; 275 lotnisk)			
FTE	-7	-150*	-157
tys. EUR 2006 r.	-943	-20 790*	-21 733
Opcja 7B = nieobowiązkowy pojedynczy certyfikat (10 zarządzających; 100 lotnisk)			
FTE	-3	-60	-63
tys. EUR 2006 r.	-377	-8316	-8693

*Z wyjątkiem kosztów transformacji w przypadku przedsiębiorstw nieposiadających jeszcze struktury centralnego systemu zarządzania bezpieczeństwem i jakością.

Tabela 48: Szacunkowe oszczędności związane z procesem certyfikacji lotnisk

Wszystkie wyżej wymienione ilościowe szacunki dotyczące skutków ekonomicznych oceniono punktowo poniżej w tabeli 49:

Wskaźnik rezultatu dotyczący skutków ekonomicznych spowodowanych procesem certyfikacji	Punktacja opcji		
	7A	7B	7C
Certyfikaty	Proces certyfikacji na każdym lotnisku	Obowiązkowy pojedynczy certyfikat	Nieobowiązkowy pojedynczy certyfikat
Lotniska objęte rozporządzeniem podstawowym (tj. rozdzielenie funkcji nadzoru bezpieczeństwa)	-1	-1	-1
Wprowadzenie i stosowanie pojedynczego certyfikatu (zarządzający)	-1	3	2
Personel do certyfikacji i nadzoru we właściwych władzach	-1	2	1
OGÓLEM	-3	4	2
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 2 w przypadku skutków ekonomicznych)	-6	8	4

Tabela 49: Punktacja skutków ekonomicznych związanych z procesem certyfikacji

2.8.5 Skutki środowiskowe

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

2.8.6 Skutki społeczne

Należy uznać, że opcja 7A ma neutralne skutki społeczne: od podmiotów nie wymaga się żadnej reorganizacji; oprócz władz cypryjskich, gdzie w konsekwencji może powstać dodatkowy etat.

Opcja 7B może nie tylko spowodować redukcję około 160 etatów (tj. znacznie ograniczyć pozytywne skutki dla tworzenia miejsc pracy przewidziane w opcji 3B w pkt 2.6.7 powyżej), ale również zmusić zarządzających wieloma lotniskami do dostosowania swojej organizacji do identycznego modelu zarządzanego centralnie, jakby wszystkim miał odpowiadać jeden uniwersalny model. Należy zatem uznać, że skutki społeczne tej opcji są negatywne (tj. -2), którym w powyższym pkt 2.1.2 nadano wagę 2.

Wreszcie opcja 7C może wymagać redukcji 63 etatów, co oznacza, że ogólnie wciąż będzie istniała duża liczba dodatkowych etatów, gdyż powyżej w przypadku opcji 3B oszacowano +280 FTE. Ponadto ta opcja przewiduje, że każdy podmiot będzie mógł według uznania wybrać preferowany rodzaj organizacji, a nawet będzie mógł zdecydować czy i kiedy przeprowadzić reorganizację. Należy zatem uznać, że skutki społeczne tej opcji będą bardzo pozytywne (tj. 3 x waga 2 = 6).

2.8.7 Skutki dla innych wymogów lotniczych nieobjętych zakresem EASA

Opcja 7A przewiduje ustanowienie zasady rozdzielania operacji i nadzoru podobnie jak w ramach Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. Przyczyni się ona więc do harmonizacji regulacji w różnych dziedzinach. Skutki tej opcji należy zatem uznać za dość pozytywne (waga 1).

Jeszcze lepiej należy ocenić opcje: 7B i 7C (waga 2), gdyż stwarzają możliwość wprowadzenia centralnych systemów zarządzania (bezpieczeństwem i jakością).

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 procesu certyfikacji		7A	7B	7C
rodzaj skutków	waga	Proces certyfikacji na każdym lotnisku	Obowiązkowy pojedynczy certyfikat	Nieobowiązkowy pojedynczy certyfikat
Dla bezpieczeństwa	3	0	0	0
Ekonomiczne	2	-6	8	4
Środowiskowe	3	0	0	0
Społeczne	2	0	-4	6
Dla innych regulacji dotyczących lotnictwa	1	1	2	2
CAŁKOWITĄ PUNKTACJĄ WAZONĄ		-5	6	12

Tabela 50: Analiza wieloparametrowa dotycząca urządzeń lotniskowych

Z powyższej analizy wynika, że opcja 7A ma negatywne skutki. Z pozostałych dwóch opcji, opcja 7C uzyskała dwa razy lepszą oceną niż opcja 7B.

W szczególności opcja 7C uzyskała lepszą ocenę niż opcja 7B pod względem społecznym, gdyż ta pierwsza nie spowoduje redukcji etatów (tj. nie spowoduje znacznego zmniejszenia etatów przewidzianych w opcji 3B) ani nie zmusi do reorganizacji (oprócz władz cypryjskich). Ponadto spowoduje mimo wszystko pozytywne, choć mniejsze niż opcja 7B, skutki ekonomiczne.

Z tego względu Agencja uwzględniła w swojej opinii opcję 7C (tj. pojedynczy certyfikat dla zarządzającego lotniskiem tylko na dobrowolnie składany wniosek).

2.9 Analiza skutków uprawnienia instytucji oceniających

2.9.1 Opcje alternatywne

W pkt 2.5.2 określono następujące opcje dotyczące funkcji instytucji oceniających:

- 8A): Akredytowane instytucje oceniające, oprócz właściwych władz, uprawnione do certyfikacji i nadzoru na mniej złożonych lotniskach. Wnioskodawcy decydują o wyborze organu certyfikującego, do którego składane są wnioski;
- 8B): Akredytowane organy oceniające, oprócz właściwych władz, uprawnione do certyfikacji i nadzoru na wszystkich lotniskach. Wnioskodawcy decydują o wyborze organu certyfikującego, do którego składane są wnioski;
- 8C): Tylko akredytowane instytucje oceniające uprawnione do certyfikacji i nadzoru na konkretnych mniej złożonych lotniskach.

2.9.2 Grupa docelowa i liczba podmiotów objętych regulacją

2.9.2.1 Lotniska, zarządzający lotniskami i agenci obsługi naziemnej

Opcja 8A i 8C ograniczy funkcję instytucji oceniających do certyfikacji mniejszych lotnisk i zarządzających tymi lotniskami. W pkt 2.6.2.1 powyżej oszacowano, że w UE-27 + 4 wśród wszystkich 3000 lotnisk objętych projektowanymi zmianami prawodawstwa UE, istnieje około 700 złożonych lotnisk obsługujących regularny handlowy transport lotniczy.

Szacuje się, że pozostała część ($3000 - 700 = 2300$) stanowią mniejsze lotniska. W przypadku **opcji 8C** certyfikację 2300 lotnisk użytku publicznego **zawsze będą prowadziły instytucje oceniające**. Takiej samej certyfikacji będą podlegać zarządzający tymi lotniskami. Przyjmuje się, że w przypadku mniejszych lotnisk, liczba zarządzających jest równa liczbie lotnisk, tj. 2300.

W przypadku **opcji 8A** wnioskodawcy mogą według uznania kierować wnioski o uzyskanie certyfikatów albo do organu władzy właściwego dla danego terytorium, albo do instytucji oceniającej akredytowanej w UE-27 + 4. Zakłada się, że w ciągu początkowych lat stosowania nowej polityki z możliwości tej skorzysta nie więcej niż 30% potencjalnie zainteresowanych mniejszych lotnisk i zarządzających lotniskami. W takim przypadku szacuje się, że ich liczba wyniesie $30\% \times 2300 = 690$.

W przypadku **opcji 8B** certyfikacja wszystkich lotnisk, **nawet najbardziej skomplikowanych**, może być na wniosek prowadzona przez instytucje oceniające (uważa się, że wprowadzenie takiego obowiązku jest tak nierealne, że takiej teoretycznej możliwości nie uwzględniono nawet w niniejszej OSR). Zakładając znowu, że 30% wszystkich podmiotów (3000) może skorzystać z takiej możliwości, można oszacować, że liczba lotnisk objętych tą opcją może wynosić $30\% \times 3000 = 900$ (**690 mniejszych i 210 bardziej skomplikowanych lotnisk**).

W pkt 2.7.2.3 powyżej oszacowano, że całkowita liczba zarządzających 3000 przedmiotowymi lotniskami w UE-27 + 4 wynosi 2750, ale tylko 25 zarządza więcej niż jednym lotniskiem. A więc 30% z 2725, tj. 815 zarządzających jednym lotniskiem może nie skorzystać z możliwości skierowania wniosku do instytucji oceniającej. Uważa się, że nie więcej niż 20% z 25 zarządzających wieloma portami lotniczymi (tj. 5) skorzysta z tej możliwości przynajmniej w ciągu początkowych lat. **Można zatem oszacować, że liczba zarządzających, na których wpływ będzie miała opcja 8B, wyniesie $815 + 5 = 820$.**

Agenci obsługi naziemnej nie odczują bezpośrednio skutków tej opcji, ponieważ nie przewiduje się dla nich dodatkowej certyfikacji²⁹.

2.9.2.2 Właściwe władze

W przypadku opcji 8C nie zaistnieje konkurencja rynkowa między władzami właściwymi dla danego terytorium a instytucjami oceniającymi. W związku z tym organy oceniające mogą być akredytowane przez te same władze. W takim przypadku zakłada się jednak, że:

- państwa nie będą przekazywać uprawnień do akredytacji instytucji oceniających na poziomie regionalnym lub lokalnym, a zatem liczba właściwych władz do akredytacji nie przekroczy liczby państw w UE-27 + 4.
- Szacuje się jednak, że przynajmniej początkowo kandydujące instytucje oceniające będą istnieć tylko w około 50% państw.

Dlatego **opcja 8C będzie miała wpływ tylko na 15 właściwych organów władzy**. W takim przypadku przewiduje się aktywny udział tych władz, gdyż będą one akredytować instytucje oceniające. W związku z tym Agencja nie będzie brała udziału w tych działaniach.

Natomiast w przypadku opcji 8A i 8B będzie istniała bezpośrednia konkurencja rynkowa między instytucjami oceniającymi i władzami właściwymi dla danego terytorium. Aby uniknąć konfliktu interesów, będzie konieczne akredytowanie takich organów na poziomie centralnym przez Agencję. Nie spowoduje to konfliktu interesów, ponieważ zgodnie z proponowaną polityką Agencja nie będzie prowadzić certyfikacji lotnisk ani zarządzających lotniskami na terytorium UE-27 + 4. Wobec tego **w przypadku zarówno opcji 8A, jak i 8B proces akredytacji będzie miał jednak bezpośredni wpływ na Agencję**.

W rezultacie de facto będzie istniała konkurencja między instytucjami oceniającymi akredytowanymi przez Agencję a lokalnymi właściwymi władzami w całej Europie. Dlatego w przypadku opcji 8A i 8B przewiduje się bierny udział 56 organów właściwych władz.

2.9.2.3 Instytucje oceniające

Do połowy sierpnia 2007 r. 3 organizacje zostały wyznaczone zgodnie z załącznikiem 1 do rozporządzenia 550/2004 dotyczącego Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej³⁰. W tym samym czasie istniała tylko jedna wyznaczona instytucja (tj. Instituto Nacional de Tecnología Aeroespacial) przewidziana w rozporządzeniu 552/2004 (w sprawie interoperacyjności w ramach Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej)³¹.

²⁹ Na podstawie przepisu art. 14 dyrektywy Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (*Dz.U. L 272 z 25.10.1996, str. 36–45*) państwa członkowskie mogą już uzależniać działalność w zakresie obsługi naziemnej podmiotu świadczącego usługi obsługi naziemnej lub użytkownika wykonującego własną obsługę naziemną od uzyskania zgody władz państwowych niezależnych od organu zarządzającego portu lotniczego.

³⁰ http://ec.europa.eu/transport/air_portal/traffic_management/nsa/index_en.htm

³¹ http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=128961&type_dir=NO%20CPD&pro_id=99999&prc_id=99999&ann_id=99999&prc_anx=99999

W bazie danych NANDO ³² zarządzanej przez DG ds. Przedsiębiorstw w dniu 9 sierpnia 2007 r. figurowało jednak łącznie 1945 wyznaczonych instytucji. W związku z tym liczba potencjalnych instytucji oceniających lotniska może być większa niż kilka jednostek obecnie wymienionych w ramach Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, przy czym potencjalny rynek może obejmować około tysiąca lotnisk (tj. znacznie więcej niż liczba ANSP). We wspomnianej bazie danych NANDO figurowało 155 instytucji akredytowanych do certyfikacji urządzeń elektrycznych niskiego napięcia ³³. Taka technologia jest bardzo podobna do podstawowych urządzeń instalowanych na lotniskach (np. oświetlenie portu lotniczego).

Wśród wyznaczonych instytucji wymienionych w wykazie znajdowały się podmioty, którym powierzono bardziej ogólne zadania, np.: Asociación Española de Normalización y Certificación, Bureau Veritas, Det Norske Veritas, Istituto Italiano del Marchio di Qualità, Société National de Certification et d'Homologation, TÜV. Pozostałe natomiast były wyspecjalizowane w dziedzinie urządzeń elektrycznych.

W rezultacie, uwzględniając wielkość potencjalnego rynku, zakłada się, iż w **przypadku wszystkich rozpatrywanych opcji około 15 instytucji może ubiegać się o akredytację do prowadzenia certyfikacji lotnisk.**

2.9.2.4 Podsumowanie podmiotów objętych regulacją

W tabeli 51 poniżej podsumowano liczbę podmiotów, na które może mieć wpływ każda opcja:

OPCJA		Szacunkowa liczba				
Nr id.	Opis	Lotniska	Zarządzający lotniskami	Obsługa nazie-mna	Instytucje oceniające	Władze
8A	Mniejsze lotniska, na wniosek.	690	690	0	15	46 (biernie) + Agencja (aktywnie)
8B	Wszystkie lotniska, na wniosek.	900 (690 + 210)	820			
8C	Mniejsze lotniska, zawsze.	2300	2300			15 (aktywnie)

Tabela 51: Liczba podmiotów, na które wpływ mają instytucje oceniające

2.9.3 Skutki dla bezpieczeństwa

Niektóre instytucje wymienione w pkt 2.9.2.3 cieszą się uznaną reputacją w dziedzinie certyfikacji jakości kształtowaną przez dziesięciolecia. Żadna z nich nie ma jednak bezpośredniego doświadczenia w prowadzeniu certyfikacji lotnisk. Poza tym zarządzający lotniskami i właściwe władze zdobyły zaufanie, fachową wiedzę i wzajemny szacunek, również rozwijane przez wiele lat.

³² http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/nando/index.cfm?fuseaction=notifiedbody_main

³³ Zob. odniesienie w dyrektywie Rady z dnia 19 lutego 1973 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do wyposażenia elektrycznego przewidzianego do stosowania w niektórych granicach napięcia (Dz.U. L 77 z 26.3.1973).

Niemożliwe jest dokładne ilościowe określenie skutków dla bezpieczeństwa, jakie niesie ze sobą wprowadzenie koncepcji instytucji oceniających. Wśród większości ekspertów panuje jednak zgodna opinia, że w celu zachowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa, który już osiągnięto, ramy regulacyjne powinny pozostać stosunkowo stabilne i nie należy ich z dnia na dzień całkowicie zmieniać. W związku z tym można przynajmniej dokonać próby jakościowej oceny skutków wprowadzenia instytucji oceniających w tej dziedzinie. Zakłada się zatem, że wprowadzenie instytucji oceniających w przypadku mniejszych lotnisk, obecnie często niebędących przedmiotem certyfikacji, może tylko poprawić sytuację dzięki prowadzeniu nadzoru bezpieczeństwa przez stronę trzecią. W każdym przypadku na takich lotniskach (np. aeroklubów) mniejsze są: wielkość ruchu, rozmiary statków powietrznych i skala skutków wypadków lotniczych. Gorszym wyjściem byłoby uprawnienie instytucji oceniających do prowadzenia certyfikacji dużych lotnisk, ponieważ proces certyfikacji ma solidne podstawy ustanowione przez władze lotnicze, które posiadają również niezbędną fachową wiedzę. Ponadto zapewnienie zarządzającym mniejszymi lotniskami możliwości wyboru pozwoli na sprawny rozwój systemu i znacznie nie naruszy stabilizacji.

Innymi słowy opcja 8A (tylko mniejsze lotniska na wniosek) może spowodować niewielkie korzyści dla bezpieczeństwa. Powszechne wprowadzenie takiego obowiązku (opcja 8C), nawet w przypadku nieosiągnięcia odpowiedniego stanu, może mieć jednak niewielki negatywny skutek. Większy negatywny skutek, spowodowany jeszcze niedostatecznym doświadczeniem instytucji oceniających, może mieć opcja 8B. W żadnym przypadku nie będzie miało to wpływu na systemy zarządzania bezpieczeństwem zarządzających lotniskami.

Powyższe ustalenia podsumowano w tabeli 52 poniżej:

Wskaźniki rezultatów dotyczące skutków dla bezpieczeństwa spowodowanych wprowadzeniem instytucji oceniających	Punktacja opcji		
	8A	8B	8C
Funkcja instytucji oceniających	Mniejsze lotniska, na wniosek	Wszystkie lotniska, na wniosek	Mniejsze lotniska, zawsze
System zarządzania prowadzony przez zarządzających głównymi lotniskami	0	0	0
Wskaźniki bezpieczeństwa lotnisk (stabilność ram regulacyjnych)	1	-3	-1
OGÓŁEM	1	-3	-1
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 3 w przypadku bezpieczeństwa)	3	-9	-3

Tabela 52: Skutki dla bezpieczeństwa związane z instytucjami oceniającymi

Na podstawie tabeli 52 można oszacować, ale tylko jakościowo, że opcja 8B znacznie różniąc się od obecnej struktury regulacyjnej, może spowodować zagrożenia dla bezpieczeństwa związane z nagłym zaburzeniem stabilizacji. Nawet opcja 8C naruszy stabilizację, ale ogólne ryzyko w tym przypadku będzie znacznie mniejsze, ponieważ opcja będzie ograniczona do mniejszych lotnisk używanych przez małe statki powietrzne i rzadko obsługujących loty dyspozycyjne (tzn. małą liczbę pasażerów). Natomiast opcja 8A spowoduje niewielkie pozytywne skutki dla bezpieczeństwa.

2.9.4 Skutki ekonomiczne

2.9.4.1 Akredytacja instytucji oceniających

Akredytacja (a następnie monitorowanie) instytucji oceniających to proces podobny do standaryzacji władz lotniczych. Szacunki dotyczące nakładów wymaganych przez władze lotnicze określono powyżej w pkt 2.6.4.1.

Nawet w przypadku procesu akredytacji zakłada się, że będzie istniał ogólny plan monitorowania okresowych audytów instytucji oceniających zakładający jedną inspekcję co 2 lata (częstotliwość $1 : 2 = 0,5$ wizyty/rok). Ponadto w szczególnych okolicznościach mogą być jednak przeprowadzane inspekcje *ad hoc*. Przyjmuje się zatem częstotliwość wyższą o 10%, tj. 0,55.

Takie inspekcje mogą zwykle trwać 5 dni i będą przeprowadzane przez trzyosobowy zespół audytorów. Średnie nakłady na 1 inspekcję wynoszą więc 5 dni x 7,5 godziny x 3 osoby, co daje 112,5 roboczogodziny.

Ponieważ przyjęto, że częstotliwość wizyt w ciągu roku równa się 0,55, oznacza to, że **przeprowadzenie procesu akredytacji jednej instytucji oceniającej wymaga około 62 (112 x 0,55) roboczogodzin rocznie w dwuletnim okresie planowania.**

Ponadto konieczna będzie koordynacja i przygotowanie inspekcji, przekazywanie wyników i kontrola wykonania ewentualnego planu działań korygujących.

Przyjmuje się więc, że szacunkowa roczna liczba roboczogodzin na potrzeby akredytacji jednej instytucji oceniającej wynosi średnio 3 razy więcej (tj. tydzień przewidziany na inspekcję plus 2 tygodnie na powiązane prace biurowe) niż 62 godziny określone powyżej. A zatem $62 \times 3 = 186$ **godzin wymaganych rocznie w celu akredytacji jednej instytucji oceniającej w dziedzinie lotnisk**, w tym sama inspekcja i powiązana praca biurowa przed inspekcją i po jej zakończeniu.

W pkt 2.9.2.3 powyżej oszacowano, że liczba rozpatrywanych instytucji oceniających wynosi 15, a więc roczne obciążenie związane z akredytacją wyniesie w sumie:

- 186 godzin x 15 instytucji oceniających = około 2 790 roboczogodzin/rok;
- co stanowi **około 2 FTE.**

W przypadku **opcji 8C** akredytację, a następnie kontrolę danych 15 instytucji oceniających będą prowadziły **władze lotnicze**. Ponieważ koszty pracy władz lotniczych oszacowano na 138 600 EUR/FTE, całkowite koszty dla tych władz wyniosą **277,2 tys. EUR/rok.**

Natomiast w przypadku **opcji 8A i 8B** akredytacja będzie obowiązkiem **Agencji**. Koszt pracy w przypadku Agencji oszacowano na 150 000 EUR/FTE. Dlatego w tym przypadku całkowity koszt wyniesie **300 000 EUR/rok.**

Inspekcje akredytacyjne wymagają również nakładów od kontrolowanych instytucji. Przyjęto, że przeciętnie urzędy zatrudnią 1 koordynatora w ciągu 5 dni inspekcji (= 37,5 roboczogodzin). Mnożąc 37,5 przez częstotliwość 0,55 uzyskuje się 20 roboczogodzin rocznie, które ma zapewnić każda instytucja oceniająca. Nawet instytucje poddawane procesowi akredytacji (lub kontrolowane po akredytacji) będą musiały wypełniać kwestionariusze i przygotowywać informacje. Dlatego przyjęto, że te instytucje przeciętnie będą musiały zapewnić dwa razy więcej czasu, tj. 40 roboczogodzin rocznie w celu uzyskania i zachowania akredytacji w dziedzinie lotnisk. W sumie dla 15 danych instytucji oceniających będzie to stanowić:

- 40 godzin x 15 instytucji oceniających = około 600 roboczogodzin/rok;
- tj. około 0,5 FTE;
- lub zakładając, że średni koszt pracy instytucji oceniających jest taki sam jak właściwych władz, szacuje się całkowity koszt w przypadku wszystkich 15 danych instytucji na 69 300 EUR/rok.

W rezultacie koszty akredytacji instytucji oceniających w dziedzinie lotnisk można oszacować tak, jak przedstawiono poniżej w tabeli 53:

Kryterium	Agencja	15 właściwych organów władzy ogółem	15 instytucji oceniających	OGÓLEM
Opcja 8A lub 8B = akredytowanie przez Agencję				
FTE	2	0	0,5	2,5
tys. EUR 2006 r.	300	0	69	369
Opcja 8C = akredytowanie przez właściwe władze				
FTE	0	2	0,5	2,5
tys. EUR 2006 r.	0	277	69	346

Tabela 53: Szacunkowy koszt akredytacji instytucji oceniających

Koszt akredytacji instytucji oceniających wynosi więc 350 tys. EUR rocznie, ale koszty w przypadku opcji 8C (tj. akredytowanie przez właściwe władze) mogą być mniejsze o 6%.

2.9.4.2 Certyfikacja lotnisk

Orientacyjny podstawowy koszt oszacowano w pkt 2.6.4.2 powyżej. W przypadku opcji 3B (tj. 3000 lotnisk objętych prawodawstwem UE, ale z tego 700 dużych lotnisk jest już przedmiotem certyfikacji) całkowity koszt wynosi:

- 165 FTE i 22 869 tys. EUR (2006 r.)/rok w przypadku właściwych władz;
- 52 FTE i 7207 tys. EUR w przypadku zarządzających lotniskami.

Powyższe dane uzyskano uwzględniając 120 roboczogodzin potrzebnych jednemu organowi władzy do certyfikacji małego lotniska, przy czym 38 roboczogodzin przewidzianych jest jednocześnie dla zarządzającego lotniskiem. Przyjęto, że liczba wymaganych roboczogodzin (w celu certyfikacji i corocznego nadzoru) jest 3 razy większa w przypadku dużych lotnisk, tj. 360 godzin w przypadku organu władzy i 114 godzin w przypadku zarządzającego lotniskiem. Należy zauważyć, że 360 godzin na lotnisko x 700 lotnisk daje 252 000 godzin, co wynosi około 200 FTE, tj. zbliżony wynik do danych określonych w pkt 2.3.3.3 powyżej.

W tabeli 54 poniżej określono wartość bazową, na podstawie której szacuje się skutki ekonomiczne uprawnienia instytucji oceniających:

Kryterium	Właściwe władze	Zarządzający lotniskami	OGÓLEM
Opcja 8A – mniejsze lotniska, na wniosek			
Roboczogodziny/małe lotniska	120	38	158
Roboczogodziny x 690 małych lotnisk	82 800	26 220	109 020
FTE	66	21	87
tys. EUR 2006 r.	9,148	2,911	12,059
Opcja 8B – wszystkie lotniska, na wniosek			
Roboczogodziny/duże lotniska	360	114	474
Roboczogodziny x 210 dużych lotnisk	75,600	23,940	99,540
FTE	60	19	79
tys. EUR 2006 r.	8316	2633	10 949
Roboczogodziny/małe lotniska	120	38	158
Roboczogodziny x 690 małych lotnisk	82 800	26 220	109 020
FTE	66	21	87
tys. EUR 2006 r.	9 148	2 911	12 059
OGÓLEM	17 464	5544	23 008
Opcja 8C – małe lotniska, zawsze			
Roboczogodziny/małe lotniska	120	38	158
Roboczogodziny x 2300 małych lotnisk	276 000	87 400	363 400
FTE	219	69	288
tys. EUR 2006 r.	30 353	9563	39 917

Tabela 54: Koszt bazowy certyfikacji lotnisk

Zakłada się więc, że nakłady wymagane przez zarządzających lotniskami nie ulegną zmianie, przy czym instytucje oceniające w celu „otworzenia nowego rynku” będą musiały zaoferować ceny o 10% niższe niż opłaty za certyfikacje stosowane przez właściwe władze. Dlatego instytucje oceniające mogą spowodować następujące oszczędności:

- około 942 tys. EUR/rok (tj. 10% z 9148) w przypadku opcji 8A;
- około 1750 tys. EUR/rok (tj. 10% z 17464) w przypadku opcji 8B;
- około 3035 tys. EUR/rok (tj. 10% z 30 353) w przypadku opcji 8C.

2.9.4.3 Podsumowanie skutków ekonomicznych

Na podstawie wniosków sformułowanych w pkt 2.9.4.1–2.9.4.2, w poniższej tabeli 55 porównano skutki ekonomiczne rozpatrywanych trzech opcji dotyczących funkcji instytucji oceniających.

Szacunkowy koszt regulacji instytucji oceniających	tys. EUR (2006 r.)/rok		
	8A	8B	8C
Funkcja instytucji oceniających	Mniejsze lotniska, na wniossek	Wszystkie lotniska, na wniossek	Mniejsze lotniska, zawsze
Akredytacja instytucji oceniających	369	369	346
System zarządzania prowadzony przez zarządzających głównymi lotniskami	0	0	0
Uprawnienie instytucji oceniających	-942	-1750	-3035
OGÓLEM	-573	-1381	-2689

Tabela 55: Podsumowanie skutków ekonomicznych spowodowanych uprawnieniem instytucji oceniających

Szacuje się zatem, że w przypadku wszystkich opcji uprawnienie instytucji oceniających spowoduje pewne oszczędności. Oszczędności te mogą być niewielkie w przypadku opcji 8A, natomiast w przypadku opcji 8B sięgają rzędu 1–1,5 miliona EUR/rok i dwukrotnie więcej w przypadku opcji 8C.

W tabeli 56 poniżej zawarto ocenę punktową powyższych szacunków:

Wskaźnik rezultatu dotyczący skutków ekonomicznych spowodowanych uprawnieniem instytucji oceniających	Punktacja opcji		
	8A	8B	8C
Funkcja instytucji oceniających	Mniejsze lotniska, na wniossek	Wszystkie lotniska, na wniossek	Mniejsze lotniska, zawsze
Akredytacja instytucji oceniających	-2	-2	-1
System zarządzania prowadzony przez zarządzających głównymi lotniskami	0	0	0
Uprawnienie instytucji oceniających	1	2	3
OGÓLEM	-1	0	2
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 2 w przypadku skutków ekonomicznych)	-2	0	4

Tabela 56: Punktacja skutków ekonomicznych spowodowanych uprawnieniem instytucji oceniających

2.9.5 Skutki środowiskowe

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

2.9.6 Skutki społeczne

Skutkiem społecznym uprawnienia instytucji oceniających będzie powstanie nowych etatów w danych instytucjach w miejsce istniejących etatów we właściwych władzach, w celu certyfikacji lotnisk i zarządzających lotniskami. W pkt 2.9.4.2 powyżej oszacowano, że właściwe władze mogą potrzebować do certyfikacji danych lotnisk około 37 FTE w przypadku opcji 8A. Przy założeniu, że korzyść produkcyjna wyniesie około 5% dzięki instytucjom oceniającym, etaty te mogą być zastąpione 35 etatami (tj. 95% z 37) w danych instytucjach.

Podobnie w przypadku opcji 8B, 97 etatów we właściwych władzach (tj. 60 + 37) może być zastąpionych 92 etatami (95%) w instytucjach oceniających. W przypadku opcji 8C, 124 etaty we właściwych władzach można zastąpić 118 etatami (95%) w instytucjach oceniających.

Ponadto oszacowano, że 2 FTE są potrzebne dla audytorów w celu akredytacji instytucji oceniających. W przypadku opcji 8A i 8B spowoduje to powstanie nowych miejsc pracy w Agencji. W przypadku opcji 8C nakłady pracy będą podzielone między 15 organów właściwych władz: $2/15 = 0,13$ FTE dodatkowo dla każdego organu. Jest to jednak zbyt mała liczba etatów. Przyjęto więc, że można ją zapewnić w drodze ustaleń organizacyjnych bez wprowadzania nowych etatów.

Podobnie 0,5 FTE podzielone przez 15 instytucji oceniających (tj. 0,03 FTE) daje niewielki wynik, który nie przełoży się na dodatkowy etat.

W przypadku ocenianych opcji nie przewiduje się żadnych skutków dla miejsc pracy w przedsiębiorstwach zarządzających lotniskami.

W tabeli 57 poniżej podsumowano liczbę etatów w przypadku danych opcji:

Etaty	Agencja	Władze	Instytucje oceniające	OGÓLEM
Opcja 8A – mniejsze lotniska, na wniosek				
Akredytacja instytucji oceniających	2	0	0	2
Certyfikacja lotnisk	0	-37	35	-2
OGÓLEM	2	-37	35	0
Opcja 8B – wszystkie lotniska, na wniosek				
Akredytacja instytucji oceniających	2	0	0	2
Certyfikacja lotnisk	0	-97	92	-5
OGÓLEM	2	-97	92	-3
Opcja 8C – małe lotniska, zawsze				
Akredytacja instytucji oceniających	0	0	0	0
Certyfikacja lotnisk	0	-124	118	-6
OGÓLEM	0	-124	118	-6

Tabela 57: Skutki dla miejsc pracy związane z instytucjami oceniającymi

Na skutek opcji 8A niektóre etaty mogą być przeniesione z właściwych organów władz (46 w tym przypadku, rola bierna) do instytucji oceniających niezależnie od krajowych granic w UE-27 + 4. Dana opcja będzie więc miała niewielki pozytywny skutek społeczny dla rozwoju rynku wewnętrznego i ogólnie nie spowoduje redukcji miejsc pracy.

Opcja 8B również przyczyni się do rozwoju rynku wewnętrznego, ale liczba pracowników w tym przypadku jest większa niż w przypadku opcji 8A. Opcja 8C będzie wpływać na jeszcze większą liczbę pracowników, powodując niewielką redukcję miejsc pracy.

W tabeli 58 poniżej podsumowano skutki społeczne wszystkich opcji:

Wskaźniki rezultatów dotyczące skutków społecznych spowodowanych uprawnieniem instytucji oceniających	Punktacja opcji		
	8A	8B	8C
Funkcja instytucji oceniających	Mniejsze lotniska, na wniosek	Wszystkie lotniska, na wniosek	Mniejsze lotniska, zawsze
System zarządzania prowadzony przez zarządzających głównymi lotniskami	0	0	0
Rozwój rynku wewnętrznego (tj. defragmentacja)	1	1	1
Personel Agencji zajmujący się regulacją, standaryzacją i analizą bezpieczeństwa	1	1	0
Personel do certyfikacji i nadzoru we właściwych władzach	-1	-2	-3
Uprawienie instytucji oceniających	1	2	3
OGÓLEM	2	2	1
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 2 w przypadku skutków społecznych)	4	4	2

Tabela 58: Punktacja skutków społecznych spowodowanych uprawnieniem instytucji oceniających

2.9.7 Skutki dla innych wymogów lotniczych nieobjętych zakresem EASA

Wszystkie oceniane opcje spowodują niewielki pozytywny skutek dla harmonizacji prawodawstwa w dziedzinie lotnictwa z regulacjami „nowego podejścia”.

2.9.8 Analiza wieloparametrowa 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 instytucji oceniających		8A	8B	8C
rodzaj skutków	waga	Mniejsze lotniska, na wniosek	Wszystkie lotniska, na wniosek	Wszystkie lotniska, ale zawsze
Dla bezpieczeństwa	3	3	-9	-3
Ekonomiczne	2	-2	0	4
Środowiskowe	3	0	0	0
Społeczne	2	4	4	2
Dla innych regulacji	1	1	1	1
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA		6	-4	4

Tabela 59: Analiza wieloparametrowa dotycząca instytucji oceniających

Z powyższej analizy wynika, że opcja 8B spowoduje negatywne skutki. Z pozostałych dwóch opcji, opcja 8A uzyskała lepszą oceną niż opcja 8C.

W szczególności opcja 8A uzyskała lepszą ocenę skutków społecznych niż opcja 8C, przy czym spowoduje ona mniejsze oszczędności (nieznaczne w przypadku 8A, a w przypadku 8C rzędu 2,5 miliona/rok).

Z tego względu Agencja uwzględniła w swojej opinii opcję 8A (tj. na wniosek akredytowane organy oceniające są uprawnione do prowadzenia certyfikacji nieskomplikowanych lotnisk lub zarządzających lotniskami).

2.10 Analiza skutków związanych z personelem służb ratowniczo-gaśniczych

2.10.1 Opcje alternatywne

W pkt 2.5.2 powyżej określono następujące opcje dotyczące szkolenia, kwalifikacji, kompetencji zawodowych i sprawności psychofizycznej personelu służb ratowniczo-gaśniczych:

- 2A): Ogólne przepisy regulujące służby ratowniczo-gaśnicze, bez przepisów szczególnych w dziedzinie lotnictwa;
- 2B): Tak samo jak w 2A plus specjalny system kompetencyjny w dziedzinie transportu lotniczego i specjalne wymogi zdrowotne;
- 2C): Wspólne przepisy w dziedzinie transportu lotniczego regulujące personel służb ratowniczo-gaśniczych administrowane przez właściwe urzędy, zwłaszcza w zakresie sprawności psychofizycznej.

2.10.2 Grupa docelowa i liczba danych podmiotów

Wszyscy zarządzający (tj. około 1750) w sumie 3000 lotnisk objętych projektowanymi zmianami prawodawstwa UE, a także wszystkie właściwe władze lub instytucje oceniające, będą objęte regulacją. Dla Agencji nie przewiduje się żadnego zadania w przypadku zarządzania i nadzoru nad zasobami ludzkimi.

Obecnie nie istnieją jednak żadne wymogi ICAO ani UE dotyczące liczebności personelu służb ratowniczo-gaśniczych. W związku z tym nie można podać żadnych wiarygodnych danych o liczbie personelu tych służb.

2.10.3 Skutki dla bezpieczeństwa

Środowisko lotnicze jest bardzo specyficzne ze względu na położenie lotniska i same statki powietrzne. W sytuacjach zagrożenia pojazdy ratowniczo-gaśnicze powinny faktycznie przemieszczać się szybko, bezpiecznie i natychmiast znajdować odpowiedni kierunek dojazdu do miejsc na lotnisku. Następnie służby powinny zbliżyć się do strefy objętej pożarem specyficznych materiałów lotniczych, otworzyć kadłub samolotu lub dostać się do jego wnętrza. Personel służb ratowniczo-gaśniczych powinien odbywać odpowiednie (i regularne) szkolenia w celu wykonywania tych zadań, oprócz podstawowego szkolenia dla członków służb pożarniczych. Opcja 2A, w przeciwieństwie do opcji 2B i 2C, nie spełni takich wymagań. Ponadto opcja 2A spowoduje pogorszenie obecnego stanu, gdyż niektóre państwa wydały wymogi dotyczące personelu służb ratunkowo-gaśniczych zatrudnionego na lotniskach.

Przyjęcie wspólnych przepisów o służbach ratowniczo-gaśniczych na poziomie UE-27 + 24, dotyczących personelu tych służb i personelu powiązanego, zgodnie z opcją 2B i 2C, spowoduje również pozytywne skutki dla bezpieczeństwa, a także może przyczynić się do rozwoju załącznika 14 ICAO w tym szczególnym zakresie. Opcja 2A nie spowoduje takich korzyści.

W tabeli 60 podsumowano skutki, jakie te trzy oceniane opcje mają dla bezpieczeństwa:

Wskaźniki rezultatów dotyczące skutków dla bezpieczeństwa związanych z regulacją personelu służb ratowniczo-gaśniczych	Punktacja opcji		
	2A	2B	2C
	Brak wymagań w zakresie lotnictwa	Wymagania w zakresie lotnictwa	Licencjonowanie personelu służb ratowniczo-gaśniczych przez właściwe władze
Przyjęcie wspólnych przepisów wykonawczych	0	1	1
Rozwinięcie załącznika 14 ICAO	0	1	1
Systemy kompetencyjne dla personelu lotniskowego	-3	3	3
OGÓLEM	-3	5	5
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA (liczba punktów x 3 w przypadku bezpieczeństwa)	-9	15	15

Tabela 60: Skutki opcji dotyczących personelu służb ratowniczo-gaśniczych dla bezpieczeństwa

Na podstawie tabeli 60 można zauważyć, że opcja 2A nie spełni wymagań bezpieczeństwa, natomiast opcja 2B i 2C w równym stopniu przyczynią się do spełnienia tych wymagań.

2.10.4 Skutki ekonomiczne

Z powodu braku szacunkowych danych o liczbie personelu służb ratowniczo-gaśniczych, zastosowano jedynie jakościową metodę oceny skutków ekonomicznych związanych z rozpatrywanymi trzema opcjami.

Założono więc, że opcja 2A nie spowoduje żadnych dodatkowych kosztów (ocena = 0, tj. neutralny skutek).

Natomiast opcja 2B może spowodować ograniczone skutki w niewielu przypadkach, w których nie obowiązują obecnie szczególne przepisy o personelu służb ratowniczo-gaśniczych (ocena: -1).

Wreszcie opcja 2C będzie miała największe niekorzystne skutki ekonomiczne, ponieważ stworzy konieczność dodatkowej pracy biurowej we właściwych organach w celu jej wdrożenia (ocena: -2).

Zgodnie z metodą określoną w pkt 2.1.2 powyżej wszystkie trzy ww. oceny należy pomnożyć przez wagę równą 2. W rezultacie uzyskuje się następującą punktację ważoną:

- Opcja 2A (tj. brak wymogów w zakresie lotnictwa): punktacja ważona 0;
- Opcja 2B (tj. wymogi lotnicze, za które odpowiedzialny jest zarządzający lotniskiem): punktacja ważona -2;
- Opcja 2C (tj. wymogi lotnicze podlegające odpowiedzialności właściwej władzy, w tym licencjonowanie personelu służb ratowniczo-gaśniczych): punktacja ważona -4;

2.10.5 Skutki środowiskowe

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

2.10.6 Skutki społeczne

W przypadku licencji wydawanej przez właściwe władze znacznie zwiększa się ryzyko bezrobocia spowodowane utratą (nawet przejściową) kompetencji zawodowych lub sprawności psychofizycznej. Dlatego opcja 2C uzyskała bardzo negatywną ocenę skutków społecznych (ocena -3 x waga równa 2 = -6).

Uznano, że skutki społeczne opcji 2A (tj. brak szczególnych wymogów) są neutralne (ocena = 0). Wreszcie oszacowano, że opcja 2B ma znaczne pozytywne skutki, ponieważ zwiększa jakość pracy i kompetencje zawodowe, przy czym stwarza dodatkowe godziny pracy w celu szkolenia i praktycznych ćwiczeń (ocena 2 x waga równa 2 = 4).

2.10.7 Skutki dla innych wymogów lotniczych nieobjętych zakresem EASA

Żadna z trzech rozpatrywanych opcji nie spowoduje skutków dla innych wymogów lotniczych nieobjętych zakresem EASA.

2.10.8 Analiza wieloparametrowa i zalecana opcja

Zgodnie z metodą określoną w pkt 2.1.2 i oceną w pkt 2.10.3–2.10.7 można sporządzić następujące zestawienie do analizy wieloparametrowej:

Punktacja ważona opcji dotyczących personelu służb ratowniczo-gaśniczych		2A	2B	2C
rodzaj skutków	waga	Brak wymagań w zakresie lotnictwa	Wymagania w zakresie lotnictwa	Licencjonowanie personelu służb ratowniczo-gaśniczych przez właściwe władze
Dla bezpieczeństwa	3	-9	15	15
Ekonomiczne	2	0	-2	-4
Globalna interoperacyjność	1	-3	3	1
Środowiskowe	3	0	0	0
Społeczne	2	0	4	-6
Dla innych regulacji dotyczących lotnictwa	1	0	0	0
CAŁKOWITA PUNKTACJA WAŻONA		-12	20	6

Tabela 61: Analiza wieloparametrowa dotycząca personelu służb ratowniczo-gaśniczych

Z powyższej analizy wynika, że opcja 2A spowoduje bardzo negatywne skutki. Z pozostałych dwóch opcji opcja 2B uzyskała trzy razy lepszą oceną niż opcja 2C. W szczególności opcja 2B uzyskała lepszą ocenę niż opcja 2C pod względem społecznym i pod względem globalnej interoperacyjności.

Z tego względu Agencja uwzględniła w swojej opinii opcję 2B (tj. przepisy szczególne dotyczące wymogów zawodowych i zdrowotnych dla personelu służb ratowniczo-gaśniczych podlegające odpowiedzialności zarządzającego lotniskiem).

3. Wnioski

Po dokonaniu oceny każdej rozpatrywanej opcji, z uwzględnieniem konkretnych celów projektowanej polityki i skutków dla bezpieczeństwa, skutków ekonomicznych, skutków dla globalnej interoperacyjności oraz aspektów środowiskowych i społecznych, a także związku z innymi politykami (np. „nowego podejścia” czy „Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej”) Agencja proponuje w swojej opinii następujące wybrane opcje:

- opcję 3B (zob. pkt 2.6 powyżej) określającą zakres prawodawstwa w dziedzinie bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk (wszystkie lotniska użytku publicznego podlegają wspólnym zasadom UE), ponieważ uzyskała dwukrotnie lepszą ocenę pod względem bezpieczeństwa niż pozostałe alternatywne opcje, jest tańsza i może spowodować powstanie znacznej liczby nowych miejsc pracy dla wykwalifikowanych pracowników w sektorze prywatnym w przedsiębiorstwach zarządzających lotniskami i w przedsiębiorstwach zapewniających obsługę naziemną;
- opcję 4C (zob. pkt 2.7) przewidującą regulację w zakresie urządzeń lotniskowych (tzn. przepisy szczególne i/lub ETSO i certyfikacja projektów urządzeń lotniskowych, gdy jest to konieczne ze względów bezpieczeństwa; przepisy dotyczące powiązanych organizacji projektujących i produkujących; deklaracje zgodności wyprodukowanych urządzeń podpisane przez producenta; instalację urządzeń na lotniskach, działanie lub eksploatację i obsługę techniczną podlegającą odpowiedzialności zarządzającego lotniskiem, sprawdzaną w trakcie procesu certyfikacji lotnisk: tzn. brak oddzielnej deklaracji weryfikacji zgodności), ponieważ okazała się znacznie lepsza pod względem bezpieczeństwa niż alternatywna opcja 4A; może stanowić podstawę lepszej gospodarki środowiskowej na lotniskach oraz może zwiększyć jakość pracy i liczbę etatów w organizacjach projektujących i produkujących urządzenia lotniskowe, a także jest tańsza niż opcja 4B;
- opcję 7C (zob. pkt 2.8) określającą proces certyfikacji zarządzających lotniskami (tj. możliwość wnioskowania według uznania o wydanie „pojedynczego” certyfikatu zarządzającego lotniskiem na szczeblu przedsiębiorstwa, dla zarządzających kilkoma lotniskami, którzy ustanowili centralny system zarządzania bezpieczeństwem, zarządzania jakością i kontroli wewnętrznej), ponieważ oceniono ją dwa razy lepiej niż alternatywną opcję 7B – zwłaszcza pod względem skutków społecznych, nie spowoduje redukcji miejsc pracy ani nie zmusi zarządzających lotniskami do reorganizacji przedsiębiorstw. Ponadto opcja 7C będzie miała pozytywny wpływ ekonomiczny (tzn. spowoduje pewne oszczędności);
- opcję 8A (zob. pkt 2.9) dotyczącą funkcji instytucji oceniających (tzn. uprawnienia instytucji oceniających akredytowanych przez agencję do wydawania certyfikatów najmniej złożonych lotnisk i zarządzających takimi lotniskami, ale w takim przypadku umożliwienie wnioskodawcom wyboru kierowania wniosków albo do właściwego urzędu lotnictwa, albo do instytucji oceniającej), ponieważ dostała dwa razy lepszą ocenę niż pozostałe alternatywne opcje, a zwłaszcza dlatego, że uzyskała lepszą ocenę niż alternatywna opcja 8C pod względem bezpieczeństwa i socjalnym, przy czym także spowoduje oszczędności (choć minimalne);
- opcję 2B (zob. pkt 2.10) dotyczącą personelu służb ratowniczo-gaśniczych (tzn. ustanowienie szczególnych wymogów lotniczych dotyczących kompetencji zawodowych i sprawności psychofizycznej, za wykazanie których odpowiedzialność ponosi zarządzający lotniskiem), ponieważ oprócz dobrego wyniku pod względem bezpieczeństwa, dana opcja ogólnie uzyskała trzykrotnie lepszą ocenę niż alternatywna opcja 2C. W szczególności opcja 2B uzyskała lepszą ocenę niż opcja 2C pod względem socjalnym oraz pod względem globalnej interoperacyjności.

Powyższe propozycje są również zgodne ze stanowiskami przedstawionymi przez organy władzy/administrację i branżę, będące owocem długich konsultacji (zob. pkt 2.2.2), a zwłaszcza 3010 uwag do dokumentu NPA 06/2006 i 103 reakcji na powiązany dokument CRD.

W tabeli 62 poniżej podsumowano skutki zestawionych pięciu wybranych opcji, które uwzględniono w przedmiotowej opinii agencji:

Skutki		Wybrane opcje					OGÓLEM	
		Zakres prawodawstwa UE	Urządzenia lotniskowe	Proces certyfikacji	Instytucje oceniające	Personel służb ratunkowo-pożarniczych		
		3B	4C	7C	8A	2B		
Rodzaj skutków	Jednostka	3 000 lotnisk użytku publicznego	Część inspekcyjna certyfikacji	Nieobowiązkowy pojedynczy certyfikat	Na wniosek w przypadku mniejszych lotnisk	Wymagania lotnicze		
Dla bezpieczeństwa		Punktacja ważona	57	12	0	3	15	87
Ekonomiczne	Agencja	tys. EUR/rok	2 850	0	0	300	0	3 150
	OGÓLEM	tys. EUR/rok	30 181	0	-8 693	-573	Nie oszacowano	20 915
Środowiskowe		Punktacja ważona	0	3	0	0	0	3
Społeczne	Agencja	Etaty	19	0	0	2	Nie oszacowano	21
	Władze		107	0	-3	-37		67
	Suma częściowa dla sektora publicznego		126	0	-3	-35		88
	Instytucje oceniające		0	0	0	35		35
	Zarządzający lotniskami		159	0	-60	0		99
	Agenci obsługi naziemnej		245	0	0	0		245
	Projektowanie i produkcja urządzeń lotniskowych		0	0	0	0		0
	Suma częściowa dla sektora prywatnego		404	0	-60	35		379
	OGÓLEM		530	0	-63	0		467
	Dla innych wymogów		Punktacja ważona	0	0	2		1

Tabela 62: Podsumowanie skutków zmian proponowanych przez Agencję

Żadna z pięciu wybranych opcji nie ma negatywnych skutków dla bezpieczeństwa. Ponadto cztery z tych opcji (tzn. 3B, 4C, 8A i 2B) uzyskały najlepszy wynik pod względem bezpieczeństwa w porównaniu z odnośnymi alternatywnymi możliwościami. Jedynym wyjątkiem jest opcja 7C (pojedynczy certyfikat), ponieważ w tym przypadku uznano, że wszystkie badane opcje mają neutralne skutki dla bezpieczeństwa.

Koszty związane z rozszerzeniem kompetencji Agencji o regulację bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk oszacowano we wstępnej ocenie skutków regulacji w 2005 r. na 4,4–6,5 miliona EUR (2005 r.) rocznie (jedynie koszty pracy i koszty ogólne w Agencji, z pominięciem kosztów dla interesariuszy, ale z uwzględnieniem ATM i lotnisk). W niniejszej OSR Agencja oszacowała bezpośredni dodatkowy koszt rządu 3,15 miliona EUR rocznie, co stanowi około 50% ww. wstępnej szacunkowej wartości. Wartość ta nie dziwi, gdyż niniejsza cena obejmuje jedynie lotniska z pominięciem ATM/ANS. Służby Komisji ponownie oszacowały te koszty w 2006 r. na około 7,5 miliona EUR rocznie (oprócz bezpośrednich kosztów uwzględniono również koszty wszystkich interesariuszy, przyjmując 1500 lotnisk objętych prawodawstwem UE). W niniejszej ocenie całkowite koszty oszacowano na prawie 21 milionów EUR rocznie (tj. ok. 3 milionów EUR na pokrycie dodatkowych rocznych kosztów Agencji i pozostałych partnerów), co znów potwierdza, że dokładność analizy była odpowiednia. Należy jednak przypomnieć (zob. pkt 2.3.1.9), że szacunkowy koszt wypadków i incydentów lotniczych spowodowanych czynnikami lotniskowymi (infrastruktura, urządzenia, funkcjonowanie) w krajach UE-27 + 4 wynosi około 1,164 miliarda EUR rocznie (2006 r.), co wynosi 125 razy więcej. Jeżeli więc wniosek Agencji zapewniłby jedynie dwuprocentową (2%) korzyść dla bezpieczeństwa w ujęciu ilościowym (tj. 23,28 mln EUR rocznie), stanowiłoby to ten sam rząd wielkości, co szacunkowy całkowity koszt proponowanej polityki.

Ponadto proponowana polityka stworzy w przyszłości podstawy ewentualnych korzyści dla środowiska.

Pod względem społecznym proponowana polityka, oprócz tego, że przyczyni się do rozwoju rynku wewnętrznego i mobilności pracowników, może zapewnić około 530 dodatkowych miejsc pracy w państwach UE-27 + 4, z czego 21 w agencji, 67 we właściwych organach władzy, a pozostałą część w sektorze prywatnym.

Wreszcie dzięki proponowanej polityce można będzie również lepiej dostosować regulacje bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk nie tylko do rozporządzenia podstawowego EASA 1592/2002, lecz także do przepisów „nowego podejścia” i z zakresu Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej.

Na podstawie niniejszej OSR uznano zatem, że rozszerzenie kompetencji EASA o bezpieczeństwo i interoperacyjność lotnisk znajduje uzasadnienie, szczególnie w korzyściach dla bezpieczeństwa oraz w korzyściach społecznych i ekonomicznych. Zaleca się zatem podjęcie niezbędnych działań w celu przedłożenia do Komisji Europejskiej, najpóźniej w 2008 r., wniosku legislacyjnego do rozpatrzenia w ramach procedury współdecydowania.