

Bruksela, 27 maja 2021 r.
(OR. en)

9162/21

Międzyinstytucjonalne numery
referencyjne:
2020/0264(COD)
2013/0186(COD)

AVIATION 134
CODEC 772
IA 101

SPRAWOZDANIE

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: Rada

Nr poprz. dok.: ST 8419/21 + ADD1 + COR1, ADD2-3

Nr dok. Kom.: ST 10840/20 + ADD 1, ST 10841/20 + COR 1, ST 11020/20

Dotyczy: Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona)

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

– Podejście ogólne

1. WPROWADZENIE

1. 22 września 2020 r. Komisja – wykorzystując technikę przekształcania aktów prawnych – przedłożyła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej¹ (zwany dalej „zmienionym wnioskiem o przekształcenie”) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1139 w odniesieniu do zdolności Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego do działania jako organ weryfikujący skuteczność działania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej² (zwany dalej „wnioskiem w sprawie EASA”).

¹ ST 10840/20 + ADD 1.

² ST 10841/20 + COR 1.

2. Inicjatywa w zakresie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) ma na celu poprawę ogólnej efektywności sposobu organizacji europejskiej przestrzeni powietrznej i zarządzania nią poprzez reformę branży zapewniającej służby żeglugi powietrznej. Komisja przedstawiła zmienione akty przede wszystkim po to, by w świetle zdobytych doświadczeń zaktualizować i przekształcić obowiązujące przepisy dotyczące jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.
3. Pierwszy wniosek o przekształcenie odnoszący się do wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej Komisja przyjęła w 2013 r.³ Pierwotne cele i zasady tego wniosku obowiązują nadal, natomiast w zmienionym wniosku o przekształcenie skupiono się w szczególności na przyspieszeniu dostosowań w zakresie służb żeglugi powietrznej w świetle tych zasad i celów.
4. Jednym z elementów zmian zaproponowanych w tym kontekście było ustanowienie funkcji stałego organu weryfikującego skuteczność działania (PRB), którą miałyby sprawować Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA). Niezbędne w tym celu rozwiązania wymagały dokonania szeregu zmian w rozporządzeniu (UE) 2018/1139.

2. PRACE W INNYCH INSTYTUCJACH

5. W trakcie siódmej kadencji Parlament Europejski wyznaczył Komisję Transportu i Turystyki (TRAN) jako komisję przedmiotowo właściwą w sprawie wniosku o przekształcenie odnoszącego się do wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, a sprawozdawcą mianował Mariana-Jeana Marinescu (EPL, RO). W sprawie tego wniosku Parlament Europejski przyjął stanowisko w pierwszym czytaniu. Po tym, jak Komisja przedłożyła zmieniony wniosek o przekształcenie, Parlament Europejski wznowił dyskusje na ten temat na forum TRAN w ramach przygotowań do negocjacji z Radą. Podczas dziewiątej kadencji parlamentarnej na sprawozdawcę odpowiedzialnego za to dossier ponownie wyznaczono Mariana-Jeana Marinescu. Parlament Europejski ma zaktualizować swoje stanowisko w pierwszym czytaniu 17 czerwca 2021 r.
6. Na sprawozdawcę odpowiedzialnego za wniosek w sprawie EASA w trakcie dziewiątej kadencji Parlamentu Europejskiego wyznaczono natomiast Bogusława Liberadzkiego (SD, PL). Parlament Europejski omawia ten wniosek na forum TRAN i oczekuje się, że w najbliższych miesiącach przyjmie swoje stanowisko w pierwszym czytaniu.

³ ST 11501/2013.

7. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął opinię w sprawie obu dossier 2 grudnia 2020 r., a Komitet Regionów postanowił nie wydawać opinii.
8. W odniesieniu do zmienionego wniosku o przekształcenie parlamenty Hiszpanii i Malty oraz senat Republiki Włoskiej przyjęły opinie w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.
9. Senat Republiki Włoskiej i parlament Hiszpanii przedłożyły opinię dotyczącą stosowania zasady pomocniczości w odniesieniu do wniosku w sprawie EASA.

3. PRACE W RADZIE

10. W październiku 2020 r. na nieformalnych wideokonferencjach Grupa Robocza ds. Lotnictwa rozpoczęła prace nad oboma wnioskami; najpierw dokonano ich ogólnej prezentacji. Od tej pory oba dossier były stałym punktem porządków obrad – omawiano je 23 razy.
11. Na wideokonferencji 8 grudnia 2020 r. członkowie Rady (ds. TTE – transport) przeprowadzili wczesną debatę orientacyjną wskazującą kierunek dalszych dyskusji na forum organów przygotowawczych⁴.
12. Do wniosków nie dołączono oceny skutków. Zdaniem Komisji ocena skutków przeprowadzona w 2013 r. względem pierwszego wniosku o przekształcenie jest nadal aktualna; Komisja uzupełniła ją dokumentem roboczym swoich służb⁵. Delegacje wyraziły obawy co do braku uzasadnienia i oceny kosztów i korzyści szeregu nowych środków zaproponowanych przez Komisję, w szczególności ustanowienia organu weryfikującego skuteczność działania (PRB), wspólnej stawki jednostkowej opłat oraz obowiązkowej modulacji opłat na szczeblu UE.

⁴ ST 12611/20.

⁵ ST 11020/20.

13. Jeżeli chodzi o zmieniony wniosek o przekształcenie, członkowie Grupy Roboczej ds. Lotnictwa w pełni popierają ogólne cele SES. Delegacje zakwestionowały jednak proporcjonalność i skuteczność niektórych proponowanych zmian oraz ich zgodność z suwerennymi prawami i zobowiązaniami państw członkowskich w odniesieniu do ich przestrzeni powietrznej. Członkowie Grupy Roboczej ds. Lotnictwa omówili niektóre kwestie dotyczące wniosku Komisji i opracowali poniższe alternatywne rozwiązania:

- Wprowadza się wymóg, zgodnie z którym państwowe władze nadzorujące muszą być niezależne od instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, natomiast państwom członkowskim zostawia się swobodę w organizowaniu funkcji w zakresie nadzoru gospodarczego i nadzoru nad bezpieczeństwem w tej samej jednostce administracyjnej.
- Zapewnianie służb żeglugi powietrznej w obrębie UE uzależnia się od posiadania specjalnego certyfikatu, w tym od spełnienia wymogów dotyczących odpowiedzialności finansowej i ochrony ubezpieczeniowej przewidzianych w projekcie rozporządzenia w sprawie EASA.
- Instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego mogą udzielać zamówień, na warunkach rynkowych, na służby żeglugi powietrznej, takie jak służby łączności, nawigacji i dozoru, służby informacji lotniczej, lotnicze służby meteorologiczne oraz usługi dostarczania danych ATM, a porty lotnicze mogą udzielać zamówień, na warunkach rynkowych, na terminalowe służby ruchu lotniczego.
- Państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za proces planowania skuteczności działania, natomiast Komisja sprawdza zgodność planów skuteczności działania z ogólnounijnymi parametrami docelowymi skuteczności działania.
- Opłaty ustala się zgodnie z zasadami Eurocontrolu, a w celu uniknięcia skutków dla budżetów krajowych, koszty nadzoru pozostają kwalifikowalne w ramach systemu opłat. Państwa członkowskie ustalają stawki jednostkowe po tym, jak Komisja dokona weryfikacji.
- Nie wykazano korzyści dla środowiska wynikających z obowiązkowej modulacji opłat na szczeblu europejskim; kwestia ta budzi liczne zasadnicze wątpliwości o charakterze prawnym, ekonomicznym i technicznym, w szczególności w odniesieniu do redystrybucji dochodów w UE i wpływu na konkurencję z instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej z państw trzecich. Chociaż modulacja opłat przez państwa członkowskie jest możliwa, w celu wprowadzenia takiej modulacji na szczeblu UE należy przeprowadzić studium wykonalności.

14. Jeżeli chodzi o wniosek w sprawie EASA, znaczna większość delegacji od samego początku wyraźnie opowiadała się za tym, aby organ weryfikujący skuteczność działania (PRB) zachował rolę doradczą i aby nie działał w ramach struktury EASA. Skutkiem tego jest wprowadzenie do przedmiotowego wniosku istotnych zmian. Ponadto prezydencja przekształciła również certyfikat ekonomiczny, zaproponowany przez Komisję w zmienionym wniosku o przekształcenie, w zestaw wymogów ekonomicznych włączonych do projektu zmienionego rozporządzenia podstawowego w sprawie EASA.
15. 5 maja 2021 r. Komitet Stałych Przedstawicieli przedstawił dalsze wskazówki co do czterech nierozstrzygniętych kwestii dotyczących głównie liberalizacji niektórych służb żeglugi powietrznej oraz roli organu weryfikującego skuteczność działania (PRB)⁶:
- Udzielanie zamówień, na warunkach rynkowych, na niektóre służby żeglugi powietrznej i terminalowe służby ruchu lotniczego nadal podlega zatwierdzeniu przez państwa członkowskie.
 - Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, które zgodnie z warunkami rynkowymi konkurują o zapewnianie służb żeglugi powietrznej i terminalowych służb ruchu lotniczego albo angażują się w ich zapewnianie, nie muszą umieszczać działalności związanej z tymi służbami w niezależnie działającym przedsiębiorstwie. Muszą jednak zagwarantować rozdział i przejrzystość rozliczeń.
 - Wprowadza się wymóg, zgodnie z którym instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej lub terminalowe służby ruchu lotniczego na warunkach rynkowych muszą mieć główne miejsce prowadzenia działalności na terytorium jednego z państw członkowskich, a państwa członkowskie lub obywatele tych państw muszą posiadać ponad 50 % udziałów w tych instytucjach oraz skutecznie je kontrolować. Poparto jednak wprowadzenie odstępstwa dla certyfikowanych dostawców globalnych usług satelitarnych już działających w UE.
 - Organ weryfikujący skuteczność działania (PRB) zachowuje swoją rolę doradczą i nie przejmuje zadań regulacyjnych, jak przewidywano w zmienionym wniosku o przekształcenie. Ponadto państwa członkowskie nie wypowiedziały się definitywnie na temat podmiotu, w którym organ taki ma zostać utworzony, ani czy organ ten należy powołać osobno.
16. W następstwie tej debaty prezydencja zwróciła się do organu przygotowawczego o przeprowadzenie kolejnych dwóch dyskusji na temat ostatnich nierozstrzygniętych kwestii.

⁶ ST 8030/21 + ADD 1 i ADD 2.

17. 26 maja 2021 r. prezydencja przedstawiła Komitetowi Stałych Przedstawicieli

kompromisowy tekst rozstrzygający ostatecznie kwestie:

- Jeżeli chodzi o wyznaczanie instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego, możliwość wprowadzania przez państwa członkowskie warunków dotyczących własności i kontroli sprawowanej przez obywateli tych państw, a także dotyczących utworzenia na ich terytorium infrastruktury i korzystania z niej, zostaje ograniczona do sytuacji, w których stosowanie takich warunków nie pociągałoby za sobą nieuzasadnionego ograniczenia swobody świadczenia usług lub swobody przedsiębiorczości.
- Jeżeli chodzi o wymogi, zgodnie z którymi instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej – które to instytucje zostały wybrane lub wyznaczone w procedurze udzielania zamówień – muszą mieć główne miejsce prowadzenia działalności na terytorium jednego z państw członkowskich, a państwa członkowskie lub obywatele tych państw muszą posiadać ponad 50 % udziałów w tych instytucjach oraz skutecznie je kontrolować, odstępstwo przyznaje się wyłącznie certyfikowanym dostawcom globalnych usług satelitarnych już posiadającym certyfikat uprawniający do prowadzenia działalności w UE.
- Podczas oceny skuteczności działania instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego względy bezpieczeństwa i względy środowiskowe powinny mieć największe znaczenie.
- Rola i zadania menedżera sieci zostają jasno i wyczerpująco określone. Menedżer sieci będzie podejmował decyzje w drodze wspólnego procesu decyzyjnego z udziałem odpowiednich zainteresowanych stron. Państwa członkowskie angażują się w proces decyzyjny wówczas, gdy chodzi o decyzje o znaczeniu strategicznym lub o kwestie zwierzchnictwa. Doprecyzowana zostaje także rola Rady ds. Zarządzania Siecią.

18. Znaczna większość delegacji zabrała głos, aby pochwalić prace prezydencji i podkreślić, że proponowany kompromis charakteryzuje się delikatną równowagą i odzwierciedla postulaty i stanowiska większości państw członkowskich. Na podstawie uwag delegacji prezydencja zaproponowała, by do tekstów kompromisowych wprowadzić następujące dodatkowe zmiany:

- Nowy motyw wyjaśni, że zmienione rozporządzenie w sprawie przekształcenia nie zawiera wymogu certyfikacji sygnałów dostarczanych przez globalny system nawigacji satelitarnej (GNSS).
- Motyw 43 zostanie zmieniony w celu podkreślenia w szczególności potrzeby konsultowania się z organizacjami zawodowymi reprezentującymi personel.

- W art. 17 zostanie wprowadzony nowy ust. 2a, tak aby przewidzieć możliwość zawieszenia systemu skuteczności działania w razie sytuacji kryzysowej w sieci.
- Z art. 26 ust. 4 usunięte zostanie odniesienie do menedżera sieci i Rady ds. Zarządzania Siecią w kontekście wykonywania funkcji sieciowych.
- W art. 10 ust. 3 lit. h), art. 10 ust. 4, art. 13 ust. 1, art. 13 ust. 3 lit. c), art. 13b ust. 2, 2a i 2b oraz w motywach 22 i 25a skreślone zostaną odniesienia do „wyznaczonych instytucji zapewniających MET”. Art. 8 ust. 5 zostanie odpowiednio zmieniony.

19. Komitet Stałych Przedstawicieli potwierdził osiągnięty kompromis.

20. Komisja zastrzega swoje stanowisko dotyczące kompromisowych propozycji w oczekiwaniu na wynik negocjacji z Parlamentem Europejskim.

4. **WNIOSKI**

21. W związku z powyższym zachęca się Radę, by na posiedzeniu 3 czerwca 2021 r. przeanalizowała teksty zamieszczone w dok. 9162/21 ADD 1 i ADD 2 i przyjęła podejście ogólne w sprawie obu wniosków.