

Bruksela, 12 września 2023 r.
(OR. en)

12906/23

AVIATION 155

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	12 września 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2023) 524 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY dotyczące oceny Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz rozporządzenia (UE) 2018/1139 w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2023) 524 final.

Zał.: COM(2023) 524 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.9.2023 r.
COM(2023) 524 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczące oceny Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz
rozporządzenia (UE) 2018/1139 w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa
cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego**

STRESZCZENIE

Komisja Europejska przeprowadziła ocenę Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego („EASA”) oraz rozporządzenia (UE) 2018/1139 w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego⁽¹⁾. W ramach oceny zbadano skuteczność rozporządzenia w osiąganiu jego celów, efektywność, adekwatność w kontekście zaspokajania potrzeb zainteresowanych stron, spójność z innymi przepisami UE i unijnymi środkami z zakresu polityki oraz jego ogólną europejską wartość dodaną. Oceniono również funkcjonowanie EASA w odniesieniu do jej celów, mandatu i zadań. Niniejsze sprawozdanie przedkłada się Parlamentowi Europejskiemu i Radzie na podstawie art. 124 rozporządzenia (UE) 2018/1139. Przedstawiono w nim wyniki tej oceny, podkreślając osiągnięcia zarówno EASA, jak i rozporządzenia w realizacji ogólnego celu, jakim jest ustanowienie i utrzymanie wysokiego, jednolitego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Unii. W sprawozdaniu wskazano również obszary, w których w przyszłości konieczne będą usprawnienia, takie jak zapewnienie EASA odpowiedniego finansowania. Ustalenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu zostały rozwinięte w specjalnym dokumencie roboczym służb Komisji⁽²⁾ i opierają się na danych zebranych w badaniu zleconym przez Komisję na potrzeby oceny zarówno EASA, jak i rozporządzenia⁽³⁾.

1. WPROWADZENIE

Rozporządzenie (UE) 2018/1139 w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego ma zastosowanie od 1 września 2018 r. Ponieważ bezpieczeństwo jest warunkiem wstępnym konkurencyjności sektora lotnictwa, **głównym celem rozporządzenia jest ustanowienie i utrzymanie wysokiego, jednolitego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Unii**. Rozporządzenie ma również na celu m.in. ułatwienie – w obszarach objętych zakresem jego stosowania – swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału,

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2111/2005, (WE) nr 1008/2008, (UE) nr 996/2010, (UE) nr 376/2014 i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE i 2014/53/UE, a także uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 552/2004 i (WE) nr 216/2008 i rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91, Dz.U. L 212 z 22.8.2018, s. 1.

⁽²⁾ SWD(2023) 298.

⁽³⁾ Study supporting the evaluation of the European Union Aviation Safety Agency’s (EASA) performance in relation to its objectives, mandate and tasks as set out in Regulation (EU) 2018/1139 – Final Report, 2023 [Badanie na potrzeby oceny funkcjonowania Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) w odniesieniu do jej celów, mandatu i zadań określonych w rozporządzeniu (UE) 2018/1139 – raport końcowy, 2023].

zapewnienie równych warunków działania wszystkim uczestnikom wewnętrznego rynku lotnictwa, wniesienie wkładu w zapewnianie wysokiego, jednolitego poziomu ochrony środowiska, a także propagowanie na poziomie ogólnoswiatowym stanowisk Unii w odniesieniu do norm i zasad lotnictwa cywilnego poprzez nawiązywanie odpowiedniej współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

Cele rozporządzenia osiąga się m.in. przez przygotowywanie, przyjmowanie i jednolite stosowanie wymogów obejmujących wszystkie najważniejsze obszary lotnictwa cywilnego, w tym zdolność do lotu, operacje lotnicze, załogi, lotniska i służby żeglugi powietrznej. Rozporządzenie obejmuje również nowe technologie, w szczególności drony (systemy bezzałogowego statku powietrznego).

Cele rozporządzenia osiąga się głównie przy pomocy Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego („EASA”), której powierzono szeroki zakres obowiązków.

Pod względem zakresu geograficznego rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE. Ma ono również zastosowanie w Szwajcarii, Norwegii, Islandii i Liechtensteinie, które są członkami EASA na podstawie umów zawartych przez Unię z tymi krajami⁽⁴⁾.

EASA powstała w roku 2002 i rozpoczęła działalność w roku 2003⁽⁵⁾. Od tego czasu rozporządzeniem (WE) nr 216/2008 i rozporządzeniem (WE) nr 1108/2009⁽⁶⁾ rozszerzono zakres kompetencji Unii i obowiązków EASA. EASA ma siedzibę w Kolonii oraz biura w Brukseli, Waszyngtonie, Pekinie, Singapurze i Panamie.

Rozporządzenie zastępuje rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego⁽⁷⁾. W ocenie skutków z 2015 r.⁽⁸⁾ sporządzanej na potrzeby przeglądu rozporządzenia (WE) nr 216/2008 Komisja zidentyfikowała następujące **główne problemy w obowiązujących wówczas ramach prawnych**:

⁽⁴⁾ Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) i dwustronna umowa ze Szwajcarią.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex:32002R1592>.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej oraz uchylające dyrektywę 2006/23/WE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1108>.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, Dz.U. L 79 z 19.3.2008, s. 1.

⁽⁸⁾ SWD(2015) 262 final z 7.12.2015.

- istniejący system regulacyjny mógł nie być w stanie w wystarczającym stopniu identyfikować i łagodzić ryzyka dla bezpieczeństwa w perspektywie średnio- i długoterminowej;
- istniejący system regulacyjny nie był proporcjonalny, ponieważ stwarzał nadmierne obciążenia, w szczególności dla mniejszych operatorów;
- istniejący system regulacyjny nie reagował w wystarczającym stopniu na zmiany na rynku; oraz
- istniały różnice w zasobach między państwami członkowskimi, co stwarzało potencjalne ryzyko dla bezpieczeństwa i przyczyniało się do spadku zaufania między państwami członkowskimi.

W związku z tym, aby rozwiązać te problemy, w ocenie skutków z 2015 r. określono następujące **cele szczegółowe zmienionego rozporządzenia**:

- wyeliminowanie zbędnych wymogów i zapewnienie proporcjonalności regulacji do ryzyka związanego z różnymi rodzajami działalności lotniczej;
- zapewnienie, aby nowe technologie i zmiany na rynku były sprawnie włączone do otoczenia regulacyjnego i objęte skutecznym nadzorem;
- stworzenie procedur zarządzania bezpieczeństwem opartych na współpracy między Unią a państwami członkowskimi, umożliwiających wspólne określanie i ograniczanie ryzyka dla lotnictwa cywilnego;
- wyeliminowanie luk w systemie regulacyjnym i zapewnienie jego spójności np. z polityką ochrony środowiska; oraz
- utworzenie skutecznie działającego systemu puli zasobów i wspólnego korzystania z niej przez państwa członkowskie i Agencję.

Rozporządzenie wymaga, aby nie później niż 12 września 2023 r. Komisja przeprowadziła ocenę rozporządzenia, a także funkcjonowania Agencji w odniesieniu do jej celów, mandatu i zadań. Rozporządzenie nakłada również na Komisję obowiązek przekazania wyników tej oceny Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. W związku z tym w pierwszej części niniejszego sprawozdania przedstawiono metodykę zastosowaną przez Komisję do przeprowadzenia oceny, a następnie przedstawiono główne ustalenia i wnioski z oceny.

2. METODYKA PRZEPROWADZANIA OCENY

Komisja przeprowadziła ocenę zgodnie z **wytycznymi Komisji dotyczącymi lepszego stanowienia prawa**. W ramach oceny zbadano **skuteczność** rozporządzenia w osiąganiu jego celów, **efektywność**, **adekwatność** w kontekście zaspokajania potrzeb zainteresowanych stron, **spójność** z innymi przepisami UE i unijnymi środkami z zakresu polityki oraz jego ogólną **europęjską wartość dodaną**. Oceniono również **funkcjonowanie EASA w odniesieniu do jej celów, mandatu i zadań**. Ocena obejmuje okres od sierpnia 2018 r. do

grudnia 2022 r. Kompletne dane często były jednak dostępne tylko za okres do końca 2021 r. Na potrzeby oceny przeprowadzono zewnętrzne badanie uzupełniające⁽⁹⁾.

Ocenę **oparto na dowodach jakościowych i ilościowych** zebranych w ramach szeroko zakrojonego badania źródeł wtórnych. Dalsze dowody zebrano za pomocą wywiadów i kwestionariuszy rozesłanych do poszczególnych grup zainteresowanych stron (linie lotnicze, porty lotnicze, producenci wyrobów lotniczych, krajowe organy lotnictwa cywilnego, instytucje i agencje na szczeblu UE). Ponadto zorganizowano dwa specjalne warsztaty z udziałem przedstawicieli branży i krajowych organów lotnictwa, których celem było zebranie opinii zainteresowanych stron.

Pomimo wszelkich wysiłków podjętych w celu zgromadzenia wystarczających dowodów niezbędnych do oceny rozporządzenia, nie wszystkie aspekty można było ocenić ze względu na brak wystarczających danych. Wynikało to częściowo z faktu, że rozporządzenie wymaga od Komisji przyjęcia dalszych przepisów szczegółowych w niektórych nowych obszarach nim objętych. Podczas gdy w niektórych przypadkach, np. w dziedzinie dronów, takie prace są stosunkowo zaawansowane, w innych dziedzinach, np. w obsłudze naziemnej lub certyfikacji urządzeń naziemnych ATM/ANS, prace dopiero się rozpoczęły. W związku z tym nie można było ocenić, czy rozporządzenie osiągnęło wszystkie określone w nim cele.

Ponadto w rozporządzeniu wprowadzono stosunkowo ograniczone zmiany w porównaniu z poprzednim rozporządzeniem, w związku z czym zainteresowane strony miały trudności z odróżnieniem kosztów przestrzegania przepisów związanych z przedmiotowym rozporządzeniem od kosztów przestrzegania przepisów wynikających z wcześniej obowiązujących wymogów. W związku z tym w analizie efektywności wykorzystano niedoskonałe oszacowania takich kosztów przestrzegania przepisów.

Ponadto okres oceny był w dużej mierze nietypowy ze względu na wpływ pandemii COVID-19 na lotnictwo, zarówno podczas samej pandemii, jak i później, podczas trwającej odbudowy. Z powodu pandemii COVID-19 przychody z przewozu pasażerów w latach 2020–2021 znacznie spadły. Porty lotnicze odnotowały w 2020 r. znaczne straty, a ich zadłużenie wzrosło. Spadkowi ruchu lotniczego towarzyszyła ograniczona zdolność instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej („ANSP”) do obniżenia poziomu wydatków. ANSP musiały poradzić sobie z luką w przychodach, wykorzystując albo zasoby własne, albo pożyczki lub zastrzyki kapitałowe od swoich właścicieli (którymi w dużej mierze są państwa członkowskie). Z powodu pandemii COVID-19 spadły również wskaźniki zatrudnienia w przemyśle lotniczym.

Ponadto pandemia COVID-19 bezpośrednio wpłynęła na zdolność Agencji do wdrażania rozporządzenia, w szczególności jego nowych przepisów. W związku z tym pandemia COVID-19 stworzyła znaczące wyzwania dla przedmiotowej oceny, w tym między innymi w zakresie dostępności danych i trudności związanych z ich interpretacją.

⁽⁹⁾ Zewnętrzne badanie uzupełniające, przeprowadzone w latach 2022–2023 przez Ramboll i in., zostanie opublikowane wraz z niniejszą oceną.

Aby zapewnić lepszą dostępność danych na potrzeby przyszłych ocen, Komisja dokonała przeglądu systemu monitorowania i oceny zawartego w ocenie skutków z 2015 r. i zaproponowała wprowadzenie w nim zmian. Zmieniony system uwzględnia ostatnie wydarzenia i dodatkowe rodzaje danych, które stały się dostępne od czasu publikacji oceny skutków z 2015 r. EASA będzie co roku gromadziła odpowiednie dane, co powinno zwiększyć skuteczność i efektywność kolejnej oceny.

Biorąc pod uwagę złożoność ogólnych ram prawnych Unii w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego (które zawarto głównie w licznych aktach wykonawczych i delegowanych przyjętych na podstawie rozporządzenia), w niniejszej ocenie skoncentrowano się na roli i wpływie samego rozporządzenia. Niniejsza ocena nie obejmuje zatem szczegółowej oceny przepisów dotyczących poszczególnych obszarów technicznych objętych aktami wykonawczymi i delegowanymi.

3. USTALENIA Z OCENY

Jeżeli chodzi o opracowywanie przepisów, EASA dąży do proponowania wymogów i procedur zgodnie z podejściem opartym na wynikach. Jednakże „inkluzywny” charakter procesu opracowywania przepisów (tj. równoważenie potrzeb branży i podejść przez nią preferowanych z punktem widzenia krajowych organów ochrony konkurencji) **prowadzi w niektórych przypadkach do opracowania przepisów nakazowych**. Należy podjąć dalsze wysiłki w celu osiągnięcia równowagi między wymogami prawnymi a środkami niewiązującymi, które pozostawiają większą swobodę, takimi jak akceptowalne sposoby zapewnienia zgodności i materiały zawierające wytyczne.

Niektóre zadania EASA związane z identyfikacją i ograniczaniem ryzyka lotniczego zawarto we wniosku ustawodawczym Komisji w sprawie SES2+⁽¹⁰⁾. Takie ważne ulepszenia związane z bezpieczeństwem obejmują usprawnienie monitorowania skuteczności działania dzięki wzmocnieniu wzajemnej zależności między organem weryfikującym skuteczność działania SES a EASA, zwiększenie roli menedżera sieci (tworzenie zachęt do ograniczania wpływu na środowisko) oraz nowe przepisy dotyczące świadczenia wspólnej usługi informacyjnej na potrzeby operacji lotnictwa bezzałogowego. Niestety proces legislacyjny dotyczący SES2+ wciąż trwa.

Jeżeli chodzi o funkcjonowanie EASA w zakresie bezpieczeństwa, pozytywne wyniki wynikają głównie z ugruntowanej skuteczności działań EASA w zakresie opracowywania przepisów, certyfikacji i normalizacji, a nie ze szczególnego wpływu rozporządzenia.

W okresie sprawozdawczym sektor lotnictwa stanął w obliczu trzech poważnych kryzysów (pandemia COVID-19, wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE i rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie), na które EASA była w stanie skutecznie i efektywnie zareagować.

⁽¹⁰⁾ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/single-european-sky/single-european-sky-ii_en

Ogólnie rzecz biorąc, **wyniki funkcjonowania EASA w zakresie opracowywania przepisów, certyfikacji i normalizacji są bardzo pozytywne**. Pandemia COVID-19 wpłynęła jednak na działalność EASA, zmuszając ją do skoncentrowania się na tych nowych wyzwaniach kosztem wykonywania jej zwykłych zadań.

Panuje opinia, że rozporządzenie zwiększyło koszty ponoszone przez zainteresowane strony (głównie z powodu nowych wymogów oraz rozporządzeń wykonawczych i delegowanych). Mimo to zainteresowane strony wskazały korzyści w postaci zwiększonego poziomu bezpieczeństwa. Zainteresowane strony różniły się w swoich poglądach na temat proporcjonalności kosztów i korzyści wynikających z rozporządzenia.

Wzrosła skuteczność konsultacji z organami doradczymi EASA. **Wprowadzenie lepszego podejścia, które jest oparte na współpracy, doprowadziło do znacznej poprawy funkcjonowania struktury doradczej EASA oraz relacji między EASA a właściwymi organami krajowymi.**

Rozporządzenie było **ogólnie skuteczne w osiąganiu swoich celów**. Pomimo ograniczeń określonych w ustaleniach z niniejszej oceny wiele wskazuje na to, że EASA i rozporządzenie przyczyniły się do integracji europejskiej w obszarze transportu lotniczego, przynosząc znaczące korzyści w zakresie bezpieczeństwa, efektywności, ochrony środowiska i zapewnienia branży lotniczej bardziej równych warunków działania.

Pomimo zidentyfikowania pewnych obszarów wymagających poprawy (np. potrzeby spójnej harmonizacji przepisów we wszystkich dziedzinach bezpieczeństwa lotniczego), unijne zainteresowane strony z branży lotniczej uważają, że ogólna jakość bezpieczeństwa lotniczego w Unii jest bardzo wysoka. EASA wywiązała się ze swoich podstawowych zadań określonych w rozporządzeniu: tj. działania w zakresie certyfikacji wyrobów, opracowywania przepisów i normalizacji ogólnie postrzegane jako skuteczne, z pewnymi drobnymi zastrzeżeniami (np. zbyt długi proces opracowywania przepisów w porównaniu z szybkim tempem rozwoju technologicznego). Ponadto chociaż EASA długo – od 2018 r. – dysponowała ograniczonymi zasobami, zachowała skuteczność działania, częściowo dlatego, że mogła na wczesnym etapie zatrudnić na wysokich stanowiskach pracowników posiadających zaawansowaną wiedzę specjalistyczną, zwiększając poziom wiedzy i efektywności.

O skuteczności EASA świadczy również rola, jaką odegrała w ramach reagowania na wstrząsy zewnętrzne i naciski polityczne: powszechnie pozytywnie oceniano rolę EASA podczas wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii, w zapewnianiu bezpieczeństwa operacji lotniczych podczas pandemii COVID-19 i w okresie po pandemii lub w reakcji na rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie.

Chociaż rozporządzenie przypisuje EASA bardzo szeroką rolę we wspieraniu wdrażania, obecne ograniczenia w zakresie zasobów zmniejszają zdolność EASA do całkowitego wypełnienia tego zadania. W związku z tym należy dokładnie ocenić przyszłe obciążenie EASA pracą w świetle jej ograniczonych zasobów. **W rozporządzeniu nie określono priorytetów dla poszczególnych działań EASA i nie ustalono bezpośredniego związku**

z jej zasobami. Na przykład zadania Agencji w zakresie innowacji i badań wymagają znalezienia równowagi między wykonywaniem przez EASA jej bieżących, podstawowych zadań a potrzebą pracy nad nowymi obszarami.

EASA i rozporządzenie udowodniły, że zapewniają zharmonizowane ramy regulacyjne, które przyczyniają się do wysokiego poziomu bezpieczeństwa i zapewniają, aby wszyscy operatorzy przestrzegali tych samych norm. EASA przyczyniła się również do normalizacji przepisów w Unii, co doprowadziło do zwiększenia współpracy i koordynacji między właściwymi organami krajowymi.

Niemniej jednak, aby utrzymać zdolność EASA do skutecznego reagowania na wstrząsy zewnętrzne i dalszego pełnego zaangażowania w osiąganie szerszych celów polityki UE (np. celów środowiskowych), **Agencja koniecznie powinna posiadać odpowiedni poziom zasobów, zarówno pod względem personelu, jak i środków finansowych**, aby mogła wydajnie wykorzystywać swoje ograniczone zasoby i dostosowywać swoje zadania zgodnie z odpowiednimi priorytetami.

Stosowane przez EASA podejście oparte na wynikach ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów rozporządzenia. Jednak konieczność osiągnięcia lepszej równowagi między pewnością prawa a elastycznością wymogów, którą wskazano już w ocenie skutków z 2015 r. jako jeden z problemów wcześniejszych ram, nie została jeszcze w pełni osiągnięta.

Chociaż wśród zainteresowanych stron (i w samej EASA) panuje powszechna zgoda co do potrzeby stosowania podejścia opartego na wynikach, które byłoby mniej nakazowe, nadal spotyka się ono z pewnym oporem. Podczas gdy zainteresowane strony z branży lotniczej preferują zasady oparte na wynikach/zasady nienakazowe, władze zazwyczaj wolą bardziej nakazowe zasady, ponieważ zapewniają one większą pewność prawa.

Wprowadzenie większej elastyczności w procesie opracowywania przepisów zwiększyłoby skuteczność EASA w tej kwestii. W związku z tym należy zauważyć, że wytyczne opracowane przez EASA pomagają zapewnić zharmonizowane wdrożenie przepisów.

Konsultacje z zainteresowanymi stronami w ramach organów doradczych EASA są w dużej mierze skuteczne, a EASA odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu, aby konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami odbywały się w sposób należyty, bez nagłych zmian w procedurach.

Zainteresowane strony podkreśliły, że **relacje w organach doradczych EASA znacznie poprawiły się na przestrzeni lat**, przechodząc od podejścia konkurencyjnego do podejścia opartego na współpracy. Aby jeszcze bardziej zwiększyć skuteczność konsultacji z zainteresowanymi stronami, EASA rozpoczęła w 2022 r. przegląd działalności organów doradczych, w wyniku którego utworzono dodatkowe grupy ukierunkowane na określone zagadnienia.

EASA, właściwe organy krajowe i zainteresowane strony z branży lotniczej ogólnie uznają wartość włączenia zainteresowanych stron na wczesnym etapie (tj. w ramach grup ds. opracowywania przepisów i innych grup tematycznych). Niemniej jednak **bardziej**

ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami spoza organów doradczych mogłyby jeszcze bardziej poprawić skuteczność mechanizmu konsultacji EASA.

Jeżeli chodzi o **efektywność**, EASA, ogólnie rzecz biorąc, skutecznie wykorzystwała przyznane jej zasoby finansowe. Z drugiej strony, zakres zadań EASA rozszerzył się (i nadal się rozszerza), podczas gdy jej zasoby nie zawsze odpowiednio wzrosły. Spowodowało to, że wypełnianie swoich misji w dłuższej perspektywie stanowi dla EASA wyzwanie.

EASA była w stanie utrzymać wysokie wskaźniki wykonania budżetu, wykorzystując roczne zasoby finansowe, które otrzymywała przez te wszystkie lata. Pandemia COVID-19 znacząco wpłynęła na działalność EASA i jej przychody z opłat i należności. Również rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej wpłynęły na zasoby operacyjne EASA, zmuszając ją do reorganizacji zgodnie z nowymi priorytetami oraz przygotowania/przeszkolenia personelu pod kątem nowych wyzwań w obszarze lotnictwa.

Niezależnie od pandemii COVID-19 **EASA borykała się ze stałym spadkiem pod względem zasobów ludzkich** (ekwiwalentów pełnego czasu pracy – EPC), co stanowiło wyzwanie dla EASA w zakresie realizacji jej zadań. W praktyce, chociaż w ocenie skutków z 2015 r. oszacowano, że wprowadzenie rozporządzenia będzie wymagało dodatkowych EPC, **w okresie objętym oceną rzeczywista liczba EPC, którymi dysponuje EASA, spadła**. Spadek ten jest szczególnie zauważalny, jeżeli wziąć pod uwagę rozszerzenie zadań EASA.

Dotacja unijna dla EASA nie odzwierciedla nieprzewidzianych nowych potrzeb. **Należy ocenić, czy wkład Unii nadal wystarcza do finansowania zadań EASA.** Sytuacja ta wymaga od EASA poszukiwania finansowania tych działań z innych źródeł (np. w ramach innych unijnych programów finansowania, takich jak instrument „Łącząc Europę”). Nowe, pojawiające się zadania EASA będą wymagały dogłębnej analizy zdolności Agencji do ich skutecznej realizacji. **EASA musi się również przygotować na nieoczekiwane zdarzenia, które mogą mieć wpływ na jej działalność i źródła przychodów.**

Chociaż EASA udowodniła, że potrafi efektywnie wykorzystać swój budżet roczny i generować przychody w ramach swoich działań, rosnąca liczba zadań EASA wymaga oceny dostępności niezbędnych zasobów. Stwarza to **pytanie, czy dla Unii nie byłoby lepiej, gdyby Agencja była w pełni finansowana z opłat użytkowników.**

Dyskusja na temat długoterminowych potrzeb finansowych EASA jest ściśle związana z **trwającą dyskusją na temat budżetu EASA na lata 2025–2027**, w którym to okresie EASA stoi w obliczu poważnych wyzwań związanych ze zrównoważeniem swojego budżetu, wynikających między innymi ze wzrostu kosztów spowodowanego inflacją i potrzeby modernizacji infrastruktury informatycznej EASA. Biorąc pod uwagę te krótkoterminowe ograniczenia budżetowe wynikłe z ograniczeń obecnych wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027, EASA będzie musiała rozważyć reorganizację i restrukturyzację swoich obecnych metod pracy.

Oprócz kwestii wkładu Unii innym ważnym elementem w tym kontekście jest **stopień elastyczności w planie zatrudnienia EASA** w odniesieniu do stanowisk, które są

finansowane z opłat i należności otrzymywanych od użytkowników. Obecnie plan zatrudnienia, w którym określono liczbę stanowisk w całej strukturze organizacyjnej EASA niezależnie od źródła finansowania, utrudnia Agencji generowanie trwałych przychodów z opłat z tytułu nowych wniosków, udział w programach UE finansowanych z opłat lub świadczenie innych usług (np. w obszarach dotyczących operatorów z państw trzecich lub organizacji wydarzeń), ponieważ EASA nie może zatrudniać większej liczby pracowników na potrzeby wykonania tych zadań. Bardziej elastyczny plan zatrudnienia mógłby ułatwić również zatrudnianie specjalistów potrzebnych do wykonywania takich zadań jak certyfikacja, projekty w zakresie badań naukowych i innowacji lub konkretne zadania przypisane EASA na podstawie przyszłego rozporządzenia w sprawie inicjatywy ReFuel Aviation (np. w odniesieniu do norm paliwowych, oznakowania ekologicznego lub zadań sprawozdawczych dotyczących zrównoważonych paliw).

Plan zatrudnienia EASA powinien zatem zapewniać niezbędną elastyczność finansową.

Panuje opinia, że rozporządzenie prowadzi do wzrostu kosztów dla większości zainteresowanych stron, głównie ze względu na wzrost liczby nowych wymogów oraz rozporządzeń wykonawczych i delegowanych. Z drugiej strony, **zainteresowane strony wskazały również korzyści w postaci zwiększonego poziomu bezpieczeństwa**. Chociaż uznano, że koszty nadzoru ze strony EASA są w dużej mierze uzasadnione, zainteresowane strony wyraziły obawy dotyczące trudności w spełnieniu niektórych wymogów dotyczących wdrożenia, w szczególności w przypadku mniejszych krajów i operatorów. Nie dokonano jeszcze przewidzianego w ocenie skutków z 2015 r. uproszczenia i zmniejszenia obciążeń, jednak lepsze wykorzystanie narzędzi zapewnianych w ramach rozporządzenia powinno zmniejszyć koszty przestrzegania przepisów i koszty operacyjne ponoszone przez zainteresowane strony w perspektywie średnio- i długoterminowej.

Aby jeszcze bardziej zwiększyć efektywność obowiązujących ram prawnych, **należy dłożyć większych starań w celu opracowania ram regulacyjnych, które są mniej nakazowe, a w większym stopniu opierają się na wynikach**. Należy również zwrócić większą uwagę na to, **jaki wpływ na koszty mają nowe wymogi** opracowane w ramach rozporządzenia w odniesieniu do zainteresowanych stron (w szczególności jeżeli chodzi o małe podmioty).

Ogólnie rzecz biorąc, rozporządzenie jest spójne wewnętrznie i zewnętrznie. Jedyne w kilku konkretnych obszarach rozporządzenie nie jest w pełni spójne z ramami regulacyjnymi dotyczącymi SES oraz z niektórymi normami międzynarodowymi, w szczególności z normami i zalecanymi praktykami opracowanymi przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. W związku z tym należy podjąć dalsze działania w celu zapewnienia spójności unijnych przepisów dotyczących lotnictwa i lepszego dostosowania ich do norm przyjętych na szczeblu międzynarodowym.

Opinie zainteresowanych stron na temat wewnętrznej spójności rozporządzenia były ogólnie pozytywne. Niektóre zainteresowane strony zauważyły jednak pewne rozbieżności w interpretacji przepisów wykonawczych i niespójności między państwami członkowskimi.

Jeżeli chodzi o **europejską wartość dodaną**, EASA spełnia swoją rolę w zapewnianiu stosowania wspólnych zasad i norm bezpieczeństwa lotniczego oraz zapewnianiu współpracy w zakresie ochrony środowiska, badań naukowych i innowacji, a także swoją rolę w obszarze współpracy międzynarodowej.

Rozporządzenie przyniosło korzyści, których nie można było osiągnąć na szczeblu krajowym lub za pośrednictwem innych organów międzynarodowych. Sytuacja, w której stosuje się przedmiotowe rozporządzenie, jest lepsza, niż bardziej rozdrobniony system, w którym na różnych poziomach obowiązują różne zbiory zasad. Kluczową zaletą ogólnounijnych ram regulacyjnych jest zapewnienie wspólnych wymogów w całej Unii.

Rozporządzenie jest korzystniejsze również w porównaniu z poprzednimi ramami prawnymi, głównie ze względu na rozszerzony zakres obejmujący istotne nowe obszary, takie jak bezzałogowe statki powietrzne, certyfikacja urządzeń naziemnych ATM i ochrona środowiska.

Niemniej jednak **potrzeby i wymagania sektora lotnictwa cywilnego stale się zmieniają, a EASA musi nadal się do nich dostosowywać.** Niektóre z nowych wymogów określonych w rozporządzeniu nadal wymagają przyjęcia dodatkowych przepisów wykonawczych (np. dotyczących obsługi naziemnej), a w najbliższej przyszłości będzie trzeba uwzględnić inne nowe obszary (np. operacje w przestrzeni powietrznej na wyższym pułapie⁽¹⁾) lub postęp technologiczny w dziedzinie ATM).

EASA nadal odgrywa ważną i dominującą rolę w harmonizacji przepisów, zapewnianiu równych warunków działania w całej Unii oraz wspieraniu wszystkich podmiotów lotnictwa europejskiego i ogółu społeczeństwa.

EASA odniosła również sukces w nawiązywaniu relacji z międzynarodowymi partnerami zajmującymi się lotnictwem, w tym w ramach ICAO, co skutkuje wzajemnym uznawaniem działań w zakresie certyfikacji i nadzoru między Unią a państwami trzecimi. Zwiększyło to przychylność wobec unijnych wyrobów i usług lotniczych na arenie międzynarodowej. EASA jest liderem w opracowywaniu i wdrażaniu innowacyjnych technologii, takich jak m.in. systemy bezzałogowego statku powietrznego i elektryczne statki powietrzne. Stanowi również dowód na to, że Unia nadal potrafi konkurować na poziomie międzynarodowym.

Dążąc do harmonizacji przepisów i zacieśnienia współpracy z międzynarodowymi partnerami zajmującymi się lotnictwem, EASA musi stale dostosowywać się do bardzo złożonego i szybko zmieniającego się otoczenia.

Zarówno rozporządzenie, jak i EASA są postrzegane jako adekwatne w kontekście zaspokajania obecnych i przyszłych potrzeb sektora lotnictwa. Rozporządzenie jest adekwatne w kontekście zaspokajania najważniejszych pojawiających się potrzeb, które mają

⁽¹⁾ Operacje w przestrzeni powietrznej na wyższym pułapie to operacje na pułapie znajdującym się generalnie powyżej wysokości bezwzględnych, na których obecnie odbywa się większość przewozów lotniczych (zazwyczaj poziom lotu 550). <https://www.easa.europa.eu/en/newsroom-and-events/news/roadmap-higher-air-space-operations-hao-proposed-easa>

wpływ na bezpieczeństwo lotnicze, takich jak potrzeby w zakresie nowych technologii, cyfryzacji i sztucznej inteligencji.

Istnieją jednak **obawy co do zdolności Agencji do realizacji tych nowych zadań bez szkody dla jej podstawowych zadań w zakresie bezpieczeństwa lotniczego**. Ważne jest, aby ocenić, czy EASA posiada zasoby wystarczające do realizacji rosnącej liczby zadań.

Innowacje i rozwój technologiczny wpływają na i tak już złożone środowisko, w którym EASA wypełnia swoje misje. Wiele nowych narzędzi opiera się na wykorzystaniu uczenia maszynowego i sztucznej inteligencji. Takie zmiany mogą mieć również wpływ na bezpieczeństwo lotnicze, dlatego też EASA musi się nimi dokładnie zająć. **EASA powinna dysponować niezbędną wiedzą techniczną, szkolić swój personel i angażować się w odpowiednie projekty badawcze i programy innowacyjne.**

EASA powinna dalej przygotowywać się na najważniejsze zmiany technologiczne w lotnictwie, takie jak pojawiające się zagrożenia lub tendencje, nowe modele biznesowe lub przełomowe technologie, oraz zapewniać, aby umiejętności i kompetencje jej pracowników, a także jej systemy i procesy odpowiadały tym nowym potrzebom w zakresie technologii i innowacji.

EASA powinna nadal poszukiwać nowych sposobów śledzenia najnowszych innowacji technologicznych i właściwego oceniania ich wpływu na lotnictwo. **Należy dalej wykorzystywać stałą współpracę z innymi agencjami i organizacjami unijnymi zaangażowanymi w programy badań naukowych i innowacje** do zwiększania wiedzy i zdobywania danych na temat nowych produktów, technologii, nowych rodzajów działalności i nowych modeli biznesowych.

Należy wspierać projekty badawcze dotyczące nowych technologii, aby zapewnić, by umiejętności i kompetencje, którymi dysponuje EASA, jak również właściwe organy krajowe, były aktualne oraz by EASA mogła przyczynić się do bezpiecznego i szybkiego wprowadzenia tych nowych technologii na rynek. **Testowanie innowacyjnych rozwiązań w bezpiecznym środowisku (piaskownice) można by ułatwić, zapewniając większą elastyczność regulacyjną.**

4. WNIOSKI

Ogólnie rzecz biorąc, rozporządzenie było skuteczne i przyczyniło się do zapewnienia unijnej branży lotniczej bezpiecznych i rzeczywistych równych warunków działania oraz do uwzględnienia aspektów środowiskowych w obszarze lotnictwa. Wynika to głównie z działań EASA w zakresie opracowywania przepisów i certyfikacji, jak również z szybkiej i skutecznej reakcji na wstrząsy zewnętrzne. Na przestrzeni lat konsultacje z zainteresowanymi stronami między EASA, branżą lotniczą i krajowymi organami ochrony konkurencji stały się skuteczniejsze. Ponadto EASA wykorzystywała swój roczny budżet zasadniczo efektywnie.

Ogólnie rzecz biorąc, **zarówno EASA, jak i rozporządzenie przyczyniły się do integracji europejskiej w obszarze transportu lotniczego**, przynosząc ogólne korzyści w zakresie bezpieczeństwa, ochrony środowiska, efektywności i zapewnienia branży lotniczej równych warunków działania.