



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.12.2015 r.
COM(2015) 598 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Europejska strategia w dziedzinie lotnictwa

{SWD(2015) 261 final}

I. WSTĘP – PRZENIESIENIE LOTNICTWA NA WYŻSZY POZIOM

1.1 Dlaczego lotnictwo ma znaczenia dla UE?

Lotnictwo jest silnym motorem wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, handlu i mobilności w Unii Europejskiej. Odgrywa ono istotną rolę w gospodarce UE i wzmacnia jej pozycję światowego lidera. Strategia rozwoju lotnictwa jest potrzebna, aby europejski sektor lotniczy pozostał konkurencyjny i czerpał korzyści z szybko się zmieniającej i rozwijającej gospodarki światowej. Niniejsza strategia w zakresie lotnictwa wniesie zatem istotny wkład w realizację głównych priorytetów Komisji Europejskiej.

Unijny sektor lotnictwa zatrudnia bezpośrednio od 1,4¹ do 2² mln osób, a bezpośrednio lub pośrednio zapewnia od około 4,8³ do 5,5⁴ mln miejsc pracy. Bezpośredni wkład lotnictwa w PKB UE wynosi 110 mld EUR⁵, natomiast całkowity łączny wpływ z turystyką włącznie ma wartość 510 mld EUR⁶ w wyniku efektu mnożnikowego. Dostępność bezpośrednich lotów międzykontynentalnych jest faktycznie bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na wybór lokalizacji siedzib dużych przedsiębiorstw w Europie: zwiększenie o 10 % oferty lotów międzykontynentalnych przynosi 4 % wzrostu liczby siedzib dużych przedsiębiorstw⁷. Wzrost o 10 % liczby pasażerów wylatujących w regionie metropolitalnym zwiększa zatrudnienie w sektorze usług w tym regionie o 1 %⁸.

W ciągu ostatnich 20 lat podjęta przez UE liberalizacja wewnętrznego rynku usług lotniczych i silny wzrost popytu na transport lotniczy w UE i na świecie spowodowały znaczny rozwój europejskiego sektora lotnictwa. Użytkownicy transportu lotniczego cieszą się bezprecedensowym bogactwem wyboru możliwości podróżowania drogą lotniczą po konkurencyjnych cenach. Liczba zarówno wewnątrzunijnych, jak również międzynarodowych tras lotu i częstotliwość lotów, a także liczba pasażerów, znacząco wzrosły⁹. Tani unijni przewoźnicy stali się jednymi z największych przewoźników, zarówno pod względem liczby pasażerów, jak i kapitalizacji rynkowej. Europejski sektor produkcji lotniczej jest równie silny.

Sektor lotnictwa międzynarodowego poza Europą również podlega pewnym istotnym zmianom, charakteryzującym się niezwykle szybkim wzrostem w niektórych regionach świata. Związane jest to z przesunięciem gospodarczego środka ciężkości świata na wschód, zwłaszcza do Azji¹⁰. W rezultacie pojawiła się pewna liczba nowych i wysoce konkurencyjnych linii lotniczych i lotnisk i stanowią one nowe i znaczne wyzwanie dla europejskich węzłów lotniczych i przewoźników.

Jednocześnie wzrost ruchu lotniczego w Europie i na świecie należy pogodzić z utrzymaniem wysokich standardów bezpieczeństwa i ochrony lotnictwa, a także ograniczeniem wpływu lotnictwa na środowisko oraz przyczynieniem się do walki ze zmianą klimatu. Krótko mówiąc, lotnictwo musi się rozwijać w sposób zrównoważony.

1.2. Kompleksowa strategia na rzecz bardziej konkurencyjnego unijnego sektora lotnictwa

Ponieważ wkład lotnictwa w całkowite wyniki unijnej gospodarki jest tak znaczący, ważne jest, aby unijny sektor lotnictwa pozostawał konkurencyjny i dysponował możliwościami rozwoju. Europa

¹⁻³⁻⁵⁻⁶ Steer Davies Gleave – *Study on employment and working conditions in air transport and airports, Final report 2015* (Badanie dotyczące warunków zatrudnienia i pracy w transporcie lotniczym i portach lotniczych, sprawozdanie końcowe za rok 2015).

²⁻⁴ *Aviation: Benefits Beyond Borders* (Lotnictwo: korzyści ponad granicami), sprawozdanie opracowane przez Oxford Economics dla ATAG, kwiecień 2014 r.

⁷ Germa Bèl, Xavier Fageda, *Getting there fast: globalization, intercontinental flights and location of headquarters* (Dotrzeć tam szybciej: globalizacja, loty międzykontynentalne i lokalizacja siedzib firm), „Journal of Economic Geography” t. 8 (2008).

⁸ Jan K. Brueckner, *Airline Traffic and Urban Economic Development* (Ruch lotniczy a miejski rozwój gospodarczy), „Urban Studies”, 2003.

⁹ Obecnie istnieje ponad 3500 tras połączeń pomiędzy państwami członkowskimi UE i ponad 2500 tras poza UE, dokument roboczy służb Komisji, rozdział 1 sekcja 2.

¹⁰ Oczekuje się, że w regionie Azji i Pacyfiku wzrost będzie najszybszy i że do 2034 r. będzie skupiał 40 % całkowitego ruchu lotniczego, dokument roboczy służb Komisji (SWD (2015) XXX), rozdział 1 sekcja 4.

musi być przodującym podmiotem na rynku lotnictwa międzynarodowego i światowym wzorem w zakresie zrównoważonego lotnictwa, charakteryzującym się wysokim poziomem usług i ambitnymi unijnymi normami. Celem niniejszej strategii w dziedzinie lotnictwa jest wzmocnienie konkurencyjności i zrównoważonego charakteru całej europejskiej sieci wartości w transporcie lotniczym.

Komisja określiła zatem trzy priorytety:

- **wejście na rynki rozwoju** poprzez podniesienie poziomu usług, zwiększenie dostępu do rynku i możliwości inwestowania z państwami trzecimi, przy zagwarantowaniu równych warunków działania;
- **walka z ograniczeniami wzrostu w powietrzu i na ziemi** poprzez zmniejszenie ograniczeń przepustowości i poprawę wydajności i dostępności;
- **utrzymanie wysokich unijnych standardów bezpieczeństwa i ochrony**, dzięki przejściu na system oparty na wynikach i uwzględnianiu ryzyka;

W związku z powyższym potrzebne są też działania ze strony UE w następujących obszarach:

- **wzmocnienie programu społecznego i tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy w sektorze lotnictwa;**
- **ochrona praw pasażerów;**
- **wejście w nową erę innowacji i technologii cyfrowych;**
- **przyczynianie się do stabilnej unii energetycznej i perspektywiczna polityka w kwestii zmiany klimatu.**

Formułując niniejszą strategię rozwoju lotnictwa kierowano się wynikami konsultacji społecznych¹¹ oraz korzystano z informacji pozyskanych od państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz zainteresowanych stron w toku intensywnej wymiany poglądów. Zostanie ona objęta zasadami postępowania w ramach „lepszego uregulowań prawnych”¹². Wszystkie działania o znaczącym wpływie będą przedmiotem konsultacji i oceny skutków.

II. PRZYWRÓCENIE LOTNICTWU CZOŁOWEJ POZYCJI

2.1 Dążenie do rozwoju poprzez doskonalenie usług i poprawę dostępu do rynków rozwijających się

Nowi konkurenci i rynki wschodzące

Przed europejskim lotnictwem stoją nowe wyzwania konkurencyjne na szybko zmieniającym się rynku światowym, przede wszystkim w wyniku przesunięcia się punktu ciężkości wzrostu gospodarczego na Wschód. Ci nowi konkurenci odnoszą korzyści z szybkiego wzrostu gospodarczego w całym regionie, zwłaszcza w Azji, a lotnictwo stało się strategicznym elementem polityki rozwoju gospodarczego.

¹¹ <http://ec.europa.eu/transport/modes/air/consultations/doc/2015-aviation-package/synopsis-report.pdf>.

¹² Komunikat Komisji Europejskiej „Lepsze stanowienie prawa w celu uzyskania lepszych wyników”, COM(2015) 215 z dnia 19 maja 2015 r.

Przewiduje się, że planowy ruch pasażerski w regionie Azji i Pacyfiku będzie wzrastać szybciej niż w innych regionach w tempie ponad 6 % rocznie aż do 2034 r., kiedy to będzie na niego przypadać ponad 40 % światowego ruchu lotniczego. Oczekuje się, że Chiny staną się największym na świecie rynkiem transportu lotniczego i wyprzedzą w 2023 r. Stany Zjednoczone Ameryki pod względem liczby przewiezionych pasażerów¹³.

W odróżnieniu od innych sektorów transport lotniczy ma pewne ograniczenia w zakresie inwestycji i dostępu do rynku, które utrudniają zrównoważony i dynamiczny rozwój tego sektora. Bariery te zostały w dużej mierze usunięte w obrębie Unii Europejskiej przez stworzenie jednolitego unijnego rynku lotniczego. Na przykład wobec unijnych linii lotniczych posiadających unijną licencję nie obowiązują ograniczenia praw przewozowych w obrębie Europy. Linie lotnicze mogą wykonywać loty do dowolnego europejskiego miejsca przeznaczenia w celu zaspokojenia potrzeb pasażerów w Europie. Nie ma ograniczeń dotyczących inwestowania przez unijnych inwestorów w unijne linie lotnicze. Ograniczenia i utrudnienia są jednak wciąż bardzo rozpowszechnione poza Europą i w obszarze międzynarodowych usług i rynków krajów trzecich. Na przykład europejskie linie lotnicze mają nadal ograniczony dostęp do rynków krajów trzecich i do różnych źródeł inwestowania (zwłaszcza inwestycji zagranicznych) oraz do możliwości łączenia i tworzenia w pełni zintegrowanych grup lotniczych, przy którym ich prawa przewozowe nie byłyby kwestionowane.

Ambitna polityka zewnętrzna UE w zakresie lotnictwa nakierowana na rynki o potencjale rozwoju

Unijny sektor lotnictwa musi uzyskać możliwość wejścia na te rynki rozwoju, na których w nadchodzących dziesięcioleciach będą powstawać znaczące możliwości gospodarcze. Geografia nie jest jedynym czynnikiem przesądzającym o lokalizacji odnoszących sukces międzynarodowych węzłów lotniczych. Wpływ mają: dostępność odpowiedniej infrastruktury, charakter systemu gospodarczego, podatkowego oraz regulacyjnego, a także więzi historyczne, kulturowe i handlowe¹⁴. Tymi parametrami można zarządzać, a Europa ma wszelkie dostępne instrumenty, by to uczynić.

Doświadczenie pokazało, że negocjowanie na szczeblu unijnym kompleksowych umów lotniczych z krajami trzecimi jest skutecznym narzędziem. Przykładowo, od czasu podpisania przez UE umowy o transporcie lotniczym z państwami Bałkanów Zachodnich, liczba pasażerów wzrosła niemal trzykrotnie. W przypadku Maroka uległa ona podwojeniu. Od czasu zawarcia umów z USA i Kanadą łączny przyrost liczby pasażerów w ruchu między UE i rynkami tych państw wyniósł ponad 3 mln osób.

Przyjmując ambitną zewnętrzną politykę w dziedzinie lotnictwa w drodze negocjacji w sprawie kompleksowych umów lotniczych, koncentrujących się wyraźnie na rynkach wzrostu, UE może przyczynić się do poprawy dostępu do rynku i możliwości inwestycyjnych europejskiego lotnictwa na ważnych rynkach zagranicznych, zwiększenia liczby międzynarodowych połączeń oraz zapewnienia uczciwych i przejrzystych warunków rynkowych dla linii lotniczych z UE. Jak pokazało doświadczenie unijnego rynku lotniczego, otwarcie rynku uzyskane w wyniku takich umów stworzy również możliwości dla nowych podmiotów wchodzących na rynek oraz spowoduje pojawienie się nowych modeli biznesowych. Komisja będzie dążyć do zapewnienia szybkiego postępu wszelkich przyszłych negocjacji w sposób gwarantujący stały wzrost europejskiej branży lotniczej.

Ponadto, aby wspierać światowy handel statkami powietrznymi i związanymi z nimi wyrobami, UE powinna rozszerzyć zasięg dwustronnych umów dotyczących bezpieczeństwa lotniczego mających na celu osiągnięcie wzajemnego uznawania norm certyfikacji w zakresie bezpieczeństwa. Porozumienia te znacznie ograniczają koszty wywozu samolotu, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa w krajach partnerskich, i sprzyjają wzajemnemu zbliżeniu różnych norm dotyczących produktów na całym świecie. Po pomyślnym zawarciu takich umów ze Stanami

¹³ Dokument roboczy służb Komisji, rozdział 1, sekcja 4.

¹⁴ Brytyjska Komisja ds. Lotnisk (Airports Commission), sprawozdanie końcowe, lipiec 2015 r.

Zjednoczonymi, Brazylią i Kanadą UE powinna kontynuować negocjacje z innymi kluczowymi partnerami lotniczymi, w szczególności Chinami i Japonią.

Dostęp do rynku w oparciu o równe szanse

Dla zachowania konkurencyjności unijnego przemysłu lotniczego niezbędne jest również, aby dostęp do rynku był zapewniony w oparciu o ramy regulacyjne, które promują unijne wartości i normy, sprzyjają osiąganiu wzajemnych korzyści i zapobiegają zakłóceniom konkurencji.

Ponieważ obecnie nie ma międzynarodowych ram prawnych regulujących rozwiązywanie kwestii ewentualnych nieuczciwych praktyk handlowych w międzynarodowym transporcie lotniczym, jest ważne i uzasadnione, aby UE przeciwdziałała takim praktykom w celu zapewnienia uczciwej i zrównoważonej konkurencji. Rozporządzenie nr 868/2004¹⁵ w sprawie ochrony przed subsydiowaniem i nieuczciwymi praktykami cenowymi obejmuje tę kwestię, lecz, w jego obecnej formie, nie jest uznawane za skuteczne przez zainteresowane strony. Kwestia ta powinna zostać rozpatrzona przy okazji negocjacji unijnych kompleksowych umów o transporcie lotniczym oraz przez wzmocnienie odpowiednich działań politycznych na szczeblu Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. Ponadto Komisja rozważa jak najszybsze zastosowanie w 2016 r. nowych unijnych środków mających na celu zwalczanie nieuczciwych praktyk¹⁶.

Przepisy dotyczące prawa własności i kontroli stanowią zasadniczy element obecnych międzynarodowych ram regulacyjnych. Linie lotnicze stają się coraz bardziej atrakcyjne dla inwestorów i globalnych funduszy inwestycyjnych. Wchodzące w zakres międzynarodowych ram prawnych przepisy dotyczące prawa własności i kontroli zawierają jednak elementy związane z narodowością i kontrolą, które mogą zniechęcać do inwestycji podmioty z innych państw.

Zagraniczni inwestorzy mogą inwestować w unijne linie lotnicze, ale jedynie do poziomu 49 % udziałów¹⁷, a kontrola nad spółką musi pozostać w rękach podmiotu unijnego. W ostatnich kilku latach odnotowano kilka ważnych inwestycji zagranicznych w unijne linie lotnicze, które spowodowały przeglądy zasad inwestowania przeprowadzane przez organy lotnictwa cywilnego i Komisję Europejską w celu zapewnienia, aby kontrola nad unijnymi przewoźnikami lotniczymi pozostawała w zgodzie z prawem UE. Szereg badań wciąż jest w toku. Badania te wskazują na potrzebę współpracy między organami, oraz potrzebę wypracowania wspólnego zrozumienia sposobu przeprowadzania oceny kryteriów „sprawowania kontroli” i ich właściwego stosowania.

Z uwagi na znaczenie gospodarcze i finansowe wielu linii lotniczych i znaczne potrzeby finansowe linii lotniczych, zapewniające ich skuteczne funkcjonowanie w wysoce konkurencyjnym otoczeniu, należy dokładnie zbadać pod tym kątem adekwatność i znaczenie wymogów w zakresie własności i kontroli objętych rozporządzeniem 1008/2008¹⁸. Komisja będzie nadal dążyć do zliberalizowania przepisów dotyczących własności i kontroli w oparciu o zasadę skutecznej wzajemności poprzez dwustronne umowy o komunikacji lotniczej oraz umowy handlowe, a celem długofalowym jest podobne działanie na płaszczyźnie wielostronnej.

Komisja:

- zaleca Radzie wydawanie **upoważnień do negocjacji kompleksowych umów o transporcie lotniczym zawartych na szczeblu unijnym** z następującymi państwami i regionami: Chiny, kraje ASEAN (Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej), Turcja, Arabia Saudyjska, Bahrajn, ZEA (Zjednoczone Emiraty Arabskie), Kuwejt, Katar, Oman, Meksyk i Armenia;
- zaleca Radzie dalsze negocjowanie **dwustronnych umów w sprawie bezpieczeństwa lotniczego** z ważnymi krajami posiadającymi przemysł wytwórczy w sektorze lotnictwa, takimi jak Chiny i Japonia;

¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 868/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r., Dz.U. L 162 z 30.4.2004, s. 1.

¹⁶ Wnioski ustawodawcze będą podlegać wymogom lepszego stanowienia prawa przez Komisję.

¹⁷ Państwa członkowskie lub obywatele UE muszą posiadać więcej niż 50 % udziałów w przedsiębiorstwie.

¹⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 z 24 września 2008 r., Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3.

- proponuje rozpoczęcie **nowego dialogu dotyczącego lotnictwa** z ważnymi partnerami w dziedzinie lotnictwa, takimi jak Indie;
- **będzie prowadzić negocjacje w sprawie wprowadzenia skutecznych przepisów dotyczących uczciwej konkurencji** w ramach negocjowania kompleksowych umów o transporcie lotniczym i rozważy wprowadzenie **nowych środków w celu wyeliminowania nieuczciwych praktyk** stosowanych przez państwa trzecie i podmioty z państw trzecich;
- **proponuje ogłoszenie wytycznych interpretacyjnych** dotyczących stosowania rozporządzenia nr 1008/2008 w odniesieniu do przepisów dotyczących **własności i kontroli** unijnych linii lotniczych, aby zwiększyć pewność prawa zarówno dla inwestorów, jak też linii lotniczych.

2.2. Walka z ograniczeniami wzrostu w powietrzu i na ziemi

Głównym wyzwaniem dla rozwoju europejskiego lotnictwa jest zmniejszenie ograniczeń przepustowości i efektywności, które poważnie utrudniają zrównoważony wzrost europejskiego sektora lotniczego i ograniczają jego konkurencyjność w skali światowej, a także powodują nadmierne zatłoczenie i opóźnienia oraz zwiększenie kosztów.

Porty lotnicze wraz z dostawcami usług zarządzania ruchem lotniczym stanowią kluczowe elementy infrastruktury lotnictwa cywilnego. Jakość, wydajność i koszty tych usług mają coraz większe znaczenie dla konkurencyjności sektora. W Europie porty lotnicze i służby zarządzania ruchem lotniczym mogą bezpiecznie obsługiwać do 33 000 lotów dziennie. Europejska przestrzeń powietrzna jako całość jest jednak zarządzana w sposób nieefektywny i niepotrzebnie rozczłonkowana, a powolne wprowadzanie ram jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oznacza wyższe koszty dla linii lotniczych, co bezpośrednio wpływa na ich konkurencyjność. Szacowane koszty rozczłonkowania unijnej przestrzeni powietrznej wynoszą co najmniej 5 mld EUR rocznie. Takie nieefektywne użytkowanie przestrzeni powietrznej powoduje dla pasażerów wzrost cen i opóźnienia, a dla operatorów wzrost zużycia paliwa oraz rosnące emisje CO₂ i utrudnia nasze wysiłki na rzecz poprawy efektywności środowiskowej¹⁹. Ponadto przewiduje się, że największe europejskie porty lotnicze staną w najbliższej przyszłości w obliczu kryzysu przepustowości.

Ukończenie prac nad jednolitą europejską przestrzenią powietrzną

Jednolita europejska przestrzeń powietrzna jest konkretnym przykładem obszaru, w którym UE może mieć pozytywny wpływ poprzez zwiększenie możliwości, poprawę bezpieczeństwa i zmniejszenie kosztów przy jednoczesnej minimalizacji wpływu lotnictwa na środowisko. Taki był początkowy cel ponad dziesięć lat temu, jednak projekt ten wciąż nie został w pełni zrealizowany. Mimo pewnych osiągnięć w kierunku bardziej wydajnej sieci poziom współpracy między instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej państw członkowskich wciąż jest daleki od optymalnego, a stosowane technologie nie są zharmonizowane lub nowoczesne. Państwa członkowskie UE muszą przezwyciężyć te ograniczenia w celu osiągnięcia prawdziwej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, co stanowi jedno z najważniejszych wyzwań mających obecnie wpływ na wydajność i konkurencyjność unijnego systemu lotnictwa. Przykładowo, w pełni zoptymalizowany system zarządzania ruchem lotniczym pozwoliłoby zmniejszyć koszty wynikające z nieefektywności (opóźnień i dłuższych tras itp.).

Aby dokonać znaczącego postępu na drodze do uwolnienia tego potencjału unijnego sektora lotnictwa, Komisja wzywa Radę i Parlament Europejski do przyjęcia wniosków w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES 2+)²⁰ w celu zapewnienia skuteczności funkcjonalnych bloków

¹⁹ Dokument roboczy służb Komisji, rozdział 2, sekcja 5.1.

²⁰ COM(2013) 409 final i COM(2013) 410 final z 11.6.2013 r.

przestrzeni powietrznej i funkcji sieciowych oraz szybkiego wdrożenia ogólnounijnych celów systemu skuteczności działania w oparciu o całkowicie niezależny organ oceny skuteczności działania.

Skuteczne zarządzanie jednolitą europejską przestrzenią powietrzną pozostaje priorytetem Komisji. Właściwe zadania Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego i organizacji Eurocontrol należy zdefiniować w sposób, który zapewni wzajemne uzupełnianie się obu organizacji w wykonywaniu ich zadań, tak aby uniknąć powielania działań i obniżić koszty.

Zadania menedżera sieci w koordynacji zarządzania przepływem ruchu lotniczego na poziomie europejskim zostaną stopniowo rozszerzone, tak aby objąć nimi wspólne usługi, co przyczyni się do redukcji kosztów. Zadania te powinny ewoluować w kierunku partnerstwa branżowego. W związku z tym powołanie menedżera sieci działającego po roku 2020 nastąpi w 2017 r.

Ostatecznymi celami modernizacji technologicznej zarządzania ruchem lotniczym poprzez realizację projektu badawczego z zakresu zarządzania ruchem w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (Single European Sky Air Traffic Management Research – SESAR) są: umożliwienie zmniejszenia kosztów zarządzania ruchem lotniczym; zwiększenie efektywności operacyjnej dla użytkowników przestrzeni powietrznej poprzez zmniejszenie opóźnień, redukcję zużycia paliwa i skrócenie czas lotu; zwiększenie przepustowości i zmniejszenie emisji CO₂. Wszystkie te elementy zwiększą korzyści dla środowiska wynikające z rozwiązań SESAR i są w pełni powiązane z ogólnym system skuteczności zarządzania ruchem lotniczym.

W związku z tym ważne jest wprowadzanie rozwiązań technologicznych w sposób terminowy i skoordynowany. W tym celu opracowano szereg instrumentów, takich jak centralny plan zarządzania ruchem lotniczym, wspólne projekty i program realizacji. Są one realizowane przez partnerstwa publiczno-prywatne, zwłaszcza w ramach wspólnego przedsięwzięcia SESAR do zdefiniowania i opracowania działań i partnerstwa ramowego ds. wdrażania systemu SESAR ds. jego wdrożenia. Zarówno działania rozwojowe, jak również wdrożeniowe wymagają odpowiedniego wsparcia finansowego. Dotychczas UE wnosi swój wkład za pośrednictwem takich programów jak „Horyzont 2020” oraz instrument „Łącząc Europę”.

W zakresie stosunków zewnętrznych Komisja nadal będzie propagować wspólne ustalenia w zakresie współpracy między menedżerem sieci i kluczowymi partnerami UE w celu usprawnienia zarządzania ruchem lotniczym. Będzie również wspierać działania w ramach wspólnego przedsięwzięcia SESAR oraz zarządcy wdrażania systemu SESAR. Dzięki SESAR UE jest również w stanie odgrywać wpływową rolę na poziomie globalnym, w szczególności w ramach działań harmonizacyjnych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego.

W celu utrzymania ciągłości zarządzania ruchem lotniczym należy zapewnić minimalny poziom usług w zakresie zarządzania europejską przestrzenią powietrzną, przy czym możliwe muszą być przynajmniej przeloty (loty przecinające przestrzeń powietrzną danego państwa lub obszaru) powodujące jak najmniejsze zakłócenia w funkcjonowaniu sieci. W związku z tym Komisja będzie wspierać wymianę najlepszych praktyk między państwami członkowskimi.

Zwalczanie ograniczeń przepustowości

Według danych przedstawionych przez Eurocontrol w 2035 r. europejskie porty lotnicze nie będą w stanie obsłużyć około 2 mln lotów z powodu niewystarczającej przepustowości²¹. Ponad 20 portów lotniczych będzie działać przy maksymalnej przepustowości lub przynajmniej na jej granicy przez sześć lub więcej godzin dziennie, w porównaniu z trzema w 2012 r., co spowoduje dodatkowe średnie opóźnienie związane z portami lotniczymi o 5–6 minut na lot. Szacowany koszt gospodarczy braku zdolności zaspokojenia popytu ocenia się na 434 000–818 000 utraconych do 2035 r. miejsc pracy i roczną stratę w PKB w wysokości 28–52 mld EUR²² na poziomie unijnym.

²¹ W najbardziej prawdopodobnym scenariuszu przedstawionym przez Eurocontrol stanowi to ekwiwalent 12 % całkowitego popytu w 2035 r., ruchu 240 mln pasażerów lub wartości potencjału dziewięciu pasów startowych. Podsumowując, oczekuje się, że niedobór zdolności przepustowej wystąpi w 24 portach lotniczych około 21 miast.

²² Centrum monitorowania przepustowości portów lotniczych i jakości – 2015 r.

Te prognozy dotyczące „kryzysu przepustowości” lotnisk pokazują, że mimo dobrze rozwiniętej i rozległej sieci portów lotniczych wiele dużych europejskich portów lotniczych jest bardzo zatłoczonych, co zagraża przyszłemu zrównoważonemu wzrostowi unijnego systemu lotnictwa. Jednocześnie inne porty lotnicze w Europie nie są w pełni wykorzystywane i istnieje w nich nadwyżka przepustowości. Ważne jest zatem, aby jak najlepiej wykorzystać istniejącą przepustowość i planować z odpowiednim wyprzedzeniem zaspokojenie przewidywanych przyszłych potrzeb. Konieczne jest także zapewnienie lepszego planowania strategicznego portów lotniczych na poziomie unijnym. W związku z tym Komisja z zadowoleniem przyjmuje prace centrum monitorowania portów lotniczych²³, które w szczególności zaleciło opracowanie strategicznych ram planowania portu lotniczego w każdym państwie członkowskim, w tym planów ramowych dotyczących głównych portów lotniczych, zgodnie z najlepszymi praktykami. Na tej podstawie Komisja zwróci się do centrum monitorowania portów lotniczych o kontynuowanie prac nad zagęszczeniem ruchu na lotniskach, zwłaszcza w zakresie działań zaradczych, a także nad ograniczeniem do minimum narażenia ludności na hałas emitowany przez samoloty.

Ponadto Komisja wzywa Radę i Parlament Europejski do szybkiego przyjęcia zmienionego rozporządzenia w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie²⁴, aby umożliwić optymalne wykorzystywanie naszych najbardziej obciążonych ruchem lotnisk i zapewnić oczywiste korzyści dla unijnej gospodarki²⁵.

Zwiększenie efektywności usług portów lotniczych

Dostępność wysoce wydajnych, konkurencyjnych usług portów lotniczych, w tym pasów startowych, terminali pasażerskich i obsługi naziemnej, ma kluczowe znaczenie dla konkurencyjności unijnego sektora lotnictwa oraz jakości obsługi pasażerów.

Zainteresowane strony zakwestionowały adekwatność obecnych ram prawnych i znalazło to odzwierciedlenie w opublikowanym w 2014 r. sprawozdaniu Komisji²⁶ w sprawie stosowania dyrektywy o opłatach lotniskowych²⁷.

Salonickie Forum regulatorów opłat lotniskowych będzie kontynuować prace nad lepszym wdrażaniem obecnej dyrektywy i przekaże Komisji wnioski i zalecenia w sprawie wykorzystywania oceny siły rynkowej jako sposobu ustalania optymalnego podejścia regulacyjnego. Jeżeli porty podlegają bowiem skutecznej konkurencji, rynek powinien decydować o wysokości opłat lotniskowych i nie ma potrzeby regulacji. Jeżeli jednak porty lotnicze nie są poddane skutecznej konkurencji, mogą być jeszcze niezbędne szczególne ramy regulacyjne. Forum salonickie powinno również pracować nad zwiększeniem przejrzystości opłat lotniskowych i skuteczności konsultacji między liniami lotniczymi a portami lotniczymi. Komisja oceni następnie, w jakim stopniu dyrektywa w sprawie opłat lotniskowych może wymagać przeglądu.

Obsługa naziemna w portach lotniczych obejmuje usługi, które mają zasadnicze znaczenie dla bezpiecznego i efektywnie wykorzystanego postoju statków powietrznych, np. tankowanie paliwa, obsługę pasażerów i odladzanie samolotów. Komisja nadal będzie dążyć do wdrożenia istniejącej dyrektywy²⁸, kładąc szczególny nacisk na dostęp do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych UE i zapewnienie równych warunków dla oferujących je podmiotów. Komisja przeprowadzi ocenę dyrektywy w sprawie usług obsługi naziemnej, a następnie zadecyduje, czy należy ją poddać przeglądowi.

²³ Dokument roboczy służb Komisji, rozdział 2, sekcja 5.3.

²⁴ Rozporządzenie (WE) nr 545/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r., Dz.U. L 167 z 29.6.2009, s. 24.

²⁵ Na przykład już samo wprowadzenie wtórnego obrotu mogłoby umożliwić unijnemu systemowi lotnictwa obsługę dodatkowych 14 mln pasażerów rocznie, co przekłada się na roczne korzyści ekonomiczne w wysokości 300 mln EUR.

²⁶ COM(2014) 0278 final.

²⁷ Dyrektywa Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r., Dz.U. L 70 z 14.3.2009, s. 11.

²⁸ Dyrektywa Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r., Dz.U. L 272 z 25.10.1996, s. 36.

Ponadto europejskie porty lotnicze powinny również poprawić swoje połączenia multimodalne, zwiększając w ten sposób efektywność transportu i poprawiając mobilność pasażerów.

Lepsze połączenia w UE i na świecie

Wynik konsultacji publicznych wyraźnie pokazuje, że dostępność drogą lotniczą (szeroko zdefiniowana jako liczba, częstotliwość i jakość usług transportu lotniczego między dwoma punktami) ma znaczenie dla podróżnych i dla przedsiębiorstw, a także całej gospodarki. Z badań wynika²⁹, że im lepiej miasto, region bądź państwo jest połączone drogą powietrzną z innymi miejscami w Europie i innych częściach świata, tym większy wzrost gospodarczy można uzyskać.

Mimo że poprawa połączeń z unijnych portów lotniczych w ostatnich dziesięciu latach była imponująca, a unijne porty lotnicze wciąż zapewniają Europie większość połączeń, nie można tego uznawać za pewnik. W szczególności z analizy różnych składników połączeń z portu lotniczego³⁰ wynika, że pewna liczba pozaeuropejskich portów lotniczych zdołała w dużo większym stopniu rozszerzyć zasięg swojej dostępności i zwiększyć przepływ pasażerów. Istnieje znaczne zróżnicowanie intensywności połączeń z portów lotniczych w Europie między głównymi węzłami lotniczymi, które oferują loty do setek miejsc przeznaczenia, a małymi regionalnymi lotniskami, z których można dolecieć w niewiele miejsc. Można to wprawdzie w dużej mierze przypisać różnym warunkom popytu i podaży (np. liczbie ludności w obszarze ciężenia, poziomowi konkurencji po stronie podaży, wysokości PKB na mieszkańca), tym niemniej skutkiem może być znaczne osłabienie konkurencyjności gorzej połączonych miast, regionów lub krajów.

Badania podejmowane w szczególności przez Bank Światowy³¹ pokazały, jak ważne jest monitorowanie poziomu usług transportu lotniczego dla mieszkańców danego miasta, regionu lub kraju. Możliwość określania w sposób neutralny i przejrzysty stopnia, w jakim połączenia są dostępne lub społecznie pożądane, jest kluczem do świadomego kształtowania polityki oraz może umożliwić porównywanie dostępnego poziomu usług w unijnych portach lotniczych o podobnych warunkach popytu i podaży.

Jeżeli oczywiście jest, że rynek sam w sobie nie zapewni zadowalającego poziomu usług transportu lotniczego określonym regionom w Europie, państwa członkowskie mogą zatem rozważać nałożenie obowiązku świadczenia usługi publicznej w celu zapewnienia usług regionom o słabo rozwiniętej infrastrukturze. W rozporządzeniu 1008/2008³² określa się mające zastosowanie warunki, których celem jest, między innymi, zapobieganie możliwym przypadkom niewłaściwego nakładania tych obowiązków. Kompleksową oceną rozporządzenia 1008/2008 przeprowadzono w latach 2011–2013 i przepisy dotyczące obowiązku świadczenia usługi publicznej zostały uznane za odpowiednie do realizacji zamierzonego celu, ale uznano, że wskazówki co do ich prawidłowego stosowania stworzą wartość dodaną³³.

Obecne podatki lotnicze i opłaty stosowane przez państwa członkowskie w wysokości przekraczającej normalne podatki dochodowe mogą mieć negatywny wpływ na rozwój połączeń i konkurencyjność. Komisja opublikuje wykaz tych podatków i opłat oraz zbada ich wpływ.

Komisja:

- wzywa Parlament Europejski i Radę do pilnego przyjęcia wniosków dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES 2+) i będzie kontynuować współpracę z państwami

²⁹ Dokument roboczy służb Komisji, rozdział 2, sekcja 3.

³⁰ Połączenia bezpośrednie, pośrednie, wtórne i węzłowe – zob. dokument roboczy służb Komisji, rozdział 2 sekcja 3.1.

³¹ <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5722>

³² Zob. przypis 18.

³³ Zob. dokument roboczy służb Komisji SWD(2013) 208 final z 6.6.2013 r.

członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami na rzecz zakończenia tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej;

- oceni konieczność dokonania przeglądu dyrektywy w sprawie opłat lotniskowych;
- będzie współpracować z centrum monitorowania portów lotniczych w celu monitorowania tendencji zarówno w zakresie połączeń wewnętrznych, jak też pozaunijnych w Europie, wskaże ewentualne niedociągnięcia i określi odpowiednie działania, które należy podjąć;
- opublikuje wytyczne interpretacyjne wyjaśniające obecne przepisy regulujące obowiązek świadczenia usługi publicznej.

2.3 Utrzymanie wysokich unijnych standardów bezpieczeństwa i ochrony

W ciągu ostatnich 20 lat otoczenie gospodarcze i regulacyjne transportu lotniczego w Europie znacznie się zmieniło, a przepisy techniczne zostały z powodzeniem dostosowane do tych zmian. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego rozwinęła się w ciągu minionych 10 lat w jeden z czołowych organów bezpieczeństwa lotniczego na świecie. Unijny system bezpieczeństwa lotnictwa nie tylko przyczynia się do wysokich standardów w zakresie bezpieczeństwa, lecz także do zapewnienia równych szans dla branży. W świetle nowych wyzwań należy jednak teraz wzmocnić skuteczność i wydajność jednolitego europejskiego rynku lotniczego, aby zagwarantować jego konkurencyjność w przyszłości. Dostosowanie ram regulacyjnych ma zasadnicze znaczenie dla tych działań.

Bezpieczeństwo i ochrona stanowią warunki wstępne dla konkurencyjnego sektora lotnictwa. Przy prognozach osiągnięcia przez ruch lotniczy w Europie 14,4 mln lotów w 2035 r., czyli o 50 % więcej niż w 2012 r., pierwszym celem jest utrzymanie obecnych wysokich standardów bezpieczeństwa przy rosnącym ruchu lotniczym. Pozwoli to na dalszy bezpieczny rozwój unijnego sektora lotniczego w przyszłości. W tym celu ramy regulacyjne muszą być lepiej przygotowane do identyfikowania i zmniejszania ryzyka dla bezpieczeństwa w sposób szybszy i skuteczniejszy. Można to osiągnąć przez wprowadzenie opartego na ryzyku i wynikach podejścia do regulacji i nadzoru bezpieczeństwa, przez wyeliminowanie istniejących luk w zakresie bezpieczeństwa i przez głębszą integrację innych technicznych obszarów regulacji związanych z bezpieczeństwem, takich jak bezpieczeństwo lotnicze.

Chociaż bezpieczeństwo ma kluczowe znaczenie, nie można go rozpatrywać w oderwaniu od kontekstu. Ramy regulacyjne muszą także określić warunki umożliwiające rozwój przemysłu lotniczego i utrzymanie przez niego konkurencyjności na rynku światowym. Obejmuje to integrację nowych modeli biznesowych i nowych technologii, takich jak silniki elektryczne bądź cywilne bezzałogowe statki powietrzne (drony). Ramy regulacyjne wymagają również bardziej proporcjonalnego podejścia do regulacji i uznania zróżnicowania zagrożeń w różnych dziedzinach lotnictwa cywilnego. Oznacza to także eliminację przepisów i procedur, które pochłaniają dodatkowy czas i zwiększają obciążenia i koszty, lecz nie przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa, a także tych, które dławią innowacyjność i przedsiębiorczość. Istnieje też możliwość opierania się w większym stopniu na uznanych normach branżowych. Ostatecznie doprowadzi to do większej elastyczności regulacyjnej, zapewniając jednocześnie taki sam lub wyższy poziom ogólnego bezpieczeństwa.

Ponadto dzięki lepszemu wykorzystaniu zasobów dostępnych w UE i państwach członkowskich możliwe byłoby osiągnięcie korzyści w zakresie efektywności i bezpieczeństwa. W tym celu należy wprowadzić ramy dla łączenia i udostępniania zasobów technicznych między organami krajowymi a Europejską Agencją Bezpieczeństwa Lotniczego. Powinny one umożliwiać państwom członkowskim przekazywanie na zasadzie dobrowolności obowiązków w zakresie wdrażania przepisów prawa unijnego Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego lub innemu państwu członkowskiemu. Obowiązki regulacyjne staną się bardziej przejrzyste i można będzie uniknąć powielania zadań. W dłuższej perspektywie należy dążyć do powołania pojedynczego europejskiego organu lotnictwa cywilnego.

Wiele wypadków lotniczych, w których poszkodowani są obywatele państw europejskich, wydarza się poza UE. Dążenie do spełnienia wysokich światowych norm bezpieczeństwa, opartych na wspólnych normach Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego, musi zatem pozostać kluczowym

celem działań UE. UE posiada uzasadniony interes w bezpieczeństwie zagranicznych przewoźników lotniczych obsługujących loty do UE lub linii lotniczych wykorzystywanych przez obywateli UE podróżujących poza UE. Pod tym kątem Komisja przeprowadzi dogłębną ocenę obecnych przepisów dotyczących nakładania zakazów wykonywania przewozów³⁴ oraz zasad dotyczących badania wypadków lotniczych³⁵, aby upewnić się, że zapewniają one osiągnięcie celów UE w najlepszy możliwy sposób. Wspierana będzie ścisła współpraca między krajowymi władzami wojskowymi, Europejską Agencją Obrony i Europejską Agencją Bezpieczeństwa Lotniczego w celu uzyskania postępów w zakresie efektywności i bezpieczeństwa.

Zagrożenie terrorystyczne w lotnictwie cywilnym utrzyma się prawdopodobnie w najbliższej przyszłości na wysokim poziomie. Wysokie standardy ochrony lotnictwa są nieodzowne dla funkcjonowania i konkurencyjności systemu transportu lotniczego. Jednocześnie ważne jest, aby łączyć skuteczne środki bezpieczeństwa z metodami i technologiami, które ułatwiają przepływ pasażerów w portach lotniczych oraz minimalizują niedogodności dla pasażerów i opóźnienia. Komisja będzie poszukiwać nowych sposobów złagodzenia obciążenia kontrolami bezpieczeństwa pasażerów, w szczególności dzięki wykorzystaniu nowych technologii, przy zastosowaniu podejścia opartego na analizie ryzyka i z pełnym poszanowaniem praw podstawowych. Innym ważnym narzędziem optymalizacji kosztów ochrony jest koncepcja jednolitego obszaru ochrony, który umożliwi poddanie pasażerów kontroli bezpieczeństwa w punkcie początkowym podróży, po czym w punktach przesiadkowych nie są już wymagane kolejne kontrole bezpieczeństwa. UE będzie dążyć do wzajemnego uznawania podejścia związanego z jednolitym obszarem ochrony z głównymi partnerami handlowymi w celu zmniejszenia kosztów bezpieczeństwa wynikających z powielania i niekompatybilności systemów bezpieczeństwa.

Podobnie jak w wielu innych sektorach proces cyfryzacji lotnictwa postępuje w szybkim tempie. Mimo że przynosi to wiele korzyści, powoduje również wzrost podatności lotnictwa cywilnego na zagrożenia bezpieczeństwa cybernetycznego lub ryzyko związane z ochroną cybernetyczną. Tak samo jak w przypadku innych zagrożeń dla bezpieczeństwa lotu, Komisja zwróci się do Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego o zajęcie się również zagrożeniami cybernetycznymi³⁶ w celu wspierania bezpieczeństwa za pomocą opracowania i ustanowienia niezbędnych zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego będzie w tym celu współpracować z innymi właściwymi organami.

Komisja:

- proponuje **zmianę podstawowego rozporządzenia dotyczącego wspólnych przepisów w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego**, zastępującego obecne rozporządzenie (WE) nr 216/2008;
- przedstawia **zmieniony europejski program bezpieczeństwa lotniczego**, opisując obecny sposób zarządzania bezpieczeństwem w Europie.

2.4. Wzmocnienie programu społecznego i tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy w sektorze lotnictwa

Zatrudnienie w sektorze lotniczym w UE zależy od zdolności sektora do generowania znacznego wzrostu poprzez reformy strukturalne. Kluczowe znaczenie ma także utrzymanie czołowej pozycji w dziedzinie lotnictwa dzięki dobrze wykształconym, wykwalifikowanym i doświadczonym pracownikom. Partnerstwa między instytutami badawczymi, szkołami wyższymi i przemysłem w zakresie kształcenia ułatwią przepływ specjalistów między tymi sektorami, co w efekcie byłoby bardzo korzystne dla rozwoju europejskiego sektora lotnictwa.

³⁴ Rozporządzenie (WE) nr 2111/2005 z 14 grudnia 2005 r., Dz.U. L 344 z 27.12.2005, s. 15.

³⁵ Rozporządzenie (UE) nr 996/2010 z 20 października 2010 r., Dz.U. L 295 z 12.11.2010, s. 35.

³⁶ Biorąc pod uwagę wymogi zawarte w projekcie dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji, COM (2013) 48, jeśli chodzi o zarządzanie ryzykiem i powiadamianie o incydentach, w tym w sektorze transportu.

Konieczne będzie rozwijanie nowych umiejętności i kompetencji, które po części nie są jeszcze powszechnie dostępne, takich jak kwalifikacje specjalistów obsługi dronów i analityków danych dotyczących lotów. Szkolenie powinno być traktowane priorytetowo. W związku z tym Wirtualna Akademia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego będzie się dalej przekształcać w rzeczywistą europejską sieć placówek szkoleniowych w dziedzinie lotnictwa. Należy uzgodnić wspólne normy dotyczące kompetencji inspektorów bezpieczeństwa lotniczego.

W związku z umiędzynarodowieniem branży i rosnącą światową konkurencją nacisk wywierany na linie lotnicze w kierunku ograniczania kosztów operacyjnych był znaczny. Wielu unijnych przewoźników lotniczych, wśród których są firmy walczące o zrestrukturyzowanie działalności, zdecydowało się na outsourcing działalności niebędącej działalnością podstawową i stopniowo także kluczowych działań mających na celu poprawę wydajności i opłacalności. Pojawiły się nowe modele działalności gospodarczej i zatrudnienia, takie jak powstawanie wspólnych baz operacyjnych, rekrutacja załóg lotniczych za pośrednictwem agencji, nowe nietypowe formy zatrudnienia lub systemy pay-to-fly w odniesieniu do załóg lotniczych. Ciągłe monitorowanie i przepływ informacji na linii Komisja – państwa członkowskie i zainteresowane strony mogłyby również przyczynić się do lepszego zrozumienia nowych tendencji i zapewnić uczciwe warunki pracy w sektorze.

Na szczególną uwagę zasługuje sytuacja bardzo mobilnych pracowników, którzy posiadają bazę operacyjną (ang. *home base*) zlokalizowaną poza terytorium, na którym przedsiębiorstwo lotnicze uzyskało licencję. Ważne jest, aby zapewnić jasność co do obowiązującego prawa pracy i do właściwości konkretnego sądu w przypadku sporów. W związku z tym zostaną wydane praktyczne wytyczne w sprawie mającego zastosowanie prawa pracy oraz właściwego sądu w ramach europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i handlowych. Po dokonaniu oceny Komisja rozważy w oparciu o obiektywne kryteria, czy wytyczne interpretacyjne lub zmiany regulacyjne w sektorze lotniczym są niezbędne.

W tych okolicznościach w relacjach w ramach branży nieodzowny jest aktywny i wszechstronny dialog społeczny. Ponadto, jeżeli przepisy mogłyby mieć istotne konsekwencje społeczne, szczególnie ważne jest prowadzenie odpowiednich konsultacji z zainteresowanymi stronami, w tym z unijnymi partnerami społecznymi. Obejmuje to również Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego przy opracowywaniu przepisów wykonawczych z zakresu bezpieczeństwa.

Ponadto podczas negocjacji na szczeblu UE kompleksowych umów o transporcie lotniczym z państwami trzecimi Komisja będzie dążyć do zapewnienia, by polityka i przepisy prawa poszczególnych stron służyły wysokim poziomom ochrony w dziedzinie prawa pracy i ochrony socjalnej oraz aby możliwości stworzone dzięki umowie nie osłabiały krajowego prawa pracy i norm oraz ich wdrażania.

Komisja:

- będzie wspierać dialog społeczny, w szczególności za pośrednictwem Komitetu ds. sektorowego dialogu społecznego w lotnictwie cywilnym;
- wzmocni swoją analizę w zakresie miejsc pracy i zatrudnienia w lotnictwie wspólnie z państwami członkowskimi i otworzy ją dla zainteresowanych stron;
- opublikuje praktyczne wytyczne w sprawie mającego zastosowanie prawa pracy oraz właściwego sądu, które mają zostać wydane przez europejską sieć sądową w sprawach cywilnych i handlowych;
- rozważy potrzebę doprecyzowania mającego zastosowanie prawa oraz właściwości sądów w odniesieniu do umów o pracę pracowników mobilnych zatrudnionych w lotnictwie.

2.5 Ochrona praw pasażerów

Proces legislacyjny służący uchwaleniu przeglądu rozporządzenia nr 261/2004 w sprawie praw pasażerów linii lotniczych w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, dużego opóźnienia lotu lub jego odwołania³⁷ w 2015 r. nadal trwa. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do szybkiego przyjęcia proponowanych zmian. W międzyczasie Komisja zapewni ściśle stosowanie przez krajowe organy wykonawcze unijnych praw pasażerów lotniczych określonych w rozporządzeniu 261/2004, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W związku z tym Komisja przyjmie wytyczne interpretacyjne w celu przedstawienia wskazówek dla obywateli i linii lotniczych dotyczących aktualnego stanu prawnego, obowiązującego przed wejściem zmian w życie. Komisja dokona również oceny sposobów dalszego wspierania współpracy pomiędzy krajowymi organami wykonawczymi i organami odpowiedzialnymi za stosowanie horyzontalnych przepisów konsumenckich.

2.6 Wejście w nowy etap dzięki innowacjom i technologiom cyfrowym

Innowacyjność odgrywa centralną rolę w sektorze transportu lotniczego. Poprawia ona konkurencyjność, pobudzając nowe pomysły, możliwości rozwoju rynku i technologii służących poprawie bezpieczeństwa i efektywności w lotnictwie, tak aby zapewnić wszystkim sprawne podróżowanie. Potrzebna jest przewodnia rola Europy w rozwoju nowoczesnych technologii oraz propagowaniu użytkowania najnowocześniejszych technologii. Cel ten można osiągnąć poprzez skuteczne ukierunkowanie europejskiej kreatywności i zasobów finansowych.

Statki powietrzne stanowią oczywiście centralny składnik lotnictwa i dlatego konkurencyjny przemysł lotniczy ma zasadnicze znaczenie dla dobrze działającego sektora lotniczego. Przemysł lotniczy jest uznawany za jeden z pięciu najważniejszych sektorów zaawansowanych technologii w Europie. Obecnie wysiłki w dziedzinie badań i innowacji pozostają czynnikiem kluczowym dla sukcesu przemysłu lotniczego. Producenci statków powietrznych i podmioty w ramach łańcucha dostaw podejmują ogromne starania, by zmniejszyć ślad środowiskowy lotnictwa, zwiększyć bezpieczeństwo ruchu lotniczego, zmniejszyć koszty operacyjne i sprostać rosnącemu popytowi na nowe statki powietrzne. Partnerstwo publiczno-prywatne „Czyste Niebo 2” jest tego dobrym przykładem. Rozwój zaawansowanych procesów wytwórczych, zastosowanie nowych materiałów i działania zgodne z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym stanowią dalsze przykłady tych wysiłków³⁸.

Certyfikacja jest bramą wiodącą ze sfery badań naukowych i rozwoju na rynek i stanowi obowiązkowa gwarancję bezpieczeństwa i zgodności z wymogami środowiskowymi. Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego musi zatem mieć zdolność przygotowywania i dokonywania certyfikacji w sposób terminowy i efektywny, przy zachowaniu swojej niezależności i bezstronności.

Rozmieszczenie i optymalizacja wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych są szczególnie istotne dla przepustowości portów lotniczych, efektywności i jakości usług. Unijne przepisy dotyczące dystrybucji biletów lotniczych zawarte w kodeksie postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji³⁹ mogą już nie być odpowiednie dla obecnego rynku. W związku z tym Komisja oceni, czy konieczne jest dokonanie przeglądu obowiązujących przepisów w świetle obserwowanych zmian. Ponadto Komisja z zadowoleniem przyjmuje uruchomienie projektu dotyczącego dużych zbiorów danych dotyczących lotnictwa⁴⁰ przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego, aby umożliwić znaczące usprawnienie analizy i wymiany dużych ilości danych, która pomoże poprawić bezpieczeństwo lotnicze poprzez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

³⁷ Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 z 11 lutego 2004 r., Dz.U. L 46 z 17.2.2004, s. 1.

³⁸ Pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym.

³⁹ Rozporządzenie (WE) nr 80/2009 z 14 stycznia 2009 r., Dz.U. L 35 z 4.2.2009, s. 47.

⁴⁰ Zob. dokument roboczy służb Komisji, rozdział sekcja 5.

Wykorzystanie pełnego potencjału bezzałogowych statków powietrznych

Bezzałogowe statki powietrzne (drony) stanowią technologię, która już powoduje radykalne zmiany, tworząc szanse dla nowych usług i aplikacji, ale także nowe wyzwania. Stanowią one ogromną szansę zarówno dla naszego przemysłu wytwórczego w sektorze lotnictwa, zwłaszcza dla MŚP, jak i dla licznych przedsiębiorstw z branży lotniczej i pozalotniczej, które uzyskają możliwość włączenia bezzałogowych statków powietrznych do swojej działalności oraz zwiększenia wydajności i konkurencyjności. Dzisiejsze zasady ochrony lotnictwa nie są przystosowane do obecności dronów. Z uwagi na szeroką gamę rodzajów dronów, które znajdują zastosowanie w bardzo różnych warunkach eksploatacji, należy szybko wdrożyć ramy oparte na ocenie ryzyka. Ramy te zapewnią bezpieczeństwo ich stosowania w cywilnej przestrzeni powietrznej oraz zapewnią pewność prawa dla branży. W tym kontekście zostaną również wzięte pod uwagę obawy dotyczące prywatności i ochrony danych, bezpieczeństwa, odpowiedzialności i ubezpieczenia oraz środowiska.

Aby zapewnić bezpieczną koegzystencję z istniejącymi użytkownikami przestrzeni powietrznej objętymi przepisami UE i w celu stworzenia rozległego jednolitego rynku wewnętrznego, mającego szczególne znaczenia dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz podmiotów gospodarczych rozpoczynających działalność, należy te ramy ustanowić na poziomie unijnym. Ze względów bezpieczeństwa wszystkie – nawet małe – bezzałogowe statki powietrzne muszą zostać nimi objęte. Przepisy te jednak muszą być proporcjonalne do ryzyka, aby – zgodnie z lepszym stanowieniem prawa przez Komisję – zagwarantować, że nowy kierunek rozwoju nie ucierpi wskutek nadmiernie uciążliwych i kosztownych zasad i procedur. Komisja będzie dążyć do polegania w jak najszerszym zakresie na normach branżowych.

Komisja:

- proponuje podstawowe ramy prawne dla bezpiecznego rozwoju operacji z użyciem bezzałogowych statków powietrznych w UE jako część nowego podstawowego rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa lotnictwa zastępującego rozporządzenie 216/2008;
- powierzy Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego zadanie przygotowania bardziej szczegółowych przepisów, które umożliwią operacje z użyciem bezzałogowych statków powietrznych, oraz opracowania norm branżowych.

2.7. Przyczynianie się do tworzenia stabilnej unii energetycznej i perspektywiczna polityka w kwestii zmiany klimatu.

Przyszła konkurencyjność europejskiego sektora transportu lotniczego i jego zrównoważenie środowiskowe idą w parze. Regularne i bardziej kompleksowe monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie wpływu na środowisko oraz postępów w realizacji różnych polityk i inicjatyw w całym unijnym systemie transportu lotniczego pomoże informować o oddziaływaniu tego sektora na środowisko naturalne i będzie stanowić cenny wkład w dalszy proces decyzyjny. Należy utrzymywać i z upływem czasu wzmacniać wysokie normy środowiskowe, aby zapewnić zrównoważony rozwój lotnictwa przy unikaniu lub minimalizowaniu negatywnych skutków dla ekosystemów i obywateli.

W odniesieniu do emisji pochodzących z lotnictwa UE wprowadziła potężne narzędzia regulacyjne, takie jak system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), służące rozwiązaniu problemu emisji gazów cieplarnianych⁴¹, także pochodzących z lotnictwa.

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) odgrywa kluczową rolę w opracowaniu globalnego rozwiązania, którego celem jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych pochodzących z lotnictwa międzynarodowego. Unia Europejska, za pośrednictwem państw członkowskich działających w ramach ICAO, dąży do realizacji solidnego mechanizmu opartego na rynku globalnym, służącego osiągnięciu od 2020 r. wzrostu neutralnego pod względem emisji dwutlenku węgla, który to mechanizm byłby w miarę potrzeby z czasem poddawany przeglądowi, oraz

⁴¹ Dyrektywa 2003/87/WE z 13 października 2003 r., Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32.

który by zaczął funkcjonować od 2020 r., jak również do przyjęcia pierwszej normy emisji CO₂ dla statków powietrznych. Podczas Zgromadzenia Ogólnego ICAO w 2016 r. Europa powinna wyciągnąć rękę do innych regionów świata, aby doprowadzić do uzyskania prawdziwie globalnego mechanizmu.

Zgodnie z programem tworzenia unii energetycznej źródłem istotnego wkładu w zmniejszanie wpływu lotnictwa na środowisko będzie bieżąca działalność w zakresie badań i rozwoju dotycząca innowacyjnych technologii ekologicznych, w tym rozwoju i komercyjnego wykorzystania zaawansowanych biopaliw. Programy UE objęły głównie modernizację zarządzania ruchem lotniczym oraz zmniejszenie wpływu na środowisko (WIT „Czyste Niebo”). Projekt badawczy ATM w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej przyczyni się do oszczędności paliwa i potencjalnej redukcji emisji CO₂ o 50 mln ton. Branża również podjęła już inicjatywy i należy odpowiednio uwzględnić ustalenie najlepszych praktyk. Należy nadal dążyć do ograniczenia emisji NO_x ze statków powietrznych w celu zmniejszenia ich wpływu na zdrowie ludzi.

Efektywność środowiskowa stosowania przepisów dotyczących służb żeglugi powietrznej stała się częścią systemu skuteczności regulacji w ramach jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Skuteczność systemu zarządzania ruchem lotniczym „gate-to-gate” należy poprawić pod względem celów środowiskowych, w tym przez redukcję hałasu i emisji wynikających z operacji lotniczych na lotniskach.

Hałas powodowany ruchem lotniczym na terenach sąsiadujących z portami lotniczymi dotyka około 4 mln obywateli w Europie⁴². Nowe unijne rozporządzenie dotyczące wprowadzenia ograniczeń operacyjnych w związku z hałasem zapewni najlepsze praktyki, a decyzje w sprawie ograniczeń działalności podejmowane będą w całej Europie od kwietnia 2016 r. na podstawie faktów. UE przyjmuje również międzynarodową nową normę hałasu, która będzie stosowana w odniesieniu do nowych typów dużych statków powietrznych począwszy od 2017 r. Wokół portów lotniczych, oprócz hałasu, obywatele borykają się z problemem niskiej jakości powietrza, przy czym główne skutki dla zdrowia publicznego powodują najdrobniejsze cząsteczki. Aby rozwiązać ten problem, Komisja i państwa członkowskie będą nadal współpracować z branżą i partnerami międzynarodowymi w ramach ICAO w celu złagodzenia skutków zanieczyszczenia powietrza spowodowanego przez samoloty.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje opublikowanie sprawozdania „European Air Transport Environment Report” przygotowanego przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego, Eurocontrol oraz Europejską Agencję Środowiska, które umożliwi UE, państwom członkowskim i branży lepsze śledzenie efektywności środowiskowej sektora transportu lotniczego i monitorowanie skuteczności rozmaitych środków i działań politycznych.

III REALIZACJA STRATEGII ROZWOJU LOTNICTWA I SPOJRZENIE W PRZYSZŁOŚĆ

3.1 Potrzeba wspólnego działania

Lotnictwo europejskie zdoła utrzymać konkurencyjność jedynie jeżeli wszystkie zainteresowane podmioty z sektora publicznego i prywatnego przyjmą całościowe podejście do rozwiązywaniu głównych kwestii współczesnego lotnictwa europejskiego i będą działać w sposób skoordynowany i wzajemnie się uzupełniający. Takie podejście jest niezbędne do przekształcenia środków proponowanych w niniejszej strategii w wymierne rezultaty.

Państwa członkowskie i wszystkie zainteresowane strony, w tym przewoźnicy lotniczy, porty lotnicze, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, producenci i partnerzy społeczni, mają do odegrania swoją rolę: jedynie skuteczna współpraca zapewni europejskiemu lotnictwu w przyszłości globalny sukces. Interesy mogą niekiedy być wzajemnie sprzeczne. Trzeba jednak znaleźć sposób, aby w miarę możliwości działać jako zespół. Dialog społeczny, w szczególności sektorowy komitet dialogu społecznego ds. lotnictwa cywilnego, powinny odgrywać ważną rolę.

⁴² <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/exposure-to-and-annoyance-by-1/assessment>.

Istnieje potrzeba jednności na poziomie międzynarodowym. Unia Europejska musi przemawiać jednym głosem na forum organizacji międzynarodowych oraz w kontaktach z państwami trzecimi. Oprócz negocjowania kompleksowych unijnych umów o transporcie lotniczym stanowiących podstawę działań UE w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa Komisja nadal będzie nalegać na szybkie zakończenie procesu ratyfikacji zmienionej konwencji Eurocontrol i protokołu przystąpienia UE. Komisja będzie też w pełni wspierać prace Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego dotyczące standardów ochrony i bezpieczeństwa, zarządzania ruchem lotniczym oraz ochrony środowiska.

3.2 Inwestowanie w badania w dziedzinie lotnictwa

Katalizatorami rozwoju lotnictwa oraz jego funkcjonowania jako czynnika wzrostu gospodarczego są innowacyjność i cyfryzacja. Komisja jest przekonana, że odpowiednie inwestycje prywatne i publiczne w technologie i innowacje zapewnią Europie przodującą rolę w dziedzinie międzynarodowego transportu lotniczego. UE postanowiła zainwestować kwotę 430 mln EUR⁴³ rocznie, do roku 2020, w projekt badawczy ATM w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SESAR). Oszacowano, że terminowe wdrożenie rozwiązań SESAR może doprowadzić do stworzenia ponad 300 000 nowych miejsc pracy.

Komisja wspiera badania i innowacje w sektorze lotnictwa za pomocą partnerstw publiczno-prywatnych, programu ramowego „Horyzont 2020”, europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, zapewniając jednocześnie, że działania te są zgodne z unijną polityką bezpieczeństwa. Działania na rzecz badań i innowacji w aeronautyce i obszarze zaawansowanych paliw mają również kluczowe znaczenie, jak podkreślono w sprawozdaniu „Trasa 2050” przygotowanym przez grupę wysokiego szczebla ds. badań w dziedzinie lotnictwa. Działania te muszą zostać wsparte efektywnym połączeniem publicznych i prywatnych źródeł finansowania, w tym na przykład na szczeblu unijnym znaczącym wkładem partnerstw publiczno-prywatnych, takich jak WIT „Czyste Niebo” i SESAR, uzupełnionych przez działania w zakresie badań i innowacji finansowane bezpośrednio w ramach programu badawczego „Horyzont 2020”, ze środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych.

Komisja będzie nadal aktywnie propagować skuteczną koordynację między tymi instrumentami, a także zbada, w jaki sposób plan inwestycyjny dla Europy⁴⁴ mógłby służyć do wspierania europejskiego sektora lotnictwa, w szczególności opracowania i wdrożenia do produkcji europejskich zaawansowanych produktów z branży lotniczej. Poza tym rozwój strategicznej infrastruktury i zrównoważonego transportu to kluczowe cele polityki kredytowej w sektorze transportu Europejskiego Banku Inwestycyjnego⁴⁵.

3.3 Wnioski i spojrzenie w przyszłość

Lotnictwo stało się katalizatorem wzrostu gospodarczego: wysoko wydajne lotnictwo przyczynia się do zdrowej gospodarki UE.

Unia Europejska wzięła już na siebie rolę „lodołamacza”, tworząc jednolity rynek lotniczy. Celem rozwijania tego rynku było promowanie interesów konsumentów, zmniejszanie barier w handlu, zapewnienie równych warunków dla operatorów, wspieranie innowacji, utrzymanie najwyższych poziomów bezpieczeństwa oraz zaangażowanie w ten proces wszystkich zainteresowanych podmiotów.

⁴³ Przewidywany średni roczny wkład w latach 2014–2020.

⁴⁴ Komunikat Komisji „Plan inwestycyjny dla Europy”, COM/2014/0903 final.

⁴⁵ Polityka kredytowa EBI w sektorze transportu, zrewidowana w 2011 r.: <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-transport-lending-policy.htm>

Zasady te muszą również być realizowane na całym świecie. Unijny sektor lotnictwa musi dotrzymać kroku tempu wzrostu i przemian, zapewniając dostęp do kluczowych rynków wzrostu dla przemysłu UE i jej obywateli. Sukces unijnego wewnętrznego rynku lotniczego oraz zasady i przepisy, na których się on opiera, należy propagować na poziomie międzynarodowym za pomocą ambitnej zewnętrznej polityki w dziedzinie lotnictwa oraz negocjacji z kluczowymi partnerami.

Działania na szczeblu UE są konieczne w celu rozwiązania problemu ograniczeń przepustowości i efektywności, wynikających z nieefektywnego wykorzystania zasobów (przestrzeni powietrznej, portów lotniczych) oraz ograniczeń rynkowych. Lotnictwo musi stać się integralną częścią transportu intermodalnego, służąc możliwie najlepszej dostępności, która z kolei przyczyni się do pobudzenia wzrostu gospodarki europejskiej.

UE powinna prowadzić politykę mającą na celu optymalizację inwestycji i warunków rynkowych, które wpływają na przemysł lotniczy i poprawę otoczenia regulacyjnego, przy jednoczesnym utrzymaniu najwyższych unijnych standardów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony, środowiska oraz obywateli. Komisja jest również przekonana, że inteligentne inwestycje w technologie i innowacje zapewnią Europie przodującą rolę w dziedzinie międzynarodowego transportu lotniczego.

Pomyślnie wdrożenie niniejszej strategii rozwoju lotnictwa będzie zależało od gotowości wszystkich zainteresowanych strony do spójnej i konsekwentnej współpracy. Lotnictwo jest branżą o zasięgu globalnym i wszystkie części unijnej sieci lotniczej uczestniczą w tworzeniu wartości. Tylko konkurencyjny i zrównoważony sektor transportu lotniczego pozwoli Europie utrzymać pozycję lidera w interesie swoich obywateli i przemysłu.

Orientacyjny plan działania w ramach strategii rozwoju lotnictwa

ZAKOŃCZENIE PROCESU MIĘDZYINSTYTUCJONALNEGO	
2016	Przegląd rozporządzenia nr 545/2009 w sprawie przydziałów czasu na start lub lądowanie
2016	Przegląd rozporządzenia nr 261/2004 w odniesieniu do praw pasażerów
2016	SES2+: przegląd ram jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej
2016–2017	Zakończenie procesu ratyfikacji protokołu przystąpienia UE do Eurocontrol
WNIOSKI USTAWODAWCZE KOMISJI*	
2015	Przegląd rozporządzenia podstawowego nr 216/2004 w odniesieniu do bezpieczeństwa lotniczego, w tym wprowadzenie przepisów dotyczących dronów
2016	Środki zapobiegające nieuczciwym praktykom (przegląd rozporządzenia nr 868/2004)
ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI	
2017	Przegląd funkcji sieciowych zarządzania ruchem lotniczym, w tym wybór menedżera sieci
2019	Przegląd systemu skuteczności działania (gate-to-gate)
WYMIAR MIĘDZYNARODOWY	
2015	Upoważnienia do negocjowania kompleksowych umów o transporcie lotniczym zawartych na szczeblu UE
2016	Upoważnienie do negocjowania dwustronnych umów w sprawie bezpieczeństwa lotniczego z Chinami i Japonią
2016–2017	Rozpoczęcie nowego dialogu na temat lotnictwa z głównymi partnerami
WYTYCZNE	
2016	Wytyczne w sprawie praw pasażerów linii lotniczych
2016	Wytyczne dotyczące własności i kontroli
2016	Wytyczne w sprawie obowiązku świadczenia usługi publicznej
2016–2017	Najlepsze praktyki w zakresie minimalnych poziomów usług w zarządzaniu przestrzenią powietrzną
KONTROLA SPRAWNOŚCI REGULACYJNEJ (REFIT)	
2018	Kodeks komputerowego systemu rezerwacji (CRS) dotyczący dystrybucji produktów lotniczych.
BADANIA I OCENY**	
2017–2018	Rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych
2016–2017	Rozporządzenie (WE) nr 996/2010 w sprawie badania wypadków lotniczych
2016–2017	Rozporządzenie (WE) nr 2111/2005 w sprawie unijnego wykazu bezpiecznych przewoźników lotniczych
2016–2017	Dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych
2017	Dyrektywa 96/67/WE w sprawie usług naziemnych

Wnioski ustawodawcze będą podlegać wymogom lepszego stanowienia prawa przez Komisję.

Z ocen mogą wynikać sugestie inicjowania wniosków legislacyjnych.

--