

**Telesfor Marek Markiewicz**

Akademia Sztuki Wojennej  
ORCID: 0000-0001-6085-5906

**ZARZĄDZANIE RUCHEM LOTNICZYM  
W POLITYCE LOTNICZEJ UNII EUROPEJSKIEJ****Wprowadzenie**

Zapoczątkowany w II poł. lat 80. ubiegłego wieku proces liberalizacji usług lotniczych we Wspólnocie (obejmującej wówczas 15 państw)<sup>1</sup> spowodował wzrost konkurencyjności, obniżenie cen i zwiększenie liczby połączeń między krajami członkowskimi. Korzyści wynikające z pomyślnie rozwijającego się z gospodarczego punktu widzenia sektora transportu lotniczego były jednak zmniejszane wskutek rosnących opóźnień w regularnych przewozach lotniczych spowodowanych ograniczeniami przepustowości europejskiej przestrzeni powietrznej, które generowały wysokie koszty dla linii lotniczych. Sytuacja ta świadczyła o niezdolności ówczesnego europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym (ATM) do sprostanania szybko rosnącemu zapotrzebowaniu na loty<sup>2</sup> i wzbudzała obawy instytucji wspólnotowych co do możliwości bezpiecznej i sprawnej obsługi prognozowanego wzrostu natężenia ruchu lotniczego w dalszej perspektywie. Źródłem niskiej efektywności usługodawców służb żeglugi powietrznej (ANSPs) była ich fragmentaryzacja między państwa, służby cywilne i wojskowe oraz brak interoperacyjności na poziomie europejskim. Stało się oczywiste, że w celu ograniczenia rozdrobnienia przestrzeni powietrznej i zwiększenia jej przepustowości konieczna jest całościowa reforma strukturalna oraz opracowanie niezbędnych politycznych i legislacyjnych mechanizmów kontroli sektora ATM na szczeblu Wspólnoty.

Chociaż potrzeba optymalizacji wykorzystania europejskiej przestrzeni powietrznej była dostrzegana już wcześniej<sup>3</sup>, to rzeczywiste działania zmierzające

---

<sup>1</sup> Stopniowe rozszerzenie Wspólnoty Europejskiej o kolejne państwa członkowskie nadało jej polityce transportowej w dziedzinie lotnictwa wymiar ogólnoeuropejski.

<sup>2</sup> Opóźnienia w ruchu lotniczym przypisywano wielu przyczynom, w tym: pogodzie, niedoborom przepustowości portów lotniczych, działalności linii lotniczych, ale w szczególności systemowi zarządzania ruchem lotniczym.

<sup>3</sup> Zob. np. *Resolution of the European Parliament of 14 February 1995 on the Commission communication on the way forward for civil aviation in Europe* (OJ C 56, 6.3.1995, p. 28).

do usprawnienia jej organizacji poprzez reformę systemu zarządzania ruchem lotniczym zostały podjęte dopiero 2000 r. w oparciu o zalecenia Komisji Europejskiej (KE) zawarte w komunikacie w sprawie utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES)<sup>4</sup>. W dokumencie tym Komisja stwierdziła, że niezależnie od struktury prawnej i ekonomicznej poszczególnych krajowych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej istnieje potrzeba ustanowienia europejskich ram regulacyjnych w celu zapewnienia, że służby te zapewniają niezbędne poziomy bezpieczeństwa, interoperacyjności i skuteczności działania, w szczególności jeśli miałyby być nadal świadczone na zasadzie monopolu. Pakiet przepisów prawnych dotyczących SES, opracowany przez Komisję w 2001 r., został przyjęty przez Parlament Europejski i Radę w marcu 2004 r. i wszedł w życie miesiąc później. W ten sposób zarządzanie ruchem lotniczym zostało objęte prawem lotniczym Unii Europejskiej i włączone do wspólnej polityki transportowej.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rozwoju polityki lotniczej Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki zarządzania ruchem lotniczym w europejskiej przestrzeni powietrznej. Główny problem badawczy stanowi pytanie: Czy normy prawne z zakresu SES zapewniają skuteczne osiągnięcie celów wspólnej polityki transportowej w dziedzinie lotnictwa? W odniesieniu do przyjętego problemu założono hipotetycznie, że poprzez realizację programu SES zwiększono skuteczność działania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oraz procesu operacyjnej integracji przestrzeni powietrznej państw członkowskich Unii, nadal jednak europejski system ATM pozostaje rozdrobiony, co obniża konkurencyjność wspólnotowego sektora transportu lotniczego. Dominującą metodą badawczą była krytyczna analiza aktów prawnych, dokumentów strategicznych i programowych Komisji Europejskiej oraz źródeł literaturowych. Autor wykorzystał również własne wieloletnie doświadczenia<sup>5</sup> z udziałem w tworzeniu jednolitego systemu zarządzania ruchem lotniczym w Polsce.

## **Geneza i ewolucja wspólnej polityki transportowej Unii Europejskiej w dziedzinie lotnictwa**

Wspólną politykę transportową Unii Europejskiej można zdefiniować jako działalność instytucji prawodawczych tej organizacji<sup>6</sup> mającą na celu zapewnienie

---

<sup>4</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The creation of the single European sky*, COM(1999) 614 final of 6.12.1999.

<sup>5</sup> W latach 2000–2003 autor był szefem Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP i członkiem Komitetu Zarządzania Ruchem Lotniczym NATO (NATMC). W ramach pełnionych funkcji brał udział w pracach grup roboczych Eurocontrol.

<sup>6</sup> W proces stanowienia prawa (pochodnego) Unii Europejskiej zaangażowane są trzy instytucje o odmiennej filozofii działania: Rada UE, Parlament Europejski i Komisja Europejska. Rada reprezentuje międzyrządowy model procesu legislacyjnego, natomiast Parlament Europejski i Komisja

sprawnego, wydajnego, bezpiecznego i swobodnego przepływu osób i towarów między państwami członkowskimi za pomocą zintegrowanych sieci transportowych. W ramach wspólnej polityki transportowej realizowane są cele traktatów w odniesieniu do różnych rodzajów transportu (drogowego, kolejowego, żeglugi śródlądowej, morskiego i lotniczego) na rynku wewnętrznym obejmującym obszar bez granic wewnętrznych. Cele unijnej polityki transportowej przedstawiane są w dokumentach strategicznych i programowych (białych księgach publikowanych przez Komisję co około 10 lat oraz komunikatach Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady), natomiast jej ramy prawne określają przepisy zawierające szereg różnorodnych zagadnień dotyczących poszczególnych rodzajów transportu, takich jak dostęp do rynku, prawa pasażerów, pomoc państwowa czy zmiany klimatu. Proces legislacyjny w Unii Europejskiej, podobnie jak ma to miejsce w systemach państwowych, jest zatem następstwem rozstrzygnięć o charakterze politycznym. Sam charakter polityki transportowej oznacza konieczność zapewnienia warunków do realizacji i osiągnięcia jej podstawowych celów zmierzających w szczególności do pełnej liberalizacji transportu i ułatwienia ruchu międzynarodowego.

Polityka transportowa jest jedną z najbardziej strategicznych wspólnych polityk Unii Europejskiej od ponad czterech dekad<sup>7</sup>. Początki jej rozwoju związane są z ustawodawstwem wspólnotowym wprowadzonym w połowie lat 80. ubiegłego wieku<sup>8</sup>. Do pierwszych priorytetów należało utworzenie wspólnego rynku transportowego, umożliwienie swobody świadczenia usług oraz otwarcie krajowych rynków transportowych na konkurencję. W procesie otwierania tych rynków istotne było również stworzenie uczciwych warunków konkurencji zarówno

---

Europejska – modele ponadnarodowe. Określanie ogólnych kierunków i priorytetów politycznych należy zgodnie z art. 15 TUE do kompetencji Rady Europejskiej. Porozumienia polityczne (konkluzje) osiągnane na forum Rady Europejskiej są wskazówką dla instytucji unijnych do zainicjowania procesu prawotwórczego.

<sup>7</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą od początku określał pewne polityki jako wspólne polityki sześciu państw członkowskich (Belgii, Niemiec, Francji, Włoch, Luksemburga i Niderlandów), co dotyczyło m.in. polityki transportowej (art. 74–84). W pierwszej części tego Traktatu, zatytułowanej *Zasady*, art. 3 wymienia działania Wspólnoty do celów określonych w art. 2. Na mocy art. 3 lit. e obejmują one przyjęcie wspólnej polityki w sferze transportu. Transport jest przedmiotem tytułu IV części drugiej Traktatu, która dotyczy podstaw Wspólnoty. Zgodnie z pierwszym postanowieniem tytułu IV cele Traktatu w odniesieniu do transportu mają być realizowane przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki.

<sup>8</sup> Wcześniej przyjęte instrumenty prawne tylko w niewielkim stopniu spełniały wymogi wspólnego rynku. Drogę do wspólnego prawodawstwa w sektorze transportu utorowało dopiero postępowanie o zaniechanie działania wszczęte przez Parlament przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich. W orzeczeniu z 22 maja 1985 r. w sprawie 13/83 Trybunał Sprawiedliwości wezwał Radę do podjęcia działania, a tym samym do zapoczątkowania rozwoju prawdziwie wspólnej polityki transportowej. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ\\_0013&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ_0013&from=PL) (20.07.2022).

dla poszczególnych rodzajów transportu, jak i pomiędzy nimi. Obecnie podstawę prawną wspólnej polityki transportowej stanowi tytuł VI (art. 90–100) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>9</sup>. Unijne przepisy dotyczące sektora transportu przyjmowane są zasadniczo w ramach zwykłej procedury ustawodawczej<sup>10</sup>, natomiast odpowiedzialność za wdrożenie i finansowanie środków prawnych przyjętych na szczeblu unijnym spoczywa w głównej mierze na państwach członkowskich. W ramach wspólnej polityki transportowej Unia Europejska współfinansuje inwestycje państw członkowskich w rozwój kluczowej infrastruktury transportowej oraz w projekty transportowe przynoszące korzyści środowisku. Do głównych unijnych instrumentów współfinansowania należą: Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Instrument „Łącząc Europę” oraz program „Horyzont 2020”.

Wspólna polityka Unii Europejskiej w dziedzinie transportu lotniczego powstała w ramach istniejącego wcześniej systemu międzynarodowego opartego na zasadzie suwerenności państw<sup>11</sup>. System ten, który nadal obowiązuje poza Unią i w ograniczonym zakresie w jej obrębie, opiera się na szeregu wielostronnych traktatów uzupełnionych dużą liczbą umów dwustronnych. Unijna polityka lotnicza, stanowiąca integralny komponent wspólnej polityki transportowej (art. 100 ust. 2 TFUE), obejmuje działalność prawodawczą dotyczącą m.in. takich zagadnień, jak jednolity rynek transportu lotniczego, ochrona praw pasażerów, bezpieczeństwo lotów, ochrona lotnictwa przed aktami nieprawnej ingerencji, zarządzanie ruchem lotniczym oraz zawieranie międzynarodowych umów o komunikacji lotniczej<sup>12</sup>. Celem tej polityki jest ułatwienie świadczenia usług transportu lotniczego we Wspólnocie, wspieranie bezpieczeństwa lotniczego oraz przyczynienie się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Koncepcja tworzenia wspólnotowych reguł w zakresie transportu lotniczego została po raz pierwszy zgłoszona przez Komisję Europejską w me-

---

<sup>9</sup> Art. 4 ust. 2 lit. g i art. 90–100 (tytuł VI) dotyczą transportu. Art. 4 ust. 2 lit. h i art. 170–172 (tytuł XVI) odnoszą się do sieci transeuropejskich (TEN-T). W obu obszarach Unia Europejska dzieli kompetencje z państwami członkowskimi.

<sup>10</sup> Procedura ta polega na tym, że Komisja przedstawia wniosek, do którego Parlament Europejski i Rada wprowadzają następnie poprawki i go przyjmują.

<sup>11</sup> Zob. szerzej: M. Polkowska, *Suwerenność państwa w przestrzeni powietrznej. Geneza, zakres i ewolucja*, Warszawa 2009.

<sup>12</sup> Zawieranie międzynarodowych umów o komunikacji lotniczej jest realizacją zewnętrznej polityki lotniczej Unii Europejskiej zapoczątkowanej przez Komisję Europejską w 2005 r. Osiągnięcia tej polityki oparte są na trzech kluczowych filarach: przywróceniu pewności prawa w odniesieniu do około 1000 dwustronnych umów o komunikacji lotniczej zawartych z 117 państwami spoza Unii, utworzeniu wspólnego obszaru lotniczego z krajami sąsiadującymi oraz na kompleksowych umowach o transporcie lotniczym z kluczowymi partnerami (USA, Kanada, Brazylia). Zob. szerzej: Komunikat Komisji zatytułowany *Rozwój programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego* (COM(2005) 79 wersja ostateczna z 11.03.2005), na podstawie którego Rada przyjęła konkluzję w czerwcu 2005 r., a Parlament Europejski przyjął rezolucję w grudniu 2005 r.

morandum<sup>13</sup> opublikowanym w 1979 r. W dokumencie tym Komisja opowiedziała się za ewolucyjnym procesem rozwoju przeregulowanego sektora lotniczego w celu poprawy jego elastyczności i innowacyjności oraz zwiększenia konkurencyjności na międzynarodowym rynku przewozów lotniczych. W 1984 r. Komisja Europejska opublikowała drugie memorandum<sup>14</sup>, w którym zakładała stopniową liberalizację wspólnotowego sektora lotniczego poprzez zwiększanie oferowanej zdolności przewozowej oraz większą swobodę w procedurze zatwierdzania taryf lotniczych. Zawarte w memorandumach Komisji propozycje wypracowania wspólnej polityki transportowej i utworzenia wspólnego rynku transportu lotniczego nie zostały jednak przyjęte przez Radę. Powodem był brak konsensusu ze strony państw członkowskich, które kontrolowały właścicielsko swych narodowych przewoźników i nie były zainteresowane otwarciem tego sektora na konkurencję.

Proces liberalizacji wewnątrzwspólnotowego rynku transportu lotniczego zapoczątkowany został dopiero Jednolitym Aktem Europejskim<sup>15</sup> z 1986 r. Za pomocą trzech pakietów środków regulacyjnych (z 1987, 1990 i 1992 r.) stopniowo zniesiono wszystkie ograniczenia handlowe obowiązujące dotychczas przewoźników lotniczych z państw Wspólnoty Europejskiej na podstawie umów bilateralnych<sup>16</sup>, przekształcając tym samym chronione i rozdrobnione krajowe rynki lotnicze w konkurencyjny, jednolity rynek transportu lotniczego. Polityka Wspólnoty w zakresie liberalizacji transportu lotniczego objęła cztery główne obszary: dostęp do rynku, kontrolę zdolności przewozowych, taryfy oraz wydawanie koncesji na prowadzenie działalności przez przedsiębiorstwa<sup>17</sup>. W rezultacie otwarcia rynku transportu lotniczego Unii Europejskiej wszyscy wspólnotowi przewoźnicy lotniczy uzyskali możliwość świadczenia swoich usług na dowolnych trasach w ramach unijnej wspólnej przestrzeni lotniczej. Przełożyło się to na szybszą

---

<sup>13</sup> *Air Transport: a Community approach. Contribution of the European Communities to the development of air transport services – Memorandum of the Commission*, adopted on 4 July 1979. „Bulletin of the European Communities”, Supplement 5/79.

<sup>14</sup> *Civil Aviation – Memorandum No 2. Progress towards the development of a Community air transport policy*. COM(84) 72 final. Brussels, 15 March 1984.

<sup>15</sup> Jednolity Akt Europejski dokonał zmiany art. 84 ust. 2 Traktatu EWG, co umożliwiło przyjmowanie przez Radę aktów prawnych dla transportu morskiego i lotniczego kwalifikowaną większością głosów, a nie jak dotychczas – jednomyślnie. Uelastycznienie wspólnotowego procesu legislacyjnego spowodowało przełom w podejściu do liberalizacji przewozów lotniczych. Zob. Jednolity Akt Europejski z 28 lutego 1986 r. (Dz. Urz. WE L 169 z 29 czerwca 1987 r., s. 1).

<sup>16</sup> Obejmowały one ograniczenia dotyczące tras, liczby lotów, ustalania taryf oraz własności linii lotniczych i sprawowania nad nimi kontroli. Trzeci pakiet liberalizacyjny wszedł w życie 1 stycznia 1993 r., lecz dla dostępu do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych ustanowiono okres przejściowy, który zaczął obowiązywać od 1 kwietnia 1997 r.

<sup>17</sup> Podstawowe przepisy liberalizujące wspólnotowy transport lotniczy zostały szerzej omówione w książce: M. Żylicza, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 118–149.

reakcję na popyt w danych rejonach, korzystniejszą ofertę dla pasażerów i lepsze zarządzanie przychodami. Jednak niejedolite wdrażanie trzeciego pakietu w różnych państwach członkowskich oraz ograniczenia, które nadal obowiązywały w wypadku wewnątrzspółnotowych usług lotniczych, prowadziły do zniekształceń konkurencji. Dlatego też konieczne było dokonanie przeglądu funkcjonowania wewnętrznego rynku lotniczego i przyjęcie przepisów umożliwiających zwiększenie efektywności unijnego transportu lotniczego. W celu umożliwienia skutecznego i bardziej jednolitego stosowania wspólnotowych regulacji prawnych w odniesieniu do rynku wewnętrznego trzeci pakiet przepisów dotyczących liberalizacji dostępu do rynku transportu lotniczego został w 2008 r. zastąpiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008<sup>18</sup>.

W latach 90. ubiegłego wieku zostały przyjęte jeszcze dwa akty prawne, które znacząco wpłynęły na działalność przedsiębiorstw na wspólnotowym rynku transportu lotniczego. W pierwszym z nich – rozporządzeniu Rady (EWG) 95/93 – ustanowiony został mechanizm przydzielania przewoźnikom lotniczym czasów na start lub lądowanie (slotów) w przeciążonych portach Wspólnoty<sup>19</sup>. W przypadku niewystarczającej przepustowości portu lotniczego państwo zostało zobowiązane do wyznaczenia takiego portu jako koordynowanego, a następnie wyznaczenia niezależnego koordynatora tego portu, który odpowiada za alokację slotów na dany sezon rozkładowy (letni, zimowy). Przestrzeganie przez przewoźników lotniczych i innych operatorów statków powietrznych przydzielonego przez koordynatora czasu na start i lądowanie jest warunkiem koniecznym wykonania operacji lotniczej. W celu zoptymalizowania zarówno dostępnej przepustowości portów lotniczych, jak i całej europejskiej sieci zarządzania ruchem lotniczym niezbędne jest ponadto zapewnienie spójności między przydziałami slotów a planami lotu. Linie lotnicze zostały uprawnione do zachowania serii slotów na następny równoważny sezon, jeżeli zostały one wykorzystane przez co najmniej 80% czasu okresu, na który zostały przydzielone<sup>20</sup>. Prawo to jest określane jako historyczne

---

<sup>18</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 293 z 31 października 2008 r., s. 3).

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 z 18 stycznia 1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 14 z 22 stycznia 1993 r., s. 1), zmienione rozporządzeniem (WE) nr 793/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. (Dz. Urz. UE L 138 z 30 kwietnia 2004 r., s. 50). Rozporządzenie definiuje slot jako pozwolenie udzielone przez koordynatora na wykorzystanie pełnego zakresu infrastruktury portu lotniczego (niezbędnej do świadczenia usługi lotniczej w koordynowanym porcie lotniczym w konkretnym terminie) do celów lądowania lub startu według przydziału dokonanego przez koordynatora. W praktyce jest uzyskaną zgodą na lądowanie danego typu statku powietrznego wykonującego rejs o konkretnym kodzie i numerze na danym lotnisku w określonym czasie.

<sup>20</sup> W czasie pandemii COVID-19, kiedy nastąpił drastyczny spadek liczby lotów i pasażerów, Komisja Europejska usunęła ten wymóg w celu zapobieżenia szkodliwym ekonomicznie i środowiskowo lotom wykonywanym wyłącznie dla utrzymania slotów. W sezonie zimowym 2020/2021

pierwszeństwo (tzw. prawo „dziadka”). Historyczne przydziały slotów nie mogą zostać odebrane przewoźnikowi lotniczemu w celu przyjęcia nowych podmiotów lub innych kategorii operatorów statków powietrznych. Konfiskata przydziałów slotów z powodów innych niż udowodnione celowe ich nadużywanie również nie jest dozwolona. Przydzielone sloty mogą być jednak przekazywane lub wymieniane między liniami lotniczymi albo wykorzystywane jako część wspólnej operacji.

Celem drugiego aktu prawnego – dyrektywy Rady 96/67/WE w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty<sup>21</sup> – była stopniowa liberalizacja tego rynku i otwarcie na konkurencję. Zakres stosowania dyrektywy uzależniony został od wielkości ruchu w porcie lotniczym. Przyjęte regulacje miały się przyczynić do obniżenia kosztów operacyjnych przedsiębiorstw lotniczych i podniesienia jakości usług świadczonych użytkownikom portów lotniczych. W 2011 r. Komisja złożyła wnioszek w sprawie dalszej liberalizacji usług naziemnych wykonywanych na rzecz linii lotniczych w ramach największych europejskich portów lotniczych, ale nie został on zatwierdzony przez współprawodawców (Parlament Europejski i Radę) i w 2014 r. Komisja go wycofała.

Działania na rzecz liberalizacji wspólnotowego rynku lotniczego stanowiły formę realizowania strategii i polityki transportowej Unii Europejskiej polegającej na rezygnacji tam, gdzie zostało to uznane za możliwe i celowe, z regulowania (przynajmniej bezpośredniego) działalności przedsiębiorstw sektora lotniczego. Wejście w życie trzeciego pakietu przepisów liberalizujących transport lotniczy zniosło ograniczenia w dostępie do rynku przewozów wewnątrzunijnych i zapoczątkowało proces prawotwórczy mający zapewnić swobodę prowadzenia działalności również innym podmiotom świadczącym usługi lotnicze. Wspólna polityka transportu lotniczego nie ograniczyła się tylko do regulacji ekonomicznych. Unia stała się organem regulacyjnym także w wielu dziedzinach technicznych i operacyjnych.

## **Reforma zarządzania ruchem lotniczym w dokumentach strategicznych i programowych Unii Europejskiej – kontekst polityczny**

Dzięki liberalizacji usług lotniczych nastąpił wzrost konkurencyjności, obniżenie cen i zwiększenie liczby połączeń między krajami członkowskimi Unii Europejskiej, ale jednocześnie zaczęły rosnąć opóźnienia lotów spowodowane

---

wskaźnik wykorzystania slotów zmniejszono z 80% do 50%, a w sezonie letnim 2022 r., kiedy prognozowany był wzrost ruchu lotniczego, linie lotnicze musiały wykorzystać 64% swoich przydziałów czasu na start lub lądowanie, aby zachować historyczne prawa.

<sup>21</sup> Dyrektywa Rady 96/67/WE z 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 272 z 25 października 1996 r., s. 36).

ograniczeniami przepustowości europejskiej przestrzeni powietrznej i infrastruktury portów lotniczych Wspólnoty. Prognozy rozwoju transportu lotniczego wskazywały, że zjawisko to wymaga natychmiastowej i zasadniczej reformy systemu ATM, bez której procesu liberalizacji unijnego rynku lotniczego nie można było uznać za zakończony. Wobec stale zwiększającego się natężenia ruchu lotniczego Komisja zdecydowała, że należy podjąć działania, aby poradzić sobie z zatłoczeniem przestrzeni powietrznej i zapobiec możliwym sytuacjom kryzysowym w transporcie lotniczym.

### ***Biała Księga Zarządzanie ruchem lotniczym – uwolnienie przestrzeni powietrznej w Europie (1996)***

W Białej Księdze Komisji z 1996 r.<sup>22</sup> przeanalizowano tło istniejącej sytuacji w zakresie zarządzania ruchem lotniczym w Europie i niedociągnięcia obowiązujących ustaleń organizacyjnych. Na podstawie wyciągniętych wniosków zdefiniowano możliwe warianty jednolitego systemu ATM oraz przedstawiono poglądy na temat najlepszych instytucjonalnych rozwiązań na przyszłość. W dokumencie podkreślono, że usprawnienie europejskiego systemu ATM ma zasadnicze znaczenie dla urzeczywistnienia jednolitego rynku transportu lotniczego, a tym samym dla osiągnięcia celów Traktatu odnoszących się do spójności gospodarczej i społecznej oraz swobodnego przepływu osób. Działania Wspólnoty w tej dziedzinie stanowią zatem integralną część wspólnej polityki transportu lotniczego i Wspólnota powinna działać w celu wypełnienia swoich zobowiązań prawnych i politycznych. Analizując niedostatki ówczesnego systemu ATM, Komisja stwierdziła, iż każdemu kompleksowemu podejściu do zarządzania ruchem lotniczym muszą towarzyszyć odpowiednie mechanizmy umożliwiające sprawne podejmowanie decyzji. Obecnie jednak w zakresie aspektów regulacyjnych ATM różne organy europejskie działają przede wszystkim na zasadzie konsensusu. Główną słabością stosowanych rozwiązań jest brak informacji zarządczych wspomagających proces podejmowania decyzji. Z kolei słabe wykorzystanie dostępnych zasobów wynika z podejścia organów ATC, które dążą przede wszystkim do samodzielnego rozwiązywania konkretnych problemów.

Oprócz potrzeby skutecznych mechanizmów podejmowania decyzji konieczny jest również monitoring, aby upewnić się, że decyzja jest właściwie rozumiana przez wszystkie zainteresowane strony oraz że dostępne są środki niezbędne do jej realizacji. Monitorowanie ma też umożliwić wykrycie wszelkich uchybień w trakcie jej realizacji i podjęcie działań naprawczych w odpowiednim czasie. Do niedomagań systemu zaliczono ponadto brak narzędzi do wdrażania i wsparcia podjętych

---

<sup>22</sup> *Air Traffic Management – Freeing Europe's airspace*. White Paper, COM(96) 57 final, Commission of the European Communities, Brussels, 6 March 1996.



decyzji. Nie wszystkie decyzje muszą być bezwzględnie obowiązujące, zwłaszcza gdy ich realizacja zależy od takich niewiadomych, jak dostępność kapitału czy techniczna wykonalność pewnych projektów. Dotyczy to w szczególności inwestycji, badań i rozwoju technologicznego. Konieczne jest wówczas, by sami decydenci dysponowali wystarczającymi zasobami, aby zapewnić realizację polityki, o której decydują. Zwrócono też uwagę na nieodpowiednią kontrolę kosztów. Kontrola ruchu lotniczego jest przede wszystkim funkcją bezpieczeństwa realizowaną głównie przez władze jako służba publiczna. Ponieważ do tej pory ATC zasadniczo nie była traktowana jako usługa komercyjna, kontrola kosztów nie stanowiła większego problemu. Tendencja ta uległa częściowej zmianie z powodu ram instytucjonalnych, w których działały podmioty świadczące usługi, a także przez metody odzyskiwania kosztów. Chociaż zidentyfikowane niedociągnięcia dotyczyły wszystkich aspektów kształtowania polityki ATM i świadczenia usług, można założyć, że większość z nich wynikała ze słabości w obszarze kształtowania tej polityki na poziomie strategicznym, które następnie wpływały na świadczenie usług jako takich. Nie ulegało wątpliwości, że usunięcie istniejących dysfunkcji będzie wymagało poważnej restrukturyzacji systemu ATM w Europie.

Komisja wskazała, że proces zarządzania ruchem lotniczym obejmuje dwie główne funkcje, które wymagają dwóch bardzo różnych umiejętności – regulacyjnej, opartej na kompetencjach prawnych i administracyjnych, oraz drugiej – operacyjnej, wymagającej rozległej wiedzy technicznej i biegłości w zarządzaniu. Jeśli chodzi o funkcję operacyjną – która może być podzielona na szereg podfunkcji<sup>23</sup> – argumentowano, że ustanowienie jednego operatora jest najbardziej radykalnym sposobem stworzenia jednolitego systemu ATM. Takie podejście nie tylko ułatwiłoby świadczenie spójnych służb kontroli ruchu lotniczego w całej Europie, bez względu na granice państw, ale także umożliwiłoby osiągnięcie korzyści skali poprzez racjonalizację inwestycji niezbędnych do świadczenia tych usług. Z drugiej strony ustanowienie takiego monopolu na poziomie Wspólnoty lub ECAC<sup>24</sup> było mało realistyczne, biorąc pod uwagę praktyczne realia zarządzania ruchem lotniczym w Europie. Wiązało się to nie tylko z kwestiami bezpieczeństwa narodowego i kontroli przestrzeni powietrznej, ale również wątpliwe było, czy rzeczywiście pozwoliłoby to na wyeliminowanie niektórych słabości systemu, zwłaszcza w zakresie redukcji kosztów. Ponadto nieuchronnie utrudniłoby to rozwój konkurencyjnych

---

<sup>23</sup> Takich, jak: zapewnianie służb kontroli ruchu lotniczego (ATC), łączności, nawigacji i dozoru (CNS), służby informacji lotniczej (AIS) oraz służby meteorologicznej (MET).

<sup>24</sup> Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego (ECAC) została utworzona w Strasburgu w 1954 r. z inicjatywy ICAO i Rady Europy. Głównym jej celem jest promowanie stałego rozwoju bezpiecznego, pewnego, wydajnego i przyjaznego dla środowiska europejskiego systemu transportu lotniczego. W tym celu dąży ona do harmonizacji polityki i praktyk w zakresie lotnictwa cywilnego wśród państw członkowskich oraz promowania porozumienia w kwestiach politycznych między państwami członkowskimi a innymi częściami świata. Członkami ECAC są 44 państwa ([www.ecac-ceac.org](http://www.ecac-ceac.org)).

rozwiązań alternatywnych. W związku z tym lepszym rozwiązaniem mogłoby być pozostawienie poszczególnym krajom zapewniania – w sposób jak najbardziej opłacalny, przez operatorów publicznych lub prywatnych – służb zalecanych przez funkcję regulacyjną. Równocześnie jednak wskazano, że należy zachęcać do tworzenia bardziej stymulującego środowiska poprzez nadanie polityce w zakresie opłat nawigacyjnych bardziej komercyjnego charakteru niż dotychczas, tak aby zachęcać do większej świadomości kosztów zapewniania służb żeglugi powietrznej.

O ile ustalenia dotyczące świadczenia usług ATM mogłyby pozostać w gestii poszczególnych państw, należało rozważyć zupełnie inne rozwiązania w odniesieniu do funkcji regulacyjnej. Funkcja ta – która sama w sobie może być też podzielona na podfunkcje (bezpieczeństwo, wyniki ekonomiczne, inwestycje, zasoby ludzkie, dostęp do przestrzeni powietrznej, badania i rozwój itp.) – powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający opracowanie jednolitych ram regulacyjnych zgodnie z międzynarodowymi standardami i praktykami. Do jej realizacji potrzebny jest przede wszystkim organ centralny posiadający określony mandat i wyposażony w odpowiednie środki do realizacji swoich zadań. W reformie organizacyjnej w dziedzinie ATM dwie podstawowe funkcje – regulacyjna i operacyjna – powinny być zatem w miarę możliwości rozdzielone. Komisja rozważała trzy następujące opcje dla ustanowienia pojedynczego systemu ATM:

1. Stworzenie „monolitycznej struktury”, która skupiałaby zarówno funkcje tworzenia polityki, jak i świadczenia usług w całej Europie. Wiązałoby się to z przekazaniem wszystkich niezbędnych uprawnień i zasobów jednemu podmiotowi utworzonego na mocy specjalnego traktatu i upoważnionemu do zarządzania w możliwie najbardziej efektywny sposób przestrzenią powietrzną, za którą byłby odpowiedzialny, oraz do zapewniania w tej przestrzeni powietrznej służb żeglugi powietrznej jako powszechnej służby publicznej.
2. Stworzenie w obszarze Wspólnoty jednolitej przestrzeni powietrznej zarządzanej jako wspólny zasób niezależnie od granic państwowych poprzez ustanowienie organu o odpowiedniej odpowiedzialności. Zapewnianie służb żeglugi powietrznej w takim scenariuszu pozostałoby w gestii państw członkowskich, ale usługi tych służb będą musiały być świadczone zgodnie ze specyfikacjami opracowanymi przez Wspólnotę i spójne z normami ICAO. Jednocześnie zwrócono uwagę, że możliwości zaangażowania Wspólnoty w dziedzinie ATM są znacznie ograniczone, w szczególności dlatego, że przygotowanie i monitorowanie działań w tak wyspecjalizowanej dziedzinie wymaga szczególnej wiedzy fachowej, którą w rzeczywistości dysponują jedynie organizacje krajowe i Eurocontrol<sup>25</sup>. Rozwiązaniem mogłoby być przekształcenie Eurocontrol

---

<sup>25</sup> Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (Eurocontrol) została utworzona w 1960 r. jako organizacja międzyrządowa działająca na rzecz bezpiecznego i jednolitego zarządzania ruchem lotniczym w Europie. Jest liderem wśród międzynarodowych organizacji zaangażowanych w cywilno-wojskową współpracę w ATM.

w agencję wspólnotową, ale mogłoby to oznaczać likwidację organizacji jako takiej w celu zachowania tylko jej środków i zasobów do realizacji zadań regulacyjnych.

3. Ustanowienie na możliwie najszerszym szczeblu europejskim jednolitego systemu zarządzania ruchem lotniczym oddzielającego funkcje regulacyjne od operacyjnych. System taki musi opierać się na scentralizowanym wykonywaniu funkcji regulacyjnych wraz z niektórymi zadaniami operacyjnymi w dziedzinie zarządzania przepływem ruchu lotniczego (ATFM) i zarządzania przestrzenią powietrzną (ASM). Pozostałe zadania operacyjne pozostaną w gestii poszczególnych państw<sup>26</sup>. Szerszy zasięg systemu miał zapewnić poprawę skuteczności europejskiego ATM, jak również większą elastyczność, zwiększając możliwości dalszej integracji przestrzeni powietrznej przez ugrupowania subregionalne. Kolejną istotną zaletą budowania jednolitego systemu ATM w oparciu o szerszą, wielostronną formułę było to, że rządy krajowe mogły łatwiej zgodzić się na odgrywanie przez taką organizację roli w wojskowym wykorzystaniu przestrzeni powietrznej pod warunkiem, że zostaną przewidziane odpowiednie zabezpieczenia i umożliwienie państwu zachowania kontroli nad takim wykorzystaniem przestrzeni powietrznej. Eurocontrol miałaby przejąć część niezbędnej roli regulacyjnej w Europie i stałaby się przede wszystkim odpowiedzialna za zarządzanie przestrzenią powietrzną i specyfikacje techniczne. W tym celu należało nadać jej większą legitymację polityczną i wyposażać w uprawnienia, jak również w niezbędne mechanizmy podejmowania decyzji, monitorowania i wsparcia, które umożliwią właściwe wykonywanie jej zadań. Proponowane dostosowanie zadań do wybranego modelu wymagało dokonania odpowiednich zmian konwencji Eurocontrol.

W rezultacie przeprowadzonych analiz Komisja opowiedziała się za ostatnią, trzecią opcją, przedstawioną w niniejszej Białej Księdze jako najbardziej pragmatyczną. Oznaczało to, że dalsze prace zostaną ukierunkowane na ustanowienie jednolitego europejskiego systemu ATM w oparciu o mechanizmy instytucjonalne Wspólnoty. Aby wdrożyć tę opcję, Wspólnota Europejska musiała przystąpić do konwencji Eurocontrol<sup>27</sup> na warunkach pozwalających na wykonywanie posiadanych kompetencji i umożliwiających realizację zadań powierzonych na mocy Traktatu.

---

<sup>26</sup> Art. 28 konwencji chicagowskiej nakłada na państwa będące jej stronami, w tym na państwa Unii Europejskiej, międzynarodową odpowiedzialność za zapewnianie infrastruktury i służb ruchu lotniczego w ich krajowej przestrzeni powietrznej.

<sup>27</sup> Międzynarodowa konwencja o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej Eurocontrol, sporządzona w Brukseli 13 grudnia 1960 r., zmieniona Protokołem dodatkowym z 6 lipca 1970 r., zmieniona Protokołem z 21 listopada 1978 r., w całości zmieniona Protokołem z 12 lutego 1981 r., ujednolicona Protokołem z 27 czerwca 1997 r. (Dz.U. 2006, nr 238, poz. 1723).

## **Komunikat Komisji w sprawie utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (1999)**

Komunikat miał na celu optymalizację zarządzania ruchem lotniczym i usatysfakcjonowanie wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej (zarówno cywilnych, jak i wojskowych), ponieważ jest ona wspólnym dobrem, które powinno być zarządzane wspólnie, bez względu na granice państwowe. Komisja uznała, że w sytuacji dynamicznie rosnącego zatłoczenia przestrzeni powietrznej, będącego jednym z najbardziej oczywistych sygnałów trudności w zapewnieniu płynnego przepływu ruchu lotniczego, konieczne jest podjęcie pilnych działań w celu dostosowania zarządzania ruchem lotniczym do potrzeb prawidłowego funkcjonowania wspólnotowego rynku wewnętrznego poprzez utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES). Działania w ramach SES wymagały nie tylko wspólnych środków technicznych i operacyjnych, miały także umożliwić koordynację projektowania przestrzeni powietrznej, zarządzania nią i sprawowania nad nią nadzoru w całej Unii Europejskiej. Proponowana reorganizacja miała bazować na dwóch środkach:

- podziale sektorów kontroli ruchu lotniczego i ustanowieniu tras niezależnie od granic państwowych, co miało umożliwić bardziej efektywne wykorzystanie przestrzeni powietrznej,
- podziale przestrzeni powietrznej pomiędzy użytkowników cywilnych i wojskowych uwzględniającym nowe realia geopolityczne<sup>28</sup> i stanowiącym część spójnych i skutecznych ram.

Przedstawiając swoje propozycje, Komisja Europejska była świadoma, że każde działanie i każda zmiana zależy od współpracy wszystkich zainteresowanych stron. Mając to na względzie, Komisja wskazała Eurocontrol (liczącą wówczas 28 członków, w tym wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty) jako organizację, która powinna odgrywać istotną rolę w realizacji działań, zważywszy na posiadane doświadczenie. Nie można było jednak wykluczyć, że kraje, które należą do Eurocontrol, ale nie są państwami członkowskimi Unii Europejskiej, nie zechcą uczestniczyć w planowanej reorganizacji. W takim wypadku Komisja miała przedstawić odpowiednie propozycje realizacji celów Traktatu za pomocą innych środków. Zdaniem Komisji niezbędne było przejście od logiki współpracy między państwami do logiki przepisów prawnych (kontroli politycznej i legislacyjnej) przyjmowanych przez Unię Europejską i całkowicie zintegrowanych z jej działaniami.

Aby uniknąć wszelkich przeszkód, które mogłyby pojawić się w trakcie wdrażania jej propozycji, Komisja zdecydowała o nawiązaniu dialogu z przedstawicielami sektora lotniczego, ponieważ to oni będą korzystać z jednolitej przestrzeni powietrznej, oraz o utworzeniu grupy ekspertów ATM wysokiego szczebla (HLG)

---

<sup>28</sup> W marcu 1999 r. trzy państwa należące niegdyś do Układu Warszawskiego – Polska, Czechy i Węgry – zostały przyjęte do NATO.

pod przewodnictwem członka Komisji odpowiedzialnego za transport. Propozycje działań grupy HLG zostały zawarte w załącznikach do komunikatu. Obejmowały one ocenę skuteczności działania europejskiego systemu ATM, rozwijanie możliwości infrastruktury lotniczej, tworzenie zachęt, prowadzenie badań i rozwoju technologicznego oraz standaryzację systemów. Raport grupy HLG ds. SES został opublikowany w listopadzie 2000 r. W konkluzjach raportu stwierdzono, że przestrzeń powietrzna powinna być organizowana, regulowana i strategicznie zarządzana w skali ogólnoeuropejskiej z uwzględnieniem zarówno interesów lotnictwa cywilnego, jak i wojskowego. Wskazano także na potrzebę rozgraniczenia pomiędzy prawodawstwem i nadzorem a zapewnianiem służb żeglugi powietrznej oraz wprowadzenia systemu certyfikacji mającego za zadanie ochronę wymagań interesu publicznego, w szczególności w dziedzinie bezpieczeństwa i w zakresie poprawy mechanizmów naliczania opłat za korzystanie z usług służb żeglugi powietrznej dla użytkowników przestrzeni powietrznej.

### **Strategia lizbońska (2000)**

Ważnym krokiem w kierunku urzeczywistnienia idei gruntownej restrukturyzacji europejskiej przestrzeni powietrznej pod kątem przepływu ruchu lotniczego oraz użytkowania tej przestrzeni w sposób zapewniający możliwie najwyższy stopień bezpieczeństwa żeglugi powietrznej było włączenie inicjatywy SES do przyjętego przez Radę Europejską w marcu 2000 r. programu reform społeczno-gospodarczych, znanego jako strategia lizbońska<sup>29</sup>. Działania objęte tym programem dotyczyły szerokiego zakresu zagadnień, m.in. integracji i liberalizacji różnych rynków oraz sektorów. Po zakończeniu procesu liberalizacji rynku transportu lotniczego jednym z priorytetów Unii Europejskiej w zakresie tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego stała się reforma sektora ATM. Przemawiała za tym potrzeba wyeliminowania występujących problemów, zwłaszcza kosztownych opóźnień w ruchu lotniczym, jak również względy ochrony środowiska. W tej sytuacji Rada Europejska zwróciła się do Komisji z wnioskiem o pilne przedstawienie propozycji prac dotyczących całkowitej reorganizacji kontroli ruchu lotniczego w Europie poprzez utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. W ramach realizacji strategii lizbońskiej w końcu 2001 r. Komisja opublikowała program działań<sup>30</sup> mający na celu przekształcenie europejskiego nieba, począwszy

---

<sup>29</sup> *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Warszawa 2002, s. 54–63. W czerwcu 2010 r. Rada Europejska zatwierdziła nowy długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej zatytułowany *Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, zastępując w ten sposób realizowaną w latach 2000–2010 strategię lizbońską.

<sup>30</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *Action programme on the creation of the Single European Sky*, COM(2001) 123 final.

od 2004 r., w zintegrowaną przestrzeń powietrzną rządzącą się tymi samymi zasadami i przepisami, a następnie przedstawiła pakiet propozycji legislacyjnych dotyczących zarządzania ruchem lotniczym<sup>31</sup>, które opracowano na podstawie zaleceń zawartych w raporcie grupy wysokiego szczebla ds. SES. W skład pakietu weszły projekty czterech rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady: ramowego, które ustanawiało cele i zasady funkcjonowania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, oraz trzech rozporządzeń technicznych: w sprawie zapewniania służb żeglugi powietrznej, użytkowania przestrzeni powietrznej oraz technicznej interoperacyjności systemów ATM. Porozumienie polityczne w sprawie aktów prawnych konstytuujących jednolitą europejską przestrzeń powietrzną Rada UE ds. transportu osiągnęła w grudniu 2002 r. Ustalono, że prawną podstawą idei SES jest Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE).

### **Biała Księga Transportu (2001)**

Opublikowana w 2001 r. Biała Księga pt. *Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzje*<sup>32</sup> była pierwszym kompleksowym dokumentem wyznaczającym cele i kierunki europejskiej polityki transportowej w perspektywie zbliżającego się rozszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowo-Wschodniej. W oparciu o analizę problemów i wyzwań Komisja prognozowała duże zwiększenie wolumenu transportu skutkujące zagęszczeniem ruchu (zwłaszcza w przypadku transportu drogowego i lotniczego) oraz wzrostem kosztów zdrowotnych i środowiskowych. W celu zapobieżenia możliwym niekorzystnym zjawiskom Komisja przedstawiła pakiet ponad 60 różnych środków, które miały zlikwidować zależność pomiędzy wzrostem gospodarczym a wzrostem ruchu oraz przeciwdziałać nierównomiernemu rozwojowi różnych rodzajów transportu. Środki te miały zapewnić łącznie osiągnięcie większej efektywności każdego z nich i dobry poziom usług transportowych dla wszystkich użytkowników. Realizacja założeń Białej Księgi w dziedzinie transportu lotniczego objęła następujące przedsięwzięcia:

- ustanowienie programu stworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES), który zakończy problemy związane z jej fragmentaryzacją, zwiększając w ten sposób efektywność oraz bezpieczeństwo transportu lotniczego w państwach członkowskich Unii Europejskiej,
- wprowadzenie nowych technologii w celu pokonania trudności związanych z interoperacyjnością, poprzez programy badawcze, takie jak m.in. inicjatywa SESAME (późniejszy program SESAR) mająca poprawić infrastrukturę kontroli ruchu lotniczego w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej,

---

<sup>31</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Creation of the Single European Sky, COM(2001) 564/2 final.

<sup>32</sup> COM(2001) 370 z 12 września 2001 r.

- otwarcie negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi w obszarze transportu lotniczego pozwalających europejskim użytkownikom i sektorowi lotniczemu na korzystanie z nowych możliwości, jakie stwarza jeden z najważniejszych rynków lotniczych świata – rynek transatlantycki,
- utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA),
- wzmocnienie praw pasażerów wspólnotowych linii lotniczych (kompensaty i wsparcie w przypadku braku miejsc w samolotach mimo posiadania biletu, odwołania lotów i poważnych opóźnień).

Pomimo iż cele i instrumenty polityczne zdefiniowane w Białej Księdze z 2001 r. zostały wdrożone jedynie częściowo, dokument ten zapoczątkował debatę nad przyszłością transportu w perspektywie długoterminowej. Rezultatem podjętych przez Unię Europejską działań prawotwórczych w obszarze ATM był przyjęty w 2004 r. pakiet legislacyjny dotyczący jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES I). W jego skład weszły cztery rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE): nr 550/2004 (ramowe), nr 550/2004 w sprawie zapewniania służb żeglugi powietrznej, nr 551/2004 w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej i nr 552/2004 w sprawie interoperacyjności europejskiej sieci zarządzania ruchem lotniczym<sup>33</sup>. Głównym celem ustanowionych regulacji była poprawa bezpieczeństwa i efektywności transportu lotniczego oraz wspieranie restrukturyzacji europejskiej przestrzeni powietrznej i służb żeglugi powietrznej. Przyjęte przepisy zapewniły ramy dla stworzenia dodatkowej przepustowości oraz poprawy wydajności i interoperacyjności systemów ATM w państwach członkowskich Unii.

### **Komunikat Komisji w sprawie projektu SESAR (2005)**

W komunikacie Komisji Europejskiej do Rady z listopada 2005 r. został ogłoszony zamiar uruchomienia projektu SESAR stanowiącego technologiczno-przemysłowy wymiar jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej<sup>34</sup>. Głównym celem tego przedsięwzięcia miała być koordynacja badań i rozwoju zarządzania ruchem lotniczym w Unii Europejskiej oraz pomoc w stworzeniu nowej generacji infrastruktury technicznej ATM, zdolnej do utrzymania przewidywanego stałego wzrostu ruchu lotniczego w nadchodzących dziesięcioleciach. W ramach realizacji projektu SESAR wyodrębniono fazę planowania (sporządzenie europejskiego centralnego planu modernizacji ATM), fazę opracowywania (stworzenie niezbędnej bazy technologicznej) i fazę rozmieszczenia (instalacja nowych systemów i procedur operacyjnych w całej Europie). Zgodnie z określonymi przez

<sup>33</sup> Dz. Urz. UE L 96 z 31 marca 2004 r., s. 1–62.

<sup>34</sup> Komunikat Komisji do Rady dotyczący projektu realizacji europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) oraz utworzenia wspólnego przedsiębiorstwa SESAR, COM(2005) 602 z 25 listopada 2005 r.

Komisję ramami czasowymi faza planowania miała trwać od 2005 do 2007 r., faza opracowywania miała przebiegać w latach 2008–2013, a trzecia i ostatnia faza – rozmieszczania – była przewidziana do realizacji w latach 2014–2020. Przyjęto, że SESAR jako projekt z zakresu badań i rozwoju będzie mógł korzystać z finansowania wspólnotowego pochodzącego z ramowych programów badań oraz programów sieci transeuropejskich. Zakres udziału Unii Europejskiej miał się ograniczać do planowania i opracowywania, natomiast zarządzanie i finansowanie w fazie rozmieszczania miało zostać przekazane w pełni podmiotom branżowym. Do komunikatu załączono wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie utworzenia Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR (SJU)<sup>35</sup>, które gwarantowałyby spójność i zwartość projektu wspomagającego partnerstwo pomiędzy Wspólnotą a innymi instytucjami i podmiotami publicznymi lub prywatnymi.

### **Komunikat Komisji *Jednolita europejska przestrzeń powietrzna II* (2008)**

W rezultacie niezadowolających postępów we wdrażaniu pierwotnie przyjętych założeń oraz pojawienia się nowych wyzwań (kryzys gospodarczy i finansowy, zwiększająca się konkurencja oraz odczuwalny dla sektora transportu lotniczego wzrost cen paliw) w czerwcu 2008 r. Komisja przedstawiła projekt drugiego pakietu przepisów SES<sup>36</sup>. Składał się on z czterech elementów. Po pierwsze, zaproponowano rozmaite uzupełnienia i zmiany części przepisów pakietu SES I. Należały do nich przede wszystkim: wiążące cele w zakresie poprawy skuteczności działania służb żeglugi powietrznej, funkcja zarządzania europejską siecią ATM oraz wiążący termin ustanowienia funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej. Po drugie, dużo uwagi poświęcono modernizacji technicznej i operacyjnej systemu ATM. Na tej podstawie miał zostać wdrożony drugi etap realizacji programu SESAR (faza opracowywania, lata 2008–2013). Po trzecie, Komisja zaproponowała kolejne rozszerzenie kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) na lotniska, zarządzanie ruchem lotniczym i systemy kontroli ruchu lotniczego. Po czwarte, zaproponowano podjęcie problemu niewystarczającej przepustowości infrastruktury lotnisk. Czasy na start lub lądowanie przydzielane operatorom statków powietrznych miały zostać lepiej dostosowane do działań w zakresie zarządzania ruchem lotniczym, powstać miało również centrum monitorowania przepustowości portów lotniczych. Ostatecznie przyjęto podejście

---

<sup>35</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) (Dz. Urz. UE L 64 z 2 marca 2007 r., s. 1).

<sup>36</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Jednolita europejska przestrzeń powietrzna II: w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju lotnictwa i poprawy jego efektywności*, COM(2008) 389 z 25 czerwca 2008 r.



pięciostopniowe, uwzględniono bowiem także aspekt czynnika ludzkiego. Projektowane zmiany zostały wdrożone w życie po przyjęciu w październiku 2009 r. przez Parlament Europejski i Radę dwóch rozporządzeń (WE): nr 1070/2009<sup>37</sup>, zmieniającego część regulacji pakietu SES I, oraz powiązanego z nim rozporządzenia nr 1108/2009<sup>38</sup>, poszerzającego zakres działań EASA na aspekty bezpieczeństwa związane z lotniskami oraz zarządzaniem ruchem lotniczym i służbami żeglugi powietrznej (ATM/ANS). W pakiecie przepisów SES II położono większy nacisk na cele niż na środki do ich osiągnięcia. O przyjęcie mniej nakazowego podejścia legislacyjnego od stosowanego dotychczas wnioskowały zarówno państwa członkowskie, jak i wszystkie zainteresowane strony. Drugi pakiet ustawodawczy dotyczący SES zyskał zdecydowane i wyraźne poparcie nie tylko linii lotniczych i portów lotniczych, ale też usługodawców służb żeglugi powietrznej.

### **Biała Księga Transportu (2011)**

W opublikowanej przez Komisję w marcu 2011 r. Białej Księdze w sprawie przyszłości sektora transportu do 2050 r. pt. *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasoboszczędnego systemu transportu*<sup>39</sup> zostały przedstawione stare i nowe wyzwania w sektorze transportu oraz sposoby stawienia im czoła. Wśród dziesięciu celów Komisja umieściła utworzenie jednolitego europejskiego obszaru transportu, czemu miało służyć zniesienie wszystkich utrzymujących się barier między rodzajami transportu i systemami krajowymi, wspieranie procesu integracji i ułatwienie procesu powstawania międzynarodowych i multimodalnych operatorów. Za jeden z kluczowych elementów warunkujących utworzenie jednolitego europejskiego obszaru transportu uznano wdrożenie ram jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w zarządzaniu ruchem lotniczym. Aby nie dopuścić do napięć i zakłóceń, Komisja wskazała na potrzebę szerszej harmonizacji i lepszego wdrażania przepisów socjalnych i środowiskowych oraz przepisów w obszarze bezpieczeństwa i ochrony, a także minimalnych norm w zakresie usług oraz praw użytkowników.

### **Komunikat Komisji *Przyspieszenie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej* (2013)**

Silne poparcie polityczne pakietu SES II ze strony całej społeczności lotniczej (w szczególności po kryzysie spowodowanym w kwietniu 2010 r. wybuchem

---

<sup>37</sup> Dz. Urz. UE L 300 z 14 listopada 2009 r., s. 34.

<sup>38</sup> Dz. Urz. UE L 309 z 24 listopada 2009 r., s. 51.

<sup>39</sup> COM(2011) 144 z 28 marca 2011 r.

wulkanu na Islandii) świadczyło o pilnej potrzebie kontynuacji reformy w sektorze ATM. Mimo słuszności zasad i kierunku działań podejmowanych przez Unię Europejską realizacja inicjatywy SES była znacznie opóźniona, zwłaszcza w zakresie osiągnięcia celów skuteczności działania służb żeglugi powietrznej i wdrażania jej podstawowych elementów, takich jak funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej (FAB) bądź krajowe organy nadzorujące (NSA).

Jednocześnie przyjęcie pakietu SES II spowodowało zażębianie się pewnych przepisów zawartych w kilku aktach prawnych. Aby zaradzić powyższym niedociągnięciom, Komisja przeanalizowała różne warianty polityki, począwszy od kontynuowania wdrażania istniejących ram SES, po wprowadzenie bardziej ambitnych zmian, które mogłyby wywołać większy sprzeciw polityczny. Ostatecznie wybrała tę drugą opcję. W komunikacie z czerwca 2013 r.<sup>40</sup> zaproponowała takie zmiany, jak strukturalne oddzielenie usług pomocniczych od służb ruchu lotniczego, instytucjonalny rozdział krajowych organów nadzorczych od instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (ANSPs), zmniejszenie zaangażowania państw członkowskich w określanie celów skuteczności działania, stworzenie bardziej elastycznego i ukierunkowanego na wyniki modelu FAB oraz bardziej scentralizowane podejście do menedżera sieci.

Jednocześnie Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany zasad SES (znany jako pakiet SES II+)<sup>41</sup>. Zmienione rozporządzenie miało na celu połączenie w jeden akt prawny dotychczasowych czterech rozporządzeń (549–552/2004), znowelizowanych częściowo w 2009 r. Przyspieszenie wprowadzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej za pomocą nowego pakietu działań, w tym działań ustawodawczych, miało wyeliminować trwałe przeszkody oraz przynieść znaczne korzyści w zakresie poprawy bezpieczeństwa, efektywności operacyjnej i ekonomicznej lotnictwa oraz jego wpływu na środowisko. Celami proponowanych przepisów było m.in. wyjaśnienie struktury instytucjonalnej, wzmocnienie zasad rynkowych przy zapewnianiu służb żeglugi powietrznej, przyspieszenie wdrożenia programu SESAR, przeformułowanie systemu skuteczności działania oraz udostępnienie Komisji narzędzi pozwalających na stanowcze egzekwowanie przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do FAB. Ze względu na brak porozumienia między Zjednoczonym Królestwem a Hiszpanią co do tego, czy tekst powinien mieć zastosowanie do portu lotniczego w Gibraltarze, Parlament Europejski i Rada nie mogły jednak uzgodnić pełnego stanowiska.

---

<sup>40</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Europejskiego i Społecznego oraz Komitetu Regionów *Przyspieszenie wdrażania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej*, COM(2013) 408 z 11 czerwca 2013 r.

<sup>41</sup> Wniosek Komisji COM(2013) 410 dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona), Strasburg, 11 czerwca 2013 r.

## **Komunikat Komisji *Strategia lotnicza dla Europy (2015)***

Europejska strategia w dziedzinie lotnictwa<sup>42</sup>, przyjęta przez Komisję 7 grudnia 2015 r., określała cztery główne priorytety:

1. Ustanowienie Unii Europejskiej jako wiodącego gracza w światowym lotnictwie cywilnym przy jednoczesnym zapewnieniu równych szans wszystkim przedsiębiorstwom w Unii.
2. Ukończenie prac nad jednolitą europejską przestrzenią powietrzną.
3. Utrzymanie standardów w zakresie bezpieczeństwa, ochrony środowiska, kwestii społecznych i praw pasażerów.
4. Zmniejszenie obciążenia kontroli bezpieczeństwa i kosztów dzięki nowej technologii i podejściu opartemu na ryzyku.

W strategii podkreślono, że działania na szczeblu Unii Europejskiej są konieczne w celu rozwiązania problemu ograniczeń przepustowości i efektywności wynikających z nieefektywnego wykorzystania zasobów (przestrzeni powietrznej, portów lotniczych) oraz ograniczeń rynkowych. Aby dokonać znaczącego postępu na drodze do uwolnienia potencjału unijnego sektora lotnictwa, Komisja wezwała Radę i Parlament Europejski do pilnego przyjęcia wniosku dotyczącego zmiany zasad SES z 2013 r. (pakiet SES II+) oraz zapowiedziała kontynuację współpracy z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami na rzecz zakończenia tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. W dokumencie wskazano, że stanowi to jedno z najważniejszych wyzwań mających obecnie wpływ na wydajność i konkurencyjność unijnego systemu lotnictwa. Ustanowienie w pełni zoptymalizowanego systemu zarządzania ruchem lotniczym pozwoliłoby bowiem zmniejszyć koszty przewoźników lotniczych wynikające z nieefektywności (opóźnień i dłuższych tras) przy jednoczesnej minimalizacji wpływu lotnictwa na środowisko.

## **Propozycja aktualizacji pakietu SES II+ (2020)**

Od czasu zaproponowania przez Komisję w 2013 r. wniosku ustawodawczego dotyczącego SES II+, który jeszcze nie został przyjęty przez europejskich ustawodawców, sytuacja uległa zmianie. Po pierwsze, wyjście Wielkiej Brytanii z UE (*Brexit*) usunęło barierę, która zablokowała negocjacje w Radzie w sprawie dalszej reformy ATM. Po drugie, wraz z przyjęciem Europejskiego Zielonego Ładu pojawiła się jeszcze pilniejsza potrzeba ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> z lotnictwa.

---

<sup>42</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategia lotnicza dla Europy*, COM(2015) 598 final z 7 grudnia 2015 r. Powiązany aktem jest dokument roboczy służb Komisji SWD(2015) 261 final z 7 grudnia 2015 r.

Po trzecie, nastąpił postęp w zakresie odpowiednich przepisów Unii Europejskiej, w szczególności dzięki wejściu w 2018 r. w życie zmienionego rozporządzenia bazowego EASA (2018/1139). Postępy w tworzeniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej były jednak nadal niezadowalające, co znalazło odzwierciedlenie m.in. w sprawozdaniach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczących przeglądu SES i regulacji modernizacji ATM w Unii (z 2017 i 2019 r.)<sup>43</sup>. W dokumentach tych stwierdzono, że zarządzanie europejską przestrzenią powietrzną pozostaje rozdrobnione, opłaty nawigacyjne są wciąż wysokie, a nieskuteczny system ATM nadal powoduje wiele opóźnień. Dlatego też uznaje się dalszą reformę SES za konieczną. Wychodząc naprzeciw pojawiającym się wyzwaniom, Komisja powołała grupę „mędrców” składającą się z 15 ekspertów w dziedzinie ATM, którzy w kwietniu 2019 r. wydali sprawozdanie na temat przyszłości SES<sup>44</sup>. Równocześnie Parlament zlecił projekt pilotażowy dotyczący przyszłej architektury europejskiej przestrzeni powietrznej, który zaowocował sprawozdaniem w marcu 2019 r.<sup>45</sup> Ponadto we wrześniu tego samego roku odbyła się konferencja wysokiego szczebla na temat przyszłości SES, w wyniku której podpisano wspólną deklarację zainteresowanych stron. Wezwano w niej instytucje Unii Europejskiej do uproszczenia ram regulacyjnych i struktury instytucjonalnej, aby odpowiedzieć na obecne i przyszłe potrzeby europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym. W konsekwencji aby dostosować ramy regulacyjne SES do zachodzących zmian i wyłaniających się potrzeb, we wrześniu 2020 r. Komisja zaproponowała ich aktualizację<sup>46</sup>. Wstępna ocena skutków regulacji dokonanej przez Komisję i dołączonej do pierwotnego wniosku została przeprowadzona przez Europejską Parlamentarną Służbę Badawczą (EPRS). Stwierdzono w niej pewne niedociągnięcia, m.in. takie, że ocena wpływu nie zawiera odniesienia do wykorzystanych usług doradczych. Zauważono również, że preferowany przez Komisję scenariusz polityki spotkał się ze sprzeciwem wielu podmiotów świadczących usługi służb żeglugi powietrznej i państw członkowskich. Komisja nie uznała jednak za konieczne

---

<sup>43</sup> European Court of Auditors Special Report Number 18 on the *Single European Sky: a changed culture but not a single sky*, [https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_18/SR\\_SES\\_EN.pdf](https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_18/SR_SES_EN.pdf) (28.07.2022); European Court of Auditors Special Report Number 11 on *The EU's regulation for the modernisation of air traffic management has added value – but the funding was largely unnecessary*, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19\\_11/SR\\_SESAR\\_DEPLOYMENT\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_11/SR_SESAR_DEPLOYMENT_EN.pdf) (28.07.2022).

<sup>44</sup> *Report of the Wise Persons Group on the future of the Single European Sky*, <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2019-04-report-of-the-wise-persons-group-on-the-future-of-the-single-european-sky.pdf>, April 2019 (31.07.2022).

<sup>45</sup> *A proposal for the future architecture of the European Airspace*, <https://www.sesarju.eu/node/3253> (31.07.2022).

<sup>46</sup> Zmieniony wniosek *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona)*, COM(2020) 579 final, 2013/0186 (COD), Bruksela, 22 września 2020 r.

przeprowadzenie nowej oceny skutków zmienionego wniosku z września 2020 r., wskazując, że główne cele i preferowane warianty nie uległy znacznym zmianom oraz że potencjalne skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne wniosku w sprawie przekształcenia nie różnią się znacząco od skutków związanych z pierwotnym wnioskiem w sprawie SES II+.

## Podsumowanie

Historycznie lotnictwo cywilne było zorganizowane w ramach określonych przez ICAO. Zgodnie z nimi całość zagadnień związanych z żeglugą powietrzną leżała w gestii państw-stron konwencji chicagowskiej. Wspólna polityka Unii Europejskiej w dziedzinie transportu lotniczego powstała w ramach istniejącego wcześniej systemu międzynarodowego, opartego na zasadzie suwerenności państw. Celem polityki lotniczej wprowadzanej stopniowo przez Wspólnotę od połowy lat 80. ubiegłego wieku w ramach wspólnej polityki transportowej było ustanowienie jednolitego rynku wewnętrznego charakteryzującego się brakiem ograniczeń w swobodzie świadczenia usług w transporcie lotniczym. Instrumentem realizacji tej polityki jest zbiór przepisów prawnych służących zwiększeniu efektywności i konkurencyjności unijnego sektora lotnictwa na poziomie międzynarodowym. Przyjęte dotychczas akty prawa lotniczego Unii Europejskiej obejmują większość norm ICAO zawartych w załącznikach do konwencji chicagowskiej dotyczących bezpieczeństwa, zarządzania ruchem lotniczym i ochrony środowiska.

Reforma regulacyjna europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym wyłoniła się jako ważny obszar polityki lotniczej Unii Europejskiej dopiero w 2000 r. Wraz z pakietem regulacji prawnych dotyczących inicjatywy SES z 2004 r. Unia otrzymała wiele kompetencji dotychczas będących w zakresie odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich. Działania legislacyjne podjęte w ramach tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej miały podnieść standardy bezpieczeństwa i wydajności lotów, zmniejszyć koszty związane ze świadczeniem usług służb ATM/ANS oraz ograniczyć wpływ na środowisko w warunkach szybkiego wzrostu ruchu lotniczego. Na podstawie dwóch kompleksowych pakietów legislacyjnych (SES I oraz SES II) Komisja przyjęła i wdrożyła ponad 20 rozporządzeń wykonawczych i specyfikacji wspólnotowych. Prawodawstwo SES zostało ponadto uzupełnione o zintegrowane podejście do bezpieczeństwa poprzez rozszerzenie zakresu zadań EASA w dziedzinie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej (rozporządzenie UE 2018/1139). Regulacje SES ustanowiły takie organy, jak menedżer europejskiej sieci ATM (NM), niezależny organ weryfikujący skuteczność działania (PRB), wspólne przedsięwzięcie ds. badań i rozwoju (SESAR JU) oraz

menedżer ds. wdrażania SESAR (SDM). Nastąpiła ponadto stopniowa integracja usług ATM/ANS, w szczególności poprzez wykorzystanie nowej technologii związanej z kompleksowym cyklem innowacji.

Należy podkreślić, że nadrzędne cele SES mają charakter ambicji politycznych i zależą w głównej mierze od rozwoju ruchu lotniczego w perspektywie długoterminowej. Komisja w porozumieniu z państwami członkowskimi dąży do zapewnienia tego, by cele te były modyfikowane na podstawie doświadczeń, by były w możliwie największym stopniu oparte na dowodach i by bazowały na możliwych do zrealizowania i zrównoważonych założeniach, a także by znalazły odzwierciedlenie w aktualizacjach centralnego planu ATM. O ile polityka liberalizacyjna Unii Europejskiej okazała się skuteczna w odniesieniu do przewoźników lotniczych i mniej skuteczna wobec portów lotniczych, to napotykała impas w przypadku instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Jednak zarządzanie ruchem lotniczym to niezbędny element ogólnego łańcucha wartości w lotnictwie. Funkcjonowanie transportu lotniczego w Europie będzie zatem tak skuteczne jak jego najsłabsza część, którą dziś jest przestrzeń powietrzna i jej harmonizacja. Jak wskazuje przebieg dotychczasowej realizacji inicjatywy SES, propozycje nowych rozwiązań prawnych powinny mieć mocne wsparcie polityczne i być wdrażane przy pełnym zaangażowaniu ze strony zainteresowanych cywilnych oraz wojskowych podmiotów. Wprawdzie Unia Europejska posiada obecnie instrumenty prawne pozwalające jej skutecznie oddziaływać na proces zarządzania ruchem lotniczym w europejskiej przestrzeni powietrznej, jednak zakres ich wykorzystania w pewnym stopniu uzależniony jest od woli politycznej państw członkowskich. W konsekwencji mimo znaczących osiągnięć na poziomie instytucjonalnym, operacyjnym i technologicznym oraz jakości zaproponowanych strategii i programów istniejąca sytuacja nadal nie gwarantuje, że Unia będzie dysponowała systemem zarządzania ruchem lotniczym, który mógłby zaspokoić zarówno potrzeby użytkowników europejskiej przestrzeni powietrznej, jak i cele jej własnej polityki lotniczej.

## Bibliografia

- A proposal for the future architecture of the European Airspace*, <https://www.sesarju.eu/node/3253>, 2019 (31.07.2022).
- Calleja Crespo D., Mendes de Leon P., *Achieving the Single European Sky. Goals and Challenges*, Wolters Kluwer 2011.
- Houtte van B., *The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management*, „Common Market Law Review” 2004, no. 41.
- Joint stakeholder declaration on future of the Single European Sky*, <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2019-09-high-level-conference-future-of-sesdeclaration.pdf> (9.2019).
- Polkowska M., *Suwerenność państwa w przestrzeni powietrznej. Geneza, zakres i ewolucja*, Warszawa 2009.

*Report of the Wise Persons Group on the future of the Single European Sky*, <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2019-04-report-of-the-wise-persons-group-on-the-future-of-the-single-european-sky.pdf> (4.2019).

*Single European Sky, Report of the high-level group*, European Commission, Luxembourg 2000.  
Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011.

## Streszczenie

Od ponad 20 lat w instytucjach Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich trwają prace nad utworzeniem jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) – ambitnego programu modernizacji systemu zarządzania ruchem lotniczym (ATM). Przesłanką do zainicjowania w 2000 r. działań legislacyjnych i badawczo-rozwojowych w tej dziedzinie było zmniejszenie istniejącego rozdrobnienia sektora ATM pomiędzy państwami, cywilnymi i wojskowymi instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej oraz stosowanymi systemami technicznymi. Podjęcie przez Komisję Europejską inicjatywy SES oznaczało włączenie problematyki ATM do zakresu polityki lotniczej Unii Europejskiej. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie dotychczasowych postępów w tworzeniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w obliczu problemów wynikających głównie ze specyficznego, ponadnarodowego charakteru Unii. Autor przeanalizował zachodzące zmiany priorytetów inicjatywy SES, a także niepowodzenia, jakie napotkano podczas realizacji celów politycznych tego złożonego przedsięwzięcia, które zadecyduje o przyszłości zarządzania ruchem lotniczym w Europie.

*Słowa kluczowe:* polityka lotnicza UE, jednolita europejska przestrzeń powietrzna, zarządzanie ruchem lotniczym

## **AIR TRAFFIC MANAGEMENT IN THE AVIATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION**

### Summary

For over two decades, the European Union and its Member States have been working towards a creation of the Single European Sky (SES), which is an ambitious programme to upgrade the air traffic management (ATM) system. The rationale behind initiating legislation and research and development activities in this field in 2000 was to reduce the existing fragmentation of the ATM sector between States, civil and military air navigation service providers and technical systems in use. Consequently, the launch of the SES initiative by the European Commission caused that issues of the ATM were incorporated into the scope of the EU aviation policy. The aim of this article is to present the progress made so far in the creation of the Single European Sky, given the issues resulting mainly from supranational character of the EU actions. The author analysed the ongoing changes in the priorities of the SES initiative, as well as the failures encountered in meeting the political goals of this complex endeavour, which will determine the future of the air traffic management in Europe.

*Keywords:* EU aviation policy, the Single European Sky, air traffic management