**UZASADNIENIE**

I. Cel wydania rozporządzenia

Niniejsze rozporządzenie stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 3 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1970), zwanej dalej „ustawą – Prawo lotnicze”.

Przedmiotowe rozporządzenie ma na celu wprowadzenie do polskiego porządku prawnego wymagań Europejskiej Organizacji do Spraw Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (EUROCONTROL) określonych w zaktualizowanych wersjach dokumentów regulujących zagadnienia związane z ustalaniem opłat trasowych:

1) Warunków stosowania systemu opłat trasowych oraz warunków uiszczania należności;

2) Zasad ustalania podstawy kosztowej dla opłat trasowych i obliczania stawek jednostkowych.

Aktualizacja ww. dokumentów EUROCONTROL dokonana w listopadzie 2019 r. podyktowana była zmianami w prawie Unii Europejskiej w związku z wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2019/317 z dnia 11 lutego 2019 r. ustanawiającego system skuteczności działania i opłat w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz uchylającego rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 390/2013 i (UE) nr 391/2013 (Dz. Urz. UE L 56 z 25.02.2019, str. 1), zwanego dalej „rozporządzeniem 2019/317”.

Wprowadzane do stosowania dokumenty EUROCONTROL są ustanawiane przez rozszerzoną Stałą Komisję do spraw Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej, utworzoną na podstawie art 1 ust. 3 Umowy Wielostronnej w sprawie opłat trasowych sporządzonej w Brukseli dnia 12 lutego 1981 r. (Dz. U. z 2006 r. poz. 1725), w związku z art. 1 ust. 2 Międzynarodowej Konwencji o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej EUROCONTROL sporządzonej w Brukseli 13 grudnia 1960 r., zmienionej Protokołem dodatkowym z dnia 6 lipca 1970 r., Protokołem z dnia 21 listopada 1978 r., w całości zmienionej Protokołem z dnia 12 lutego 1981 r. (Dz. U. z 2006 r. poz. 1723). Uprawnienie Stałej Komisji do spraw Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej w tym zakresie wynika z art. 3 ust. 2 wspomnianej powyżej Umowy Wielostronnej. Rzeczpospolita Polska jako członek EUROCONTROL jest zobowiązana do implementacji ww. dokumentów, a także skutecznego zapewnienia ich przestrzegania.

Należy wskazać, że wprowadzane wymagania EUROCONTROL w znacznej mierze stosuje się już aktualnie na mocy przepisów Unii Europejskiej, niemniej przepisy EUROCONTROL mają bardziej szczegółowy charakter i często doprecyzowują przepisy unijne.

Przedmiotowe dokumenty EUROCONTROL regulują przede wszystkim kwestie ustalania opłat trasowych, będących jednym z dwóch rodzajów opłat nawigacyjnych, określają kategorie kosztów, które należy zidentyfikować w trakcie prac nad podstawą kosztową tych opłat, jak również określają wymogi sprawozdawcze dla prezentacji ww. kosztów, a także opisują możliwe do zastosowania metody rozliczania różnicy powstałej w wyniku przeszacowania lub niedoszacowania kosztów zapewnianych służb. Za pomocą ww. dokumentów wprowadza się również specjalistyczną terminologię w zakresie kategoryzacji kosztów i ich kalkulacji w ramach systemu EUROCONTROL. Wymagania te opisują, jakie kategorie kosztów należy uwzględnić w poszczególnych grupach kosztów (kosztów poszczególnych rodzajów służb żeglugi powietrznej oraz w poszczególnych grupach kosztów rodzajowych) oraz określają, w jaki sposób ustalana jest regionalna administracyjna stawka jednostkowa, która stanowi jednostkowy koszt obsługi wielostronnego systemu opłat trasowych przez Centralne Biuro Opłat Trasowych (CRCO EUROCONTROL). Wprowadzają one również uregulowania dotyczące terminów i sposobu regulowania przez przewoźników lotniczych należności z tytułu opłat trasowych wobec CRCO EUROCONTROL.

Do systemu opłat trasowych EUROCONTROL należą także państwa spoza Unii Europejskiej/Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w związku z czym wprowadzane niniejszym rozporządzeniem wymagania międzynarodowe określają dwa alternatywne sposoby ustanawiania podstawy kosztowej opłat trasowych. Pierwszy wiążący wszystkie państwa Unii Europejskiej/Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w tym Rzeczpospolitą Polską, oraz alternatywny system, z którego mogą korzystać państwa będące członkami wielostronnego systemu opłat trasowych niebędące członkami Unii Europejskiej/Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Niektóre z przepisów EUROCONTROL pozostawiają „Umawiającym się Państwom” ograniczoną dowolność ich stosowania. W konsekwencji koniecznym jest doprecyzowanie niektórych przepisów w przedmiotowym rozporządzeniu.

Przepisy rozporządzenia wprowadzają do polskiego porządku prawnego wymagania międzynarodowe określone w dokumentach EUROCONTROL, a także wskazują, w jaki sposób należy realizować postanowienia zawarte w tych dokumentach, które wymagają podjęcia przez Państwa – Strony Umowy Wielostronnej ich suwerennej decyzji. Przepisy rozporządzenia precyzują także organy właściwe do realizacji określonych w tych dokumentach obowiązków.

Znaczna część przepisów niniejszego rozporządzenia jest tożsama z obowiązującymi dotychczas przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań EUROCONTROL w zakresie przepisów systemu opłat trasowych (Dz. U. poz. 1229).

II. Zakres regulacji

W § 2 wprowadzono wykorzystywane w treści rozporządzenia skróty dotyczące: rozporządzenia 2019/317, FIR Warszawa, instytucji, planu skuteczności działania, Prezesa Urzędu oraz ustawy.

Zgodnie z pkt 1.2.1 Zasad ustalania podstawy kosztowej dla opłat trasowych i obliczania stawek jednostkowych, Umawiające się Państwa ustanawiają strefy pobierania opłat trasowych w przestrzeni powietrznej wchodzącej w obszar ich odpowiedzialności.

W § 3 projektu wprowadzono odesłanie do przepisów wydanych na podstawie art. 130g ustawy – Prawo lotnicze, który stanowi upoważnienie ustawowe do określenia, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw transportu stref pobierania opłat trasowych. Zgodnie z wydanym na podstawie tego upoważnienia ustawowego rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 września 2020 r. w sprawie opłat nawigacyjnych i stref ich pobierania (Dz. U. poz. 1692) strefę pobierania opłat trasowych stanowi FIR Warszawa, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 121 ust. 5 pkt 1 ustawy.

Mając na uwadze, że w Warunkach stosowania systemu opłat trasowych oraz warunkach uiszczania należności znajdują się liczne nawiązania do okresu odniesienia, w § 4 projektu wskazano, że czas trwania okresów odniesienia dla systemu skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej określa art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2019/317, zgodnie z którym trzeci okres odniesienia obejmuje lata kalendarzowe 2020–2024 włącznie, natomiast każdy kolejny okres odniesienia obejmuje pięć lat kalendarzowych.

Przepisy § 5 i § 7 projektu określają walutę stosowaną przy obliczaniu stawek jednostkowych opłat trasowych, a także podstawy kosztowej tych opłat. Zgodnie z przyjętymi zasadami podstawa kosztowa jest określana w złotych polskich, chyba że Rzeczpospolita Polska utworzy wspólną strefę pobierania opłat trasowych, co zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 130g ustawy – Prawo lotnicze, tj. rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 28 września 2020 r. w sprawie opłat nawigacyjnych i stref ich pobierania (Dz. U. poz. 1692) może mieć miejsce na podstawie wiążącej Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej dotyczącej utworzenia funkcjonalnego bloku przestrzeni powietrznej. W takiej sytuacji koszty służb trasowych Rzeczypospolitej Polskiej uwzględniane w podstawie kosztowej dla funkcjonalnego bloku przestrzeni powietrznej są przeliczane na euro lub inną walutę, w której obliczana jest stawka jednostkowa dla wspólnej strefy pobierania opłat. Stosowana waluta, która zgodnie z przepisami unijnymi musi być walutą euro albo jedną z walut umawiających się państw, podlega notyfikacji do EUROCONTROL, w ramach realizacji obowiązku określonego w art. 25 ust. 4 rozporządzenia 2019/317. Powyższe jest związane z pkt 1.4.2 oraz pkt 1.4.3 Zasad ustalania podstawy kosztowej dla opłat trasowych i obliczania stawek jednostkowych. W § 7 ust. 2 projektu wskazano także, że przeliczeniu ze złotych na euro, o którym mowa w § 7 ust. 1 projektu, nie podlega regionalna administracyjna stawka jednostkowa (stanowiąca wynagrodzenie za obsługę Wielostronnego systemu opłat trasowych przez CRCO EUROCONTROL), gdyż stawka ta jest wyrażana bezpośrednio w euro i jest doliczana do krajowej stawki jednostkowej. Przepis § 5 ust. 2 projektu wprowadza odesłanie do art. 22 ust. 3 rozporządzenia 2019/317, natomiast przepis § 5 ust. 3 projektu wskazuje na obowiązek notyfikacji waluty do EUROCONTROL, polegający na przekazaniu informacji, o której mowa powyżej, zgodnie z art. 25 ust. 4 rozporządzenia 2019/317.

Zgodnie z § 6 projektu przekazywanie informacji dotyczących podstaw kosztowych opłat trasowych Komisji Europejskiej i Europejskiej Organizacji do Spraw Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (EUROCONTROL) odbywa się zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 130g ustawy – Prawo lotnicze. Podobnie w odniesieniu do przeprowadzania konsultacji z przedstawicielami użytkowników przestrzeni powietrznej, kwestie te określone są w rozporządzeniu 2019/317. W prawie krajowym doprecyzowanie kwestii przeprowadzania konsultacji znajduje się w rozporządzeniu wydanym na podstawie art 130g ustawy – Prawo lotnicze. Jako że zgodnie z pkt 1.5 Zasad ustalania podstawy kosztowej dla opłat trasowych i obliczania stawek jednostkowych „Umawiające się Państwo” zapewnia przeprowadzanie regularnych konsultacji w sprawie polityki pobierania opłat z przedstawicielami użytkowników przestrzeni powietrznej oraz organizuje wymianę informacji na temat podstaw kosztowych opłat trasowych, planowanych inwestycji i przewidywanego ruchu z przedstawicielami użytkowników przestrzeni powietrznej, przedmiotowe rozporządzenie w § 11 odsyła do odpowiednich przepisów prawa unijnego i krajowego regulujących kwestie konsultacji z przedstawicielami użytkowników przestrzeni powietrznej.

Przepis § 8 projektu określa, że stawki jednostkowe opłat trasowych są ustalane na dany rok kalendarzowy.

Przepis § 9 projektu dotyczy zwolnień z opłat trasowych dla FIR Warszawa, wprowadzając odesłanie do art. 130 ust. 6 ustawy – Prawo lotnicze. W odniesieniu natomiast do pkt 3.6 akapit trzeci Zasad ustalania podstawy kosztowej dla opłat trasowych i obliczania stawek jednostkowych w § 10 projektu wskazano, że w Rzeczpospolitej Polskiej refundacja kosztów o których mowa w art. 130 ust. 7 ustawy, poniesionych przez instytucje z tytułu zapewniania trasowych służb żeglugi powietrznej dla lotów zwolnionych z opłat trasowych, następuje na wniosek, o którym mowa w art. 130 ust. 7a ustawy, oraz zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 130 ust. 8 ustawy.

Przepis § 12 projektu dotyczy publikacji sprawozdań instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Zgodnie z pkt 2.1.2 Zasad ustalania podstawy kosztowej dla opłat trasowych i obliczania stawek jednostkowych każda instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej jest obowiązana do publikacji sprawozdania finansowego. Przedmiotowy obowiązek wynika wprost z prawa unijnego (rozporządzenie (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb żeglugi powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004, str. 10, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 31). Na szczeblu krajowym zasady publikacji sprawozdań finansowych określają przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217). Dodatkowo w art. 128a ustawy – Prawo lotnicze znajduje się wymóg, zgodnie z którym instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej jest obowiązana do przedłożenia Prezesowi Urzędu, w celu publikacji w Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego, swojego sprawozdania z działalności wraz z wynikami finansowymi, chyba że wyniki finansowe – zgodnie z odrębnymi przepisami – publikowane są osobno.

Zasady ustalania podstawy kosztowej dla opłat trasowych i obliczania stawek jednostkowych zakładają, zgodnie z prawem europejskim, w stosunku do instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, a także w stosunku do użytkowników przestrzeni powietrznej, możliwość stosowania systemu zachęt. W stosunku do instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej stosuje się w Rzeczypospolitej Polskiej system zachęt zgodny z rozporządzeniem 2019/317. W stosunku do instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, które otrzymały zezwolenie na zapewnianie tych służb bez certyfikacji, zgodnie z § 15 projektu możliwe jest wyłączenie tych instytucji z podziału ryzyka, o którym mowa w art. 27 ust. 7 rozporządzenia 2019/317. Wyłączenie to odbywa się przez odpowiedni zapis w planie skuteczności działania służb żeglugi powietrznej, sporządzanym zgodnie z przepisami rozporządzenia 2019/317. Aktualnie w Rzeczypospolitej Polskiej brak jest jednak takich instytucji. W odniesieniu do systemu zachęt w stosunku do użytkowników przestrzeni powietrznej umożliwia się jego wprowadzenie na wniosek instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego. Zgodnie z przepisami rozporządzenia 2019/317 powyższy system zachęt stanowi tzw. modulację opłat, o których mowa w art. 32 tego rozporządzenia. Zgodnie z § 16 ust. 2 projektu propozycja systemu zachęt przed złożeniem jej do zatwierdzenia Prezesowi Urzędu musi, ze względu na jego wpływ na opłaty za trasowe służby żeglugi powietrznej, zostać skonsultowana z przedstawicielami użytkowników przestrzeni powietrznej. Konsultacje propozycji systemu zachęt przeprowadza się zgodnie z art. 32 ust. 2 rozporządzenia 2019/317. System zachęt po jego zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu jest publikowany w Zbiorze Informacji Lotniczych (AIP Polska) oraz w Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Zgodnie z § 17 projektu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie stosuje się przepisów pkt 3.8 Zasad ustalania podstawy kosztowej dla opłat trasowych i obliczania stawek jednostkowych dotyczących państw o wysokiej inflacji.

Zgodnie z § 18 projektu, funkcje „Umawiającego się Państwa”, o których mowa w pkt 2.1, 2.3.4.1, 2.3.4.2 akapit pierwszy, 3.3.4.4, 3.3.5, 3.4.2 akapit drugi i trzeci Zasad ustalania podstawy kosztowej dla opłat trasowych i obliczania stawek jednostkowych wykonuje Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. W części wynika to wprost z przepisów rozporządzenia 2019/317, w którym wskazuje się, iż zadania te wykonuje krajowy organ nadzoru, którego funkcję w Rzeczypospolitej Polskiej pełni Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Projektowane rozporządzenie zastąpi dotychczas obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań EUROCONTROL w zakresie systemu opłat trasowych.

Projekt nie wymaga wprowadzenia przepisów przejściowych lub dostosowujących, ponieważ znaczna część przepisów niniejszego rozporządzenia jest tożsama z przepisami dotychczas obowiązującego rozporządzenia, a ponadto wprowadzane przepisy EUROCONTROL są zbieżne ze stosowanymi bezpośrednio przepisami rozporządzenia 2019/317.

Ze względu na konieczność jak najszybszego dostosowania prawa polskiego do zmienionych wymagań międzynarodowych, które Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana stosować od stycznia 2020 r., a także w związku z faktem, iż wprowadzane przepisy EUROCONTROL w znacznym stopniu są tożsame z przepisami rozporządzenia 2019/317, które stosuje się bezpośrednio i które już aktualnie obowiązuje polskie podmioty, oraz uwzględniając, że wprowadzane wymagania w praktyce są już aktualnie uwzględniane w działalności podmiotów, na które wpływ będzie miało projektowane rozporządzenie, przewiduje się, że rozporządzenie wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Wejście rozporządzenia w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia jest uzasadnione ważnym interesem państwa, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

III. Informacje związane z procedowaniem projektu

W związku z art 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305.) projektodawca nie przewiduje, aby projektowane przepisy miały wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych.

Regulacje zawarte w projektowanym rozporządzeniu nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), zatem nie podlega ono notyfikacji.

Projekt rozporządzenia nie wymaga przestawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz stosownie do postanowień § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) – projekt rozporządzenia zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.