



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 20.12.2007
COM(2007) 845 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

**Πρώτη έκθεση για την εφαρμογή της νομοθεσίας του ενιαίου ουρανού:
επιτεύγματα και μελλοντική πορεία**

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Πρώτη έκθεση για την εφαρμογή της νομοθεσίας του ενιαίου ουρανού: επιτεύγματα και μελλοντική πορεία

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πρωτοβουλία για τον ενιαίο ουρανό άρχισε το 2000 μετά από σοβαρές καθυστερήσεις κατά τη διάρκεια του 1999. Συστάθηκε Ομάδα Υψηλού Επιπέδου και, με βάση τις συστάσεις που διατύπωσε στην έκθεσή της, η Επιτροπή υπέβαλε στα τέλη του 2001 νομοθετική δέσμη, η οποία εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τον Μάρτιο του 2004 και άρχισε να ισχύει ένα μήνα αργότερα.

Η εν λόγω νομοθετική δέσμη περιλάμβανε τέσσερις συνιστώσες: έναν κανονισμό που καθόριζε το πλαίσιο δημιουργίας του ενιαίου ευρωπαϊκού ουρανού ('κανονισμός-πλαίσιο')¹, έναν κανονισμό που καθόριζε κοινές απαιτήσεις για την παροχή αεροναυτιλιακών υπηρεσιών ('κανονισμός για την παροχή υπηρεσιών')², έναν κανονισμό για την οργάνωση και τη χρήση του εναερίου χώρου στον ενιαίο ευρωπαϊκό ουρανό ('κανονισμός για τον εναέριο χώρο')³ και έναν κανονισμό για τη διαλειτουργικότητα του ευρωπαϊκού δικτύου διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας ('κανονισμός για τη διαλειτουργικότητα')⁴.

Σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφος 2 του κανονισμού-πλαισίου, η Επιτροπή πρέπει να επανεξετάσει την εφαρμογή της νομοθεσίας του ενιαίου ουρανού και να υποβάλλει κατά περιόδους έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Οι εκθέσεις πρέπει να περιέχουν αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που σημειώθηκαν από την εφαρμογή της νομοθεσίας, καθώς και πληροφορίες για τις εξελίξεις στον συγκεκριμένο τομέα, ως προς τους στόχους που είχαν τεθεί αρχικά και με βάση τις μελλοντικές ανάγκες.

Η παρούσα είναι η πρώτη έκθεση για την πρόοδο της εφαρμογής και παρουσιάζει τις απόψεις της Επιτροπής σχετικά με την αναγκαιότητα μελλοντικής ανάπτυξης του ενιαίου ουρανού.

Η έκθεση περιλαμβάνει επίσης πολλές από τις συστάσεις της δεύτερης Ομάδας Υψηλού Επιπέδου (ΟΥΕ), η οποία συγκλήθηκε από τον Αντιπρόεδρο κ. Barrot με σκοπό να εξετάσει το μελλοντικό κανονιστικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής αεροπορίας και υπέβαλε την έκθεσή της τον Ιούλιο του 2007.

¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 549/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2004, για τη χάραξη του πλαισίου για τη δημιουργία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, ΕΕ L 96 της 31.3.2004, σ 1.

² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 550/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2004, σχετικά με την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, ΕΕ L 96 της 31.3.2004, σ. 10.

³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 551/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2004, για την οργάνωση και τη χρήση του εναερίου χώρου στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, ΕΕ L 96 της 31.3.2004, σ. 20.

⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 552/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2004, σχετικά με τη διαλειτουργικότητα του ευρωπαϊκού δικτύου διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας, ΕΕ L 96 της 31.3.2004, σ. 26.

2. ΑΝΑΓΚΑΙΟΣ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΕΝΑΕΡΙΑΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ (ATM)

2.1. Ιστορικό

Η κοινοτική πολιτική αερομεταφορών είναι μια ιστορία γεμάτη επιτυχίες. Η ελευθέρωση των αερομεταφορών επέφερε μείωση στις τιμές των εισιτηρίων και αύξησε τις δυνατότητες επιλογής των επιβατών. Η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η δραστήρια πολιτική γειτονίας επεκτείνουν την ευρωπαϊκή αγορά αερομεταφορών σε τριάντα επτά χώρες με 500 εκατομμύρια κατοίκους. Η αεροπορία πρέπει όμως ταυτόχρονα να αντιμετωπίσει την αυξανόμενη πίεση από τις μεταβαλλόμενες κοινωνικές ανάγκες και να ανταποκριθεί στις όλο και μεγαλύτερες ανησυχίες για τις επιπτώσεις της στο περιβάλλον. Ένας ανταγωνιστικός και βιώσιμος κλάδος αερομεταφορών χρειάζεται σύστημα διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας (ATM) υψηλών επιδόσεων.

Η ATM αποτελεί, μαζί με τους αερολιμένες, την υποδομή των αερομεταφορών. Η υποδομή αυτή θα έλθει αντιμέτωπη με πολύ σημαντική αύξηση της κίνησης έως το 2020. Η γήρανση τεχνολογιών και συστημάτων θα οδηγήσει αναπόφευκτα σε πρόβλημα χωρητικότητας και σε όξυνση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των αερομεταφορών, εάν ο κλάδος δεν μπορέσει να κάνει ένα ποιοτικό τεχνολογικό άλμα. Ήδη, διαταραχές όπως οι καθυστερήσεις αεροσκαφών, οι οποίες προκαλούνται από κακές καιρικές συνθήκες ή κάποιο ατύχημα, έχουν σημαντικά πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα σε ολόκληρο το σύστημα και δείχνουν πόσο αλληλοσυνδέονται οι αερομεταφορές στην Ευρώπη.

Η προβλεπόμενη αύξηση της εναέριας κυκλοφορίας απαιτεί διαρθρωτικό και τεχνολογικό εκσυγχρονισμό, μέρος του οποίου πρέπει να αποτελέσει ολόκληρος ο τομέας της ATM στην Ευρώπη. Η δυναμική της διεργασίας αυτής σε συνδυασμό με τη συνεχή αύξηση της εναέριας κυκλοφορίας θα διατηρήσουν την ATM ως μεγάλο και ελκυστικό εργοδότη.

2.2. Τα σημερινά όρια της ATM

Μόνον η διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας μπορεί να εξασφαλίσει τον ανά πάσα στιγμή ασφαλή διαχωρισμό μεταξύ ταχύτατα ιπτάμενων αεροσκαφών και την πρόσβαση στο δίκτυο ATM. Ο ελεγκτής εναέριας κυκλοφορίας γνωρίζει τα σημεία συμφόρησης και τις επικίνδυνες διασταυρώσεις στον εναέριο χώρο της Ευρώπης και τις αντίστοιχες διαδικασίες μετριασμού του προβλήματος που χρειάζονται μέσα σε ένα πολύπλοκο δίκτυο διαδρομών.

Η ATM είναι ένα φυσικό μονοπώλιο και δικαιούται, εν γένει, να ανακτά όλο το κόστος από τους χρήστες του εναερίου χώρου, ανεξάρτητα από την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας. Αυτή η αρχή ανάκτησης του κόστους δεν προσφέρει επαρκή κίνητρα για τη βελτίωση της ποιότητας και της αποδοτικότητας της εξυπηρέτησης και για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος.

Οι αερομεταφορές 'ωρίμασαν' και αναπτύχθηκαν με ταχύ ρυθμό στις δεκαετίες του '50 και του '60 μέσα σε ένα περιβάλλον εξ ολοκλήρου κρατικά ελεγχόμενο, το οποίο συμβόλιζε την εθνική κυριαρχία. Από τη δεκαετία του '70 και μετά άρχισε η τάση να αναθέτουν τα κράτη στον κλάδο μη κυβερνητικές αεροπορικές δραστηριότητες, διατηρώντας όμως τις κανονιστικές δομές όμως της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας υπό διακυβερνητικές ρυθμίσεις.

Σύμφωνα με την Ομάδα Υψηλού Επιπέδου του 2007 και την Επιτροπή Επανεξέτασης των Επιδόσεων (PRC) του Eurocontrol, η διακυβερνητική προσέγγιση δεν είναι δυνατόν να εξασφαλίσει ισότιμους όρους, διότι η εφαρμογή των κανόνων θα εξαρτάται από τη θέληση των κρατών και δεν θα επιβάλλεται ομοιόμορφα. Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών, αρχών, αεροπορικών εταιρειών και παρόχων αεροναυτιλιακών υπηρεσιών είναι ασαφής. Η διακυβερνητική λήψη αποφάσεων μπορεί να αποβεί αργή και ανεπαρκής και να παρουσιάσει δυσχέρειες στην αντιμετώπιση του κατακερματισμού του συστήματος κατά μήκος των εθνικών συνόρων. Συνεπώς, είναι αναγκαίο να καταστεί η Κοινότητα κινητήρια δύναμη της ATM.

Η ATM στην Ευρώπη χαρακτηρίζεται από μεγάλο κατακερματισμό, ο οποίος οδηγεί σε υψηλότερο πρόσθετο κόστος για τους χρήστες του εναερίου χώρου· οδηγεί σε άσκοπη επιμήκυνση της πτήσης με αποτέλεσμα περισσότερες επιπτώσεις στο περιβάλλον· επιβραδύνει την εισαγωγή νέων τεχνολογιών και διαδικασιών· και μειώνει την επακόλουθη βελτίωση της απόδοσης. Εμποδίζει επίσης τον κλάδο της ATM να αναπτύξει οικονομίες κλίμακας, οδηγεί σε αναντίστοιχο μέγεθος των "καθ'οδόν" κέντρων και σε άσκοπη εγκατάσταση μη τυποποιημένων συστημάτων με ανάλογο κόστος συντήρησής τους. Εκτιμάται ότι, εάν μειωθεί ο κατακερματισμός, είναι δυνατόν να επιτευχθεί εξοικονόμηση της τάξεως των 2 δις ευρώ ανά έτος⁵.

Το σημερινό ευρωπαϊκό δίκτυο διαδρομών εξακολουθεί να είναι ένα μωσαϊκό από εθνικές διαδρομές, το οποίο καθιστά το δίκτυο διαδρομών των ενδοκοινοτικών πτήσεων κατά 15% περίπου λιγότερο αποδοτικό ως προς τις πτήσεις εσωτερικού και δεν συμβαδίζει πάντα με τις ανάγκες κίνησης στην Ευρώπη. Οι διαθέσιμες συντομότερες διαδρομές δεν αξιοποιούνται όπως πρέπει λόγω έλλειψης επακριβών πληροφοριών σε πραγματικό χρόνο⁶. Αυτό οδηγεί σε περιττό πρόσθετο οικονομικό βάρος για τις αεροπορικές εταιρείες ύψους περίπου 1,4 δις ευρώ και περιβαλλοντικού φόρτου 4, 8 εκατομμυρίων τόνων CO₂ ανά έτος.

Η αγορά παροχής αεροναυτιλιακών υπηρεσιών, η οποία εκτιμάται ότι αντιπροσωπεύει αξία 8 δις ευρώ, αποτελείται από πληθώρα τμημάτων κατά μήκος των συνόρων. Ενώ τα εμπόδια αίρονται προοδευτικά σε άλλους κλάδους, στην αεροναυτιλία υπάρχουν είκοσι επτά εθνικοί πάροχοι αεροναυτιλιακών υπηρεσιών με ισάριθμες διαφορετικές διαδικασίες, εξοπλισμό, επιχειρησιακές προσεγγίσεις και γενικά έξοδα. Από επιχειρησιακή άποψη, δέκα κέντρα ελέγχου περιοχής θα μπορούσαν να υποκαταστήσουν τα πενήντα που υπάρχουν σήμερα⁷. Η ολοκλήρωση της παροχής αεροναυτιλιακών υπηρεσιών βάσει μεγαλύτερων οντοτήτων στο πλαίσιο των λειτουργικών τμημάτων εναερίου χώρου θα συνέβαλε αισθητά στην επίτευξη καλύτερης σχέσης κόστους/αποτελέσματος.

Παρά την εν γένει τεχνολογική πρόοδο στην αεροπορία, ο έλεγχος της εναέριας κυκλοφορίας (ATC) εξακολουθεί να έχει ουσιαστικά βιοτεχνικό χαρακτήρα. Ενώ οι θάλαμοι διακυβέρνησης έχουν αυτοματοποιηθεί, τα συστήματα ATC δεν έχουν εξελιχθεί και οι μέθοδοι εργασίας του ελεγκτή ουσιαστικά έχουν παραμείνει αμετάβλητες. Η αύξηση της κυκλοφορίας αντιμετωπίζεται κυρίως με το άνοιγμα νέων 'τομέων' με αντίστοιχη αύξηση προσωπικού και κόστους. Καθώς η προσέγγιση αυτή φθάνει στα όριά της, θα οδηγήσει τα

⁵ Επιτροπή Επανεξέτασης των Επιδόσεων (EEE), Δεκέμβριος 2006, Αξιολόγηση του αντικτύπου του ΕΕΟ στις επιδόσεις της ATM, σ. 24.

⁶ ΕΕΕ, 2007, εκτίμηση της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας στην Ευρώπη το 2006, Eurocontrol, σ. 51 και εντεύθεν.

⁷ Οι ΗΠΑ επιτυγχάνουν διπλασιασμό της κυκλοφορίας με 20 καθ'οδόν κέντρα, τα οποία πρόκειται να μειώσουν.

επόμενα 5 έως 10 χρόνια σε αδιέξοδο εάν δεν ληφθούν ριζικά μέτρα για να επιταχυνθεί η τεχνολογική καινοτομία.

3. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΟΥΡΑΝΟΥ

Με την έκδοση της νομοθεσίας του ενιαίου ευρωπαϊκού ουρανού (ΕΕΟ) η διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας υπόκειται στην κοινοτική αρμοδιότητα και θεσπίστηκε σταθερή νομική βάση, η οποία καλύπτει ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων. Μέσα στα τρία χρόνια από την έναρξη ισχύος της νομοθεσίας, ορισμένες από αυτές τις δραστηριότητες σημείωσαν επιτυχία, άλλες δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί και άλλες σημείωσαν μικρή πρόοδο. Επιπλέον, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εφαρμογής και συνεπεία του μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος, εντοπίστηκαν ορισμένες αδυναμίες στην ισχύουσα νομοθεσία.

3.1. Επιτυχίες

α) Νομικό και θεσμικό πλαίσιο για τον ενιαίο ουρανό

Η πρώτη προτεραιότητα για τον ΕΕΟ ήταν να διαμορφωθεί θεσμικό πλαίσιο για την ανάληψη κοινοτικής δράσης. Το πλαίσιο αυτό προβλέπει δομή σύμπραξης όλων των ενδιαφερομένων μερών:

- η επιτροπή ενιαίου ουρανού μεταφέρει απόψεις στρατηγικού χαρακτήρα από τα κράτη και επικουρεί την Επιτροπή στην έκδοση εκτελεστικής νομοθεσίας (κανόνες εφαρμογής) μέσω της διαδικασίας επιτροπής·
- το συμβουλευτικό όργανο του κλάδου επιτρέπει σε όλους τους ενδιαφερόμενους του κλάδου να εκφέρουν γνώμη για την εφαρμογή·
- αξιοποίηση στην Κοινότητα της συνέργειας με τον Eurocontrol σε θέματα τεχνικής υποστήριξης και ανάπτυξης των κανόνων εφαρμογής.

Εκπροσωπούνται επίσης στην κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων και τα υπουργεία αμύνης.

β) Διαχωρισμός της παροχής υπηρεσιών από την κανονιστική ρύθμιση

Ο διαχωρισμός της παροχής αεροναυτιλιακών υπηρεσιών από την κανονιστική ρύθμισή τους, ακρογωνιαίος λίθος της ασφάλειας πτήσεων, έχει επιτευχθεί και κάθε κράτος μέλος έχει συστήσει εθνική εποπτική αρχή (ΕΕΑ)⁸. Από τις 20 Ιουνίου 2007, οι πάροχοι αεροναυτιλιακών υπηρεσιών υπόκεινται σε πιστοποίηση από τις ΕΕΑ με βάση τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2096/2005 περί καθορισμού κοινών απαιτήσεων για την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας⁹.

γ) Πρόοδος στα θέματα ασφάλειας πτήσεων

⁸ Ένα κράτος μέλος βρίσκεται στο στάδιο ολοκλήρωσης της σύστασης της ΕΕΑ του.

⁹ ΕΕ L 335 της 21.12.2005, σ. 13.

Η ασφάλεια πτήσεων ελήφθη δεόντως υπόψη με την έκδοση κανονισμού¹⁰ για την εποπτεία της ασφάλειας στη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας από τις ΕΕΑ, προκειμένου να συμπληρωθούν οι κοινές απαιτήσεις.

δ) Εναρμόνιση στην αδειοδότηση των ελεγκτών

Εναρμονισμένο επίπεδο επαγγελματικής επάρκειας και βελτιωμένης κινητικότητας των εργαζομένων θα επιτευχθεί με την έκδοση της οδηγίας 2006/23/EK για κοινοτική άδεια ελεγκτή εναέριας κυκλοφορίας¹¹, η οποία θεσπίζει κοινές απαιτήσεις και εκπαίδευση.

ε) Διαφάνεια τελών

Η πλήρης διαφάνεια στη διαμόρφωση των τελών αεροναυτιλιακής εξυπηρέτησης εξασφαλίστηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1794/2006 της Επιτροπής για τον καθορισμό κοινού συστήματος χρέωσης των αεροναυτιλιακών υπηρεσιών,¹² σύμφωνα με τον οποίο απαιτείται δημοσιοποίηση της βάσης του κόστους του παρόχου υπηρεσιών και διαβούλευση με τους χρήστες του εναερίου χώρου.

στ) Επιτεύγματα στην αποτελεσματική χρήση του εναερίου χώρου

Για να διευκολυνθεί η αποτελεσματική χρήση του εναερίου χώρου, η Επιτροπή εξέδωσε κανονισμούς σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για την ευέλικτη χρήση του εναερίου χώρου με σκοπό να βελτιωθεί η πρόσβαση στον στρατιωτικό εναέριο χώρο (2150/2005)¹³ και η κατηγοριοποίηση του ανώτερου εναερίου χώρου (730/2006)¹⁴.

ζ) Επιτάχυνση της καινοτομίας

Εν τω μεταξύ, έγιναν οι πρώτες ενέργειες με σκοπό να επιταχυνθεί η τεχνολογική καινοτομία για να εξασφαλισθεί χωρητικότητα. Η φάση καθορισμού του συστήματος SESAR ξεκίνησε και σημειώνει πρόοδο και η αναπτυξιακή φάση της κοινής επιχείρησης SESAR¹⁵ είναι έτοιμη να αρχίσει την εφαρμογή του Γενικού Προγράμματος την άνοιξη του 2008.

η) Διαλειτουργικός εξοπλισμός

Θεσπίστηκε αποτελεσματικός μηχανισμός διαλειτουργικότητας με σκοπό να εγκρίνονται κανόνες εφαρμογής και να εκπονηθούν κοινοτικές προδιαγραφές για τα τεχνικά συστήματα και την επιχειρησιακή τους χρήση. Ο μηχανισμός θα είναι απαραίτητος για την αποτελεσματική εφαρμογή των προϊόντων του SESAR.

3.2. Σε εξέλιξη

α) Επανεξέταση των επιδόσεων των παρόχων υπηρεσιών

¹⁰ EE L 291 της 9.11.2007, σ. 16

¹¹ EE L 114 της 27.4.2006, σ. 22.

¹² EE L 341 της 7.12.2006, σ. 3.

¹³ EE L 342 της 24.12.2005, σ. 20.

¹⁴ EE L 128 της 16.5.2006, σ. 3.

¹⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 219/2007 του Συμβουλίου, της 27ης Φεβρουαρίου 2007, για τη σύσταση κοινής επιχείρησης για την ανάπτυξη του ευρωπαϊκού συστήματος νέας γενιάς για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας (SESAR), EE L 64 της 2.3.2007, σ. 1.

Ο κανονισμός-πλαίσιο προβλέπει επανεξέταση των επιδόσεων των παρόχων αεροναυτιλιακών υπηρεσιών (ANSP). Η συλλογή δεδομένων θα αρχίσει το 2008, οπότε θα πραγματοποιηθεί και συγκριτική ανάλυση. Αυτό θα αποτελέσει στέρεα βάση για τη μελλοντική ανάπτυξη της πρωτοβουλίας για τον ενιαίο ουρανό.

β) Αμοιβαίος έλεγχος των εποπτικών αρχών

Για να εξασφαλισθεί ενιαίο επίπεδο ασφάλειας πτήσεων και ομοιόμορφη εφαρμογή των κοινών απαιτήσεων, προβλέπεται αμοιβαίος έλεγχος των εθνικών εποπτικών αρχών. Με την ολοκλήρωση της πρώτης περιόδου πιστοποίησης από τις ΕΕΑ τον Ιούλιο του 2007, θα αρχίσει ο αμοιβαίος έλεγχος με τους πρώτους ελέγχους στις αρχές του 2008.

γ) Διαφάνεια χρέωσης

Η πρώτη επανεξέταση με βάση τον κανονισμό για το κοινό σύστημα χρέωσης με σκοπό να εξασφαλισθεί μεγαλύτερη διαφάνεια στον καθορισμό, την επιβολή και την εφαρμογή τελών αεροναυτιλιακών υπηρεσιών θα πραγματοποιηθεί μετά την παράδοση των πρώτων οικονομικών δεδομένων τον Νοέμβριο του 2007. Η διαφάνεια στο συγκεκριμένο πεδίο ανταποκρίνεται στη γενικότερη δέσμευση της Επιτροπής για δίκαιες αρχές χρέωσης στις αερομεταφορές, η οποία αποδεικνύεται με την προτεινόμενη οδηγία για τα αερολιμενικά τέλη¹⁶.

δ) Χάραξη του εναερίου χώρου

Η διαδικασία έκδοσης εντολής προς τον Eurocontrol έχει κινηθεί για ορισμένα σχέδια κανονισμών σχετικών με τον εναέριο χώρο: δημιουργία Ευρωπαϊκής Περιοχής Πληροφοριών Πτήσης Ανώτερου Εναερίου Χώρου (European Upper Flight Information Region (EUIR))· ταξινόμηση του κατώτερου εναερίου χώρου· κοινές απαιτήσεις για το σχεδιασμό των διαδρομών και του τομέα· σημειώνεται αργός ρυθμός προόδου και στα τρία πεδία και η Επιτροπή μελετά εναλλακτικούς μηχανισμούς.

ε) Λειτουργικά τμήματα εναερίου χώρου

Καίριο στοιχείο του ΕΕΟ είναι η χάραξη λειτουργικών τμημάτων εναερίου χώρου (Functional Airspace Blocks (FAB)), τα οποία είχαν προβλεφθεί ως οι μηχανισμοί που θα εξασφαλίσουν μέγιστη χωρητικότητα και απόδοση στο δίκτυο διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας. Ορισμένες πρωτοβουλίες σχετικές με τα FAB βρίσκονται σε εξέλιξη, σημειώνουν όμως αργή πρόοδο λόγω διαφορετικών επιπέδων φιλοδοξίας, διαφορετικών επιπέδων ωριμότητας και διαφορετικών οφελών. Οι περισσότερες πρωτοβουλίες βρίσκονται ακόμη στο στάδιο της 'σκοπιμότητας', μια δε μόνον από αυτές πρόκειται να εισέλθει στη φάση εφαρμογής¹⁷.

3.3. Ανεπαρκής πρόοδος σε καίρια πεδία

Ο ΕΕΟ δεν έχει δώσει ακόμη τα αναμενόμενα αποτελέσματα σε ορισμένα σημαντικά πεδία. Σε γενικές γραμμές, η προσέγγιση FAB δεν παράγει τα επιθυμητά οφέλη ως προς τη

¹⁶ COM(2006) 820 τελικό της 24.01.2007.

¹⁷ Συγκρότηση του ενιαίου ευρωπαϊκού ουρανού από λειτουργικά τμήματα εναερίου χώρου: Ενδιάμεση έκθεση προόδου COM(2007) 101 τελικό.

βελτιωμένη αποτελεσματικότητα των πτήσεων, τη μείωση του κόστους ή την αντιμετώπιση του κατακερματισμού.

Ενώ αναγνωρίζεται ότι η δημιουργία των FAB συνιστά νέα πρόκληση και ότι πάσχει από ιδιαίτερες τεχνικές και οργανωτικές δυσχέρειες, κύριο πρόβλημα εξακολουθεί είναι η κυριαρχία, και μάλιστα οι ευθύνες των κρατών μελών και η αντίστοιχη ευθύνη τους για τον εναέριο χώρο, καθώς και η συμμετοχή του στρατιωτικού τομέα. Οι καινοτόμοι μηχανισμοί, αντί να προωθούνται για την άσκηση της κυριαρχίας, χρησιμοποιούνται ως προπέτασμα από όσους θέλουν να αντισταθούν στη βελτίωση της διασυνοριακής συνεργασίας και ολοκλήρωσης.

Παρά το γεγονός ότι η ισχύουσα νομοθεσία προσφέρει ισχυρά μέσα για τη βελτίωση των επιδόσεων με βάση τα εξής: καθορισμό των παρόχων υπηρεσιών, διαχωρισμό των υπηρεσιών, χρήση οικονομικών κινήτρων, καθορισμό των τελών των χρηστών, αλλαγή στη δομή των διαδρομών, καθορισμό των FAB, εξορθολογισμό των υποδομών¹⁸ κλπ, τα κράτη μέλη δεν τα αξιοποιούν αρκετά για να βελτιώσουν το κόστος ή την επιχειρησιακή απόδοση της παροχής υπηρεσιών.

Σημειώνεται μικρή πρόοδος στη συνολική αποτελεσματικότητα του σχεδιασμού και της χρήσης της ευρωπαϊκής δομής των δρομολογίων, με συνέπεια να μην βελτιώνεται η απόδοση των πτήσεων ή οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

3.4. Νέες προκλήσεις

Περιβάλλον: η επιστήμη θέτει σήμερα στο επίκεντρο της κλιματικής αλλαγής την ανθρώπινη δραστηριότητα. Οι αερομεταφορές, με το 3% των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, δεν συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό ως προς το σύνολο των εκπομπών αυτών στην ΕΕ, το μερίδιό της όμως συνεχώς αυξάνεται. Η κείμενη νομοθεσία για τον ενιαίο ουρανό στην ουσία αγνοεί εν προκειμένω τη συμβολή της ATM. Η βελτίωση της αρχιτεκτονικής του δικτύου και αποτελεσματικότερη χρήση των διαδρομών και των νέων επιχειρησιακών διαδικασιών θα μειώσουν αισθητά τους χρόνους πτήσης, τη χρήση και το κόστος των καυσίμων, με αποτέλεσμα να μειωθούν και οι επιπτώσεις στο περιβάλλον και στην κλιματική αλλαγή. Η μείωση αυτή εκτιμάται σε 4,8 εκατομμύρια τόνους CO₂ ετησίως. Εκτός από τις απευθείας εκπομπές, τα αεροσκάφη επιδρούν στις νεφώσεις (cirrus) και ίσως χρειασθούν μέτρα ελάττωσης της επίδρασης αυτής σε επίπεδο ATM.

Οι **καθυστερήσεις** δεν συνιστούν πλέον την κύρια αιτία της αλλαγής, λόγω της επιβράδυνσης που σημείωσε η ανάπτυξη μετά την 11η Σεπτεμβρίου 2001 και της αύξησης της 'καθ'οδόν' χωρητικότητας του εναερίου χώρου με την καθιέρωση μειωμένων κάθετων διαχωρισμών, το επίπεδο των καθυστερήσεων στην Ευρώπη είναι σήμερα χαμηλό, παρά την αυξημένη κίνηση που σημειώνεται τα πρόσφατα χρόνια. Ωστόσο, με τη συνεχιζόμενη αύξηση της κίνησης το πρόβλημα θα ξαναεμφανισθεί, όπως δείχνουν ήδη οι προβλέψεις για τις καθυστερήσεις το 2008.

Οικονομία: Ο αντίκτυπος της παγκόσμιας αστάθειας στην αγορά ενέργειας είχε ως αποτέλεσμα να αυξηθεί δραματικά το κόστος των καυσίμων· αυτό οδήγησε ιδίως τον αεροπορικό κλάδο να ελέγχει ιδιαίτερα τις δαπάνες του και να βελτιώσει την οικονομική απόδοση του και την αποτελεσματικότητα των πτήσεων. Συνεπώς, η οικονομική ανεπάρκεια

¹⁸ ΕΕΕ, 2006, *Αξιολόγηση του αντικτύπου της πρωτοβουλίας για τον ΕΕΟ στις επιδόσεις της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας*, Βρυξέλλες, σ. iii.

της παροχής αεροναυτιλιακών υπηρεσιών και η αναποτελεσματική εκτέλεση των πτήσεων είναι οι κύριες αιτίες της αλλαγής.

4. ΕΠΙΤΑΧΥΝΣΗ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Η βελτίωση των επιδόσεων του ευρωπαϊκού συστήματος διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας προσκρούει κυρίως στον κατακερματισμό. Η δυσκολία αυτή είναι δυνατόν να υπερνικηθεί μόνον εάν πραγματοποιηθεί η Κοινότητα το πλαίσιο των επιδόσεων, τις κανονιστικές δομές και την έγκαιρη εισαγωγή νέων τεχνολογιών (βλ. ΟΥΕ 1*).

Η μελλοντική στρατηγική εστιάζεται σε μια προσέγγιση βασισμένη στις επιδόσεις, με την οποία θα αντιμετωπισθούν οι ετήσιες ανεπάρκειες και το εξωτερικό περιβαλλοντικό κόστος του υπάρχοντος συστήματος, το οποίο υπολογίζεται σε 3 δις ευρώ ετησίως.

4.1. Εστίαση στη βελτίωση των επιδόσεων

4.1.1. Πλαίσιο που θα ευνοεί τις επιδόσεις

Για να επιτευχθούν οι απαιτούμενες βελτιώσεις στην ασφάλεια πτήσεων, την αποτελεσματικότητα, τη χωρητικότητα και την οικονομική απόδοση, κρίνεται αναγκαίο να ακολουθηθεί μια προσέγγιση **βασισμένη στις επιδόσεις** (βλ. ΟΥΕ 4*) με κατάλληλα κίνητρα και αντிகίνητρα για να προωθηθεί η διαδικασία της αλλαγής. Η προσέγγιση αυτή θα μπορούσε να βασισθεί στον καθορισμό κριτηρίων σύγκλισης του ΕΕΟ σε ευρωπαϊκό επίπεδο και να δίνει τη δυνατότητα στις ΕΕΑ να συμφωνήσουν σε συγκεκριμένους στόχους επιδόσεων και να εποπτεύουν την εφαρμογή τους. Για τον καθορισμό υψηλού επιπέδου κριτηρίων σύγκλισης, την αξιολόγηση των συγκεκριμένων κριτηρίων επιδόσεων και την εποπτεία της εφαρμογής τους από τις ΕΕΑ θα απαιτηθεί ανεξάρτητος 'Φορέας Επανεξέτασης των Επιδόσεων' κοινοτικού επιπέδου.

Στην έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου (ΟΥΕ) (HLG) αναφέρεται ότι οι επιδόσεις της παροχής υπηρεσιών θα μπορούσαν να βελτιωθούν με τη χρήση μηχανισμών της αγοράς για υπηρεσίες μη μονοπωλιακού χαρακτήρα. Τα επιχειρηματικά πλεονεκτήματα αυτών των υπηρεσιών και τα αντίστοιχα κανονιστικά μέτρα εποπτείας πρέπει να αναλυθούν.

Όταν οι υπηρεσίες προσφέρονται υπό συνθήκες εκ φύσεως μονοπωλιακής κατάστασης, η Επιτροπή προτείνει πλήρη χρήση της προσέγγισης με βάση τις επιδόσεις με εποπτεία σε κοινοτικό επίπεδο.

4.1.2. Η αρχιτεκτονική σε ευρωπαϊκή κλίμακα ωφελεί την απόδοση

Οι επιδόσεις του 'Διευρωπαϊκού Δικτύου Διαχείρισης της Εναέριας Κυκλοφορίας' εξαρτώνται από τον τρόπο διαχείρισης των σπανιζόντων πόρων: τροχιόδρομοι, εναέριος χώρος και φάσμα συχνοτήτων. Το πρόβλημα είναι πώς θα διαμορφωθεί το πιο αποτελεσματικό δίκτυο και θα επιτραπούν αποτελεσματικές ροές πληροφοριών για τη βελτίωση της λειτουργίας του δικτύου.

Η υιοθέτηση μιας πραγματικής προσέγγισης δικτύου θα οδηγούσε σε πιθανή εξοικονόμηση τουλάχιστον 6% ή περίπου 50km ανά πτήση. Για να επιτευχθεί αυτή η εξοικονόμηση, πρέπει το δίκτυο να αποβεί αποτελεσματικό με παρακολούθηση των επιδόσεων και καθορισμό

φιλόδοξων στόχων από έναν ανεξάρτητο φορέα επανεξέτασης των επιδόσεων σε κοινοτικό επίπεδο.

Ένας **διαχειριστής του δικτύου**, ο οποίος θα αντιπροσωπεύει όλους τους ενδιαφερομένους του κλάδου, καθώς και τον στρατιωτικό τομέα, πρέπει να είναι υπεύθυνος για τη βελτίωση των διαδρομών και το σχεδιασμό του τομέα από άποψη δικτύου και να αποτελέσει τη σπονδυλική στήλη για την ενίσχυση των κεντρικών υπηρεσιών σχεδιασμού της χωρητικότητας και διαχείρισης της ροής της κυκλοφορίας και τη βέλτιστη χρήση της αερολιμενικής χωρητικότητας, προβλέποντας σαφείς κανόνες για την πρόσβαση στο δίκτυο και την αποτελεσματική χρήση των διαδρομών. Τα τέλη με βάση την βραχύτερη απόσταση δημιουργούν ισχυρά κίνητρα για την αποτελεσματικότητα, την οικονομική απόδοση και τους περιβαλλοντικούς στόχους (βλ. ΟΥΕ 9*). Η δυνητική μείωση των επιζήμιων εκπομπών που μπορεί να επέλθει από τη βελτιστοποίηση των διαδρομών εκτιμάται σε 6 έως 12% των συνολικών εκπομπών των αερομεταφορών.

4.1.3. *Λειτουργικά τμήματα εναερίου χώρου*

Η υιοθέτηση μιας προσέγγισης βασισμένης στις επιδόσεις που θα αποβλέπει στη μείωση του κατακερματισμού και την αύξηση της απόδοσης του συστήματος θα επισπεύσει την ένταξη των αεροναυτιλιακών υπηρεσιών σε FAB, όπου αυτό αρμόζει και είναι συμφέρον. Ενώ αναγνωρίζεται ότι η ένταξη αυτή είναι πολύπλοκη, ο πραγματικός σκόπελος είναι πολιτικής υφής. Η Επιτροπή θα εξετάσει την ιδέα της ΟΥΕ για έναν διαχειριστή του αεροπορικού συστήματος (βλ. ΟΥΕ 5*), ο οποίος θα έχει ως αποστολή να επιδιώξει μεγαλύτερη πολιτική δέσμευση από τα κράτη μέλη και τους ενδιαφερόμενους παράγοντες. Τα κράτη πρέπει να **δεσμευθούν πολιτικά για τη δημιουργία των FAB** το 2010 με σκοπό να τεθούν σε εφαρμογή έως τα τέλη του 2012. Η προτεινόμενη διαχείριση του δικτύου και η κανονιστική ρύθμιση για τις επιδόσεις θα μπορούσαν να βοηθήσουν και στην αξιολόγηση της λειτουργικότητας και της προστιθεμένης αξίας των πρωτοβουλιών για τα FAB από άποψη δικτύου. Θα μελετηθεί η δυνατότητα αξιοποίησης φορέων που ήδη υπάρχουν για να φέρουν σε πέρας αυτές τις δύο αποστολές.

4.1.4. *SESAR – Αντιμετώπιση του προβλήματος της χωρητικότητας*

Το πρόβλημα της χωρητικότητας μπορεί να αντιμετωπισθεί μόνον με τεχνολογική καινοτομία από το πρόγραμμα SESAR, σε απόλυτο συνδυασμό με μέτρα για τη βελτίωση της αερολιμενικής χωρητικότητας (βλ. ΟΥΕ 7*). Η τεχνολογική καινοτομία μπορεί να λειτουργήσει πλήρως μόνον εάν τεθεί τέρμα στον κατακερματισμό του συστήματος. Συνεπώς, ο συγχρονισμός της **ανάπτυξης** και η αποφυγή αλληλεπικαλύψεων στο μελλοντικό σύστημα έχουν ουσιαστική σημασία. Τα εξορθολογιστικά αποτελέσματα του SESAR στο πεδίο της έρευνας & της ανάπτυξης πρέπει να καταστούν εμφανή σε όλη τη διαδικασία. Βραχυσπόμενες πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της χωρητικότητας θα απαιτήσουν ίσως κοινοτικό συντονισμό, προκειμένου να εξασφαλισθεί πραγματική εφαρμογή.

4.2. **Σαφές κανονιστικό περιβάλλον**

Η πολιτική για την ενιαία αγορά προϋποθέτει ομοιογενή νομοθεσία. Οι αλληλεπικαλύψεις με κανονισμούς που πηγάζουν από άλλες δομές πρέπει να εξαλειφθούν. Οι αποσπασματικοί κανονισμοί καθιστούν ασαφή την κατανομή αρμοδιοτήτων και μετατρέπεται σε άσκοπο κόστος για τις εθνικές διοικήσεις.

Η αποτελεσματική χρήση της **κοινοτικής προσέγγισης** για την εκπόνηση **καλύτερων κανονιστικών ρυθμίσεων** (βλ. ΟΥΕ 3*) εξαρτάται από τη στενή συνεργασία μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών και από τη στράτευση των κρατών (βλ. ΟΥΕ 10*) που είναι υπεύθυνα για τον εναέριο χώρο στη διαδικασία της αλλαγής, με ταυτόχρονα μεγαλύτερη εμπλοκή του κλάδου (βλ. ΟΥΕ 2*). Η σύμπραξη αυτή καλύπτει επίσης τον στρατιωτικό τομέα¹⁹ και τη συμμετοχή χωρών μη μελών της ΕΕ μέσω κατάλληλων μηχανισμών. Η ομαλή λειτουργία του τομέα των αερομεταφορών απαιτεί τη δέουσα συμμετοχή των κρατών μελών της ΕΕ στη διαμόρφωση κοινοτικής νομοθεσίας.

Η Επιτροπή ετοιμάζει την **επέκταση της αρμοδιότητας του EASA** σε θέματα αερολιμένων, αεροναυτιλιακών υπηρεσιών και διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας για να καλυφθούν όλοι οι συνιστώσες της αλυσίδας ασφάλειας πτήσεων (βλ. ΟΥΕ 8*). Η αρμοδιότητα θα περιλαμβάνει την ανάπτυξη και τη στήριξη της νομοθεσίας για την ασφάλεια πτήσεων, καθώς και την παρακολούθηση της εφαρμογής της στα κράτη μέλη. Θα σχηματίσει επίσης τη φυσική βάση για την πιστοποίηση και την εποπτεία της ασφάλειας πτήσεων των ευρωπαϊκών υπηρεσιών (παραδείγματος χάριν EGNOS/Galileo).

Κανονιστικές ρυθμίσεις οικονομικού χαρακτήρα και επιδόσεων: οι επιδόσεις αναμένεται ότι θα βελτιωθούν εάν στον μηχανισμό διαμόρφωσης του κόστους εμπλακούν άμεσα οι χρήστες του εναερίου χώρου. Τα φυσικά μονοπώλια θα υπόκεινται σε αναλυτικότερη εξέταση της επενδυτικής πολιτικής τους και της βάσης του κόστους που επιβάλλουν. Αυτή η διαχειριστική δομή, η οποία θα συσταθεί αρχικά σε περιφερειακό επίπεδο, θα συμβάλει στη θεμιτή χρέωση. Όπου υπάρχει δυνατότητα για περισσότερους από έναν παρόχους υπηρεσιών, οι δομές διαχείρισης πρέπει να καθιστούν δυνατό το θεμιτό ανταγωνισμό.

Η κανονιστική ρύθμιση για μια προσέγγιση βασισμένη στις επιδόσεις θα εκπονηθεί σε κοινοτική κλίμακα. Η διεργασία αυτή θα συνίσταται σε: καθορισμό των στόχων σύγκλισης για τον ΕΕΟ, παρακολούθηση εάν οι **συγκεκριμένοι στόχοι επιδόσεων** που θα συμφωνηθούν μεταξύ των παρόχων υπηρεσιών και των ΕΕΑ συμβαδίζουν με τους στόχους σύγκλισης για τον ΕΕΟ και εάν εφαρμόζονται ορθά. Σε περίπτωση που κριθεί ότι οι συγκεκριμένοι στόχοι επιδόσεων δεν συμβαδίζουν, ή δεν επιτυγχάνονται, θα χρειασθεί να προβλεφθούν μέτρα επιβολής σε κοινοτικό επίπεδο.

Τεχνολογία: όσον αφορά την προώθηση της τεχνολογικής καινοτομίας, αναμένεται ότι το 2008 θα υιοθετηθεί το Γενικό Πρόγραμμα του SESAR και θα καταστεί πλήρως επιχειρησιακή η κοινή επιχείρηση SESAR. Ωστόσο, για την εγκατάσταση του συστήματος SESAR θα απαιτηθεί διαφορετική οργάνωση (βλ. ΟΥΕ 5*). Εάν το σημερινό κατακερματισμένο σύστημα διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας συνεχίσει να υπάρχει, θα εξουδετερώσει τις πιθανότητες των νέων τεχνολογιών να βελτιώσουν τις επιδόσεις του συστήματος και θα αυξήσει άσκοπα το οικονομικό βάρος. Θα μελετηθεί επίσης εάν θα ωφελήσει ο διαχωρισμός των υποδομών από την παροχή υπηρεσιών.

Eurocontrol: Η Επιτροπή υποστηρίζει τις συστάσεις που περιέχει η έκθεση της ΟΥΕ σχετικά με την αναμόρφωση του Eurocontrol (βλ. ΟΥΕ 6*) ως προς: το διαχωρισμό συγκεκριμένων καθηκόντων, τη μεταβίβαση των κανονιστικών ρυθμίσεων για την ασφάλεια πτήσεων στον EASA, τη μεγαλύτερη διαφάνεια και την επανεξέταση των επιδόσεων όλων των αποστολών του Eurocontrol και τον ενισχυμένο ρόλο του κλάδου στη διαχείρισή του. Η επικύρωση της

¹⁹ Στην επιτροπή ενιαίου ουρανού μετέχουν δύο εκπρόσωποι ανά κράτος μέλος, 1 πολιτικός και 1 στρατιωτικός.

αναθεωρημένης σύμβασης Eurocontrol θα πραγματοποιηθεί μόνον εφόσον επιτελεσθούν οι αναγκαίες εσωτερικές μεταρρυθμίσεις στον Eurocontrol και θεσπισθεί κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο θα διευκρινίζει τον ρόλο του στην αρχιτεκτονική του ΕΕΟ, καθώς και τη δυνατότητα του Eurocontrol να φέρει σε πέρας ορισμένα καθήκοντα για την Κοινότητα στην υλοποίηση του ΕΕΟ.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι αερομεταφορές βρίσκονται ενώπιον σημαντικών προκλήσεων, των οποίων η επιτυχής αντιμετώπιση θα επιτευχθεί μόνον με συλλογικές προσπάθειες του κλάδου, των κρατών μελών, του στρατιωτικού τομέα, των τρίτων χωρών και των κοινωνικών εταίρων, με πλήρη χρήση των μηχανισμών διαβούλευσης που υπάρχουν. Η Επιτροπή θα διαδραματίσει πλήρως το ρόλο της στη διαδικασία αυτή.

Με βάση την επανεξέταση της εφαρμογής του ΕΕΟ και σύμφωνα με τα συμπεράσματα της επιτροπής επανεξέτασης των επιδόσεων και της ΟΥΕ, η Επιτροπή θα υποβάλει, το δεύτερο τρίμηνο του 2008, συγκεκριμένες προτάσεις για δεύτερη δέσμη μέτρων για τον ενιαίο ουρανό, την επέκταση των αρμοδιοτήτων του EASA και το γενικό πρόγραμμα του SESAR.

* Βλ. παράρτημα

ANNEXE

High Level Group Report

To facilitate cross-reference between the Commission recommendations in Section 4 (Accelerating the Implementation Strategy) and the High Level Group recommendations, the corresponding HLG Recommendation (HLG 1, 2 .. etc) has been identified in the Communication

HLG Recommendation	Subject
HLG 1	EU as driving force in aviation regulation in Europe
HLG 2	Greater responsibilities for industry
HLG 3	Better regulation
HLG4	Drive improved performance
HLG5	Deliver the Single European Sky
HLG 6	Empower and focus Eurocontrol
HLG 7	Address airport capacity
HLG 8	Deliver continuously improving safety
HLG 9	Deliver environmental benefits
HLG 10	Commit member states to deliver

The Executive Summary (below) of the High Level Group Report gives more information

Executive Summary

Vice President Barrot appointed the High Level Group for the Future European Aviation Regulatory Framework in November 2006 in response to strong demand from industry, EU member states and other stakeholders to simplify and increase the effectiveness of the regulatory framework for aviation in Europe. Vice President Barrot asked the High Level Group to present a vision for the development of the aviation regulatory framework - with a particular focus on Air Traffic Management - and to provide a roadmap with practical next steps.

The High Level Group underlines the need for, and indeed urgency of, change in the regulatory framework for aviation in Europe. This is necessary to ensure alignment across the aviation system towards achieving shared objectives.

The High Level Group has faced a set of complex and occasionally conflicting objectives when considering the performance improvement objectives:

- Aviation has a key role to play in achieving the objectives of the Lisbon agenda, in terms of reducing the internal and external cost of mobility within Europe and between Europe

and the rest of the world. Like other transport modes, aviation is an important enabler of economic growth. The aviation sector itself is also a significant source of employment and technological innovation.

- At the same time capacity in the air and on the ground is increasingly scarce, the environmental impact a growing source of concern at the local and international levels, while improving safety becomes ever more challenging with increasing traffic levels.
- Additionally, aviation in Europe faces growing competition from other parts of the world for the market in Europe and the global aviation market. This emphasises the importance of finding cost-effective solutions.

To determine the priorities for change, the High Level Group has reviewed ongoing initiatives to improve the European aviation system such as the Single European Sky (SES) initiative, the inclusion of aviation in the emissions trading scheme, and the Clean Sky programme. It has concluded that **the challenge for Europe is not to embark on new system changes but to focus on accelerating the effective delivery of the existing initiatives and to strengthen the capabilities of the key players to deliver them**. The High Level Group has focused on the **SES initiative in particular**. Improved ATM can play a vital role in increasing capacity and reducing the environmental impact of aviation.

The High Level Group has therefore concentrated on two main themes: **performance** and **governance**. This leads to proposals for clear roles for the European Commission, the member states and the Eurocontrol and EASA organisations, and proposals for concrete actions to address the current and expected bottlenecks in performance. It also leads to proposals to rebalance the governance of the aviation system in Europe to enable industry (airlines, air navigation services providers (ANSFs), airports and manufacturers) to play an appropriate role in influencing decisions that affect them. This focus has been validated by a process of stakeholder (industry, the military, professional staff associations and non-EU member states) consultation.

The High Level Group has followed the European Commission in taking 2020 as the target date for completing the major changes already initiated within Europe, in particular the Single European Sky. However, the High Level Group has targeted 2014 as the date by which its proposals must be implemented to ensure that the European aviation system remains safe, competitive and environmentally responsible. 2013 is the date when the SESAR deployment phase is due to start.

To facilitate the next steps, the High Level Group has outlined a roadmap for change. The roadmap provides for actions that can be started immediately and for putting in place a process of continuous change to respond to market developments. Because 2013 is a critical date, the High Level Group proposes a timely evaluation of its recommendations in 2011 to ensure that the necessary additional actions are taken.

The High Level Group recognises that its proposals represent a major change process challenge. This challenge can only be met if it fully involves the people working in the organisations involved in the change process. The High Level Group therefore urges the European Commission to continue the process of extensive consultation with stakeholders during the decision-making process following on from the High Level Group work. In particular, the High Level Group points to the valuable contribution that can be made by

representatives from professional staff organisations and the need for inclusive social dialogue.

The proposals of the High Level Group can be summarised in the following 10 recommendations:

HLG 1 EU as driving force in aviation regulation in Europe: Fragmentation is a major bottleneck in improving the performance of the European aviation system. As this can only be addressed at the European level, strengthen the role of the European Community and the Community method as the sole vehicle to set the regulation agenda for European aviation by eliminating overlaps between EU and other regulatory processes, ensuring independent structures for regulation and service provision, and ensuring that safety regulatory activities are conducted independently from other forms of regulation. Drive change forward at the strategic level through regular meetings of the European Directors General of Civil Aviation working together with the European Commission, coordinating across the governing bodies of Eurocontrol, EASA and ECAC and creating a more structured dialogue between the EU and non-EU member states. Appoint a senior figure as an ‘Aviation System Coordinator’ to drive forward the necessary actions.

HLG 2 Greater responsibilities for industry: Give more responsibility to industry in line with the liberalisation of the internal market. Involve industry more systematically in the rulemaking process for the aviation system. Realign the governance of service provision functions to give industry greater responsibilities within a harmonised regulatory framework. Make possible competition for contestable activities which can be executed by industry.

HLG 3 Better regulation: Apply the principles of Better Regulation, avoiding over-regulation, and undertaking full impact assessments and consultation. Apply consistent definitions and rationalise existing legislation.

HLG 4 Drive improved performance: Every regulatory intervention should target improving performance within overriding safety objectives. As general principles, set performance improvement objectives, maximise the use of performance incentives and require independent performance reporting. For ATM, adapt the regulatory framework and governance structures to stimulate management to deliver improved performance. Where possible, facilitate the application of market principles by the unbundling and liberalisation of ANSP services. Introduce economic regulation to drive performance improvement in the monopoly elements of ANSP activities.

HLG 5 Deliver the Single European Sky: Accelerate the delivery of the Single European Sky (SES) and SESAR through proactive management and annual progress monitoring and reporting by the European Commission. Translate the SES ambitions into an implementation strategy and plan. Introduce economic regulation for ATM services to ensure that ANSPs are incentivised to achieve converging objectives in Europe and to regulate the monopoly elements of ANSP activities. Address the hurdles to implementing FABs and task the Aviation System Coordinator to facilitate their progress. Strengthen the orientation of the SESAR programme on results, including quick wins, and develop proposals for the pan-European ATM governance structure post the SESAR JU in 2013. Increase the political support for SES and SESAR, including the military stakeholders in European ATM.

HLG 6 Empower and focus Eurocontrol: Empower Eurocontrol to play a key role in delivering the Single European Sky and SESAR objectives within the strategic and regulatory framework set by the EU. Focus its activities on excellent pan European functions and ATM network design, and support to regulation as requested by the European Commission and member states. Transfer the responsibility for safety regulatory activities to EASA. Invite the Eurocontrol governing bodies to give industry an appropriate role in the governance of the pan-European functions and facilitate the unbundling of activities through corporate structures or undertakings where appropriate to allow the Eurocontrol organisation to evolve in line with industry developments while ensuring that the interests of employees are considered. Prepare for the appropriate pan-European ATM governance and operational structures for the post 2013 SESAR deployment phase.

HLG 7 Address airport capacity: Address the forthcoming airport capacity crunch by asking the European Commission to raise the profile of this emerging bottleneck in the European aviation system and point the way forward in terms of reconciling growth and environment goals. Request member states to provide strategies for addressing the airport capacity issue while demanding that airports themselves take greater responsibility for securing the local 'licence to grow'. Enable the European Commission to facilitate progress through the 'Aviation System Coordinator'. Integrate airports more systematically into the total system approach.

HLG 8 Deliver continuously improving safety: Require states to apply safety management principles consistently and, in particular, facilitate the uniform application of 'just culture' principles. Empower EASA as the single EU instrument for aviation safety regulation including airports and ATM, and ensure that EASA is funded and resourced accordingly. Prepare for the SESAR challenge by timely certification processes. Ensure that states' safety oversight is harmonised and that cooperation between national authorities is stimulated to achieve overall higher levels of performance.

HLG 9 Deliver environmental benefits: Building on the three pillars of improved gate-to-gate ATM, cleaner and quieter aircraft, and market oriented solutions, ask the European Commission to develop an integrated environment strategy. Incorporate ambitions from the transport and environment perspectives, enabling Europe to play a leading role in balancing economic, environmental, safety and social impacts.

HLG 10 Commit member states to deliver: Require more systematic implementation of existing commitments by EU member states, in particular the defragmentation targeted by the Single European Sky initiative. States should address inconsistent guidelines for ANSPs, performance shortfalls in oversight, bottlenecks in airport capacity and safety management, and the new challenges of mitigating and adapting to climate change. Encourage regulatory authorities to exchange best practices and develop common approaches.

The High Level Group thanks Vice President Barrot for the opportunity to develop these recommendations and hopes that they will be acted upon without delay.

The High Level Group commends its report to the Vice President, to the European Parliament, to Eurocontrol's Provisional Council and to the member states.