



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.12.2007
COM(2007) 845 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**Primer informe sobre la aplicación de la legislación relativa al cielo único:
logros y perspectivas**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Primer informe sobre la aplicación de la legislación relativa al cielo único: logros y perspectivas

1. INTRODUCCIÓN

La iniciativa «cielo único» se puso en marcha en 2000 después de sufrir importantes retrasos durante 1999. Se instauró un grupo de alto nivel y, sobre la base de las recomendaciones de su informe, la Comisión presentó un paquete legislativo a finales de 2001, que fue adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo en marzo de 2004 y que entró en vigor un mes más tarde.

Este paquete legislativo comprendía cuatro elementos: un Reglamento por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo (Reglamento marco)¹; un Reglamento que establece requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo (Reglamento de prestación de servicios)²; un Reglamento relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo (Reglamento del espacio aéreo)³; y un Reglamento relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tránsito aéreo (Reglamento de interoperabilidad)⁴.

De conformidad con el artículo 12, apartado 2, del Reglamento marco, la Comisión debe evaluar periódicamente la aplicación de la legislación relativa al cielo único e informar de ello al Parlamento Europeo y al Consejo. Los informes deben contener una evaluación de los resultados obtenidos en la aplicación de la legislación, en particular información sobre la evolución del sector, teniendo en cuenta los objetivos iniciales y con vistas a las necesidades futuras.

El presente informe es el primero sobre los progresos registrados en la aplicación. En él se expone el parecer de la Comisión sobre la necesidad de seguir desarrollando el cielo único.

Asimismo, recoge muchas de las recomendaciones formuladas en julio de 2007 por un segundo grupo de alto nivel creado por el Vicepresidente Barrot para estudiar el futuro marco regulador europeo en materia de aviación.

¹ Reglamento (CE) n° 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo, DO L 96 de 31.3.2004, p. 1.

² Reglamento (CE) n° 550/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo, DO L 96 de 31.3.2004, p. 10.

³ Reglamento (CE) n° 551/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo, DO L 96 de 31.3.2004, p. 20.

⁴ Reglamento (CE) n° 552/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tránsito aéreo, DO L 96 de 31.3.2004, p. 26.

2. NECESIDAD DE LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA EN LA GESTIÓN DEL TRÁFICO AÉREO (ATM)

2.1. Contexto

La política comunitaria en materia de aviación puede considerarse un éxito. La liberalización ha abaratado los precios de los billetes y aumentado las posibilidades de elección de los consumidores. Gracias a la ampliación de la Unión Europea y a la política activa de vecindad, el mercado europeo de la aviación está abierto ahora a 37 países con 500 millones de ciudadanos. Pero la aviación debe también hacer frente a la presión creciente de las nuevas necesidades sociales y responder a la preocupación cada vez mayor que suscita su impacto en el medio ambiente. Para conseguir un sector del transporte aéreo competitivo y sostenible, se requiere un sistema de gestión del tráfico aéreo (ATM) de gran eficiencia.

La gestión del tráfico aéreo constituye, junto con los aeropuertos, la infraestructura de la aviación. Esta infraestructura se enfrentará a un considerable aumento del tráfico de aquí a 2020. Si el sector no es capaz de dar un importante salto tecnológico, el envejecimiento de las tecnologías y los sistemas conducirá inevitablemente a una saturación de la capacidad y a una agravación del impacto ambiental de la aviación. Actualmente, perturbaciones diversas (por ejemplo, los retrasos en los vuelos), los incidentes causados por las malas condiciones meteorológicas o los accidentes aéreos repercuten notablemente en todo el sistema y ponen de relieve el grado de interconexión del transporte aéreo en Europa.

Las previsiones de crecimiento del tráfico aéreo exigen una modernización estructural y tecnológica en la que debe participar todo el sector ATM europeo. La dinámica de este proceso, combinada con el crecimiento continuo del tráfico aéreo, permitirá a este sector mantenerse como empleador importante y atractivo.

2.2. Las limitaciones actuales de la gestión del tráfico aéreo

Solamente la gestión del tráfico aéreo puede garantizar en todo momento la separación segura entre aeronaves que vuelan a gran velocidad y autorizar el acceso a la red ATM. Los controladores aéreos conocen los puntos de estrangulamiento y los cruces peligrosos del espacio aéreo europeo, así como los procedimientos correspondientes para paliar esta situación, necesarios en una red de rutas sumamente compleja.

La ATM es un monopolio natural y, generalmente, tiene derecho a cobrar a los usuarios del espacio aéreo todos los costes, independientemente de la calidad del servicio prestado. Este principio de recuperación de los costes no ofrece incentivos suficientes para mejorar la calidad y rentabilidad del servicio ni para modernizar el sistema.

Durante los años cincuenta y sesenta, el transporte aéreo alcanzó la mayoría de edad y se desarrolló rápidamente en un entorno exclusivamente controlado por el Estado, en el que se consideraba símbolo de la soberanía nacional. Como tendencia general, a partir de los años setenta los Estados empezaron a delegar en el sector privado funciones de aviación no gubernamentales, pero las estructuras reguladoras de la gestión del tráfico aéreo quedaron sujetas a acuerdos intergubernamentales.

Según el grupo de alto nivel de 2007 y la Comisión de Evaluación del Rendimiento de Eurocontrol, un enfoque intergubernamental no permite garantizar la igualdad de condiciones si la aplicación de las normas depende de la voluntad de los Estados y su cumplimiento no se

exige de manera uniforme. La distribución de responsabilidades entre los Estados, las autoridades, las líneas aéreas y los proveedores de servicios de navegación aérea no es muy clara. El proceso de toma de decisiones a nivel intergubernamental puede ser lento e ineficaz y encuentra dificultades para resolver la fragmentación del sistema en función de las fronteras nacionales. Por lo tanto, es necesario que la Comunidad actúe como motor de la ATM.

La gestión del tráfico aéreo en Europa se caracteriza por una gran fragmentación, que genera importantes costes adicionales para los usuarios del espacio aéreo, alarga innecesariamente la duración de los vuelos, con el consiguiente impacto ambiental, retrasa la introducción de nuevas tecnologías y procedimientos, y reduce las mejoras de eficiencia que se podrían conseguir. Asimismo, impide que el sector ATM desarrolle economías de escala y que los centros de control en ruta tengan un tamaño óptimo, y conduce a una duplicación innecesaria de sistemas no normalizados, con los costes de mantenimiento asociados. Se estimó que, reduciendo la fragmentación, podrían lograrse importantes ahorros, del orden de 2 000 millones de euros al año⁵.

La actual red europea de rutas sigue siendo una amalgama de rutas nacionales; como consecuencia de ello, la red de rutas de los vuelos intraeuropeos es un 15 % menos eficiente que la de los vuelos nacionales y no siempre se adapta debidamente a las necesidades del tráfico en Europa. Las rutas disponibles más cortas están infrautilizadas debido a una falta de información exacta en tiempo real⁶. Ello se traduce en una carga financiera adicional innecesaria para las aerolíneas que ronda los 1 400 millones de euros y en una carga ambiental de 4,8 millones de toneladas de CO₂ al año.

El mercado de los servicios de navegación aérea, cuyo valor asciende a 8 000 millones de euros, está claramente fragmentado por las fronteras. Mientras que en otros sectores van cayendo las barreras, la existencia de veintisiete proveedores de servicios nacionales implica el mismo número de procedimientos, equipos, enfoques operativos y gastos generales diferentes. Desde el punto de vista operativo, diez centros de control de área podrían sustituir a los cincuenta actuales⁷. La integración de la prestación de servicios en entidades de mayor tamaño, en el marco de bloques funcionales de espacio aéreo, contribuiría notablemente a mejorar la rentabilidad.

A pesar de los progresos tecnológicos de la aviación en general, el control del tránsito aéreo (ATC) sigue siendo fundamentalmente artesanal. Mientras que las cabinas se han automatizado, los sistemas ATC no han evolucionado y los métodos de trabajo de los controladores básicamente tampoco han variado. El aumento del tráfico se resuelve sobre todo con la apertura de nuevos «sectores», con un incremento proporcional del personal y, por tanto, de los costes. Pero esta estrategia está alcanzando sus límites y en los próximos 5 a 10 años se producirá una saturación de la capacidad si no se toman medidas radicales para acelerar la innovación tecnológica.

⁵ Comisión de Evaluación del Rendimiento (*Performance Review Commission, PRC*), diciembre de 2006, «Evaluation of the impact of the SES on ATM Performance», p. 24.

⁶ PRC, 2007, «An Assessment of Air Traffic Management in Europe in 2006», Eurocontrol, p. 51 y ss.

⁷ Los EE.UU. gestionan el doble de tráfico con 20 centros de control en ruta y prevén reducir su número.

3. EVALUACIÓN DEL CIELO ÚNICO EUROPEO

Con la adopción de la legislación relativa al cielo único europeo, la gestión del tráfico aéreo pasó a ser competencia comunitaria y se estableció una base jurídica firme que incluye una amplia gama de actividades. A los tres años de su entrada en vigor, se han llevado a término algunas de estas actividades, mientras que otras están aún en marcha y otras apenas han avanzado. Además, durante el proceso de aplicación y como consecuencia del nuevo entorno, se han detectado diversas deficiencias en la legislación vigente.

3.1. Logros

a) Un marco jurídico e institucional para el cielo único

La primera prioridad del cielo único europeo era el establecimiento de un marco institucional para la actuación comunitaria. Este marco proporciona una estructura de cooperación con todas las partes interesadas:

- el Comité del Cielo Único aporta los puntos de vista estratégicos de los Estados y ayuda a la Comisión a la hora de adoptar la legislación necesaria (disposiciones de aplicación) a través de la comitología;
- el Órgano Consultivo del Sector permite a todos los agentes del sector expresar sus opiniones sobre la aplicación;
- aprovechar las sinergias con Eurocontrol en cuanto al apoyo técnico y el desarrollo de las disposiciones de aplicación para la Comunidad.

Los Ministerios de Defensa también están representados en el proceso comunitario de toma de decisiones.

b) Separación entre prestación de servicios y regulación

Como piedra angular fundamental de la seguridad, se ha logrado separar la prestación de servicios de navegación aérea de la regulación, y cada Estado ha creado una Autoridad Nacional de Supervisión (ANS)⁸. Desde el 20 de junio de 2007, los proveedores de servicios de navegación aérea están sujetos a certificación por parte de las ANS, en virtud del Reglamento (CE) n° 2096/2005 de la Comisión por el que se establecen requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea⁹.

c) Avances en materia de seguridad

La seguridad no se ha descuidado, con la adopción de un Reglamento¹⁰ por el que se establece una función de vigilancia de la seguridad operacional que ejercerán las ANS, como complemento de los requisitos comunes.

d) Armonización de las licencias de los controladores

⁸ Un Estado miembro está finalizando el establecimiento de su ANS.

⁹ DO L 335 de 21.12.2005, p. 13.

¹⁰ DO L 291 de 9.11.2007, p. 16.

La adopción de la Directiva 2006/23/CE relativa a la licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo¹¹, que establece requisitos y formación comunes, permitirá armonizar las competencias y aumentar la movilidad de los trabajadores.

e) Transparencia de las tasas

El Reglamento (CE) n° 1794/2006 de la Comisión por el que se establece un sistema común de tarificación de los servicios de navegación aérea,¹² garantiza la plena transparencia en el establecimiento de las tasas aplicables a los servicios de navegación aérea, ya que obliga a notificar las bases de costes de los proveedores de servicios y a consultar a los usuarios del espacio aéreo.

f) Avances en el uso eficiente del espacio aéreo

Para favorecer el uso eficiente del espacio aéreo, se ha adoptado, por una parte, el Reglamento (CE) n° 2150/2005 de la Comisión por el que se establecen normas comunes para la utilización flexible del espacio¹³ y, por otra, el Reglamento (CE) n° 730/2006 de la Comisión relativo a la clasificación del espacio aéreo y al acceso de los vuelos efectuados de acuerdo con las reglas de vuelo visual por encima del nivel de vuelo 195¹⁴.

g) Acelerar la innovación

Mientras tanto, se han tomado las primeras medidas para acelerar la innovación tecnológica y garantizar así la capacidad. La fase de definición del proyecto SESAR ya está en marcha, mientras que la fase de desarrollo de la empresa común SESAR¹⁵ se prepara para aplicar el plan maestro, previsto para la primavera de 2008.

h) Hacia la interoperabilidad de los equipos

Se ha establecido un mecanismo eficaz de interoperabilidad para adoptar las disposiciones de aplicación y para elaborar las especificaciones comunitarias en relación con los sistemas técnicos y su uso operativo. Este mecanismo será imprescindible para aplicar eficazmente los resultados de SESAR.

3.2. Actividades en curso

a) Evaluación del funcionamiento de los proveedores de servicios

El Reglamento marco prevé una evaluación del funcionamiento de los servicios de navegación aérea. En 2008 se iniciará la recopilación de datos y se llevará a cabo la evaluación comparativa. Todo ello constituirá una base sólida para el futuro desarrollo de la iniciativa «cielo único».

b) Evaluación *inter pares* de las autoridades de supervisión

¹¹ DO L 114 de 27.4.2006, p. 22.

¹² DO L 341 de 7.12.2006, p. 3.

¹³ DO L 342 de 24.12.2005, p. 20.

¹⁴ DO L 128 de 16.5.2006, p. 3.

¹⁵ Reglamento (CE) n° 219/2007 del Consejo, de 27 de febrero de 2007, relativo a la constitución de una empresa común para la realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo (SESAR).

Para garantizar un nivel uniforme de seguridad y una aplicación homogénea de los requisitos comunes, está previsto proceder a una evaluación *inter pares* de las Autoridades Nacionales de Supervisión. Una vez finalizado el primer ejercicio de certificación por las ANS en julio de 2007, se iniciará la evaluación *inter pares* con las primeras visitas a principios de 2008.

c) Transparencia en materia de tarificación

La primera evaluación conforme al Reglamento relativo al sistema común de tarificación para garantizar una mayor transparencia en la fijación, la imposición y la aplicación de tasas para los servicios de navegación aérea tendrá lugar tras la transmisión de los primeros datos financieros en noviembre de 2007. Esta transparencia es coherente con el compromiso global de la Comisión respecto a los principios de la tarificación justa en la aviación, materializado en la propuesta de Directiva relativa a las tasas aeroportuarias¹⁶.

d) Diseño del espacio aéreo

Se ha iniciado el proceso de atribución de mandatos a Eurocontrol en relación con una serie de proyectos de Reglamentos relativos al espacio aéreo: la creación de una Región Europea Superior de Información de Vuelo (EUIR), la clasificación del espacio aéreo en el espacio aéreo inferior, y principios comunes para el diseño de rutas y sectores. Los avances en estos tres ámbitos es lento y la Comisión está estudiando actualmente mecanismos alternativos.

e) Bloques funcionales de espacio aéreo

Un elemento clave del cielo único europeo es el establecimiento de bloques funcionales de espacio aéreo, previstos como mecanismos para garantizar la máxima capacidad y eficiencia de la red de gestión del tráfico aéreo. Se han puesto en marcha varias iniciativas en este ámbito. Su progresión es lenta y sus niveles de ambición y de madurez, así como las ventajas que aporta, son dispares. La mayor parte de las iniciativas se encuentran todavía en la «fase de viabilidad»; sólo una se prepara para pasar a la fase de aplicación¹⁷.

3.3. Avances insuficientes en ámbitos clave

El cielo único europeo no ha obtenido los resultados esperados en algunos ámbitos importantes. En general, el enfoque de los bloques funcionales de espacio aéreo no está reportando los beneficios previstos en términos de mayor eficiencia de los vuelos, reducción de los costes y «desfragmentación».

Si bien se reconoce que la creación de estos bloques supone un nuevo desafío y adolece de importantes dificultades técnicas y organizativas, se sigue planteando el problema de la soberanía, en particular en relación con las responsabilidades de los Estados miembros y la responsabilidad civil asociada respecto a su espacio aéreo, y la participación militar. En lugar de concebir mecanismos innovadores que permitan ejercer la soberanía, se ha utilizado como excusa por los que desean oponerse a una mayor cooperación e integración transfronterizas.

Aunque la legislación actual cuenta con potentes herramientas para mejorar el rendimiento (por ejemplo, la designación de proveedores de servicios, la desagregación de servicios, el uso

¹⁶ COM(2006) 820 final de 24.1.2007.

¹⁷ Construir el cielo único europeo mediante bloques funcionales de espacio aéreo: Informe intermedio sobre la situación, COM(2007) 101 final .

de incentivos económicos, la fijación de las tasas aplicables a los usuarios, los cambios en la estructura de las rutas, la creación de bloques funcionales de espacio aéreo, la racionalización de infraestructuras¹⁸, etc., los Estados miembros no las han utilizado suficientemente para mejorar el coste o la eficiencia operativa de la prestación de servicios.

Se observan escasos progresos en la eficiencia global del diseño y utilización de la estructura de rutas europeas, por lo que no mejora la eficiencia de los vuelos ni el impacto ambiental.

3.4. Nuevos retos

Medio ambiente: Actualmente, los científicos señalan la actividad humana como la principal causa del cambio climático. Si bien, con el 3 %, la aviación es un contribuyente modesto al total de emisiones de gases de efecto invernadero en la UE, este porcentaje no cesa de aumentar. La legislación vigente en materia de cielo único no tiene prácticamente en cuenta la contribución que a este respecto puede aportar la gestión del tráfico aéreo. Mediante la mejora de la arquitectura de la red, un uso más eficiente de las rutas y nuevos procedimientos operativos se podrían reducir notablemente los tiempos de vuelo y el consumo y el coste de los carburantes, con la consiguiente reducción del impacto en el medio ambiente y el cambio climático. Esta reducción se estima en 4,8 millones de toneladas de CO₂ anuales. Aparte de las emisiones directas, las aeronaves también afectan a la cobertura de cirros y podría ser necesario plantearse medidas paliativas en el ámbito de la gestión del tráfico aéreo.

Los **retrasos** ya no constituyen el principal motor del cambio, tras la ralentización del crecimiento registrada a raíz del 11 de septiembre de 2001 y el aumento de la capacidad del espacio aéreo «en ruta» con la reducción de las separaciones verticales; el nivel de retrasos en Europa es actualmente bajo y esta tendencia se mantiene a pesar de una intensidad de tráfico sin precedentes estos últimos años. No obstante, habida cuenta del crecimiento continuo, el problema de los retrasos reaparecerá, como ya se desprende de las previsiones de retrasos para 2008.

Economía: La inestabilidad mundial en el mercado de la energía ha provocado un fuerte aumento de los costes de los carburantes, lo que ha llevado al sector del transporte aéreo en particular a concentrarse en un mayor control de sus costes y una mayor eficiencia económica y de los vuelos. Por consiguiente, la ineficiencia económica de la prestación de servicios de navegación aérea y la ineficiencia de los vuelos se han convertido en los principales impulsores del cambio.

4. ACELERAR LA ESTRATEGIA DE APLICACIÓN

La fragmentación es el principal obstáculo para la mejora del rendimiento del sistema europeo de gestión del tráfico aéreo. Solamente podrá superarse si el marco del rendimiento, las estructuras reguladoras y la introducción rápida de las nuevas tecnologías se abordan a nivel comunitario (cf. HLG 1*).

La estrategia de cara al futuro se centra en un enfoque basado en el rendimiento, con el fin de corregir las ineficiencias, que suponen del orden de 3 000 millones de euros anuales, y el coste ambiental externo del sistema actual.

¹⁸ PRC, 2006, «Evaluation of the Impact of the SES initiative on air traffic management performance», Bruselas, p. iii.

4.1. Prioridad a la mejora del rendimiento

4.1.1. *Un marco que favorezca el rendimiento*

Para lograr las mejoras necesarias en materia de seguridad, eficiencia, capacidad y rentabilidad, se considera necesario introducir un enfoque **basado en el rendimiento** (cf. **HLG 4***), con medidas incentivadoras y desincentivadoras adecuadas que impulsen el proceso de cambio. En el marco de este enfoque, cabría establecer, a nivel europeo, criterios de convergencia para el cielo único europeo, y facultar a las autoridades nacionales de supervisión para que adopten objetivos específicos de rendimiento y supervisen su aplicación. Para la determinación de criterios de convergencia de alto nivel, la evaluación de objetivos específicos de rendimiento y el control de su aplicación por las ANS, debería crearse un «organismo de evaluación del rendimiento» de ámbito comunitario.

En su informe, el grupo de alto nivel señala que los resultados de la prestación de servicios podrían mejorarse aplicando mecanismos de mercado a los servicios no monopolísticos. Convendría analizar la justificación económica de tales servicios y de las medidas asociadas de supervisión de la legislación.

Cuando los servicios se ofrezcan en el marco de una situación de monopolio natural, la Comisión propone que se aplique plenamente el enfoque basado en el rendimiento, con una supervisión a nivel comunitario.

4.1.2. *Una arquitectura europea implica mayor eficiencia*

El rendimiento de la «Red Transeuropea de Gestión del Tráfico Aéreo» depende de la manera de gestionar unos recursos escasos: pistas, espacio aéreo y espectro de frecuencias. Se trata de establecer la red más eficiente posible y de permitir unos flujos de información eficaces que mejoren su funcionamiento.

Con la adopción de un verdadero enfoque de red se podrían obtener beneficios de al menos un 6 % o de alrededor de 50 km por vuelo. Para conseguirlo, un organismo independiente de evaluación del rendimiento debería controlar la eficiencia de la red y fijar objetivos de alto nivel, a escala comunitaria.

Un **gestor de la red**, representante de todos los agentes del sector de la aviación, incluidas las instancias militares, debería encargarse de mejorar el diseño de las rutas y los sectores desde una perspectiva de red y constituir el eje principal para reforzar los servicios centrales de planificación de la capacidad y de gestión de los flujos de tráfico, así como para optimizar la utilización de la capacidad aeroportuaria, proporcionando normas claras sobre el acceso a la red y el uso eficiente de las rutas. Las tasas basadas en la distancia más corta crean fuertes incentivos para cumplir los objetivos de eficiencia, rentabilidad y ambientales (cf. **HLG 9***). Se estima que la reducción potencial de las emisiones nocivas mediante itinerarios optimizados oscilaría entre el 6 % y el 12 % de las emisiones totales del sector de la aviación.

4.1.3. *Bloques funcionales de espacio aéreo*

Un enfoque basado en el rendimiento para reducir la fragmentación y aumentar la eficiencia del sistema debería acelerar la integración de los servicios de navegación aérea en bloques funcionales de espacio aéreo, siempre que resulte adecuado y beneficioso. Si bien se reconoce

la complejidad de esta integración, el verdadero obstáculo sigue siendo de carácter político. La Comisión reflexionará sobre la idea del grupo de alto nivel de instaurar un coordinador de los sistemas de aviación (**cf. HLG 5***) con la misión de fomentar un compromiso político más firme de los Estados miembros y los interesados. Los Estados deberían **comprometerse políticamente a crear bloques funcionales de espacio aéreo** en 2010, para su implantación a finales de 2012. Las funciones propuestas de gestión de la red y de regulación del rendimiento también podrían ayudar en la evaluación de la funcionalidad y del valor añadido de las iniciativas relativas a los bloques funcionales de espacio aéreo desde una perspectiva de red. Se estudiará la posibilidad de aprovechar los organismos existentes para llevar a cabo estas dos funciones.

4.1.4. *SESAR – Resolver la saturación de la capacidad*

La saturación de la capacidad sólo podrá resolverse mediante la innovación tecnológica del programa SESAR, combinada con medidas para mejorar la capacidad aeroportuaria (**cf. HLG 7***). La innovación tecnológica solamente alcanzará su máximo potencial si se pone fin a la fragmentación del sistema. Por lo tanto, resulta esencial para el futuro sistema sincronizar el **despliegue** y evitar solapamientos. Los efectos de racionalización del programa SESAR en el ámbito de la investigación y el desarrollo deberían extenderse a todo el proceso. Las iniciativas a corto plazo para mejorar la capacidad pueden requerir la coordinación comunitaria con el fin de garantizar su aplicación eficaz.

4.2. **Un entorno reglamentario claro**

La política del mercado único implica una sola legislación. Deben eliminarse solapamientos con normativas procedentes de otras estructuras. La fragmentación reglamentaria difumina la asignación de responsabilidades y se traduce en costes innecesarios para las administraciones nacionales.

El uso eficaz del **enfoque comunitario «legislar mejor»** (**cf. HLG 3***) depende de la estrecha colaboración entre la Comunidad y los Estados miembros y del compromiso de los Estados (**cf. HLG 10***), que son responsables del espacio aéreo, con el proceso de cambio, así como de una mayor responsabilidad del sector (**cf. HLG 2***). Esta colaboración también afecta a la comunidad militar¹⁹ y a la participación de terceros países mediante mecanismos apropiados. Para el correcto funcionamiento del sector de la aviación es necesario que los terceros países participen debidamente en la elaboración de la legislación comunitaria.

La Comisión está preparando la **ampliación de las competencias de la AESA** a los aeropuertos, los servicios de navegación aérea y la gestión del tráfico aéreo, con el fin de cubrir todos los eslabones de la cadena de seguridad de la aviación (**cf. HLG 8***). Estas competencias incluirán el desarrollo y el apoyo de la legislación en materia de seguridad, así como la supervisión de su aplicación por los Estados miembros. Asimismo, AESA se convertirá en la plataforma natural de certificación y control de la seguridad de los servicios a escala europea (por ejemplo, EGNOS/Galileo).

Regulación económica y en materia de rendimiento: Cabe esperar una mejora del rendimiento si en el mecanismo de tarificación participan directamente los usuarios del espacio aéreo. Los monopolios naturales deberían estar sujetos a un procedimiento más

¹⁹ El Comité del Cielo Único incluye a dos representantes por Estado miembro, uno civil y otro militar.

completo para justificar su base de costes y su política de inversión. Esta estructura de gobernanza, inicialmente creada a nivel regional, contribuiría a una tarificación justa. En los casos en que un servicio pueda ser prestado por más de un proveedor, las estructuras de gobernanza deberían permitir una competencia leal.

La regulación de un enfoque basado en el rendimiento se garantizará a nivel comunitario. Esta función consistiría en lo siguiente: fijación de los objetivos de convergencia para el cielo único europeo; supervisión de la compatibilidad entre los **objetivos específicos de rendimiento** acordados entre los proveedores de servicios y las autoridades nacionales de supervisión y los objetivos de convergencia del cielo único europeo; y control de su aplicación. Si se considerase que los objetivos específicos de rendimiento no son compatibles, o no se han logrado, sería necesario prever medidas de ejecución a nivel de la CE.

Tecnología: Por lo que se refiere a la aceleración de la innovación tecnológica, está previsto que en 2008 se apruebe el plan maestro de SESAR y que la empresa común SESAR sea plenamente operativa. Sin embargo, el despliegue del sistema SESAR requerirá una organización diferente (**cf. HLG 5***). Permitir que continúe el sistema fragmentado actual de gestión del tráfico aéreo, ahogaría el potencial de las nuevas tecnologías para mejorar el rendimiento del sistema y aumentaría innecesariamente la carga financiera. También se analizarán las ventajas de separar la infraestructura de la prestación de servicios.

Eurocontrol: La Comisión respalda las recomendaciones del informe del grupo de alto nivel referentes a la reforma de Eurocontrol (**cf. HLG 6***) en lo que respecta a: la separación de determinadas funciones, la transferencia a la AESA de la regulación en materia de seguridad, una mayor transparencia y la evaluación del rendimiento de todas las funciones de Eurocontrol y el refuerzo del papel del sector en la gobernanza. El Convenio revisado de Eurocontrol únicamente debería ratificarse después de que finalicen las reformas internas necesarias de Eurocontrol y se instaure un marco institucional adecuado que clarifique su papel en la arquitectura del cielo único europeo, incluida la posibilidad de que Eurocontrol ejecute determinadas tareas en nombre de la Comunidad en la realización del cielo único europeo.

5. CONCLUSIONES

El transporte aéreo se enfrenta a importantes desafíos y sólo los superará con éxito con el esfuerzo colectivo del sector, los Estados miembros, la comunidad militar, los terceros países y los interlocutores sociales, utilizando todos los mecanismos de consulta existentes del cielo único europeo. La Comisión participará activamente en este proceso.

Sobre la base de la presente revisión de la aplicación del cielo único europeo y en consonancia con las conclusiones de la Comisión de Evaluación del Rendimiento y del grupo de alto nivel, la Comisión presentará, en el segundo trimestre de 2008, propuestas concretas para un segundo paquete de medidas «cielo único», la ampliación de las competencias de la AESA y el plan maestro SESAR.

* Véase el anexo

ANEXO

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 (ANSPs), 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.