



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 20.12.2007
COM(2007) 845 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

**Első jelentés az egységes európai égboltra vonatkozó jogszabályok alkalmazásáról
Eredmények és további lépések**

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

Első jelentés az egységes európai égboltra vonatkozó jogszabályok alkalmazásáról Eredmények és további lépések

1. BEVEZETÉS

Az egységes égbolt kezdeményezést az 1999-ben történt komoly késlekedések után 2000-ben indították útjára. Létrehoztak egy magas szintű munkacsoportot, amelynek véleményére építve 2001 végén a Bizottság előterjesztett egy jogalkotási csomagot, amely 2004 márciusában az Európai Parlament és a Tanács által elfogadásra került, majd egy hónappal később hatályba lépett.

A jogalkotási csomag négy részből állt, ezek a következők voltak: az egységes európai égbolt létrehozására vonatkozó keret megállapításáról szóló rendelet („keretrendelet”)¹; a léginavigációs szolgálatoknak az egységes európai égbolt keretében történő ellátásáról szóló rendelet („léginavigációs-szolgálati rendelet”)²; a légtérnek az egységes európai égbolt keretében történő szervezéséről és használatáról szóló rendelet („légtérrendelet”)³; az Európai Légiforgalmi Szolgáltatási Hálózat átjárhatóságáról szóló rendelet („átjárhatósági rendelet”)⁴.

A keretrendelet 12. cikkének (2) bekezdése szerint a Bizottságnak felül kell vizsgálnia az egységes égboltra vonatkozó intézkedések alkalmazását, és rendszeresen jelentést kell készítenie az Európai Parlament és a Tanács részére. A jelentéseknek tartalmazniuk kell a jogszabályok alapján hozott intézkedésekkel elért eredmények értékelését, beleértve az ágazat fejlődésével kapcsolatos információkat; figyelembe véve az eredeti célkitűzéseket és a jövőbeni igényeket.

Ez az első jelentés az intézkedések megvalósulásának előrehaladtáról, és egyben megfogalmazza a Bizottság véleményét az egységes égbolt jövőbeni továbbfejlesztésének szükségességéről.

Ugyanakkor magában foglal számos javaslatot a Jacques Barrot alelnök által összehívott második magas szintű munkacsoporttól (a továbbiakban munkacsoport), amely az európai légi közlekedés jövőben elfogadandó szabályozási keretével foglalkozott, és amely 2007 júliusában tette meg jelentését.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 549/2004/EK rendelete (2004. március 10.) az egységes európai égbolt létrehozására vonatkozó keret megállapításáról HL L 96., 2004.3.31., 1. o.

² Az Európai Parlament és a Tanács 550/2004/EK rendelete (2004. március 10.) a léginavigációs szolgálatoknak az egységes európai égbolt keretében történő ellátásáról HL L 96., 2004.3.31., 10. o.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 551/2004/EK rendelete (2004. március 10.) a légtérnek az egységes európai égbolt keretében történő szervezéséről és használatáról HL L 96., 2004.3.31., 20. o.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 552/2004/EK (2004. március 10.) rendelete az Európai Légiforgalmi Szolgáltatási Hálózat átjárhatóságáról HL L 96., 2004.3.31., 26. o.

2. KÖZÖSSÉGI SZEREPVÁLLALÁS SZÜKSÉGESSÉGE A LÉGIFORGALMI SZOLGÁLTATÁSBAN (ATM-BEN)

2.1. Háttér

A légi közlekedésben a közösségi politikák nagy sikerrel jártak. A liberalizáció csökkentette a jegyárakat, és növelte az utazók választási lehetőségeit. Az Európai Unió bővítése és a tevékeny szomszédsági politika harminchét ország ötszáz millió lakosára terjeszti ki a légiközlekedési piacot. Azonban a légi közlekedésnek meg kell felelnie a változó társadalmi igényekből fakadó növekvő nyomásnak, és választ kell adnia az ágazat környezeti hatásai miatt egyre jobban aggodó közvéleménynek. Az ágazat versenyképességének és fenntartható fejlődésének biztosításához nagyteljesítményű légiforgalmi szolgáltatásra (ATM) van szükség.

A repülőterek és a légiforgalmi szolgáltatás együttesen biztosítja a légi közlekedés infrastruktúráját. 2020-ig ez az infrastruktúra igen jelentős forgalomnövekedésre számíthat. Az elavuló technológiák és rendszerek elkerülhetetlenül a kapacitás hirtelen csökkenéshez vezetnek, és a légi közlekedés környezeti hatásainak súlyosbodását eredményezik, hacsak az ágazat nem képes ugrásszerű technológiai fejlődésre. Bizonyos zavarok, például a légi járművek késése, a rossz időjárási körülmények okozta repülési események és balesetek már most is hatással vannak az egész rendszerre, és jól mutatják az európai légi közlekedés "összefonódó" jellegét.

A légi forgalom előrevetített növekedése megköveteli a struktúrák és a technológia modernizációját, ebből az európai légiforgalmi szolgáltatás egészének ki kell vennie a részét. E folyamat dinamizmusa és a légi forgalom folyamatos növekedése biztosítja, hogy az ATM továbbra is sok embert foglalkoztató és vonzó munkaadó maradjon.

2.2. A légiforgalmi szolgáltatás jelenlegi korlátai

Csak a légiforgalmi szolgáltatás képes biztosítani a gyorsan haladó légi járművek közötti biztonságos elkülönítést, és a hozzáférést a légiforgalmi szolgáltatás hálózatához. A légiirányító ismeri Európa légtérének szűk keresztmetszeteit és veszélyes csomópontjait, valamint a megfelelő forgalomcsökkentő eljárásokat, amelyekre egy összetett útvonalhálózatban szükség van.

A légiforgalmi szolgáltatás természetes monopólium, és a szolgáltatónak általában joga van a nyújtott szolgáltatás minőségétől függetlenül összes költségét a légtérhasználókra hárítani. Azonban a költségmegtérülési elv nem eléggé ösztönzi a szolgáltatás minőségének és a költséghatékonyságának javítását, valamint a rendszer modernizálását.

A légi közlekedés az 1950-es és 1960-as években „nagykorúvá” vált, és rohamosan fejlődött; ebben az időszakban működésének körülményeit kizárólag az állam határozta meg, és a nemzeti szuverenitás szimbólumaként tekintettek rá. A hetvenes évektől általános tendenciává vált, hogy az államok elkezdték a nem kormányzati légiközlekedési funkciókat a magánszektornak átadni, de a légiközlekedési szolgáltatás szabályozási struktúráiról továbbra is kormányközi megállapodások rendelkeztek.

A 2007-es magas szintű munkacsoport és az Eurocontrol teljesítményértékelő bizottsága (Performance Review Commission, PRC) szerint a kormányközi stratégia nem eredményezhet kiegyenlített versenyfeltételeket egy olyan területen, ahol a szabályok

alkalmazása az államok akaratán múlik, és nem érvényesül egységesen. Az államok, a hatóságok, a légitársaságok és a léginavigációs szolgáltató között a megosztott feladatok határai elmosódnak. A kormányközi döntéshozatal esetenként lassú, és nem elég hatékony, valamint nehezen kezeli a rendszer határok menti tagoltságát. Következésképpen szükség van arra, hogy a légiforgalmi szolgáltatás terén a Közösség az előrelépés mozgatórugója legyen.

Az európai légiforgalmi szolgáltatást nagyfokú tagoltság jellemzi, ami a légtérhasználók számára jelentős többletköltséget okoz, szükségtelenül növeli a repülés hosszát, és ezzel együtt a káros környezeti hatásokat is, lelassítja az új technológiák és eljárások bevezetését, és csökkenteti ezek hatékonyságnövelő hatásait. Továbbá megakadályozza, hogy a légiforgalmi szolgáltatás méretgazdaságossá váljon, az útvonal-navigációs központok méretei nem érik el az optimálisat, és szükségtelenül megkétszereződnek bizonyos, nem szabványosított rendszerek és ezek karbantartási költségei. Becslések szerint jelentős, nagyságrendileg évi két milliárd eurós⁵ költségmegtakarítást lehet elérni a tagoltság csökkentésével.

A jelenlegi európai útvonalhálózat még mindig csak a nemzeti útvonalak halmazából áll, ezért az Európán belüli repülések esetén körülbelül 15%-kal kevésbé hatékony, mint az országokon belüli utak esetén, és nem mindig igazodik jól az európai forgalmi igényekhez. A rendelkezésre álló legrövidebb útvonalakat nem használják ki eléggé, mert nem áll rendelkezésre valós idejű, precíz információ⁶. Ez további, szükségtelen költségeket jelent a légitársaságoknak körülbelül 1,4 milliárd euró értékben, továbbá a környezetet évente 4,8 millió tonna CO₂ kibocsátásával terheli.

A léginavigációs szolgáltatás nyolc milliárd eurós piaca egyértelműen megosztott a határok mentén. Miközben más ágazatokban egyre kevesebb a korlátozó tényező, itt a huszonhét nemzeti szolgáltató huszonhét, egymástól különböző eljárást, eszközparkot, stratégiát alkalmaz, és ezek általános költsége is eltérő. A működtetés szempontjából vizsgálva a kérdést: tíz körzeti irányító központ át tudná venni a jelenlegi ötven munkáját.⁷ Ha a szolgáltatásnyújtást funkcionális légtérblokkok alapján nagyobb egységekbe integrálnánk, az jelentősen hozzájárulna a költséghatékonyabb működéshez.

A repülésben nyomon követhető, általános műszaki fejlődés ellenére a légiforgalom-irányításban (ATC) továbbra is a szakértelem játssza a döntő szerepet. Miközben a pilótafülkék automatizáltak lettek, a légiforgalom-irányítás rendszerei nem fejlődtek, és az irányítók munkamódszerei lényegében változatlanok. A forgalom növekedését nagyrészt úgy kezelik, hogy új „szektorokat” nyitnak meg, ez a személyzet és így a költségek arányos növekedéséhez vezet. Ahogy ez a stratégia kezdi elérni saját határait, a következő öt-tíz évben el fog jutni arra a pontra, hogy a kapacitást már nem lehet tovább növelni, hacsak nem teszünk radikális lépéseket a technológiai innováció felgyorsítására.

⁵ Evaluation of the impact of the SES on ATM Performance (Az egységes európai égboltnak a légiforgalmi szolgáltatás teljesítményére gyakorolt hatása – értékelés), Performance Review Commission (PRC), 2006. december, 24. o.

⁶ An Assessment of Air Traffic Management in Europe in 2006 (A 2006. évi európai légiforgalmi szolgáltatás értékelése), PRC, Eurocontrol, 51. o.

⁷ Az Amerikai Egyesült Államok kétszer ekkora forgalmat bonyolít le húsz útvonal-navigációs központtal, és a tervek szerint még ezt a számot is csökkenteni fogják.

3. AZ EGYSÉGES EURÓPAI ÉGBOLT ÉRTÉKELÉSE

Az egységes európai égbolt jogszabályi háttérének kialakítása után a Közösség hatáskörébe került a légiforgalmi szolgáltatás, és szilárd jogi alapot biztosított számos tevékenységhez. A hatálybalépés óta eltelt három év során bizonyos, e tevékenységekkel összefüggő célokat sikerült elérni, mások teljesítése még folyamatban van, megint másoknál kevés az előrelépés. Ráadásul a végrehajtási folyamat során a változó körülmények hatására fény derült a jelenlegi jogszabályi háttér számos hiányosságára.

3.1. Eredmények

a) Az egységes égbolt jogi és intézményi keretrendszere

Az egységes égbolt elsődleges célja volt, hogy megteremtse a Közösségi szerepvállalás intézményi keretrendszerét. A keretrendszer lehetőséget nyújt arra, hogy minden érdekelt fél partnerként vegyen részt a folyamatban:

- Az egységes égbolttal foglalkozó bizottság összegyűjti az államok stratégiai jövőképét, és segíti a Bizottságot azzal, hogy komitológiai eljárás keretében elfogadja a végrehajtási szabályokat.
- Az ágazati konzultációs testület léte lehetővé teszi, hogy az ágazatban érdekelt összes szereplő véleményét nyilvánítson a jogszabályok megvalósításáról.
- Az Eurocontrollal történő szervezeti együttműködés kihasználása a technikai segítségnyújtás és a közösségi végrehajtási szabályok fejlesztése terén.

A közösségi döntéshozói folyamatban a honvédelmi minisztériumok is képviseltetve vannak.

b) A szolgáltatásnyújtás leválasztása a szabályozásról

A biztonság alapvető elemeként sikerült elérni, hogy a léginavigációs szolgáltatás le legyen választva a szabályozásról, és minden állam megalapította nemzeti felügyeleti hatóságát (National Supervisory Authority, NSA)⁸. 2007. június 20. óta a léginavigációs szolgáltatókat a léginavigációs szolgálatok ellátására vonatkozó közös követelmények megállapításáról szóló, 2096/2005/EK bizottsági rendelet⁹ szerint a nemzeti felügyeleti hatóságok minősítik.

c) Előrelépés a biztonság területén

A biztonság kérdése sem szorul háttérbe, elfogadásra került egy rendelet¹⁰, amely biztosítja, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok a közös követelményeket kiegészítve biztonsági ellenőrző funkciót tölthessenek be.

d) Az irányítók szakszolgálati engedélyeinek harmonizációja

A közösségi légiforgalmi irányítói szakszolgálati engedélyről szóló 2006/23/EK irányelv¹¹ elfogadásával meg fog valósulni a kompetenciaszintek harmonizálása, és növekedni fog a

⁸ Az egyik tagállam most fejezi be az NSA felállítását.

⁹ HL L 335., 2005.12.21., 13. o.

¹⁰ HL L 291., 2007.11.9., 16. o.

¹¹ HL L 114., 2006.4.27., 22. o.

munkavállalók mobilitása; az irányelv ugyanis kialakítja az közös követelményeket és az egységes képzést.

e) A díjszabás áttekinthetősége

A léginavigációs szolgáltatási díjak meghatározásának teljes áttekinthetőségét biztosítja a léginavigációs szolgáltatók közös díjszámítási rendszerének létrehozásáról szóló, 1794/2006/EK bizottsági rendelet¹², amely kötelezi a szolgáltatót, hogy tegye nyilvánossá a költségalapját, és konzultáljon a légtérhasználókkal.

f) Előrelépés a légtér hatékony használatában

A légtér hatékonyabb kihasználásának elősegítése érdekében elfogadásra került a rugalmas légtérfelhasználásról szóló (2150/2005/EK) bizottsági rendelet, amely növeli a katonai légtérre való hozzáférés lehetőségét¹³; és a felső légtér osztályozásáról szóló (730/2006/EK) bizottsági rendelet¹⁴.

g) Az innováció felgyorsítása

Közben megtörténtek az első lépések a technológiai innováció felgyorsítására a szükséges kapacitás biztosítása érdekében. Elkezdődött a SESAR meghatározási szakasza, a SESAR közös vállalkozás fejlesztési szakasza¹⁵ pedig eljutott abba a fázisba, amelyben el lehet kezdeni a főterv megvalósítását: ez 2008 tavaszán esedékes.

h) Az interoperábilis eszközpark kialakítása

Sikerült létrehozni egy hatékony interoperabilitási mechanizmust a végrehajtási szabályok elfogadására, valamint a technológiai rendszerek és ezek működtetését érintő közösségi előírások kialakítására. Ez a mechanizmus nélkülözhetetlen lesz a SESAR eredményeinek hatékony megvalósításához.

3.2. Kidolgozás alatt

a) A szolgáltatók teljesítményértékelése

A keretrendelet előirányozza a léginavigációs szolgáltatók teljesítményértékelését. Az adatgyűjtés és az összehasonlító elemzések készítése 2008-ban kezdődik el. Ez szilárd alapot fog biztosítani az egységes égbolt kezdeményezés jövőbeni fejlesztéseire.

b) A felügyeleti hatóságok szakértői értékelése

A biztonság egységes szintjének és a közös követelmények egyenlő alkalmazásának biztosítása érdekében előirányozták a nemzeti felügyeleti hatóságok szakértői értékelését. Miután a nemzeti felügyeleti hatóságok 2007 júliusában elvégezték az első minősítési feladataikat, az első szakértői vizsgálatokra 2008 elején kerül sor.

¹² HL L 341., 2006.12.7., 3. o.

¹³ HL L 342., 2005.12.24., 20. o.

¹⁴ HL L 128., 2006.5.16., 3. o.

¹⁵ Az új generációs európai légiforgalmi szolgáltatási rendszer (SESAR) megvalósítása érdekében közös vállalkozás alapításáról szóló, 219/2007/EK tanácsi rendelet, HL L 64., 2007.3.2., 1. o.

c) A díjszabás áttekinthetősége

A léginavigációs szolgáltatások díjai meghatározásának, kiszabásának és behajtásának nagyobb áttekinthetőségét célzó, közös díjszabási rendelet szerint végrehajtott első értékelés a pénzügyi adatok 2007 novemberében esedékes első beküldése után történik meg. Ez az áttekinthetőség illeszkedik a Közösség azon általános elkötelezettségéhez, hogy a légi közlekedésben tisztességes díjszabást kell érvényre juttatni, ezt az elkötelezettséget mutatja a repülőtéri díjakról szóló, javasolt irányelv¹⁶ is.

d) A légtér kialakítása

Az Eurocontrol megbízási eljárását a légtérre vonatkozó, több rendeletervezetre alapozva kezdeményezték: Európai Magaslégtéri Repüléstájékoztató Körzet (EUIR) kialakításával kapcsolatos tervre; az alacsonyabb légtérben a légtér osztályozására vonatkozó tervre; az útvonalak és szektorok kialakításának közös elveit meghatározó tervre; mind a három területen lassú az előrelépés, a Közösség vizsgálja, hogy milyen alternatív megoldásokat lehetne találni.

e) Funkcionális légtérblokkok

Az egységes európai égbolt kulcsfontosságú eleme a funkcionális légtérblokkok kialakítása, amelyre a légiforgalmi szolgáltatást nyújtó hálózat maximális kapacitásának és hatékonyságának zálogaként tekintettek. Számos kezdeményezés van folyamatban a funkcionális légtérblokkokra vonatkozóan, de ezek lassan haladnak előre, változó a támogatottságuk, a kiforrottságuk és az előnyeik. A legtöbb kezdeményezés még a „megvalósíthatósági fázisban” van, jelenleg egy esetben folynak előkészületek arra, hogy a folyamat a megvalósítás fázisába lépjen¹⁷.

3.3. Elégtelen előrelépés bizonyos kulcsfontosságú területeken

Az egységes európai égbolt nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket bizonyos jelentős területeken. Általában a funkcionális légtérblokkokkal kapcsolatos stratégia nem jár azokkal az előnyökkel, amelyekben reménykedtünk a repülések hatékonyabbá válása, a költségek csökkenése és a „tagoltságmentesítés” terén.

Jól tudjuk, hogy a funkcionális légtérblokkok kialakítása új kihívás, és megvalósításukkor jelentős technikai, valamint szervezeti nehézséggel kell szembenéznünk. Egyelőre továbbra sincs válasz a szuverenitással, különösen a tagállamok feladataival és ezzel összefüggésben a légtérükért vállalt felelősséggel, valamint a katonaság bevonásával kapcsolatos kérdésekre. Ahelyett, hogy a szuverenitás gyakorlására újszerű mechanizmusokat alakítanánk ki, vannak, akik a határokon átívelő együttműködéssel és integrációval szembehelyezkedve a szuverenitást arra használják fel, hogy megállítsák a folyamat előrehaladását.

Miközben a jelenlegi jogszabályok hatásos eszközöket tartalmaznak a teljesítmény javítására a szolgáltatók kijelölése, a szolgáltatások felosztása, gazdasági ösztönzés alkalmazása, a használók által fizetendő díjak megállapítása, az útvonalhálózatban történő változtatások, a

¹⁶ COM(2006) 820 végleges, 2007.1.24.

¹⁷ Building the SES through functional airspace blocks (Az egységes európai légbolt felépítése funkcionális légtérblokkok segítségével): Féldős jelentés COM(2007) 101 végleges

funkcionális légtérblokkok kialakítása, valamint az infrastruktúrák ésszerűsítése¹⁸ stb. révén, a tagállamok eddig nem használták ki kellőképpen ezeket a lehetőségeket a költségek csökkentésére és a szolgáltatásnyújtás működési hatékonyságának növelésére.

Kevés előrelépés figyelhető meg az európai útvonalhálózat kialakításának és használatának általános hatékonyságában; következésképpen a repülések hatékonysága sem nő, és a környezeti hatások sem csökkennek.

3.4. Új kihívások

Környezetvédelem: A tudomány jelenlegi állása szerint a klímaváltozás fő oka az ember tevékenysége. Bár a légi közlekedés szerény mértékben, a teljes uniós értéknek csak 3 %-ával járul hozzá az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásához, az ágazat részaránya nő. Az egységes európai égbolttal foglalkozó jelenlegi jogszabályok gyakorlatilag figyelmen kívül hagyják, hogy a légiforgalmi szolgáltatás mennyit tehet ezen a téren. A hálózat struktúrájának javítása, az útvonalak hatékonyabb használata és új működési eljárások jelentősen csökkentenék a repülési időket, az üzemanyag-felhasználást és a költségeket; ezáltal a környezeti hatások és a klímaváltozás irányába ható következmények is csökkennének. Becslések szerint a CO₂-kibocsátás évi 4,8 millió tonnával lenne kevesebb. A közvetlen kibocsátáson túl a légi járművek a cirrusfelhő-réteget is befolyásolják, és esetleg meg kellene fontolni, hogy a légiforgalmi szolgáltatásban milyen enyhítő intézkedéseket lehetne hozni ezen a téren.

A **késések** már nem tekinthetők a változtatás legfőbb mozgatórugójának, mivel a forgalomnövekedés 2001. szeptember 11. után lelassult, és a csökkentett függőleges elkülönítés bevezetése révén megnőtt az „útvonali” légtér kapacitás; Európában jelenleg alacsony a késések száma, az elmúlt évek kiemelkedő forgalma ellenére alacsony is maradt. Mindezek ellenére a fenntartható fejlődés kapcsán a késés mint probléma újra fel fog merülni, ahogyan azt már a 2008-as késési előrejelzés fel is vetette.

Gazdaságtudomány: A globális instabilitás hatására az energiapiacra drasztikusan emelkedtek az üzemanyagárak, és ez különösen a légi közlekedési szektort arra indította, hogy jobban az ellenőrzése alatt tartsa a költségeit, valamint hatékonyabbá és gazdaságosabbá tegye az útvonalait. A változtatás fő mozgatórugója így az lett, hogy a léginavigációs szolgáltatás gazdaságilag nem elég hatékony, és a repülési útvonalak sem a leghatékonyabbak.

4. A MEGVALÓSÍTÁSI STRATÉGIA FELGYORSÍTÁSA

Az európai légiforgalmi szolgáltatás teljesítménynövelésének legszűkebb keresztmetszete a tagoltság. Ezt csak úgy lehet megszüntetni, ha közösségi szinten gondoskodnak a teljesítményt biztosító keretrendszerrel, a szabályozó struktúrákról és az új technológiák időben történő bevezetéséről (vö. HLG 1*).

¹⁸ Evaluation of the Impact of the SES initiative on air traffic management performance (Az egységes európai égbolt kezdeményezés légiforgalmi szolgáltatásra gyakorolt hatásának értékelése), PRC, 2006, Brüsszel, iii. o.

Az előrehaladást célzó stratégia teljesítményorientált megközelítéssel kívánja kezelni a jelenlegi rendszer évi 3 milliárd eurós hiányát és a külső környezeti hatásokból adódó költségeket.

4.1. Cél a teljesítménynövelés

4.1.1. *Teljesítmény-központú keretrendszer*

A biztonság, a hatékonyság, a kapacitás és a költséghatékonyság terén megkívánt eredmények eléréséhez szükséges **teljesítmény-központú** stratégiát bevezetni (vö. HLG 4*), a változás előre lendítéséhez a megfelelő ösztönző és gátló tényezőkkel együtt. Ennek a stratégiának az alapja az lehetne, ha európai szinten meg lennének határozva az egységes európai égbolt konvergenciakritériumai, és a nemzeti felügyeleti hatóságok felhatalmazást kapnának arra, hogy egyeztessenek az adott cél eléréséről, majd hogy ellenőrizzék annak megvalósulását. A magas szintű konvergenciakritériumok megállapításához, illetve ahhoz, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok értékelhessék az adott, teljesítményre vonatkozó célokat és ellenőrizhessék a megvalósítást; szükség lenne egy független, közösségi szintű „teljesítményértékelő testületre”.

A HLG jelentés javaslata szerint a légiforgalmi szolgáltatás teljesítménye javítható lenne, ha a nem monopólium jellegű szolgáltatásokat piaci alapokra helyeznék. Elemezni kellene e szolgáltatások üzleti tervét, és a hozzájuk kapcsolódó szabályozott ellenőrző intézkedéseket.

A természetes monopóliumként nyújtott szolgáltatások esetében a Bizottság azt javasolja, hogy közösségi szintű ellenőrzés mellett teljes mértékben a teljesítmény-központú stratégiát alkalmazzák.

4.1.2. *A hálózat európai szintű strukturálása hatékonyságnövekedéshez vezet*

A „Transzeurópai légiforgalmi szolgáltatás hálózatának” teljesítménye azon múlik, hogy a szűkösen rendelkezésre álló erőforrásokkal: a futópályákkal, a légtérrel és a frekvenciasávokkal mennyire jól gazdálkodnak. A kihívást az jelenti, hogy a leghatékonyabban alakítsuk ki a hálózatot, és lehetővé tegyük, hogy a hatékony információáramlás javítson a hálózat működésén.

Az igazán hálózatorientált megközelítés potenciálisan legalább 6 %-os hasznot, illetve repülésenként körülbelül 50 km megtakarítást jelent. Ezek eléréséhez a hálózat hatékonyságának teljesítményellenőrzését és magas szintű céljainak megállapítását egy közösségi szintű, független teljesítményértékelő testület fennhatósága alá kellene vonni.

A légi közlekedésben érdekelt összes felet, így a katonaságot is képviselő **hálózatkezelő** feladata lenne, hogy a hálózat érdekeit szem előtt tartva javítson az útvonalak és szektorok kialakításán, kulcspozíciót töltsön be a központi kapacitástervezési és áramlásszervezési szolgálatok megerősítésében, valamint optimalizálja a repülőterek kapacitáskihasználását, meghatározva a hálózathoz való hozzáférés és a hatékony útvonalhasználat egyértelmű szabályait. A legrövidebb út alapján kiszabott díjak különösen ösztönzőleg hatnak a hatékonysági, költséghatékonysági és környezetvédelmi célok elérésében (vö. HLG 9*). Becslések szerint az optimális útvonal-kialakítással potenciálisan a légi közlekedés által okozott teljes kibocsátás 6–12 %-ával lehet csökkenteni kibocsátott veszélyes gázok mennyiségét.

4.1.3. *Funkcionális légtérblokkok*

A tagoltság csökkentésére és a rendszer hatékonyabbá tételére irányuló, teljesítményközpontú stratégiának – már ahol előnyösen alkalmazható – fel kellene gyorsítania a léginavigációs szolgálatok funkcionális légtérblokkokba történő integrációját. El kell ismernünk, hogy ez az integráció mennyire összetett, az igazi akadály azonban politikai természetű. A Bizottság mérlegelni fogja a munkacsoport légiközlekedési rendszerkoordinátorról szóló javaslatát (vö. HLG 5*). A rendszerkoordinátor feladata az lenne, hogy megszilárdítsa a tagállamok és az érdekelt felek erőteljesebb politikai elkötelezettségét a kérdésben. Az államoknak 2010-ben **politikai kötelezettséget kellene vállalniuk a funkcionális légtérblokkok kialakítására**, és 2012 végéig történő megvalósítására. A javasolt hálózatkezelési és teljesítményszabályozási funkciók segítséget nyújthatnának abban is, hogy a hálózat szempontjából értékelni lehessen a funkcionális légtérblokkok működését, és az általuk létrehozott hozzáadott értéket. Meg fogjuk vizsgálni annak lehetőségét, hogy ezt a két funkciót már létező testületek lássák el.

4.1.4. *SESAR – A kapacitás hirtelen csökkenésének kezelése*

A kapacitás hirtelen csökkenésének problémájára csak a SESAR programból származó technológiai innováció lehet a megoldás, szorosan összekapcsolva a repülőterek kapacitásnövelésére irányuló intézkedésekkel (vö. HLG 7*). A technológiai innovációban rejlő összes lehetőséget csak úgy lehet kiaknázni, ha a rendszer tagoltsága megszűnik. Ezért a jövőbeni rendszer szempontjából kulcsfontosságú a szektorok **kialakításának** szinkronizálása, és az átfedések elkerülése. A SESAR-nak a kutatás és fejlesztés terén mutatkozó ésszerűsítési hatásai ki kell hogy terjedjenek az egész folyamatra. A kapacitás rövid távú javítására irányuló kezdeményezéseknél a hatékony megvalósítás biztosítása érdekében közösségi szintű harmonizációra lehet szükség.

4.2. **Egyértelmű szabályozási háttér**

Az egységes piac politikája egységes jogszabályi háttérrel feltételez. Meg kell szüntetni a más jogszabályi struktúrákból fakadó szabályozási átfedéseket. A szabályozás szétdaraboltsága elmosza a megosztott feladatok határait, ez a kormányok számára szükségtelen költségként jelentkezik.

A **közösségi stratégia** hatékony alkalmazása a **jobb szabályozás** kialakítása érdekében (vö. HLG 3*) a Közösség és a tagállamok közti szoros együttműködésen és a légtérért felelős államoknak a folyamat megváltoztatására irányuló elkötelezettségén (vö. HLG 10*), valamint a magánszektor nagyobb felelősségvállalásán (vö. HLG 2*) múlik. Ez a partnerség kiterjed a katonaságra¹⁹, illetve megfelelő mechanizmusok révén a nem EU-tagországra is. Ahhoz, hogy a légtér működése zökkenőmentes legyen, arra van szükség, hogy a nem EU-tagállamok is megfelelő módon részt vegyenek az EU-jogszabályok kialakításában.

A Bizottságnál előkészítés alatt áll az **EASA hatáskörének kiterjesztése** a repülőterekre, a léginavigációs és légiforgalmi szolgálatokra annak érdekében, hogy a repülésbiztonság minden szegmense le legyen fedve (vö. HLG 8*). Ebbe a hatáskörbe kerül a biztonsági jogszabályok kialakítása és a jogalkotási folyamat támogatása, valamint annak ellenőrzése, hogy a tagállamok megfelelően alkalmazzák-e ezeket. Az EASA lesz továbbá az egész Európára kiterjedő szolgáltatások minősítésének és biztonsági ellenőrzésének természetes fóruma (például az EGNOS/Galileo esetében).

¹⁹ Az egységes égbolt bizottságban ketten, egy katona és egy civil képviseli a katonai szolgálatokat.

Gazdasági és teljesítményszabályozás: Teljesítménynövekedésére számíthatunk, ha a díjszabási folyamatba közvetlenül bevonjuk a légtérhasználókat is. A természetes monopóliumokat alaposabb eljárás keretében kellene vizsgálni, hogy igazolják befektetési politikájukat és költségalapjukat. Egy ilyen irányítási struktúra, amit kezdetben regionális szinten állítanának fel, hozzájárulna ahhoz, hogy a díjakat méltányosan szabják ki. Ahol lehetőség van több szolgáltató közül választani, ott az irányítási struktúrának lehetővé kellene tennie a tisztességes versenyt.

A szabályozás teljesítmény-központúságát közösségi szinten fogjuk biztosítani. Ez a feladat a következőket foglalná magába: az egységes európai égbolt konvergenciakritériumainak meghatározását; annak ellenőrzését, hogy a szolgáltatók és a nemzeti felügyeleti hatóságok egyetértésével megállapított, **teljesítményre vonatkozó, konkrét célok** harmonizálnak-e az egységes európai égbolt konvergenciakritériumaival; és hogy megfelelően meg is valósítják-e őket. Ha úgy találják, hogy a teljesítményre vonatkozó, konkrét célok nem harmonizálnak a konvergenciakritériumokkal, vagy a felelősök nem teljesítik őket, akkor szükséges lenne az Európai Bizottság szintjén végrehajtási intézkedéseket előírni.

Technológia: A technológiai innováció felgyorsítására tekintettel, várhatóan 2008-ban elfogadják a SESAR főtervet, és a SESAR közös vállalkozás teljes mértékben működőképes lesz. Ugyanakkor a SESAR rendszer felállításához új szervezeti felépítésre van szükség (vö. **HLG 5***). Ha hagyjuk, hogy a légiforgalmi szolgáltatás jelenlegi, tagolt rendszere tovább éljen, az megakadályozhatná, hogy az új technológiák javítsanak a rendszer teljesítményén, és szükségtelenül növelné a pénzügyi terheket. Elemzésre kerül az is, hogy milyen előnyökkel járna az infrastruktúra és a szolgáltatásnyújtás kettéválasztása.

Eurocontrol: A Bizottság támogatja a HLG jelentésnek az Eurocontrol reformját érintő, alábbi javaslatait (vö. **HLG 6***): a kiválasztott funkciók különválasztása; a biztonsági szabályozó funkció átadása az EASA-nak; az Eurocontrol feladatainak jobb átláthatósága és teljesítménykontrollja, valamint az ágazat megerősített szerepe az irányításban. A felülvizsgált Eurocontrol-Egyezmény ratifikációjának csak akkor szabadna megtörténnie, ha az Eurocontrol szükséges belső reformjait véghezvitték, és létrehozták a megfelelő szervezeti felépítést, amely világosan kijelöli az Eurocontrol szerepét az egységes égbolt struktúráján belül, és azt is lehetővé teszi, hogy ez a szervezet végrehajtsa bizonyos feladatokat a Bizottság számára az egységes égbolt kialakítása során.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A légi közlekedés számottevő kihívásokkal néz szembe; és csak akkor tud ezeknek sikeresen megfelelni, ha a magánszektor, a tagállamok, a katonaság, és a társadalmi partnerek együttesen hoznak erőfeszítéseket ennek érdekében, és a létező egységes égbolt konzultációs rendszereket teljes mértékben kihasználják. A Bizottság eleget fog tenni valamennyi feladatának ebben a folyamatban.

Értékelve az egységes európai égbolt megvalósulását, valamint a teljesítményértékelő bizottság és a magas szintű munkacsoport következtetéseivel összhangban, a Bizottság 2008 második negyedévében konkrét javaslatokat fog tenni a második egységes égbolt jogszabálysomag kialakítására, az EASA hatáskörének kibővítésére és a SESAR főtervre.

* Lásd a mellékletet.

ANNEX

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.