



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.12.2007
COM(2007) 845 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

**Primeiro relatório sobre a aplicação da legislação relativa ao céu único:
resultados e perspectivas**

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Primeiro relatório sobre a aplicação da legislação relativa ao céu único: resultados e perspectivas

1. INTRODUÇÃO

A iniciativa "Céu Único" foi lançada em 2000 na sequência dos grandes atrasos verificados ao longo de 1999. Criou-se um grupo de alto nível e, com base nas recomendações do relatório por ele elaborado, a Comissão apresentou, em finais de 2001, um pacote de medidas legislativas que foi adoptado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em Março de 2004 e entrou em vigor um mês mais tarde.

Esse pacote legislativo compreendia quatro actos: um regulamento que estabelece o quadro para a realização do céu único europeu (o Regulamento-Quadro)¹; um regulamento que estabelece requisitos comuns para a prestação de serviços de navegação aérea (o Regulamento "prestação de serviços")²; um regulamento relativo à organização e utilização do espaço aéreo no céu único europeu (o Regulamento "espaço aéreo")³; um regulamento relativo à interoperabilidade da rede europeia de gestão do tráfego aéreo (o Regulamento "interoperabilidade")⁴.

Nos termos do n.º 2 do artigo 12.º do Regulamento-Quadro, a Comissão deve examinar a aplicação da legislação relativa ao céu único e apresentar relatórios periódicos ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Os relatórios devem incluir uma avaliação dos resultados obtidos com a aplicação da legislação, nomeadamente informações sobre desenvolvimentos ocorridos no sector, tendo em conta os objectivos originais e tendo em vista as futuras necessidades.

Este é o primeiro relatório sobre os progressos realizados com a aplicação da legislação e apresenta os pontos de vista da Comissão sobre a necessidade de desenvolver futuramente o céu único.

O relatório também integra muitas das recomendações feitas por um segundo grupo de alto nível (HLG) convocado pelo Vice-Presidente Jacques Barrot para estudar o futuro quadro regulamentar da aviação europeia, que apresentou o seu relatório em Julho de 2007.

¹ Regulamento (CE) n.º 549/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004, que estabelece o quadro para a realização do céu único europeu, JO L 96 de 31.3.2004, p. 1

² Regulamento (CE) n.º 550/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004, relativo à prestação de serviços de navegação aérea no céu único europeu, JO L 96 de 31.3.2004, p. 10

³ Regulamento (CE) n.º 551/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004, relativo à organização e utilização do espaço aéreo no céu único europeu, JO L 96 de 31.3.2004, p. 20

⁴ Regulamento (CE) n.º 552/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004, relativo à interoperabilidade da rede europeia de gestão do tráfego aéreo, JO L 96 de 31.3.2004, p. 26

2. NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DA COMUNIDADE NA GESTÃO DO TRÁFEGO AÉREO (ATM)

2.1. Contexto

A política comunitária no domínio da aviação é um exemplo de sucesso. A liberalização reduziu os preços dos bilhetes e aumentou as possibilidades de escolha do consumidor. O alargamento da União Europeia e a política activa de vizinhança estenderam o mercado europeu da aviação a trinta e sete países e 500 milhões de cidadãos. Mas a aviação também sofre os efeitos da pressão crescente exercida pela evolução das necessidades sociais e tem de responder às crescentes preocupações suscitadas pelos seus efeitos no ambiente. Para ser competitivo e sustentável, o sector do transporte aéreo exige um sistema de gestão do tráfego aéreo (ATM) de elevado desempenho.

A ATM constitui, juntamente com os aeroportos, a infra-estrutura da aviação. Até 2020, esta infra-estrutura ver-se-á confrontada com um aumento muito considerável do tráfego. O envelhecimento das tecnologias e dos sistemas provocará inevitavelmente uma ruptura de capacidade e um agravamento do impacto ambiental da aviação, se o sector não for capaz de dar um grande salto tecnológico. Já neste momento, perturbações como atrasos dos aviões, incidentes causados por más condições meteorológicas ou acidentes produzem efeitos indirectos em todo o sistema e põem em evidência o carácter "interligado" do transporte aéreo na Europa.

O crescimento previsto do tráfego aéreo exige uma modernização estrutural e tecnológica da qual deve fazer parte todo o sector ATM europeu. A dinâmica deste processo aliada ao crescimento contínuo do tráfego aéreo manterá a ATM como um grande e atraente empregador.

2.2. As actuais limitações da gestão do tráfego aéreo

Apenas a gestão do tráfego aéreo pode garantir a separação segura, em todos os momentos, entre as aeronaves em voo e garantir o acesso à rede ATM. O controlador de tráfego aéreo conhece os pontos de asfixia e as travessias perigosas do espaço aéreo europeu, assim como os correspondentes procedimentos de atenuação que são necessários numa rede de rotas complexa.

A gestão do tráfego aéreo é um monopólio natural e tem, em geral, o direito de recuperar todos os custos junto dos utilizadores do espaço aéreo, seja qual for a qualidade do serviço prestado. Este princípio de recuperação dos custos não fornece incentivos suficientes para melhorar a qualidade nem a relação custo/eficácia do serviço nem para modernizar o sistema.

O transporte aéreo "atingiu a maioridade" e cresceu rapidamente durante as décadas de 50 e 60 num ambiente claramente controlado pelo Estado e considerado um símbolo da soberania nacional. A partir da década de 70, a tendência geral foi para os Estados começarem a delegar as funções da aviação não-governamental no sector, mas deixando as estruturas regulatórias da gestão do tráfego aéreo sujeitas a disposições intergovernamentais.

De acordo com o Grupo de Alto Nível de 2007 e com a Comissão de Avaliação do Desempenho (PRC) do Eurocontrol, uma abordagem intergovernamental não pode criar condições equitativas quando a aplicação das regras depende da vontade dos Estados e não é uniformemente controlada. A atribuição das responsabilidades aos Estados, às autoridades, às

companhias aéreas e aos prestadores de serviços de navegação aérea não é clara. A tomada de decisões pela via intergovernamental pode ser lenta e ineficaz e tem dificuldade em lidar com a fragmentação do sistema em função das fronteiras nacionais. Torna-se, portanto, necessário que a Comunidade seja o motor da ATM.

A gestão do tráfego aéreo na Europa caracteriza-se por um elevado grau de fragmentação, que se traduz num custo adicional significativo para os utilizadores do espaço aéreo, no prolongamento desnecessário da duração dos voos e conseqüente agravamento do impacto ambiental, no atraso na introdução de novas tecnologias e procedimentos e na redução dos conseqüentes ganhos de eficiência. Além disso, impede que o sector da gestão do tráfego aéreo realize economias de escala, faz com que a dimensão dos centros de controlo "em rota" fique aquém do desejável e conduz à duplicação desnecessária de sistemas não normalizados, com os respectivos custos de manutenção. Estima-se que a redução da fragmentação permita obter economias de custos significativas, da ordem dos 2 000 milhões de euros por ano⁵.

A actual rede europeia de rotas continua a ser uma amálgama de rotas nacionais, que torna a rede de rotas para os voos intra-europeus cerca de 15% menos eficiente do que para os voos domésticos e nem sempre bem adaptada às necessidades da Europa em termos de tráfego. As rotas mais curtas disponíveis estão subaproveitadas devido à falta de informações precisas e em tempo real⁶. O resultado disso é uma carga financeira adicional desnecessária sobre as companhias aéreas de cerca de 1400 milhões de euros e um fardo ambiental de 4,8 milhões de toneladas de CO₂ por ano.

O mercado dos serviços de navegação aérea, com um valor de 8 000 milhões de euros, está claramente dividido por fronteiras. Enquanto noutros sectores se assiste ao derrube das barreiras, no sector da navegação aérea existem vinte e sete prestadores de serviços nacionais, que implicam igual número de diferentes procedimentos, equipamentos, abordagens operacionais e despesas gerais. Em termos operacionais, dez centros de controlo de zona podem efectuar o trabalho dos actuais cinquenta⁷. A integração da oferta de serviços em entidades de maior dimensão no quadro de blocos funcionais de espaço aéreo daria um contributo significativo para uma maior rentabilidade.

Apesar do progresso tecnológico registado na aviação em geral, o controlo do tráfego aéreo (ATC) continua a ser basicamente artesanal. Enquanto as cabinas de pilotagem (*cockpits*) se automatizaram, os sistemas ATC não evoluíram e os métodos de trabalho dos controladores mantêm-se no fundamental inalterados. A solução encontrada para o aumento do tráfego tem consistido principalmente na abertura de novos "sectores", com um aumento proporcional do pessoal e, conseqüentemente, dos custos. Prestes a atingir os seus limites, esta abordagem conduzirá, nos próximos 5 a 10 anos, a uma saturação da capacidade se não se tomarem medidas radicais para acelerar a inovação tecnológica.

⁵ Performance Review Commission (PRC) (Comissão de Avaliação do Desempenho), do Eurocontrol, Dezembro 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 e segs.

⁷ Os Estados Unidos gerem o dobro do tráfego com 20 centros de controlo em rota, que, aliás, estão a planear reduzir.

3. UMA AVALIAÇÃO DO CÉU ÚNICO EUROPEU

A adopção da legislação relativa ao céu único europeu trouxe para a esfera de competência da Comunidade a gestão do tráfego aéreo e estabeleceu uma base jurídica sólida, que previa uma vasta gama de actividades. Nos três anos decorridos desde a sua entrada em vigor, muitas dessas actividades foram concluídas com sucesso, algumas estão ainda em curso e outras pouco avançaram. Além disso, durante o processo de execução e em resultado da evolução conjuntural, detectou-se uma série de deficiências na actual legislação.

3.1. Êxitos

a) Um quadro jurídico e institucional para o céu único

A primeira prioridade para o céu único europeu era o estabelecimento do quadro institucional para a intervenção comunitária. O quadro prevê uma estrutura para a constituição de uma parceria com todas as partes interessadas:

- o Comité do Céu Único transmite as opiniões estratégicas dos Estados e assiste a Comissão na adopção de legislação prática (regras de execução) através do procedimento de comitologia;
- o Órgão Consultivo do Sector permite que todas as partes interessadas do sector exponham os seus pontos de vista sobre a aplicação;
- exploração da sinergia com o Eurocontrol em matéria de apoio técnico e de desenvolvimento de regras de execução para a Comunidade.

Os Ministérios da Defesa também estão representados no processo de tomada de decisões da Comunidade.

b) Separação entre a oferta de serviços e a regulação

Enquanto pedra de toque fundamental da segurança, a separação entre oferta de serviços de navegação aérea e regulação foi conseguida, tendo cada Estado-Membro estabelecido uma autoridade supervisora nacional (ASN)⁸. Desde 20 de Junho de 2007, os prestadores de serviços de navegação aérea têm obrigatoriamente de ser certificados pelas ASN por força do Regulamento (CE) n.º 2096/2005 da Comissão, que estabelece requisitos comuns para a prestação de serviços de navegação aérea⁹.

c) Progressos nas questões da segurança

A segurança não foi negligenciada, tendo-se adoptado um regulamento¹⁰ que atribui a função de supervisão da segurança às ASN para complementar os requisitos comuns.

d) Harmonização da atribuição de licenças aos controladores

⁸ Apenas um Estado-Membro está a ultimar a instauração da sua ASN.

⁹ JO L 335 de 21.12.2005, p. 13

¹⁰ JO L 291 de 9.11.2007, p. 16

Um nível de qualificação harmonizado e uma maior mobilidade dos trabalhadores são os objectivos a atingir com a adopção da Directiva 2006/23/CE relativa à licença comunitária de controlador de tráfego aéreo¹¹, que estabelece requisitos e formação comuns.

e) Transparência tarifária

A total transparência na fixação das tarifas dos serviços de navegação aérea foi garantida pelo Regulamento (CE) n.º 1794/2006 da Comissão, que estabelece o regime comum de tarifação dos serviços de navegação aérea¹², e que exige a revelação da base de custos do prestador de serviços de navegação aérea e a consulta dos utilizadores do espaço aéreo.

f) Avanços na utilização eficiente do espaço aéreo

Para facilitar a utilização eficiente do espaço aéreo, a Comissão adoptou dois regulamentos: um relativo à utilização flexível do espaço aéreo para melhorar o acesso ao espaço aéreo militar (2150/2005)¹³ e outro relativo à classificação do espaço aéreo no espaço aéreo superior (730/2006)¹⁴.

g) Aceleração da inovação

Entretanto, foram dados os primeiros passos para acelerar a inovação tecnológica tendo em vista garantir a capacidade. A fase de definição do sistema SESAR já começou e está a avançar, enquanto que a fase de desenvolvimento da empresa comum SESAR¹⁵ está pronta a implementar o plano director, previsto para a Primavera de 2008.

h) Equipamentos interoperáveis

Foi criado um mecanismo de interoperabilidade eficaz para a adopção de regras de execução e para o desenvolvimento de especificações comunitárias relativas aos sistemas técnicos e à sua utilização operacional. Este mecanismo será indispensável para aplicar eficientemente os resultados do projecto SESAR.

3.2. Em desenvolvimento

a) Avaliação do desempenho dos prestadores de serviços

O Regulamento-Quadro prevê a avaliação do desempenho dos prestadores de serviços de navegação aérea. Em 2008, terá início a recolha de dados e efectuar-se-á a avaliação comparativa. Dispor-se-á assim de uma base sólida para o futuro desenvolvimento da iniciativa Céu Único.

b) Avaliação das autoridades supervisoras pelos pares

¹¹ JO L 114 de 27.4.2006, p. 22

¹² JO L 341 de 7.12.2006, p.3

¹³ JO L 342 de 24.12.2005, p. 20

¹⁴ JO L 128 de 16.5.2006, p. 3

¹⁵ Regulamento (CE) n.º 219/2007 do Conselho relativo à constituição de uma empresa comum para a realização do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo de nova geração (SESAR); JO L 64 de 2.3.2007, p. 1

Para garantir um nível uniforme de segurança e a aplicação harmonizada dos requisitos comuns, está prevista uma avaliação pelos pares das autoridades de supervisão nacionais. Com a conclusão do primeiro exercício de certificação pelas ASN em Julho de 2007, a avaliação pelos pares terá lugar com as primeiras visitas no início de 2008.

c) Transparência das tarifas

A primeira revisão nos termos do regulamento sobre o sistema tarifário comum para garantir maior transparência na determinação, imposição e controlo legal das tarifas dos serviços de navegação aérea terá lugar após a entrega dos primeiros dados financeiros, em Novembro de 2007. Esta transparência coaduna-se com o empenho geral da Comissão em aplicar princípios tarifários justos na aviação, demonstrado pela proposta de directiva sobre taxas aeroportuárias¹⁶.

d) Concepção do espaço aéreo

O processo de atribuição de mandatos ao Eurocontrol sobre uma série de projectos de regulamentos relativos ao espaço aéreo já arrancou: estabelecimento de uma Região Europeia Superior de Informação de Voo (EUIR); classificação do espaço aéreo no espaço aéreo inferior; princípios comuns para a concepção de rotas e sectores. Os progressos nestes três domínios têm sido lentos, estando a Comissão a estudar mecanismos alternativos.

e) Blocos funcionais de espaço aéreo

Um elemento central do Céu Único Europeu é o estabelecimento de blocos funcionais de espaço aéreo (BFE), que se previu serem os mecanismos adequados para garantir a máxima capacidade e eficiência da rede de gestão do tráfego aéreo. Estão em curso algumas iniciativas no domínio dos BFE, mas os seus progressos têm sido lentos e os seus níveis de ambição, níveis de maturidade e benefícios variáveis. A maioria das iniciativas está ainda na "fase de viabilidade" e apenas uma se prepara para avançar para a fase de execução¹⁷.

3.3. Progressos insuficientes em domínios fundamentais

O Céu Único Europeu não produziu os resultados esperados nalguns domínios importantes. De um modo geral, a abordagem BFE não está a produzir os benefícios esperados em termos de melhoria da eficiência dos voos, de redução de custos e de "desfragmentação".

Embora se reconheça que a criação destes blocos constitui um novo desafio, sujeito a dificuldades técnicas e organizacionais significativas, a soberania, em particular no que respeita às responsabilidades dos Estados-Membros, nomeadamente a responsabilidade pelo seu espaço aéreo, e ao envolvimento do sector militar, continua a ser um problema. Em vez de dar forma a mecanismos inovadores para o exercício da soberania, tem servido de pretexto para quem se opõe ao reforço da cooperação e da integração transfronteiras.

Apesar de a actual legislação oferecer ferramentas poderosas para melhorar o desempenho, como a designação dos prestadores de serviços, a separação dos serviços, a utilização de incentivos económicos, o estabelecimento de taxas de utilização, alterações na estrutura das

¹⁶ COM(2006) 820 final de 24.1.2007

¹⁷ Construção do Céu Único Europeu através de blocos de espaço aéreo funcionais: Relatório intercalar da situação, COM(2007) 101 final

rotas, o estabelecimento de blocos funcionais de espaço aéreo, a racionalização das infra-estruturas¹⁸, etc., os Estados-Membros não as têm utilizado suficientemente para melhorar o custo ou a eficiência operacional da prestação de serviços.

Notam-se poucos progressos na eficiência geral da concepção e da utilização da estrutura de rotas europeia, não se verificando, conseqüentemente, quaisquer melhorias na eficiência dos voos ou no impacte ambiental.

3.4. Novos desafios

Ambiente: A ciência aponta actualmente a actividade humana como a principal fonte das alterações climáticas. Embora a aviação seja um contribuinte modesto para o total de emissões de gases com efeito de estufa na UE (3%), a sua quota está a aumentar. A actual legislação relativa ao céu único praticamente ignora a contribuição que a ATM pode dar para esse objectivo. A melhoria da arquitectura da rede, a utilização mais eficiente das rotas e novos procedimentos operacionais reduzirão significativamente os tempos de voo, o consumo de combustível e os custos, com a conseqüente redução do impacto no ambiente e nas alterações climáticas. Esta redução está estimada em 4,8 milhões de toneladas de CO₂ por ano. Para além das emissões directas, as aeronaves também afectam a camada de cirros, pelo que poderá ser necessário prever medidas de atenuação a nível da ATM.

Os atrasos deixaram de ser o principal motor de mudança, na sequência do abrandamento do crescimento após o 11 de Setembro de 2001 e do aumento da capacidade "em rota" do espaço aéreo através da redução do espaço de separação vertical. O nível de atrasos na Europa é actualmente baixo e, apesar dos recordes de tráfego registados nos últimos anos, tem-se mantido baixo. No entanto, com o crescimento contínuo, o problema dos atrasos irá ressurgir, como já sugerido pelas previsões dos atrasos para 2008.

Economia: O impacto da instabilidade mundial no mercado da energia provocou um forte aumento do custo dos combustíveis; o sector da aviação, em particular, viu-se assim obrigado a concentrar-se no controlo mais rigoroso dos seus custos e na melhoria da eficiência económica e dos voos. Conseqüentemente, a ineficiência económica da prestação de serviços de navegação aérea e a ineficiência dos voos tornaram-se os principais motores de mudança.

4. ACELERAR A ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

A fragmentação é o grande óbice à melhoria do desempenho do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo. O problema apenas poderá ser solucionado se o quadro de desempenho, as estruturas regulatórias e a introdução oportuna de novas tecnologias forem tratados a nível comunitário (Cf. HLG 1*).

A estratégia para a melhoria da situação segue uma abordagem centrada no desempenho para pôr fim às ineficiências (que custam anualmente 3 000 milhões de euros) e ao custo ambiental externo do actual sistema.

¹⁸ PRC, 2006, *Evaluation of the Impact of the SES initiative on air traffic management performance*, Bruxelas, p. iii

4.1. Centrar as atenções na melhoria do desempenho

4.1.1. *Um quadro que favoreça o desempenho*

Para se conseguirem as necessárias melhorias ao nível da segurança, da eficiência, da capacidade e da rentabilidade, considera-se necessário seguir uma abordagem **centrada no desempenho** (Cf. HLG 4*), com incentivos e desincentivos adequados, para conduzir o processo de mudança. Tal abordagem poderá basear-se no estabelecimento a nível europeu de critérios de convergência para o céu único europeu e na atribuição de poderes às ASN para estabelecerem de comum acordo objectivos de desempenho específicos e fiscalizarem o seu cumprimento. O estabelecimento de critérios de convergência de alto nível, a avaliação dos objectivos específicos de desempenho e a fiscalização do seu cumprimento pelas ASN exigirão a criação de um organismo independente para a avaliação do desempenho a nível comunitário.

O relatório do Grupo de Alto Nível (HLG) sugere que o desempenho da prestação de serviços pode ser melhorado utilizando os mecanismos de mercado para os serviços não monopolísticos. Haverá que analisar a justificação comercial de tais serviços e as medidas associadas de fiscalização regulamentar.

Quando a prestação de serviços beneficia de um monopólio natural, a Comissão sugere que se aplique plenamente a abordagem centrada no desempenho, com fiscalização a nível comunitário.

4.1.2. *Uma arquitectura europeia gera ganhos de eficiência*

O desempenho da rede transeuropeia de gestão do tráfego aéreo depende do modo como são geridos recursos escassos: pistas, espaço aéreo e espectro de radiofrequências. O desafio consiste em definir a rede mais eficiente e permitir fluxos de informação eficientes para melhorar o seu funcionamento.

A adopção de uma verdadeira abordagem centrada na rede representará ganhos potenciais de, pelo menos, 6%, ou cerca de 50km por voo. Para materializar esses ganhos, a eficiência da rede deverá ser objecto de monitorização e da fixação de objectivos a alto nível por um organismo independente de avaliação do desempenho a nível comunitário.

Um **gestor da rede**, representando todas as partes interessadas da aviação, incluindo o sector militar, deverá ser responsável por melhorar a concepção das rotas e do sector na perspectiva da rede e ser a espinha dorsal para o reforço do planeamento central da capacidade e dos serviços de gestão dos fluxos de tráfego e a optimização da utilização da capacidade dos aeroportos, fornecendo regras claras para o acesso à rede e a utilização eficiente das rotas. Tarifas baseadas na distância mais curta criam fortes incentivos ao cumprimento dos objectivos de eficiência, de rentabilidade e ambientais (Cf. HLG 9*). A redução potencial das emissões nocivas através de uma definição optimizada das rotas está estimada em 6 a 12% do total de emissões da aviação.

4.1.3. *Blocos funcionais de espaço aéreo*

Uma abordagem centrada no desempenho para reduzir a fragmentação e aumentar a eficiência do sistema deverá acelerar a integração dos serviços de navegação aérea nos blocos funcionais

de espaço aéreo, quando adequado e vantajoso. Embora se reconheça a complexidade dessa integração, o verdadeiro obstáculo é político. A Comissão reflectirá sobre a ideia do Grupo de Alto Nível de criação de um coordenador do sistema de aviação (Cf. HLG 5*), cuja missão seria promover um empenho político mais forte junto dos Estados-Membros e das partes interessadas. Os Estados deverão **comprometer-se politicamente a criar blocos funcionais de espaço aéreo** em 2010, com vista à sua implantação em finais de 2012. As funções propostas de gestão da rede e de regulamentação do desempenho poderão igualmente ajudar a avaliar a funcionalidade e o valor acrescentado das iniciativas no domínio dos blocos funcionais de espaço aéreo na perspectiva da rede. Será estudada a possibilidade de aproveitar organismos existentes para exercerem estas duas funções.

4.1.4. *SESAR – Resolver o problema da ruptura de capacidade*

A ruptura de capacidade apenas pode ser resolvida através da inovação tecnológica no âmbito do programa SESAR, combinada com medidas destinadas a melhorar a capacidade dos aeroportos (Cf. HLG 7*). A inovação tecnológica apenas pode realizar o seu pleno potencial se se puser fim à fragmentação do sistema. Por conseguinte, é essencial para o futuro sistema sincronizar a **implantação** e evitar sobreposições. Os efeitos de racionalização do SESAR no domínio da investigação e desenvolvimento devem estender-se a todo o processo. As iniciativas de curto prazo que visem melhorar a capacidade podem exigir uma coordenação a nível comunitário para garantir a sua aplicação efectiva.

4.2. **Um ambiente regulamentar claro**

A política do mercado único implica uma legislação única. As sobreposições com regulamentação proveniente de outras estruturas devem ser eliminadas. A fragmentação da regulamentação torna difusa a atribuição de responsabilidades e traduz-se num custo desnecessário para as administrações nacionais.

A utilização efectiva da **abordagem comunitária** para oferecer **melhor regulamentação** (Cf. HLG 3*) depende da cooperação estreita entre a Comunidade e os Estados-Membros e do empenho dos Estados (Cf. HLG 10*), que são responsáveis pelo espaço aéreo, no processo de mudança, assim como de uma maior responsabilidade do sector (Cf. HLG 2*). Esta parceria abrange igualmente a comunidade militar¹⁹ e a participação de Estados não membros da UE através dos mecanismos apropriados. O correcto funcionamento do espaço da aviação exige o envolvimento adequado dos Estados não membros na elaboração da legislação da UE.

A Comissão está a preparar a **extensão das competências da AESA** aos aeroportos, aos serviços de navegação aérea e à gestão do tráfego aéreo, de forma a cobrir todos os elos da cadeia de segurança da aviação (Cf. HLG 8*). Essas competências incluirão a elaboração e o apoio à legislação sobre segurança, assim como a monitorização da sua aplicação pelos Estados-Membros. A AESA também será a plataforma natural para a certificação e a fiscalização da segurança dos serviços de âmbito europeu (como o EGNOS/Galileo).

Regulamentação económica e regulamentação em matéria de desempenho: É de esperar que o desempenho melhore se o mecanismo de fixação de preços contar com o envolvimento directo dos utilizadores do espaço aéreo. Os monopólios naturais devem estar sujeitos a um procedimento mais completo para justificarem a sua política de investimentos e a base de

¹⁹ O Comité do Céu Único é composto por dois representantes por Estado-Membro, um civil e outro militar.

custos. Essa estrutura de governação, inicialmente criada a nível regional, contribuirá para uma tarifação justa. Caso as circunstâncias permitam a existência de mais do que um prestador de serviços, as estruturas de governação devem permitir uma concorrência leal.

A regulamentação de uma abordagem centrada no desempenho será assegurada a nível comunitário. Esta função consistirá em estabelecer os objectivos de convergência do céu único europeu, verificar se os **objectivos específicos de desempenho** acordados entre os prestadores de serviços e a ASN são coerentes com os objectivos de convergência do céu único europeu e se são devidamente cumpridos. Caso se verifique que os objectivos específicos de desempenho não são coerentes, ou não estão a ser cumpridos, haverá necessidade de prever medidas de repressão a nível comunitário.

Tecnologia: No que respeita à aceleração da inovação tecnológica, prevê-se que, em 2008, o plano director do SESAR seja aprovado e que a empresa comum SESAR fique totalmente operacional. No entanto, a implantação do sistema SESAR exigirá uma organização diferente (Cf. HLG 5*). Permitir a continuação do actual sistema fragmentado de gestão do tráfego aéreo equivalerá provavelmente a coarctar o potencial das novas tecnologias para melhorarem o desempenho do sistema e a aumentar desnecessariamente o fardo financeiro. Serão também analisadas as vantagens de separar a infra-estrutura da prestação de serviços.

Eurocontrol: A Comissão apoia as recomendações do relatório do HLG relativas à reforma do Eurocontrol (Cf. HLG 6*) no que respeita à separação de determinadas funções, à transferência da regulamentação da segurança para a AESA, à avaliação mais rigorosa da transparência e do desempenho de todas as funções do Eurocontrol e ao papel reforçado do sector na governação. A ratificação da Convenção Eurocontrol revista só deve ter lugar depois de concluídas as necessárias reformas internas do Eurocontrol e estabelecido um quadro institucional adequado, que clarifique o seu papel na arquitectura do céu único europeu, incluindo a possibilidade de o Eurocontrol exercer certas funções em nome da Comunidade tendo em vista a realização do céu único europeu.

5. CONCLUSÕES

O transporte aéreo vê-se confrontado com importantes desafios que apenas serão vencidos com o esforço colectivo do sector da aviação, dos Estados-Membros, do sector militar, dos países terceiros e dos parceiros sociais, utilizando todos os mecanismos de consulta existentes no quadro do céu único europeu. A Comissão participará plenamente neste processo.

Com base na presente avaliação da aplicação das medidas previstas para o céu único europeu e em consonância com as conclusões da Comissão de Avaliação do Desempenho e do Grupo de Alto Nível (HLG), a Comissão apresentará, no segundo trimestre de 2008, propostas concretas para um segundo pacote Céu Único, a extensão das competências da AESA e o plano director do SESAR.

* Ver 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 (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.