



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 20.12.2007
COM(2007) 845 final

COMUNICARE A COMISIEI

**Primul raport privind implementarea legislației cerului unic european:
realizări și perspective**

COMUNICARE A COMISIEI

Primul raport privind implementarea legislației cerului unic european: realizări și perspective

1. INTRODUCERE

Inițiativa cer unic a fost lansată în anul 2000, după ce a suferit întârzieri serioase în cursul anului 1999. A fost înființat un grup la nivel înalt și, pe baza recomandărilor formulate în raportul acestui grup, Comisia a prezentat la sfârșitul anului 2001 un pachet legislativ care a fost adoptat de către Parlamentul European și Consiliu în martie 2004 și a intrat în vigoare o lună mai târziu.

Acest pachet legislative conținea patru regulamente: un regulament de stabilire a cadrului pentru crearea cerului unic european („regulamentul-cadru”)¹, un regulament stabilind cerințele comune pentru prestarea de servicii de navigație aeriană („regulament privind prestarea de servicii”)², un regulament de organizare și utilizare a spațiului aerian în cerul unic („regulament privind spațiului aerian”)³ și un regulament privind interoperabilitatea rețelei europene de gestionare a traficului aerian („regulament privind interoperabilitatea”)⁴.

Articolul 12 alineatul (2) din regulamentul-cadru cere Comisiei să revizuiască aplicarea legislației cerului unic și să raporteze periodic Parlamentului European și Consiliului. Rapoartele trebuie să conțină o evaluare a rezultatelor obținute în ceea ce privește implementarea legislației, inclusiv informații despre evoluția sectorului în lumina obiectivelor inițiale și nevoilor viitoare.

Acesta este primul raport privind progresul implementării și expune punctul de vedere al Comisiei cu privire la necesitatea de a continua dezvoltarea cerului unic.

Raportul include, de asemenea, o mare parte a recomandărilor făcute în iulie 2007 de un al doilea grup la nivel înalt (HLG), care a fost instituit de vice-președintele Barrot pentru a examina viitorul cadru de reglementare european în domeniul aviației.

¹ Regulamentul (CE) nr. 549/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 10 martie 2004 de stabilire a cadrului pentru crearea cerului unic european, JO L 96, 31.3.2004, p 1.

² Regulamentul (CE) NR. 550/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 10 martie 2004 privind prestarea de servicii de navigație aeriană în cerul unic european, JO L 96, 31.3.2004, p 10.

³ Regulamentul (CE) NR. 551/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 10 martie 2004 privind organizarea și utilizarea spațiului aerian în cerul unic european, JO L 96, 31.3.2004, p 20.

⁴ Regulamentul (CE) nr. 552/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 10 martie 2004 privind interoperabilitatea rețelei europene de gestionare a traficului aerian, JO L 96, 31.3.2004, p 26.

2. NECESITATEA UNUI ROL ACTIV AL COMUNITĂȚII EUROPENE ÎN GESTIONAREA TRAFICULUI AERIAN (ATM)

2.1. Context

Politica comunitară în domeniul aviației reprezintă un exemplu de succes. Liberalizarea a dus la scăderea prețului biletelor și a oferit mai multe opțiuni consumatorilor. Datorită extinderii Uniunii Europene și politicii active de vecinătate, piața aviației europene a crescut la treizeci și șapte de țări și 500 de milioane de cetățeni. Dar aviația trebuie să facă față presiunii tot mai mari exercitate de nevoile sociale în continuă schimbare și să răspundă preocupării tot mai mari privind efectele sale asupra mediului. O industrie aviatică competitivă și durabilă are nevoie de un sistem de gestionare a traficului aerian (ATM) foarte performant.

ATM, împreună cu aeroporturile, formează infrastructura aeriană. Această infrastructură va trebui să facă față până în 2020 unei creșteri semnificative a traficului aerian. Tehnologiile și sistemele depășite vor duce inevitabil la o penurie de capacități și vor duce la creșterea impactului aviației asupra mediului, dacă industria aeronautică nu e capabilă să facă salturi tehnologice semnificative. Perturbările în traficul aerian, cum ar fi întârzierile, incidentele datorate condițiilor meteorologice nefavorabile sau accidentele, au deja efecte secundare grave asupra întregului sistem și pun în evidența caracterul „interdependent” al transportului aerian în Europa.

Creșterea preconizată a traficului aerian impune o modernizare tehnologică și structurală a întregului sector european de gestionare a traficului aerian. Dinamica acestui proces, combinată cu creșterea continuă a traficului aerian fac ca acest sector să fie considerat unul important și atractiv din punctul de vedere al atragerii forței de muncă

2.2. Limitele actuale ale ATM

Numai gestionarea traficului aerian poate să asigure separarea sigură și în orice moment a traiectoriei avioanelor care zboară cu viteză mare și să acorde acces la rețeaua ATM. Controlorul de trafic aerian cunoaște punctele cu trafic intens, traversările de nivele de zbor periculoase în spațiul aerian al Europei și procedurile corespunzătoare de atenuare necesare într-o rețea complexă de legături.

ATM este un monopol natural și, ca regulă generală, are dreptul să își recupereze toate costurile de la utilizatorii spațiului aerian, indiferent de calitatea serviciului prestat. Acest principiu de recuperare a costurilor nu oferă stimulente destul de puternice pentru a îmbunătăți calitatea și rentabilitatea serviciului și pentru modernizarea sistemului.

Transportul aerian a ajuns la maturitate și s-a dezvoltat foarte repede în anii '50 și '60, într-un mediu controlat în exclusivitate de stat și considerat un simbol al suveranității naționale. Începând cu anii '70, ca o tendință generală, statele au început să delege industriei funcțiile ne-guvernamentale din domeniul aviației, dar cadrul normativ al gestiunii traficului aerian a rămas sub incidența acordurilor inter-guvernamentale.

În conformitate cu concluziile grupului la nivel înalt 2007 și ale Comisiei de evaluare a performanțelor (PRC) a Eurocontrol, o abordare interguvernamentală nu poate crea condiții de concurență echitabilă, în condițiile în care aplicarea regulilor depinde de voința fiecărui stat și nu este uniformă. Repartizarea responsabilităților între state, autorități, linii aeriene și furnizori de servicii aeriene nu este deloc clară. Luarea deciziilor la nivel inter-guvernamental

poate fi un proces lung și inefficient și reușește cu dificultate să rezolve problema fragmentării sistemului de-a lungul frontierelor naționale. Prin urmare, Comunitatea trebuie să devină forța motrice a ATM.

ATM în Europa este caracterizată printr-un grad mare de fragmentare, ceea ce conduce la costuri suplimentare semnificative pentru utilizatorii spațiului aerian, prelungirea inutilă a duratei zborurilor cu consecințele de rigoare asupra mediului, încetinirea introducerii de noi tehnologii și proceduri și reducerea îmbunătățirilor aferente ale eficienței. De asemenea, aceasta împiedică industria ATM de a realiza economii de scară, conducând la o dimensiune insuficientă a centrelor de navigare și la o duplicare inutilă a sistemelor nestandardizate și a costurilor lor de întreținere. Conform estimărilor, ar putea fi realizate economii semnificative în ceea ce privește costurile de ordinul a 2 miliarde de euro pe an⁵.

Rețeaua europeană actuală de rute aeriene este încă un amalgam de rute naționale, ceea ce face ca rețeaua de rute pentru zborurile paneuropene să fie cu 15% mai puțin eficientă decât pentru zborurile naționale și să nu fie întotdeauna bine adaptată nevoilor europene de trafic. Rutele cele mai scurte sunt rar folosite din lipsă de informații precise în timp real⁶. Aceasta duce la un efort financiar suplimentar nejustificat de aproximativ 1,4 miliarde EUR din partea companiilor și la un impact asupra mediului de 4,8 milioane tone de CO₂ pe an.

Piața serviciilor de navigație aeriană, care reprezintă 8 miliarde EUR, este în mod clar divizată de-a lungul frontierelor. În timp ce în alte sectoare barierele dispar, douăzeci și șapte de furnizori naționali de servicii folosesc un număr egal de proceduri diferite, echipamente, politici de exploatare și cheltuieli generale. Pe plan operațional, locul celor cincizeci de centre de control regional ar putea fi luat de zece astfel de centre⁷. Integrarea prestărilor de servicii în entități mai mari, în cadrul unor blocuri de spații aeriene funcționale, ar contribui în mod semnificativ la ameliorarea rentabilității.

În ciuda progresului tehnologic din domeniul aviației în general, controlul traficului aerian (ATC) rămâne în primul rând un proces artizanal. În timp ce cockpiturile au fost automatizate, sistemele ATC nu au evoluat, iar metodele de lucru ale controlorilor nu s-au schimbat fundamental. Creșterea traficului este compensată în principal prin deschiderea de noi „sectoare” cu o creștere proporțională a personalului și, prin urmare, a costurilor. Pe măsură ce această abordare își atinge limitele, în următorii 5-10 ani se va ajunge la saturația capacității, dacă nu se iau măsuri radicale pentru a accelera inovația tehnologică în domeniu.

3. EVALUAREA IMPACTULUI CERULUI UNIC EUROPEAN

Adoptarea legislației privind cerul unic european (SES) a adus gestiunea traficului aerian în competența Comunității și a stabilit baze legale solide pentru o gamă largă de activități. În cei trei ani de la intrarea ei în vigoare, o mare parte a acestor activități a fost realizată, altele sunt pe cale de realizare, iar altele progresează foarte încet. De asemenea, în timpul procesului de implementare și ca urmare a contextului în plină schimbare, au fost identificate mai multe lacune în legislația actuală.

⁵ Comisia de analiză a performanțelor (PRC), decembrie 2006, Evaluarea impactului cerului unic european asupra performanțelor din domeniul ATM, p. 24.

⁶ PRC, 2007, Evaluarea gestiunii traficului aerian în Europa în 2006, Eurocontrol, începând cu p.51.

⁷ Statele Unite gestionează un trafic de două ori mai mare cu 20 de centre și intenționează să le reducă numărul.

3.1. Realizări

a) Un cadru juridic și instituțional pentru cerul unic

Prima prioritate a SES a fost crearea cadrului instituțional pentru acțiunea comunitară. Acest cadru oferă structura necesară pentru încheierea parteneriatelor cu toate părțile interesate:

- Comitetul pentru cerul unic transmite punctele de vedere strategice ale statelor și asistă Comisia în adoptarea legislației (norme de implementare) prin procedura de comitologie;
- Organismul consultativ al sectorului permite tuturor părților interesate din industria aviatică să își exprime părerea cu privire la implementare;
- exploatarea sinergiei cu Eurocontrol în vederea asigurării suportului tehnic și a elaborării normelor de implementare pentru Comunitate.

În procesul de luare a deciziilor la nivel comunitar sunt reprezentate și Ministerele Apărării.

b) Separarea furnizării de servicii de activitatea de reglementare

Ca principiu de bază al securității, s-a reușit separarea furnizării de servicii de navigație aeriană de activitatea de reglementare și fiecare stat a instituit o autoritate națională de supraveghere (NSA)⁸. Începând cu 20 iunie 2007, furnizorii de servicii de navigație aeriană trebuie să fie certificați de către autoritățile naționale de supraveghere, conform Regulamentului (CE) nr. 2096/2005 al Comisiei de stabilire a unor cerințe comune pentru furnizarea de servicii de navigație aeriană⁹.

c) Progresele înregistrate în probleme de securitate

Securitatea nu a fost neglijată, odată cu adoptarea regulamentului¹⁰ prin care autoritățile naționale de supraveghere sunt însărcinate cu supervizarea securității pentru a completa cerințele comune.

d) Armonizarea acordării licențelor controlorilor

Prin adoptarea Directivei 2006/23/CE privind licența comunitară de controlor de trafic aerian¹¹, care stabilește cerințe și formarea profesională comună, se va ajunge la un nivel armonizat de competențe și la o mobilitate mult mai mare a angajaților.

e) Transparența tarifelor

Regulamentul (CE) nr. 1794/2006 de stabilire a unei scheme comune de taxare a serviciilor de navigație aeriană¹², garantează transparență totală în stabilirea taxelor pentru serviciile de navigație aeriană, făcând obligatorie divulgarea bazei de calcul a practică de costurilor furnizorul de servicii și consultarea utilizatorilor spațiului aerian.

⁸ Un stat membru este acum în faza finală a procesului de instituire a NSA.

⁹ JO L 335, 21.12.2005, p. 13

¹⁰ JO L 291, 9.11.2007, p. 16

¹¹ JO L 114, 27.4.2006, p. 22

¹² JO L 341, 7.12.2006, p. 3

f) Progrese realizate în utilizarea eficientă a spațiului aerian

Pentru a facilita utilizarea eficientă a spațiului aerian, Comisia a adoptat o serie de regulamente privind utilizarea flexibilă a spațiului aerian pentru a îmbunătăți accesul la spațiul aerian militar (2150/2005)¹³ și clasificarea nivelurilor superioare ale spațiului aerian (730/2006)¹⁴.

g) Accelerarea inovației

Între timp s-au făcut primii pași pentru a accelera procesul de inovație tehnologică în vederea garantării capacității. Faza de definire a proiectului SESAR a fost instituită și este în desfășurare în prezent, în timp ce, în cadrul fazei de dezvoltare, întreprinderea comună SESAR¹⁵ este gata să implementeze Planul general, prevăzut pentru primăvara anului 2008.

h) Măsurile în vederea realizării interoperabilității echipamentelor

A fost creat un mecanism eficient de interoperabilitate pentru a adopta normele de implementare și a dezvolta dispozițiile Comunitare specifice privind sistemele tehnice și exploatarea lor. Acest mecanism va fi indispensabil în cazul implementării eficiente a rezultatelor proiectului SESAR.

3.2. În curs de pregătire

a) Analiza performanțelor prestatorilor de servicii

Regulamentul-cadru preconizează revizuirea performanțelor furnizorilor de servicii de navigație aeriană (ANSP). Colectarea datelor va începe în 2008, iar analiza comparativă se va face în cursul anului aceluiași an. Aceasta va furniza o bază solidă pentru dezvoltarea viitoare a inițiativei cerului unic.

b) Evaluarea inter-pares a autorităților de supraveghere

În vederea garantării unui nivel uniform de securitate și a unei aplicări uniforme a cerințelor comune, este prevăzută o evaluare inter-pares a autorităților naționale de supraveghere. Primul exercițiu de certificare făcut de autoritățile naționale de supraveghere s-a încheiat în iulie 2007, iar primele vizite în cadrul evaluării inter-pares vor avea loc la începutul anului 2008.

c) Transparența tarifelor

Prima revizuire în cadrul regulamentului privind schema comună de tarifyare pentru garantarea unei transparențe mai bune în ceea ce privește stabilirea, impunerea și aplicarea tarifelor pentru servicii de navigație aeriană, va avea loc după prezentarea primelor date financiare în noiembrie 2007. Această transparență e conformă cu angajamentul global al Comisiei în ceea

¹³ JO L 342, 24.12.2005, p. 20

¹⁴ JO L 128, 16.5.2006, p. 3

¹⁵ Regulamentul (CE) nr. 219/2007 al Consiliului privind înființarea unei întreprinderi comune pentru realizarea sistemului european de nouă generație pentru gestionarea traficului aerian (SESAR) JO L 64, 2.3.2007, p. 1.

ce privește principiile de tarifare echitabile în aviație, susținute de directiva propusă privind tarifele aeroportuare¹⁶.

d) Configurarea spațiului aerian

Procesul de atribuire de împuterniciri către Eurocontrol a fost inițiat într-un număr de propuneri de regulamente privind spațiul aerian: crearea unei regiuni europene superioare de informații de zbor (EUIR), clasificarea spațiului aerian în spațiul aerian inferior, principii comune pentru configurarea rutelor și sectoarelor. Progresul în toate cele trei domenii este foarte lent iar Comisia studiază mecanisme alternative.

e) Blocuri funcționale ale spațiului aerian

Un element-cheie al SES este crearea de blocuri funcționale ale spațiului aerian (FAB), prevăzute a fi mecanismele de asigurare a capacității și eficienței maxime a rețelei de gestionare a traficului aerian. Un anumit număr de inițiative privind FAB, cu obiective, grad de maturitate și avantaje diferite, au fost lansate dar progresează foarte lent. Marea majoritate a acestor inițiative sunt în stadiul de „fezabilitate”, una singură apropiindu-se de faza de implementare¹⁷.

3.3. Progrese insuficiente în domeniile-cheie

SES nu a adus rezultatele așteptate în anumite domenii importante. În general, abordarea FAB nu aduce beneficiile scontate în ceea ce privește îmbunătățirea eficienței zborurilor, reducerea costurilor și „defragmentarea”.

În pofida opiniei împărtășite conform căreia crearea blocurilor funcționale ale spațiului aerian (FAB) este o provocare nouă care se confruntă cu importante dificultăți tehnice și organizatorice, suveranitatea, în principal în ceea ce privește responsabilitatea statelor membre și responsabilitatea asociată a acestora privind spațiul lor aerian, precum și implicarea autorităților militare, rămâne o problemă. În loc să se elaboreze mecanisme noi și inovatoare de exercitare a suveranității, aceasta este utilizată ca pretext de către cei care se opun întăririi cooperării și integrării transfrontaliere.

Cu toate că legislația actuală dispune de instrumente importante de îmbunătățire a performanței cum ar fi: desemnarea furnizorilor de servicii, disocierea serviciilor, utilizarea de stimulente economice, stabilirea de tarife aplicabile utilizatorilor, schimbări în structura rutelor, crearea de blocuri funcționale ale spațiului aerian, raționalizarea infrastructurii¹⁸ etc., statele membre nu le-au folosit îndeajuns pentru a îmbunătăți rentabilitatea sau eficiența operațională a furnizării de servicii.

Se observă progrese foarte mici în eficiența generală a configurării și utilizării structurii rutelor europene și, în consecință, nicio îmbunătățire în eficiența zborurilor sau a impactului asupra mediului.

¹⁶ COM(2006) 820 final, 24.1.2007

¹⁷ Crearea cerului unic european prin blocuri aerospațiale funcționale: raport intermediar privind statutul COM(2007) 101 final

¹⁸ PRC, 2006 *Evaluarea impactului cerului unic european asupra performanțelor în domeniul ATM*, Bruxelles, p. iii

3.4. Noi provocări

Mediu: În momentul de față, știința demonstrează că activitatea umană este principala sursă a schimbărilor climatice. Deși aviația are o contribuție modestă, de numai 3%, la emisiile totale de gaze cu efect de seră ale UE, procentajul este în creștere. Legislația actuală a cerului unic ignoră de fapt contribuția pe care ATM o poate avea în acest sens. O ameliorare în arhitectura rețelei, utilizarea mai eficientă a rutelor și noi proceduri operaționale ar putea reduce simțitor timpii de zbor, costurile și carburantul utilizat, reducându-se, în consecință, și impactul asupra mediului și schimbările climatice. Această reducere este estimată la 4,8 milioane de tone de CO₂ pe an. În afara emisiilor directe de gaze, aparatele de zbor afectează stratul de nori cirrus și s-ar putea să fie necesară introducerea de măsuri de atenuare la nivelul (ATM).

Întârzierile nu mai sunt principala sursă a schimbărilor, ca urmare a încetinirii creșterii înregistrate după 11 septembrie 2001 și a creșterii capacității spațiului aerian „en-route” prin introducerea de separări verticale reduse. La nivelul Europei sunt înregistrate întârzieri puține care, în ciuda traficului record din ultimii ani, rămân puține. Cu toate acestea, din cauza creșterii susținute, problema întârzierilor se va pune iarăși, cum se observa deja în previziunile privind întârzierile pentru anul 2008.

Economie: Efectul instabilității globale asupra pieței energetice a dus la o creștere spectaculoasă a prețului carburanților; din aceasta cauză, sectorul aeronautic a trebuit să se concentreze în special asupra creșterii controlului costurilor și asupra îmbunătățirii rentabilității și a eficienței zborurilor. Prin urmare, ineficiența economică a serviciilor de navigație aeriană și ineficiența zborurilor au devenit principalele surse ale schimbărilor.

4. ACCELERAREA STRATEGIEI DE IMPLEMENTARE

Fragmentarea e principala piedică în calea îmbunătățirii performanțelor sistemului european de gestionare a traficului aerian. Această problemă poate fi depășită numai în cazul în care cadrul de performanță, structurile de reglementare și introducerea în timp util de noi tehnologii sunt abordate la nivel comunitar (cf HLG 1*).

Strategia necesară pentru obținerea de progrese în acest domeniu se axează pe o abordare bazată pe performanță pentru a soluționa problema ineficienței, care costă în fiecare an 3 miliarde EUR, precum și a costurilor externe de mediu ale sistemului actual.

4.1. Focalizare asupra creșterii performanței

4.1.1. *Un cadru general care favorizează performanța*

Pentru a realiza îmbunătățirile cerute în domeniul securității, eficienței, capacității și rentabilității, a fost considerată necesară introducerea unei abordări **bazate pe performanță** (cf. HLG 4*), cu stimulentele și mijloacele de constrângere corespunzătoare pentru a ghida procesul de schimbare. O asemenea abordare se poate baza pe introducerea la nivel european a criteriilor de convergență ale SES și pe împuternicirea autorităților naționale de supraveghere (NSA) să accepte și să supravegheze implementarea obiectivelor specifice de performanță. Stabilirea de criterii de convergență la nivel înalt, evaluarea obiectivelor specifice de performanță și supravegherea implementării de către autoritățile naționale de supraveghere (NSA) ar necesita crearea la nivel comunitar a unui „Organism independent de evaluare a performanței”.

Raportul HLG consideră că performanțele în domeniul prestărilor de servicii ar putea fi îmbunătățite prin utilizarea mecanismelor de piață pentru servicii care nu sunt în situație de monopol. Trebuie analizate argumentele economice pentru aceste servicii precum și măsurile de supraveghere aferente.

În cazul în care aceste servicii sunt oferite în situație de monopol natural, Comisia sugerează utilizarea la maximum a abordării bazate pe performanță cu supraveghere la nivel comunitar.

4.1.2. O arhitectură europeană duce la creșterea eficienței

Randamentul „rețelei pan-europene de gestionare a traficului aerian” depinde de cât de bine sunt gestionate resursele limitate: piste, spațiul aerian și spectrul de frecvențe. Provocarea o reprezintă crearea celei mai eficiente rețele și permiterea eficientizării fluxurilor de informații pentru a îmbunătăți funcționarea acestei rețele.

Adoptarea unei abordări care să vizeze rețeaua ar duce la câștiguri potențiale de cel puțin 6% sau de aproximativ 50 km pe zbor. Pentru a obține aceste câștiguri, un organism independent de evaluare a performanței ar trebui să monitorizeze la nivel comunitar eficiența rețelei, măsurându-i performanța, și să stabilească obiectivele la nivel înalt.

Un **administrator de rețea**, reprezentând toate părțile interesate din domeniul aviației, inclusiv autoritățile militare, ar trebui să fie responsabil cu îmbunătățirea configurării rutelor și sectoarelor, din punctul de vedere al rețelei, și să fie pivotul consolidării serviciilor centrale de planificare a capacității și de gestiune a fluxurilor de trafic și al optimizării utilizării capacității aeroporturilor, prin stabilirea de norme clare privind accesul la rețea și de folosire eficientă a rutelor. Tarifele bazate pe cea mai scurtă distanță sunt stimulente puternice pentru realizarea obiectivelor în materie de eficiență, rentabilitate și protecția mediului (Cf. HLG 9*). Reducerea potențială a emisiilor nocive cu ajutorul optimizării rutelor este estimată la 6 până la 12% din totalul emisiilor din aviație.

4.1.3. Blocuri funcționale ale spațiului aerian

O abordare bazată pe randament în vederea reducerii fragmentării și creșterii eficienței sistemului ar trebui să accelereze integrarea serviciilor de navigație aeriană în blocurile funcționale ale spațiului aerian, în cazurile în care acest lucru este necesar și benefic. Deși se cunoaște complexitatea unei astfel de integrări, adevăratul obstacol este de natură politică. Comisia va examina propunerea HLG cu privire la instituirea unui coordonator al sistemului de transport aerian (Cf. HLG 5*) a cărei misiune ar fi promovarea unui angajament politic mai susținut al statelor membre și al părților interesate. Statele ar trebui să se **angajeze politic în crearea blocurilor funcționale ale spațiului aerian** în 2010, implementarea urmând să aibă loc până la sfârșitul anului 2012. Funcțiile de gestionare a rețelei și de reglementare a performanței ar putea, de asemenea, să contribuie la evaluarea funcționalității și a valorii adăugate a inițiativelor privind FAB-urile din perspectiva rețelei. Va fi studiată și posibilitatea de a face apel la organisme deja existente pentru a îndeplini aceste două funcții.

4.1.4. SESAR – rezolvarea problemei penuriei de capacități

Penuria de capacități poate fi remediată numai cu ajutorul inovației tehnologice prevăzute de programul SESAR, asociată îndeaproape cu măsuri privind mărirea capacității aeroporturilor (Cf. HLG 7*). Inovația tehnologică poate să atingă capacitatea maximă numai cu condiția

eliminării fragmentării sistemului. În consecință, este foarte importantă sincronizarea **desfășurării** și evitarea suprapunerilor în viitorul sistem. Efectele de raționalizare din domeniul cercetării și dezvoltării ale programului SESAR ar trebui aplicate întregului proces. S-ar putea ca inițiativele pe termen scurt de îmbunătățire a capacității să necesite coordonare la nivel comunitar pentru a se asigura implementarea lor efectivă.

4.2. Un context clar de reglementare

Politica privind piața unică implică o legislație unică. Trebuie eliminată suprapunerea cu regulamente provenind de la alte structuri. Fragmentarea reglementării duce la neclarități în împărțirea responsabilităților și se traduce prin costuri inutile pentru administrațiile naționale.

Utilizarea eficientă a **abordării comunitare** pentru o **mai bună legiferare** (Cf. HLG 3*) depinde de colaborarea strânsă între comunitate și statele membre, precum și de angajamentul statelor (Cf. HLG 10*), responsabile de spațiul aerian, în ceea ce privește procesul de schimbare și de o mai mare responsabilizare a industriei (Cf. HLG 2*). Acest parteneriat se referă și la comunitatea militară¹⁹ și la participarea statelor nemembre ale UE prin mecanisme corespunzătoare. O bună funcționare a sectorului aviatic presupune o implicare a statelor nemembre ale UE în elaborarea legislației europene.

Comisia pregătește **extinderea competențelor EASA** (Agenția Europeană pentru Securitate Aeriană) în domeniul aeroporturilor, serviciilor de navigație aeriană și al gestiunii traficului aerian, pentru a acoperi toate verigile din lanțul securității aeriene (Cf. HLG 8*). Aceste competențe vor include elaborarea și susținerea legislației privind securitatea, precum și monitorizarea aplicării acesteia de către statele membre. De asemenea, EASA va deveni platforma logică de certificare și supraveghere a securității serviciilor la scară europeană (de exemplu EGNOS/Galileo).

Reglementarea economică și reglementarea performanței Se așteaptă o creștere a performanțelor în condițiile în care utilizatorii spațiului aerian se implică direct în mecanismul de stabilire a prețurilor. Monopourile naturale trebuie să se supună unei proceduri mai complexe pentru a justifica politica lor de investiții și baza de calcul a costurilor. O astfel de structură de guvernare, inițial instituită la nivel regional, ar contribui la o tarifară echitabilă. În cazul în care serviciul respectiv poate fi prestat de mai mulți furnizori, structurile de guvernare trebuie să permită existența unei concurențe loiale.

Reglementarea abordării bazate pe performanță se va face la nivel comunitar. Această funcție va consta din: stabilirea obiectivelor de convergență ale SES, garantarea că **obiectivele specifice de performanță** stabilite de comun acord de către furnizorii de servicii și autoritățile naționale de supraveghere sunt conforme cu normele de convergență SES și monitorizarea implementării corecte a acestora. În cazul în care obiectivele specifice de performanță nu sunt considerate a fi coerente sau dacă aceste obiective nu sunt atinse, vor trebui prevăzute măsuri de punere în aplicare la nivelul CE.

Tehnologia: În ceea ce privește accelerarea inovațiilor tehnologice, este prevăzută aprobarea Planului general SESAR în 2008 și intrarea deplină în funcțiune a întreprinderii comune SESAR la aceeași dată. Cu toate acestea, punerea în aplicare a sistemului SESAR va necesita o organizare diferită (Cf. HLG 5*). Dacă sistemul actual de gestionare a traficului aerian,

¹⁹ Comitetul privind cerului unic are doi reprezentanți pentru fiecare stat membru, un civil și un militar.

caracterizat prin fragmentare, este lăsat să funcționeze în continuare, acesta ar putea compromite capacitatea noilor tehnologii de a îmbunătăți performanțele sistemului și ar duce la creșterea nejustificată a efortului financiar. Se vor analiza și avantajele disocierii între infrastructură și prestarea de servicii.

Eurocontrol: Comisia susține recomandările din raportul HLG privind reforma Eurocontrol (Cf. HLG 6*) în ceea ce privește: separarea anumitor funcții, transferul reglementării securității în domeniul de competență al EASA, o mai mare transparență și o examinare a performanțelor tuturor funcțiilor Eurocontrol și un rol mai important acordat industriei aviatice în procesul de guvernare. Ratificarea convenției revizuite privind Eurocontrol ar trebui să aibă loc numai după ce au fost finalizate reformele interne indispensabile în cazul Eurocontrol și doar odată cu stabilirea unui cadru instituțional corespunzător care să clarifice rolul Eurocontrol în arhitectura SES, inclusiv posibilitatea ca, în procesul de realizarea al SES, Eurocontrol să îndeplinească anumite sarcini pentru Comisie.

5. CONCLUZII

Transportul aerian se confruntă cu provocări importante și soluționarea acestora necesită eforturi colective din partea industriei aviatice, a statelor membre, a autorităților militare, a țărilor terțe și a partenerilor sociali, prin utilizarea optimă a mecanismelor de consultare SES existente. Comisia va participa activ la acest proces.

Pe baza acestei revizuirii privind implementarea SES și, în conformitate cu concluziile Comisiei de evaluare a performanței și a grupului la nivel înalt, Comisia va prezenta, în al doilea trimestru al anului 2008, propuneri concrete pentru un al doilea pachet legislativ privind cerul unic, extinderea competențelor EASA și Planul general SESAR.

* A se vedea anexa

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 (ANSPPs), 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.