



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 20.12.2007
COM(2007) 845 konč.

SPOROČILO KOMISIJE

**Prvo poročilo o izvajanju zakonodaje o enotnem nebu:
dosežki in nadaljnji ukrepi**

SPOROČILO KOMISIJE

Prvo poročilo o izvajanju zakonodaje o enotnem nebu: dosežki in nadaljnji ukrepi

1. Uvod

Pobuda za enotno nebo je bila sprožena leta 2000 po velikih zamudah v letu 1999. Ustanovljena je bila skupina na visoki ravni in Komisija je na podlagi priporočil iz njenega poročila konec leta 2001 predstavila zakonodajni paket, ki sta ga Evropski parlament in Svet sprejela marca 2004, veljati pa je začel mesec kasneje.

Zakonodajni paket je vključeval štiri dele: uredbo o določitvi okvira za oblikovanje enotnega evropskega neba („okvirna uredba“)¹, uredbo o določitvi skupnih zahtev za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa („Uredba o izvajanju služb“)², uredbo o organiziranosti in uporabi zračnega prostora na enotnem evropskem nebu („uredba o zračnem prostoru“)³ ter uredbo o interoperabilnosti evropske mreže za upravljanje zračnega prometa („uredba o interoperabilnosti“)⁴.

V skladu s členom 12(2) okvirne uredbe mora Komisija redno pregledovati uporabo zakonodaje na področju enotnega neba in redno poročati Evropskemu parlamentu in Svetu. Poročila morajo vsebovati oceno rezultatov, ki so bili doseženi pri izvajanju zakonodaje, vključno z informacijami o razvoju v sektorju, in sicer glede na prvotne cilje ter ob upoštevanju potreb v prihodnje.

To je prvo poročilo o napredku pri izvajanju, v katerem Komisija predstavlja svoje poglede na potrebo po nadaljnjem razvoju enotnega neba.

Povzema tudi mnogo priporočil druge skupine na visoki ravni, ki jo je ustanovil podpredsednik Barrot, zato da bi proučila prihodnji evropski ureditveni okvir na področju letalstva, in ki je julija 2007 pripravila poročilo.

2. POTREBA PO UKREPIH SKUPNOSTI NA PODROČJU UPRAVLJANJA ZRAČNEGA PROMETA

2.1. Ozadje

Politika Skupnosti na področju letalstva je zgodba o uspehu. Zaradi liberalizacije so se cene vozovnic znižale, izbira uporabnikov pa se je povečala. S širitvijo Evropske unije in aktivno

¹ Uredba (ES) št. 549/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o določitvi okvira za oblikovanje enotnega evropskega neba, UL L 96, 31.3.2004, str. 1.

² Uredbo (ES) št. 550/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o izvajanju navigacijskih služb zračnega prometa na enotnem evropskem nebu, UL L 96, 31.3.2004, str 10.

³ Uredbo (ES) št. 551/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o organiziranosti in uporabi zračnega prostora na enotnem evropskem nebu, UL L 96, 31.3.2004, str 20.

⁴ Uredbo (ES) št. 552/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o interoperabilnosti evropske mreže za upravljanje zračnega prometa, UL L 96, 31.3.2004, str. 26.

sosedsko politiko se je evropski letalski trg razširil na sedemintrideset držav članic s 500 milijoni državljanov. Vendar se mora letalstvo spopadati tudi s problemi, ki nastajajo zaradi spremenljivih družbenih potreb, ter vedno hujšimi očitki glede njegovega učinka na okolje. Za konkurenčen in trajnosten sektor letalskega prometa je potreben zelo zmogljiv sistem upravljanja zračnega prometa.

Sistem upravljanja zračnega prometa skupaj z letališči zagotavlja infrastrukturo za letalstvo. Promet na tej infrastrukturi se bo do leta 2020 zelo povečal. Če v sektorju ne bo dovolj velikega tehnološkega napredka, bo zaradi zastarelih tehnologij in sistemov neizogibno prišlo do problemov z zmogljivostmi in poslabšanja učinka letalstva na okolje. Že zaostanki, težave, ki nastanejo ob slabem vremenu, ali nesreče močno vplivajo na celoten sistem, iz česar je razvidna povezanost letalskega prometa v Evropi.

Zaradi predvidene rasti zračnega prometa sta potrebni strukturna in tehnološka modernizacija, ki morata obsegati celoten evropski sektor upravljanja zračnega prometa. Zaradi dinamike tega procesa v povezavi z neprekinjeno rastjo zračnega prometa bo sektor upravljanja zračnega prometa še naprej velik in privlačen delodajalec.

2.2. Sedanje omejitve upravljanja zračnega prometa

Samo z upravljanjem zračnega prometa je mogoče v vsakem trenutku zagotavljati varno razdaljo med zrakoplovi, ki letijo z velikimi hitrostmi, in dostop do mreže za upravljanje zračnega prometa. Kontrolorji zračnega prometa poznajo točke zastojev in nevarne prehode v evropskem zračnem prostoru ter ustrezne blažilne ukrepe, ki so potrebni v kompleksnem omrežju zračnih poti.

Upravljanje zračnega prometa je naravni monopol in je na splošno upravičeno do povrnitve stroškov s strani uporabnikov zračnega prostora, ne glede na to, kakšna je bila kakovost opravljenih storitev. To načelo povrnitve stroškov ne zagotavlja zadostnih spodbud za izboljšanje kakovosti in stroškovne učinkovitosti storitev ter za posodobitev sistema.

Zračni promet je postal zrel v 50. in 60. letih prejšnjega stoletja, ko je tudi dosegel zelo hitro rast, in sicer v okolju, ki je bilo pod popolnim nadzorom države in kjer je veljal za simbol nacionalne suverenosti. Na splošno so začele države v sedemdesetih letih nevladne letalske dejavnosti prepuščati zasebnemu sektorju, regulativne strukture upravljanja zračnega prometa pa so pustile v medvladnih dogovorov.

Po mnenju skupine na visoki ravni iz leta 2007 in Eurocontrolove Komisije za oceno uspešnosti na medvladni ravni ni mogoče zagotoviti enakih pogojev za vse akterje, če je izvajanje pravil odvisno od volje držav in se ne uveljavlja na enoten način. Delitev odgovornosti med državami, organi, letalskimi prevozniki in navigacijskimi službami zračnega prometa ni čisto jasna. Sprejemanje odločitev na medvladni ravni je lahko počasno in neučinkovito in težko rešuje razdrobljenost sistema po nacionalnih mejah. Zaradi tega mora biti Komisija gonilna sila pri upravljanju zračnega prometa.

Za upravljanje zračnega prometa v Evropi je značilna velika razdrobljenost, zaradi katere nastajajo dodatni stroški za uporabnike zračnega prostora, dolžina letov se po nepotrebem povečuje, zaradi česar je učinek na okolje večji, uvajanje novih tehnologij in postopkov je počasnejše, s tem povezane izboljšave učinkovitosti pa manjše. Prav tako v sektorju upravljanja zračnega prometa preprečuje prihranke obsega, velikost centrov za kontrolo zračnega prometa je manjša od optimalne, nestandardni sistemi pa se po nepotrebem

podvajajo, skupaj s povezanimi stroški vzdrževanja. Ocenjuje se, da bi bilo mogoče z zmanjšanjem razdrobljenosti znižati stroške za 2 milijardi EUR letno⁵.

Sedanje evropsko omrežje zračnih poti še vedno združuje nacionalne zračne poti, zaradi česar je omrežje zračnih poti za lete v Evropi za približno 15 % manj učinkovito kot za notranje lete, poleg tega pa tudi ni vedno dobro usklajeno s potrebami na področju prometa v Evropi. Najkrajše poti, ki so na razpolago, se ne uporabljajo dovolj zaradi pomanjkanja točnih informacij v realnem času⁶. Zaradi tega imajo letalske družbe po nepotrebnem dodatne stroške za okrog 1,4 milijarde EUR letno, pa tudi za okrog 4,8 milijonov več ton emisij CO₂.

Trg navigacijskih storitev zračnega prometa, ki je vreden 8 milijard EUR, je očitno razdeljen po mejah. Medtem ko ovire v drugih panogah izginjajo, ima vsak izmed sedemindvajsetih nacionalnih ponudnikov storitev svoje postopke, opremo, pristop k upravljanju in splošne stroške. Kar zadeva upravljanje, bi lahko delo sedanjih petdesetih območnih centrov za kontrolo opravljalo samo deset centrov⁷. Z integracijo storitev v večje subjekte v okviru funkcionalnih blokov zračnega prostora bi lahko zelo pripomogli k stroškovni učinkovitosti.

Kljub tehnološkemu razvoju letalstva na splošno je kontrola zračnega prometa še vedno predvsem obrtniška. Pilotske kabine so postale avtomatizirane, sistemi za kontrolo zračnega prometa pa se niso spremenili. Tudi delovne metode kontrolorjev so ostale v glavnem enake. S povečevanjem prometa se spopada predvsem z odpiranjem novih „sektorjev“, ki vključuje sorazmerno povečevanje števila zaposlenih in posledično stroškov. Ker se ta pristop približuje svojim mejam, bodo zmogljivosti v naslednjih 5 do 10 letih izčrpane, če ne bodo sprejeti radikalni ukrepi za pospeševanje tehnoloških inovacij.

3. OCENA ENOTNEGA EVROPSKEGA NEBA

S sprejetjem zakonodaje o enotnem evropskem nebu je prišlo upravljanje zračnega prometa pod pristojnost Skupnosti. Ta zakonodaja je ustvarila trdno pravno podlago, ki zajema veliko dejavnosti. V treh letih, odkar je začela veljati, je bilo izvedenih mnogo izmed teh dejavnosti, nekatere so še v teku, pri nekaterih pa ni opaznejšega napredka. Poleg tega so se med izvajanjem in zaradi sprememb okolja pokazale številne slabosti sedanje zakonodaje.

3.1. Dosežki

a) Pravni in institucionalni okvir za enotno nebo

Prva prednostna naloga v okviru enotnega evropskega neba je bila vzpostavitev institucionalnega okvira za ukrepe Skupnosti. Okvir zagotavlja podlago za partnerstvo za vse zainteresirane strani:

- Odbor za enotno nebo posreduje strateška mnenja držav in pomaga Komisiji pri sprejemanju izvedbene zakonodaje (izvedbenih pravil) prek komitologije;

⁵ Komisija za oceno uspešnosti, december 2006, Ocena učinka skupnega evropskega neba na uspešnost upravljanja zračnega prometa, str. 24

⁶ Komisija za oceno uspešnosti, 2007, Ocena upravljanja zračnega prometa v Evropi v letu 2006, Eurocontrol, str. 51.

⁷ ZDA upravlja dvakrat večji promet z 20 centri za kontrolo, to število pa nameravajo še zmanjšati.

- posvetovalni organ panoge vsem zainteresiranim stranem iz sektorja omogoča, da izrazijo svoje poglede na izvajanje;
- izkoriščanje sinergij z Eurocontrolom na področju tehnične podpore in priprave izvedbenih pravil za Skupnost.

V postopku odločanja Skupnosti sodelujejo tudi ministrstva za obrambo.

b) Ločevanje opravljanja storitev in zakonske ureditve

Opravljanje navigacijskih storitev zračnega prometa in zakonska ureditev sta ločena, kar je eden od temeljev varnosti. Vsaka država je tudi vzpostavila nacionalni nadzorni organ⁸. Od 20. junija 2007 na podlagi Uredbe Komisije (ES) št. 2096/2005 o skupnih zahtevah za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa⁹ izvajalce navigacijskih služb zračnega prometa certificirajo nacionalni nadzorni organi.

c) Napredek na področju varnosti

Tudi varnost ni zapostavljena; sprejeta je bila uredba¹⁰ o vzpostavitvi varnostnega nadzora, ki ga opravljajo nacionalni nadzorni organi, kot dopolnila skupnim zahtevam.

d) Uskladitev licenciranja kontrolorjev

S sprejetjem Direktive 2006/23/ES o licenci kontrolorja zračnega prometa Skupnosti¹¹, ki določa skupne zahteve in usposabljanje, bo raven usposobljenosti usklajena, mobilnost delavcev pa večja.

e) Preglednost pristojbin

Uredba Komisije (ES) št. 1794/2006 o določitvi skupne ureditve pristojbin za navigacijske službe zračnega prometa¹² zagotavlja popolno preglednost določanja pristojbin za navigacijske službe. Uredba določa obvezno razkritje stroškovne osnove ponudnika storitev in posvetovanje z uporabniki zračnega prostora.

f) Napredek pri učinkoviti rabi zračnega prostora

V podporo učinkoviti rabi zračnega prostora je Komisija sprejela uredbo o prilagodljivi uporabi zračnega prostora, zato da bi izboljšali dostop do vojaškega zračnega prostora (2150/2005)¹³, in uredbo o razvrstitvi zračnega prostora v zgornjem zračnem prostoru (730/2006)¹⁴.

g) Pospeševanje inovacij

⁸ Ena od držav članic postopek vzpostavitve nacionalnega nadzornega organa ravno končuje.

⁹ UL L 335, 21.12.2005, str. 13.

¹⁰ UL L 291, 9.11.2007, str. 16.

¹¹ UL L 114, 27.4.2006, str. 22.

¹² UL L 341, 7.12.2006, str. 3.

¹³ UL L 342, 24.12.2005, str. 20.

¹⁴ UL L 128, 16.5.2006, str. 3.

Medtem so bili storjeni prvi koraki za pospešitev tehnoloških inovacij, potrebnih za zagotavljanje zmogljivosti. Faza opredelitve projekta SESAR je pričeta in napreduje, v razvojni fazi skupnega podjetja SESAR¹⁵ pa je vse pripravljeno za izvajanje krovnega načrta, ki mora biti izdelan do pomladi 2008.

h) Prehod na interoperabilno opremo

Vzpostavljen je učinkovit interoperabilen mehanizem za sprejemanje izvedbenih ukrepov in razvoj specifikacij Skupnosti v zvezi s tehničnimi sistemi in njihovo operativno uporabo. Ta mehanizem bo nepogrešljiv za učinkovito uporabo izsledkov SESAR-ja.

3.2. V pripravi

a) Pregled uspešnosti ponudnikov storitev

Okvirna uredba določa pregled uspešnosti izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa. Zbiranje podatkov se bo pričelo leta 2008, istega leta pa bo tudi vzpostavljena podlaga za primerjalno analizo. To bo zagotovilo trdno osnovo za nadaljnji razvoj pobude za enotno nebo.

b) Medsebojni pregledi nadzornih organov

Da se zagotovita enotna raven varnosti in enotna uporaba skupnih zahtev, so predvideni medsebojni pregledi nacionalnih nadzornih organov. Nacionalni nadzorni organi so julija 2007 izdali prve certifikate, prvi medsebojni pregledi pa se bodo začeli izvajati v začetku leta 2008.

c) Preglednost pristojbin

Prvi pregled v okviru uredbe o skupni ureditvi pristojbin, ki bo zagotovila večjo preglednost pri določanju, pobiranju in uveljavljanju pristojbin za navigacijske storitve zračnega prometa, bo potekal po predložitvi prvih finančnih podatkov novembra 2007. Ta preglednost se sklada s splošno zavezanostjo Komisije pravičnim načelom zaračunavanja taks v letalstvu, ki je razvidna iz predloga direktive o letaliških pristojbinah¹⁶.

d) Načrt zračnega prostora

Pri nekaterih osnutkih uredb, ki se nanašajo na zračni prostor, je bil sprožen postopek podeljevanja pooblastil Eurocontrolu: vzpostavitev evropskega zgornjega letalskega informacijskega področja, klasifikacija zračnega prostora v spodnjem zračnem prostoru, skupna načela za načrtovanje poti in sektorja. Na vseh treh področjih je napredek počasen, zato Komisija proučuje alternativne mehanizme.

e) Funkcionalni bloki zračnega prostora

Ključni element enotnega evropskega neba je vzpostavitev funkcionalnih blokov zračnega prostora, ki so predvideni kot mehanizmi za zagotavljanje največje možne zmogljivosti in

¹⁵ Uredba Sveta (ES) št. 219/2007 o ustanovitvi skupnega podjetja za razvoj nove generacije evropskega sistema upravljanja zračnega prometa (SESAR), UL L 64, 2.3.2007, str. 1.

¹⁶ COM(2006) 820 konč., 24.1.2007.

učinkovitosti mreže za upravljanje zračnega prometa. V teku so številne pobude v zvezi s funkcionalnimi bloki zračnega prostora, vendar napredujejo počasi zaradi razlik v ambicioznosti, stopnji zrelosti in koristih. Večina pobud je še na stopnji študije izvedljivosti, samo ena pa je v pripravi za prehod v izvedbeno fazo¹⁷.

3.3. Premajhen napredek na ključnih področjih

Enotno evropsko nebo na nekaterih pomembnih področjih nima pričakovanih rezultatov. Na splošno funkcionalni bloki zračnega prostora ne prinašajo koristi, ki so se od njih pričakovale glede boljše učinkovitosti letov, zmanjšanja stroškov in odprave razdrobljenosti.

Medtem ko je jasno, da je vzpostavitev funkcionalnih blokov zračnega prostora nov izziv, pri katerem se pojavljajo številne tehnične in organizacijske težave, ostaja pomembno vprašanje suverenost, zlasti kar zadeva obveznosti držav članic in s tem povezano odgovornostjo za njihov zračni prostor ter vključenost vojske. Namesto, da bi se uporabljali za oblikovanje inovativnih mehanizmov za izvajanje suverenosti, so se uporabljali kot izgovor za preprečevanje večjega čezmejnega sodelovanja in integracije.

Sedanja zakonodaja ima močna orodja za izboljšanje uspešnosti: določitev ponudnikov storitev, ločevanje storitev, uporaba gospodarskih spodbud, določitev pristojbin za uporabo, spremembe strukture zračnih poti, vzpostavitev funkcionalnih blokov zračnega prostora, racionalizacija infrastrukture¹⁸ itd., vendar države članice tega niso izkoristile v zadostni meri, da bi izboljšale stroškovno ali obratovalno učinkovitost opravljanja storitev.

Pri učinkovitosti načrtovanja in uporabe evropske strukture zračnih poti je viden le majhen napredek, zaradi česar ni učinkovitost letov nič večja, učinek na okolje pa nič manjši.

3.4. Novi izzivi

Okolje: stališče znanosti je, da je glavni krivec za podnebne spremembe človeška dejavnost. Čeprav letalstvo s 3 % le malo prispeva k skupnim emisijam toplogrednih plinov v EU, pa ta delež narašča. Sedanja zakonodaja o enotnem nebu dobesedno ignorira prispevek, ki bi ga lahko v tem pogledu imelo upravljanje zračnega prometa. Zaradi izboljšanja omrežne arhitekture, učinkovitejše rabe zračnih poti in novih operativnih postopkov bi se morali časi letov, poraba goriva in stroški občutno zmanjšati, s tem pa tudi učinek na okolje in podnebne spremembe. To zmanjšanje se ocenjuje na 4,8 milijona ton CO₂ letno. Letala ne povzročajo le neposrednih emisij, pač pa vplivajo tudi na oblake cirus, tako da bi bilo treba proučiti blažilne ukrepe na področju upravljanja zračnega prostora.

Zamude niso več glavno gonilo sprememb; po upočasnitvi rasti po 11. septembru 2001 in povečanju zmogljivosti zračnega prostora za zračne poti z uvedbo manjših vertikalnih razdelkov so zaostanki v Evropi trenutno majhni kljub rekordnemu obsegu prometa v zadnjih letih. Če pa se bo rast še povečevala, se bo problem zaostankov ponovno pojavil, na kar že nakazujejo napovedi zaostankov za leto 2008.

¹⁷ Vzpostavitev enotnega evropskega neba s funkcionalnimi bloki zračnega prostora: Vmesno poročilo o stanju, COM(2007) 101 konč.

¹⁸ Komisija za oceno uspešnosti, 2006, *Ocena učinka pobude enotnega evropskega neba na uspešnost upravljanja zračnega prometa*, Bruselj, str. iii.

Ekonomija: Zaradi svetovne nestabilnosti na energetske trgu so se močno povečale cene goriva, zaradi česar se letalska industrija osredotoča zlasti na povečevanje nadzora nad stroški ter izboljšanje ekonomske učinkovitosti in učinkovitosti letov. Zato sta postali glavni gonili sprememb ekonomska neučinkovitost izvajanja navigacijskih storitev zračnega prometa in neučinkovitost letov.

4. POSPEŠEVANJE STRATEGIJE IZVAJANJA

Razdrobljenost je največja ovira za izboljšanje uspešnosti evropskega sistema upravljanja zračnega prometa. Odpraviti jo je mogoče le z okvirom uspešnosti, regulativnimi strukturami in uvajanjem novih tehnologij na ravni Skupnosti (**prim. HLG 1***).

Strategija za napredek temelji na pristopu, usmerjenem k uspešnosti, zato da bi lahko našli rešitev za neučinkovitost, ki letno stane 3 milijarde EUR, in zunanje okoljske stroške sedanjega sistema.

4.1. Osredotočenost na večjo uspešnost

4.1.1. Okvir za izboljšanje uspešnosti

Da bi dosegli potrebne izboljšave varnosti, učinkovitosti, zmogljivosti in stroškovne učinkovitosti, je potreben **pristop, usmerjen k uspešnosti (prim. HLG 4*)**, z ustreznimi pozitivnimi in negativnimi spodbudami kot gonilom procesa sprememb. Tak pristop bi lahko temeljil na vzpostavitvi konvergenčnih meril za enotno evropsko nebo na evropski ravni in pooblastitvi nacionalnih nadzornih organov, da se dogovorijo o posebnih ciljih glede uspešnosti in nadzorujejo njihovo izvajanje. Za določitev visokih konvergenčnih meril, oceno posebnih ciljev uspešnosti in nadzor izvajanja s strani nacionalnih nadzornih organov bi bil potreben neodvisen organ za pregled uspešnosti na ravni Skupnosti.

Iz poročila skupine na visoki ravni je razvidno, da je mogoče uspešnost zagotavljanja storitev izboljšati s tržnimi mehanizmi za nemonopolne storitve. Treba je analizirati ekonomsko upravičenost takih storitev in s tem povezane ukrepe za regulativni nadzor.

Če se storitve opravljajo v naravnem monopolu, Komisija predlaga popolno uporabo pristopa, ki je usmerjen k uspešnosti, z nadzorom na ravni Skupnosti.

4.1.2. Evropska arhitektura zagotavlja boljšo učinkovitost

Uspešnost „vseevropske mreže za upravljanje zračnega prometa“ je odvisna od tega, kako dobro se upravlja z omejenimi sredstvi: vzletno-pristajalnimi stezami, zračnim prostorom in frekvenčnim spektrom. Izziv je v tem, da se vzpostavi čimbolj učinkovito omrežje in da se omogoči učinkovit pretok informacij za izboljšanje njegovega delovanja.

S pristopom, usmerjenim k mreži, bi bilo mogoče potencialno izboljšanje učinkovitosti v višini vsaj 6 % ali okrog 50 km na let. Da bi dosegli to izboljšanje, je treba spremljati učinkovitost mreže, neodvisni organ za pregled na ravni Skupnosti pa mora določiti visoke cilje.

Upravljevec mreže, ki predstavlja vse zainteresirane strani v letalstvu, vključno z vojsko, mora biti odgovoren za izboljšanje načrta zračnih poti in sektorja z vidika mreže in igrati

glavno vlogo pri krepitvi centralnega načrtovanja zmogljivosti in služb za upravljanje prometnih tokov ter optimizaciji uporabe letaliških zmogljivosti z zagotavljanjem jasnih pravil o dostopu do mreže in učinkoviti uporabi zračnih poti. Pristojbine, ki temeljijo na najkrajši razdalji, predstavljajo pomembne spodbude za doseganje učinkovitosti, stroškovne učinkovitosti in okoljskih ciljev (**prim. HLG 9***). Z optimizacijo zračnih poti naj bi se škodljive emisije zmanjšale za 6 do 12 % skupnih emisij v letalstvu.

4.1.3. Funkcionalni bloki zračnega prostora

Pristop, usmerjen k uspešnosti, katerega cilj je zmanjšanje razdrobljenosti in povečanje učinkovitosti sistema, mora pospešiti integracijo navigacijskih služb zračnega prometa v funkcionalne bloke zračnega prostora, če je to primerno in koristno. Čeprav je jasno, kako zapletena je taka integracija, je prava ovira politične narave. Komisija bo proučila zamisel skupine na visoki ravni glede koordinatorja sistema letalstva (**prim. HLG 5***), katerega naloga bi bila spodbujati večjo politično zavezanost med državami članicami in zainteresiranimi stranmi. Države bi se morale **politično zavezati, da bodo vzpostavile funkcionalne bloke zračnega prometa** leta 2010 in jih začele uporabljati do konca leta 2012. Predlagani nalogi upravljanja mreže in regulacije uspešnosti bi lahko tudi pomagali pri oceni funkcionalnosti in dodane vrednosti pobud na področju funkcionalnih blokov zračnega prostora z vidika mreže. Preučila se bo možnost, ali bi ti nalogi lahko izvajali obstoječi organi.

4.1.4. SESAR – reševanje problemov z zmogljivostmi

Probleme z zmogljivostmi je mogoče reševati le s tehnološkimi inovacijami v okviru programa SESAR v tesni povezavi z ukrepi za izboljšanje zmogljivosti letališč (**prim. HLG 7***). Polni potencial tehnoloških inovacij bo mogoče doseči le, če se odpravi razdrobljenost sistema. Zato sta za prihodnji sistem ključnega pomena uskladitev **vzpostavitve** in izogibanje prekrivanju. Racionalizacijski učinki SESAR-ja na področju raziskav in razvoja se morajo razširiti na celoten proces. Za kratkoročne pobude za izboljšanje zmogljivosti bo mogoče potrebno usklajevanje na ravni Skupnosti, če naj se zagotovi učinkovito izvajanje.

4.2. Jasna zakonska ureditev

Za politiko enotnega trga je potrebna enotna zakonodaja. Prekrivanje s predpisi iz drugih struktur je treba odpraviti. Zaradi razdrobljenosti ureditve delitev odgovornosti ni jasna, pomeni pa tudi nepotrebne stroške za nacionalne uprave.

Za učinkovito uporabo **pristopa Skupnosti** za zagotavljanje **boljše zakonske ureditve** (**prim. HLG 3***) sta potrebna tesno sodelovanje med Skupnostjo in državami članicami ter zavezanost držav (**prim. HLG 10***), ki so odgovorne za zračni prostor, k spremembam, skupaj z večjo odgovornostjo sektorja (**prim. HLG 2***). To partnerstvo vključuje tudi vojsko¹⁹ in sodelovanje držav, ki niso članice EU, prek ustreznih mehanizmov. Da bo letalstvo dobro delovalo, morajo biti države, ki niso članice EU, ustrezno udeležene pri pripravi zakonodaje EU.

Komisija bo **pristojnosti EASA razširila** na letališča, navigacijske službe zračnega prometa in upravljanje zračnega prometa, tako da bo pristojna za vse vidike varnosti v letalstvu (**prim. HLG 8***). Ta pristojnost bo vključevala pripravo in podporo zakonodaje na področju varnosti

¹⁹ V Odboru za enotno nebo sedita po dva predstavnika na državo članico; en civilist in en predstavnik vojske.

ter spremljanje uporabe v državah članicah. EASA bo prav tako postala naravna platforma za certifikacijo in nadzor varnosti storitev na evropski ravni (na primer EGNOS/Galileo).

Ekonomska ureditev in ureditev na področju uspešnosti: če bodo v mehanizmu določanja cen neposredno udeleženi uporabniki zračnega prostora, se bo uspešnost po pričakovanih povečala. Naravni monopoli morajo biti podvrženi temeljitejšemu postopku dokazovanja upravičenosti svoje investicijske politike in stroškovne osnove. Taka struktura vodenja, vzpostavljena najprej na regionalni ravni, bi prispevala k pravičnemu zaračunavanju taks. Če bi storitev lahko opravljalo več ponudnikov, morajo strukture vodenja dopuščati pošteno konkurenco.

Pristop, usmerjen k uspešnosti, se bo urejal na ravni Skupnosti. Ta naloga bo vključevala: določitev konvergenčnih ciljev skupnega evropskega neba, spremljanje skladnosti **posebnih ciljev uspešnosti**, dogovorjenih med ponudniki storitev in nacionalnimi nadzornimi organi, s konvergenčnimi cilji skupnega evropskega neba ter njihove pravilne uporabe. Če posebni cilji uspešnosti ne bodo skladni ali če ne bodo doseženi, bo treba predvideti izvršilne ukrepe na ravni ES.

Tehnologija: Kar zadeva pospeševanje tehnoloških inovacij se pričakuje, da bo leta 2008 krovni načrt SESAR potrjen in da bo postalo skupno podjetje SESAR popolnoma operativno. Vendar bo za vzpostavitev sistema SESAR potrebna drugačna organizacija (**prim. HLG 5***). Če bo sedanji sistem upravljanja zračnega prometa še naprej tako razdrobljen, bo to omejevalo potencial novih tehnologij za izboljšanje učinkovitosti sistema, finančno breme pa se bo po nepotrebnem povečalo. Analizirale se bodo tudi koristi ločevanja infrastrukture in opravljanja storitev.

Eurocontrol: Komisija podpira priporočila iz poročila skupine na visoki ravni v zvezi z reformo Eurocontrola (**prim. HLG 6***), ki se nanašajo na ločevanje izbranih nalog, prenos urejanja varnosti na EASA, večjo preglednost in pregled uspešnosti vseh nalog Eurocontrola ter večjo vlogo sektorja pri vodenju. Prenovljena konvencija Eurocontrol bi morala biti ratificirana šele potem, ko bodo dosežene vse potrebne notranje reforme Eurocontrola in ko bo vzpostavljen ustrezen institucionalni okvir, ki bo jasno opredelil njegovo vlogo v arhitekturi enotnega evropskega neba, vključno z možnostjo, da Eurocontrol za Skupnost izvaja nekatere naloge pri vzpostavljanju enotnega evropskega neba.

5. SKLEPI

Zračni promet se sooča z velikimi izzivi, s katerimi se bo mogoče uspešno spoprijemati le s skupnimi prizadevanji sektorja, držav članic, vojske, tretjih držav in socialnih partnerjev s polno uporabo obstoječih posvetovalnih mehanizmov enotnega evropskega neba. Komisija bo aktivno sodelovala v tem procesu.

Na podlagi tega pregleda izvajanja enotnega evropskega neba ter v skladu s sklepi Komisije za oceno uspešnosti in skupine na visoki ravni bo Komisija v drugi četrtini leta 2008 predstavila konkretne predloge za drugi zakonodajni paket o enotnem nebu, razširitev pristojnosti EASA in krovni načrt SESAR.

* Glej Prilogo.

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.