



Strasbourg, 11.6.2013
COM(2013) 408 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

Accelerarea implementării cerului unic european

(Text cu relevanță pentru SEE)

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

Accelerarea implementării cerului unic european

(Text cu relevanță pentru SEE)

1. INTRODUCERE

1.1. Reafirmarea obiectivelor cerului unic european

Industria aviatică europeană joacă un rol esențial în economia europeană, promovând comerțul și turismul și reprezentând un vehicul pentru creșterea ocupării forței de muncă. Controlul traficului aerian este un factor-cheie în lanțul valoric al industriei aviatice. El trebuie să asigure un flux de trafic aerian sigur, rapid și eficient din punct de vedere al costurilor, reducând astfel la minimum consumul de combustibil, emisiile de carbon și durata de zbor.

Cu toate acestea, serviciile europene de navigație aeriană au evoluat de-a lungul istoriei în principal în interiorul granițelor naționale, fiecare stat membru creând propriul său sistem de management al traficului aerian (ATM), fapt ce a condus la o fragmentare structurală costisitoare și ineficientă a spațiului aerian european și la o lipsă persistentă a unei capacități de reacție la cerințele clienților – companiile aeriene și, în cele din urmă, clienții care plătesc pentru aceste servicii.

În 2004¹, UE a lansat inițiativa privind cerul unic european („*Single European Sky*” – SES) cu un triplu obiectiv: „*consolidarea normelor actuale de siguranță a traficului aerian, contribuția la dezvoltarea durabilă a sistemului de transport aerian și îmbunătățirea performanțelor generale ale managementului traficului aerian (ATM) și ale serviciilor de navigație aeriană (ANS) pentru traficul aerian din Europa*”². Angajamentul față de aceste obiective a fost consolidat suplimentar prin formularea unor scopuri de nivel înalt care trebuie atinse până în 2020³. În 2007, a fost lansat un proiect major de modernizare a tehnologiei pe care se bazează sistemul european ATM (denumit „proiectul SESAR”⁴). În 2009, au fost adăugate instrumente concrete suplimentare pentru a stimula performanța și a ghida reforma sistemului european ATM⁵: o abordare revizuită pentru a stimula prestarea de servicii integrate, o metodă de fixare a obiectivelor în ceea ce privește obiectivele de performanță și stabilirea administratorului de rețea în vederea coordonării acțiunilor la nivel de rețea europeană. În cele din urmă, a fost concepută o abordare pe cinci niveluri pentru a acoperi diversele aspecte ale SES: siguranța, performanța, tehnologia, aeroporturile și factorul uman.

¹ Regulamentele (CE) nr. 549/2004, 550/2004, 551/2004 și 552/2004 din 10 martie 2004 (JO L 96, 31.3.2004, p. 1), astfel cum au fost modificate prin Regulamentul (CE) nr. 1070/2009 din 21 octombrie 2009 (JO L 300, 14.11.2009).

² Regulamentul (CE) nr. 549/2004, articolul 1 alineatul (1).

³ Triplarea capacității, o îmbunătățire a siguranței cu un factor de 10, o reducere cu 10 % a efectelor pe care le au zborurile asupra mediului și o reducere cu cel puțin 50 % a costului serviciilor ATM pentru utilizatorii spațiului aerian.

⁴ Programul de cercetare privind managementul traficului aerian în cerul unic european („*Single European Sky ATM Research*”).

⁵ Regulamentul (CE) nr. 1070/2009 din 21 octombrie 2009 (JO L 300, 14.11.2009, p. 34).

Realizarea SES este una dintre prioritățile-cheie ale politicii generale a Comisiei Europene în domeniul transporturilor⁶. Însă, deși toate statele membre își mențin angajamentul față de SES, implementarea este încă cu mult sub nivelul așteptărilor inițiale, iar accelerarea procesului de reformă a sistemului european ATM prin intermediul unui nou pachet de măsuri a fost identificată în 2012 ca fiind o acțiune-cheie pentru dezvoltarea pieței unice⁷. Întârzierile din traficul aerian au fost reduse (în parte ca o consecință a crizei financiare, care a diminuat traficul aerian din Europa). Cu toate acestea, în timp ce nivelurile de siguranță au fost menținute în permanență, eficiența din punctul de vedere al costurilor nu s-a îmbunătățit suficient de repede, și impactul asupra mediului al profilurilor de zbor aflate sub nivelul optim rămâne semnificativ. Într-o perioadă în care companiile aeriene europene se confruntă cu o concurență puternică la nivel mondial, iar creșterea în domeniul aviației se mută spre regiunile din Orientul Mijlociu și din Asia-Pacific, este greu să se ignore potențialul neexploatat de câștiguri al SES, care se ridică la 5 miliarde EUR pe an⁸. Cu cât cerul unic european este implementat mai rapid, cu atât mai repede se vor materializa beneficiile prevăzute.

Conform celor mai recente previziuni, până în anul 2035 vor exista 14,4 milioane de zboruri în Europa, ceea ce înseamnă cu 50 % mai multe decât în 2012. Creșterea traficului aerian va exercita presiuni asupra capacității ATM și va exacerba decalajul dintre capacitatea ATM și fluxul de trafic din aeroporturi⁹, întrucât aproape două milioane de zboruri nu vor putea fi efectuate din cauza capacității insuficiente a aeroporturilor¹⁰.

Implementarea SES și reforma aferentă a sistemului european ATM trebuie să fie accelerate, pentru a-i ajuta pe utilizatorii spațiului aerian să facă față unui mediu de concurență mondială puternică și pentru a facilita viitoarea creștere economică. Prin urmare, Comisia, pe baza experienței acumulate până în prezent în domeniul SES, prezintă o nouă propunere legislativă precis direcționată cu scopul de a facilita implementarea rapidă a SES, un pachet legislativ care cuprinde reformarea celor patru regulamente ce vizează crearea cerului unic european și modificarea regulamentului de instituire a Agenției Europene de Siguranță a Aviației (AESA¹¹).

1.2. Evoluția performanței serviciilor de navigație aeriană

La sfârșitul anilor '90, în Europa, furnizarea de servicii de control al traficului aerian era marcată de mari întârzieri și de ineficiență. Mai mult de un deceniu mai târziu, gradul de fragmentare al spațiului aerian european rămâne ridicat, 50 de centre de control al traficului

⁶ A se vedea anexa I la COM(2011) 144 final.

⁷ COM(2012) 573 final.

⁸ Pe baza estimărilor din rapoartele Organismului de evaluare a performanțelor cerului unic european și ale Comisiei de evaluare a performanțelor.

⁹ A se vedea punctul 11 din COM(2011) 823 final: „[...] creșterea capacității în aer este inutilă dacă capacitatea aeroporturilor nu este în continuare aliniată la capacitatea ATM”.

¹⁰ „Challenges of Growth 2013” („Provocările creșterii 2013”), Eurocontrol – iunie 2013.

¹¹ Deși Foaia de parcurs a Comisiei referitoare la implementarea declarației comune a Parlamentului European, a Consiliului UE și a Comisiei Europene privind agențiile descentralizate, semnată în iulie 2012, prevede standardizarea denumirilor tuturor agențiilor UE în conformitate cu același format, din motive de claritate, prezenta comunicare utilizează denumirea existentă în prezent, „Agenția Europeană de Siguranță a Aviației (AESA)”, în tot cuprinsul textului. Textele propunerilor legislative în sine au fost adaptate în concordanță cu noua declarație comună și cu noua foaie de parcurs, pentru a utiliza denumirea standardizată „Agenția Uniunii Europene pentru Aviație (AEA)”.

aerian fiind repartizate între 29 de furnizori diferiți de servicii de navigație aeriană („*Air Navigation Service Providers*” – ANSP)¹².

În 2011, totalul costurilor directe și indirecte pentru controlul traficului aerian în Europa s-a ridicat la aproximativ 14 miliarde EUR. Numai costurile directe (percepute sub formă de taxe de utilizare) reprezintă mai mult de 20 % din totalul costurilor de operare, excluzând combustibilul, ale celor mai eficiente companii aeriene. În general, costurile directe pentru controlul traficului aerian constituie al treilea element de cheltuieli ca mărime (după combustibil și tarifele de aeroport) pentru companiile aeriene.

Productivitatea (măsurată în ore de controlor de trafic aerian) a crescut cu aproximativ 18 % în ultimul deceniu, însă costurile globale cu forța de muncă pentru controlorii de trafic aerian au crescut mai rapid (cu aproape 40 %). Costurile totale pentru controlul traficului aerian au crescut cu 10 %, iar numărul controlorilor de trafic aerian din Europa a crescut până la aproximativ 14 500. Cu toate acestea, ei reprezintă doar o treime din totalul angajaților ANSP, ceea ce demonstrează faptul că personalul de sprijin este format dintr-un număr foarte ridicat de persoane (circa 30 000 în 2011).

În pofida diminuării constatate a traficului aerian, care a redus presiunea asupra sistemului, capacitatea a stagnat: întârzierea medie totală generată de controlul traficului aerian per zbor a fost aproximativ aceeași în 2011 ca și în 2003. Performanța de mediu depinde de eficiența zborurilor, adică de posibilitatea acordată utilizatorilor spațiului aerian să zboare de-a lungul rutelor cele mai directe. Succesul deplin în acest domeniu se lasă încă așteptat și costurile deficiențelor gestionării tuturor fazelor zborului (gestionarea „*gate-to-gate*” – „din poartă în poartă”), cauzate de consumul de combustibil suplimentar și de prelungirea duratei de zbor, erau estimate la 3,8 miliarde EUR în 2011. Bilanțul controlului traficului aerian („*air traffic control*” – ATC) în materie de siguranță este bun și sunt în curs de desfășurare lucrări care urmăresc să consolideze implementarea programelor de siguranță, a sistemelor de gestionare și a metodelor de analiză.

2. ASIGURAREA APLICĂRII NORMELOR EXISTENTE ȘI AMELIORAREA ACESTORA

La ultima revizuire a cadrului juridic privind SES din 2009, Comisia s-a concentrat asupra necesității unei îmbunătățiri radicale a performanței sistemului de control al traficului aerian. Realizarea obiectivelor de performanță ar trebui, într-adevăr, să fie considerată un scop principal al creării blocurilor funcționale de spațiu aerian („*Functional Airspace Blocks*” – FAB), al managementului funcțiilor de rețea (administratorul de rețea) și al proiectului SESAR.

În cursul ultimilor doi ani, s-au înregistrat progrese în toate aceste domenii. Obiectivele pentru prima perioadă de referință (2012-2014) a sistemului de performanță au fost stabilite în 2011 și sistemul în sine a intrat în vigoare în 2012, administratorul de rețea¹³ a devenit operațional în 2011, iar termenul limită pentru trecerea la un spațiu aerian operativ mai integrat, pe baza blocurilor funcționale de spațiu aerian, a fost în decembrie 2012. Întreprinderea comună SESAR, a cărei sarcină constă în a supraveghea dezvoltarea SESAR, a început să furnizeze

¹² Domeniul geografic de aplicare al SES cuprinde și state care nu sunt membre ale UE, precum Elveția și Norvegia, care s-au angajat să implementeze SES prin intermediul unor acorduri bilaterale și multilaterale.

¹³ Eurocontrol a fost numit administrator de rețea prin Decizia Comisiei din 7.7.2011 de numire a administratorului rețelei pentru funcțiile rețelei de management al traficului aerian (ATM) a cerului unic european [C(2011) 4130 final].

elementele noului sistem ATM. În cele din urmă, termenele limită pentru anumite alte măsurări-cheie (cum ar fi cele privind sistemele de transmisie a datelor și calitatea datelor aeronautice) au trecut de asemenea, însă în mai multe cazuri, implementarea este în urma programului.

Deși nivelul de activitate legat de implementarea SES a fost ridicat în ultimii doi ani, beneficiile obținute pot fi considerate în general insuficiente raportat la cele preconizate. Planurile de performanță convenite la nivelul UE pentru perioada 2012-2014 ar genera economii de 2,4 miliarde EUR în cursul celor trei ani. Cu toate acestea, contribuțiile prevăzute din partea statelor membre nu s-au ridicat la înălțimea acestui obiectiv global, ceea ce a avut drept consecință un deficit de 189 de milioane EUR. În plus, utilizatorii spațiului aerian contestă validitatea acestor cifre, argumentând că inflația, reportările și partajarea riscurilor care rezultă din anii anteriori vor conduce, în realitate, la o creștere substanțială a costurilor lor în 2014. Administratorul de rețea a avut rezultate bune, însă funcțiile sale sunt în continuare limitate, în special în ceea ce privește adoptarea măsurilor de remediere concrete. În sfârșit, în timp ce statele membre au convenit asupra creării a nouă FAB, acestea rămân, în esență, inițiative instituționale și administrative și nu aduc, deocamdată, câștiguri operaționale concrete.

Legislația existentă contribuie deja într-o oarecare măsură la soluționarea acestor probleme, conferind Comisiei competențe de definire și de asigurare a aplicării măsurilor de implementare. Sistemele de performanță și schemele de tarificare au fost revizuite recent în vederea modernizării lor în lumina experienței dobândite la prima lor aplicare. Până la sfârșitul anului 2013, Comisia trebuie să stabilească, pe baza legislației existente, obiective de performanță pentru următoarea perioadă de referință (2015-2019). Au fost introduse mecanisme de guvernare pentru punerea în practică a SESAR, pregătind terenul pentru selectarea organismului care gestionează punerea în practică și lansarea procesului de punere în practică în 2014.

Comisia este hotărâtă să asigure implementarea SES sub toate aspectele și, prin urmare, a luat măsuri pregătitoare pentru a iniția proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre care nu s-au conformat până acum cerințelor pentru crearea FAB. În mod similar, ea nu va ezita să ia măsuri suplimentare în cazul în care se confirmă neimplementarea anumitor măsuri de interoperabilitate, spre exemplu a serviciilor de transmisie a datelor.

Cel mai important este însă faptul că accelerarea implementării SES necesită stabilirea, în a doua și a treia perioadă de referință ale sistemului de performanță, a unor obiective de performanță ambițioase, în special în domeniul capacității și al eficienței din punctul de vedere al costurilor. În acest context, va fi acordată mai multă atenție performanței dintr-o perspectivă „gate-to-gate” („din poartă în poartă”). Va fi din ce în ce mai dificil să se atingă nivelul necesar de performanță în cadrul unei rețele caracterizate printr-un număr mai mare de centre de control al traficului aerian și prin aeroporturi care se confruntă cu probleme grave de supraaglomerare.

Prin urmare, Comisia va continua să monitorizeze îndeaproape evoluția traficului aerian și impactul acesteia asupra ATM și a capacității aeroporturilor din Europa, pentru a se asigura realizarea în timp util a creșterilor de capacitate necesare.

3. SPORIREA EFICIENȚEI SES

3.1. Orientarea activității furnizorilor de servicii de navigație aeriană (ANSP) către nevoile clienților: obținerea de rezultate privind performanța

Sistemul de performanță este instrumentul-cheie pentru măsurarea gradului de realizare a cerului unic european. Bazat pe un sistem de fixare a obiectivelor, de planificare, de monitorizare și de raportare în cele patru domenii esențiale ale performanței, și anume siguranța, mediul, capacitatea și eficiența din punctul de vedere al costurilor, sistemul de performanță stabilește cadrul în care furnizorii de servicii sunt obligați să se schimbe pentru a oferi servicii mai bune la costuri mai mici. Spre exemplu, obiectivele de cost stabilesc în mod efectiv un plafon în ceea ce privește prețurile pentru servicii, pe care furnizorii de servicii nu au voie să îl depășească atunci când îi taxează pe utilizatori, fapt ce îi obligă să fie mai eficienți din punctul de vedere al costurilor.

Implementarea sistemului în cursul primei perioade de referință, cuprinsă între 2012 și 2014, va conduce la anumite rezultate tangibile, sub forma unor câștiguri în materie de eficiență. În paralel cu obiectivele în ceea ce privește mediul și capacitatea, zborurile vor fi mai directe și întârzierile vor fi reduse. În același timp, este de asemenea evident că s-ar fi putut realiza mai mult: obiectivele inițiale propuse de Comisie și de Organismul de evaluare a performanțelor pentru prima perioadă de referință au fost reduse în procesul de aprobare din Comitetul pentru cerul unic, în cadrul căruia statele membre au respins prin veto obiective mai ambițioase; în plus, așa cum s-a precizat mai sus, pentru planurile de performanță finale lipsește o sumă mică, însă semnificativă, ceea ce reduce și mai mult nivelul global de ambiție.

Experiența arată, de asemenea, că statele membre, care sunt fie proprietari unici fie majoritari ai furnizorilor de servicii, au o tendință puternică de a se concentra asupra fluxurilor de venituri sănătoase ale sistemului de servicii de control al traficului aerian finanțat de către utilizatori, și pot fi prin urmare reticente să aprobe o schimbare fundamentală în direcția unui spațiu aerian operativ mai integrat, ce prezintă riscuri de greve sau de posibile repercusiuni pentru bugetele naționale care se confruntă cu lipsa lichidităților.

În acest context, sistemul de performanță trebuie să fie consolidat pentru a spori transparența și a facilita asigurarea aplicării sale, pentru a permite fixarea obiectivelor, într-o mai mare măsură, pe bază de criterii tehnice și de date concrete, pentru a crește independența Organismului de evaluare a performanțelor în calitate de cel mai important consilier tehnic și, în cele din urmă, pentru a îmbunătăți controlul de către Comisie și a face posibilă impunerea de sancțiuni atunci când obiectivele nu sunt îndeplinite. În paralel, utilizatorilor spațiului aerian trebuie să li se confere un rol mai puternic în cadrul procesului.

În sistemul actual, statele membre din cadrul Comitetului pentru cerul unic au ultimul cuvânt cu privire la obiective, la adoptarea planurilor de performanță și la aprobarea de măsuri corective în cazul în care obiectivele nu sunt atinse. În pachetul său legislativ, Comisia propune consolidarea mecanismelor de control și de sancționare. În plus, de acum încolo, membrii Organismului de evaluare a performanțelor trebuie să fie numiți direct de către Comisie, pentru a garanta imparțialitatea.

3.2. Creșterea eficienței serviciilor de sprijin

Primul pachet privind SES din 2004 viza introducerea unor mecanisme de piață pentru furnizarea serviciilor de sprijin, cu scopul de a le îmbunătăți eficiența¹⁴. În practică, nu s-a

¹⁴ Regulamentul (CE) nr. 550/2004, considerentul 13.

realizat decât puțin, deși în cele două cazuri¹⁵ în care au fost luate astfel de măsuri – în Suedia și în Regatul Unit – rezultatele au fost pozitive (unul dintre ANSP a estimat economiile la aproximativ 50 % în comparație cu furnizarea internă a serviciilor de sprijin). Prin urmare, s-ar putea face, și ar trebui să se facă, mai multe pentru a delega furnizarea serviciilor de sprijin către furnizori specializați.

Introducerea unor mecanisme de piață, în cazurile în care este posibil, este în deplină conformitate cu evoluțiile din alte sectoare ale industriei de infrastructură din Europa, fie prin concurență pe piață, fie prin concurență pentru piață în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor pentru concesiuni pe o perioadă limitată. O deschidere progresivă a serviciilor de sprijin către concurență nu numai că va oferi noi oportunități de afaceri pentru sectorul ATM și în afara acestuia, dar va permite, de asemenea, o implementare mai rapidă și mai puțin costisitoare a noilor tehnologii. Conform celei mai prudente estimări bazate pe experiența recentă, se pot aștepta economii în valoare de aproximativ 20 % în ceea ce privește serviciile de sprijin.

În mod evident, introducerea concurenței pe piețele tuturor serviciilor ATM nu ar fi adecvată. Analiza Comisiei indică faptul că serviciile principale de control al traficului aerian reprezintă monopoluri naturale, cel puțin la nivelul tehnologic actual: spre exemplu, nu este posibil să existe două turnuri de control într-un singur aeroport sau doi controlori în același sector care să concureze pentru oportunități de afaceri. Teoretic, pentru aceste servicii principale ar putea fi luate în considerare proceduri de atribuire a contractelor pentru concesiuni pe o perioadă limitată, însă aceasta ar necesita o reglementare economică puternică și o supraveghere intensă.

Cu toate acestea, din punct de vedere practic ar fi mai potrivite serviciile de asistență, precum serviciile de meteorologie, informare aeronautică, comunicare, navigare sau supraveghere. Există multe companii în cadrul sectorului ATM și în afara acestuia care ar putea oferi astfel de servicii; serviciile ar putea fi împărțite între mai mulți furnizori, pentru a crește la maximum concurența sau – după cum a sugerat recent Eurocontrol în analiza conceptului de „servicii centralizate” – ar putea fi atribuite unui singur furnizor sau unui grup de furnizori de servicii care ar putea sprijini mai mulți furnizori principali.

Comisia este de părere că trebuie introduse mecanisme de piață pentru a spori eficiența furnizării serviciilor de sprijin. În acest pachet legislativ, Comisia propune să continue separarea anumitor servicii de sprijin dintre cele menționate mai sus și deschiderea pieței acestor servicii.

3.3. Consolidarea independenței autorităților naționale de supervizare (NSA)

NSA au un rol major de jucat în implementarea SES. Sarcinile NSA s-au extins treptat de la instituirea lor în 2004 și majoritatea NSA se află încă în plin proces de dezvoltare a structurii și capacităților corespunzătoare. Responsabilitatea lor principală constă în verificarea conformității ANSP, care presupune supervizarea furnizării de servicii în condiții de siguranță și de eficiență, organizarea de inspecții adecvate și încheierea și implementarea de acorduri privind supervizarea ANSP în cadrul FAB. De asemenea, NSA cooperează pentru a asigura supervizarea ANSP care furnizează servicii în alt stat. În cele din urmă, NSA elaborează, supraveghează și monitorizează planurile de performanță ale ANSP, această nouă sarcină devenind din ce în ce mai importantă.

¹⁵ Furnizorul suedez de servicii de navigație aeriană LFV și *Highlands and Islands Airports* (HIAL) externalizează multe dintre serviciile lor de sprijin.

Mai multe dificultăți în implementarea SES pot fi atribuite problemelor cu care se confruntă NSA, și anume resurse insuficiente, precum și lipsa de cunoștințe specializate și de independență atât față de guverne, cât și față de ANSP. Aceasta a afectat deopotrivă procesele de certificare și de supraveghere a ANSP, precum și dezvoltarea și implementarea sistemului de performanță. Dacă aceste deficiențe nu sunt înlăturate, implementarea SES va fi expusă unui risc semnificativ.

Problema resurselor insuficiente are un impact direct asupra competențelor tehnice și slăbește independența organismului de reglementare față de ANSP. Ea ar trebui să fie rezolvată prin consolidarea cooperării reciproce dintre NSA (cum ar fi la nivelul FAB), printr-o coordonare mai intensă între NSA la nivelul UE care să permită schimbul de cele mai bune practici și participarea la programe de formare și prin utilizarea în comun a experților, spre exemplu sub auspiciile AESA. O mai mare autonomie financiară va face posibilă remedierea penuriei actuale de personal.

NSA trebuie să își îndeplinească atribuțiile cu imparțialitate și în condiții de independență. Deși legislația existentă prevede că „*Această independență se obține printr-o separare corespunzătoare, cel puțin la nivel funcțional*”¹⁶, între NSA și ANSP, majoritatea statelor au optat pentru o separare structurală. Cu toate acestea, chiar și acest lucru nu a dat întotdeauna rezultate, în special atunci când resursele și cunoștințele specializate rămân insuficiente, ceea ce conduce la o influență mai puternică a ANSP. Prin urmare, Comisia propune un set de criterii obligatorii pentru a asigura operarea autonomă și eficace a NSA.

În acest context, Comisia consideră că respectivul cadru de reglementare referitor la eficiența și independența NSA trebuie să fie consolidat cu titlu de prioritate și va propune în special criterii obligatorii în ceea ce privește independența și capacitatea NSA.

4. ELIMINAREA FRAGMENTĂRII SISTEMULUI EUROPEAN ATM

4.1. Favorizarea parteneriatelor industriale

Blocurile funcționale de spațiu aerian (FAB) sunt menite să combată fragmentarea spațiului aerian prin instituirea cooperării între ANSP, prin optimizarea organizării și utilizării spațiului aerian, stabilind sectoare de control optime și rute care să acopere zone mai mari și, prin urmare, prin realizarea de sinergii generale datorate economiilor de scară. În 2009, s-a prevăzut că statele membre trebuie să creeze FAB până la un termen-limită obligatoriu, și anume decembrie 2012, incluzând o serie de criterii detaliate și obligatorii legate de îmbunătățirea performanței în furnizarea serviciilor.

Cu toate că statele membre și respectivele ANSP au depus mari eforturi pentru a crea FAB, progresele nu au fost satisfăcătoare. Au fost anunțate nouă FAB, însă în realitate niciunul dintre acestea nu este pe deplin operațional și majoritatea par a fi destinate să îndeplinească cerințele formale, în loc să dezvolte sinergii sau economii de scară.

Evoluțiile reale – spre deosebire de cele pur instituționale – privind FAB au fost deseori blocate, întrucât există temeri că fluxul de venituri provenind din tarifele de navigație aeriană ar putea scădea, în unele cazuri cu peste 30 %, dacă aceste evoluții privind FAB ar fi implementate și serviciile ar fi raționalizate, spre exemplu prin scurtarea rutelor. O opoziție puternică din partea personalului, care apără menținerea nivelurilor actuale de personal, a reprezentat o problemă suplimentară cu care s-au confruntat statele în acest domeniu.

¹⁶ Articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 549/2004.

În plus, au fost invocate probleme legate de suveranitatea națională pentru a proteja monopolurile existente, în numele protejării infrastructurii, obiectivelor și operațiunilor militare în spațiul aerian european. Deși necesitățile militare reale sunt protejate în mod justificat în cadrul cerului unic european, linia de demarcație precisă dintre aceste necesități legitime și protejarea nejustificată a intereselor naționale a devenit adesea neclară. În cele din urmă, tratarea planurilor existente de amortizare și de investiții pe termen lung cu privire la infrastructura tehnică s-a dovedit a fi, de asemenea, o chestiune prea sensibilă pentru a putea fi gestionată de state, în ciuda cerinței prevăzute de reglementare care vizează o utilizare optimă a resurselor în cadrul FAB.

Comisia va continua să inițieze proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre în ceea ce privește FAB, în special împotriva acelor care nu demonstrează în mod clar progrese în direcția reformei în următoarele luni, și își menține angajamentul față de adoptarea în cadrul FAB a unor modele organizaționale potrivite pentru un spațiu aerian operativ mai integrat. S-ar putea ca în prezent FAB să aibă într-adevăr nevoie de o mai mare flexibilitate, prin clarificarea din punct de vedere juridic a faptului că este posibilă încheierea de acorduri de cooperare mai variabile între ANSP, pentru a exploata sinergiile și a colabora cu diferiți parteneri pentru diverse proiecte, cu scopul de a îmbunătăți performanța. Aceste acorduri ar putea viza achizițiile publice comune, formarea, serviciile de sprijin sau delegarea de servicii. Comisia propune modificarea normelor, pentru a permite FAB să desfășoare astfel de proiecte. Maniera precisă de îmbunătățire a performanței trebuie să fie lăsată la latitudinea participanților din sector, cu condiția să se realizeze îmbunătățiri ale performanței.

În acest pachet legislativ, Comisia propune dezvoltarea în continuare a conceptului FAB, în așa fel încât să devină un instrument mai axat pe performanță și mai flexibil pentru ANSP, pe baza parteneriatelor industriale, pentru a atinge obiectivele stabilite de sistemul de performanță SES.

De asemenea, se va pune un accent mai mare pe administratorul central de rețea în ceea ce privește managementul general al spațiului aerian (a se vedea secțiunea 4.2).

4.2. Consolidarea rolului administratorului de rețea

Administratorul de rețea al rețelei ATM a UE, care este operațional din 2011, reprezintă un actor major în implementarea SES. Un număr din ce în ce mai mare de funcții și de servicii din cadrul sistemului european ATM ar putea, de fapt, să fie efectuate într-un mod mai centralizat. Eurocontrol a fost desemnat de către Comisie drept administrator de rețea și a avut rezultate bune¹⁷; în calitate sa de administrator de rețea, sarcina sa cheie constă în prevenirea, în mod curent, a blocajelor în spațiul aerian și a suprasolicităților sistemului, precum și în facilitarea rutării directe a aeronavelor. Aceste funcții sprijină astfel în mod direct ANSP în atingerea obiectivelor de performanță legate de capacitate și de eficiența zborurilor. Rolul administratorului de rețea este recunoscut ca fiind esențial de către toate părțile interesate.

Promovarea dimensiunii de rețea din punct de vedere strategic și operațional necesită o foarte strânsă cooperare între toate părțile operaționale interesate. Cu toate acestea, deși intenția inițială a fost de a institui o guvernare puternică, aflată sub conducerea sectorului și dispunând de competențe de executare clare, în practică, administratorul de rețea are tendința de a decide prin consens, ceea ce conduce adesea la compromisuri slabe. Conceptul unui

¹⁷ Funcția de management al rețelei (FMR) a fost stabilită în conformitate cu Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 677/2011 al Comisiei, iar Eurocontrol a fost desemnat drept administrator de rețea (AR) printr-o decizie a Comisiei din iulie 2011.

parteneriat industrial în vederea îmbunătățirii furnizării de servicii trebuie considerat ca fiind un obiectiv care ar fi compatibil, de asemenea, cu reformarea în continuare a Eurocontrol (a se vedea secțiunea 5.2). În acest mod, furnizorii de servicii de navigație aeriană și utilizatorii spațiului aerian ar participa la organismul administratorului de rețea ca un fel de întreprindere comună. Acest model asigură separarea de organisme de reglementare, deoarece îndepărtează administratorul de rețea de rolul unei organizații interguvernamentale și îl apropie de cel al unui furnizor normal de servicii de navigație aeriană. În plus, modelul favorizează investițiile în organismul administratorului de rețea în concordanță cu planurile de afaceri ale părților interesate operaționale, întrucât partenerii din industrie vor privi organismul ca parte a propriei lor afaceri și vor fi, prin urmare, mai dispuși să investească în funcționarea acestuia.

Mai mult, activitatea actuală a administratorului de rețea nu acoperă decât o parte din funcțiile și serviciile necesare pentru optimizarea performanței rețelei. Prin urmare, este nevoie de o extindere treptată a domeniului operațional de activitate inițial al administratorului de rețea.

În consecință, în acest pachet legislativ Comisia propune consolidarea rolului administratorului de rețea, pe baza unui guvernante simplificate, care conferă un rol mai important industriei (ANSP, utilizatorii spațiului aerian și aeroporturile). Aceasta va permite extinderea domeniului de activitate al administratorului de rețea pentru a include noi funcții (inclusiv aspecte ale configurării spațiului aerian) și servicii legate de administrarea rețelei, care trebuie efectuate la nivel central de către administratorul de rețea.

5. CREAREA UNUI CADRU INSTITUȚIONAL MAI COERENT

5.1. Rolul Agenției Europene de Siguranță a Aviației (AESA) în ceea ce privește ATM

AESA a jucat un rol fundamental în politica UE în domeniul aviației începând din 2002, urmărind atât să obțină un nivel ridicat și uniform de siguranță, cât și să contribuie la realizarea obiectivelor tradiționale ale UE, precum asigurarea unor condiții de concurență echitabile, libera circulație, protecția mediului, evitarea dublării dispozițiilor legislative, promovarea normelor OACI etc. În 2009¹⁸, responsabilitățile AESA au fost extinse pentru a acoperi, în plus, aspectele de siguranță legate de ATM și aerodromuri. Extinderea domeniului de competență în 2009 pentru a cuprinde ATM a condus la o dublare a dispozițiilor legislative, în sensul că, în urma acestei extinderi, anumite sarcini fac atât obiectului legislației SES, cât și al regulamentului de bază privind AESA. Acest lucru s-a petrecut în mod intenționat, pentru a evita o posibilă lacună în cadrul de reglementare în timpul etapei de tranziție. Însă legislația invită Comisia să propună modificări pentru a elimina suprapunerea de îndată ce au fost stabilite normele de punere în aplicare corespunzătoare ale AESA¹⁹.

În domenii precum acordarea de licențe pentru personalul navigant sau navigabilitatea, AESA asigură elaborarea tuturor normelor tehnice. În ceea ce privește însă ATM, situația a fost diferită, deoarece a fost făcută o distincție între normele care sunt și cele care nu sunt legate de siguranță, având în vedere puternicul rol rezidual jucat de Eurocontrol în privința aspectelor care nu se referă la siguranță. Problema constă în faptul că toate normele tehnice privind ATM conțin atât elemente legate de siguranță, cât și elemente referitoare la capacitate, costuri și eficiență, astfel încât implementarea este dificilă, mai ales având în vedere că un

¹⁸ Regulamentul (CE) nr. 1108/2009 din 21 octombrie 2009 (JO L 309, 24.11.2009, p. 51).

¹⁹ A se vedea articolul 65a din Regulamentul (CE) nr. 216/2008 din 20 februarie 2008 (JO L 79, 19.3.2008, p. 1), astfel cum a fost modificat.

număr tot mai mare de norme privind ATM au efecte, de asemenea, asupra părții aeriene și, prin urmare, asupra navigabilității, a operațiunilor aeriene, a formării etc. Dat fiind că proiectul SESAR se apropie acum de punerea în practică, problema alinierii diferitelor norme tehnice riscă să se înrăutățească, întrucât toate tehnologiile și conceptele aferente trebuie să fie facilitate sau mandatate prin sistemul de reglementare. Avem nevoie de o trecere la o singură strategie de reglementare, precum și la o structură a normelor și la un proces de consultare unice, sub egida AESA, inclusiv pentru a asigura o participare adecvată a tuturor părților afectate, cum ar fi utilizatorii spațiului aerian, aeroporturile, furnizorii de servicii și comunitatea militară.

În acest pachet legislativ, Comisia propune eradicarea suprapunerii dintre regulamentele privind SES și, respectiv, AESA, precum și distribuirea sarcinilor între diferitele instituții, în consecință. Prin urmare, Comisia trebuie să se concentreze asupra întrebărilor-cheie legate de reglementarea economică, în timp ce AESA asigură elaborarea și supravegherea, în mod coordonat, a tuturor normelor tehnice, pe baza cunoștințelor specializate ale Eurocontrol, ale statelor membre și ale părților interesate din industrie. În cadrul propunerii se valorifică de asemenea posibilitatea de a actualiza regulamentul privind AESA, pentru a include trimiteri actualizate atât la comitologie (în conformitate cu Tratatul de la Lisabona), cât și la guvernanța AESA (în conformitate cu abordarea comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei cu privire la agențiile descentralizate ale UE din iulie 2012). Acest din urmă acord prevede, de asemenea, standardizarea denumirilor agențiilor UE, astfel încât denumirea AESA se modifică în „Agenția Uniunii Europene pentru Aviație (European Union Agency for Aviation – EAA)”.

5.2. Focalizarea activității Eurocontrol asupra gestionării și exploatării rețelei europene de ATM

Eurocontrol reprezintă un actor major în implementarea SES. Inițial creat pentru a asigura un sistem colectiv de control al traficului aerian în șase state europene²⁰, Eurocontrol a preluat o gamă largă de sarcini legate de ATM de-a lungul anilor și a devenit un important centru de cunoștințe specializate privind ATM. În urma extinderii competențelor UE pentru a include aspectele referitoare la ATM, Eurocontrol a început un proces de reorganizare cu scopul de a se alinia la politica SES: în primul rând, pentru a respecta principiul separării activităților de reglementare, pe de-o parte, de furnizare a serviciilor, pe de altă parte și, în al doilea rând, pentru a evita dublarea dispozițiilor legislative, ca urmare a rolurilor din ce în ce mai importante ale Comisiei și ale AESA în elaborarea politicilor, precum și în activitățile de reglementare, certificare și supraveghere. UE a devenit membru provizoriu al acestei organizații în 2003. Procesul aflat în curs de reformă a Eurocontrol a facilitat numirea sa ca Organism de evaluare a performanțelor („*Performance Review Body*” – PRB) în 2010 și ca administrator de rețea în 2011, precum și participarea sa, începând din 2007, la întreprinderea comună SESAR în calitate de membru fondator.

În plus, urmărind să își coordoneze mai bine activitățile, UE și Eurocontrol au semnat un acord la nivel înalt în 2012, care recunoaște contribuția pe care o poate aduce Eurocontrol la instituirea unui sistem european ATM eficient, sprijinind UE în îndeplinirea rolului său de autoritate europeană unică de reglementare. În acest sens, Eurocontrol va continua să sprijine Comisia și AESA în elaborarea de norme și reglementări.

²⁰

Belgia, Franța, Republica Federală Germania, Luxemburg, Țările de Jos și Regatul Unit.

S-au realizat deja progrese semnificative, iar ultima parte a procesului de reformă a Eurocontrol a început în 2013. Eurocontrol rămâne o organizație interguvernamentală, iar compoziția sa și organele sale de decizie (cum ar fi Consiliul provizoriu) nu reflectă încă rezultatul modificărilor recente survenite în cadrul reformei. Comisia sprijină reforma în curs de desfășurare a Eurocontrol care se va concentra asupra gestionării și exploatarei rețelei europene de ATM. UE a recunoscut deja importanța deosebită a acestui rol acordându-i Eurocontrol un mandat pentru a exercita funcțiile de management al rețelei prevăzute de legislația SES. Aceste funcții ar putea fi consolidate în continuare – și eficiența rețelei ar putea fi îmbunătățită și mai mult – dacă administratorul de rețea ar fi însărcinat cu funcții de rețea suplimentare sau cu servicii centralizate de subcontractat industriei pe care le-ar putea utiliza ANSP. Această evoluție trebuie să fie promovată în deplină concordanță cu cadrul juridic privind SES și cu punerea în practică a SESAR. În plus, evoluția menționată nu se poate materializa fără o schimbare în guvernanta acestei organizații în direcția unui mediu gestionat, într-o mai mare măsură, de industria de profil (a se vedea secțiunea 4.2).

Organismele de conducere provizorii ale Eurocontrol au lansat discuțiile privind reforma organizației în mai 2013. Comisia intenționează să contribuie la aceste discuții prin coordonarea poziției statelor membre pentru a garanta o revizuire rapidă a Convenției Eurocontrol începând din 2014 și prin focalizarea activității Eurocontrol asupra sarcinilor operaționale cu privire la care organizația are cel mai ridicat nivel de cunoștințe specializate.

6. CONCLUZII

Realizarea cerului unic european rămâne o prioritate-cheie în politica europeană în domeniul aviației, prezentând un potențial încă nevalorificat de a genera economii substanțiale pentru sectorul aviației și, într-adevăr, pentru economia europeană în ansamblu. Pe baza analizei cuprinse în prezenta comunicare și a evaluării aferente a impactului, Comisia propune un pachet legislativ (SES2+) pentru a consolida și, în cazul în care este posibil, a accelera procesul de reformă a ATM în Europa, prin remedierea deficiențelor furnizării de servicii de navigație aeriană și prin continuarea eforturilor vizând defragmentarea sistemului european ATM. Propunerile legislative reprezintă o evoluție, nu o revoluție. Ele se bazează pe reforme anterioare, fără a le înlocui. Însă aceste propuneri ar trebui să contribuie în mod semnificativ la transformarea sistemului european ATM, în următorii ani, într-un spațiu aerian operativ integrat mai eficient, pornind de la rezultatele deja obținute începând din 2004.