



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.12.2007
COM(2007) 845 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Prima relazione sull'applicazione della normativa sul Cielo unico europeo:
bilancio e prospettive**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Prima relazione sull'applicazione della normativa sul Cielo unico europeo: bilancio e prospettive

1. INTRODUZIONE

L'iniziativa "Cielo unico europeo" venne lanciata nel 2000 dopo aver subito vari ritardi nel 1999. Venne istituito un Gruppo ad alto livello sulla base delle cui raccomandazioni la Commissione presentò, alla fine del 2001, una serie di provvedimenti legislativi che furono adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel marzo 2004 ed entrarono in vigore nell'aprile dello stesso anno.

La normativa del 2004 comprende quattro regolamenti: un regolamento che stabilisce i principi generali per l'istituzione del Cielo unico europeo ("regolamento quadro")¹, un regolamento sulla fornitura di servizi di navigazione aerea nel Cielo unico europeo ("regolamento sulla fornitura di servizi")², un regolamento sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel Cielo unico europeo ("regolamento sullo spazio aereo")³ e un regolamento sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo ("regolamento sull'interoperabilità")⁴.

L'articolo 12, n. 2 del regolamento quadro dispone che la Commissione riesami periodicamente l'applicazione della normativa sul Cielo unico e che periodicamente ne riferisca al Parlamento europeo e al Consiglio. Le relazioni devono contenere una valutazione dei risultati conseguiti nell'applicazione della normativa e illustrare gli sviluppi registrati nel settore in rapporto tanto agli obiettivi iniziali quanto alle future esigenze del settore stesso.

Il presente documento costituisce la prima relazione sullo stato di attuazione del quadro normativo relativo al Cielo unico europeo e presenta le opzioni che la Commissione ritiene opportune in vista dei suoi futuri sviluppi.

La relazione recepisce molte raccomandazioni espresse da un secondo Gruppo ad alto livello istituito dal vicepresidente della Commissione, sig. Barrot, con il compito di studiare il futuro del quadro normativo per l'aviazione europea, che ha presentato il suo rapporto nel luglio 2007.

¹ Regolamento (CE) n. 549/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2004 che stabilisce principi generali per l'istituzione del Cielo unico europeo, GU L 96 del 31.3.2004, pag. 1.

² Regolamento (CE) n. 550/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2004 relativo alla fornitura dei servizi di navigazione aerea nel Cielo unico europeo, GU L 96 del 31.3.2004, pag. 10.

³ Regolamento (CE) No 551/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2004 sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel Cielo unico europeo, GU L 96 del 31.3.2004, pag. 20.

⁴ Regolamento (CE) No 552/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2004 sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo, GU L 96 del 31.3.2004, pag. 26.

2. LA NECESSITÀ DI UNA PRESENZA ATTIVA DELLA COMUNITÀ NELLA GESTIONE DEL TRAFFICO AEREO

2.1. Il contesto

Va riconosciuto che la politica della Comunità nel settore dell'aviazione è una “*success story*”. Grazie alla liberalizzazione il prezzo dei biglietti è diminuito mentre si è ampliata la gamma delle scelte per i consumatori. L'allargamento dell'Unione europea e un'attiva politica di vicinato hanno allargato il mercato europeo dell'aviazione a 37 paesi con 500 milioni di abitanti. D'altro canto, tuttavia, l'aviazione è soggetta alla sempre più forte pressione esercitata dalle mutate esigenze della nostra società e deve rispondere alle crescenti preoccupazioni circa i suoi effetti sull'ambiente. Un'industria dei trasporti competitiva e sostenibile esige un sistema di gestione del traffico aereo di efficienza elevata.

La gestione del traffico aereo (ATM – *Air Traffic Management* nella terminologia anglosassone), costituisce, insieme agli aeroporti, l'infrastruttura fondamentale della navigazione aerea. Questa infrastruttura dovrà affrontare un aumento massiccio del traffico fino al 2020. L'obsolescenza dei sistemi si tradurrà inevitabilmente in una diminuzione delle capacità e in un aggravamento degli effetti ambientali dell'aviazione se il settore non sarà capace di realizzare un decisivo salto tecnologico. Già oggi assistiamo a ritardi dei voli, inconvenienti dovuti a cattive condizioni atmosferiche e incidenti che creano perturbazioni a catena in tutto il sistema del trasporto aereo in Europa e ne mettono in luce le strettissime connessioni.

Il previsto poderoso sviluppo del traffico impone una modernizzazione strutturale e tecnologica nella quale tutto il settore europeo della gestione del traffico aereo deve svolgere un ruolo di primo piano. Grazie alla dinamica di questo processo e alla crescita ininterrotta del traffico la gestione del traffico aereo conserverà anche in futuro la sua attrattiva occupazionale.

2.2. I limiti attuali della gestione del traffico aereo

Solo la gestione del traffico aereo può garantire, in qualsiasi momento, la separazione sicura tra le traiettorie di aeromobili che attraversano lo spazio a grande velocità e concedere l'accesso alla rete ATM. Il controllore aereo conosce le strozzature e gli incroci pericolosi nello spazio aereo europeo, come pure le procedure necessarie per diminuire i rischi inerenti a una rete di collegamenti così complessa.

Il settore ATM rappresenta un monopolio naturale ed è, in genere, abilitato a recuperare tutti i costi connessi all'utilizzo dello spazio aereo, indipendentemente della qualità del servizio prestato. Il principio del recupero dei costi non costituisce però una motivazione sufficiente per migliorare la qualità e la redditività del servizio e per modernizzare il sistema.

Il trasporto aereo, che è diventato “maggiormente” e si è sviluppato impetuosamente negli anni '50 e '60 in un ambiente controllato esclusivamente dagli Stati nazionali è quasi assurdo a simbolo della sovranità nazionale. A partire dagli anni '70 gli Stati hanno cominciato a trasferire funzioni non governative agli operatori privati del settore, mantenendo però le strutture normative della gestione del traffico aereo soggette ad accordi intergovernativi.

Secondo il parere del Gruppo ad alto livello del 2007 e della *Performance Review Commission* (PRC) di Eurocontrol, un'impostazione puramente intergovernativa non può

creare condizioni di concorrenza omogenee quando l'applicazione della regolamentazione dipende dalla volontà dei singoli Stati e quando la loro osservanza non è uniforme. Anche la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati, le singole autorità, le compagnie aeree e i prestatori di servizi di navigazione aerea non è affatto chiara. Gli inconvenienti di un processo decisionale intergovernativo sono la lentezza, l'inefficienza e l'incapacità di rimediare alla frammentazione del sistema lungo le frontiere nazionali. Di qui la necessità che la Comunità stessa diventi la forza propulsiva della gestione del traffico aereo.

La gestione del traffico aereo in Europa è caratterizzata da un'elevata frammentazione che si traduce in notevoli costi supplementari per gli utenti dello spazio aereo, in un allungamento inutile dei tempi di volo – con immancabili conseguenze sull'ambiente – in una più lenta introduzione di nuove tecnologie e di nuove procedure e in un limitato ricorso a sistemi più efficienti. L'attuale organizzazione impedisce inoltre al settore della gestione del traffico aereo di realizzare economie di scala e comporta una dimensione sub-ottimale dei centri intermedi e l'inutile duplicazione dei sistemi non standardizzati, con tutti i costi di manutenzione che ciò implica. Si è calcolato che riducendo questa frammentazione si potrebbero realizzare economie significative dell'ordine di 2 miliardi di euro all'anno⁵.

Attualmente, la rete delle rotte aeree europee consiste in un amalgama di rotte nazionali che rendono la rete dei voli europei meno efficiente nella misura del 15% rispetto ai voli domestici e non sempre all'altezza delle necessità dell'Europa in termini di traffico. Le rotte più brevi disponibili sono sottoutilizzate a causa della mancanza di informazioni precise e in tempo reale⁶. Il risultato di tutta questa situazione è un onere finanziario aggiuntivo dell'ordine di 1,4 miliardi di euro che grava sulle compagnie aeree e un onere ambientale rappresentato da 4,8 milioni di tonnellate di CO₂ all'anno.

Il mercato dei servizi della navigazione aerea, che vale 8 miliardi di euro, è chiaramente segmentato in mercati nazionali. Mentre in altri settori dell'economia si assiste a un abbattimento delle barriere, nel settore della navigazione aerea esistono 27 prestatori di servizi nazionali che implicano un pari numero di procedimenti diversi, di attrezzature diverse, di approcci operativi diversi e spese generali diverse. Sotto il profilo puramente operativo basterebbero dieci centri di controllo di area per svolgere il lavoro attualmente effettuato dagli attuali cinquanta centri⁷. L'integrazione dell'offerta dei servizi in entità di maggiori dimensioni nell'ambito di blocchi funzionali di spazio aereo migliorerebbe in modo significativo la redditività del servizio.

Nonostante il generale progresso tecnologico del settore dell'aviazione, il controllo del traffico aereo continua ad essere, in sostanza, un lavoro con caratteristiche artigianali. Mentre le cabine di pilotaggio si sono automatizzate, i sistemi ATC non sono cambiati e i metodi di lavoro dei controllori di volo rimangono fondamentalmente gli stessi. Per far fronte all'aumento del traffico si procede generalmente aprendo nuovi "settori" con conseguente aumento proporzionale del personale e quindi dei costi. Questo approccio sta ormai toccando i suoi limiti e nei prossimi 5–10 anni si arriverà alla saturazione delle capacità a meno che non vengano intraprese iniziative radicali per accelerare l'innovazione tecnologica.

⁵ *Performance Review Commission (PRC), December 2006, Evaluation of the impact of the SES on ATM Performance* (Valutazione dell'impatto del Cielo unico europeo sulle prestazioni del GTA), pag. 24.

⁶ *PRC, 2007, An Assessment of Air Traffic Management in Europe in 2006* (Valutazione della gestione del traffico aereo in Europa nel 2006), Eurocontrol, pag. 51.

⁷ Gli USA gestiscono un volume doppio di traffico con soltanto 20 centri di assistenza intermedi e si preparano a diminuire questo numero.

3. UNA PRIMA VALUTAZIONE DEL CIELO UNICO EUROPEO

Grazie all'emanazione del "pacchetto" sul Cielo unico europeo la gestione del traffico aereo è diventata di competenza della Comunità ed è stata approntata una solida cornice normativa per un gran numero di attività. Nei tre anni successivi alla sua entrata in vigore varie attività sono state portate a termine, alcune sono tuttora in corso, mentre altre hanno registrato solo qualche sporadico miglioramento. Va inoltre notato che, nei primi anni della sua applicazione, anche in conseguenza dei cambiamenti del contesto generale, sono venute alla luce alcune carenze del quadro normativo.

3.1. Realizzazioni

a) Un quadro giuridico e istituzionale per il Cielo unico

Lo scopo fondamentale del CUE (SES – *Single european Sky* nella terminologia anglosassone) consisteva nel preconstituire un quadro istituzionale per le iniziative della Comunità, all'interno del quale strutturare il partenariato con tutte le parti interessate:

- il comitato per il Cielo unico (*Single Sky Committee*) trasmette le posizioni strategiche degli Stati membri e assiste la Commissione nella fase di adozione dei provvedimenti di attuazione attraverso la procedura del comitato;
- l'organo consultivo del settore (*Industry Consultation Body*) offre a tutti gli operatori la possibilità di esprimere le proprie opinioni nella fase di applicazione delle regole;
- in sinergia con Eurocontrol si svolgono attività attinenti l'assistenza tecnica e la definizione delle norme di attuazione per la Comunità.

Nel procedimento di formazione della legislazione comunitaria sono rappresentati anche i Ministeri della Difesa.

b) La separazione della fornitura dei servizi dall'attività di regolazione

Chiave di volta della sicurezza è la separazione dei servizi di assistenza al volo dall'attività di regolazione. Questa separazione è stata realizzata in tutta l'UE, e ogni Stato membro ha istituito una propria autorità nazionale di vigilanza⁸. Dal 20 giugno 2007 i fornitori di servizi di assistenza al volo sono soggetti alla certificazione ad opera dell'autorità nazionale di vigilanza sulla base del regolamento (CE) n. 2096/2005 della Commissione che stabilisce requisiti comuni per la fornitura di servizi di navigazione aerea⁹.

c) I progressi realizzati in tema di sicurezza (*safety*)

La sicurezza non è stata trascurata, grazie all'adozione del regolamento della Commissione n. 1315/2007¹⁰ che istituisce una funzione di sorveglianza della sicurezza attribuendone l'esercizio all'autorità nazionale di vigilanza e completa i requisiti comuni prima citati.

⁸ Uno Stato membro sta completando le procedure per l'istituzione dell'autorità nazionale.

⁹ GU L 335 del 21.12.2005, pag. 13.

¹⁰ GU L 291 del 9.11.2007, pag. 16.

d) Armonizzazione delle licenze dei controllori

Grazie all'adozione della direttiva 2006/23/CE concernente la licenza comunitaria dei controllori del traffico aereo, che impone requisiti comuni e una formazione comune, sarà conseguito un livello armonizzato di competenze e migliorata la mobilità di tutti i lavoratori¹¹.

e) Trasparenza delle tariffe

Nell'istituzione delle tariffe per i servizi di navigazione aerea la piena trasparenza è stata realizzata grazie al regolamento (CE) n. 1794/2006 della Commissione che istituisce un sistema di tariffazione comune per i servizi di navigazione aerea¹² e che impone la trasparenza della base di calcolo delle tariffe da parte del fornitore del servizio e la consultazione degli utenti dello spazio aereo.

f) Progressi realizzati nell'uso efficiente dello spazio aereo

Per facilitare un utilizzo efficiente dello spazio aereo la Commissione ha adottato alcuni regolamenti in tema di uso flessibile dello spazio aereo allo scopo di migliorare l'accesso allo spazio aereo militare (regolamento n. 2150/2005)¹³, la classificazione dello spazio aereo e l'accesso al di sopra del livello di volo (regolamento n. 730/2006)¹⁴.

g) Accelerazione delle innovazioni

Nel frattempo sono state prese le prime iniziative per accelerare il ricorso a soluzioni tecnologicamente innovative in modo da garantire la capacità. La fase di definizione del SESAR è già stata fissata e sta procedendo, mentre la fase di sviluppo dell'Impresa comune SESAR¹⁵ è pronta a realizzare il piano di modernizzazione (*Master plan*) della gestione del traffico aereo, che dovrebbe essere presentato nella primavera 2008.

h) Verso l'interoperabilità delle apparecchiature

È stato istituito un efficiente meccanismo per l'interoperabilità, per consentire di adottare le disposizioni di attuazione e definire le specifiche comunitarie per i sistemi tecnici e il loro impiego operativo. Il meccanismo risulterà indispensabile per un'attuazione efficiente dei risultati scaturiti dal SESAR.

3.2. Azioni in corso

a) Valutazione delle prestazioni dei fornitori

Il regolamento quadro prevede una valutazione delle prestazioni dei fornitori di servizi di navigazione aerea (ANSP – *Air Navigation Service Providers*). Nel 2008 comincerà la raccolta dei dati e si procederà all'analisi comparativa dei risultati. Questi ultimi forniranno una solida base di riferimento per i futuri sviluppi dell'iniziativa Cielo unico.

¹¹ GU L 114 del 27.4.2006, pag. 22.

¹² GU L 341 del 7.12.2006, pag. 3.

¹³ GU L 342 del 24.12.2005, pag. 20.

¹⁴ GU L 128 del 16.5.2006, pag. 3.

¹⁵ Regolamento (CE) n. 219/2007 del Consiglio, del 27 febbraio 2007, relativo alla costituzione di un'impresa comune per la realizzazione del sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo (SESAR), GU L 64 del 2.3.2007, pag. 1.

b) Valutazione paritaria delle autorità di vigilanza

Per garantire un livello uniforme di sicurezza (*safety*) e l'applicazione armonizzata dei requisiti comuni è prevista l'effettuazione di una valutazione inter pares (*peer review*) delle autorità di vigilanza nazionali. Il primo esercizio di certificazione da parte di queste autorità si è concluso nel luglio 2007 e all'inizio del 2008 avranno luogo le prime visite della valutazione paritaria.

c) Trasparenza delle tariffe

La prima revisione ai sensi del regolamento sul sistema tariffario comune (regolamento n. 1794/2006) effettuata allo scopo di assicurare una maggiore trasparenza nella fissazione, imposizione e riscossione delle tariffe per la prestazione dei servizi di navigazione aerea avrà luogo dopo che saranno disponibili i primi dati finanziari, nel novembre 2007. Va rilevato che questa esigenza di trasparenza è in sintonia con l'impegno generale della Commissione a rispettare, nel settore dell'aviazione, principi di tariffazione equi, impegno che trova riscontro nella proposta di direttiva relativa ai diritti aeroportuali¹⁶.

d) Configurazione dello spazio aereo

È stato avviato il procedimento per affidare a Eurocontrol i mandati per una serie di progetti di regolamenti relativi allo spazio aereo: istituzione di una regione europea superiore d'informazione di volo (EUIR), classificazione dello spazio aereo inferiore, principi comuni per la configurazione delle rotte e dei settori. In queste tre aree i lavori procedono a rilento e la Commissione sta studiando soluzioni alternative.

e) Blocchi funzionali di spazio aereo

Un elemento cardine del Cielo unico europeo è rappresentato dall'istituzione dei blocchi funzionali di spazio aereo (FAB – *Functional Airspace Blocks*) i quali, secondo le previsioni, dovrebbero costituire i meccanismi idonei a garantire la massima capacità ed efficienza della rete di gestione del traffico aereo. In materia di FAB sono in corso varie iniziative, ma i progressi sono lenti e gli obiettivi disomogenei, come disomogenei sono i livelli di maturità e i benefici. La maggior parte delle iniziative sono ancora nella fase dello “studio di fattibilità”, e solo un'iniziativa è in procinto di passare alla fase della concreta attuazione¹⁷.

3.3. Progressi insufficienti in settori fondamentali

In alcuni importanti settori il Cielo unico europeo non ha prodotto i risultati attesi. In genere, si osserva che l'approccio “blocchi funzionali di spazio aereo” non genera i benefici sperati in termini di maggiore efficienza dei voli, riduzione dei costi e eliminazione della frammentazione.

Pur riconoscendo che la creazione dei blocchi funzionali è una “sfida” di tipo nuovo, che deve sormontare grosse difficoltà tecniche ed organizzative, il vero problema che si pone in questo ambito è rappresentato dalla sovranità nazionale, con particolare riferimento alle responsabilità degli Stati membri, alla responsabilità civile per il loro spazio aereo e alla

¹⁶ COM(2006) 820 definitivo del 24.1.2007.

¹⁷ Costruire il Cielo unico europeo mediante blocchi funzionali di spazio aereo: relazione di avanzamento intermedia – comunicazione della Commissione al Consiglio e al PE (COM(2007) 101 definitivo).

partecipazione delle autorità militari. Anziché dar vita a forme innovative di esercizio della sovranità, dietro di essa ci si rifugia per opporsi ad una più intensa cooperazione e integrazione transfrontaliera.

Benché la normativa vigente abbia forgiato strumenti incisivi capaci di migliorare l'efficienza e le prestazioni del sistema (ad esempio, la designazione dei fornitori dei servizi, la disaggregazione dei servizi, l'utilizzo di incentivi economici, la fissazione delle tariffe per gli utenti, le modificazioni della struttura delle rotte, l'istituzione dei blocchi funzionali di spazio aereo, la razionalizzazione delle infrastrutture ecc.)¹⁸, gli Stati membri non li hanno utilizzati in misura sufficiente per migliorare i costi o l'efficienza operativa nella prestazione dei servizi.

Si rilevano anche scarsi progressi nell'efficienza complessiva della configurazione e dell'utilizzazione della struttura delle rotte europee, con la conseguenza che non si registrano miglioramenti né a livello di efficienza dei voli né a livello di impatto sull'ambiente.

3.4. Le nuove sfide

Ambiente: Le recenti conclusioni della scienza segnalano che l'attività dell'uomo è il principale motore del cambiamento climatico. L'aviazione risulta, con il 3%, un modesto produttore delle emissioni totali di gas a effetto serra nell'UE, ma questa percentuale sta aumentando. La vigente normativa in materia di Cielo unico non tiene praticamente conto del contributo che la gestione del traffico aereo può dare sotto questo profilo. Grazie a una migliore architettura della rete, a un utilizzo più efficiente delle rotte e a nuove procedure operative sarebbe possibile ridurre in modo significativo i tempi di volo, i consumi di carburante e in generale i costi, con conseguente attenuazione dell'impatto sull'ambiente e sul cambiamento climatico. Si è calcolato che questa riduzione è dell'ordine di 4,8 milioni di tonnellate di CO₂ all'anno. A parte le emissioni dirette, il traffico aereo è responsabile anche della produzione di cirri e potrebbe essere necessario studiare misure correttive della gestione del traffico aereo.

I ritardi non costituiscono più la principale spinta al cambiamento; dopo un rallentamento della crescita in seguito ai fatti dell'11 settembre 2001 e dopo che è aumentata la capacità dello spazio aereo grazie all'introduzione di separazioni verticali ridotte, il livello dei ritardi in Europa è attualmente basso e si è mantenuto tale nonostante il traffico intenso degli ultimi anni. Tuttavia, con la scontata crescita del traffico aereo, il problema dei ritardi si ripresenterà, come già indicano le previsioni per il 2008.

Economia: Gli effetti dell'instabilità del mercato globale dell'energia hanno determinato un forte aumento dei costi del carburante, il che ha costretto il settore del trasporto aereo in particolare a concentrarsi su un più intenso controllo dei costi e su una maggiore efficienza ed economicità dei voli. Di conseguenza, l'inefficiente prestazione di servizi di navigazione aerea e l'inefficienza dei voli sono diventate le principali spinte al cambiamento.

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

4. ACCELERARE LE MISURE DI ATTUAZIONE

La frammentazione dei sistemi costituisce il principale freno a una maggiore efficienza del sistema di gestione del traffico aereo. È un ostacolo che potrà essere sormontato solo se i livelli di *performance*, le strutture di regolazione e la rapida introduzione di nuove tecnologie saranno affrontate globalmente a livello comunitario (si veda la raccomandazione n. 1 del Gruppo ad alto livello nell'**allegato** al presente documento – **HLG 1***).

La strategia che consentirà di realizzare progressi in questo ambito fa leva sul miglioramento della *performance*, per risolvere sia il problema delle inefficienze che ogni anno costano 3 miliardi di euro, sia il problema dei costi ambientali esterni del sistema attuale.

4.1. Priorità al miglioramento delle prestazioni

4.1.1. *Un contesto generale che favorisca migliori prestazioni*

Per conseguire i necessari miglioramenti a livello di sicurezza (*safety*), efficienza, capacità e redditività economica è necessario ricorrere ad un approccio **finalizzato al miglioramento delle prestazioni** (si veda la raccomandazione n. 4 del Gruppo ad alto livello – **HLG 4***) accompagnato da opportuni incentivi e disincentivi, in modo da guidare adeguatamente il processo di cambiamento. Questo approccio si fonderebbe sulla fissazione, a livello europeo, di criteri di convergenza per il Cielo unico europeo e sull'affidamento alle autorità nazionali di vigilanza del compito di definire specifici obiettivi prestazionali controllandone l'applicazione. Per la definizione di criteri di convergenza di livello elevato, la valutazione degli obiettivi specifici di prestazione e il controllo dell'applicazione da parte delle autorità nazionali sarebbe necessario istituire un organo indipendente per la valutazione delle prestazioni a livello comunitario.

Nel suo rapporto, il Gruppo ad alto livello suggerisce che l'efficacia e l'efficienza dei servizi prestati potrebbe ulteriormente migliorare ricorrendo ai meccanismi del mercato nei servizi non monopolistici. Sarebbe quindi opportuno studiare le prospettive di redditività di questi servizi e le connesse misure di vigilanza da parte del regolatore.

Quando i servizi sono offerti in una situazione di monopolio naturale la Commissione propone che venga integralmente applicato l'approccio basato sulle prestazioni con una vigilanza a livello di tutta la Comunità.

4.1.2. *Un'architettura europea significa maggiore efficienza*

Il livello di prestazioni della "Rete transeuropea della gestione del traffico aereo" dipende da come saranno gestite le risorse, di per sé già scarse: le piste, lo spazio aereo e lo spettro delle frequenze. La sfida consiste dunque nell'istituire la rete più efficiente possibile e consentire che flussi d'informazione efficienti ne migliorino il funzionamento.

Ricorrendo ad un sistema di tipo "rete" sono possibili incrementi minimi dell'ordine del 6% o di circa 50 km per singolo volo. Per conseguire questi risultati l'efficienza complessiva della rete dovrebbe essere soggetta al monitoraggio delle prestazioni e dovrebbe rispettare obiettivi di livello elevato sotto il controllo di un organismo indipendente per la sorveglianza delle prestazioni a livello comunitario.

Il **gestore della rete**, in rappresentanza di tutti gli operatori del settore dell'aviazione, compreso il settore militare, dovrebbe avere la responsabilità di migliorare la configurazione della rete e del settore in una prospettiva di rete ed essere il fulcro del rafforzamento dei servizi centrali di programmazione della capacità e della gestione del flusso di traffico, nonché del migliore utilizzo della capacità aeroportuale, dettando regole chiare per l'accesso alla rete e per l'uso efficiente delle rotte. Diritti basati sulla distanza più breve costituiscono potenti incentivi per conseguire gli obiettivi di efficienza, redditività e qualità ambientale (si veda la raccomandazione n. 9 del Gruppo ad alto livello – **HLG 9***). Si è valutato che la riduzione potenziale delle emissioni nocive grazie a itinerari ottimizzati oscillerebbe tra il 6 e il 12% delle emissioni totali dell'aviazione.

4.1.3. Blocchi funzionali di spazio aereo

L'approccio qui illustrato, in quanto finalizzato a ridurre la frammentazione e ad aumentare l'efficienza del sistema, dovrebbe accelerare l'integrazione di tutti i servizi di navigazione aerea in blocchi funzionali di spazio aereo (FAB), ovviamente sempre laddove ciò sia appropriato e vantaggioso. Senza voler negare la complessità di questa integrazione, bisogna riconoscere che il vero ostacolo è di natura politica. La Commissione rifletterà sull'idea – avanzata dal Gruppo ad alto livello – di istituire un Coordinatore per il sistema del trasporto aereo (si veda la raccomandazione n. 5 del Gruppo ad alto livello – **HLG 5***) la cui missione consisterebbe nel suscitare l'impegno politico da parte degli Stati membri e di tutti i soggetti interessati. Gli Stati membri, dal canto loro, dovrebbero **impegnarsi politicamente a istituire blocchi funzionali di spazio aereo** entro il 2010, con la prospettiva di realizzarli entro la fine del 2012. Le proposte funzioni di gestione della rete e di controllo delle prestazioni potrebbero anche coadiuvare nella valutazione della funzionalità e del valore aggiunto delle iniziative FAB, sempre in una prospettiva di rete. Verrà anche studiata la possibilità di utilizzare gli organismi già esistenti per espletare queste due funzioni.

4.1.4. SESAR – Risolvere il problema della crisi della capacità

La crisi della capacità può essere affrontata e risolta tramite le innovazioni tecnologiche scaturenti dal programma SESAR, in stretta combinazione con misure dirette a migliorare la capacità aeroportuali (si veda la raccomandazione n. 7 del Gruppo ad alto livello – **HLG 7***). L'innovazione tecnologica potrà esprimere tutte le sue potenzialità soltanto una volta che sia stata eliminata la frammentazione del sistema. Pertanto, per il futuro sistema, è essenziale sia sincronizzare il **dispiegamento** del sistema sia evitare duplicazioni e sovrapposizioni. Gli effetti razionalizzatori del SESAR nel campo della ricerca e dello sviluppo dovrebbero estendersi a tutto il processo nel suo insieme. Le iniziative assunte a breve termine per migliorare la capacità possono richiedere un coordinamento comunitario per garantire la loro effettiva applicazione.

4.2. Un quadro di regole certe

La politica del mercato unico implica una legislazione unica. Le duplicazioni e le sovrapposizioni con normative di altra fonte devono essere eliminate. La frammentazione delle normative compromette una precisa assegnazione di responsabilità e genera inutili oneri a carico delle amministrazioni nazionali.

Il ricorso effettivo all'**approccio comunitario “legiferare meglio”** (si veda la raccomandazione n. 3 del Gruppo ad alto livello – **HLG 3***) dipende dalla stretta cooperazione fra la Comunità e i suoi Stati membri e dall'impegno degli Stati (si veda la raccomandazione n. 10 del Gruppo ad alto livello –

HLG 10*) – che sono i responsabili dello spazio aereo – per il processo di cambiamento, ma dipenda anche da una maggiore assunzione di responsabilità da parte del settore privato (si veda la raccomandazione n. 2 del Gruppo ad alto livello – **HLG 2***). Questo partenariato coinvolge anche la comunità militare¹⁹ e i paesi terzi, e va realizzato mediante adeguati meccanismi. Il settore dell'aviazione può funzionare correttamente solo se i paesi terzi parteciperanno, nelle forme dovute, all'elaborazione della legislazione dell'UE.

La Commissione sta preparando l'**estensione delle competenze dell'EASA** agli aeroporti, ai servizi di navigazione aerea e alla gestione del traffico aereo, in modo da coprire tutte le maglie della catena della sicurezza (si veda la raccomandazione n. 8 del Gruppo ad alto livello – **HLG 8***). Nella sfera delle sue competenze rientreranno lo sviluppo e il sostegno della normativa in tema di sicurezza (*safety*), come pure il controllo della sua applicazione da parte degli Stati membri. L'Agazia europea diventerà anche la naturale piattaforma per la certificazione e il controllo della sicurezza dei servizi su scala europea (ad esempio EGNOS/Galileo).

Regolazione delle tariffe e delle prestazioni. È previsto un miglioramento delle prestazioni se gli utenti dello spazio aereo parteciperanno direttamente al meccanismo di fissazione delle tariffe. Dal canto loro, i monopoli naturali dovrebbero essere soggetti a procedure più approfondite e dovrebbero giustificare le loro politiche di investimento e il calcolo dei costi. Questa struttura di *governance*, da istituire inizialmente a livello regionale, contribuirebbe a creare una tariffazione giusta. Qualora vi sia spazio per più di un prestatore di servizi le strutture di *governance* dovrebbero dar vita ad una concorrenza leale.

La regolazione dell'approccio finalizzato alle prestazioni avverrà a livello di Comunità. Questa funzione si articolerà nei seguenti momenti: fissazione degli obiettivi di convergenza per il Cielo unico europeo, controllo della coerenza tra gli **obiettivi specifici di prestazione** concordati fra i prestatori di servizi e le autorità nazionali di vigilanza in modo che siano coerenti con gli obiettivi di convergenza del Cielo unico, controllo della loro applicazione. Qualora gli obiettivi prestazionali specifici non vengano ritenuti coerenti, ovvero non siano realizzati, sarebbe necessario prevedere misure comunitarie che ne garantiscano l'osservanza.

Tecnologia. Per quanto riguarda l'accelerazione delle innovazioni tecnologiche è previsto che il Master Plan SESAR sarà approvato nel 2008 e che l'impresa comune SESAR sarà pienamente operativa alla stessa data. Tuttavia, il dispiegamento del sistema SESAR postula un'organizzazione di natura diversa (si veda la raccomandazione n. 5 del Gruppo ad alto livello – **HLG 5***). Permettere che continui a sussistere l'attuale sistema frammentato di gestione del traffico aereo significherebbe soffocare tutte le potenzialità che le nuove tecnologie offrono per migliorare le prestazioni del sistema e accrescere inutilmente gli oneri finanziari. Occorrerà inoltre studiare quali vantaggi possano derivare dalla separazione dell'infrastruttura dalla fornitura dei servizi.

Eurocontrol. La Commissione esprime il proprio sostegno alle raccomandazioni contenute nel rapporto del Gruppo di alto livello in ordine alla riforma di Eurocontrol (si veda la raccomandazione n. 6 del Gruppo ad alto livello – **HLG 6***) con particolare riferimento ai seguenti profili: separazione di determinate funzioni, trasferimento all'EASA delle competenze di regolatore in materia di sicurezza (*safety*), maggiore trasparenza e controllo delle prestazioni di tutte le funzioni di Eurocontrol e ruolo rafforzato del settore dell'aviazione nella

¹⁹ Il comitato del Cielo unico comprende due rappresentanti per Stato membro, uno civile e uno militare.

governance. La ratifica della Convenzione Eurocontrol rivista dovrebbe aver luogo solo una volta che siano state portate a termine le necessarie riforme interne di questa organizzazione e sia stato istaurato un quadro istituzionale adeguato che chiarisca il ruolo di Eurocontrol all'interno dell'architettura del Cielo unico europeo, il che non esclude la possibilità che Eurocontrol disimpegni tutta una serie di funzioni per la Comunità ai fini della realizzazione del Cielo unico europeo.

5. CONCLUSIONE

Per affrontare con successo le importanti sfide alle quali è confrontato, il trasporto aereo ha bisogno dello sforzo collettivo del settore privato, degli Stati membri, del settore militare, dei paesi terzi e delle parti sociali, utilizzando tutti i meccanismi di consultazione già esistenti nell'ambito del Cielo unico europeo. Dal canto suo, la Commissione europea svolgerà pienamente il compito che le spetta in questo processo.

Sulla base della presente revisione dell'attuazione del Cielo unico europeo e in armonia con le conclusioni della *Performance Review Commission* e del Gruppo ad alto livello, la Commissione europea presenterà, nel secondo semestre del 2008, proposte per l'ampliamento delle competenze dell'EASA e del Master plan SESAR unitamente a proposte concrete per un secondo pacchetto sul Cielo unico.

* Si veda l'allegato.

ALLEGATO

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 (ANSPs), 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.