



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.12.2007
COM(2007) 845 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Premier rapport relatif à la mise en œuvre de la législation sur le ciel unique:
bilan et perspectives**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Premier rapport relatif à la mise en œuvre de la législation sur le ciel unique: bilan et perspectives

1. INTRODUCTION

L'initiative «ciel unique» a été lancée en 2000, après avoir subi de sérieux retards en 1999. Un groupe de haut niveau a été créé et, sur la base des recommandations formulées dans son rapport, la Commission a présenté, fin 2001, un train de mesures législatives, qui a été adopté par le Parlement européen et le Conseil en mars 2004. Il est entré en vigueur un mois plus tard.

Ce train de mesures comprenait quatre éléments: un règlement fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen («règlement cadre»)¹, un règlement établissant des exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne («règlement sur la fourniture de services»)², un règlement relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen («règlement sur l'espace aérien»)³ et un règlement concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien («règlement sur l'interopérabilité»)⁴.

L'article 12, paragraphe 2, du règlement cadre exige de la Commission qu'elle examine l'application de la législation sur le ciel unique et qu'elle adresse périodiquement un rapport au Parlement européen et au Conseil. Ses rapports doivent comporter une évaluation des résultats obtenus dans la mise en œuvre de la législation, notamment des informations sur l'évolution du secteur, au regard des objectifs initiaux et des besoins futurs.

Le présent rapport est le premier consacré aux progrès de la mise en œuvre. La Commission y expose également son point de vue sur la nécessité de continuer à développer le ciel unique.

Il reprend également un grand nombre des recommandations formulées en juillet 2007 par un deuxième groupe de haut niveau (GHN), créé par le vice-président Barrot pour examiner le futur cadre réglementaire aérien en matière d'aviation.

¹ Règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel européen unique, JO L 96 du 31.3.2004, p. 1.

² Règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen, JO L 96 du 31.3.2004, p. 10.

³ Règlement (CE) n° 551/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen, JO L 96 du 31.3.2004, p. 20.

⁴ Règlement (CE) n° 552/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion de trafic aérien, JO L 96 du 31.3.2004, p. 26.

2. LA COMMUNAUTE DOIT JOUER UN ROLE DANS LA GESTION DU TRAFIC AERIEN

2.1. Contexte

La politique communautaire en matière d'aviation est une réussite exemplaire. La libéralisation a réduit le prix des billets et a offert un choix plus vaste au consommateur. Grâce à l'élargissement de l'Union européenne et à la politique active de voisinage, le marché européen de l'aviation a été étendu à trente-sept pays, soit 500 millions de citoyens. Toutefois, l'aviation doit également répondre à la pression toujours plus forte de l'évolution de la société et aux préoccupations grandissantes que suscitent ses effets sur l'environnement. Un secteur des transports aériens concurrentiel et durable nécessite un système de gestion du trafic aérien (ATM) hautement performant.

Le système de gestion du trafic aérien constitue, avec les aéroports, l'infrastructure aérienne. Celle-ci devra faire face à une hausse considérable du trafic d'ici à 2020. L'obsolescence des technologies et des systèmes aboutira inévitablement à une pénurie de capacités et aggravera les incidences de l'aviation sur l'environnement si le secteur n'est pas capable d'effectuer un bond en avant technologique. Des perturbations telles que les retards d'avions, les incidents dus aux mauvaises conditions météorologiques ou les accidents d'avion ont déjà de graves répercussions sur l'ensemble du système et mettent en évidence le caractère «interconnecté» du transport aérien en Europe.

Compte tenu des prévisions de croissance du trafic, une modernisation structurelle et technologique s'impose, à laquelle tout le secteur européen de la gestion du trafic aérien doit participer activement. Sous l'effet combiné de cette dynamique de modernisation et de la croissance continue du trafic aérien, ce secteur restera un employeur important et attrayant.

2.2. Les limites actuelles de la gestion du trafic aérien

Seule la gestion du trafic aérien peut assurer, à tout moment, une séparation sûre entre les trajectoires des avions volant à grande vitesse et autoriser l'accès au réseau ATM. Le contrôleur aérien connaît les goulets d'étranglement et les croisements dangereux de l'espace aérien européen et les procédures d'atténuation correspondantes qui sont nécessaires dans un réseau de routes complexe.

Le secteur ATM constitue un monopole naturel et est, en règle générale, habilité à recouvrer tous les coûts auprès des usagers de l'espace aérien, quelle que soit la qualité du service rendu. Ce principe de recouvrement des coûts ne constitue pas une incitation suffisante pour améliorer la qualité et la rentabilité du service ni moderniser le système.

Le transport aérien est «arrivé à maturité» et a connu une croissance rapide dans les années 50 et 60. Le secteur était alors exclusivement contrôlé par l'État et considéré comme un symbole de la souveraineté nationale. D'une manière générale, les États ont commencé, à partir des années 70, à déléguer au secteur privé des tâches non gouvernementales dans le domaine de l'aviation, mais les structures réglementaires de gestion du trafic aérien sont restées soumises à des accords intergouvernementaux.

Selon le groupe de haut niveau de 2007 et la commission d'examen des performances (PRC) d'Eurocontrol, une approche intergouvernementale ne peut pas créer des conditions de concurrence équitables lorsque la mise en œuvre des règles dépend de la volonté des États et n'est pas uniforme. La répartition des responsabilités entre les États, les autorités, les

compagnies aériennes et les prestataires de services de navigation aérienne n'est pas claire. Le mécanisme de décision intergouvernemental peut être lent et inefficace et parvient difficilement à remédier à la fragmentation du système le long des frontières nationales. La Communauté doit donc devenir l'élément moteur de l'ATM.

La gestion du trafic aérien en Europe se caractérise par un degré élevé de fragmentation, qui entraîne des coûts supplémentaires significatifs pour les usagers de l'espace aérien, un allongement inutile des durées de vol (et, en corollaire, des effets sur l'environnement), des retards dans la mise en place de nouvelles technologies et procédures et, de ce fait, une amélioration moins grande de l'efficacité. Elle empêche également le secteur ATM de développer des économies d'échelle et les centres en route d'avoir une taille optimale, et aboutit au double emploi inutile de systèmes non normalisés, avec les coûts d'entretien que cela implique. Selon les estimations, la réduction de la fragmentation permettrait de réaliser des économies de l'ordre de 2 milliards d'euros par an⁵.

L'actuel réseau de routes européen reste un amalgame de routes nationales: il en résulte que le réseau de routes des vols intra-européens est moins efficace que celui des vols intérieurs (de l'ordre de 15 %) et qu'il n'est pas toujours bien adapté aux besoins du trafic en Europe. Les routes disponibles les plus courtes sont sous-utilisées en raison du manque d'informations précises en temps réel⁶. Cette situation fait peser une autre charge financière inutile d'environ 1,4 milliard d'euros sur les compagnies aériennes et génère 4,8 millions de tonnes de CO₂ par an.

Le marché des services de navigation aérienne, qui représente 8 milliards d'euros, est clairement fragmenté le long des frontières. Alors que les obstacles tombent dans d'autres secteurs, l'existence de vingt-sept prestataires nationaux sur ce marché implique un nombre égal de procédures, d'équipements, de stratégies d'exploitation et de frais généraux. Sur le plan opérationnel, dix centres de contrôle régionaux pourraient se substituer aux cinquante actuels⁷. L'intégration de la prestation de services dans des entités plus grandes, dans le cadre de blocs d'espace aérien fonctionnels, contribuerait sensiblement à l'amélioration de la rentabilité.

Malgré les progrès technologiques du secteur de l'aviation en général, le contrôle du trafic aérien (ATC) demeure essentiellement artisanal. Si les postes de pilotage sont aujourd'hui automatisés, les systèmes ATC n'ont pas évolué et les méthodes de travail du contrôleur n'ont pas fondamentalement changé. L'augmentation du trafic est essentiellement compensée par l'ouverture de nouveaux «secteurs», avec une augmentation proportionnelle des effectifs et, partant, des coûts. Cette stratégie a atteint ses limites: ainsi, les 5 ou 10 prochaines années seront marquées par une pénurie de capacités si aucune mesure radicale n'est prise pour accélérer l'innovation technologique.

⁵ Commission d'examen des performances (PRC), décembre 2006, Évaluation de l'impact du ciel unique européen sur les performances de la gestion du trafic aérien, p. 24.

⁶ PRC, 2007, Évaluation de la gestion de la circulation aérienne en Europe en 2006, Eurocontrol, p. 51 et suivantes.

⁷ Les États-Unis gèrent deux fois plus de trafic avec 20 centres en route et prévoient d'en réduire le nombre.

3. ÉVALUATION DU CIEL UNIQUE EUROPEEN

L'adoption de la législation sur le ciel unique européen a fait entrer l'ATM dans le champ de compétence de la Communauté et a permis de créer une base juridique solide couvrant un large éventail d'activités. Au cours des trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la législation, plusieurs de ces activités ont été menées à bien, tandis que d'autres sont toujours en cours. D'autres encore ne progressent que lentement. De plus, durant la phase de mise en œuvre et en raison de l'évolution du contexte, plusieurs lacunes ont été détectées dans la législation actuelle.

3.1. Bilan

a) Un cadre juridique et institutionnel pour le ciel unique

La priorité absolue du ciel unique européen était la création d'un cadre institutionnel pour l'action communautaire, à l'intérieur duquel s'inscrirait le partenariat avec toutes les parties intéressées:

- le comité du ciel unique transmet les points de vue stratégiques des États et aide la Commission à adopter la législation d'habilitation (modalités d'exécution) à travers la procédure de comitologie;
- l'Organe consultatif de branche permet à toutes les parties prenantes du secteur de donner leur avis sur la mise en œuvre;
- mettre à profit les synergies avec Eurocontrol en ce qui concerne l'aide technique et l'élaboration des modalités d'exécution pour la Communauté.

Les ministères de la Défense sont également représentés dans le processus de décision communautaire.

b) Distinction entre prestation de services et réglementation

Une mesure fondamentale pour la sécurité a été prise: la distinction entre la réglementation et la prestation des services de navigation aérienne. Chaque État a ainsi créé une autorité de surveillance nationale (ASN)⁸. Depuis le 20 juin 2007, les prestataires de services de navigation aérienne doivent être certifiés par les ASN, conformément au règlement (CE) n° 2096/2005 de la Commission établissant les exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne⁹.

c) Avancées en matière de sécurité

La sécurité n'a pas été négligée, avec l'adoption d'un règlement¹⁰ qui crée, pour les ASN, la fonction de supervision de la sécurité afin de compléter les exigences communes.

⁸ Un État membre achève actuellement la mise en place de son ASN.

⁹ JO L 335 du 21.12.2005, p. 13.

¹⁰ JO L 291 du 9.11.2007, p. 16.

d) Harmonisation des régimes de licence des contrôleurs

L'adoption de la directive 2006/23/CE concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne¹¹, qui crée des exigences communes et une obligation de formation, permettra d'harmoniser le niveau de compétence et d'accroître la mobilité des travailleurs.

e) Transparence des tarifs

Le règlement (CE) n° 1794/2006 de la Commission établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne¹² garantit la transparence totale des tarifs applicables aux services de navigation aérienne, en rendant obligatoires la divulgation de l'assiette des coûts du prestataire de services et la consultation des usagers de l'espace aérien.

f) Amélioration de l'utilisation de l'espace aérien

Pour favoriser une meilleure utilisation de l'espace aérien, la Commission a adopté deux règlements: l'un sur la gestion souple de l'espace aérien afin d'améliorer l'accès à l'espace aérien militaire (règlement (CE) n° 2150/2005)¹³ et l'autre sur la classification de l'espace aérien dans l'espace supérieur (règlement (CE) n° 730/2006)¹⁴.

g) Accélération de l'innovation

Dans l'intervalle, les premières mesures ont été prises pour accélérer l'innovation technologique et garantir ainsi la capacité. La phase de définition du projet SESAR a été lancée et se poursuit actuellement, tandis que l'entreprise commune SESAR¹⁵ se prépare, dans le cadre de la phase de développement, à mettre en œuvre le plan directeur, prévu pour le printemps 2008.

h) Vers l'interopérabilité des équipements

Un mécanisme d'interopérabilité efficace a été créé pour adopter les modalités d'exécution et élaborer les spécifications communautaires relatives aux systèmes techniques et à leur exploitation. Ce mécanisme sera indispensable pour appliquer efficacement les résultats du projet SESAR.

3.2. Actions en préparation

a) Examen des performances des prestataires de services

Le règlement-cadre prévoit l'examen des performances des prestataires de services de navigation aérienne (PSNA). La collecte des données débutera en 2008 et une base de comparaison sera établie cette même année. Cela constituera une base solide pour le développement futur de l'initiative «ciel unique».

¹¹ JO L 114 du 27.4.2006, p. 22.

¹² JO L 341 du 7.12.2006, p. 3.

¹³ JO L 342 du 24.12.2005, p. 20.

¹⁴ JO L 128 du 16.5.2006, p. 3.

¹⁵ Règlement (CE) n° 219/2007 du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR), JO L 64 du 2.3.2007, p. 1.

b) Évaluation des autorités de surveillance par des pairs

Dans le but de garantir un niveau de sécurité uniforme et une application homogène des exigences communes, il est prévu une évaluation des autorités de surveillance nationales par des pairs. Le premier exercice de certification par les ANS s'est achevé en juillet 2007 et les premières visites dans le cadre de l'évaluation par les pairs seront organisées début 2008.

c) Transparence en matière de tarification

Le premier examen au titre du règlement établissant un système commun de tarification pour garantir une plus grande transparence dans la fixation, l'imposition et la perception de redevances pour les services de navigation aérienne aura lieu après la transmission des premières données financières en novembre 2007. Ce principe de transparence est conforme à l'engagement de la Commission en faveur de redevances équitables dans l'aviation, concrétisé par la proposition de directive sur les redevances aéroportuaires¹⁶.

d) Conception de l'espace aérien

Le processus d'attribution des mandats à Eurocontrol a été lancé en ce qui concerne un certain nombre de projets de règlements relatifs à l'espace aérien: la création d'une région européenne supérieure d'information de vol (RESIV), la classification de l'espace aérien dans l'espace aérien inférieur et des principes communs pour la conception des routes et des secteurs. Les progrès réalisés dans ces trois domaines sont lents et la Commission étudie actuellement de nouveaux mécanismes.

e) Blocs d'espace aérien fonctionnels

La création de blocs d'espace aérien fonctionnels constitue un élément clé du ciel unique européen. Ces mécanismes ont été prévus pour garantir une capacité et une efficacité maximales du réseau de gestion du trafic aérien. À cet effet, un certain nombre d'initiatives - aux objectifs, au degré de maturité et aux avantages divers - ont été lancées mais ne progressent que lentement. La plupart des initiatives en sont encore au «stade de la faisabilité», une seule s'approchant de la phase de mise en œuvre¹⁷.

3.3. Progrès insuffisants dans des domaines clés

Le ciel unique européen n'a pas donné les résultats escomptés dans certains domaines importants. En général, la stratégie relative aux blocs d'espace aérien fonctionnels ne produit pas les effets bénéfiques espérés du point de vue de l'exécution optimale des vols, de la réduction des coûts et de la «défragmentation».

S'il est admis que la création des blocs d'espace aérien fonctionnels constitue un nouveau défi et qu'elle se heurte à d'importantes difficultés techniques et organisationnelles, un problème demeure: la souveraineté, notamment en ce qui concerne les responsabilités des États membres et leur responsabilité civile relative à leur espace aérien et la participation des autorités militaires. Au lieu de concevoir des mécanismes innovants permettant d'exercer la

¹⁶ COM(2006) 820 final du 24.1.2007.

¹⁷ Création de blocs d'espace aérien fonctionnels pour l'établissement du ciel unique européen: rapport d'étape à mi-parcours COM(2007) 101 final.

souveraineté, certains s'en sont servi comme prétexte pour s'opposer au renforcement de la coopération et de l'intégration transfrontalières.

Bien que la législation actuelle dispose d'outils puissants pour améliorer les performances (désignation des prestataires de services, séparation des services, utilisation d'incitations économiques, fixation des redevances applicables aux usagers, modifications de la structure du réseau, création de blocs d'espace aérien fonctionnels, rationalisation de l'infrastructure¹⁸, etc.), les États membres n'y ont pas eu suffisamment recours pour améliorer la rentabilité ou l'efficacité opérationnelle de la prestation de services.

On constate peu de progrès dans l'efficacité globale de la conception et de l'utilisation de la structure du réseau européen et, de ce fait, aucune amélioration en ce qui concerne l'exécution optimale des vols ou les incidences sur l'environnement.

3.4. Nouveaux défis

Environnement: les scientifiques considèrent aujourd'hui que le changement climatique est essentiellement d'origine anthropique. Bien que l'aviation ne représente que 3 % du total des émissions de gaz à effet de serre de l'UE, sa part ne cesse de croître. La législation actuelle sur le ciel unique ignore, pour ainsi dire, les avantages offerts par la gestion du trafic aérien dans ce domaine. Une amélioration de l'architecture du réseau, une meilleure utilisation des routes et de nouvelles procédures d'exploitation devraient réduire sensiblement les temps de vol, la consommation et les coûts de carburant et, de ce fait, les incidences sur l'environnement et le climat. Cette réduction est estimée à 4,8 millions de tonnes de CO₂ par an. Outre les émissions directes, les aéronefs entraînent également la formation de nuages (cirrus) et il pourrait être nécessaire d'envisager, au niveau de la gestion du trafic aérien, des mesures d'atténuation.

Les **retards** ne constituent plus le principal moteur du changement, compte tenu du ralentissement de la croissance observé après le 11 septembre 2001 et de l'augmentation de la capacité de l'espace aérien «en route» avec l'établissement de minima de séparation verticale réduits. Actuellement, peu de retards sont enregistrés en Europe et cette tendance se maintient malgré l'explosion du trafic ces dernières années. Toutefois, en raison de la croissance vigoureuse, le problème des retards se reposera, comme le laissent déjà entrevoir les prévisions de retard pour 2008.

Économie: les effets de l'instabilité mondiale sur le marché de l'énergie ont entraîné une hausse vertigineuse des coûts de carburant. Aussi le secteur du transport aérien en particulier a-t-il dû s'appliquer à maîtriser davantage ses coûts et à améliorer la rentabilité et l'exécution des vols. De ce fait, l'inefficacité économique de la prestation des services de navigation aérienne et l'exécution non optimale des vols sont devenues les principaux moteurs du changement.

4. ACCELERATION DE LA STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE

La fragmentation constitue la principale entrave à l'amélioration des performances du système européen de gestion du trafic aérien. Cet obstacle ne pourra être surmonté que si la question

¹⁸ PRC, 2006, *Évaluation de l'impact du ciel unique européen sur les performances de la gestion du trafic aérien*, Bruxelles, p. iii.

du cadre des performances, des structures réglementaires et de la mise en place rapide de nouvelles technologies est traitée au niveau communautaire (Cf. HLG 1*).

La stratégie d'action est axée essentiellement sur l'amélioration des performances pour faire face, d'une part, aux inefficacités qui chaque année coûtent 3 milliards d'euros et, d'autre part, au coût environnemental externe du système actuel.

4.1. **Priorité à l'amélioration des performances**

4.1.1. *Un cadre favorisant les performances*

Pour parvenir aux améliorations requises en matière de sécurité, d'efficacité, de capacité et de rentabilité, il est jugé nécessaire d'adopter une approche **axée sur l'amélioration des performances** (Cf. HLG 4*), assortie des mesures incitatives et dissuasives appropriées pour dynamiser le processus de changement. Dans ce cadre, des critères de convergence pour le ciel unique pourraient être établis au niveau européen et les ASN pourraient être autorisées à définir des objectifs de performance spécifiques et à en superviser la mise en œuvre. Aux fins de la définition de critères de convergence de haut niveau, de l'évaluation des objectifs de performance spécifiques et de la supervision de leur mise en œuvre par les ASN, un «organe d'évaluation des performances» indépendant devrait être créé au niveau communautaire.

Dans son rapport, le GHN propose d'améliorer les performances en matière de prestation de services en faisant jouer les mécanismes du marché pour les services non monopolistiques. Il convient d'analyser la justification économique de ces services ainsi que les mesures d'accompagnement concernant la surveillance réglementaire.

Dans le cas des prestations de services bénéficiant d'une situation de monopole naturel, la Commission propose d'exploiter pleinement l'approche axée sur l'amélioration des performances, avec une supervision au niveau communautaire.

4.1.2. *Une architecture européenne accroît l'efficacité*

Les performances du «réseau transeuropéen de gestion du trafic aérien» dépendent de la gestion de ressources «rares»: pistes, espace aérien et spectre de fréquences. Toute la difficulté consiste à créer le réseau le plus efficace possible et à permettre des flux d'informations efficaces pour améliorer son fonctionnement.

L'adoption d'une véritable approche par réseaux pourrait se traduire par des gains d'efficacité d'au moins 6 % ou d'environ 50 km par vol. Pour concrétiser cette possibilité, un organe indépendant d'évaluation des performances devrait, au niveau communautaire, évaluer l'efficacité du réseau - en mesurant ses performances - et fixer des objectifs de haut niveau.

Un **gestionnaire de réseau**, représentant toutes les parties concernées du secteur de l'aviation (y compris les autorités militaires), devrait être chargé d'améliorer la conception des routes et des secteurs dans une optique de réseau et devrait constituer le pivot du renforcement des services centraux de planification des capacités et de gestion des courants de trafic ainsi que de l'amélioration de l'utilisation des capacités aéroportuaires, en fournissant des règles claires sur l'accès au réseau et sur l'utilisation efficace des routes. Les redevances fondées sur la distance la plus courte constituent des incitations fortes pour réaliser les objectifs en matière d'efficacité, de rentabilité et d'environnement (Cf. HLG 9*). Selon des estimations, la réduction

potentielle des émissions néfastes grâce à l'optimisation des itinéraires représenterait entre 6 % et 12 % du total des émissions du secteur de l'aviation.

4.1.3. *Blocs d'espace aérien fonctionnels*

Une approche axée sur l'amélioration des performances pour réduire la fragmentation et accroître l'efficacité du système devrait accélérer, le cas échéant, l'intégration des services de navigation aérienne dans les blocs d'espace aérien fonctionnels. S'il est admis que cette tâche est complexe, le véritable obstacle demeure politique. La Commission examinera l'idée - émise par le GHN - d'un «coordinateur des systèmes de transport aérien» (Cf. HLG 5*), dont la mission serait de renforcer l'engagement politique des États membres et des parties concernées. Les États devraient **s'engager, au niveau politique, à créer des blocs d'espace aérien fonctionnels** en 2010, pour les mettre en œuvre avant fin 2012. Les fonctions proposées de gestion du réseau et de réglementation des performances pourraient également aider à évaluer la fonctionnalité et la valeur ajoutée des initiatives relatives aux blocs d'espace aérien fonctionnels dans une optique de réseau. La possibilité de faire appel à des organismes existants pour remplir ces deux fonctions sera examinée.

4.1.4. *SESAR – Remédier à la pénurie de capacités*

La pénurie de capacités ne peut être résolue que par l'innovation technologique assurée par le programme SESAR, étroitement associée à des mesures d'amélioration des capacités aéroportuaires (Cf. HLG 7*). L'innovation technologique ne pourra réaliser tout son potentiel que s'il est mis fin à la fragmentation du système. La synchronisation du **déploiement** et la prévention des doubles emplois sont donc essentielles pour le futur système. Les effets de rationalisation du programme SESAR dans le domaine «recherche et développement» devraient s'étendre à l'ensemble du processus. Il se peut que des initiatives à court terme visant à améliorer les capacités exigent une coordination au niveau communautaire pour garantir une mise en œuvre efficace.

4.2. **Un cadre réglementaire clair**

La politique du marché unique implique une législation unique. Tout chevauchement avec les règlements émanant d'autres structures doit être éliminé. La fragmentation des réglementations rend la répartition des responsabilités peu claire et se traduit par des coûts inutiles pour les administrations nationales.

L'utilisation efficace de l'**initiative communautaire «Mieux légiférer»** (Cf. HLG 3*) dépend de l'étroite collaboration entre la Communauté et les États membres et de l'engagement des États (Cf. HLG 10*) - qui sont responsables de l'espace aérien - en faveur du processus de changement, ainsi que d'une plus grande responsabilité du secteur privé (Cf. HLG 2*). Ce partenariat concerne également la communauté militaire¹⁹ et la participation de pays tiers par l'intermédiaire de mécanismes appropriés. Le secteur de l'aviation ne pourra fonctionner correctement que si les pays tiers sont suffisamment associés à l'élaboration de la législation communautaire.

La Commission prépare actuellement l'**extension du champ de compétence de l'AESA** aux aéroports, aux services de navigation aérienne et à la gestion du trafic aérien, afin de couvrir tous les maillons de la chaîne de sécurité de l'aviation (Cf. HLG 8*). Parmi ces compétences,

¹⁹ Le comité du ciel unique comprend deux représentants par État membre: 1 civil, 1 militaire.

figureront le développement et le soutien de la législation sur la sécurité ainsi que le contrôle de son application par les États membres. L'AESA deviendra également la plateforme naturelle de la certification et du contrôle de la sécurité des services d'envergure européenne (par exemple EGNOS/Galileo).

Réglementation économique et réglementation en matière de performances: les performances augmenteraient probablement si les usagers de l'espace aérien participaient directement au mécanisme de fixation des prix. Les monopoles naturels devraient être soumis à une procédure plus poussée pour justifier leur politique d'investissement et l'assiette de leurs coûts. Cette structure de gouvernance, mise en place initialement au niveau régional, contribuerait à l'équité des tarifs. Dans les cas où un service peut être fourni par plusieurs prestataires, les structures de gouvernance doivent permettre une concurrence loyale.

La régulation d'une approche axée sur l'amélioration des performances sera assurée au niveau communautaire. Elle couvrirait les éléments suivants: fixation des objectifs de convergence pour le ciel unique européen, évaluation de la compatibilité des **objectifs de performance spécifiques** convenus entre les prestataires de services et l'ASN avec les objectifs de convergence pour le ciel unique européen, et contrôle de leur mise en œuvre. Dans l'hypothèse où les objectifs de performance spécifiques seraient jugés incompatibles ou ne seraient pas réalisés, il y aurait lieu de prévoir des mesures contraignantes au niveau communautaire.

Technologie: s'agissant de l'accélération de l'innovation technologique, l'adoption du plan directeur du programme SESAR et l'entrée en service de l'entreprise commune SESAR sont prévues pour 2008. Toutefois, le déploiement du système SESAR nécessitera une organisation différente (Cf. HLG 5*). Autoriser le maintien du système actuel de gestion du trafic aérien, qui se caractérise par sa fragmentation, pourrait compromettre la capacité des nouvelles technologies d'améliorer les performances du système et augmenterait inutilement la charge financière. Les avantages d'une séparation entre infrastructures et prestation de services seront également analysés.

Eurocontrol: la Commission souscrit aux recommandations sur la réforme d'Eurocontrol formulées dans le rapport du GHN (Cf. HLG 6*) en ce qui concerne: la séparation de certaines fonctions, le transfert à l'AESA de la réglementation en matière de sécurité, une plus grande transparence et un examen des performances de toutes les fonctions d'Eurocontrol, et le renforcement du rôle du secteur privé dans la gouvernance. La convention Eurocontrol révisée ne devrait être ratifiée qu'après la réalisation des réformes internes indispensables d'Eurocontrol et la création d'un cadre institutionnel approprié clarifiant son rôle dans l'architecture du ciel unique européen, notamment la possibilité qu'Eurocontrol exécute certaines tâches relatives à la réalisation du ciel unique européen au nom de la Communauté.

5. CONCLUSIONS

Le transport aérien fait face à de sérieux défis et ne pourra les relever que si les entreprises du secteur, les États membres, les autorités militaires, les pays tiers et les partenaires sociaux unissent leurs efforts et tirent le meilleur parti des mécanismes de consultation existants du ciel unique européen. La Commission participera activement à ce processus.

Sur la base du présent rapport de mise en œuvre du ciel unique européen et conformément aux conclusions de la commission d'examen des performances et du groupe de haut niveau, la

Commission présentera, au deuxième trimestre de 2008, des propositions concrètes pour un deuxième paquet «ciel unique», l'extension du champ de compétence de l'AESA et le plan directeur du programme SESAR.

* Voir annexe

ANNEXE

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.