



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 1.12.1999
COM(1999) 614 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

Η δημιουργία του ενιαίου ευρωπαϊκού ουρανού

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Η δημιουργία του ενιαίου ευρωπαϊκού ουρανού

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Σήμερα, μία στις τρεις πτήσεις στην Ευρώπη δε φτάνει εγκαίρως στον προορισμό της. Η μέση καθυστέρηση είναι της τάξης των 20 λεπτών και μπορεί να ανέλθει σε ολόκληρες ώρες στις περιόδους αιχμής. Η κατάσταση αυτή προκαλεί οργή στους επιβάτες και αίσθημα σύγχυσης στις εταιρείες, ορισμένοι μάλιστα δε διστάζουν να μιλήσουν για κατάσταση χάους. Το φαινόμενο αυτό συνεπάγεται επίσης κόστος για την κοινωνία¹, το οποίο έρχεται να προστεθεί σε χαμένες συναντήσεις και σε κατεστραμμένες διακοπές. (πρβλ. παράρτημα 1). Εξάλλου, το ίδιο φαινόμενο συμβάλλει στην αύξηση των ανησυχιών σχετικά με τις αρνητικές επιπτώσεις της εναέριας κυκλοφορίας στο περιβάλλον².
2. Κατά τη γνώμη μάλιστα των ειδικών, με βάση ρεαλιστικές προβλέψεις όσον αφορά στην κυκλοφορία και υποθέτοντας ότι θα τεθούν σε εφαρμογή όπως προβλέπεται όλα τα κυοφορούμενα σχέδια βελτίωσης, πρέπει παρά ταύτα να αναμένεται περαιτέρω επιδείνωση της κατάστασης μέσα στην επόμενη πενταετία.
3. Ασφαλώς, οι ευθύνες για τις καθυστερήσεις αυτές είναι μοιρασμένες. Όμως αν οι φορείς εκμετάλλευσης και τα αεροδρόμια ευθύνονται για ένα τέταρτο των καθυστερήσεων ο καθένας, το άλλο ήμισυ οφείλεται στον κορεσμό του εναέριου χώρου.
 - οι καθυστερήσεις που αποδίδονται στους φορείς εκμετάλλευσης είναι κατά κύριο λόγο επιχειρησιακής και διαχειριστικής φύσης, μπορούν όμως να αμβλυνθούν μέσω της εμπορικής στρατηγικής των αεροπορικών εταιρειών που έχουν την τάση να σωρεύουν ορισμένες πτήσεις σε ορισμένα αεροδρόμια και ορισμένες ώρες της ημέρας προκειμένου να διευκολύνουν τις ανταποκρίσεις (πρβλ. παράρτημα 2).
 - σε επίπεδο αεροδρομίων, πέρα από τα σπάνια ατυχήματα λειτουργίας, η κύρια αιτία των καθυστερήσεων είναι ο κορεσμός των υποδομών, η επέκταση των οποίων προσκρούει πολλές φορές σε περιβαλλοντικούς περιορισμούς.
 - ο κορεσμός του εναέριου χώρου συνδέεται με την ανάγκη για εγγύηση της ασφάλειας των πτήσεων. Οι επιδόσεις των αεροσκαφών δεν παρέχουν πλέον πραγματικά τη δυνατότητα στον πιλότο να μπορεί να διασφαλίσει μόνος του την πρόληψη των εν πτήσει συγκρούσεων. Έτσι, τα κράτη καθιέρωσαν, στο πλαίσιο της σύμβασης του Σικάγο, συγκεκριμένα μέσα και διαδικασίες για την εγγύηση

¹ Στο μέτρο που το συνολικό οικονομικό κόστος των καθυστερήσεων που συνδέονται άμεσα με τη συμφόρηση του εναέριου χώρου είναι της τάξης των 5 δισεκατομμυρίων € και οι καθυστερήσεις αυτές αντιστοιχούν στο ήμισυ περίπου των συνολικών καθυστερήσεων, η ζημία θα μπορούσε να εκτιμηθεί στα 10 δισεκατομμύρια € ετησίως.

² Το ζήτημα αυτό εξετάζεται σε χωριστή ανακοίνωση.

της ασφάλειας των πτήσεων στο πλαίσιο της λεγόμενης διαχείρισης του εναέριου χώρου (πρβλ. παράρτημα 3). Οι τεχνικές που χρησιμοποιούνται μπορούν να εγγυηθούν την ασφάλεια περιορισμένου μόνον αριθμού αεροπλάνων μέσα σε ένα δεδομένο χώρο, βασιζόμενες μερικές φορές σε στοιχειώδεις μεθόδους. Ο εναέριος χώρος χαρακτηρίζεται επομένως από περιορισμένη χωρητικότητα, η οποία απαιτεί, για τη διατήρηση του καλύτερου δυνατού επιπέδου ασφαλείας, την οργάνωση σειρών αναμονής στο έδαφος ή αλλαγές στα δρομολόγια, με αποτέλεσμα τη δημιουργία καθυστερήσεων.

4. Με στόχο το συντονισμό των δράσεών τους στον τομέα αυτό και την ελαχιστοποίηση της ασυνέχειας που δημιουργούσαν τα πολιτικά σύνορα, ορισμένα ευρωπαϊκά κράτη ίδρυσαν το 1961 ένα διεθνή οργανισμό, τον EUROCONTROL³, αποστολή του οποίου είναι, μέσα στα πλαίσια των κυριαρχικών δικαιωμάτων των μελών του, να οργανώνει τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών και να διαχειρίζεται την εναέρια κυκλοφορία σε ένα τμήμα του εναέριου χώρου της Γερμανίας, του Βελγίου, του Λουξεμβούργου και των Κάτω Χωρών. Μια νέα σύμβαση με ημερομηνία υπογραφής την 27η Ιουνίου 1997, η επικύρωση της οποίας από τα κράτη μέλη της Κοινότητας εξαρτάται από την προσχώρηση της Κοινότητας στο συγκεκριμένο οργανισμό, πρόκειται να συμβάλει στην ενίσχυση των δυνατοτήτων λήψης αποφάσεων των οργάνων του EUROCONTROL.
5. Ασφαλώς, η συμφόρηση της εναέριας κυκλοφορίας έπεται της αύξησης των αερομεταφορών στο εσωτερικό ενός περιορισμένου χώρου. Στις ΗΠΑ παρατηρούνται παρεμφερή φαινόμενα και οι αεροπορικές εταιρείες, οι επιβάτες και το Κογκρέσο εκφράζουν επίσης τη δυσαρέσκειά τους. Γεγονός είναι ότι, στην Ευρώπη, στο πρόβλημα των υποδομών που είναι μια πραγματικότητα για όλους και στις κλιματικές συνθήκες, έρχεται να προστεθεί το πρόβλημα της οργάνωσης του εναέριου χώρου. Την οργάνωση αυτή υποσκάπτει η κατάτμηση που δημιουργούν τα εθνικά σύνορα - τις αρνητικές επιπτώσεις της οποίας έχει εξάλλου δεσμευθεί να καταργήσει η Κοινότητα με τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς - και οι δυσκολίες βελτιστοποίησης της χρήσης του εναέριου χώρου για πολιτικούς και στρατιωτικούς σκοπούς. Η Κοινότητα δεν μπορεί να μένει αδιάφορη βλέποντας την επιδείνωση της κατάστασης στην εναέρια κυκλοφορία γιατί, χωρίς να διεκδικεί τεχνικές αρμοδιότητες επί του θέματος, έχει την πολιτική ευθύνη έναντι των πολιτών και των χρηστών του εναέριου χώρου να διασφαλίζει την καλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Ταυτόχρονα, η Κοινότητα πρέπει να μεριμνήσει ώστε να αποφευχθεί η αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργεί η αύξηση της εναέριας κυκλοφορίας μόνο με την αύξηση της ικανότητας διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας, λαμβανομένων υπόψη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων που θα απέρρεαν.
6. Στις 17 Ιουνίου 1999 το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει «ανακοίνωση σχετικά με πρόσφατα και τρέχοντα μέτρα με στόχο τη μείωση των καθυστερήσεων και της συμφόρησης της εναέριας κυκλοφορίας στην Ευρώπη, ώστε να δοθεί η δυνατότητα στο Συμβούλιο να αξιολογήσει την επίπτωση αυτών των δράσεων και να αποφασίσει, εφόσον είναι αναγκαίο, νέες πρωτοβουλίες⁴». Η ανάλυση της κατάστασης παρατίθεται στα παραρτήματα της παρούσας ανακοίνωσης και αφήνει

³ Στον EUROCONTROL μετέχουν σήμερα 28 ευρωπαϊκά κράτη μεταξύ των οποίων τα κράτη μέλη της Κοινότητας εκτός της Φινλανδίας που διαπραγματεύεται την προσχώρησή της.

⁴ Απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Ιουνίου 1999.

να διαφανεί ότι παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί μέχρι σήμερα, πρέπει να αναληφθούν νέες δράσεις προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας συμβάλει στην υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών, ιδίως όσον αφορά στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και στην προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και στη βελτίωση του επιπέδου ασφάλειας των πολιτών. Η αεροναυτική κοινότητα έχει βέβαια επεξεργαστεί μια νέα στρατηγική για τα επόμενα έτη - τη στρατηγική για τη δεκαετία του 2000⁵ - είναι όμως αμφίβολο αν η στρατηγική αυτή, που βασίζεται στις παραδοσιακές μεθόδους εργασίας του EUROCONTROL και δεν προβλέπει σαφές σχέδιο δράσης για την ανάπτυξη και την υλοποίηση νέων αντιλήψεων και διαδικασιών διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας, αποτελεί ενδεδειγμένη απάντηση αν δεν επιχειρηθούν σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

7. Πριν απ' οτιδήποτε άλλο όμως, και προκειμένου να αποφευχθεί, λόγω απουσίας αποφάσεων εκ μέρους των κρατών μελών, η επανάληψη της καταστροφικής κατάστασης που παρατηρήθηκε το καλοκαίρι του 1999, επιβάλλεται η λήψη έκτακτων μέτρων.

I. ΕΠΙΤΑΚΤΙΚΗ Η ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΒΡΑΧΥΠΡΟΘΕΣΜΗ ΔΡΑΣΗ

8. Η εμπειρία των τελευταίων ετών καθώς και η κρίση του Κοσσυφοπεδίου κατέστησαν για άλλη μια φορά προφανή την αδυναμία των ισχυουσών ρυθμίσεων να αντιμετωπίσουν καταστάσεις κρίσης. Με δεδομένο τον αριθμό και την ποικιλία των εμπλεκόμενων καθώς και του χρόνου που είναι απαραίτητος για την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, είναι αναπόφευκτη η εμφάνιση χρόνιων φαινομένων συμφόρησης. Οι υπεύθυνοι οφείλουν επομένως να εξασφαλίσουν τα μέσα για τη διαχείρισή τους μέσα σε συνθήκες αποδεκτές για τον τελικό χρήστη. Είναι συνεπώς απαραίτητη η ανάληψη δράσεων σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο:
 - πρέπει να επιτευχθεί προγραμματισμός από όλους τους φορείς, υπό την ευθύνη του EUROCONTROL, ώστε να υπάρξει ένα κοινό πλαίσιο αναφοράς για τους παροχείς υπηρεσιών (συγκεκριμένα τα κέντρα ελέγχου) και τις αεροπορικές εταιρείες⁶. Πρέπει συνεπώς να συσταθεί μια συντονιστική δομή στους κόλπους του EUROCONTROL, η οποία θα συνενώνει όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των τελικών χρηστών των αερομεταφορών, και οι ικανότητες που πρέπει να υλοποιούνται από τα κράτη πρέπει να αποτελούν αντικείμενο επίσημης δέσμευσης σε ετήσια βάση·
 - ο EUROCONTROL πρέπει επίσης να είναι σε θέση να καταρτίζει δρομολόγια αποσυμφόρησης και να συστήνει τη χρήση των δρομολογίων αυτών σε καταστάσεις κρίσης·

⁵ Κατόπιν αιτήματος των Υπουργών Μεταφορών της Ευρωπαϊκής Συνδιάσκεψης Πολιτικής Αεροπορίας, ο EUROCONTROL επεξεργάστηκε μια στρατηγική με στόχο να αντιμετωπιστούν οι ανάγκες των χρηστών για τα δεκαπέντε προσεχή έτη. Η στρατηγική αυτή θα υποβληθεί στους υπουργούς κατά τη συνεδρίασή τους στις 28 Ιανουαρίου 2000.

⁶ Ο EUROCONTROL ανέπτυξε εργαλεία πρόβλεψης στο πλαίσιο του μηχανισμού "medium term capacity planning mechanism" τα οποία μπορούν να χρησιμεύσουν ως βάση για τον προγραμματισμό αυτό.

- ο EUROCONTROL πρέπει, τέλος, να μπορεί να αναπτύσσει και να υλοποιεί σχέδια έκτακτης ανάγκης για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης που οφείλονται σε απρόβλεπτα γεγονότα, που είναι εγγενή του συστήματος (καιρικές συνθήκες, απεργίες . . .) ή σε εξωτερικά φαινόμενα, όπως η κρίση στα Βαλκάνια.
- 9. Είναι πλέον καιρός να εκφραστούν τα προβλήματα αυτά στο πολιτικό επίπεδο. Οι υπουργοί της Ευρωπαϊκής Συνδιάσκεψης Πολιτικής Αεροπορίας οφείλουν στη συνεδρίασή τους της 28ης Ιανουαρίου 2000 να δώσουν εντολή στο προσωρινό συμβούλιο του EUROCONTROL να θεσπίσει τα ανάλογα έκτακτα μέτρα για την προσεχή θερινή περίοδο. Ο EUROCONTROL διαθέτει τα στοιχεία και την εμπειρία που απαιτούνται ώστε να αναλάβει σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο τη διαχείριση αυτή αν υπάρχει η βούληση να του εκχωρηθούν οι αναγκαίες αρμοδιότητες.
- 10. Εξάλλου, η Επιτροπή θα προτείνει το 2000 την εφαρμογή ενός συστήματος δημοσίευσης δεικτών ακρίβειας, όπως γίνεται εδώ και χρόνια στις ΗΠΑ, έτσι ώστε να μπορούν οι χρήστες να διαμορφώνουν μόνοι τους άποψη για την εξέλιξη της κατάστασης και για τα αίτιά της.

II. ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΕΝΑΕΡΙΑΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ

11. Η Κοινότητα πρέπει να αναλάβει τις ευθύνες της συνδέοντας τη διαχείριση των ουρανών με την οικονομική και πολιτική της ολοκλήρωση. Την ώρα του ενιαίου νομίσματος, την ώρα που η Κοινότητα προχωρά σε μια όλο και πιο εκτεταμένη συνεργασία σε νομικό και αστυνομικό επίπεδο, την ώρα, τέλος, που οι πρωτοβουλίες για τη δημιουργία μιας Ευρώπης με ενιαία άμυνα αποκτούν όλο και πιο φιλόδοξο χαρακτήρα, η διαχείριση του ευρωπαϊκού ουρανού διεξάγεται με ξεπερασμένες μεθόδους και αρχές. Η Κοινότητα δεν μπορεί να διατηρεί στον ουρανό της τα σύνορα που κατόρθωσε να καταργήσει στο έδαφος και οφείλει να δώσει τη δυνατότητα στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών να λειτουργήσει πέρα από τα σύνορα αυτά. Η δήλωση αυτή δεν πρέπει να ερμηνευθεί ως αμφισβήτηση του EUROCONTROL, αλλά ως βούληση της Επιτροπής να καταδείξει τη συμπληρωματικότητα της πολιτικής αποστολής της Κοινότητας και των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων του EUROCONTROL για την επίτευξη των στόχων της Κοινότητας και με σεβασμό στα δικαιώματα που αναγνωρίζει η σύμβαση στα κράτη που δεν αποτελούν μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.
12. Η δημιουργία ενός ενιαίου ουρανού εξαρτάται από την εφαρμογή πολύ συγκεκριμένων μέτρων που παρουσιάζουν αντιστοιχία με πολλούς άλλους τομείς της κοινοτικής δραστηριότητας σε περίπτωση λήψης μέτρων εναρμόνισης ώστε να διασφαλιστεί η συνέργια όλων των φορέων μέσα σε ένα κοινό πλαίσιο, εφόσον έχει εξασφαλιστεί η συμβατότητα μεταξύ διαφορετικών συστημάτων στην βάση κοινών κανόνων ή επιτευχθεί οικονομική αλληλεγγύη για την ταυτόχρονη διασφάλιση κοινών στόχων. Η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς - πιο συγκεκριμένα της κοινής πολιτικής αερομεταφορών όπως ορίζεται στο άρθρο 71 της Συνθήκης και όπως υλοποιήθηκε κατά κύριο λόγο με το άνοιγμα των εθνικών αγορών - δικαιολογεί επίσης τη λήψη ανάλογων μέτρων στον τομέα της εναέριας κυκλοφορίας. Η ευθύνη της Κοινότητας δεν μπορεί να περιοριστεί στην εκπόνηση ερευνητικών σχεδίων για βελτίωση της εναέριας κυκλοφορίας τα οποία κατόπιν θα υλοποιηθούν σε έναν κατατεταγμένο χώρο.

13. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού ουρανού δεν εξαρτάται αποκλειστικά από κοινές απαντήσεις σε τεχνικά και επιχειρησιακά ζητήματα αλλά προϋποθέτει μια συλλογική διαχείριση του εναέριου χώρου προς το συμφέρον όλων των χρηστών του, η οποία πρέπει να καθιστά δυνατή την ουσιαστική αναδιοργάνωση των δομών και της χρήσης του (πρβλ. παράρτημα 4). Η αναδιοργάνωση αυτή πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ακόλουθες κατευθύνσεις:
- η οριοθέτηση των τομέων και ο καθορισμός των διαδρόμων πρέπει να γίνεται ανεξαρτήτως συνόρων. Με τον τρόπο αυτό η χρήση του εναέριου χώρου θα ανταποκρίνεται σε κριτήρια αποδοτικότητας·
 - η κατανομή του εναέριου χώρου μεταξύ των πολιτικών και των στρατιωτικών χρήσεων πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα νέα γεωπολιτικά δεδομένα και να εντάσσεται σε ένα συνεκτικό και αποδοτικό πλαίσιο. Σήμερα η συνεργασία μεταξύ του πολιτικού και του στρατιωτικού τομέα οργανώνεται με τρόπο που δε συμβαδίζει με την αποδοτική λειτουργία του εναέριου χώρου. Εξάλλου ο διαχωρισμός των ζωνών που διατίθενται για στρατιωτικές χρήσεις δε λαμβάνει υπόψη το συλλογικό συμφέρον της Κοινότητας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ήδη αποδείξει την ικανότητά της να διαχειρίζεται τη σύνδεση μεταξύ πολιτικής και στρατιωτικής χρήσης των τεχνολογιών και η εμπειρία αυτή δεν μπορεί παρά να φανεί χρήσιμη στο νέο αυτό πλαίσιο.
14. Σε ένα χώρο τόσο διαφοροποιημένο και σύνθετο όσο αυτός της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας, κάθε δράση και κάθε εξέλιξη εξαρτάται από τη συναίνεση και συνεργασία ενός μεγάλου αριθμού εμπλεκομένων. Είναι συνεπώς απαραίτητη η καθιέρωση νέων μηχανισμών λήψης αποφάσεων που θα παρέχουν εγγυήσεις διαφάνειας, μηχανισμών ικανών να επιτύχουν τη συναίνεση αυτή. Πρέπει επίσης να τίθενται σε εφαρμογή οι συλλογικές αποφάσεις, ιδιαίτερα όσον αφορά στους μηχανισμούς που πρέπει να θεσπίσει κάθε κράτος μέλος ώστε να αποφεύγει τη δημιουργία σημείων κυκλοφοριακής συμφόρησης. Αυτό προϋποθέτει μια σειρά δράσεων όπως, για παράδειγμα, αυτές που αναπτύσσονται στο παράρτημα 5.
15. Η αποδοτικότητα κάθε συστήματος διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας εξαρτάται από την ανάπτυξη νέων διαδικασιών και εργαλείων. Οι δραστηριότητες τεχνολογικής έρευνας και ανάπτυξης, ιδιαίτερα οι κοινοτικές όπως το πρόγραμμα Galileo, αποτελούν, υπό το πρίσμα αυτό, ουσιαστικές συμβολές, οι οποίες είναι σκόπιμο να ενισχυθούν και να επιταχυνθούν. Προϋποθέτει επίσης ότι η βιομηχανία είναι σε θέση να συμβάλει στις αναγκαίες προσπάθειες καινοτομίας και έρευνας στη βάση κοινών επιχειρησιακών στόχων και να εκπληρώσει το ρόλο της στην ανάπτυξη και την εφαρμογή τεχνικών προδιαγραφών και διαδικασιών πιστοποίησης που διασφαλίζουν την υλοποίηση συμβατών συστημάτων (πρβλ. παράρτημα 6).
16. Η αναζήτηση της αποδοτικότητας στις λειτουργίες του ρυθμιστικού φορέα και του παροχέα υπηρεσιών συνεπάγεται το διαχωρισμό των δύο αυτών δραστηριοτήτων τόσο στα κράτη μέλη όσο και στους κόλπους του EUROCONTROL. Εξάλλου, η εφαρμογή των θεμελιωδών αρχών της Συνθήκης, περί παροχής υπηρεσιών και περί ανταγωνισμού, μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών με παράλληλη διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου ασφάλειας. Εμπνεόμενη από τις μεθόδους που έχουν ήδη χρησιμοποιηθεί σε άλλους τομείς, συγκεκριμένα στις τηλεπικοινωνίες και τις αερομεταφορές, η Επιτροπή θα εξετάσει τις πρωτοβουλίες

που πρέπει να αναληφθούν συνεκτιμώντας τις ιδιαιτερότητες του τομέα (πρβλ. παράρτημα 7).

17. Είναι προφανές, τουλάχιστον όσον αφορά στη διασφάλιση της αναγκαίας διαλειτουργικότητας, ότι πολλές από τις δράσεις που έχουν αναφερθεί πιο πάνω και αναπτύσσονται σε κάποιο παράρτημα πρέπει να αναπτυχθούν κατά προτεραιότητα στο πλαίσιο του EUROCONTROL, ο οποίος διαθέτει την απαραίτητη εμπειρία στο μέτρο που η αναθεωρημένη σύμβαση του παρέχει τα μέσα δράσης. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει στο Συμβούλιο προτάσεις δράσης εντός του EUROCONTROL με στόχο τη μεταρρύθμιση των μεθόδων εργασίας του και τη δημιουργία των προϋποθέσεων για έναν ενιαίο ευρωπαϊκό ουρανό. Η συμμετοχή της Κοινότητας στον EUROCONTROL αναμένεται αναμφίβολα να διευκολύνει τη διεργασία αυτή και για το λόγο αυτό η προσχώρηση της Κοινότητας πρέπει να συνεχίσει να αποτελεί προτεραιότητα. Η δημιουργία του ενιαίου ουρανού δεν αποτελεί για την Κοινότητα τεχνικό αποκλειστικό ζήτημα: πρόκειται για την επαναβεβαίωση μιας πολιτικής επιλογής που καθορίζεται στις διάφορες ιδρυτικές συνθήκες της Κοινότητας. Η επιλογή αυτή δεν πρέπει να θέτει υπό αμφισβήτηση τη συνεργασία που είναι απαραίτητο να επιδιώκεται με τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη που μετέχουν του EUROCONTROL, ορισμένα εκ των οποίων είναι υπονήφια για προσχώρηση στην Κοινότητα. Πρόκειται απλώς για μια επαναβεβαίωση της βούλησης της Κοινότητας να προχωρήσει ταχύτερα και μακρύτερα στην κοινή διαχείριση του χώρου της, χωρίς η επιτάχυνση αυτή να θέτει υπό οποιαδήποτε αμφισβήτηση τη συνεργασία της στις παρούσες συνθήκες.
18. Εντούτοις, δεν είναι δυνατό να αγνοηθεί το γεγονός ότι τα κράτη μέλη του EUROCONTROL που δεν αποτελούν μέλη της Κοινότητας δεν επιθυμούν να συμμετάσχουν στην προσπάθεια αυτή. Κατά τον ίδιο τρόπο, οι καθυστερήσεις που παρατηρούνται στην έναρξη ισχύος της αναθεωρημένης σύμβασης και στην προσχώρηση της Κοινότητας είναι δυνατό να αποτελέσουν εμπόδιο στην υλοποίηση των κοινοτικών στόχων στο πλαίσιο του EUROCONTROL. Στην περίπτωση αυτή, η Κοινότητα θα πρέπει να αναλάβει τις ευθύνες της και η Επιτροπή θα προχωρήσει στην υποβολή προτάσεων για την υλοποίηση των στόχων της Συνθήκης με χρήση άλλων μέσων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

19. Η συμφόρηση του εναέριου χώρου καθιστά αναγκαία την εφαρμογή μέτρων μη τεχνικού χαρακτήρα σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο προκειμένου να αποφευχθεί μια νέα κατάσταση κρίσης. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή θα χρησιμοποιήσει τη συνεδρίαση των υπουργών στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συνδιάσκεψης Πολιτικής Αεροπορίας του Ιανουαρίου για την εκκίνηση των αναγκαίων πρωτοβουλιών. Απαιτείται επίσης η υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ώστε να καταστεί δυνατή η δημιουργία ενός ενιαίου ουρανού χάρη στην ενοποιημένη διαχείριση του εναέριου χώρου και την ανάπτυξη νέων αντιλήψεων και διαδικασιών διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας.
20. Προτείνοντας τις κατευθύνσεις αυτές, η Επιτροπή δεν παραβλέπει τα εμπόδια που ορθώνονται στην πορεία, από τη συνήθη αδράνεια μέχρι τις θεμιτές ευαισθησίες. Για το λόγο αυτό προτίθεται να εισάγει δύο πλαίσια εργασίας που θα τη συνδράμουν στην ανάπτυξη και υλοποίηση των εν λόγω κατευθύνσεων:

- θα ξεκινήσει διάλογος με τους κοινωνικούς εταίρους. Πρόκειται στην ουσία για αυτούς που χρησιμοποιούν ή είναι υπεύθυνοι για τη λειτουργία του συστήματος διαχείρισης του εναέριου χώρου· είναι αυτοί που θα χρησιμοποιούν και θα είναι υπεύθυνοι για τη λειτουργία του ενιαίου ουρανού·
 - θα συστηθεί ομάδα υψηλού επιπέδου υπό την προεδρία του αρμόδιου για τις μεταφορές Επιτρόπου. Η ομάδα αυτή θα αποτελείται από τους υπεύθυνους διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας στα κράτη μέλη και πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα για κάλυψη των πολιτικών και στρατιωτικών χρήσεων του εναέριου χώρου, λαμβάνοντας παράλληλα δεόντως υπόψη τα συμφέροντα των τελικών χρηστών των αερομεταφορών. Θα εργαστεί κυρίως επί τη βάση των προτάσεων δράσης που περιέχονται στα παραρτήματα της παρούσας ανακοίνωσης. Οφείλει να υποβάλει έκθεση μέσα σε διάστημα 6 μηνών.
21. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η προτεινόμενη προσέγγιση απαιτεί μια πολιτική δέσμευση πολύ υψηλού επιπέδου για τη στήριξη μιας προσπάθειας που στην ουσία δε διαφέρει από τις αντίστοιχες του 1985 για τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς της Κοινότητας και του 1990 για την οικονομική και νομισματική ένωση. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, ήταν απαραίτητη η εξασφάλιση πολιτικής στήριξης από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προκειμένου να αναληφθεί μια δράση για την οποία υπήρχε επίγνωση ότι θα απαιτούσε ανεξάντλητη ενέργεια και βούληση προκειμένου να μπορέσει να υπερβεί το άγχος της Ιστορίας και τη δύναμη της αδράνειας.
22. Η Επιτροπή θα συντάξει έκθεση μέσα σε διάστημα 6 μηνών ώστε να καταστεί δυνατή η παρακολούθηση της υλοποίησης των κατευθύνσεων που προτείνει η παρούσα ανακοίνωση.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

Η ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΙΣ ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΗ ΣΥΜΦΟΡΗΣΗ ΤΗΣ ΕΝΑΕΡΙΑΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ

I. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΕΝΑΕΡΙΑΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ

1. Στη Λευκή Βίβλο της για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας (ATM), η Επιτροπή τόνισε τη δυσκολία απόκτησης ολοκληρωμένων και συγκρίσιμων στοιχείων, ιδίως όσον αφορά το επίπεδο της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών⁷. Αναγνωρίζοντας αυτό το γεγονός, ο κλάδος της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας έθεσε σε εφαρμογή ένα «σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων» στο πλαίσιο της προσωρινής εφαρμογής της αναθεωρημένης σύμβασης EUROCONTROL.
2. Η επιτροπή αξιολόγησης επιδόσεων αναφέρει στην πρώτη της έκθεση: «Υπό τις παρούσες συνθήκες, η επιτροπή αξιολόγησης επιδόσεων (PRC) αναγκάστηκε να περιορίσει την αξιολόγησή της εντός των ορίων των διαθέσιμων πληροφοριών... Ωστόσο, δεν υπάρχουν επαρκείς πληροφορίες σε Ευρωπαϊκή κλίμακα, ιδίως όσον αφορά την ασφάλεια και την οικονομική αποδοτικότητα. Η διαχείριση ενός μη προσδιορισμένου συστήματος δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική. Κατά συνέπεια, πρέπει να ληφθούν ορισμένα μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας και της πληρότητας των μελλοντικών εκθέσεων αξιολόγησης επιδόσεων».
3. Για το λόγο αυτό, τα παρόντα έγγραφα συνοψίζουν μόνο τα ευρήματα της επιτροπής αξιολόγησης επιδόσεων.

Ασφάλεια

4. Η έλλειψη συνέπειας και η ανεπάρκεια των στοιχείων που αφορούν την ασφάλεια σε ευρωπαϊκό επίπεδο έχει εμποδίσει την εξαγωγή ουσιαστικών συμπερασμάτων όσον αφορά τις επιδόσεις στον τομέα της ασφάλειας της ATM. Υπάρχει επείγουσα ανάγκη θέσπισης μιας εναρμονισμένης προσέγγισης όσον αφορά την υποβολή εθνικών εκθέσεων για τις επιδόσεις στον τομέα της ασφάλειας της ATM, η οποία θα συνοδεύει την εναρμονισμένη ταξινόμηση των συμβάντων που αφορούν την ασφάλεια, μιας κοινής προσέγγισης ζητημάτων εμπιστευτικού χαρακτήρα καθώς και μέσων προσδιορισμού των αιτιατών παραγόντων ατυχημάτων και συμβάντων στον τομέα της ATM⁸.
5. Ωστόσο, αναγνωρίζεται ότι δεν υπάρχουν ενδείξεις σημαντικής μεταβολής του επιπέδου ασφάλειας της ATM. Αυτό σημαίνει ότι η ATM παρέχει ικανοποιητική προστασία των αεροπορικών επιχειρήσεων. Οι σημερινές τάσεις γίνονται καλύτερα αντιληπτές από το δείκτη «εγγύτητας των αεροσκαφών και κορεσμού των επιπέδων

⁷ Παράρτημα 2 της Λευκής Βίβλου για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας: COM(96)57 τελικό.

⁸ Οι υπηρεσίες της Επιτροπής διερεύνησαν τη σκοπιμότητα των εν λόγω σχεδίων υποβολής εκθέσεων εν όψει μιας πρότασης οδηγίας σχετικά με την υποχρεωτική υποβολή εκθέσεων για συμβάντα.

πτήσης» στην πρώτη έκθεση της επιτροπής αξιολόγησης επιδόσεων του EUROCONTROL.

Έτος	1994	1995	1996	1997	1998
Κυκλοφορία (εκατομμύρια κινήσεων)	5,097	5,783	6,158	7,039	7,479
Αριθμός συμβάντων εγγύτητας αεροσκαφών και κορεσμού των επιπέδων πτήσης	396	388	418	381	367

6. Σύμφωνα με ένα έγγραφο της CANSO⁹, μέγιστη πρόκληση για τον κλάδο αποτελεί το γεγονός ότι ο κίνδυνος μιας σύγκρουσης είναι ανάλογος με το τετράγωνο της κυκλοφοριακής στάθμης και, κατά συνέπεια, ακόμη και μια μικρή αύξηση της κυκλοφορίας μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στα επίπεδα της ασφάλειας. Κατά συνέπεια, οποιαδήποτε προσπάθεια για τη βελτίωση των επιδόσεων του ευρωπαϊκού συστήματος ATM δεν μπορεί να γίνεται σε βάρος της ασφάλειας των Ευρωπαίων πολιτών.

Καθυστερήσεις

7. Το 1998, οι μισές καθυστερήσεις αναχώρησης, εκτός των επακόλουθων καθυστερήσεων, αποδόθηκαν στη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας. Αν όμως οι επακόλουθες καθυστερήσεις (που οφείλονται σε καθυστερημένες αφίξεις) ανακαταμεμηθούν ανάλογα με τις αρχικές αιτίες τους, κάτι που σήμερα είναι ευρέως αποδεκτό, παραμένει το συμπέρασμα ότι η διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας ευθύνεται για τις μισές από τις καθυστερήσεις. Άλλα αίτια είναι οι καιρικές συνθήκες, οι πεπερασμένες δυνατότητες ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας (ATC) των αερολιμένων, οι συνθήκες εδάφους, καθώς και συμβάντα τεχνικής φύσης και άλλα γεγονότα που δεν είναι δυνατό να αποδοθούν σε ένα μόνο αίτιο. Σε γενικές γραμμές, τόσο οι αερομεταφορείς όσο και οι αερολιμένες φέρουν έκαστος την ευθύνη για το ένα τέταρτο των καθυστερήσεων.

⁹ Η CANSO είναι η ένωση των περιβεβλημένων εταιρική μορφή μη στρατιωτικών παροχών υπηρεσιών αεροπλοΐας.

8. Το 1998, η κίνηση αυξήθηκε κατά 5% σε σύγκριση με το 1997. Το 17% των πτήσεων είχαν καθυστερήσεις της τάξης των 21 λεπτών κατά μέσο όρο που αποδίδονται στον ATC. Τα σχετικά στοιχεία για το 1997 ήταν αντίστοιχα 15,4% και 19 λεπτά. Τα αντίστοιχα στοιχεία για τις τρεις τελευταίες θερινές περιόδους (Μάιος - Σεπτέμβριος) αναφέρονται στον παρακάτω πίνακα:

	Καλοκαίρι 1997	Καλοκαίρι 1998	Καλοκαίρι 1999
Κυκλοφορία	3.372.597	3.557.224 (+5,5%)	3.781.028 (+6,3%)
Καθυστερημένες πτήσεις	623.539	753.062 (+20,8%)	929.268 (+23,4%)
Ποσοστό καθυστερημένων πτήσεων	18,5%	21,2%	24,6%
Καθυστερήση ανά καθυστερημένη πτήση	20 λεπτά	23 λεπτά	26,4 λεπτά

Πηγή: Κεντρική μονάδα διαχείρισης κυκλοφορίας (CFMU)

9. Σύμφωνα με την PRC, σε ποσοστό 45% αυτές οι καθυστερήσεις οφείλονται στον πολύ περιορισμένο αριθμό τομέων ATC (3%). Βάσει της διαπίστωσης αυτής, η επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «το γεγονός αυτό αντανάκλα τη μεγάλη αλληλεξάρτηση όλων των κέντρων και ενισχύει τη σημασία κάποιας μορφής συλλογικής διαχείρισης του συστήματος ATM σε ευρωπαϊκό επίπεδο».
10. Τα ανωτέρω στοιχεία, τα οποία καλύπτουν μόνο μια πολύ περιορισμένη περίοδο, καθώς το σύστημα συλλογής στοιχείων του EUROCONTROL έχει τεθεί σε λειτουργία μόλις πρόσφατα, δεν επιτρέπουν την ορθή αξιολόγηση της κατάστασης. Για το σκοπό αυτό θα πρέπει κανείς να βασιστεί στα στοιχεία που συλλέγονται από τις ενώσεις αεροπορικών εταιριών, όπως έπραξε η Επιτροπή το 1996. Σε αυτή τη βάση, η εικόνα είναι η παρακάτω:
- Οι πτήσεις που είχαν καθυστερήσεις άνω των 15 λεπτών (από τις οποίες οι μισές καθυστέρησαν για λόγους αναγόμενους στον ATC) αντιπροσώπευαν το 12% των πτήσεων το 1986, το 20% το 1988, το 23,8% το 1989, το 12,7% το 1993, το 18,5% το 1996 και το 22,8% το 1998.
 - Ποσοστά - ρεκόρ σημειώθηκαν τον Ιούλιο 1988 (23,6%), τον Ιούνιο 1989 (30,8%) και τον Ιούνιο 1998 (29,2%). Τα στοιχεία του 1999 δείχνουν μια επιδείνωση της κατάστασης, καθώς το ποσοστό καθυστερημένων πτήσεων ανέρχεται σε 30% κατά μέσο όρο κατά το πρώτο εξάμηνο και σημειώνει ρεκόρ, με τις καθυστερημένες πτήσεις να ανέρχονται σε 37,3% τον Ιούνιο (Πηγή: Ένωση Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιριών - AEA).
11. Τα παραπάνω εξηγούν γιατί και η ίδια η PRC, στην πρώτη της έκθεση, κατέληξε στο εξής συμπέρασμα: «Δεν αποτελεί υπερβολή η δήλωση ότι η κατάσταση όσον αφορά τις καθυστερήσεις που οφείλονται στην ATM προσέλαβε διαστάσεις κρίσης κατά το 1998 και ότι η κατάσταση παρουσιάζει περαιτέρω επιδείνωση το 1999».
12. Ωστόσο, τα στοιχεία για το καλοκαίρι του 1999 ήταν λιγότερο καταστροφικά από όσο αναμενόταν με βάση την εμπειρία των προηγούμενων μηνών, υποδηλώνοντας μια υποτίμηση των επιπτώσεων περιστασιακών παραγόντων, όπως η τροποποίηση

του δικτύου των αεροδιαδρόμων ή η κρίση στο Κοσσυφοπέδιο. Ωστόσο, η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνει το γεγονός ότι το σύστημα λειτουργεί στο όριο των δυνατοτήτων του και ότι οποιοδήποτε γεγονός προκαλεί μια ανωμαλία μπορεί να μετατρέψει τη συμφύρωση σε κρίση.

Οικονομική αποδοτικότητα

13. Παρ' όλο που τονίζεται ότι σε πανευρωπαϊκό επίπεδο υπάρχει μια γενική έλλειψη συγκρίσιμων πληροφοριών σχετικά με το κόστος της ATM, τους παράγοντες που επηρεάζουν την παραγωγή (ανθρώπινοι πόροι, κεφάλαια) και των σχεδίων, η οποία εμπόδισε την PRC να προβεί σε μια εις βάθος ανάλυση, η εξέταση των στοιχείων του EUROCONTROL που χρησιμοποιήθηκαν για την είσπραξη τελών πορείας δείχνει ότι τα εν λόγω τέλη ανήλθαν σε 3,9 δις € κατά το 1998. Αυτό σημαίνει μια αύξηση κατά 80% σε τρέχουσες τιμές σε σύγκριση με το 1993, οπότε παρουσιάστηκε αύξηση της τάξης του 120% σε σύγκριση με το 1986. Σε πραγματικές τιμές (μετά τον αποπληθωρισμό τους), τα εν λόγω ποσοστά είναι 45% και 60% αντίστοιχα.
14. Παρά τις σημαντικές αυτές αυξήσεις, η σχετική βαρύτητα των τελών των αεροδιαδρόμων στις δαπάνες των αεροπορικών εταιριών δείχνει να σταθεροποιείται σε ένα σχετικά χαμηλό ποσοστό της τάξης του 5,6% από το 1993 (το ποσοστό αυτό ήταν μόλις 3,8% το 1986).
15. Ωστόσο, περισσότερο σημαντικό είναι το έμμεσο κόστος της συμφύωσης και των καθυστερήσεων, όμως και πάλι τα σχετικά στοιχεία είναι ελλιπή. Το 1996, η Λευκή Βίβλος για την ATM είχε αναφερθεί στο ποσό των 2.000 εκατ. ECU, για το οποίο έκανε λόγο η INSTAR¹⁰ ως το κόστος των καθυστερήσεων που επιβαρύνει τις αεροπορικές εταιρίες, πέραν του κόστους για τους επιβάτες, τους μεταφορείς και τις οικονομίες των ευρωπαϊκών χωρών. Βάσει των ίδιων υποθέσεων, αυτό το έμμεσο κόστος μπορεί να εκτιμηθεί σήμερα στα 5.400 εκατ. €¹¹, από τα οποία οι επιπρόσθετες δαπάνες λειτουργίας των αερομεταφορέων ανέρχονται σε 600 εκατ. €¹².

Συνολική αξιολόγηση

16. Παρά την ανησυχητική έλλειψη κατάλληλων δεικτών απόδοσης, η οποία εν μέρει εξηγεί τις δυσχέρειες που παρουσιάζονται σε αυτόν τον τομέα, μπορεί κανείς αναμφίβολα να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η ευρωπαϊκή ATM είναι σε θέση να αντεπεξέλθει στην κύρια αποστολή της, την εγγύηση της ασφάλειας των αεροπορικών επιχειρήσεων στους ουρανούς της Ευρώπης. Ωστόσο, αυτό επιτυγχάνεται με κόστος τις καθυστερήσεις, καθώς και τον πρόσθετο φόρτο και τις

¹⁰ Μελέτη του θεσμικού καθεστώτος που εκπονήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πολιτικής Αεροπορίας (ΕΕΠΑ) με την υποστήριξη της Επιτροπής το 1994 και το 1995.

¹¹ Το συνολικό έμμεσο κόστος των 5,4 δις € με το οποίο επιβαρύνονται οι αεροπορικές εταιρίες υπολογίζεται βάσει 450 χιλιάδων ωρών καθυστέρησης που οφείλονται στην ATM (πηγή: CFMU 1998) με ωριαίο κόστος 12.000 € (πηγή: παραπομπή 3 ανωτέρω).

¹² Η Διεθνής Ένωση Αερομεταφορών προσδιόρισε τις τιμές για το κόστος των καθυστερήσεων (στο έδαφος και εν πτήξει) στην Ευρώπη βάσει των άμεσων δαπανών λειτουργίας των αεροπορικών εταιριών. Η τιμή για το 1997 ήταν 22 ECU/λεπτό για τις δαπάνες των καθυστερήσεων στο έδαφος που οφείλονται στην ATM. Αξίζει να σημειωθεί ότι δεν είναι γνωστές και δεν συμπεριλαμβάνονται οι πρόσθετες δαπάνες των καθυστερήσεων εν πτήξει που συσχετίζονται με την ATM.

δαπάνες για τις αεροπορικές εταιρίες, τους επιβάτες, τους μεταφορείς και την οικονομία, γεγονός που δεν είναι πλέον αποδεκτό.

17. Επιπλέον, όλοι οι εμπλεκόμενοι επαγγελματίες τονίζουν ότι η ενίσχυση της ικανότητας ATC που κατέστησε δυνατή την αύξηση της κυκλοφορίας κατά την τελευταία δεκαετία προκύπτει κυρίως από προσπάθειες για τη βελτιστοποίηση του συστήματος και την παραγωγικότητα των εργαζομένων, ιδίως των ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας. Κατά συνέπεια, θεωρούν ότι το σύστημα λειτουργεί στα όρια της βιωσιμότητας.

II. Η ΑΝΤΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΚΛΑΔΟΥ ΤΗΣ ATM

18. Μετά την κρίση που προκλήθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1980, η κοινότητα των ευρωπαϊκών φορέων ATM έχει απόλυτη επίγνωση της σοβαρότητας και του επείγοντος χαρακτήρα της κατάστασης. Κατά συνέπεια, οι εθνικές οργανώσεις – πολιτικές και στρατιωτικές – που είναι υπεύθυνες για την ATM αντέδρασαν μεμονωμένα και συλλογικά στο πλαίσιο των κοινών οργανώσεών τους, της ΕΕΠΑ¹³ και του EUROCONTROL, με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αναπτύσσοντας και υλοποιώντας πολλά μέτρα βελτίωσης σε τεχνικό, λειτουργικό και θεσμικό επίπεδο, στο πλαίσιο πολλών διαδοχικών στρατηγικών της ΕΕΠΑ που καλύπτουν το στάδιο πορείας των πτήσεων (EATCHIP) και πτυχές του ATC σε επίπεδο αερολιμένα (APATSI). Πρόσφατα αναθεωρήθηκε και ενισχύθηκε η σύμβαση EUROCONTROL. Η στρατηγική 2000+ για την ATM εκπονήθηκε για τη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού δικτύου ATM, ικανού να καλύψει την προβλεπόμενη μελλοντική ζήτηση για ATM ως το 2015. Η δημιουργία του εν λόγω δικτύου θα απαιτήσει την προοδευτική και σταδιακή υλοποίηση νέων λειτουργικών και τεχνικών λύσεων που θα βασίζονται σε μια γενική θεώρηση από την κορυφή προς τη βάση και μια προσέγγιση των συστημάτων με βάση τις επιδόσεις. Εκτός από τις τεχνικές πτυχές, στο πεδίο εφαρμογής της στρατηγικής περιλαμβάνονται η ασφάλεια, καθώς και οικονομικές, περιβαλλοντικές και θεσμικές πτυχές. Η στρατηγική αυτή θα συμπεριλάβει όλα τα στάδια των πτήσεων, σε ένα πλαίσιο ολοκληρωμένης εξυπηρέτησης και παρέχει ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα εργασίας για την ανάπτυξη της ATM κατά τα επόμενα δεκαπέντε χρόνια.

Μέτρα τεχνικής φύσης

19. Επί του παρόντος, τα όρια του εναέριου χώρου υπαγορεύονται από τις μεθόδους που εφαρμόζονται για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας και, ειδικότερα, από τους περιορισμούς στον αριθμό των αεροσκαφών που ο ελεγκτής εναέριας κυκλοφορίας μπορεί να ελέγξει ταυτόχρονα σε δεδομένο τμήμα του εναέριου χώρου. Επομένως, η αύξηση της χωρητικότητας του εναέριου χώρου συνεπάγεται είτε την αλλαγή του όλου πλαισίου και την παροχή στους χειριστές των αεροσκαφών κατάλληλων μέσων ώστε να μπορούν να αποφεύγουν τη σύγκρουση στον αέρα με δικά τους μέσα, είτε την αύξηση του αριθμού των αεροσκαφών που μπορεί να χειριστεί ένας ελεγκτής εναέριας κυκλοφορίας με την παροχή σε αυτόν/αυτήν κατάλληλων μέσων διευκόλυνσης, είτε ένα συνδυασμό των δύο αυτών επιλογών.

¹³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πολιτικής Αεροπορίας.

20. Η πρόοδος που σημειώθηκε μέχρι σήμερα στην κατεύθυνση αυτή υπήρξε αργή και πολλά φιλόδοξα προηγμένα προγράμματα απέδωσαν απογοητευτικά αποτελέσματα. Έτσι εξηγείται εν μέρει το γεγονός ότι το σύστημα αγγίζει τα όριά του σε πολλές περιπτώσεις. Βέβαια αυτό δεν αποτελεί καθαρά ευρωπαϊκό πρόβλημα, καθώς τα ίδια προβλήματα υπάρχουν και σε άλλα μέρη του κόσμου, όπως η Βόρεια Αμερική, όπου η πυκνότητα της κυκλοφορίας είναι ανάλογη με εκείνη της Ευρώπης.
21. Η εξεύρεση μιας πραγματικά επαναστατικής λύσης που θα καθιστούσε δυνατή την απόλυτα απρόσκοπτη κυκλοφορία που απολάμβανε η αεροπορία στα πρώτα της βήματα, εξακολουθεί να αποτελεί ουτοπία, παρ' όλο που η τεχνολογική πρόοδος σε διάφορους τομείς, όπως η τεχνητή νοημοσύνη, η ζεύξη δεδομένων, η τηλεματική, ο προσδιορισμός θέσης και η αεροναυτιλία, δείχνουν ότι κάτι τέτοιο δεν είναι ανέφικτο.
22. Κατά συνέπεια, απαιτούνται ακόμη σημαντικές προσπάθειες στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογικής ανάπτυξης για το σχεδιασμό και την αξιολόγηση των σχετικών πλαισίων, διαδικασιών και μέσων. Επιπλέον, η συνεισφορά των ανθρώπινων πόρων του κλάδου ATM, με βάση την εμπειρογνωμοσύνη και τις αρχές των ανθρώπινων πόρων, θα αποτελέσει βασικό χαρακτηριστικό όσον αφορά την αποδοχή των νέων τεχνολογιών. Ωστόσο, στον τομέα αυτό πρέπει να αναγνωριστεί ότι παρ' όλο που η παγκόσμια αγορά της ATM επεκτείνεται με ταχείς ρυθμούς, εξακολουθεί να είναι μια εξειδικευμένη αγορά και δεν είναι βέβαιο ότι οι περιστασιακές επενδύσεις στον κλάδο θα είναι επαρκείς ώστε να καταστήσουν δυνατή την επίτευξη βραχυπρόθεσμων αποτελεσμάτων. Το παγκόσμιο δυναμικό του κλάδου επικοινωνίας, αεροπλοΐας και επιτήρησης/διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας (CNS/ATM) αξιολογείται σε περίπου 100 εκατ. € για την περίοδο 1997-2006. Η Ευρώπη θα μπορούσε να προσβλέπει στο ένα τέταρτο της εν λόγω αγοράς¹⁴.
23. Η Κοινότητα παρέσχε σημαντικά μέσα για την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη (ETA) στον τομέα της ATM και δαπάνησε 120 εκατ. ECU στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας ECARDA του τέταρτου προγράμματος πλαισίου ETA 1994-98, δρώντας για το διπλασιασμό περίπου της αξίας των συνολικών δαπανών για ETA. Πρόθεσή της είναι να χορηγήσει το ίδιο ποσό χρηματοοικονομικής στήριξης στο πλαίσιο του πέμπτου προγράμματος πλαισίου 1998-2002.
24. Από την πλευρά του, ο EUROCONTROL χρηματοδοτεί εξωτερικές μελέτες για την ανάπτυξη και την προσαρμογή νέων μέσων, διαθέτοντας 45 εκατ. € ετησίως.
25. Επιπλέον, υπολογίζεται ότι οι ευρωπαϊκές οργανώσεις ATM επενδύουν κατά μέσο όρο 180 εκατ. € ετησίως σε δοκιμές και μελέτες. Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με άλλες εθνικές επενδύσεις στον τομέα της ETA για την ATM, παρ' όλο που είναι ευρέως γνωστό ότι ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες με κορυφαίο σε παγκόσμιο επίπεδο κλάδο ATM, παρέχουν σημαντική στήριξη στον εν λόγω τομέα.

Λειτουργικά μέτρα

26. Καθώς δεν μπορεί να αναμένεται καμία τεχνολογική επανάσταση στο άμεσο μέλλον, η κοινότητα των φορέων διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας περιορίζεται σε μια σταδιακή εξελικτική διαδικασία προκειμένου να αξιοποιήσει στο έπακρο το υπάρχον

¹⁴ Μελέτη της σύμβασης 2 – 1998.

σύστημα και τη σημερινή τεχνολογία. Αυτό συνεπάγεται μεμονωμένες και συλλογικές επενδύσεις εκ μέρους των οργανώσεων ATM για την αύξηση της χωρητικότητας του εναέριου χώρου μέσω του πολλαπλασιασμού των τομέων, της παράτασης των χρονικών περιόδων κατά τις οποίες λειτουργούν αυτοί οι τομείς και της βελτίωσης της παραγωγικότητας των ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας. Για το σκοπό αυτό απαιτείται:

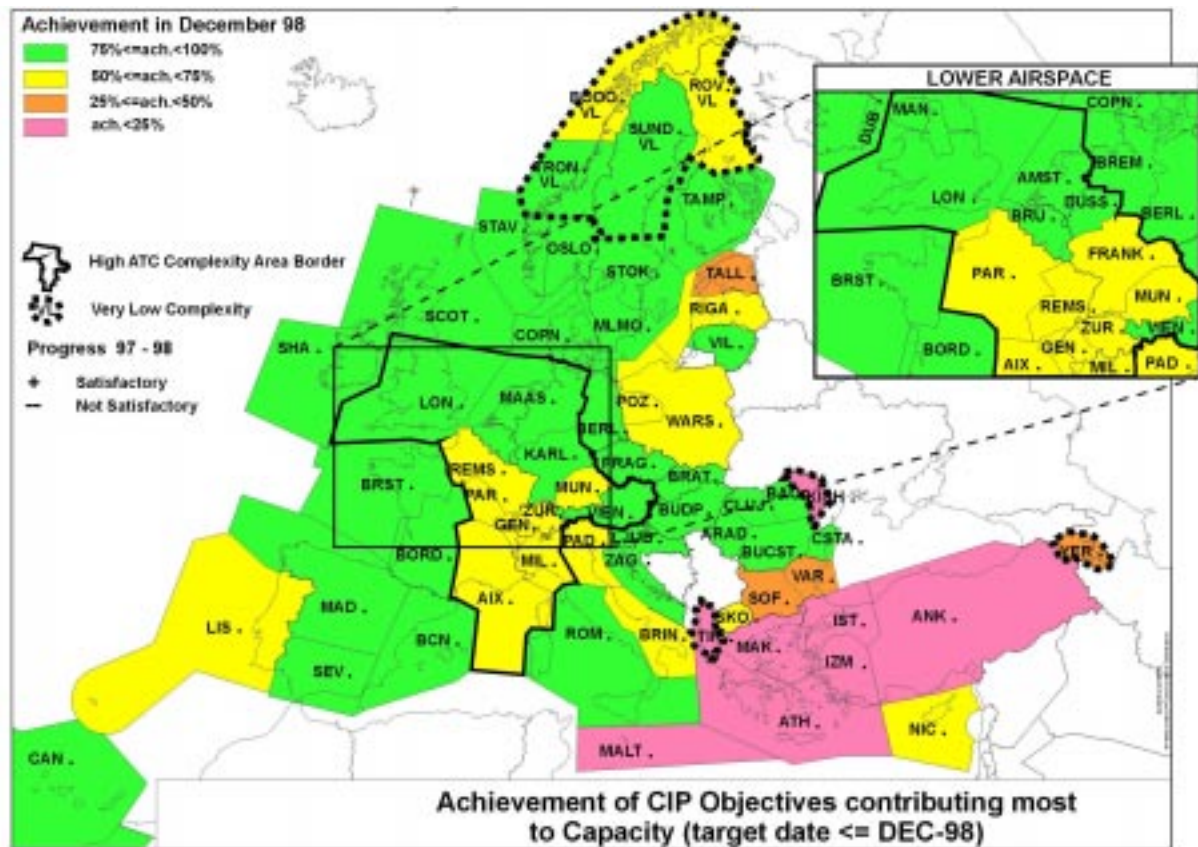
- η αναδιάρθρωση των δικτύων των αεροδιαδρόμων και της κατάτμησης του εναέριου χώρου σε τομείς,
- η πρόσληψη και η κατάρτιση νέων ελεγκτών,
- η επέκταση και ο εκσυγχρονισμός των κέντρων ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας,
- η παροχή των πλέον σύγχρονων βοηθημάτων στους ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας,
- η εφαρμογή πρόσθετων μέσων επικοινωνίας, αεροπλοΐας και επιτήρησης.

Εθνικές δράσεις

27. Με δεδομένη την προαναφερθείσα αλληλεξάρτηση όλων των στοιχείων που συνθέτουν το συνονθύλευμα των ευρωπαϊκών εθνικών συστημάτων, ο κλάδος της ATM αποφάσισε το 1990 να αναθέσει στον EUROCONTROL το συντονισμό της υλοποίησης όλων των απαραίτητων δράσεων. Για το σκοπό αυτό, ο EUROCONTROL ανέπτυξε το πρόγραμμα σύγκλησης και υλοποίησης (CIP) ως μέσο συλλογικού σχεδιασμού, με κοινούς στόχους και προγραμματισμό, καθώς και αναλυτική προσέγγιση στο επίπεδο των επιμέρους κρατών (τοπικό πρόγραμμα CIP), με στόχο την επίτευξη της εναρμόνισης των ευρωπαϊκών συστημάτων ως το 1998. Σε αυτό το πλαίσιο, οι οργανώσεις ATM προσέλαβαν και κατάρτισαν νέο προσωπικό και βελτίωσαν τις εγκαταστάσεις τους.
28. Κατά την περίοδο 1995-1999, η Κοινότητα συνεισέφερε στα έργα αυτά ποσό 80 εκατ. € από τον προϋπολογισμό του διευρωπαϊκού δικτύου.
29. Ο EUROCONTROL αναγνωρίζει ότι οι στόχοι που είχαν τεθεί επιτεύχθηκαν σε ποσοστό περίπου 80% ως τα τέλη του 1998. Ωστόσο, ο βαθμός επίτευξης παρουσιάζει σημαντικές διακυμάνσεις μεταξύ των κέντρων ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας (ACC), κυμαινόμενος από 100% ως 27%. Η σημειωθείσα κατά τα τελευταία χρόνια πρόοδος υπήρξε συχνά βραδύτερη από το αναμενόμενο, επηρεάζοντας ιδίως ορισμένες βελτιώσεις που αναμένεται να επιφέρουν σημαντικές βελτιώσεις, όπως είναι η μείωση της απόστασης μεταξύ των αεροσκαφών και η βελτίωση της κάλυψης ραντάρ και της επεξεργασίας των στοιχείων πτήσης.
30. Ο EUROCONTROL διαπίστωσε ότι υπάρχει σημαντική συσχέτιση μεταξύ του επιπέδου επίτευξης των στόχων CIP και του επιπέδου των καθυστερήσεων. Η μέση καθυστέρηση ανά ACC μειώνεται όσο αυξάνει ο βαθμός επίτευξης των στόχων (βλ. παρακάτω πίνακα και διάγραμμα). Περιοχές που χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερα

μικρό βαθμό υλοποίησης είναι η Ελλάδα¹⁵, η Ελβετία, η βόρεια Ιταλία, η ανατολική Γαλλία και η νότια Γερμανία.

¹⁵ Αυτό άλλαξε το 1999 με την επιχειρησιακή υλοποίηση νέων εγκαταστάσεων.



Βαθμός επίτευξης το Δεκέμβριο 1998

75% <= βαθμός επίτευξης < 100%

50% <= βαθμός επίτευξης < 75%

25% <= βαθμός επίτευξης < 50%

βαθμός επίτευξης < 25%

ΚΑΤΩΤΕΡΟΣ ΕΝΑΕΡΙΟΣ ΧΩΡΟΣ

Όριο περιοχής ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας υψηλού βαθμού πολυπλοκότητας

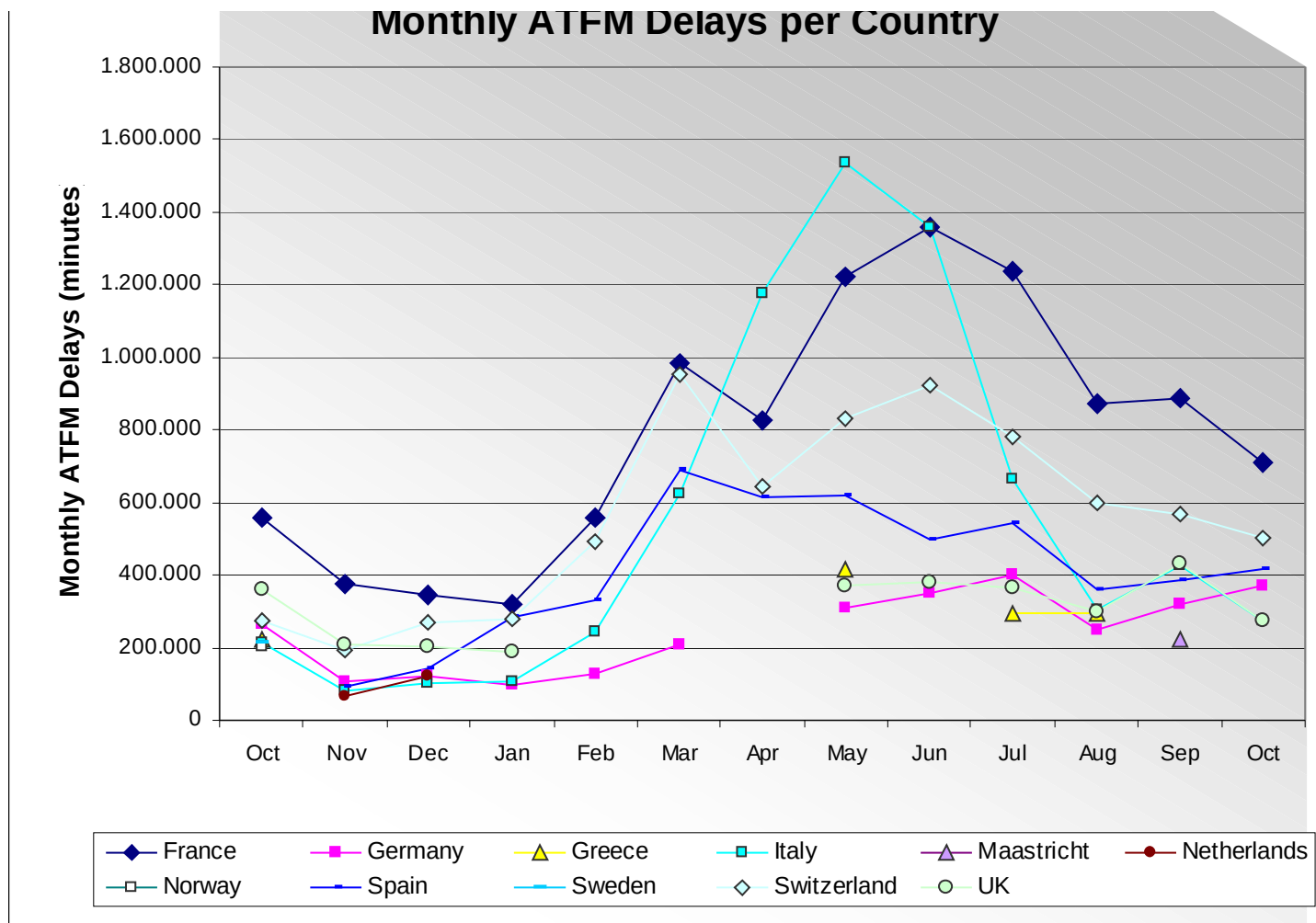
Πολύ χαμηλή πολυπλοκότητα

Πρόοδος 1997-1998

+ Ικανοποιητική

- Μη Ικανοποιητική

Επίτευξη στόχων του προγράμματος CIP που συμβάλλουν σε μέγιστο βαθμό στην αύξηση της χωρητικότητας (ημερομηνία στόχος <= Δεκέμβριος 1998)



Η καθυστέρηση που οφείλεται στη διαχείριση της ροής της εναέριας κυκλοφορίας (ATFM) είναι το χρονικό διάστημα μεταξύ της τελευταίας ώρας απογείωσης που αιτήθηκε από ένα αεροσκάφος και της απογείωσης που εκχωρείται σε αυτό από το σύστημα διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας

Καθυστερήσεις που οφείλονται στη διαχείριση της ροής της εναέριας κυκλοφορίας (ATFM) ανά κράτος

Μηνιαίες καθυστερήσεις ATFM/λεπτό

Οκτ - Νοέμ - Δεκ - Ιαν - Φεβ - Μάρ - Απρ - Μάιος - Ιούν - Ιούλ - Αύγ - Σεπ - Οκτ

Γαλλία - Γερμανία - Ελλάδα - Ιταλία - Μάαστριχτ - Κάτω Χώρες - Νορβηγία - Ισπανία - Σουηδία - Ελβετία - Ηνωμένο Βασίλειο

Κατά συνέπεια, ο EUROCONTROL καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι καθυστερήσεις στην εναρμόνιση των τοπικών συστημάτων και την αναβάθμισή τους στο απαιτούμενο λειτουργικό επίπεδο είχαν σοβαρές συνέπειες σε περιπτώσεις τοπικής συμφόρησης και αρνητική επίδραση στη διαλειτουργικότητα μεταξύ γειτονικών κέντρων και στην απρόσκοπτη παροχή υπηρεσιών.

Συλλογικές δράσεις

31. Σε καταστάσεις όπου η ζήτηση υπερβαίνει τις δυνατότητες, είναι απαραίτητη η διαχείριση της κυκλοφορίας για την αποφυγή υπερφόρτωσης των περιοχών συμφόρησης και της καθήλωσης των αεροσκαφών στο έδαφος σε εικονικές ουρές αναμονής. Ήδη από το 1988, κατά την πρώτη κρίση ATM, η κοινότητα των φορέων ATM συνειδητοποίησε ότι η εν λόγω διαχείριση θα μπορούσε να οργανωθεί καλύτερα σε συλλογικό επίπεδο για το σύνολο της Ευρώπης, καθώς αυτό θα καθιστούσε δυνατή την πιο αποτελεσματική αξιοποίηση της διαθέσιμης

χωρητικότητας μέσω της υποβολής προτάσεων για εναλλακτικές δρομολογήσεις στους χρήστες του εναέριου χώρου.

32. Στον EUROCONTROL ανατέθηκε λοιπόν το καθήκον να οργανώσει την κεντρική μονάδα διαχείρισης κυκλοφορίας και τα σχετικά υποσυστήματα, όπως είναι το κεντρικό σύστημα επεξεργασίας σχεδίων πτήσης, για το σύνολο του χώρου της ΕΕΠΑ. Αυτό έγινε προοδευτικά με τη μεταβίβαση στον EUROCONTROL των λειτουργιών που επιτελούνται σε εθνικό επίπεδο, η δε κεντρική μονάδα διαχείρισης κυκλοφορίας λειτουργεί από το 1997. Αυτή η κεντρική εγκατάσταση απασχολεί 440 άτομα και το κόστος της ανήλθε σε 58 εκατ. ECU. Αναγνωρίζεται ευρέως η επιτυχία αυτής της δράσης και η σημαντική συμβολή της στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, με την ταυτόχρονη διασφάλιση της δίκαιης αντιμετώπισης όλων των χρηστών του εναέριου χώρου όσον αφορά την πρόσβαση στις δυνατότητες ATC.
33. Παράλληλα, επειδή θεωρείται ότι ο κατακερματισμός του εναέριου χώρου και της παροχής υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας από μικρές μονάδες συμβάλλει στην αναποτελεσματικότητα και την έλλειψη ευελιξίας, πολλές χώρες της κεντρικής Ευρώπης¹⁶ αποφάσισαν να δημιουργήσουν ένα κοινό κέντρο, με έδρα τη Βιέννη, για τον έλεγχο του ανώτερου εναέριου χώρου. Το μοντέλο αυτό ακολουθεί το παράδειγμα του κέντρου του EUROCONTROL στο Μάαστριχτ που παρέχει έλεγχο εναέριας κυκλοφορίας για τον ανώτερο εναέριο χώρο του Βελγίου, του Λουξεμβούργου, των Κάτω Χωρών και της βορειοδυτικής Γερμανίας. Ωστόσο, το λεγόμενο κέντρο ευρωπαϊκών υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας (CEATS) δεν θα τεθεί σε λειτουργία πριν το 2006.

Θεσμικά μέτρα

34. Η φιλοσοφία της κοινότητας των φορέων ATM βασίζεται στη σύμβαση του Σικάγου, το πρώτο άρθρο της οποίας επιβεβαιώνει την πλήρη κυριαρχία των κρατών επί του εναέριου χώρου τους. Κατά συνέπεια, η κοινότητα των φορέων ATM δέχεται απλά δεσμευτικές διεθνείς αναλήψεις υποχρεώσεων, που αφορούν σε πρότυπα διαλειτουργικότητας σχεδιασμένα για τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των αεροσκαφών, όταν αυτά πληρούν το ελάχιστο επίπεδο ασφαλείας και εξοπλισμού. Όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας (που στο πλαίσιο της Διεθνούς Οργάνωσης Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ) αποτελεί υποχρέωση των κρατών), το μοναδικό μέσο που διαθέτει η ΔΟΠΑ – ο φορέας που είναι υπεύθυνος για την προώθηση της εναρμονισμένης ανάπτυξης της διεθνούς πολιτικής αεροπορίας – είναι ο μηχανισμός του συλλογικού σχεδιασμού με την υποστήριξη πολιτικών δεσμεύσεων. Για το σκοπό αυτό, η ΔΟΠΑ ανέπτυξε μια διαδικασία για την αξιολόγηση των αναγκών των χρηστών και για να πείσει τα κράτη, χωρίς να το επιβάλλει, να διαθέσουν τους ανάλογους πόρους προκειμένου να ικανοποιηθούν αυτές οι ανάγκες. Η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται σε περιφερειακό επίπεδο, όπου κάθε περιφέρεια¹⁷ καταρτίζει ένα σχέδιο, το οποίο ενημερώνεται κατά περιόδους και εγκρίνεται από το συμβούλιο της ΔΟΠΑ.

¹⁶ Αυστρία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Ιταλία, Κροατία, Ουγγαρία, Σλοβακική Δημοκρατία, Σλοβενία και Τσεχική Δημοκρατία.

¹⁷ Στις ευρωπαϊκές περιφέρειες της ΔΟΠΑ περιλαμβάνονται η Ευρώπη και το σύνολο της πρώην Σοβιετικής Ένωσης.

35. Όταν η ΕΕΠΑ και ο EUROCONTROL ασχολήθηκαν με το ευρωπαϊκό πρόγραμμα εναρμόνισης και ολοκλήρωσης του ATC (EATCHIP), επέλεξαν την ίδια διαδικασία και προσπάθησαν να την αξιοποιήσουν κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Ωστόσο, έχοντας επίγνωση των ορίων αυτής της παραδοσιακής «ήπιας προσέγγισης», η κοινότητα των φορέων ATM ανέλαβε να αναθεωρήσει τη σύμβαση του EUROCONTROL, προκειμένου να του παράσχει αποτελεσματικότερα νομικά μέσα για την εξέταση και την επίλυση των ευρωπαϊκών προβλημάτων στον τομέα της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας.

Συλλογικός σχεδιασμός

36. Το προαναφερθέν πρόγραμμα CIP καταρτίστηκε για να οργανωθεί ο συλλογικός σχεδιασμός. Παρόμοιες προσεγγίσεις πολλαπλών προγραμμάτων σε υποπεριφερειακό επίπεδο που αποσκοπούν στην επίλυση τοπικών προβλημάτων ή τη βελτίωση της αποδοτικότητας μέσω του κοινού σχεδιασμού και της κοινής χρήσης εγκαταστάσεων είναι:
- το Σκανδιναβικό πρόγραμμα αεροναυτιλίας στο οποίο συμμετέχουν η Δανία, η Νορβηγία, η Σουηδία και η Φινλανδία,
 - το διαλπικό πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης με συμμετοχή της Γαλλίας, της Ελβετίας και της Ιταλίας,
 - το πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης των χωρών της Βαλτικής με συμμετοχή της Εσθονίας, της Λετονίας και της Λιθουανίας,
 - το σχέδιο AEFMP για την Αλγερία, τη Γαλλία, την Ισπανία, το Μαρόκο, την Πορτογαλία,
 - το πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης των Βαλκανικών χωρών με συμμετοχή της Αλβανίας, της Βουλγαρίας, της Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας, της Ελλάδας, της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας, και της Ρουμανίας.
37. Στο ίδιο πνεύμα προβλέπεται ο σχεδιασμός της υλοποίησης των λειτουργικών μερών του ευρωπαϊκού προγράμματος ATM, που θα αποτελέσει διάδοχο των προγραμμάτων EATCHIP και APATSI και βασίζεται στη στρατηγική 2000+ για την ATM. Αυτό το διάδοχο σχέδιο καλείται ως το ευρωπαϊκό σχέδιο σύγκλησης και υλοποίησης (ECIP).
38. Λόγω της συνεχιζόμενης αναντιστοιχίας της χωρητικότητας που μπορούν να παρέχουν τα ACC και της ζήτησης εκ μέρους των χρηστών του εναέριου χώρου, αποφασίστηκε πρόσφατα η θέσπιση ενός μηχανισμού μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού της χωρητικότητας. Αυτή η διαδικασία, υπό τη διαχείριση του EUROCONTROL, έχει ως στόχο την αξιολόγηση της κυκλοφοριακής ζήτησης κάθε ACC για τα επόμενα 2 ως 5 χρόνια, αξιοποιώντας τη διαθέσιμη γνώση των σχεδίων των χρηστών του εναέριου χώρου και εργαλεία προσομοίωσης, ώστε να υποδείξει την αύξηση της χωρητικότητας που οφείλουν να προγραμματίσουν τα εν λόγω ACC προκειμένου να παράσχουν υπηρεσίες καλής ποιότητας. Με δεδομένη την απουσία από κοινού συμφωνημένων μονάδων για τη μέτρηση της χωρητικότητας της εναέριας κυκλοφορίας, η εμπειρική αυτή προσέγγιση αποτελεί ένα αξιολόγο μέσο, προσανατολισμένο στις επιδόσεις, που θα βοηθήσει τους παροχείς υπηρεσιών να

προγραμματίσουν τη μελλοντική ανάπτυξη. Οι χρήστες του εναέριου χώρου προσδοκούν πολλά από τη χρήση αυτού του μέσου.

Τυποποίηση

39. Η έλλειψη διαλειτουργικότητας μεταξύ των εθνικών συστημάτων προσδιορίστηκε ως αίτιο αναποτελεσματικότητας και περιορισμού της χωρητικότητας του συστήματος στο σύνολό του. Επειδή η εν λόγω πτυχή της διαλειτουργικότητας δεν εξετάζεται από τη ΔΟΠΑ, η κοινότητα των ευρωπαϊκών φορέων ATM ανέθεσε στον EUROCONTROL να αναπτύξει τις απαραίτητες απαιτήσεις και πρότυπα. Επιπλέον, η πυκνότητα της κυκλοφορίας στον πυρήνα της Ευρώπης δικαιολογεί την υιοθέτηση νέων διαδικασιών λειτουργίας (περιορισμός του κάθετου διαχωρισμού, αεροπλοΐα με ραδιοβοηθήματα περιοχής) ή τεχνικών μέσων (διαχωρισμός καναλιών 8,33 Hz, συστήματα αποφυγής συγκρούσεων) για τις οποίες η ΔΟΠΑ δεν είχε θεσπίσει απαιτήσεις διαλειτουργικότητας ειδικά προσαρμοσμένες στις ευρωπαϊκές ανάγκες. Έτσι, οι Ευρωπαίοι ήταν αναγκασμένοι να καταστούν πρωτοπόροι.
40. Για το λόγο αυτό, ο EUROCONTROL θέσπισε μια διαδικασία τυποποίησης για την ανάπτυξη τεχνικών προδιαγραφών (που είναι χρήσιμες για τη διαλειτουργικότητα και η εφαρμογή τους συνιστάται αλλά είναι προαιρετική) και προτύπων EUROCONTROL (που είναι απαραίτητα για τη διαλειτουργικότητα και η εφαρμογή τους είναι υποχρεωτική). Κατά την περίοδο 1990-1998, ο EUROCONTROL εξέδωσε πολυάριθμες τεχνικές προδιαγραφές και υιοθέτησε 7 πρότυπα EUROCONTROL.
41. Προκειμένου να προσδώσει μεγαλύτερη νομική αξία στα πρότυπα EUROCONTROL και να χρησιμοποιήσει τα μέσα επιβολής της Συνθήκης, το 1993 η Κοινότητα ενέκρινε την οδηγία 93/65¹⁸ που αναθέτει στην Επιτροπή τον προσδιορισμό και την υιοθέτηση με τη μορφή του κοινοτικού δικαίου των προτύπων EUROCONTROL που συμβάλουν στην εναρμόνιση και την ολοκλήρωση των εθνικών συστημάτων διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας. Σε αυτή τη βάση, η Επιτροπή ενέκρινε μόνο 2 από τα εν λόγω πρότυπα με την οδηγία 97/15 ΕΚ¹⁹, ενώ τα υπόλοιπα είτε δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 93/65 είτε περιλαμβάνουν διατάξεις ή εξαιρέσεις ή εθνικές παραλλαγές, για τους λόγους δε αυτούς καθίσταται ασύμβατη η επιβολή τους βάσει του κοινοτικού δικαίου²⁰.

Κίνητρα

42. Λαμβάνοντας υπόψη τα μάλλον ανίσχυρα μέσα επιβολής που περιλαμβάνονται στις συμβάσεις της ΔΟΠΑ και του EUROCONTROL, η κοινότητα των φορέων ATM συμπεριέλαβε στα δικά της προγράμματα βελτίωσης διάφορους τύπους κινήτρων.
- Διάδοση βέλτιστων πρακτικών με την υιοθέτηση και τη διανομή εγχειριδίων, καθώς και με τη διοργάνωση σεμιναρίων και συνεδριών κατάρτισης σε πολλούς

¹⁸ Οδηγία 93/65 ΕΟΚ σχετικά με τον καθορισμό και τη χρησιμοποίηση συμβατών τεχνικών προδιαγραφών για την προμήθεια τεχνικού εξοπλισμού και συστημάτων διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας – ΕΕ αρ. L187 της 29.7.1993.

¹⁹ Οδηγία 97/15 ΕΚ σχετικά με την έγκριση των προτύπων EUROCONTROL και την τροποποίηση της οδηγίας 93/65 ΕΟΚ.

²⁰ Βλ. επίσης την έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 93/65/ΕΚ του Συμβουλίου. Έκθεση COM(99) 454 της 01.10.99.

τομείς (διαχείριση της ασφάλειας, ευέλικτη χρήση του εναέριου χώρου, ανθρώπινοι πόροι κλπ.).

- Ανάπτυξη κοινών έργων: Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η αγορά προϊόντων του κλάδου της ATM είναι μια διευρυνόμενη αλλά εξειδικευμένη αγορά. Εξάλλου, οι οργανώσεις ATM λειτουργούν συνήθως ως σχεδιαστές των μέσων και των συστημάτων που οι ίδιες χρησιμοποιούν. Κατά συνέπεια, ο κλάδος δεν είναι πρόθυμος να επενδύσει σε τυποποιημένο εξοπλισμό γενικών εφαρμογών, γεγονός που αποβαίνει σε βάρος της διαλειτουργικότητας και της οικονομικής αποδοτικότητας. Για το λόγο αυτό, ο EUROCONTROL επιχειρεί να αντιμετωπίσει αυτήν την τάση, χρηματοδοτώντας την ανάπτυξη και τον έλεγχο καταλληλότητας νέων μέσων. Ο εξοπλισμός που αναπτύσσεται κατ' αυτόν τον τρόπο μπορεί να αγοραστεί από τις οργανώσεις ATM σε καλύτερη τιμή, καθώς τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας που ανήκουν στον EUROCONTROL παρέχονται δωρεάν σε οποιοδήποτε κράτος μέλος έχει την ανάγκη τους. Στο πλαίσιο του προγράμματος EATCHIP, επενδύθηκαν 77 εκατ. € από τον προϋπολογισμό του κοινοτικού διευρωπαϊκού δικτύου για έργα όπως:
 - έργα αεροναυτικού δικτύου τηλεπικοινωνιών (ATN) και ζεύξης δεδομένων (ATIF, ACCESS, SPACE, EURO VDL2),
 - έργα που αφορούν την επιτήρηση με αυτόματα μέσα (ADS) (NEAN, NAAN, NUP, πρόγραμμα ADS),
 - αναβάθμιση και αντικατάσταση ραντάρ (MSSR και μέθοδος S),
 - νέα συστήματα επεξεργασίας (eFDP, SACTA, FOCUS, ERATO, VAFORIT).

Επιπρόσθετα, χρηματοδοτήθηκε η έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη συστημάτων πιλοτηρίου. Τα μελλοντικά αεροπλοϊκά συστήματα αέρος θα παρέχουν βελτιωμένη επίγνωση της κυκλοφοριακής κατάστασης, των εδαφικών και των καιρικών συνθηκών και κατ' αυτόν τον τρόπο θα ενισχύσουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και την επιχειρησιακή υποστήριξη των χειριστών και των ελεγκτών.

Η αναθεωρημένη σύμβαση EUROCONTROL

43 Στις 17 Ιουνίου 1997 εγκρίθηκε επίσημα το πρωτόκολλο που αναθεωρεί τη σύμβαση EUROCONTROL, μετά από επτά έτη διαπραγματεύσεων. Ταυτόχρονα, τα συμβαλλόμενα μέρη του EUROCONTROL αποφάσισαν να θέσουν σε προσωρινή εφαρμογή πολλά από τα στοιχεία της εν λόγω αναθεωρημένης σύμβασης από την 1^η Ιανουαρίου 1998. Τα κύρια χαρακτηριστικά αυτού του πρωτοκόλλου μπορούν να συνοψιστούν ως ακολούθως:

- Διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του EUROCONTROL, καθώς του παρέχεται η δυνατότητα να συντονίζει τη δράση των συμβαλλομένων μερών του σε όλες σχεδόν τις πτυχές της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας και να λαμβάνει δεσμευτικές για τους συμβαλλόμενους αποφάσεις.
- Ένας περισσότερο αποδοτικός μηχανισμός λήψης αποφάσεων, στο πλαίσιο του οποίου οι αποφάσεις λαμβάνονται κατά πλειοψηφία και όχι ομόφωνα, ενώ τα συμφέροντα εθνικής ασφάλειας διασφαλίζονται με ρήτρα διασφάλισης.

- Συμμετοχή των ενδιαφερομένων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μέσω της ενεργού συμμετοχής τους στους φορείς συζήτησης και διαβούλευσης του EUROCONTROL.
- Ανάπτυξη κατάλληλων βοηθημάτων για τη λήψη αποφάσεων με τη θέσπιση τεσσάρων συμβουλευτικών φορέων:
 - Της επιτροπής αξιολόγησης επιδόσεων (PRC) που ασχολείται με τις επιδόσεις των εθνικών συστημάτων διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας ATM και των αντίστοιχων συστημάτων του EUROCONTROL, συμπεριλαμβανομένης της έγκρισης στόχων που αφορούν σε βελτιώσεις του συστήματος ATM, της ανάπτυξης δεικτών επίδοσης και κατευθυντηρίων γραμμών για οικονομικούς κανονισμούς.
 - Της επιτροπής αξιολόγησης της ασφάλειας (SRC), που είναι αρμόδια για τους κανονισμούς ασφαλείας, την παρακολούθηση και την πιστοποίηση των συστημάτων και των διαδικασιών της ATM.
 - Της μόνιμης επιτροπής πολιτικής και στρατιωτικής συνεργασίας (CMIC), που είναι αρμόδια για κάθε ζήτημα σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των στρατιωτικών και των πολιτικών αρχών.
 - Τη διευρυμένη επιτροπή τελών πορείας, η οποία παρέχει συμβουλές σχετικά με ζητήματα πολιτικής τελών πορείας και αεροδρομίου.
- Ανάπτυξη συστήματος διαχείρισης με περισσότερο επιχειρηματικό προσανατολισμό υπό την αποκλειστική ευθύνη του γενικού διευθυντή, ο οποίος θα υποστηρίζεται από τις κατάλληλες ομάδες συμβούλων.
- Ενίσχυση του συντονισμού των ερευνητικών δραστηριοτήτων μεταξύ των μελών και του οργανισμού του EUROCONTROL. Ο στόχος αυτός περιλαμβάνει την αυξημένη ανταλλαγή απόψεων, πληροφοριών και εμπειριών σχετικά με τα αντίστοιχα προγράμματά τους για την προώθηση της συμπληρωματικότητας και την αποφυγή της επανάληψης.

44. Υπό το πρίσμα των νέων εξουσιών του EUROCONTROL και της αλληλεπίδρασής τους με εκείνες της Κοινότητας σε πολλούς τομείς, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφάσισε στις 20 Ιουλίου 1998 ότι ο καλύτερος τρόπος για την άσκηση της κοινοτικής εξουσίας στον τομέα της ATM ήταν η προσχώρηση της Κοινότητας στον EUROCONTROL, ώστε να ενισχυθεί ο ρόλος του ως μοναδικού υπεύθυνου για τη χάραξη πολιτικής στον τομέα ATM στην Ευρώπη. Οι σχετικές διαπραγματεύσεις συνεχίζονται και αναμένεται να έχουν ολοκληρωθεί επιτυχώς στις αρχές του επόμενου έτους.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΑΕΡΟΜΕΤΑΦΟΡΩΝ

1. Κατά την τελευταία δεκαετία, η Κοινότητα σφυρηλάτησε μια κοινή πολιτική για τις αερομεταφορές που βασίζεται στις αρχές της Συνθήκης, με στόχο να παράσχει στους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τις οικονομίες των κρατών μελών της τα οφέλη που προκύπτουν από τον εντονότερο ανταγωνισμό, τις περισσότερες επιλογές και την αυξημένη οικονομική αποδοτικότητα όπως συνέβη και σε όλους τους άλλους τομείς.
2. Το άνοιγμα της εσωτερικής αγοράς σε όλους τους κοινοτικούς αερομεταφορείς αποδίδει ήδη καρπούς, όπως αποδεικνύουν οι εκθέσεις της Επιτροπής που αφορούν τις επιπτώσεις της τρίτης δέσμης μέτρων για την ελευθέρωση των αερομεταφορών²¹. Ο αριθμός των αερομεταφορέων που παρέχουν προγραμματισμένες υπηρεσίες αυξήθηκε κατά 24% μεταξύ του 1993 και του 1998. Ο αριθμός των δρομολογίων που εξυπηρετούνται αυξήθηκε κατά 30% την περίοδο 1996-1997 και ο αριθμός των δρομολογίων που εξυπηρετούνται από περισσότερους από δύο αερομεταφορείς υπερδιπλασιάστηκε από 4% σε 9% κατά την ίδια περίοδο, αντιπροσωπεύοντας άνω του 25% του συνόλου των ενδοκοινοτικών επιβατών. Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, διευρύνθηκε το φάσμα των προτεινόμενων τιμολογίων και σήμερα οι περισσότεροι επιβάτες ταξιδεύουν με εκπαιδευτικούς ναύλους.
3. Για την επίτευξη αυτών των αποτελεσμάτων οι αεροπορικές εταιρίες αναγκάστηκαν να προσαρμοστούν στο νέο ανταγωνιστικό περιβάλλον και η συμπεριφορά τους έχει αλλάξει σημαντικά κατά την τελευταία δεκαετία. Υπάρχει μια σαφής τάση για:
 - χρήση μικρότερων αεροσκαφών – των οποίων η πλήρωση είναι ευκολότερη από τους νεοεμφανιζόμενους αερομεταφορείς και τα οποία παρέχουν μεγαλύτερη ευελιξία από την άποψη των δρομολογίων και της συχνότητας στους κατεστημένους αερομεταφορείς,
 - πολλαπλασιασμό των συχνοτήτων των δρομολογίων για την καλύτερη κάλυψη όλων των τομέων της αγοράς,
 - αποδοχή χαμηλότερων συντελεστών φόρτου σε ανταγωνιστικά δρομολόγια (συνήθως στα μεγαλύτερα από αυτά) ώστε να είναι δυνατή η ανταπόκριση στη ζήτηση της αγοράς,
 - ανάπτυξη σημαντικών κομβικών αερολιμένων με πολλαπλές ανταποκρίσεις για τη διεύρυνση και την ενίσχυση της παρουσίας των αεροπορικών εταιρειών στις διευρυνόμενες αγορές.
4. Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι μια σταθερή αύξηση της κίνησης των αεροσκαφών. Ταυτόχρονα, υπάρχει μια τάση συγκέντρωσης της κυκλοφορίας στις πλεονεκτικότερες ώρες της ημέρας ή της εβδομάδας ή σε ώρες ανταπόκρισης των κομβικών αερολιμένων, η οποία ενισχύει τη ζήτηση για μέγιστη χωρητικότητα.
5. Για το λόγο αυτό, η περαιτέρω επιτυχία της κοινοτικής πολιτικής για τις αερομεταφορές εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητα της αεροναυτικής

²¹ COM(96) 514 τελικό και COM(99) 182 τελικό.

υποδομής και ειδικότερα της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας να καλύψει αυτές τις μεταβαλλόμενες ανάγκες, ώστε οι αερομεταφορείς να μπορούν πράγματι να εισέλθουν στην αγορά με συνθήκες που θα τους καταστήσουν ανταγωνιστικούς και θα παρέχουν στους τελικούς χρήστες τη δυνατότητα να ωφεληθούν από αυτόν τον αυξημένο ανταγωνισμό.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΝΑΕΡΙΑΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ

1. Η τεχνολογική πρόοδος επέτρεψε στα αεροσκάφη να αναπτύσσουν ολόένα και μεγαλύτερη ταχύτητα και να καλύπτουν μεγαλύτερες αποστάσεις σχεδόν σε οποιοσδήποτε καιρικές συνθήκες. Με την αυξανόμενη κυκλοφορία και για όσο καιρό τα συστήματα πιλοτηρίου δεν ήταν σε θέση να παρέχουν άμεση πληροφόρηση, κατέστη αναγκαία η διαχείριση του εναέριου χώρου και η παροχή βοήθειας στους χειριστές των αεροσκαφών για την επιλογή και την ασφαλή διατήρηση της πορείας τους, χωρίς κίνδυνο σύγκρουσης με άλλα αεροσκάφη και το έδαφος. Για το λόγο αυτό, όντας υπεύθυνα για την ασφάλεια των πολιτών τους κατά την πτήση και στο έδαφος, τα κράτη έθεσαν σε λειτουργία συστήματα διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας με κύριο στόχο να βοηθήσουν τους χρήστες του εναέριου χώρου να διασφαλίζουν τις κατάλληλες αποστάσεις μεταξύ των αεροσκαφών καθώς και μεταξύ αυτών και του εδάφους.
2. Οι τεχνικές που εφαρμόζονται κυμαίνονται από το διαχωρισμό της κυκλοφορίας με την εκχώρηση διαφορετικών τμημάτων του εναέριου χώρου σε περισσότερο ή λιγότερο μόνιμη βάση (στρατιωτικός εναέριος χώρος, δομή δρομολογίων, στοιβάδες αεροπάρκινγκ, επίπεδα πτήσης κλπ.) που χαρακτηρίζεται ως διαχείριση του εναέριου χώρου, ως την παρακολούθηση σε πραγματικό χρόνο από ειδικευμένο άτομο, τον ελεγκτή εναέριας κυκλοφορίας, ο οποίος εντοπίζει πιθανά προβλήματα και παρέχει στους χειριστές των αεροσκαφών τις κατάλληλες οδηγίες για την αποφυγή τους – διαδικασία που χαρακτηρίζεται ως έλεγχος εναέριας κυκλοφορίας²².
3. Αυτές οι τεχνικές, και ιδίως ο έλεγχος της εναέριας κυκλοφορίας, που εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις ατομικές επιδόσεις του ανθρώπινου παράγοντα, θέτουν όρια όσον αφορά τον αριθμό των αεροσκαφών που μπορούν πραγματικά να πετούν ταυτόχρονα σε μία δεδομένη περιοχή, με αποτέλεσμα να είναι πεπερασμένη η χωρητικότητα του εναέριου χώρου για τους σκοπούς της εναέριας κυκλοφορίας. Όταν η ζήτηση εκ μέρους των χρηστών του εναέριου χώρου υπερβαίνει τη χωρητικόότητά του, δημιουργούνται καθυστερήσεις όπως και σε έναν αυτοκινητόδρομο σε ώρα αιχμής. Επειδή η αναμονή σε ουρά ή αεροπάρκινγκ στον αέρα προκαλεί πρόσθετη ρύπανση, μπορεί να προκαλέσει περαιτέρω συμφόρηση σε γειτονικές περιοχές και θα μπορούσε ακόμη και να καταστεί επικίνδυνη, οργανώνονται εικονικές ουρές αναμονής στο έδαφος, όσο αυτό είναι δυνατό. Οι πρακτικές αυτές χαρακτηρίζονται ως διαχείριση της ροής της εναέριας κυκλοφορίας.
4. Παρ' όλο που η Διεθνής Οργάνωση Πολιτικής Αεροπορίας κατόρθωσε να διασφαλίσει τη συμβατότητα των αεροσκαφών και των εθνικών συστημάτων διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας ώστε το ίδιο αεροσκάφος να μπορεί να ταξιδεύει οπουδήποτε στον κόσμο με τον ίδιο εξοπλισμό και τις ίδιες διαδικασίες, δεν είχε την ίδια επιτυχία στην προσπάθειά του να πείσει όλα τα κράτη να προσαρμόσουν τη χωρητικότητα του εναέριου χώρου τους στις πραγματικές ανάγκες των χρηστών του, με αποτέλεσμα τα ευρωπαϊκά συστήματα ATM να μοιάζουν με συνονθύλευμα, τα αδύνατα σημεία του οποίου επηρεάζουν αρνητικά ολόκληρο το σύστημα και θέτουν

²² Μια περιγραφή της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας δίδεται στο παράρτημα 1 της Λευκής Βίβλου για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας με τον τίτλο «Ελευθέρωση του Εναέριου Χώρου της Ευρώπης» της Επιτροπής: COM(96) 57 τελικό.

τεχνητά όρια στη χωρητικότητα των γειτόνων τους ή προκαλώντας υποεκμετάλλευσή της.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΑΕΡΙΟΥ ΧΩΡΟΥ

1. Η εναέρια κυκλοφορία συνίσταται κυρίως από την εναέρια κυκλοφορία επιχειρησιακών στρατιωτικών πτήσεων (OAT) και τη γενική εναέρια κυκλοφορία (GAT). Αν και αντιπροσωπεύει λιγότερο από το 5% της κυκλοφορίας, η εναέρια κυκλοφορία επιχειρησιακών στρατιωτικών πτήσεων καταλαμβάνει μεγάλα τμήματα του εναέριου χώρου στα οποία τα στρατιωτικά αεροσκάφη θα μπορούν να ασκούνται σε αποστολές αναχαίτισης, βομβαρδισμού κλπ. Η γενική εναέρια κυκλοφορία περιλαμβάνει όλες τις υπόλοιπες μετακινήσεις αεροσκαφών που γενικά κινούνται από ένα σημείο σε ένα άλλο και χρειάζονται προστατευμένους διαδρόμους. Περιλαμβάνει επίσης και άλλες χρήσεις, όπως είναι η αναψυχή, η εκπαίδευση, οι εναέριες εργασίες, οι δοκιμές αεροσκαφών, οι ανάγκες των οποίων είναι παρόμοιες με εκείνες της εναέριας κυκλοφορίας επιχειρησιακών στρατιωτικών πτήσεων. Όλοι αυτοί οι τύποι κυκλοφορίας ανταγωνίζονται μεταξύ τους για τον ίδιο εν ανεπαρκεία πόρο, τον εναέριο χώρο.
2. Ο ρόλος της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας συνίσταται στην εκχώρηση του εν λόγω πόρου σε χρήστες, ώστε καθένας από αυτούς να λαμβάνει ένα εύλογο μερίδιο που θα του επιτρέψει να εκπληρώνει την αποστολή του και να ευημερεί.
3. Αρχικά αυτό γινόταν με την κοινή χρήση του εναέριου χώρου, σε περισσότερο ή λιγότερο μόνιμη βάση, στο πλαίσιο δομών που αποτελούνταν από αεροδιαδρόμους, δεσμευμένες ζώνες, σημεία αεροπάρκινγκ κλπ., με διατήρηση της διάκρισης μεταξύ του μη στρατιωτικού και του στρατιωτικού εναέριου χώρου (βλ. συνημμένο χάρτη).
4. Επειδή το πλέον εύκολα προσβάσιμο απόθεμα χωρητικότητας για τη γενική εναέρια κυκλοφορία είναι η αποτελεσματικότερη εκχώρηση του εναέριου χώρου, ασκούνται ισχυρές πιέσεις προκειμένου να αναθεωρηθεί ο τρόπος με τον οποίο γίνεται η διαχείριση και η εκχώρηση του εναέριου χώρου. Αυτό συναντά σημαντικές αντιδράσεις σε πολλές χώρες, όπου οι στρατιωτικοί χρήστες επιθυμούν να διατηρήσουν την παραδοσιακά προνομιακή αντιμετώπιση όσον αφορά την κοινή χρήση του εναέριου χώρου.
5. Για το λόγο αυτό, ο EUROCONTROL υιοθέτησε και συνέστησε στα μέλη του μια περισσότερο ευέλικτη προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία ένα μέρος του στρατιωτικού εναέριου χώρου τίθεται στη διάθεση των πολιτικών χρηστών όταν δεν γίνεται χρήση από τους κύριους χρήστες του. Στις περιπτώσεις αυτές, η γενική εναέρια κυκλοφορία ελέγχεται είτε από στρατιωτικούς είτε από πολιτικούς ελεγκτές, ανάλογα με την εκάστοτε χώρα. Αυτή η αρχή που χαρακτηρίζεται ως «ευέλικτη χρήση του εναέριου χώρου», εφαρμόζεται σήμερα στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Ωστόσο, η διαχείριση γίνεται σε εθνικό επίπεδο και κάθε χώρα είναι ελεύθερη να ρυθμίζει η ίδια τις πολιτικές και στρατιωτικές προτεραιότητές της.
6. Ελάχιστες είναι οι χώρες που έχουν ορίσει έναν ουδέτερο και ανεξάρτητο ρυθμιστικό φορέα, ικανό να ρυθμίζει τα εν λόγω διστάμενα συμφέροντα. Οι επιλογές γίνονται με έναν μάλλον αδιαφανή τρόπο και οι χρήστες του μη στρατιωτικού εναέριου χώρου δεν είναι πεπεισμένοι για την ορθή προάσπιση των συμφερόντων τους. Επιπλέον, σύμφωνα με τις απόψεις που έχει εκφράσει η Επιτροπή σε προηγούμενες ανακοινώσεις της σχετικά με τη διαχείριση της εναέριας

κυκλοφορίας, η ρύθμιση αυτή αποτυγχάνει να λάβει πλήρως υπόψη τον πανευρωπαϊκό χαρακτήρα της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας.

7. Αν και είναι θεμιτό τα κράτη να λαμβάνουν υπόψη τα συμφέροντα εθνικής ασφαλείας και άμυνας, δεν παύουν όμως να έχουν υποχρεώσεις έναντι των πολιτών τους όσον αφορά την προστασία των υπολοίπων συμφερόντων τους. Εξάλλου, στους εν λόγω τομείς, τα κράτη έχουν συνάψει συμβάσεις που περιέχουν διεθνείς δεσμεύσεις, όπως είναι για παράδειγμα η πολιτική για τις αερομεταφορές των κρατών μελών της Κοινότητας, και τα υποχρεώνουν να λαμβάνουν επιπλέον πλήρως υπόψη τους τα συμφέροντα των ευρωπαϊών εταίρων τους.
8. Ένα άλλο ζήτημα είναι ότι επί του παρόντος η δομή του εναέριου χώρου για μη στρατιωτικές χρήσεις αποφασίζεται σε εθνικό επίπεδο και δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη τις δυνατότητες και τους περιορισμούς των γειτονικών χωρών. Υφίσταται επίσης τις επιδράσεις των συνόρων και, ορισμένες φορές, τα κράτη αντιδρούν σε αλλαγές προκειμένου να διατηρήσουν τη ροή της κυκλοφορίας στη δική τους επικράτεια και να αποκομίσουν οφέλη από τα αντίστοιχα τέλη. Οι εν λόγω πρακτικές δεν επέτρεψαν τη βελτιστοποίηση του δικτύου των δρομολογίων και το σχετικό διαχωρισμό σε τομείς αποκλειστικά βάσει του συλλογικού συμφέροντος.
9. Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή υποστήριξε στο παρελθόν ότι η διαχείριση του εναέριου χώρου αποτελεί ρυθμιστική λειτουργία που πρέπει να ασκείται όσο το δυνατόν περισσότερο σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, υποκείμενη στις ενδεδειγμένες διασφαλίσεις για την προστασία της εθνικής ασφάλειας.

Δράση: Ο εναέριος χώρος αποτελεί κοινή περιουσία, η διαχείριση της οποίας πρέπει να ασκείται συλλογικά, με αντιμετώπισή του ως ενιαίου χώρου, ανεξάρτητα από την ύπαρξη συνόρων, με στόχο την ικανοποίηση όλων των χρηστών του, μη στρατιωτικών και στρατιωτικών, καθώς και τη βελτιστοποίηση της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας.

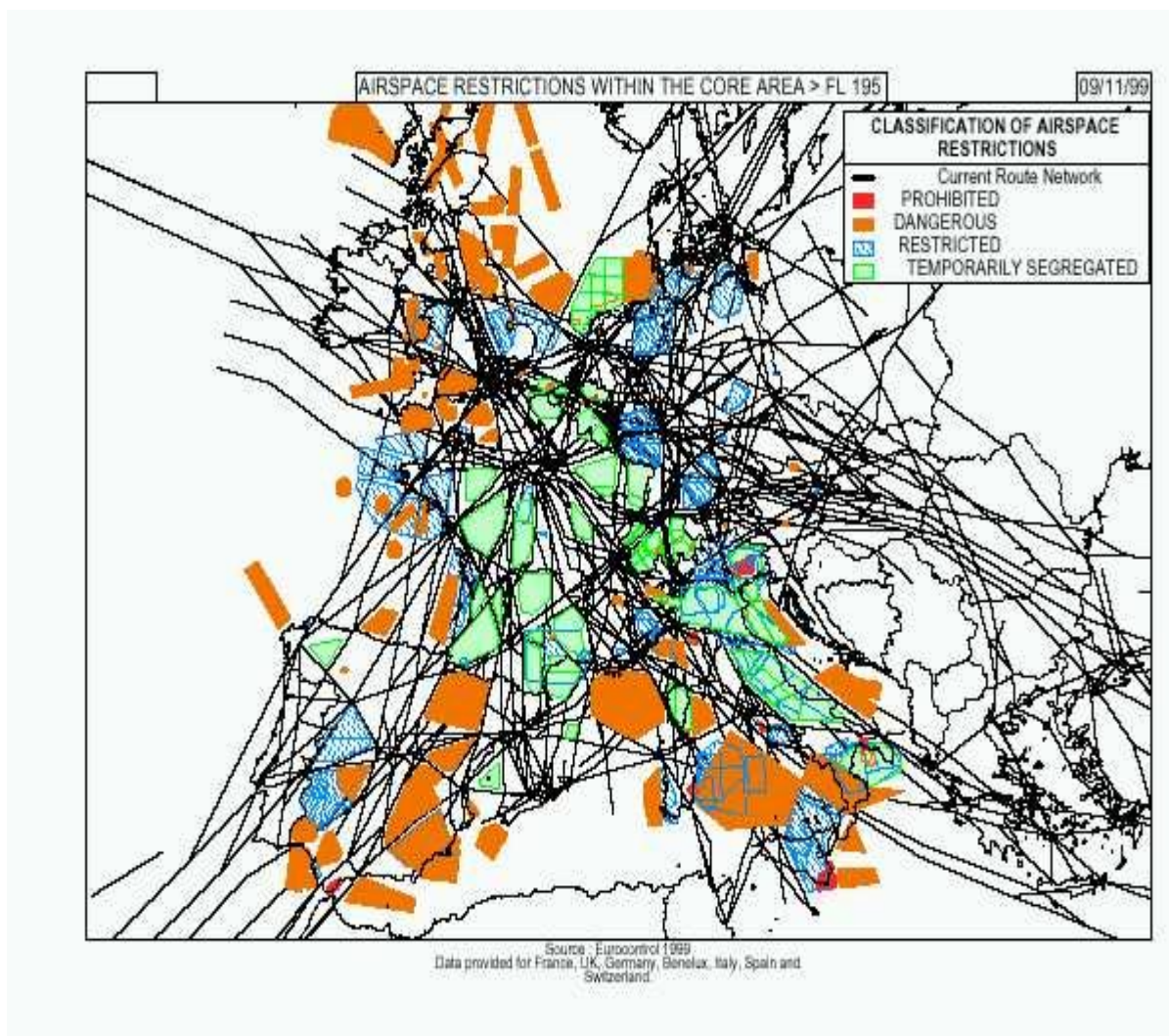
10. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, ένας κεντρικός οργανισμός θα εξουσιοδοτηθεί να αποφασίζει σχετικά με τις στρατηγικές και τακτικές φάσεις της διαχείρισης του εναέριου χώρου.
 - Η εν λόγω διαχείριση θα πρέπει να περιλαμβάνει τη γενική δομή του εναέριου χώρου, το δίκτυο δρομολογίων, τις κύριες δεσμευμένες ζώνες και τους κανόνες που αφορούν στην πρόσβαση και την ευελιξία της χρήσης του εναέριου χώρου, εξαιρουμένων ορισμένων περιοχών χαμηλής πυκνότητας ή του κατώτερου εναέριου χώρου, όπου η τοπική διαχείριση θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ενδεδειγμένη, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Οι εν λόγω κανόνες οφείλουν να περιλαμβάνουν όρους διασφάλισης για την περίπτωση κρίσεων επείγοντος χαρακτήρα ή ασφάλειας. Αν και ο διαχωρισμός του εναέριου χώρου σε τομείς με σκοπό τον έλεγχο της εναέριας κυκλοφορίας μπορεί να θεωρηθεί ως ευθύνη των φορέων παροχής υπηρεσιών, θα μπορούσε ωστόσο να καταστεί αναγκαία η ύπαρξη ενός κεντρικού οργανισμού που θα αναλαμβάνει τη διαιτησία σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ δύο ή πολλών οργανώσεων διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας όσον αφορά την ιδανική διάρθρωση των τομέων στα σύνορά τους. Η εν λόγω διαδικασία θα μπορούσε να περιλαμβάνει την υποχρέωση αποδοχής της εκχώρησης των υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας από ένα κράτος σε ένα άλλο, όταν παρόμοια εκχώρηση θα μπορούσε να αποβεί προς όφελος της συνολικής απόδοσης των συστημάτων ATM. Όλες οι αποφάσεις που

αφορούν τα εν λόγω στοιχεία της στρατηγικής φάσης της διαχείρισης του εναέριου χώρου πρέπει να είναι δεσμευτικές για τα κράτη.

- Όσον αφορά την τακτική φάση, ο ίδιος κεντρικός οργανισμός θα έχει το δικαίωμα να εκχωρεί εναέριο χώρο στους διάφορους χρήστες του βάσει των κανόνων που ορίζονται σε στρατηγικό επίπεδο. Για την επίτευξη του ορθού χρόνου εφαρμογής και της απαιτούμενης επάρκειας ισχύος, οι σχετικές αποφάσεις πρέπει να είναι άμεσα δεσμευτικές για τα κράτη μέλη.

Δράση: Η πλήρης ευθύνη για τη διαχείριση του ευρωπαϊκού εναέριου χώρου, τόσο σε στρατηγικό όσο και σε τακτικό επίπεδο, πρέπει να ανατεθεί σε έναν κεντρικό οργανισμό.

11. Ο EUROCONTROL, ο οποίος διαθέτει ήδη εμπειρία στον τομέα της διαχείρισης πόρων εν ανεπαρκεία, θα μπορούσε να παίξει το ρόλο που περιγράφεται ανωτέρω. Η αναθεωρημένη σύμβαση αποτελεί επαρκή νομική βάση για το σκοπό αυτό. Σε όσες περιπτώσεις ενδείκνυται, η σύμβαση θα μπορούσε να επικυρωθεί με μια τυπική απόφαση που θα ληφθεί βάση του άρθρου 2.1.s της εν λόγω σύμβασης.



ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΩΝ ΤΟΥ ΕΝΑΕΡΙΟΥ ΧΩΡΟΥ

Υφιστάμενο δίκτυο αεροδιαδρόμων

ΑΠΑΓΟΡΕΥΜΕΝΟΣ

ΕΠΙΚΙΝΔΥΝΟΣ

ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΟΣ

ΠΡΟΣΩΡΙΝΑ ΔΙΑΧΩΡΙΣΜΕΝΟΣ

Πηγή: Eurocontrol 1999

Στοιχεία που αφορούν στη Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γερμανία, τη Μπενελούξ, την Ιταλία, την Ισπανία και την Ελβετία.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5

ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΛΗΨΗ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ

1. Το σύστημα ATM είναι ένα πολύπλοκο σύστημα που περιλαμβάνει πολλούς διαφορετικούς παράγοντες:
 - τους διαχειριστές εναέριου χώρου που εκχωρούν τον εναέριο χώρο στους διάφορους χρήστες τους, σχεδιάζοντας τη δομή του εναέριου χώρου, τα δίκτυα δρομολογίων, τις δεσμευμένες περιοχές, τα επίπεδα πτήσης κλπ., μαζί με τις σχετικές συνθήκες χρήσης, ώστε να διασφαλίζεται ευελιξία σε πραγματικό χρόνο,
 - τους διαχειριστές της ροής της εναέριας κυκλοφορίας που εκχωρούν ικανότητες ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας μεταξύ των χρηστών τους (κυρίως μη στρατιωτικές χρήσεις) μέσω του στρατηγικού σχεδιασμού της κυκλοφορίας και της ρύθμισης σε πραγματικό χρόνο των χρονοθυρίδων αναχώρησης,
 - τις αεροπορικές εταιρίες που οφείλουν να εξοπλίζουν τα αεροσκάφη τους, να θεσπίζουν κατάλληλες διαδικασίες λειτουργίας και να καταρτίζουν τα πληρώματά τους,
 - τα ιπτάμενα πληρώματα που εφαρμόζουν τις διαδικασίες σε πραγματικό χρόνο και διασφαλίζουν την ασφαλή λειτουργία της πτήσης,
 - τους παροχείς υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας που οφείλουν να προμηθεύονται, να συντηρούν και να λειτουργούν κατάλληλο εξοπλισμό και κτίρια, να καταρτίζουν διαδικασίες λειτουργίας και να προσλαμβάνουν/καταρτίζουν ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας, μηχανικούς και άλλο προσωπικό υποστήριξης,
 - τους ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας που εφαρμόζουν τις διαδικασίες σε πραγματικό χρόνο και διασφαλίζουν τη διατήρηση της σωστής απόστασης μεταξύ των αεροσκαφών και μεταξύ αυτών και του εδάφους,
 - την κατασκευαστική βιομηχανία που πρέπει να σχεδιάζει, να αναπτύσσει και να παράγει τα κατάλληλα μέσα και συστήματα.
2. Για την καλή λειτουργία του συστήματος απαιτείται όλοι να παίζουν το δικό τους ξεχωριστό ρόλο με συντονισμένο και συνεκτικό τρόπο, ώστε να αποφεύγονται οι δυσλειτουργίες και οι ασυμβατότητες στο συνονθύλευμα των ευρωπαϊκών συστημάτων. Εξάλλου, η οποιαδήποτε αλλαγή απαιτεί θεώρηση από την κορυφή προς τη βάση προκειμένου να αναπτυχθούν και να συμφωνηθούν τα λειτουργικά πλαίσια και οι απαιτήσεις που με τη σειρά τους αποτελούν την κινητήρια δύναμη για την ανάπτυξη νέου εξοπλισμού και διαδικασιών. Ο συλλογικός σχεδιασμός είναι το παραδοσιακό μέσο που χρησιμοποιεί η κοινότητα των φορέων διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας προκειμένου να υποστηρίξει αυτές τις συλλογικές διαδικασίες και να προκαλέσει τις απαραίτητες αναλήψεις υποχρεώσεων.
3. Όπως μπορεί να αποδειχθεί βάσει των αποτελεσμάτων του προγράμματος EATCHIP²³, σήμερα είναι ευρέως αποδεκτό το γεγονός ότι η εν λόγω προσέγγιση

²³ Ευρωπαϊκό πρόγραμμα εναρμόνισης και ολοκλήρωσης του ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας (βλ. παράρτημα 1).

έχει φθάσει στα όριά της και ότι θα πρέπει να εξεταστούν νέες μέθοδοι, οι οποίες υπερκαλύπτουν όσα προβλέπονται για το πρόγραμμα EATMP²⁴ που πρόκειται να τη διαδεχθεί.

1. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΧΩΡΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

4. Ο EUROCONTROL ξεκίνησε πρόσφατα μια αξιολόγηση των αναγκών όσον αφορά τις ικανότητες, με τίτλο «μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός χωρητικότητας», αποσκοπώντας να πείσει τους παροχείς υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας να προγραμματίσουν επενδύσεις σε εξοπλισμό και ανθρώπινους πόρους προκειμένου να καλύψουν την κυκλοφοριακή ζήτηση.
5. Με δεδομένη την απουσία συμφωνημένων ποσοτικά προσδιορίσιμων δεικτών για τη μέτρηση της χωρητικότητας, οι στόχοι εκφράζονται ως ποσοστό της πρόσθετης κίνησης που θα πρέπει να εξυπηρετήσει κάθε κέντρο ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας κατά τα επόμενα 2 ως 5 έτη. Αυτή η ρεαλιστική προσέγγιση αναγνωρίζεται βραχυπρόθεσμα ως η μοναδική διαθέσιμη σήμερα διαδικασία και πρέπει συνεπώς να ενθαρρυνθεί, καθώς ο συλλογικός σχεδιασμός φαίνεται ότι αποτελεί ενδημική αδυναμία των περισσότερων από τις οργανώσεις ATM.
6. Ωστόσο, η πρόσφατη εμπειρία έδειξε ότι πολλοί από τους παροχείς υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας, στις πλέον πολυσύχναστες περιοχές της Ευρώπης δεν ήταν σε θέση να επιτύχουν τους συμφωνημένους στόχους για το 1999. Η εν λόγω διαπίστωση εγείρει μεταξύ άλλων το θέμα του καθεστώτος των στόχων αυτών στο σύστημα του EUROCONTROL. Οι στόχοι αυτοί αποτελούν επί του παρόντος αντικείμενο συζήτησης σε επίπεδο διευθυντών αεροπορίας και υπόκεινται στην ομόφωνη αποδοχή πριν από την επικύρωση εκ μέρους του Συμβουλίου του EUROCONTROL. Εξάλλου, δεν είναι σαφές κατά πόσον η εν λόγω επικύρωση προσδίδει δεσμευτικό χαρακτήρα σε αυτούς τους στόχους. Ωστόσο, καμία κύρωση δεν επιβλήθηκε από τον EUROCONTROL στα κράτη που απέτυχαν να επιτύχουν τους στόχους, στη βάση των διατάξεων επίλυσης διαφορών που περιέχει η σύμβασή του.

Δράση: Ελλείψει άλλων μέτρων θα πρέπει να ενθαρρυνθεί ο μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός χωρητικότητας. Οι στοχοθετημένες αυξήσεις της χωρητικότητας θα αποφασίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις της αναθεωρημένης σύμβασης EUROCONTROL και θα τους αποδίδεται δεσμευτικός χαρακτήρας.

7. Πρέπει ωστόσο να αναγνωριστεί ότι η επιβολή αυτών των αποφάσεων θα είναι ιδιαίτερα δυσχερής και ότι μακροπρόθεσμα θα απαιτηθεί η λήψη άλλων μέτρων.

II. ΡΥΘΜΙΣΗ

8. Ο πλέον αποτελεσματικός τρόπος για τη διασφάλιση των δεσμεύσεων των ενδιαφερομένων είναι η ρύθμισή τους, ώστε να επιβληθούν σαφείς υποχρεώσεις και, σε αντιστάθμισμα, να δοθούν εγγυήσεις για την αναγνώριση σαφών δικαιωμάτων. Ήδη, στη Λευκή Βίβλο της για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας, η Επιτροπή

²⁴ Πρόγραμμα EUROCONTROL για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας.

εκφράστηκε ευνοϊκά για τη θέσπιση ενός ισχυρού ρυθμιστικού πλαισίου για την παροχή υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας.

Πεδίο εφαρμογής της ρύθμισης

9. Κατά την εξέταση των διαφόρων ενδιαφερομένων και των λειτουργιών τους, το πεδίο εφαρμογής της ρύθμισης θα μπορούσε να οριστεί ως ακολούθως:

- Διαχείριση του εναέριου χώρου: Η δραστηριότητα που συνίσταται στη διαχείριση ενός πόρου εν ανεπαρκεία για την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση όλων των συμφερόντων, είναι αφεαυτής της ρυθμιστική λειτουργία, η άσκηση της οποίας αποτελεί αντικείμενο ειδικού παραρτήματος.
- Διαχείριση της ροής της εναέριας κυκλοφορίας: Το κατά πόσον αυτή η δραστηριότητα συνιστά ρυθμιστική λειτουργία ή μια λειτουργία παροχής υπηρεσιών είναι αμφιλεγόμενο. Από την άποψη ότι προστατεύει από υπέρμετρο φόρτο τους παροχείς υπηρεσιών ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως υπηρεσία που παρέχεται σε αυτούς. Ωστόσο, μπορεί ταυτόχρονα να θεωρηθεί ως ρύθμιση και διαχείριση της ζήτησης και προσφοράς με διάφορα μέσα, που κυμαίνονται από τα υποχρεωτικά ρυθμιστικά μέτρα (άδειες ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας, δρομολογήσεις...) ως τη συλλογική λήψη αποφάσεων. Το γεγονός αυτό οδήγησε την Επιτροπή στο συμπέρασμα που εκφράζεται στις προηγούμενες ανακοινώσεις της σχετικά με αυτό το ζήτημα, ότι η εν λόγω δραστηριότητα, η οποία από πολλές απόψεις εμφανίζεται ως λειτουργία αστυνόμευσης, είχε ρυθμιστικό χαρακτήρα. Ωστόσο, με την επιφύλαξη περαιτέρω συζητήσεων σχετικά με αυτό το ζήτημα, αναγνωρίζεται ευρέως ότι αυτή η λειτουργία πρέπει να ασκείται κεντρικά για το σύνολο της Ευρώπης, όπως πράγματι επιβεβαιώνεται με τη σύσταση της κεντρικής μονάδας διαχείρισης κυκλοφορίας. Επιπλέον, όλοι συμφωνούν ότι αυτές οι δραστηριότητες απαιτούν ένα ισχυρό ρυθμιστικό πλαίσιο εν όψει των επιπτώσεων που μπορεί να έχει η διαχείριση των κυκλοφοριακών ροών στα έσοδα των παροχών υπηρεσιών, καθώς επίσης και στις συνολικές δαπάνες και την ανταγωνιστικότητα των χρηστών του εναέριου χώρου.

Δράση: Είναι αναγκαία η ανάπτυξη κανόνων υψηλού επιπέδου που θα διέπουν τη διαχείριση των κυκλοφοριακών ροών, λαμβάνοντας υπόψη τα συμφέροντα όλων των εμπλεκόμενων μερών.

- Εναέριες επιχειρήσεις: Οι εναέριες επιχειρήσεις ρυθμίζονται από τα κράτη που επιβάλλουν την υποχρεωτική ύπαρξη εξοπλισμού με την απαιτούμενη λειτουργικότητα και επίπεδα επιδόσεων, καθώς επίσης και τη συμμόρφωση με δημοσιευθείσες διαδικασίες. Μέσω της έκδοσης αδειών, διασφαλίζουν επίσης την κατάλληλη κατάρτιση του απαραίτητου προσωπικού ώστε αυτό να είναι σε θέση να χρησιμοποιεί τον εξοπλισμό και να εφαρμόζει τις διαδικασίες. Ωστόσο, η κρατούσα στα περισσότερα κράτη τάση να εκχωρείται η ρύθμιση πτυχών ATM σε οργανισμούς υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας δεν διευκόλυνε τον ισόρροπο διάλογο μεταξύ των εν λόγω οργανισμών και των πελατών τους.

Δράση: Ο ρυθμιστικός φορέας που είναι υπεύθυνος για τις πτυχές ATM των εναέριων επιχειρήσεων δεν πρέπει να εξαρτάται από τους παροχείς υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας.

- Υπηρεσίες εναέριας κυκλοφορίας: Καθώς οι υπηρεσίες αυτές παραδοσιακά παρέχονται από κρατικούς φορείς, δεν αποτέλεσαν αντικείμενο ρύθμισης. Άλλωστε κάθε κράτος υποτίθεται ότι διασφαλίζει την κάλυψη των απαραίτητων αυτών προϋποθέσεων, ώστε να πληρούνται οι διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών. Παρ' όλο που χρησιμοποιήθηκε αυτορρύθμιση για την επίτευξη των αναμενόμενων επιπέδων ασφαλείας και λειτουργικών επιδόσεων, η λεπτομερής ανάλυση που διενεργήθηκε και αφορούσε την τρέχουσα κατάσταση²⁵ αποδεικνύει ότι δεν συμβαίνει το ίδιο στην περίπτωση της διαλειτουργικότητας των εθνικών συστημάτων και του επιπέδου των υπηρεσιών που παρέχονται στους χρήστες. Σήμερα, με τη μετατροπή των παροχών σε ανώνυμες εταιρείες του δημοσίου ή άλλου τύπου ιδιωτικές εταιρείες, αναγνωρίζεται ευρέως ότι η παροχή υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας πρέπει να υπόκειται σε ρύθμιση. Μια τέτοια ρύθμιση πρέπει να περιλαμβάνει την ικανότητα των παροχών και του προσωπικού τους να παρέχουν ασφαλείς και διαλειτουργικές υπηρεσίες. Σε ότι αφορά τις υπηρεσίες που παρέχονται σε μονοπωλιακή βάση, η εν λόγω ρύθμιση θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει τον καθορισμό συγκεκριμένων επιπέδων ποιοτικών επιδόσεων, εκφραζόμενων μέσω της διαχειριζόμενης κυκλοφορίας και της μέσης καθυστέρησης, τόσο υπό φυσιολογικές συνθήκες όσο και σε κατάσταση κρίσης, όπως συμβαίνει σε κάθε επιχείρηση κοινής ωφέλειας που τελεί υπό καθεστώς ρύθμισης.

Δράση: Η παροχή υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας πρέπει να υποβάλλεται σε ρύθμιση ώστε να διασφαλίζεται ότι αυτές επιτυγχάνουν το απαιτούμενο επίπεδο ασφαλείας και διαλειτουργικότητας. Όταν παρέχονται σε μονοπωλιακή βάση, οι εν λόγω υπηρεσίες πρέπει επίσης να υπόκεινται σε οικονομική ρύθμιση, η οποία θα διασφαλίζει την υλοποίηση των συμφωνημένων επιπέδων λειτουργικών επιδόσεων ή παρεχόμενων υπηρεσιών.

- Εξοπλισμός και συστήματα διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας: Ο εν λόγω εξοπλισμός υπόκειται σε ρύθμιση όταν βρίσκεται εγκαταστημένος σε αεροσκάφη, όμως όχι όταν χρησιμοποιείται από παροχείς υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας. Το γεγονός αυτό εξηγεί εν μέρει την ιδιαίτερη πολυμορφία του χρησιμοποιούμενου εξοπλισμού και τη συχνή ασυμβατότητά του. Αυτό αποτελεί εξάλλου και τη ρίζα πολλών προβλημάτων διαλειτουργικότητας, σε σημείο που ακόμη και όταν συμφωνούνται κοινά πρότυπα, δεν υπάρχουν τα μέσα για τη διασφάλιση της επιβολής τους (βλ. επίσης παράρτημα σχετικά με το σχεδιασμό των συστημάτων).

Δράση: Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητο ο εξοπλισμός και τα συστήματα διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας να υπόκεινται στην κατάλληλη, υψηλού επιπέδου ρύθμιση.

Η άσκηση της ρυθμιστικής λειτουργίας

10. Αποτελεί θεμελιώδη αρχή ότι ο ρυθμιστικός φορέας πρέπει να είναι ανεξάρτητος από εκείνους που υπόκεινται στη ρύθμισή του και δεν έχει ίδια συμφέροντα στον τομέα που ρυθμίζει.

²⁵ Βλ. παράρτημα 1.

- Κατά συνέπεια, το πρώτο στάδιο είναι εκείνο στο οποίο τα κράτη ορίζουν ουδέτερους και ανεξάρτητους ρυθμιστικούς φορείς. Επειδή οι υπηρεσίες εναέριας κυκλοφορίας και οι εναέριες επιχειρήσεις είναι αλληλένδετες, είναι ευρέως αποδεκτό ότι το δημόσιο συμφέρον θα αντλούσε οφέλη αν αμφότεροι οι τομείς υπόκεινται σε ρύθμιση από τον ίδιο ρυθμιστικό φορέα.
- Ωστόσο, δεν είναι βέβαιο ότι ο ίδιος ρυθμιστικός φορέας θα πρέπει να συγκεντρώνει όλες τις ρυθμιστικές εξουσίες. Αντίθετα, φαίνεται ότι το δημόσιο συμφέρον εξυπηρετείται αποτελεσματικότερα αν, τουλάχιστον, ο ρυθμιστικός φορέας της ασφάλειας δεν ασχολείται και με πτυχές της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και των επιδόσεων, ώστε η τομή μεταξύ οικονομικής αποδοτικότητας και ασφάλειας να καθορίζεται στο σωστό πολιτικό επίπεδο.

Δράση: Κάθε κράτος πρέπει να θεσπίσει ένα ρυθμιστικό πλαίσιο για την παροχή των υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας. Οι ρυθμιστικοί φορείς δεν πρέπει να εξαρτώνται από τους παροχείς υπηρεσιών. Οι ρυθμιστικοί φορείς για την ασφάλεια πρέπει να είναι διακριτοί από τους οικονομικούς ρυθμιστικούς φορείς.

11. Επειδή όλα τα εθνικά συστήματα πρέπει να είναι διαλειτουργικά και διασυνδέσιμα σε ευρωπαϊκή κλίμακα, είναι απαραίτητη η συνεργασία μεταξύ όλων των εθνικών ρυθμιστικών φορέων προκειμένου να διασφαλιστεί η διατήρηση όλων των απαραίτητων στοιχείων της απρόσκοπτης λειτουργίας. Αυτό απαιτεί την υιοθέτηση κοινών προϋποθέσεων και διαδικασιών υλοποίησης που θα καλύπτουν την ασφάλεια, τη διαλειτουργικότητα, τη λειτουργική απόδοση, τα επίπεδα των υπηρεσιών και την προστασία του περιβάλλοντος. Η εν λόγω συνεργασία πρέπει να γίνει σύμφωνα με μια οργανωμένη διαδικασία θέσπισης κανόνων που επιτρέπει την ανεξαρτησία της πρωτοβουλίας και της διαφάνειας κατά τη συζήτηση των προτάσεων, ώστε να αντανakλάται το συλλογικό συμφέρον και να τίθενται οι υπεύθυνοι για τη λήψη των αποφάσεων προ των πολιτικών ευθυνών τους.
12. Το ρόλο αυτό μπορεί να παίξει ο EUROCONTROL, όπως προβλέπεται από την αναθεωρημένη σύμβαση, υπό την προϋπόθεση ότι ο οργανισμός θα αντιμετωπίζεται και θα λειτουργεί ανεξάρτητα από συμφέροντα κατά τη διαδικασία της ρύθμισης. Ο δικός του ρόλος όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών και η πολιτική του για τις προσλήψεις, η οποία τον αναγκάζει να επιλέγει τα διοικητικά του στελέχη μεταξύ των εθνικών ανωτέρων υπαλλήλων ή του προσωπικού των εθνικών οργανώσεων διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας και να περιορίζει τη διάρκεια της απόσπασής τους, έκαναν πολλούς εξωτερικούς παρατηρητές να αμφισβητήσουν τον ανεξάρτητο χαρακτήρα του.
13. Έτσι εξηγείται γιατί, κατά την προσωρινή εφαρμογή της αναθεωρημένης σύμβασης, τα συμβαλλόμενα μέρη αποφάσισαν ότι η στήριξη που παρέχεται στην PRC και την επιτροπή αξιολόγησης της ασφάλειας (SRC) θα παρέχεται από ανεξάρτητες μονάδες, οι οποίες δεν θα υπόκεινται στην αρμοδιότητα του γενικού διευθυντή του οργανισμού. Το γεγονός αυτό με τη σειρά του έχει ως αποτέλεσμα σημαντικούς περιορισμούς του δικαιώματος ανάληψης πρωτοβουλιών του οργανισμού σε ουσιώδεις τομείς της αρμοδιότητάς του.

Δράση: Είναι αναγκαία η ανάπτυξη και η υιοθέτηση κοινών κανόνων σε όλους τους απαραίτητους τομείς.

Δράση: Οι ρυθμιστικές λειτουργίες και οι λειτουργίες παροχής υπηρεσιών του EUROCONTROL πρέπει να διαχωριστούν σαφώς, πρέπει δε να αναθεωρηθούν οι πολιτικές του όσον αφορά τις προσλήψεις, ώστε ο οργανισμός να μπορεί να λειτουργεί ως ένας ισχυρός, ουδέτερος και ανεξάρτητος φορέας προώθησης του συλλογικού δημόσιου συμφέροντος.

Εφαρμογή κοινών κανόνων

14. Ο EUROCONTROL διαθέτει ανεπαρκή μέσα για να διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις του εφαρμόζονται πραγματικά από τα συμβαλλόμενα μέρη του, όπως πολύ συχνά συμβαίνει σε παραδοσιακούς πολυμερείς οργανισμούς. Για το λόγο αυτό υποστηρίχτηκε ότι στο EUROCONTROL θα πρέπει να εκχωρηθούν απευθείας εξουσίες εφαρμογής, παρόμοιες με εκείνες της Κοινότητας. Αυτό οπωσδήποτε αποτελεί μια ιδιαίτερα φιλόδοξη προοπτική, ιδίως για έναν οργανισμό αρμόδιο για στρατιωτικά ζητήματα. Εξάλλου θα συνεπάγονταν την πλήρη αναθεώρηση της σύμβασης προκειμένου να ενισχυθεί ο πολιτικός έλεγχος του οργανισμού και να θεσπιστεί κάποιου είδους δικαιοδοτικός έλεγχος.
15. Ένας περισσότερο ρεαλιστικός τρόπος θα ήταν απλά η ίδια η Κοινότητα να ενσωματώσει στο εσωτερικό της δίκαιο τους απαραίτητους κανόνες, ώστε να μπορεί να κάνει χρήση των δικών της ικανοτήτων επιβολής προς τα κράτη μέλη και προς τα κράτη που συνδέονται με αυτή μέσω διμερών/πολυμερών συμφωνιών.

Δράση: Η Κοινότητα θα ασκήσει την αρμοδιότητά της σε όλους τους τομείς στους οποίους απαιτούνται κοινοί κανόνες.

16. Ο EUROCONTROL μπορεί να παράσχει βοήθεια στην Κοινότητα, καθώς ο εν λόγω οργανισμός διαθέτει επί του παρόντος την ανάλογη τεχνική εμπειρογνωμοσύνη και πόρους. Για το σκοπό αυτό θα πρέπει να θεσπίσει «αυστηρή» νομοθεσία με τη μορφή κανόνων που σχεδιάζονται με άμεση ισχύ στο πλαίσιο της εσωτερικής νομοθεσίας των συμβαλλομένων μερών του. Αυτό σημαίνει ότι οι κανόνες αυτοί πρέπει να είναι σαφείς και αδιαμφισβήτητοι και να μην απαιτούν περαιτέρω ενέργειες. Κάτι τέτοιο δεν θα διευκόλυνε απλά τη μεταφορά τους από τα συμβαλλόμενα μέρη και το έλεγχο της αποτελεσματικής εφαρμογής τους εκ μέρους του EUROCONTROL, αλλά θα επέτρεπε επίσης σε ενδιαφερόμενα μέρη να επιδιώξουν την εφαρμογή τους μέσω διορθωτικών μέτρων στο επίπεδο της εθνικής νομοθεσίας.

Δράση: Ο EUROCONTROL πρέπει να αναπτύξει κατάλληλη διαδικασία θέσπισης κανόνων, διασφαλίζοντας την απαραίτητη διαφάνεια και το δημοκρατικό έλεγχο.

17. Ένα βήμα προς τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και ενιαίας εφαρμογής των κοινών κανόνων θα ήταν η κατάρτιση συλλογικών σχεδίων πιστοποίησης για παγκόσμια συστήματα, όπως το παγκόσμιο δορυφορικό σύστημα πλοήγησης (GNSS). Κατ' αυτόν τον τρόπο θα μπορούσε επίσης να αποφευχθεί η υπερβολική συσσώρευση διαδικασιών πιστοποίησης καθώς και ο σχετικός φόρτος για τους παραγωγούς και τους χρήστες.

III. ΚΙΝΗΤΡΑ

18. Ωστόσο, η ρύθμιση δεν αποτελεί τη μοναδική απάντηση στην αναγκαιότητα της ανάληψης υποχρεώσεων. Δεν είναι πάντοτε δυνατό να εκδίδει κανείς εντολές και να επιβάλει την εφαρμογή τους. Οι άνθρωποι δεν μπορούν να υποχρεώνονται να δαπανούν χρήματα που δεν διαθέτουν. Η εθελοντική συμπεριφορά και δραστηριοποίηση αποτελούν συχνά πολύ καλύτερα μέσα για την επίτευξη κοινά συμφωνημένων στόχων.
19. Κατά συνέπεια, εκτός από την απαραίτητη διαφάνεια και δημοκρατική συμμετοχή των ενδιαφερομένων στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, είναι αναγκαία η εξεύρεση ορισμένων ήπιων μέσων για τη διευκόλυνση της υλοποίησης αποφάσεων που δεν μπορούν να προσλάβουν τη μορφή νομικά δεσμευτικών απαιτήσεων.
20. Πράγματι, όλοι αναγνωρίζουν την αλληλεξάρτηση των διαφόρων στοιχείων των ευρωπαϊκών ΑΤΜ και ειδικότερα το γεγονός ότι η αποδοτικότητα του όλου συστήματος επηρεάζεται σημαντικά από εκείνη των περισσότερο αδύναμων στοιχείων του. Όπως και στην περίπτωση του διευρωπαϊκού δικτύου, υπάρχει συνεπώς το ισχυρό επιχείρημα ότι όλοι πρέπει να συμβάλουν σε συλλογική βάση στην εξάλειψη των αδυναμιών, χρησιμοποιώντας, όπου αυτό είναι απαραίτητο, κάποιο μέσο αλληλεγγύης που θα συμβάλλει στη χρηματοδότηση επενδύσεων με χαμηλή χρηματοοικονομική απόδοση αλλά υψηλό οικονομικό κέρδος για ολόκληρο το σύστημα.

Δράση: Σύσταση ενός ταμείου για τη χρηματοδότηση κοινών έργων που είναι απαραίτητα για την αποδοτική λειτουργία του ευρωπαϊκού δικτύου.

21. Πρέπει να αναπτυχθούν περαιτέρω μέτρα που θα προβλέπουν την επιβράβευση όσων συνεισφέρουν περισσότερο στην αποδοτική λειτουργία του συστήματος. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε να συμβεί με την πολιτική τιμολόγησης, ώστε οι παροχείς υπηρεσιών να μπορούν να αποκομίζουν κέρδος όταν η ποιότητα των υπηρεσιών τους είναι άνω του μετρίου ή ώστε οι αεροπορικές εταιρίες να χρεώνονται διαφορετικές τιμές ανάλογα με το επίπεδο των υπηρεσιών που τους παρέχονται ή τον τύπο του εξοπλισμού που χρησιμοποιούν. Στο ίδιο πνεύμα, η πολιτική για τον εναέριο χώρο θα μπορούσε να προσαρμοστεί, προκειμένου η πρόσβαση να συνδεθεί απευθείας με το επίπεδο των υπηρεσιών και του εξοπλισμού.

Δράση: Ανάπτυξη νέων κινήτρων, βάσει ενός συστήματος επιβράβευσης και κυρώσεων, για στήριξη της εθελοντικής συμμόρφωσης με τη συλλογική ανάληψη υποχρεώσεων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 6

ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

1. Αναγνωρίζεται ευρέως ότι οι αρχές, τα μέσα και οι διαδικασίες που χρησιμοποιούνται επί του παρόντος για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας αγγίζουν τα όριά τους και ότι πρέπει να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν νέα μέσα που θα επιτρέψουν την παρουσία περισσότερων αεροσκαφών στον ίδιο εναέριο χώρο.
2. Το πιο πιθανό είναι ότι στο άμεσο μέλλον μπορεί κανείς να περιμένει μόνο σταδιακές αλλαγές μέσω της εξέλιξης του παρόντος συστήματος. Είναι συζητήσιμο κατά πόσον αυτές θα είναι ικανές να καλύψουν τη ζήτηση σε περιόδους αιχμής, όπως αναμένουν οι περισσότεροι χρήστες του εναέριου χώρου. Συνεπώς, θα είναι αναγκαία η εξεύρεση μιας νέας λύσης, μιας σημαντικής εννοιολογικής και τεχνολογικής ανάπτυξης, η οποία πρέπει να ελεγχθεί προσεκτικά ως προς την καταλληλότητά της, ώστε να διασφαλιστεί ότι θα γίνει αποδεκτή από όλους τους ενδιαφερόμενους και ότι η διαχείριση της μετάβασης από το ένα σύστημα στο άλλο θα γίνει με τρόπο που εγγυάται την ασφαλή λειτουργία των αεροσκαφών.
3. Ωστόσο, ασκείται κριτική σχετικά με το ότι οι σημερινές πρακτικές είναι υπερβολικά προσανατολισμένες προς την τεχνολογία και δεν λαμβάνουν επαρκώς υπόψη την άποψη και τις ανάγκες των χρηστών. Για το λόγο αυτό συνιστάται αρχικά η θεώρηση του συστήματος από την κορυφή προς τη βάση, κατά την οποία θα αναπτυχθούν και θα συμφωνηθούν οι λειτουργικές αρχές και απαιτήσεις που στη συνέχεια θα αποτελέσουν την κινητήρια δύναμη για την ανάπτυξη εξοπλισμού και διαδικασιών.
4. Ταυτόχρονα, η αλληλεξάρτηση των διαφόρων εθνικών συστημάτων είναι τόση ώστε εκτός από την κοινή χρήση του εναέριου χώρου και την αναδιάρθρωση των τομέων ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας, δεν υπάρχουν πολλά πράγματα που τα κράτη μπορούν να κάνουν μεμονωμένα για να αυξήσουν τη χωρητικότητα του εναέριου χώρου τους. Κατά συνέπεια είναι αναγκαία η σύσταση ενός φορέα διευκόλυνσης που θα έχει ρυθμιστικό ρόλο σε υψηλό επίπεδο όσον αφορά την κατάρτιση συλλογικών συμφωνιών σχετικά με εφικτές και ευεργετικές αλλαγές και το συντονισμό της υλοποίησής τους. Από αυτή την άποψη, ο ρόλος του εν λόγω φορέα θα είναι ουσιαστικός για το μέλλον της αεροπλοΐας.
5. Αν και όλοι συμφωνούν ότι ο EUROCONTROL πρέπει να αναλάβει το ρόλο αυτού του φορέα διευκόλυνσης, τουλάχιστον για την Ευρώπη, πολλοί από τους ενδιαφερόμενους θεωρούν ότι η κρατούσα τάση στον EUROCONTROL και τις διοικήσεις των μελών του, να λειτουργούν δηλαδή όλοι μαζί ως νομοθέτες, πελάτες, σχεδιαστές, φορείς πιστοποίησης και εκμετάλλευσης, προκαλεί σύγχυση που οδηγεί σε αντικρουόμενα συμφέροντα.

Δράση: Είναι απαραίτητη η εκπόνηση μιας νέας προσέγγισης του σχεδιασμού των συστημάτων που θα επιτρέπει την ισορροπημένη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων, ώστε να ενθαρρυνθεί η δημιουργικότητα, η ανταλλαγή γνώσεων και εμπειρίας, καθώς και η κατανομή των κινδύνων.

1. I. ΕΡΕΥΝΑ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

6. Είναι σαφές ότι οι προσπάθειες πρέπει να επικεντρωθούν στην επίτευξη ταχείας τεχνολογικής και λειτουργικής προόδου όσον αφορά την επόμενη γενιά των συστημάτων διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας που μπορούν να υλοποιηθούν μεσοπρόθεσμα. Αυτή η ταχεία πρόοδος θα χαρακτηρίζεται από την εφαρμογή τεχνολογιών ζεύξης δεδομένων, ειδικά σχεδιασμένων για εφαρμογές διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας που, σε συνδυασμό με περισσότερο ακριβή συστήματα πλοήγησης, θα επιτρέπουν στα αεροσκάφη να προσδιορίζουν τη θέση τους και να την μεταδίδουν με ακρίβεια και αξιοπιστία σε άλλα αεροσκάφη και στο επίγειο σύστημα διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας. Θα επιτρέπουν επίσης τη μετάδοση άλλων δεδομένων πραγματικού χρόνου, όπως είναι η προβλεπόμενη πορεία του αεροσκάφους, γεγονός που θα βελτιώσει την πρόβλεψη της τροχιάς και ενδεχόμενων προβλημάτων, η οποία είναι απαραίτητη για την ακρίβεια των μέσων του ελεγκτή και αποτελεί προϋπόθεση για τον περαιτέρω αυτοματισμό.
7. Η εν λόγω τεχνολογική βελτίωση πρέπει να συμπληρώνεται με την υλοποίηση της συλλογικής διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας μεταξύ των χειριστών των αεροσκαφών, των ελεγκτών, των αεροπορικών εταιριών, των αερολιμένων και των παροχών υπηρεσιών διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας. Ο ρόλος του ελεγκτή στο μελλοντικό σύστημα διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας θα αλλάξει, καθώς τα μέσα αυτοματισμού θα έχουν μεγαλύτερη επιρροή κατά την τακτική φάση, έχοντας άμεσο αντίκτυπο στις αρμοδιότητες του ελεγκτή και μεταβιβάζοντας προοδευτικά στα αεροσκάφη την ευθύνη για τη διατήρηση των μεταξύ τους αποστάσεων. Ο εναέριος χώρος θα πρέπει από την αρχή να εκχωρείται κατά προτίμηση σε κατάλληλα εξοπλισμένα αεροσκάφη, ώστε να επιτραπεί η άμεση επίτευξη των λειτουργικών ωφελειών και να επισπευσθεί η εγκατάσταση των συστημάτων σε όλα τα αεροσκάφη.
8. Παρ' όλο που η ETA μπορεί να συμβάλει σε βραχυπρόθεσμες βελτιώσεις, ο κύριος ρόλος της είναι να ανοίξει το δρόμο για τη μακροπρόθεσμη βελτίωση που θα παράσχει σημαντική αύξηση της χωρητικότητας. Σε βραχυπρόθεσμη βάση πρέπει να τροποποιηθούν οι λειτουργικές διαδικασίες ώστε να επιτραπεί η αξιοποίηση των υπάρχουσών δυνατοτήτων των αεροσκαφών, ιδίως όσον αφορά τις προσεγγίσεις των συστημάτων διαχείρισης των πτήσεων, τη μετάθεση των ορίων προσγείωσης και τη βελτιωμένη διαχείριση των αερολιμενικών λειτουργιών εδάφους για την εύρυθμη λειτουργία σε όλες τις μετεωρολογικές συνθήκες. Μεσοπρόθεσμα, η ETA πρέπει να υποστηρίζει την ανάπτυξη μέσων για τους ελεγκτές που θα καθιστούν δυνατή την αποσυμφόρηση της κυκλοφορίας με προβάδισμα ως και 30 λεπτών και την υποστήριξη της άμεσης δρομολόγησης. Θα πρέπει επίσης να μειωθεί ο φόρτος εργασίας των ελεγκτών με τη δυνατότητα μεταβίβασης ενός σχετικά περιορισμένου αριθμού αδειών απογείωσης ή προσγείωσης, στο πλαίσιο της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας, μέσω ζεύξης δεδομένων. Ωστόσο, αυτό θα πρέπει να θεωρηθεί μόνο ως ένα πρώτο βήμα, καθώς μακροπρόθεσμα η κύρια αύξηση της χωρητικότητας θα επιτευχθεί μέσω της εφαρμογής αρχών διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας, όπως είναι η εκπομπή στοιχείων επιτήρησης με αυτόματα μέσα (Automatic Dependant Surveillance – Broadcast (ADS-B)) που παρέχει στα αεροσκάφη τη δυνατότητα να διαθέτουν απεικόνιση των συνθηκών κυκλοφορίας και υποστηρίζει την άμεση δρομολόγηση και, σε κάποιο βαθμό, την εξασφάλιση αυτόνομης διατήρησης των αποστάσεων μεταξύ των αεροσκαφών, ακόμη και σε εναέριο χώρο υψηλής πυκνότητας.

Δράση: Ανάλυση επαρκών προσπαθειών ΕΤΑ, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, για την επίτευξη της ανάπτυξης μιας νέας γενεάς συστημάτων διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας.

II. ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

9. Η κοινότητα των φορέων διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας θα διδαχθεί από τις εμπειρίες που αποκτήθηκαν στον τομέα του αερομεταφερόμενου εξοπλισμού, όπου ο ίδιος ο κλάδος έχει αναλάβει πρωτοβουλίες, με την υποστήριξη των ρυθμιστικών φορέων. Η Τεχνική Επιτροπή Ασύρματης Επικοινωνίας για την Αεροναυτιλία (RTCA)²⁰ στην Αμερική και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Πολιτικού Αεροναυτικού Εξοπλισμού (EUROCAE)²¹ στην Ευρώπη, που συνεργάζονται συχνά, έχουν ήδη αποκτήσει αξιόλογη εμπειρία στον τομέα της ανάπτυξης προδιαγραφών για εξοπλισμό και συστήματα. Η Αμερικανική Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Αεροπορίας υποστήριξε πρόσφατα τη διεύρυνση του τομέα αρμοδιότητας της επιτροπής RTCA προκειμένου να συμπεριλάβει τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας και ζήτησε από αυτή να υποβάλει προτάσεις για νέα εννοιολογικά πλαίσια που θα βασίζονται στην αρχή της ελευθερίας των πτήσεων.
10. Σε ό,τι αφορά στην Ευρώπη, ο EUROCONTROL ανέλαβε ένα παρόμοιο έργο στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού προγράμματος για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας. Ωστόσο, είναι αμφισβητήσιμο κατά πόσον αυτό αποτελεί κυβερνητική υποχρέωση. Εκτός αυτού, η συμμετοχή στο έργο του EUROCONTROL περιορίζεται συχνά στις εθνικές κυβερνήσεις και στους παροχείς υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας, με ελάχιστη συμμετοχή της βιομηχανίας και των αεροπορικών εταιριών. Για το λόγο αυτό, τα προγράμματα που αναπτύσσονται δεν αποκομίζουν το μέγιστο δυνατό όφελος από τη γνώση και την εμπειρία των εν λόγω παραγόντων και μπορεί να μην αντανακλούν τις βέλτιστες πρακτικές, τις δυνατότητες της βιομηχανίας ή τις ανάγκες των χρηστών. Κατά συνέπεια, με βάση την παλαιότερη εμπειρία, τα προγράμματα που αφορούν την αεροπλοΐα με βασικά ραδιοβοηθήματα περιοχής (BRNAV), τα συστήματα αποφυγής συγκρούσεων (ACAS), το νέο διακαναλικό διάστημα (8,33 khz) και τα ηλεκτρονικά συστήματα επεξεργασίας στοιχείων πτήσης (eFDPS) αντιμετωπίζουν προβλήματα όσον αφορά την υλοποίησή τους.
11. Για να αντιμετωπιστεί αυτή η αδυναμία, μπορεί να αποδειχθεί χρήσιμη η εξέταση της διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής των δραστηριοτήτων του EUROCAE, ιδίως όσων αφορούν το σχεδιασμό νέων λειτουργικών πλαισίων και απαιτήσεων. Όπως αναφέρεται στη Λευκή Βίβλο, αυτό θα διασφάλιζε την επιθυμητή συμμετοχή του κλάδου στο σχεδιασμό των συστημάτων και, χάρη στη συνεργασία μεταξύ του EUROCAE και της RTCA, θα διευκόλυνε την παρουσία του στην παγκόσμια αγορά ATM.

Δράση: Ο κλάδος – κατασκευαστές, παροχείς υπηρεσιών και χρήστες του εναέριου χώρου – πρέπει να αναδειχθεί σε πρωτοπόρο στον τομέα του

²⁰ Τεχνική Επιτροπή Ασύρματης Επικοινωνίας για την Αεροναυτιλία. Μη κερδοσκοπική ένωση κατασκευαστών και αεροπορικών εταιριών που υποστηρίζεται από την Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Αεροπορίας (FAA).

²¹ Ευρωπαϊκός Οργανισμός Πολιτικού Αεροναυτικού Εξοπλισμού.

σχεδιασμού συστημάτων και για το σκοπό αυτό πρέπει να δημιουργήσει την ανάλογη δομή.

III. ΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

12. Ένα άλλο ουσιώδες στοιχείο του σχεδιασμού συστημάτων είναι η ανάπτυξη τεχνικών προδιαγραφών. Ο EUROCONTROL εφαρμόζει μια διαδικασία τυποποίησης, αλλά η εκπόνηση προτύπων και τεχνικών προδιαγραφών γίνεται με εξαιρετικά βραδείς ρυθμούς. Αυτό μπορεί βέβαια να εξηγηθεί από το γεγονός ότι τα πρότυπα του EUROCONTROL είναι ιδιαίτερα λεπτομερή και ότι είναι συζητήσιμο κατά πόσον οι τεχνικές προδιαγραφές πρέπει να ορίζονται από έναν διακυβερνητικό οργανισμό. Η διαδικασία του EUROCONTROL αντιμετωπίζει όντως τις ίδιες δυσκολίες που οδήγησαν την Κοινότητα να αναθεωρήσει την προσέγγιση της τυποποίησης και να υιοθετήσει τη «νέα προσέγγιση».
13. Η κοινότητα των φορέων ATM πρέπει να αντλήσει διδάγματα από την εν λόγω εμπειρία και να εστιάσει τον ρόλο των κυβερνήσεων στον ορισμό των ουσιωδών απαιτήσεων που πρέπει να μετουσιωθούν σε κοινούς κανόνες. Αυτοί οι κανόνες πρέπει να έχουν ως μοναδικό στόχο την ανάθεση στόχων υψηλού επιπέδου όσον αφορά την ασφάλεια, τη λειτουργική απόδοση, τη λειτουργικότητα και τη διαλειτουργικότητα των συστημάτων και των εξοπλισμών. Πρέπει να αφήνουν ανοικτές τις τεχνολογικές επιλογές, ώστε να παρέχεται στη βιομηχανία η δυνατότητα ανταγωνισμού στον εν λόγω τομέα, η οποία θα καθιστά δυνατές τη δημιουργικότητα και την καινοτομία.
14. Σε αυτό το πλαίσιο, ο κλάδος θα μπορούσε να αποφασίσει – αξιοποιώντας όπου αυτό είναι απαραίτητο τον EUROCAE, σε συνεργασία με τους ευρωπαϊκούς φορείς τυποποίησης – να αναπτύξει τεχνικές προδιαγραφές, παρόμοιες με τα Ευρωπαϊκά Πρότυπα, η εθελοντική εφαρμογή των οποίων από τους κατασκευαστές ή τους παροχείς υπηρεσιών θα αποτελεί προϋπόθεση για την εναρμόνιση με τους κοινούς κανόνες. Αυτό θα επέτρεπε πράγματι στον κλάδο ATM να παίξει το ρόλο που διαδραματίζει σε όλους τους άλλους τομείς και να διευκολύνει τη βελτίωση της διαθεσιμότητας τυποποιημένου εξοπλισμού και συστημάτων, ελαχιστοποιώντας κατ' αυτόν τον τρόπο τις δαπάνες και τους σημαντικούς κινδύνους που συνδέονται με την ανάπτυξή τους. Οι κίνδυνοι αυτοί αποτελούν κύριο χαρακτηριστικό του εν λόγω τομέα και επηρέασαν σε σημαντικό βαθμό την έγκαιρη εγκατάσταση πολλών νέων κέντρων ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας.

Δράση: Πρέπει να οριστεί μια νέα προσέγγιση της τυποποίησης στον τομέα της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας, η οποία θα στηρίζεται στις κοινοτικές πολιτικές για τον εν λόγω τομέα.

IV. ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

15. Ένα άλλο ουσιώδες στοιχείο του σχεδιασμού συστημάτων είναι η πιστοποίηση των μερών τους. Αν και είναι αναμενόμενο ότι η πιστοποίηση βάσει των απαιτήσεων ασφαλείας θα πρέπει να ακολουθήσει την προσέγγιση που χρησιμοποιείται γενικά στην αεροπλοΐα, η πιστοποίηση της συμβατότητας με απαιτήσεις που αφορούν τις επιδόσεις και τη διαλειτουργικότητα προϋποθέτει την εφαρμογή ενός συστήματος πιστοποίησης, καθώς επί του παρόντος δεν υπάρχει κανένα τέτοιο σύστημα στον

τομέα. Έχει ήδη ξεκινήσει το σχετικό έργο εντός του EUROCONTROL, ενώ οι κατασκευαστές και οι αγοραστές ενδιαφέρονται εξίσου προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι εξοπλισμοί που διατίθενται στην αγορά ανταποκρίνονται στα πρότυπα και τις προδιαγραφές του EUROCONTROL.

16. Ωστόσο, εκφράζεται η ανησυχία ότι αντί να περιορίσει το ρόλο του σε εκείνον του φορέα διευκόλυνσης, ο EUROCONTROL εμπλέκεται στην αξιολόγηση της συμβατότητας, κάτι που η Κοινότητα θεωρεί ως οικονομική και όχι ως ρυθμιστική δραστηριότητα. Το γεγονός αυτό θα μπορούσε να δημιουργήσει σύγκρουση συμφερόντων και αντίκειται στις καθιερωμένες κοινοτικές πολιτικές. Κατά συνέπεια, θα ήταν φρονιμότερη η εφαρμογή ενός συστήματος πιστοποίησης που θα βασίζεται στην υπάρχουσα υποδομή που έχουν δημιουργήσει τα κράτη και η Κοινότητα, ώστε να ωφεληθεί επίσης από το σύστημα αμοιβαίας αναγνώρισής της, το οποίο υπερβαίνει κατά πολύ τα όρια της Ευρώπης και μπορεί να διευκολύνει την πρόσβαση σε ξένες αγορές.

Δράση: Πρέπει να εφαρμοστεί μια διαδικασία πιστοποίησης στον τομέα της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας, βασιζόμενη στην υπάρχουσα υποδομή πιστοποίησης που έχει δημιουργηθεί στο πλαίσιο της κοινοτικής σφαιρικής προσέγγισης της πιστοποίησης.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 7

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ

1. Οι χρήστες του εναέριου χώρου εξέφρασαν έντονα τις αμφιβολίες τους σχετικά με την ικανότητα των παροχών υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας να επιτύχουν οικονομική αποδοτικότητα εντός του σημερινού οργανωτικού πλαισίου. Η Επιτροπή εξέφρασε τις ίδιες επιφυλάξεις στη Λευκή Βίβλο της για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας. Ταυτόχρονα, η μελέτη INSTAR υπολόγισε ότι αν όλοι οι παροχείς υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας ήταν σε θέση να επιτύχουν τις δεύτερες καλύτερες οικονομικές επιδόσεις, οι δαπάνες θα μπορούσαν μειωθούν κατά 600 εκατ. €, δηλ. περίπου στο ένα τέταρτο του συνολικού κόστους. Αν και οι υπηρεσίες εναέριας κυκλοφορίας αντιπροσωπεύουν μόλις το 5,6 % των δαπανών των υπηρεσιών αερομεταφοράς, το ποσοστό εξοικονόμησης 25% θα αντιπροσώπευε το 1,4% των εν λόγω των δαπανών σε έναν κλάδο στον οποίο τα περιθώρια κέρδους είναι του ιδίου μεγέθους. Αυτό εξηγεί τον ευαίσθητο χαρακτήρα του θέματος και την αναγκαιότητα περαιτέρω ενεργειών.
2. Η ρίζα του προβλήματος βρίσκεται βέβαια στο χαρακτήρα δημόσιας υπηρεσίας της εν λόγω δραστηριότητας, καθώς οι παροχείς υπηρεσιών υπήρξαν για μεγάλο χρονικό διάστημα μέρος της δημόσιας διοίκησης που αντιμετώπιζε την ευθύνη διασφάλισης της ασφάλειας των πτήσεων ως ρυθμιστικό καθήκον. Για το λόγο αυτό, οι αρμόδιοι διοικητικοί φορείς θεωρούσαν ότι ήταν ρυθμιστές και όχι παροχείς υπηρεσιών με προσανατολισμό προς τον πελάτη.
3. Το πρόβλημα διογκώθηκε από τη διεθνώς συμφωνημένη πολιτική τιμολόγησης, βάσει της οποίας τα κράτη είχαν δικαίωμα ανάκτησης των δαπανών τους σε ποσοστό 100% από τους χρήστες, ανεξάρτητα από τις επιδόσεις τους ή το βαθμό ικανοποίησης των πελατών. Πρέπει να αναφερθεί ότι την εποχή εκείνη η εν λόγω πολιτική υποστηρίχθηκε από τους χρήστες του εναέριου χώρου που προτιμούσαν αυτή την αρχή από τον κίνδυνο να αναδειχθούν σε ακούσιους χορηγούς άλλων κρυφών κρατικών δαπανών.
4. Σήμερα αναγνωρίζεται ευρέως ότι πρέπει να επέλθουν αλλαγές ώστε οι παροχείς υπηρεσιών να αποκτήσουν διοικητική ανεξαρτησία και ευθύνη προκειμένου να ανταποκριθούν στις ανάγκες των πελατών τους και να παράσχουν κίνητρα στο προσωπικό τους.
 - Το πρώτο απαραίτητο στάδιο αφορά το σαφή διαχωρισμό της παροχής υπηρεσιών και της ρυθμιστικής λειτουργίας. Αυτό θα επιτρέψει ουσιαστικά τους παροχείς υπηρεσιών να επικεντρωθούν στα διοικητικά τους καθήκοντα και να αποφύγουν την άσκηση ρυθμιστικών εξουσιών για την επιβολή των απόψεών τους στους πελάτες τους. Θα δημιουργήσει επίσης στενότερες σχέσεις μεταξύ των παροχών και των πελατών τους, διευκολύνοντας την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ της ποιότητας και του κόστους των δαπανών.
 - Στο πλαίσιο αυτό, και προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η ρύθμιση των στόχων που αφορούν την ασφάλεια και των οικονομικών στόχων γίνεται στο ορθό πολιτικό επίπεδο, όλοι συμφωνούν ότι και η ρύθμιση της ασφάλειας πρέπει να διαχωριστεί και να είναι ανεξάρτητη από την οικονομική ρύθμιση, κάτι που αποτελεί απολύτως αναγκαία προϋπόθεση, τουλάχιστον σε εθνικό επίπεδο.

Δράση: Σαφής διαχωρισμός της ρυθμιστικής λειτουργίας και της λειτουργίας παροχής υπηρεσιών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Διασφάλιση της ανεξαρτησίας της ρύθμισης της ασφάλειας από την οικονομική ρύθμιση.

5. Το δεύτερο βήμα είναι αναμφίβολα η αναπροσαρμογή της πολιτικής τιμολόγησης. Αν θεωρηθεί ότι είναι θεμιτό οι χρήστες να πληρώνουν για τις υπηρεσίες που τους παρέχονται, θα πρέπει επίσης να υπάρχει η δυνατότητα να λαμβάνεται υπόψη το στοιχείο της ικανοποίησης, ώστε οι παροχείς των υπηρεσιών να έχουν κίνητρο για τη βελτίωση των παρεχόμενων από αυτούς υπηρεσιών.
6. Παράλληλα, τα κράτη πρέπει να εξετάσουν την οργάνωση της παροχής υπηρεσιών κατά τρόπο που διευκολύνει την πρόσβαση στις κεφαλαιαγορές και παρέχει την κατάλληλη ευελιξία για την παροχή κινήτρων και την ανταμοιβή του προσωπικού τους. Από αυτή την άποψη, πρέπει να αναγνωριστεί ότι είναι ήδη σε εξέλιξη σημαντικές αλλαγές. Πολλές ευρωπαϊκές χώρες έχουν προσδώσει εταιρική μορφή στους οικείους φορείς διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας, οι αρχές δε του EUROCONTROL για τη χρέωση των υπηρεσιών που παρέχονται εν πτήση αναπροσαρμόστηκαν προκειμένου να καταστεί δυνατή η εισαγωγή κάποιου περιθωρίου κινδύνου για τους παροχείς υπηρεσιών. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι εταιρίες των παροχέων υπηρεσιών να διερευνούν νέους τρόπους για τη βελτίωση των επιδόσεων, ιδίως με την ενεργή συμμετοχή του προσωπικού τους στον ορισμό και την εκπόνηση λύσεων για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των χρηστών.

Δράση: Μεταρρύθμιση των πολιτικών τιμολόγησης ώστε να επιβραβεύει την ικανοποίηση του πελάτη.

7. Ωστόσο, πρέπει να καταβληθούν ακόμη μεγαλύτερες προσπάθειες, καθώς οι υπηρεσίες εναέριας κυκλοφορίας εξακολουθούν να μην παρέχονται σύμφωνα με τους όρους της Συνθήκης που αφορούν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Η Επιτροπή δεν έχει πράγματι την παραμικρή αμφιβολία ότι η διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας συνίσταται στο μεγαλύτερο ποσοστό της από εμπορικές υπηρεσίες που υπόκεινται στους όρους της Συνθήκης, αν και περιορίζονται από διάφορες ρυθμιστικές ανάγκες που διασφαλίζουν ότι είναι ασφαλείς, διαλειτουργικές, περιβαλλοντικά συμβατές και καλύπτουν τις απαιτήσεις της εθνικής ασφάλειας και άλλες προϋποθέσεις πολιτικής.
8. Για το λόγο αυτό, κάθε φορέας που είναι κατάλληλος και ικανός να παρέχει μια από τις εν λόγω υπηρεσίες σύμφωνα με τις απαραίτητες ρυθμιστικές απαιτήσεις, πρέπει να έχει το δικαίωμα του ανταγωνισμού στην αγορά ή για την αγορά, ανάλογα με το αν η εν λόγω υπηρεσία μπορεί να παρέχεται σε ανταγωνιστική βάση ή όχι.
9. Μια προσεκτικότερη εξέταση των επιμέρους λεπτομερειών οδηγεί αναμφίβολα στο συμπέρασμα ότι οι επικοινωνίες, η αεροναυτιλία, η επιτήρηση, οι αεροναυτικές πληροφορίες και η επεξεργασία των στοιχείων πτήσης θα μπορούσαν να παρέχονται σε ανταγωνιστική βάση. Πολλοί παροχείς υπηρεσιών θα μπορούσαν πράγματι να ανταγωνίζονται μεταξύ τους στην αγορά, χρησιμοποιώντας ίσως διαφορετικές τεχνολογίες, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές θα είναι διαλειτουργικές. Μπορεί αυτός ο «διαχωρισμός» να μην είναι ο πλέον κατάλληλος τρόπος για την παροχή ορισμένων ή όλων αυτών των υπηρεσιών, ωστόσο αυτό πρέπει πρώτα να αποδειχθεί και καμία αξιολογή ανάλυση δεν έχει διενεργηθεί στον εν λόγω τομέα, ούτε καν από

εκείνες τις χώρες που εξετάζουν το ενδεχόμενο ιδιωτικοποίησης των δικών τους παροχέων υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας. Συνεπώς, υπό τις τρέχουσες περιστάσεις μπορεί κάλλιστα να αποδειχθεί ότι τα αποκλειστικά δικαιώματα που εκχωρούνται σε παροχείς υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας δεν πληρούν τους όρους του άρθρου 86 της Συνθήκης.

Δράση: Η Επιτροπή θα εξετάσει την τεχνική και οικονομική σκοπιμότητα του διαχωρισμού των υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας.

10. Όσον αφορά τον έλεγχο της εναέριας κυκλοφορίας, όλοι θα συμφωνήσουν ότι με δεδομένο το σημερινό επίπεδο της τεχνολογίας, αυτός αποτελεί αναμφίβολα φυσικό μονοπώλιο, καθώς μόνο ένας ελεγκτής εναέριας κυκλοφορίας μπορεί να διαχωρίσει όλα τα αεροσκάφη σε ένα δεδομένο τμήμα του εναέριου χώρου. Στην περίπτωση αυτή, όλοι οι κατάλληλοι και ικανοί παροχείς υπηρεσιών πρέπει να έχουν το ίδιο δικαίωμα να παρέχουν την υπηρεσία, υποκείμενοι και πάλι σε κάποιας μορφής εύλογες απαιτήσεις της εθνικής πολιτικής και με την επιφύλαξη της αναγκαιότητας της οικονομικής ρύθμισης αυτών των μονοπωλίων για την πρόληψη της κατάχρησης της δεσπόζουσας θέσης τους και για τη διασφάλιση της παροχής των συμφωνημένων επιπέδων υπηρεσιών σε οικονομικά συμφέρουσες τιμές. Ένα καθεστώς παραχωρήσεων/ειδικών προνομίων περιορισμένης διάρκειας θα μπορούσε να αποτελέσει το μέσο για τη διασφάλιση της τήρησης της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Και σε αυτό το ζήτημα, κανένα κράτος δεν έχει εξετάσει σοβαρά μια τέτοια επιλογή.

Δράση: Υπάρχει ανάγκη οι μονοπωλιακές υπηρεσίες να υπόκεινται σε οικονομική ρύθμιση ώστε να διασφαλίζεται ότι αυτές καλύπτουν τα συμφωνημένα επίπεδα ποιότητας και ποσότητας σε οικονομικά συμφέρουσα τιμή.

11. Υπάρχει πλέον ένθερμη υποστήριξη για την εφαρμογή στον τομέα αυτό μιας διαδικασίας απελευθέρωσης, όπως έχει συμβεί σε όλους σχεδόν τους υπόλοιπους τομείς. Σε περίπτωση που δεν γίνει καμία εκούσια κίνηση από τα κράτη προς την κατεύθυνση αυτή, ενδέχεται επίσης να υπάρξουν εκκλήσεις εκ μέρους των χρηστών και των παροχέων υπηρεσιών προς την Επιτροπή, προκειμένου αυτή να χρησιμοποιήσει νομικά μέσα για τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των αρχών της Συνθήκης, όπως συνέβη πριν από δεκαπέντε χρόνια, στον τομέα των αερομεταφορών.

Δράση: Η Επιτροπή θα εξετάσει κατά πόσον ο τρόπος με τον οποίο παρέχονται επί του παρόντος οι υπηρεσίες εναέριας κυκλοφορίας είναι συμβατός με τους όρους της Συνθήκης που αφορούν τον ανταγωνισμό και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και, σε όσες περιπτώσεις ενδείκνυται, θα προχωρήσει σε σχετικές νομικές ενέργειες προκειμένου να επανορθώσει την οποιαδήποτε παράβαση.