



Αεροπορικές μεταφορές: Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός

Η πρωτοβουλία Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός αποσκοπεί να αυξήσει την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας μειώνοντας τον κατακερματισμό του ευρωπαϊκού εναέριου χώρου. Από τη φύση της, τούτη η υπό εξέλιξη πρωτοβουλία είναι πανευρωπαϊκής μορφής και ανοιχτή στις γειτονικές χώρες.

Νομική βάση

Άρθρο 100 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στόχοι

Η πρωτοβουλία Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός (Single European Sky — SES) ξεκίνησε το 1999 με σκοπό να βελτιώσει τις επιδόσεις του τομέα διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας (ATM^[1]) και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ANS^[2]) μέσω της καλύτερης και πιο ολοκληρωμένης αξιοποίησης του ευρωπαϊκού εναέριου χώρου. Τα ρητά καθορισμένα οφέλη από τον SES θα μπορούσαν να είναι δυνητικά τεράστια: σε σχέση με το 2004, ο SES (μόλις ολοκληρωθεί περί το 2030-2035) θα μπορούσε να τριπλασιάσει το δυναμικό του εναέριου χώρου, να μειώσει κατά το ήμισυ τις δαπάνες που αφορούν την ATM, να δεκαπλασιάσει την ασφάλεια και να μειώσει κατά 10% τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο της αεροπλοΐας^[3].

Επιτεύγματα

Η πρωτοβουλία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού ξεκίνησε για να αντιμετωπιστούν οι καθυστερήσεις που δημιουργήθηκαν από την κατακόρυφη άνοδο της αεροναυτιλίας στην Ευρώπη περί τα τέλη της δεκαετίας του 1990. Ο SES επιδιώκει να περιορίσει τον κατακερματισμό του ευρωπαϊκού εναέριου χώρου (μεταξύ κρατών μελών, στρατιωτικών και μη στρατιωτικών χρήσεων και τεχνολογιών) και, κατά συνέπεια, να αυξήσει τις δυνατότητες και την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας. Από τη φύση της, η πρωτοβουλία είναι πανευρωπαϊκής μορφής και ανοιχτή στις γειτονικές χώρες ως προς την

[1] Η διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας (ATM) εξασφαλίζει την ασφαλή και αποτελεσματική μετακίνηση των αεροσκαφών κατά τη διάρκεια όλων των φάσεων λειτουργίας (συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας, της διαχείρισης του εναέριου χώρου και της διαχείρισης της ροής της εναέριας κυκλοφορίας).

[2] Υπηρεσίες αεροναυτιλίας (ANS) χαρακτηρίζονται όλες οι υπηρεσίες που παρέχονται στην αεροναυτιλία, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας, των υπηρεσιών επικοινωνίας, αεροπλοΐας και επιτήρησης, των μετεωρολογικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών αεροναυτικής ενημέρωσης.

[3] Αυτοί είναι οι «επίσημοι» στόχοι του SES, η προέλευση των οποίων είναι ασαφής.



εφαρμογή της. Στην πράξη, ο SES καλείται να επιτύχει μειωμένους χρόνους πτήσεων (λόγω συντομότερων διαδρομών και μικρότερων καθυστερήσεων) και, συνεπώς, χαμηλότερες δαπάνες πτήσεων και εκπομπές αεροπορικών καυσαερίων. Η πρώτη δέσμη κοινών απαιτήσεων για τη θέσπιση του SES εγκρίθηκε το 2004 (SES I): περιλάμβανε τον [κανονισμό \(ΕΚ\) αριθ. 549/2004](#) για τη χάραξη του πλαισίου για τη δημιουργία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, τον [κανονισμό \(ΕΚ\) αριθ. 550/2004](#) σχετικά με την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας, τον [κανονισμό \(ΕΚ\) αριθ. 551/2004](#) για την οργάνωση και τη χρήση του εναέριου χώρου στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού^[4], και τον [κανονισμό \(ΕΚ\) αριθ. 552/2004](#) σχετικά με τη διαλειτουργικότητα του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαχείρισης της Εναέριας Κυκλοφορίας. Το εν λόγω πλαίσιο τροποποιήθηκε το 2009 (SES II), προκειμένου να συμπεριλάβει μηχανισμούς που θα βασίζονταν στην απόδοση ([κανονισμός \(ΕΚ\) αριθ. 1070/2009](#)). Συμπληρώθηκε επίσης με την επέκταση των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την ασφάλεια στον τομέα της αεροπλοΐας (και τις σχετικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας) στην ATM, στις ANS και στις δραστηριότητες των αερολιμένων^[5]. Παράλληλα, ένας αριθμός κανόνων εφαρμογής και τεχνικών προτύπων έχει εγκριθεί είτε από την Επιτροπή μέσω της διαδικασίας επιτροπολογίας είτε, λιγότερο συχνά, από τον νομοθέτη^[6].

Αυτό το εκτεταμένο ρυθμιστικό πλαίσιο έχει ενισχύσει σημαντικά την αναδιάρθρωση του ευρωπαϊκού εναέριου χώρου και την παροχή υπηρεσιών ANS. Μεταξύ άλλων, έχει οδηγήσει στον διαχωρισμό των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων από την παροχή υπηρεσιών, σε πολύ μεγαλύτερη ευελιξία στη στρατιωτική και μη στρατιωτική χρήση του εναέριου χώρου, στη διαλειτουργικότητα του εξοπλισμού, στην εναρμονισμένη κατηγοριοποίηση του ανώτερου εναέριου χώρου^[7], σε κοινό σύστημα χρέωσης των ANS και σε κοινές απαιτήσεις αδειοδότησης για ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας. Επιπλέον, έχει καθιερώσει τα «βασικά συστατικά στοιχεία» που αποτελούν τη δομή του SES:

- Βάσει του «μηχανισμού επιδόσεων»^[8], έχουν θεσπιστεί δεσμευτικοί στόχοι επιδόσεων σε σημαντικούς τομείς –όπως η ασφάλεια^[9], το περιβάλλον, το δυναμικό, η αποτελεσματικότητα των δαπανών, καθώς και τα κίνητρα– με σκοπό τη βελτίωση της συνολικής αποδοτικότητας της ATM και των ANS. Οι στόχοι επιδόσεων εγκρίνονται από την Επιτροπή μέσω της διαδικασίας επιτροπολογίας^[10]. Ο «φορέας επανεξέτασης των επιδόσεων» που ορίζεται από την Επιτροπή βοηθά στην προετοιμασία των εν λόγω στόχων και επιβλέπει την υλοποίηση του μηχανισμού επιδόσεων.

[4] Από αεροδρόμιο σε αεροδρόμιο, επειδή τα αεροδρόμια χρησιμεύουν ως σημεία εσόδου και εξόδου στον εναέριο χώρο. Αυτό αποτελεί την αποκαλούμενη προσέγγιση «από πύλη σε πύλη».

[5] Στο πλαίσιο του [κανονισμού \(ΕΚ\) αριθ. 1108/2009](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

[6] Όπως ισχύει στην περίπτωση της [οδηγίας 2006/23/ΕΚ](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2006, για κοινοτική άδεια ελεγκτή εναέριας κυκλοφορίας.

[7] Ο εναέριος χώρος κατηγοριοποιείται σύμφωνα με «κατηγορίες» που καθορίζονται από τη Σύμβαση του Σικάγου για τη Διεθνή Πολιτική Αεροπορία, στις οποίες δίνεται ένας ορισμός που κυμαίνεται από την «κατηγορία Α» έως την «κατηγορία G». Οι κανόνες πτήσεως και οι υπηρεσίες που παρέχονται διαφέρουν από τη μία κατηγορία στην άλλη.

[8] Θεσπίστηκε βάσει του [κανονισμού της Επιτροπής \(ΕΚ\) αριθ. 691/2010](#).

[9] Από το 2015 και έπειτα.

[10] Η πρώτη περίοδος αναφοράς για τον μηχανισμό επιδόσεων κάλυψε τα ημερολογιακά έτη 2012 έως 2014. Από το 2015 και έπειτα, κάθε περίοδος αναφοράς καλύπτει πέντε ημερολογιακά έτη.



- Αντικείμενο του «διαχειριστή δικτύου» (επί του παρόντος του Eurocontrol^[11]) είναι η βελτίωση των επιδόσεων του αεροπορικού δικτύου της ΕΕ. Αυτό αφορά τις λειτουργίες του δικτύου, οι οποίες πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά τρόπο συγκεντρωτικό, όπως ισχύει με τον σχεδιασμό του ευρωπαϊκού δικτύου διαδρομών, τη διαχείριση των ροών εναέριας κυκλοφορίας (ATFM) και τον συντονισμό ραδιοσυχνοτήτων που χρησιμοποιούνται από τη γενική εναέρια κυκλοφορία.
- Τα «λειτουργικά τμήματα εναέριου χώρου» (FAB) προορίζονται να επιλύσουν το πρόβλημα του κατακερματισμού του ευρωπαϊκού εναέριου χώρου μέσω της αναδιάρθρωσής του με γνώμονα τις κυκλοφοριακές ροές μάλλον παρά τα εθνικά σύνορα. Τούτο αναμένεται να επιτρέψει ενισχυμένη συνεργασία (δηλ. καλύτερη διαχείριση του εναέριου χώρου, βελτιστοποίηση του δικτύου διαδρομών και επίτευξη οικονομιών κλίμακας μέσω της ενοποίησης των υπηρεσιών) ή ακόμη και συγχωνεύσεις μεταξύ παρόχων υπηρεσιών ανεξαρτήτως εθνικών συνόρων, μειώνοντας με τον τρόπο αυτό τις δαπάνες των ANS. Για κάθε FAB, τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη οφείλουν να καθορίσουν από κοινού έναν ή περισσότερους παρόχους υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας (ATS)^[12]. Μέχρι τώρα, έχουν συμφωνηθεί εννέα FAB που καλύπτουν 31 χώρες^[13].
- Η κοινή επιχείρηση SESAR (ερευνητικό σχέδιο διαχείρισης αερομεταφορών του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού), η οποία ιδρύθηκε το 2007, διαχειρίζεται την τεχνολογική και βιομηχανική διάσταση του SES, δηλ. την ανάπτυξη και εξέλιξη του νέου ευρωπαϊκού συστήματος ATM. Το συνολικό εκτιμώμενο κόστος της φάσης ανάπτυξης του προγράμματος SESAR (για την περίοδο 2008-2024) είναι 3,7 δισεκατομμύρια ευρώ, τα οποία θα κατανεμηθούν εξίσου μεταξύ της ΕΕ, του Eurocontrol και του κλάδου. Η φάση εφαρμογής (δηλ. η μεγάλης κλίμακας εγκατάσταση του νέου συστήματος μεταξύ 2015 και 2035) ενδέχεται να απαιτήσει περί τα 30 δισεκατομμύρια ευρώ, τα οποία θα καλυφθούν από τον αεροπορικό τομέα (90%) και την ΕΕ (10%).

Συνεπώς, παρά τις ετήσιες διακυμάνσεις, φαίνεται ότι η αποτελεσματικότητα της ATM στην Ευρώπη βελτιώνεται. Ο μέσος όρος των καθυστερήσεων ATFM κατά τις διαδρομές μειώθηκε από τα 1,43 λεπτά ανά πτήση το 2008, στα 0,86 λεπτά το 2016 (με τρέχοντα στόχο επιδόσεων τα 0,5 λεπτά καθυστέρησης ανά πτήση). Οι μέσες καθυστερήσεις ATFM κατά τις αφίξεις στο αεροδρόμιο παρουσίασαν αντίστοιχη

[11]Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια της Αεροναυτιλίας (Eurocontrol) είναι μια πανευρωπαϊκή διακυβερνητική οργάνωση στρατιωτικού και μη στρατιωτικού χαρακτήρα, η οποία δημιουργήθηκε το 1963 με σκοπό τη διατήρηση της ασφάλειας στον τομέα της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας. Ο Eurocontrol αποτελείται από 41 συμβαλλόμενα κράτη. Υπάρχει μια συμφωνία συνεργασίας μεταξύ του Eurocontrol και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή του SES. Το 2011 η Επιτροπή όρισε τον Eurocontrol πρώτο «διαχειριστή δικτύου» του SES έως το τέλος του 2019. Ο Eurocontrol ορίστηκε επίσης πρώτος «φορέας επανεξέτασης των επιδόσεων» του SES για την περίοδο 2010-2016.

[12]Ως «υπηρεσίες εναέριας κυκλοφορίας» (ATS) νοούνται οι διάφορες υπηρεσίες πληροφοριών πτήσης, οι υπηρεσίες προειδοποίησης, οι υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα εναέριας κυκλοφορίας, καθώς και οι υπηρεσίες ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας.

[13]Όλα τα κράτη μέλη, μαζί με τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, τη Νορβηγία, την Ελβετία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Όμως τα εν λόγω FAB (τα οποία θεσπίζονται με αμοιβαίες συμφωνίες μεταξύ κρατών σύμφωνα με μια προσέγγιση τύπου «bottom-up», δηλαδή κατευθυνόμενη προς τα επάνω), εξακολουθούν να καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από τα εθνικά σύνορα και να μην αντιστοιχούν υποχρεωτικά στις ροές εναέριας κυκλοφορίας.



τάση και μειώθηκαν από περίπου 1 λεπτό ανά πτήση το 2008 σε 0,75 λεπτά το 2016. Παρομοίως, η μέση οριζόντια άμεση επέκταση της διαδρομής^[14] (σύμφωνα με το τελευταίο κατατεθειμένο σχέδιο πτήσης) φαίνεται να σημειώνει πτωτικές τάσεις, πέφτοντας από 5,03% το 2009 σε 4,82% το 2016 (δηλ. οι διαδρομές είναι κατά μέσο όρο 4,82% μεγαλύτερες σε σχέση με τη «συντομότερη διαδρομή»), με τον τρέχοντα στόχο επιδόσεων να έχει οριστεί στο 4,1%. Η αποτελεσματικότητα των δαπανών έχει επίσης βελτιωθεί: παρά τη χαμηλότερη ζήτηση κίνησης από αυτήν που είχε προβλεφθεί και την αντίστοιχη πτώση των εσόδων, το κόστος μονάδας κατά τη διαδρομή ανά μονάδα υπηρεσίας (σε πραγματικές τιμές) μειώθηκε κατά 16,7% στον χώρο του SES μεταξύ 2009 και 2014^[15].

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι βελτιώσεις αυτές μπορούν να εξηγηθούν εν μέρει από τη μάλλον «χαμηλή» κυκλοφορία λόγω της οικονομικής κρίσης (τα επίπεδα κυκλοφορίας του 2016 ήταν σχεδόν αντίστοιχα με εκείνα που είχαν καταγραφεί το 2008). Παρόλο που, από τα μέσα του 2013, η κυκλοφορία αυξάνεται εκ νέου, οι τρέχουσες τάσεις μάλλον δεν θα είναι αρκετές για την επίτευξη των (πολύ φιλόδοξων) στόχων του SES^[16]. Μάλιστα, παρά την πρόοδο που σημειώθηκε τα τελευταία 10 χρόνια, ο ευρωπαϊκός εναέριος χώρος εξακολουθεί να απέχει πολύ από την πλήρη ολοκλήρωσή του. Η πρωτοβουλία SES (η οποία σε κάθε περίπτωση δεν αναμένεται να έχει περατωθεί πριν από το 2030-2035) αντιμετωπίζει δυσχέρειες και αντιστάσεις, κυρίως λόγω του τεράστιου εύρους της. Τον Ιούνιο του 2013, η Επιτροπή πρότεινε νέα δέσμη κανόνων για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα αποτελεσματικότητας και απόδοσης, και να διορθωθεί το σημερινό ανεπαρκές θεσμικό πλαίσιο. Οι προτάσεις αυτές βρίσκονται ακόμη υπό συζήτηση^[17].

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Κοινοβούλιο κατέβαλλε και συνεχίζει να καταβάλλει προσπάθειες για την άρση των εμποδίων στην υλοποίηση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, υιοθετώντας μια ρεαλιστική προσέγγιση. Στο πλαίσιο αυτό, πάντα τόνιζε με έμφαση και με επιτυχία την ανάγκη μιας στενής συνεργασίας μεταξύ στρατιωτικού και πολιτικού τομέα, στο πλαίσιο της ευέλικτης χρήσης του εναέριου χώρου, ακόμη και όταν τα κράτη μέλη ήταν απρόθυμα να ασχοληθούν με το θέμα. Το Κοινοβούλιο πρότεινε επίσης τη δημιουργία συμβουλευτικού φορέα του κλάδου, προκειμένου να δοθεί στους ενδιαφερόμενους φορείς η δυνατότητα να παρέχουν συμβουλές στην Επιτροπή επί τεχνικών ζητημάτων όσον αφορά τον SES. Επιπροσθέτως, το Κοινοβούλιο τόνιζε πάντα τον κρίσιμο ρόλο που έχει ανατεθεί στον Eurocontrol όσον αφορά την υλοποίηση του SES, καθώς και την ανάγκη να ενισχυθεί η συνεργασία με τις γειτονικές χώρες, ώστε να επεκταθεί η πρωτοβουλία πέραν των συνόρων της ΕΕ.

[14]Πρόκειται για τη διαφορά μεταξύ της πραγματικής διαδρομής κατά τη διάρκεια της πτήσης (μεταξύ περιοχής αερολιμένα αναχώρησης και περιοχής αερολιμένα άφιξης, υπολογιζόμενης βάσει ακτίνας 30 ναυτικών μιλίων γύρω από το αεροδρόμιο) και της συντομότερης διαδρομής. Αυτή η απόσταση θεωρείται «πρόσθετη πτήση».

[15]Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι το κόστος ανά μονάδα υπηρεσίας για το 2009 ήταν ιδιαίτερα υψηλό. (Το κόστος ανά μονάδα υπηρεσίας χρησιμοποιείται για τον καθορισμό των τελών που πληρώνουν οι αεροπορικές εταιρείες για τις υπηρεσίες ATM).

[16]Για παράδειγμα, ο τρέχων στόχος οικονομικής αποδοτικότητας θα πρέπει να οδηγήσει σε περαιτέρω μείωση κατά 15,5% του μοναδιαίου κόστους ανά μονάδα υπηρεσίας μεταξύ 2015 και 2019.

[17]Βλ. τη θέση του Κοινοβουλίου σε πρώτη ανάγνωση της 12ης Μαρτίου 2014 ([EE C 378 της 9.11.2017, σ. 546](#)) και την έκθεση της Επιτροπής της 16ης Δεκεμβρίου 2015 (COM(2015)0663).



Δεδομένου ότι οι κυριότεροι στόχοι του SES δεν έχουν επιτευχθεί ακόμη, το Κοινοβούλιο καλεί σήμερα την Επιτροπή να μεταβάλει την προσέγγισή της από κατευθυνόμενη προς τα επάνω («bottom-up») σε κατευθυνόμενη προς τα κάτω («top-down»), προκειμένου να κάμψει τις υφιστάμενες επιφυλάξεις και να επιταχύνει την υλοποίηση της πρωτοβουλίας, κυρίως σε σχέση με το πρόγραμμα SESAR και τα λειτουργικά τμήματα εναέριου χώρου.

Στις μείζονες αποφάσεις που έχει λάβει το Κοινοβούλιο στον τομέα αυτό περιλαμβάνονται:

- το νομοθετικό του ψήφισμα της 29ης Ιανουαρίου 2004 σχετικά με το εγκριθέν από την επιτροπή συνδιαλλαγής κοινό σχέδιο κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τη χάραξη του πλαισίου για τη δημιουργία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού^[18]
- το νομοθετικό του ψήφισμα της 25ης Μαρτίου 2009 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 549/2004, (ΕΚ) αριθ. 550/2004, (ΕΚ) αριθ. 551/2004 και (ΕΚ) αριθ. 552/2004 για τη βελτίωση των επιδόσεων και της βιωσιμότητας του ευρωπαϊκού συστήματος πολιτικής αεροπορίας^[19]
- το ψήφισμά του, της 23ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό^[20]
- το νομοθετικό του ψήφισμα της 12ης Μαρτίου 2014 σχετικά με την πρόταση κανονισμού για την υλοποίηση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού (αναδιατύπωση)^[21]: στις 24 Σεπτεμβρίου 2019, η Επιτροπή Μεταφορών και Τουρισμού (TRAN) του ΕΚ αποφάσισε την έναρξη διαπραγματεύσεων επί αυτού του φακέλου μετά την πρώτη ανάγνωση της πρότασης στο Κοινοβούλιο.

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

[18] [EE C 96 E της 21.4.2004, σ. 100.](#)

[19] [EE C 117 E της 6.5.2010, σ. 234.](#)

[20] [EE C 68 E της 7.3.2014, σ. 15.](#)

[21] [EE C 378 της 9.11.2017, σ. 546.](#)

