

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea modificată de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind punerea în aplicare a Cerului unic european (reformare)**

[COM(2020) 579]

și

**propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) 2018/1139 în ceea ce privește capacitatea Agenției Uniunii Europene pentru Siguranță a Aviației de a acționa în calitate de organism de evaluare a performanței în cadrul Cerului unic european**

[COM(2020) 577]

(2021/C 56/07)

Raportor general: **Dumitru FORNEA**

Sesizare	Consiliul Uniunii Europene, 26-27.10.2020 Parlamentul European, 22.10.2020
Temei juridic	Articolul 100 alineatul (2) și articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională
Decizia Biroului	28.10.2020
Data adoptării în sesiunea plenară	2.12.2020
Sesiunea plenară nr.	556
Rezultatul votului (voturi pentru/ voturi împotriva/abțineri)	198/21/34

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European apreciază eforturile Comisiei Europene, ale Parlamentului European și ale instituțiilor specializate ale UE de a găsi noi soluții juridice și administrative care să asigure dezvoltarea durabilă a sistemului de transport aerian în beneficiul tuturor cetățenilor, al utilizatorilor spațiului aerian și al mediului. Suntem cu toții de acord că este necesar să se garanteze siguranța traficului aerian, să se îmbunătățească performanța generală, scalabilitatea și reziliența managementului traficului aerian și a serviciilor de navigație aeriană (ATM/ANS) și, de asemenea, să sprijinim obiectivul Cerului unic european (SES) pentru o rețea paneuropeană coerentă și servicii ATM/ANS care, în mod progresiv, să fie integrate și modernizate din punct de vedere tehnologic.

1.2. Numeroase părți interesate au salutat, în general, propunerea de reformare modificată a Comisiei Europene privind Cerul unic european (SES); reformarea se consideră a fi necesară pentru atingerea obiectivelor stabilite de Comisie, și anume: reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub>, întâzieri mai mici pe teren (aeroporturi) și creșterea eficienței din punctul de vedere al costurilor în furnizarea de servicii ATM. Aceste obiective sunt sprijinite, de asemenea, de alte rapoarte, cum ar fi raportul din 2019 al Grupului de înțelepți privind viitorul cer unic european<sup>(1)</sup>.

1.3. Propunerea prezentată de reformare modificată privind Cerul unic european este un cadru de reglementare actualizat care încearcă să realizeze obiectivele inițiale ale SES privind reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub>, reducând întârzierile și îmbunătățind eficiența furnizării de servicii ATM din punctul de vedere al costurilor. Cu toate acestea, chiar dacă propunerea Comisiei reprezintă o îmbunătățire față de regulamentul existent, nu este clar dacă proiectul este suficient pentru realizarea obiectivelor inițiale ale SES. Prin urmare, sugerăm inițierea unei discuții pentru a clarifica ambiția noului regulament privind SES.

<sup>(1)</sup> <https://www.sesarju.eu/node/3330>

1.4. Trebuie clarificată funcția de administrator de rețea. În special, sunt necesare clarificări privind domeniul de aplicare general și impactul său asupra planificării companiilor aeriene, a gestionării capacității, a configurării spațiului aerian, a mediului și a stabilirii de priorități în ceea ce privește cererile.

1.5. Toate părțile interesate din sectorul aviației ar trebui să fie implicate în luarea de decizii majore. Principiul consultării semnificative trebuie să facă parte din propunerea de cadru.

1.6. Există preocupări legate de faptul că această propunere este prea ambițioasă și, prin urmare, măsurile de mediu ar trebui să fie analizate în continuare și extinse în afara cadrului acestei propuneri. O astfel de politică suplimentară ar trebui să ia în considerare toate măsurile de durabilitate relevante din domeniul aviației, inclusiv introducerea și integrarea combustibililor de aviație derivați din surse regenerabile (*sustainable aviation fuels* – SAF). În cadrul acestor dezbateri, ar trebui evaluată eficacitatea modulării tarifelor în vederea stimulării unei conduite ecologice a companiilor aeriene.

1.7. Deși recunoaște că sectorul ATM poate contribui la reducerea globală a emisiilor de CO<sub>2</sub>, utilizarea eficientă a tehnologiei într-un mod sustenabil poate reduce emisiile de CO<sub>2</sub> din sectorul aviației. Această abordare ar trebui luată în considerare ca mijloc de a reduce și mai mult amprenta de carbon a sectorului aviației. Este recunoscut faptul că tehnologiile precum combustibilii de aviație derivați din surse regenerabile (SAF) pot reduce semnificativ emisiile de CO<sub>2</sub> – considerabil mai mult decât ceea ce se poate obține prin această propunere.

1.8. Propunerea nu are în vedere impactul dramatic al pandemiei de COVID-19 asupra sectorului aviatic. În mod concret, faptul că propunerea încurajează schimbări structurale poate crește gradul de fragmentare și spori complexitatea într-o perioadă în care sectorul are nevoie de stabilitate pentru a se redresa. Prin urmare, sunt necesare analize și discuții suplimentare pentru a se ține seama în mod corespunzător de impactul social și economic al pandemiei de COVID-19, atât în ce îi privește pe lucrătorii din sector, cât și pe utilizatorii serviciilor. În plus, scopul propunerii de a îmbunătăți capacitatea sectorului ATM a devenit mai puțin relevant, deoarece traficul a scăzut dramatic din momentul în care s-a declanșat pandemia de COVID-19. Estimările actuale ale Eurocontrol arată că probabil în 2024 se va reveni la volume ale traficului comparabile cu cele din 2019<sup>(?)</sup>.

1.9. În ceea ce privește sistemul de performanță, o abordare descendentă a AESA cu privire la evaluarea performanței ar trebui să ia în considerare condițiile locale. Un proces de dialog social structurat în jurul performanței trebuie să ia în considerare condițiile și factorii locali.

1.10. Trebuie asigurată independența unei noi autorități de reglementare în domeniul economic și menținută o delimitare clară între reglementarea și aplicarea serviciilor. În consecință, sistemul de performanță ar trebui modificat după cum urmează:

- Domeniile-cheie de performanță în ce privește siguranța ar trebui elaborate la același nivel cu celelalte domenii-cheie de performanță, aplicându-se obiective și indicatori metrici.
- La nivel local, ar trebui introduse mecanisme obligatorii de consultare pentru a asigura participarea adecvată a reprezentanților personalului la adoptarea planurilor locale de performanță.
- Interdependența dintre diferitele domenii-cheie de performanță trebuie recunoscută și atenuată în mod corespunzător.

1.11. Prin separarea, din punct de vedere structural, a autorităților naționale de supraveghere (ANS) de autoritățile naționale competente (ANC) se evită conflictele de interese semnificative care ar putea avea un impact asupra eficienței și rentabilității sectorului, a vieții lucrătorilor și a siguranței în acest sector. ANS și ANC trebuie să acționeze independent de orice presiune industrială, economică, socială sau politică și, prin urmare, în conformitate cu normele din statele membre, ele ar trebui să rămână în domeniul de competență al sectorului public. Normele privind selectarea personalului ANS și al ANC nu ar trebui să contravină procedurilor de selecție obișnuite pentru funcționarii publici ai statelor membre.

1.12. Blocurile funcționale de spațiu aerian (*functional airspace blocks* – FAB), pe care această propunere urmărește să le elimine, au contribuit la crearea unei culturi comune în rândul tuturor partenerilor sociali și au facilitat o mai bună performanță.

---

(?) Eurocontrol, Market Update [10 noiembrie 2020]. Conform prezentării dlui Eamonn Brennan at <https://www.youtube.com/watch?v=-VSQe97wDmc>

1.13. În ceea ce privește furnizarea serviciilor de sprijin (CNS, AIS, MET), ne îngrijorează faptul că intenția propunerii este aliniată cu propunerile anterioare, SES1 și SES2, de a privatiza și de a fragmenta sectorul, ambele elemente fiind contestate între propunerea inițială a Comisiei și adoptarea diferitelor texte. Deși s-a ajuns la un compromis în procesul SES2, abordarea actuală nu este echilibrată, favorizând separarea serviciilor auxiliare de principiile care guvernează piața. Propunerea ar trebui să aibă în vedere o viziune echilibrată, care să țină seama de consecințele socioeconomice negative ale unei astfel de abordări, de obiectivul de a crea un serviciu eficient și eficace, precum și de lipsa voinței politice exprimate în propunerile anterioare privind SES.

1.14. Pe durata procedurii legislative, se recomandă să se acorde atenția cuvenită anumitor aspecte ale propunerii, în special cu privire la orice propunere de separare sau de liberalizare a serviciilor. Este recunoscut faptul că acești factori au potențialul de a avea un impact negativ asupra lucrătorilor și partenerilor sociali, care ar trebui, prin urmare, să fie implicați în acest proces.

## 2. Context și observații generale

### 2.1. Obiectivul urmărit de Comisia Europeană prin adoptarea acestui pachet legislativ

Comisia urmărește să îmbunătățească eficiența generală a modului în care este organizat și gestionat spațiul aerian european prin reformarea monopolului furnizorilor de servicii de trafic aerian. Pachetul este îndelung așteptat, iar legislația SES nu a fost actualizată de mai mult de 10 ani. S-au luat în considerare modificările survenite în evoluția managementului traficului aerian, iar rețeaua europeană de management al traficului aerian trebuie să fie reformată pentru a face față atât creșterii susținute a traficului aerian din ultimul deceniu, cât și unor variații neprevăzute semnificative de trafic, cum ar fi cele cauzate de actuala pandemie de COVID-19. Pentru aceasta sunt necesare schimbări care să permită desfășurarea operațiunilor în condiții de maximă siguranță, rentabilitate și eficiență a zborurilor, cu respectarea principiilor ecologice, precum și măsuri care contribuie la reducerea emisiilor generate de sectorul aviației, în conformitate cu obiectivele Pactului verde european. Aceasta presupune continuarea defragmentării spațiului aerian european, reducerea întârzierilor, creșterea standardelor de siguranță și sporirea eficienței zborurilor, pentru a reduce amprenta de mediu a sectorului aviației, precum și reglementarea taxelor legate de furnizarea cu caracter monopolist a serviciilor.

Eficiența rutelor aeriene poate fi sporită prin adoptarea unor soluții noi bazate pe tehnologiile digitale. Această măsură poate fi pusă în aplicare prin cooperare și prin consolidarea încrederii între națiunile Uniunii Europene și între părțile interesate din sector.

### 2.2. Licența socială de funcționare și relația cu societatea civilă organizată

2.2.1. Propunerea SES2+ este, în parte, o reformulare a unei propuneri anterioare SES2+, cu privire la care discuțiile au stagnat din cauza unui dezacord bilateral între două state membre. Având în vedere similitudinea conținutului cu propunerile anterioare referitoare la SES care nu au fost încununate de succes, este încă posibil să nu se ajungă la un consens politic. De regulă, preocupările statelor membre au inclus preocupări de ordin politic, preocupări legate de suveranitate, de factori socioeconomi, de liberalizarea spațiului aerian național și de privatizarea forțată. În cursul procedurii legislative, se recomandă să se acorde atenția cuvenită acestor preocupări.

2.2.2. Comisia Europeană susține că aspectele sociale au fost luate în considerare în evaluarea impactului din 2013 privind propunerea inițială SES2+. Există un studiu în curs de desfășurare privind condițiile de lucru ale ofițerilor de control al traficului aerian (CTA) și ale personalului responsabil cu siguranța dispozitivelor electronice pentru administrarea traficului aerian, care va fi luat în considerare în procesul de elaborare a legislației secundare odată ce propunerea SES va fi adoptată. Cu toate acestea, contextul social a evoluat considerabil de atunci. Studiul privind condițiile de lucru ale ofițerilor de control al traficului aerian și ale personalului responsabil cu siguranța dispozitivelor electronice pentru administrarea traficului aerian se concentrează în principal pe situația actuală, iar reacțiile partenerilor sociali cu privire la scenariile viitoare nu sunt pozitive.

2.2.3. Mai multe aspecte semnalate în observațiile formulate de părțile interesate în discuțiile anterioare nu au fost luate în considerare. Acestea includ o serie de mese rotunde, care au avut ca rezultat declarația la nivel înalt privind Cerul digital european, și instrumentele de consultare existente, cum ar fi dialogul social sectorial în domeniul ATM, Grupul de înțelepți și Grupul de experți pentru dimensiunea umană a SES. Având în vedere acest lucru, rămân multe preocupări socioeconomice nesoluționate, inclusiv punerea în aplicare a noilor tehnologii și o inițiativă a partenerilor sociali în domeniul ATM de a elabora o foaie de parcurs socială și umană pentru SES.

2.2.4. Principalele părți interesate din domeniul aviației sprijină cooperarea continuă dintre statele membre, furnizorii de servicii de navigație aeriană și administratorul rețelei. Activitatea inițiativei SES sprijină o astfel de implicare transfrontalieră și ar trebui să continue să dezvolte mijloace prin care siguranța operațională, eficiența și rentabilitatea pot fi îmbunătățite, inclusiv prin accesul la programele de formare a personalului de care depinde realizarea „Cerului unic european”.

2.2.5. Organizarea de ședințe de lucru mai frecvente ale administrațiilor traficului aerian militar din statele membre și un dialog permanent între administrațiile traficului aerian militar și cele ale traficului aerian civil pot avea ca rezultat rute aeriene mai eficiente, atât din punct de vedere economic, cât mai ales din perspectivă ecologică și din cea a beneficiilor pentru pasageri/consumatori.

2.2.6. Stabilirea performanței de mediu va trebui să fie determinată mai degrabă de parametri concreți decât de costul în sine. Este necesară o reformă pentru a consolida importanța ecologizării zborurilor și, prin urmare, a serviciului care urmează să fie oferit de furnizorul de servicii de navigație aeriană (ANSP) și de administratorul de rețea, precum și a utilizării optime a rețelei de către utilizatorii spațiului aerian.

### 2.3. *Includerea impactului pandemiei de COVID-19*

2.3.1. Trebuie remarcat că sectorul aviatic a avut cel mai mult de suferit de pe urma prăbușirii economiei ca urmare a crizei provocate de COVID-19. Estimările internaționale prevăd revenirea la volumele de trafic din 2019 cel mai devreme în anul 2024, cu condiția introducerii cu succes a unui vaccin anti-COVID-19 în prima jumătate a anului 2021. Având în vedere presiunea din ce în ce mai mare exercitată asupra sectorului de a reveni la o normalitate a operațiunilor, într-o formă sau alta, impactul acestei propuneri trebuie înțeles pe deplin, având în vedere modificările structurale semnificative pe care le propune pentru sectorul european al traficului aerian. Propunerea nu ar trebui să împiedice capacitatea ATM sau a altor sectoare ale aviației de a reincepte operațiunile normale.

2.3.2. Se constată că propunerea nu este adaptată în lumina crizei provocate de COVID-19, care evidențiază preocuparea exprimată că propunerea nu ține cont de factorii care afectează sectorul aviației în lumea post-COVID-19. Se pare că toate evaluările impactului în cazul propunerii au fost efectuate înainte de COVID-19 și, prin urmare, nu mai sunt relevante.

2.3.3. Criza provocată de COVID-19 a avut un efect dramatic asupra forței de muncă din sectorul aviației, în care în Europa și-au pierdut deja locul de muncă zeci de mii de lucrători. „Funcțiile auxiliare” ale sectorului ATM, cum ar fi CNS, AIS și MET, ar putea avea consecințe sociale negative suplimentare din cauza eforturilor de a separa serviciile din această propunere, un fapt ce trebuie recunoscut, iar propunerea ar trebui să țină seama de impactul socioeconomic al pandemiei asupra acestor lucrători și de volatilitatea sectorului în contextul actual.

2.3.4. Având în vedere că viitorul sectorului rămâne incert, este dificil să se elaboreze o legislație care să ofere o soluție eficientă la preocupările abordate de scopul propunerii. În plus, impactul social și cel economic al crizei nu sunt încă pe deplin clare și este prematur să se facă evaluări sau să se tragă concluzii pe baza proiecțiilor actuale, care evoluează rapid pe parcursul pandemiei.

### 2.4. *Aplicarea principiilor pieței*

2.4.1. Comisia solicită soliditate financiară, dar furnizorii de servicii de navigație aeriană (ANSP) ar putea percepe noua arhitectură instituțională propusă ca fiind destul de birocratică, cu noi costuri introduse care nu sunt neapărat legate de activitatea operativă. Un alt aspect care poate ridica semne de întrebare este organismul de apel, care, în formatul propus, ar putea să nu fie total independent de Organismul de evaluare a performanței (PRB), chiar dacă intenția Comisiei în acest sens este foarte clară, și anume crearea unui organism care să poată soluționa cauze prin intermediul unei proceduri extrajudiciare, nu numai la Curtea Europeană de Justiție.

2.4.2. Spre deosebire de alte sectoare ale industriei, sectorul ATM trebuie să rămână la un nivel ridicat de capacitate operațională, indiferent de cererea de trafic aerian comercial. Sectorul și forța de muncă din acest sector au continuat să funcționeze indiferent de pandemie și au furnizat serviciile necesare traficului esențial, cum ar fi transportul aerian de marfă, zborurile medicale și cele militare.

2.4.3. Din punct de vedere socioeconomic, există preocuparea că aplicarea principiilor de piață serviciilor de aerodrom pentru traficul aerian ar putea duce la instabilitate pe piața forței de muncă și la reducerea standardelor de muncă în acest sector, în detrimentul forței de muncă și al întregii comunități. Acest fapt ar împiedica atingerea obiectivului de sporire a eficienței operaționale și, prin urmare, este puțin probabil să diminueze costul serviciilor. De asemenea, ar putea reduce numărul de aerodromuri unde sunt furnizate ATS și ar avea un impact direct asupra siguranței la astfel de aerodromuri.

2.4.4. De regulă, în sectorul ATM există un nivel ridicat de nemulțumire din cauza încercărilor anterioare de liberalizare a sectorului. Într-adevăr, o mare parte din neliniști s-au concentrat în special asupra propunerilor anterioare privind SES. Este posibil ca această propunere, în forma sa actuală, să ducă la noi manifestări de nemulțumire socială și la conflicte de muncă, având în vedere obiectivul său de a obține o mai mare liberalizare a sectorului și de a deschide mai mult către privatizare și fragmentare sectorul ATM, în special în așa-numitele „funcții auxiliare”.

2.5. *Separarea autorității de supraveghere și furnizarea de servicii*

În conformitate cu Regulamentul SES1, există o separare obligatorie între rolul de supraveghere și cel de furnizare de servicii, cel puțin la nivel funcțional. Ar trebui să se ia în considerare această modificare în SES2+, deoarece experiența acumulată prin intermediul proceselor de separare funcțională a demonstrat că performanța poate fi menținută la același nivel și dacă sectorul serviciilor este separat din punct de vedere structural. De asemenea, în acest context, ar fi binevenită o mai mare claritate în ceea ce privește domeniul de aplicare general al propunerii.

Bruxelles, 2 decembrie 2020.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Christa SCHWENG

---

## ANEXĂ

Următoarele puncte ale proiectului de aviz au fost modificate în urma adoptării în sesiunea plenară a amendamentelor corespunzătoare, însă au întrunit mai mult de o pătrime din voturile exprimate [cf articolul 54 alineatul (4) din Regulamentul de procedură]:

**(a) Punctul 1.14**

1.14. *Ar trebui să se efectueze o evaluare a impactului social cu privire la anumite*~~Pe durata procedurii legislative, se recomandă să se acorde atenția cuvenită anumitor aspecte ale propunerii, în special cu privire la orice propunere de separare sau de liberalizare a serviciilor. Este recunoscut faptul că acești factori au potențialul de a avea un impact negativ asupra lucrătorilor și partenerilor sociali, care ar trebui, prin urmare, să fie implicați în acest proces.~~

**Rezultatul votului asupra amendamentului:**

Voturi pentru: 119

Voturi împotriva: 104

Abțineri: 26

**(b) Punctul 2.2.1**

2.2.1. *Propunerea SES2+ este, în parte, o reformulare a unei propuneri anterioare SES2+, cu privire la care discuțiile au stagnat din cauza unui dezacord bilateral între două state membre. Având în vedere similitudinea conținutului cu propunerile anterioare referitoare la SES care nu au fost încununete de succes, este încă posibil să nu se ajungă la un consens politic. De regulă, preocupările statelor membre au inclus preocupări de ordin politic, preocupări legate de suveranitate, de factori socioeconomici, de liberalizarea spațiului aerian național și de privatizarea forțată. O serie de evaluări detaliate ale impactului ar contribui la identificarea și diminuarea acestor teme. În cursul procedurii legislative, se recomandă să se acorde atenția cuvenită acestor preocupări.*

**Rezultatul votului asupra amendamentului:**

Voturi pentru: 113

Voturi împotriva: 113

Abțineri: 23

În conformitate cu articolul 61 din Regulamentul de procedură, întrucât votul este egal (număr egal de voturi pentru și împotriva), președintele a avut votul decisiv în favoarea amendamentului.

---