COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.9.2024
COM(2024) 430 final

2013/0186 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil sur l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

2013/0186 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil sur l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. CONTEXTE

Date de la transmission de la proposition au Parlement européen et au Conseil [document COM(2013) 0410 final – 2013/0186 COD]:	11 juin 2013.
Date de l'avis du Comité économique et social européen:	11 décembre 2013 (proposition initiale) et 2 décembre 2020 (proposition modifiée).
Date de la position du Parlement européen en première lecture:	12 mars 2014.
Date de transmission de la proposition modifiée:	22 septembre 2020.
Date de l'adoption de la position du Conseil:	26 septembre 2024.

2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La proposition vise à réformer le cadre juridique applicable au ciel unique européen afin de rendre globalement plus efficientes la réglementation, l'organisation et la gestion de l'espace aérien européen et de la fourniture de services de navigation aérienne. Elle vise également à aligner le règlement concerné sur le règlement (UE) 2018/1139 (règlement AESA), en particulier pour résoudre les problèmes de chevauchement.

3. OBSERVATIONS SUR LA POSITION DU CONSEIL

La position du Conseil adoptée en première lecture rend pleinement compte de l'accord politique intervenu entre le Parlement européen et le Conseil le 5 mars 2024. La Commission accepte l'accord global. Les principaux points de cet accord sont les suivants:

- Les autorités nationales de surveillance (ANS) doivent être indépendantes, notamment sur le plan décisionnel, des prestataires de services de navigation aérienne (PSNA). Dans le cas où elles ne sont pas juridiquement distinctes de ces prestataires, mais seulement dissociées d'un point de vue fonctionnel, les États

membres doivent informer la Commission des mesures prises pour satisfaire aux exigences d'indépendance. Les ANS peuvent être associées à une autorité nationale compétente, à condition que leurs décisions soient prises de manière indépendante. Les États membres doivent garantir que le personnel se conforme à certaines exigences d'indépendance. Ces dispositions, bien que moins ambitieuses que celles proposées par la Commission, permettent néanmoins de renforcer les exigences par rapport à la situation actuelle.

- Il existe un certificat unique pour les prestataires de services de navigation aérienne, qui couvre à la fois les exigences de sécurité et les exigences économiques nécessaires à la certification. Les autorités nationales compétentes sont chargées de la délivrance et de la supervision du certificat. Les ANS doivent transmettre à l'autorité nationale compétente leur évaluation du respect des exigences économiques nécessaires à la certification des prestataires de services de navigation aérienne. Les États membres peuvent décider de confier cette évaluation à l'autorité nationale compétente. Sous réserve des conditions prévues par le règlement AESA existant, les États membres peuvent autoriser la fourniture par l'armée des services de navigation aérienne, sans certification, lorsque l'armée fournit ces services principalement pour le trafic militaire. Ces dispositions maintiennent donc les exigences actuelles en matière de certification, tout en prévoyant la possibilité d'un rôle plus important pour les ANS.
- Les prestataires de services de la circulation aérienne désignés doivent se conformer aux exigences du règlement AESA en ce qui concerne la certification. En plus de cela, ils doivent également respecter les exigences nationales en matière de sécurité et de défense, ainsi que les exigences relatives au principal établissement, à la propriété et au contrôle, qui s'alignent sur les exigences relatives aux procédures de passation de marchés en vue de la fourniture d'autres services de navigation aérienne. La désignation des prestataires de services de la circulation aérienne ne peut pas être soumise à des conditions qui entraîneraient une restriction à la libre prestation des services ou à la liberté d'établissement qui n'est pas justifiée par un objectif légitime d'intérêt général et n'est pas proportionnée à cet objectif. Ces dispositions reflètent les règles du traité et la jurisprudence y afférente. En outre, les États membres doivent évaluer périodiquement les droits et obligations des prestataires de services de la circulation aérienne et la manière dont ils se conforment aux obligations qui, bien que moins ambitieuses que celles proposées par la Commission, permettent néanmoins de renforcer les exigences en matière de supervision des prestataires de services de navigation aérienne par rapport aux règles existantes.
- Les prestataires de services de navigation aérienne peuvent recourir aux services d'autres prestataires de services de navigation aérienne. Cette possibilité ne figurait pas dans la proposition de la Commission. Elle est toutefois subordonnée à la conformité de ces autres prestataires de services de navigation aérienne avec les exigences du règlement AESA. En outre, la coopération doit être menée selon les exigences en matière de passation de marchés figurant dans le règlement concerné, y compris selon les règles horizontales de l'Union en matière de passation de marchés, lorsqu'elles sont applicables.
- Les États membres peuvent désigner un prestataire de services météorologiques sur une base exclusive. Par ailleurs, le règlement prévoit d'exercer une surveillance économique sur ces fournisseurs dans le cadre du système de performance en cas de désignation.

- Les prestataires de services de la circulation aérienne désignés peuvent décider d'acquérir des services de soutien (services de communication, de navigation et de surveillance, services d'information aéronautique, services de données pour la circulation aérienne et services météorologiques) aux conditions du marché ou selon d'autres formes d'accords lorsque les règles horizontales en matière de passation de marchés (directive 2014/24/UE et directive 2014/25/UE) ne s'appliquent pas. Les règles horizontales en matière de passation de marchés continuent donc de prévaloir. Pour ce qui est de l'acquisition de services de la circulation aérienne terminaux aux fins du contrôle des aérodromes et du contrôle d'approche, les États membres peuvent autoriser la passation de marchés aux conditions du marché. Dans un tel cas, le cahier des charges doit inclure des exigences relatives à la qualité du service, conformément aux objectifs de la proposition de la Commission. Les États membres doivent prendre les mesures appropriées pour éviter les subventions croisées entre les services acquis et d'autres services, ce qui est conforme aux objectifs de la Commission visant à éviter les distorsions de concurrence. Une dérogation aux exigences applicables aux prestataires de services de navigation aérienne en ce qui concerne le principal établissement, la propriété et le contrôle est prévue pour certains fournisseurs de services mondiaux de satellite, afin de tenir compte de la situation en matière de prestation de services dans l'Union au moment de l'adoption du règlement. Conformément aux objectifs de la proposition de la Commission, les prestataires de services de la circulation aérienne désignés à la suite d'une procédure de passation de marché ne sont pas soumis à certaines dispositions des systèmes de performance et de tarification et, en particulier, ils ne sont pas tenus de soumettre un plan de performance assorti d'objectifs de performance.
- Les prestataires de services d'information communs (SIC) doivent respecter les exigences nationales en matière de sécurité et de défense, ainsi que les exigences relatives au principal établissement, à la propriété et au contrôle, qui sont alignées sur les exigences applicables aux prestataires de services de navigation aérienne. Lorsque les services d'information communs sont fournis par un prestataire unique, le prix de ces services doit être fondé sur les coûts et peut comprendre une majoration. Lorsque les services d'information communs ne sont pas fournis par un prestataire unique, les services individuels doivent être fournis gratuitement. Cela répond à l'objectif proposé par la Commission de réglementer le service monopolistique.
- Les États membres peuvent maintenir la coopération au sein de l'espace aérien composé de blocs d'espace aérien fonctionnels précédemment établis, à condition que cela n'affecte pas la mise en œuvre efficace du règlement et que les coûts liés soient déclarés séparément.
- Le règlement institue un comité consultatif pour l'évaluation des performances indépendant et impartial chargé d'aider la Commission à s'acquitter de ses tâches en ce qui concerne les systèmes de performance et de tarification. Il institue également un comité de coopération des autorités nationales de surveillance. La Commission doit assurer le secrétariat du comité pour l'évaluation des performances et du comité de coopération des autorités nationales de surveillance. Les coûts liés au comité pour l'évaluation des performances, au comité de coopération des autorités nationales de surveillance et au secrétariat doivent être financés par le budget de l'Union. Il s'agit là d'une modification importante par rapport à la proposition de la Commission, qui prévoyait d'instituer un comité de réglementation pour l'évaluation des performances au sein de l'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne et proposait un

rôle différent pour la Commission dans la mise en œuvre/le contrôle de l'application des systèmes de performance et de tarification. Le règlement devrait néanmoins permettre d'améliorer quelque peu le contrôle de l'application du système de performance et procurer une stabilité nécessaire à la réglementation des services de navigation aérienne.

- Suite à cette mise en place du comité pour l'évaluation des performances et du comité de coopération des autorités nationales de surveillance, les modifications pertinentes du règlement AESA ont été supprimées. Le règlement AESA est à présent modifié pour apporter quelques corrections limitées aux renvois au règlement sur le ciel unique européen, aligner des définitions entre les deux règlements et actualiser des règles relatives à la certification des prestataires de services de navigation aérienne.

- En ce qui concerne les systèmes de performance et de tarification, le règlement maintient les différents rôles et responsabilités des États membres, des ANS, de la Commission et du comité pour l'évaluation des performances, ainsi que les principaux éléments du cadre juridique existant, y compris ceux figurant dans les mesures d'exécution. L'accord apporte une certaine valeur ajoutée à la législation existante et clarifie le cadre juridique existant. En particulier, il permet de rationaliser le processus d'évaluation par rapport à la législation existante. Sous réserve de l'adoption par la Commission d'indicateurs pertinents, les plans de performance nationaux contiendraient également des objectifs de performance contraignants pour les services de navigation aérienne terminaux dans les domaines de performance clé que sont le climat et l'environnement. La Commission doit réaliser une étude de faisabilité portant sur la modulation des redevances de navigation aérienne en route afin d'encourager les usagers de l'espace aérien à favoriser l'amélioration des performances climatiques et environnementales. Sur la base de cette étude, la Commission déterminera s'il y a lieu d'adopter un acte d'exécution visant à assurer l'application uniforme de cette modulation.

- Le règlement énumère neuf fonctions de réseau: conception et utilisation de structures de l'espace aérien; gestion des courants de trafic aérien; coordination des ressources limitées; facilitation de la délégation de la fourniture de services de la circulation aérienne; fourniture de capacités de contrôle du trafic aérien; gestion de crises de réseau; attribution en matière de retard ATFM (gestion des courants de trafic aérien); gestion de la planification, du suivi et de la coordination des activités de mise en œuvre du déploiement des infrastructures dans le réseau européen de gestion du trafic aérien; suivi du fonctionnement des infrastructures du réseau européen de gestion du trafic aérien. La liste des fonctions de réseau est exhaustive et couvre tous les aspects nécessaires à la gestion du réseau. Le règlement précise que ces fonctions de réseau doivent être exécutées par les États membres et toutes les parties prenantes concernées avec la contribution du gestionnaire de réseau. Il énumère les tâches du gestionnaire de réseau et définit ses principales méthodes de travail, y compris le processus décisionnel coopératif. Il institue un comité de gestion du réseau chargé d'assurer la gouvernance de l'exécution des fonctions du réseau. Le règlement clarifie ainsi les différents rôles et responsabilités et il habilite dûment la Commission à arrêter des mesures d'exécution détaillées.

- Le règlement prévoit des exigences et des conditions relatives au partage et à la mise à disposition des données opérationnelles pour le trafic civil. La Commission est habilitée à détailler davantage les mesures d'exécution. L'habilitation couvre l'adoption des principes généraux et des règles communes permettant la fixation des

prix, ainsi que les exigences relatives à l'identification des éventuels nouveaux arrivants sur le marché, dénommés entités ayant un intérêt avéré à envisager la fourniture de services de navigation aérienne, qui ont également besoin d'avoir accès à ces données.

- La Commission doit adopter des règles relatives à la mise en œuvre uniforme de la classification de l'espace aérien de l'OACI. Cette exigence correspond à une habilitation déjà accordée à la Commission.
- Les États membres peuvent suspendre temporairement l'application du concept de gestion souple de l'espace aérien sous certaines conditions. Les conditions de cette suspension sont mieux définies que dans les règles existantes.
- La Commission peut établir des projets communs, fondés sur les besoins de synchronisation entre les parties prenantes, pour mettre en œuvre les changements opérationnels essentiels déterminés dans le plan directeur européen de gestion du trafic aérien ayant une incidence sur l'ensemble du réseau et ayant atteint un degré de maturité suffisant pour leur mise en œuvre. Ces conditions supplémentaires sont conformes aux objectifs de la proposition de la Commission.
- En ce qui concerne la procédure de comité, lorsqu'une procédure d'examen s'applique et que le comité n'émet aucun avis, la Commission ne peut pas adopter l'acte d'exécution. Cela correspond à la législation en vigueur.
- La date d'application de plusieurs dispositions est différée. Dans l'intervalle, les dispositions juridiques correspondantes actuellement en vigueur continuent de s'appliquer. Le délai de mise en application reste raisonnable par rapport aux modifications introduites.

4. CONCLUSION

La Commission accepte l'issue des négociations interinstitutionnelles et peut donc accepter la position adoptée par le Conseil en première lecture.

DÉCLARATIONS DE LA COMMISSION

La Commission a formulé deux déclarations unilatérales, qui figurent dans l'appendice.

APPENDICE

Déclarations de la Commission

I - Déclaration unilatérale concernant l'autonomie institutionnelle de la Commission en ce qui concerne le secrétariat du comité pour l'évaluation des performances

«La Commission fournira le secrétariat du comité pour l'évaluation des performances, en tenant compte des besoins indiqués par celui-ci, afin qu'il puisse exercer efficacement ses fonctions conformément au règlement. La Commission veillera à ce que le secrétariat dispose de ressources suffisantes pour mener à bien ces tâches. La Commission reconnaît pleinement la nécessité que le comité pour l'évaluation des performances travaille de manière

indépendante. L'exigence selon laquelle le secrétariat doit apporter son soutien au comité pour l'évaluation des performances sans prendre d'instructions si ce n'est du comité lui-même pour lui permettre de remplir son rôle en préparant le contenu et l'orientation des avis, recommandations, rapports et documents d'orientation du comité pour l'évaluation des performances, doit être comprise comme un corollaire de ce cadre d'indépendance. La mise en place du secrétariat ne saurait donc interférer avec les principes d'autonomie organisationnelle et d'indépendance de la Commission.»

II - Déclaration unilatérale sur le financement des ressources humaines pour le ciel unique européen et emplacement du secrétariat du comité pour l'évaluation des performances

«La Commission rappelle que l'accord final conclu par les colégislateurs sur la proposition modifiée de règlement relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen a considérablement modifié les tâches attribuées au comité pour l'évaluation des performances et à la Commission, ainsi que la gouvernance du comité pour l'évaluation des performances. Les tâches de la Commission ont été étendues par rapport à la proposition initiale de cette dernière. En effet, c'est elle (et non le comité pour l'évaluation des performances, en tant qu'entité d'une agence) qui serait chargée de toutes les décisions et s'appuierait sur les conseils du comité pour l'évaluation des performances. En outre, la Commission devrait fournir un secrétariat au comité pour l'évaluation des performances et au comité de coopération des autorités nationales de surveillance. Les besoins correspondants en personnel et en ressources sont donc considérables.

Les ressources humaines requises par l'accord final approuvé par les colégislateurs ne permettront pas à la Commission de respecter le principe de stabilité des effectifs et nécessiteront des ressources supplémentaires, qui devront être autorisées par le Parlement européen et le Conseil au cours de la procédure budgétaire annuelle, ainsi que les crédits budgétaires correspondants.

À défaut de moyens supplémentaires, il sera impossible de trouver des solutions permettant de financer les coûts administratifs nécessaires pour le personnel du secrétariat du comité pour l'évaluation des performances. La rubrique 7 "Administration publique européenne" du cadre financier pluriannuel 2021-2027 repose sur le principe de la stabilité des effectifs et on ne dispose d'aucune marge pour financer des fonctionnaires et du personnel externe supplémentaires. La Commission redéploiera en interne les fonctionnaires nécessaires à cette initiative. Cependant, une nouvelle ligne budgétaire devrait être créée dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour financer les effectifs supplémentaires nécessaires au-delà des limites du principe de stabilité des effectifs.

La Commission s'efforcera de conclure des accords avec Eurocontrol et l'AESA en vue de mettre en place un programme de détachements réguliers de personnel auprès du secrétariat. Enfin, la Commission s'efforcera de mettre en place des arrangements appropriés avec Eurocontrol pour la fourniture d'informations pertinentes.»