

Strasbourg, den 11.6.2013  
SWD(2013) 207 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**Lovgivningsforslag**

**om opdatering af forordningerne om det fælles europæiske luftrum – SES2+**

{COM(2013) 410 final}

{SWD(2013) 206 final}

# ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

## RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

*Ledsagedokument til*

**Lovgivningsforslag**

**om opdatering af forordningerne om det fælles europæiske luftrum – SES2+**

### 1. PROBLEMAFGRÆNSNING

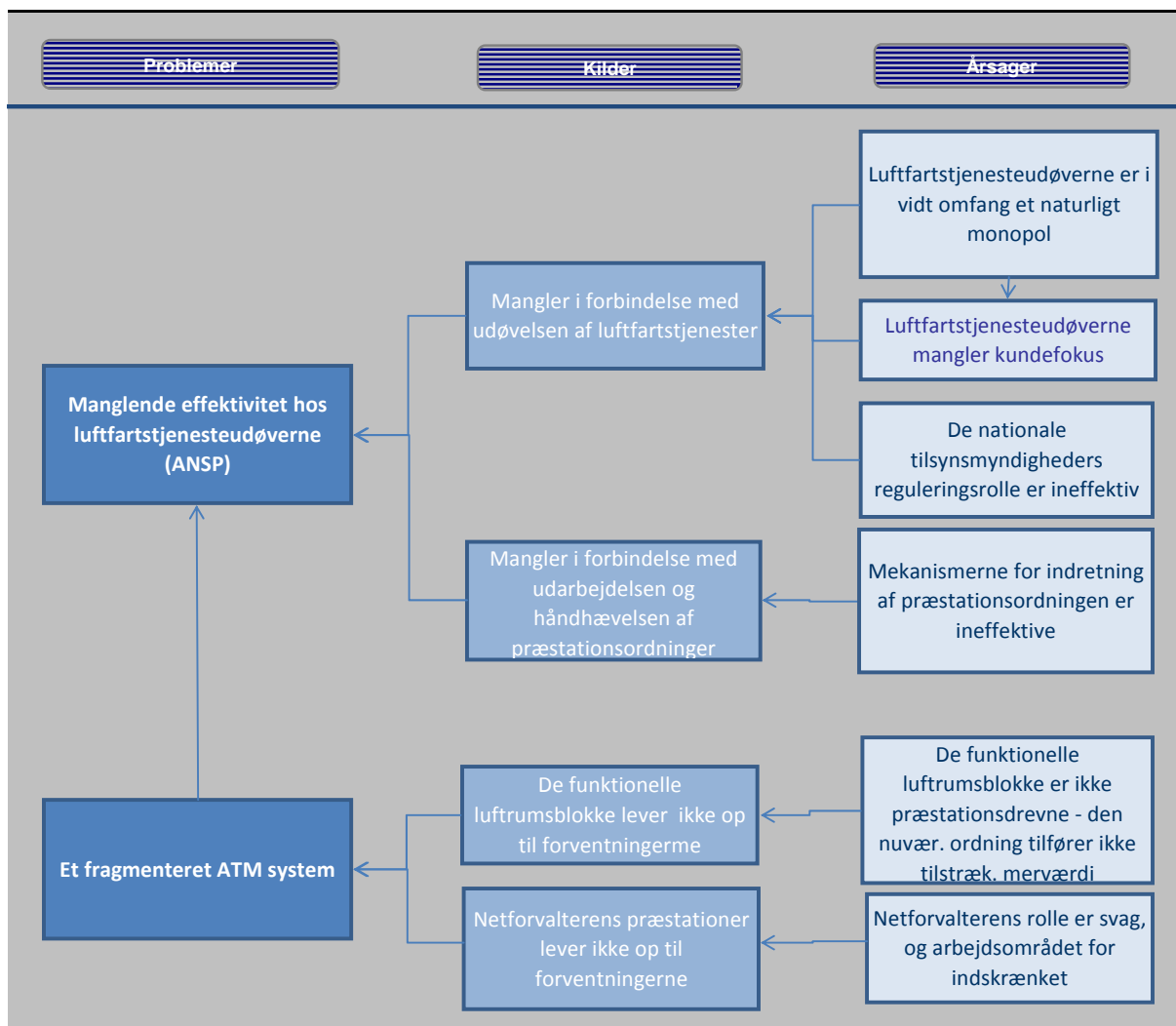
Det fælles europæiske luftrum (SES) er et initiativ, som har til formål at effektivisere den måde, hvorpå det europæiske luftrum organiseres og forvaltes. Erfaringerne fra SES I siden 2004 og SES II siden 2009 har vist, at principperne og den retning, som SES tager, er valide og fortsat fortjener at blive gennemført. Men initiativet oplever forsinkelser i gennemførelsen. SES 2+-pakken bør forbedre gennemførelsen af SES II ved at fokusere på visse institutionelle forhold samt på at effektivisere udøvelsen af luftfartstjenester.

Det første problemområde i konsekvensanalysen af SES2+ er **luftfartstjenesteudøvernes ineffektivitet**. Udøvelsen af luftfartstjenester er fortsat relativt ineffektiv med hensyn til omkostningseffektivitet og effektiv afvikling af flytrafikken samt den udbudte kapacitet. Dette står klart ved sammenligninger med USA, som dækker et luftrum af samme størrelse. I USA kontrolleres luftrummet af en enkelt udøver i modsætning til de 38 udøvere af overflyvningsluftfartstjenester i Europa. Den amerikanske luftfartstjeneste kontrollerer næsten 70% flere flyvninger med 38% færre medarbejdere. Den vigtigste årsag til denne forskel i produktivitet er Europas mangler i forhold til at udarbejde og håndhæve en resultatordning, ineffektive tilsynsmyndigheder og uforholdsmæssigt mange støttemedarbejdere, som arbejder for luftfartstjenesterne.

Det andet centrale problem er et **fragmenteret lufttrafikstyringssystem** (ATM-system). Det europæiske ATM-system består af 27 nationale myndigheder, der fører tilsyn med over 100 luftfartstjenesteudøvere med de deraf følgende forskelle i systemer, regler og procedurer. Der er mange ekstraomkostninger forbundet med Europas mange luftfartstjenesteudøvere, som hver har deres egne systemer, for det meste uddanner deres egne medarbejdere og udarbejder deres egne driftsprocedurer, og som territorielt er begrænsede til at udøve luftfartstjenester i et lille luftrum. For at undgå fragmentering har SES introduceret idéen om grænseoverskridende funktionelle luftrumsblokke og en central netforvalter, som skal tilbyde visse nettjenester. De funktionelle luftrumsblokke er imidlertid endnu ikke resultatorienterede, og netforvalteren er for svag.

SES 2+-initiativet vil påvirke de fleste luftfartstjenesteudøvere, medlemsstaternes myndigheder, luftrumsbrugere, Kommissionen og EASA.

## Problemer, kilder og grundlæggende årsager



## 2. SUBSIDIARITET

Artikel 58, 90 og 100 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde inddrager lufttransport i målene for det indre marked i forbindelse med EU's fælles transportpolitik.

Medlemsstaternes foranstaltninger alene kan ikke sikre en optimal opbygning af kapacitet og sikkerhed og samtidig reducere omkostningsniveauet for EU's lufttrafikstyringstjenester. Ved at acceptere SES I- og SES II-pakken har medlemsstaterne anerkendt, at fragmenteringen af det europæiske luftrum, som er styret af nationale regler og geografiske grænser, er problemets kerne.

## 3. MÅL

### Generelt mål:

Forbedre det europæiske luftfartssystemets konkurrenceevne over for andre sammenlignelige regioner og navnlig videreudvikle initiativet vedrørende det fælles europæiske luftrum

### Specifikke mål:

SM1: Forbedre lufttrafiktjenesternes resultater med hensyn til effektivitet

SM2: Forbedre udnyttelsen af lufttrafikstyringens kapacitet

## Operationelle mål:

OM1:	Sikre, at udøvelsen af luftfartstjenesterne er gennemsigtig baseret på markedsprincipper og kundeværdi
OM2:	Styrke de nationale tilsynsmyndigheders rolle
OM3:	Styrke processen med at opstille mål og styrke resultatordningen (herunder styrke evalueringsorganet/evalueringsenheden)
OM4:	Strategisk omdirigering af funktionelle luftrumsblokke
OM5:	Styrke netforvalterens styring og operationelle anvendelsesområde

## 4. POLITISKE MODELLER

Baseret på analyser og høringer af interesseparter er der identificeret en lang række foranstaltninger på seks politiske områder, som alle har potentiale til at tackle ovenstående problemkilder.

Grundlæggende årsag til problemområde	Politiske områder	Overvejede politiske modeller
<b>Problemområde 1: Ineffektive luftfartstjenesteudøvere</b>		
Luftfartstjenesteudøvere er i høj grad naturlige monopoler	1: Støttefunktioner:	1.1 — Ikke foretage sig noget
		1.2 — Funktionel adskillelse af støttefunktioner
		1.3 — Strukturel adskillelse af støttefunktioner
Luftfartstjenesteudøvernes operationer mangler kundefokus	2: Luftfartstjenesteudøvere skal fokusere på kundernes behov	2.1 — Ikke foretage sig noget
		2.2 — Bedre høring og afmelding for visse investeringsplaner for luftrumsbrugere.
		2.3 — 2.2 plus give luftrumsbrugergupper en rolle i styringen af luftfartstjenesteudøverne
Nationale tilsynsmyndigheders reguleringsmæssige rolle er ineffektiv	3: Nationale tilsynsmyndigheders rolle er ineffektiv	3.1 — Ikke foretage sig noget
		3.2 — Indføre gensidigt samarbejde, koordinering på EU-plan og ekspertgrupper
		3.3 — 3.2 plus institutionel adskillelse af nationale tilsynsmyndigheder og luftfartstjenesteudøvere
Ineffektiv styringsmekanisme til udarbejdelse af resultatordningen	4: Styringsmekanisme til resultatordning	4.1 — Ikke foretage sig noget
		4.2 — Mindre inddragelse af medlemsstaterne i målsætningsprocessen. Evalueringsorganet under Kommissionens tilsyn.
		4.3 — Lad medlemsstaterne udnævne evalueringsorganet direkte, men lad evalueringsorganet selv opstille målene uden udvalgsprocedure.
<b>Problemområde 2: Fragmenteret ATM-system</b>		
Funktionelle luftrumsblokke er ikke resultatorienterede – utilstrækkelig merværdi af den aktuelle ordning	5: Nyt fokus for luftrumsblokke	5.1 — Ikke foretage sig noget
		5.2 — Skabe mere obligatoriske mål/kriterier for funktionelle luftrumsblokke, som kan håndhæves
		5.3 — Skabe en mere fleksibel og resultatorienteret model for funktionelle luftrumsblokke
		5.4 — Top-down-tilgang med en ny enhed skabt ud fra evalueringsorganet og netforvalteren, som skal udforme udøvelsen af luftfartstjenester
Netforvalterens svage rolle og begrænsede anvendelsesområde	6: Netforvalterens rolle	6.1 — Ikke foretage sig noget
		6.2 — Flytte den operationelle styring til sektoren og forenkle EU- og statsforvaltningen af strategiske forhold
		6.3 — Skabe et fællesforetagende i sektoren, som skal stå for netforvalteren
		6.4 — Som 6.2 eller 6.3, men med en rolle til Eurocontrol bygget op omkring netforvalteren og en mere

Grundlæggende årsag til problemområde	Politiske områder	Overvejede politiske modeller
		omfattende central luftfartstjenesteudøver samt udformning af luftrummet i ordets bredeste forstand

**Politisk model 1: Støttetjenester<sup>1</sup>.** Den første model er ikke at foretage sig noget (1.1). Støttetjenester kan også være funktionelt (model 1.2) eller strukturelt (model 1.3) adskilt. I tilfælde af funktionel adskillelse skal luftfartstjenesteudøvere internt arrangere støttetjenesterne, så de klart kan skelnes som en særskilt forretningsenhed. Hvis der vælges strukturel adskillelse, overføres de aktiver og medarbejdere, som er nødvendige for at udøve støttetjenester, til en særskilt organisation, som er uafhængig af den centrale lufttrafiktjenesteudøver.

**Politisk model 2: Luftfartstjenesteudøvere skal fokusere på kundernes behov.** Den første model er ikke at foretage sig noget (2.1). Den anden model (2.2) kræver bedre høring af luftrumsbrugere og giver luftrumsbrugergrupper mulighed for at "melde sig ud af" luftfartstjenesteudøvers investeringsplaner. Model 2.3 bygger på model 2.2 ved at tilføje en obligatorisk plads i direktionen/tilsynsrådet for hver af de tre luftrumsbrugergrupper (luftfartsselskaber, militær luftfart og generel/erhvervs mæssig luftfart).

**Politisk model 3: De nationale tilsynsmyndigheders ineffektive rolle.** Den første model er ikke at foretage sig noget (3.1). Model 3.2 fokuserer på at skabe et tættere samarbejde mellem de nationale tilsynsmyndigheder og opfordre til udveksling af bedste praksis og oprettelse af ekspertgrupper under EASA. Model 3.3 bygger på model 3.2, men kræver fuld adskillelse af nationale tilsynsmyndigheder og de luftfartstjenesteudøvere, som de fører tilsyn med, i stedet for den nuværende funktionelle adskillelse.

**Politisk model 4: Styringsmekanisme til resultatordning.** Såfremt der vælges *Ikke foretage sig noget* (4.1), vil det være umuligt at nå de indledende 2020 SES-mål. Med model 4.2 afkortes målsætningsprocessen, og medlemsstaternes mulighed for at øve indflydelse mindskes. Model 4.3 vender op og ned på de eksisterende målsætninger ved at give medlemsstaterne (ikke Kommissionen) mulighed for at udnævne medlemmer af evalueringsorganet under overholdelse af strenge uafhængighedskriterier. Evalueringsorganet skal derefter selv opstille mål, og udvalgsproceduren udgår helt for at sikre en hurtig og effektiv proces.

**Politisk model 5: Nyt fokus for funktionelle luftrumsblokke.** Med *Ikke foretage sig noget* (5.1) kan den langsomme proces fortsætte og vil ikke øge de funktionelle luftrumsblokkes fokus på resultater. Model 5.2 erstatter de nuværende kriterier for funktionelle luftrumsblokke med obligatoriske mål. Model 5.3 gør funktionelle luftrumsblokke til mere fleksible redskaber, der kan skabe bedre resultater. Udformningen af luftrummet flyttes gradvist til netforvalteren (niveauet over funktionelle luftrumsblokke). I model 5.4 skabes der en central planlægningsenhed, der kan omforme EU's luftrum baseret på 4-6 store koncessionsblokke.

**Politisk model 6: Netforvalterens rolle.** Med *Ikke foretage sig noget* (6.1) fortsætter netforvalteren udviklingen baseret på det aktuelle retlige anvendelsesområde og de aktuelle funktioner. Med model 6.2 oprettes der et styringssystem i to plan. Medlemsstaterne har stadig vetoret i forhold vedrørende national suverænitet, men sektoren sikrer operationel styring. Med model 6.3 bliver netforvalteren et fællesforetagende i sektoren. På samme måde som model 6.2 og 6.3 kræver model 6.4 en styringsreform for at forbedre sektorens rolle. En

<sup>1</sup> Tjenester som luftfartsinformation, kommunikation, navigation, overvågning eller meteorologi, som støtter de centrale luftfartstjenesteudøvere.

vigtig supplerende funktion i model 6.4 er de centrale tjenester, hvor visse nye ATM-tjenester baseret på SESAR-relaterede data placeres.

## **5. VURDERING AF VIRKNING**

Som følge af det stærke fokus på omkostningseffektivitet er initiativets primære virkninger økonomiske og sociale, mens miljøvirkningerne hovedsagelig er indirekte.

### **5.1. Integreret struktur og støttefunktioner**

Model 1.2 (*funktionel adskillelse*) indebærer begrænsede fordele hovedsagelig i form af gennemsigtighed af omkostninger i forbindelse med støttefunktioner. Model 1.3 (*strukturel adskillelse*) fremmer sandsynligvis snarere ANS-konkurrencen og sænker omkostningerne for luftfartsforetagenderne. Effektivitetsgevinsterne kan dog resultere i mere krævende arbejdsbetingelser og reduceret beskæftigelse hos luftfartstjenesteudøverne. Model 1.3 er derfor den mest resultatoptimerede, mens model 1.2 indebærer øgede resultatforbedringer med færre afskedigelser og mindre belastning for medarbejderne hos luftfartstjenesteudøverne.

### **5.2. Luftfartstjenesteudøverens fokus på kundernes behov**

Både model 2.2 (*bedre høring og afmelding*) og 2.3 (*ledelse*) ville have en positiv virkning på den samlede effektivitet og kapacitet, men også nogen negativ virkning på arbejdsvilkårene hos luftfartstjenesteudøverne. Mens fordelene ved model 2.3 er marginalt større end ved model 2.2, indebærer model 2.3 større risici og ville være vanskelig at gennemføre politisk. Model 2.2 synes derfor at have den bedste balance mellem omkostninger og fordele på kort og lang sigt.

### **5.3. De nationale sikkerhedsmyndigheders ineffektive rolle**

Model 3.3, der tilføjer institutionel adskillelse til model 3.2 (*gensidigt samarbejde og oprettelse af ekspertgrupper*), indebærer større fordele, men er også forbundet med høje politiske risici. Selv om risiciene i forbindelse med model 3.2 er lavere, er fordelene også signifikant mindre. Derfor er model 3.3 den foretrukne model.

### **5.4. Styringsmekanisme til resultatordning**

Model 4.2 og 4.3 har tilsvarende brede resultater, men er forbundet med store (politiske) forskelle. Hvad angår model 4.2 (*mindre inddragelse af medlemsstaterne*), er risikoen knyttet til sandsynligheden for at medlemsstaterne når til enighed om forslaget. Model 4.3 (*medlemsstaternes direkte udnævnelse af evalueringsorganet uden udvalgsprocedure*) indebærer en betragtelig risiko for, at EU mister kontrollen over resultatordningen. Valget er baseret på risikovurderingen, der gør udslaget til fordel for model 4.2.

### **5.5. Nyt fokus for funktionelle luftrumsblokke**

Model 5.4 (*top-down for funktionelle luftrumsblokke*) har langt den højeste effektivitet og de største kapacitetsfordele, men er også politisk meget vanskelig at gennemføre og indeholder visse alvorlige tekniske risici for gennemførligheden. Model 5.3 (*fleksible funktionelle luftrumsblokke*) har stort set de samme fordele som model 5.2 (*obligatoriske mål*), men er bedre tilpasset de grundlæggende principper for resultatordningen. Den indebærer også yderligere muligheder, hvis den på en smart måde kombineres med andre modeller. Den kunne derfor anbefales som den foretrukne model på betingelse af, at der sættes en frist for revideringen af konceptet for funktionelle luftrumsblokke.

## 5.6. Netforvalterens rolle

Model 6.4 (*Eurocontrol som udvidet netforvalter*) indebærer de største effektivitets- og kapacitetsfordele. Spørgsmålet er blot, om den skal kombineres med styringsmodellen i model 6.2 (*operationel styring efter sektor*) eller 6.3 (*fællesforetagende i sektoren*). Model 6.3 har en lille fordel, da organisationen kunne stræbe mere aktivt efter effektivitet, hvis den alene ledes af sektoren, end hvis medlemsstaterne i styreform fortsætter med at forsvare status quo nationalt. Eftersom netforvalteren, der tilbyder centraliserede tjenester ville være en luftfartstjenesteudbyder som enhver anden, ville det være logisk at støtte sektorforvaltning og vælge en kombination af model 6.4 og 6.3 som den foretrukne model.

## 6. SAMMENLIGNING AF MODELLER

I alt blev 20 politiske modeller på 6 forskellige politiske områder vurderet. Modellerne blev yderligere kombineret til at danne tre politiske scenarier:

Politisk scenarie 1: Basis	Politisk scenarie 2: Risikooptimeret	Politisk scenarie 3: Resultatoptimeret
Undlade at gøre noget	Model 1.2 Funktional adskillelse af støttefunktioner	Model 1.3 Strukturel adskillelse af støttefunktioner
	Model 2.2 Bedre høring og afmelding	Model 2.2 Bedre høring og afmelding
	Model 3.2 Gensidigt samarbejde og oprettelse af ekspertgrupper	Model 3.3 3.2+ Institutionel adskillelse af nationale tilsynsmyndigheder og luftfartstjenesteudøvere
	Model 4.2 Mindre inddragelse af medlemsstaterne	Model 4.2 Mindre inddragelse af medlemsstaterne
	Model 5.2 Obligatoriske mål for funktionelle luftfartsblokke	Model 5.3 Fleksible funktionelle luftrumsblokke
	Model 6.3 Fællesforetagende i sektoren	Model 6.4 + 6.3 Fællesforetagende i sektoren + Eurocontrol som udvidet netforvalter

Model 2.3, 4.3 og 5.4 blev kasseret som politisk for risikable og med begrænsede eller usikre fordele. Model 6.2 blev kasseret, da fordelene kun ville være marginale i forhold til basis.

Scenarie 2 tilstræber at sikre en moderat forbedring med minimale politiske risici, eftersom de politisk mest omtvistede modeller, f.eks. strukturel adskillelse af støttetjenester (model 1.3) og institutionel adskillelse af nationale sikkerhedsmyndigheder og luftfartstjenesteudøvere (model 3.3) udelades. Dette udelukker imidlertid muligheden for at anvende model 5.3 (oprettelse af mere fleksible luftrumsblokke), da dette kun ville give mening, hvis luftfartstjenesteudbydernes tjenester blev opdelt.

Scenarie 3 indebærer en øget risiko for indsigelser, men kan potentielt øge resultatet betragteligt ved indførelse af mere ambitiøse politiske løsninger og ved oprettelse af synergi mellem løsningerne..

### Sammenligning af politiske scenarier

	Politisk scenarie 1 Basisscenarie	Politisk scenarie 2: Risikooptimeret	Politisk scenarie 3 Resultatoptimeret*
<b>OVERSIGT OVER VIRKNINGER</b>			
<b>Økonomiske virkninger</b>			
Omkostningseffektivitet	0	>€250 mio. p.a.	>€780 mio. p.a.
Effektiv afvikling af flytrafikken	0	>€1,6 mia. p.a.	>€2 mia. p.a.
Kapacitet/forsinkelser	0	>€120 mio. p.a.	>€150 mio. p.a.
Administrationsomkostninger	0	€ -7,9-9,7 mio. p.a.	€ -13,8-16,8 mio. p.a.
<b>Makroøkonomiske virkninger</b>			
GDP p.a. 2020/2030	0	~€600 mio./ €700 mio.	~€750 mio./€900 mio.

	Politisk scenarie 1 Basisscenarie	Politisk scenarie 2: Risikooptimeret	Politisk scenarie 3 Resultatoptimeret*
Beskæftigelse 2030	0	~+10 000	~+13 000
Heraf beskæftigelse i luftfartsselskaber 2020/2030	0	+	~+500/+3000
<b>Sociale virkninger</b>			
Beskæftigelse og arbejdsvilkår for arbejdstagere i			
Nationale sikkerhedsmyndigheder	0	+	~+80 job
Luftfartstjenesteudøvere	0	~ -3400	~ -9400
Sikkerhed	0	+	++
<b>Miljømæssige virkninger</b>			
Støj	0	0	0
Emissioner	0	++	++
<b>EFFEKT/EFFEKTIVITET/KOHÆRENS</b>			
<b>Effekt:</b>			
<i>Specifikke mål:</i>			
<b>SM1:</b> Forbedre præstationen hos lufttrafiktjenester i form af effektivitet	0	++	+++
<b>SM2:</b> Forbedre udnyttelsen af kapaciteten i nettet til lufttrafikstyring	0	+	+
<b>Effektivitet, eksklusive makroøkonomiske virkninger</b>	0	Nettofordele ~€1960 mio. p.a.	Nettofordele ~€2915 mio. p.a.
<b>Kohærens</b>	0	+	++

Hvad angår **effekt**, indsnævres forskellen mellem de to scenarier ved det fælles valg af resultatordningen i model 2.2. Men hvad angår **effektivitet**, tredobler de små yderligere administrationsomkostninger i scenarie 3 omkostningseffektivitetsgevinsterne, hvilket resulterer i omkring 1 milliard mere i direkte fordele end i scenarie 2. Begge scenarier ville ydermere udløse vækst i luftfartssektoren, hvilket kunne skabe 10 000 job, hvis scenarie 2 vælges og omkring 13 000 job, hvis scenarie 3 vælges. Hvad angår **kohærens**, passer det resultatoptimerede scenarie bedre med den overordnede ideologi i resultatordningen inden for SES-rammerne.

Det resultatoptimerede scenarie 3 betragtes således som det foretrukne politiske valg.

## 7. TILSYN OG EVALUERING

Kommissionen vil i 2015 og igen i 2020 evaluere, om initiativets målsætninger er opnået. Hvis det ikke er tilfældet, vil Kommissionen overveje, hvilke yderligere skridt der skal tages for at opnå dem.

Der føres tilsyn med præstationen via Evalueringsorganets årsrapporter om EU's ATM-systems resultater og via netforvalterens månedlige rapporter. Nøgleindikatorer:

Specifik målsætning	Overvågningsindikatorer
SM1: Forbedre lufttrafiktjenesternes præstation med hensyn til effektivitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forsinkelser (min./flyvning)</li> <li>Luftfartstjenesteudbyderrelaterede omkostninger for brugerne</li> <li>Reduktion i gennemsnitlige forlængelser i flyvetid</li> <li>Emissionsreduktioner</li> </ul>
SM2: Forbedre udnyttelsen af lufttrafikstyringens kapacitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Effektiv afvikling af flytrafikken en roste</li> <li>Forbedring i kapaciteten på start- og landingsbanen i aktuelt kapacitetsbegrænsede lufthavne</li> </ul>