



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.12.2007
KOM(2007) 845 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Første rapport om gennemførelsen af lovgivningen om det fælles luftrum:
resultater og perspektiver**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Første rapport om gennemførelsen af lovgivningen om det fælles luftrum: resultater og perspektiver

1. INDLEDNING

Initiativet til det fælles luftrum blev lanceret i 2000 efter en række alvorlige forsinkelser i 1999. Der blev nedsat en gruppe på højt plan, og på grundlag af anbefalingerne i rapporten fra denne gruppe forelagde Kommissionen en lovgivningspakke ved udgangen af 2001. Pakken blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i marts 2004 og trådte i kraft en måned senere.

Lovgivningspakken indeholdt fire dele: en forordning om rammerne for oprettelse af det fælles europæiske luftrum ("rammeforordningen")¹, en forordning om fælles krav til udøvelse af luftfartstjenester ("luftfartstjenesteforordningen")², en forordning om organisation og udnyttelse af det fælles europæiske luftrum ("luftrumsforordningen")³ og en forordning om interoperabilitet i det fælles europæiske lufttrafikstyringsnet ("interoperabilitetsforordningen")⁴.

Ifølge rammeforordningens artikel 12, stk. 2, skal Kommissionen evaluere anvendelsen af lovgivningen om det fælles luftrum og periodisk aflægge rapport for Europa-Parlamentet og Rådet. Rapporterne skal indeholde en evaluering af resultaterne af gennemførelsen af lovgivningen, herunder information om udviklingen i sektoren, i forhold til de oprindelige mål og fremtidige behov.

Dette er den første rapport om gennemførelsen. Den indeholder Kommissionens vurdering af behovet for videreudvikling af det fælles luftrum.

Den kommer også ind på mange af anbefalingerne fra en anden Gruppe på Højt Plan, som næstformand Jacques Barrot bad se på den fremtidige europæiske rammelovgivning om luftfart. Den aflagde rapport i juli 2007.

2. FÆLLESSKABET BØR SPILLE EN ROLLE INDEN FOR LUFTRAFIKSTYRING (ATM)

2.1. Baggrunden

Fællesskabets luftfartspolitik er en succeshistorie. Liberaliseringen har sænket billetpriserne og øget forbrugernes valgmuligheder. Takket være udvidelsen af Den Europæiske Union og den aktive naboskabspolitik dækker det europæiske luftfartsmarked nu 37 lande med

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 549/2004 af 10. marts 2004 om rammerne for oprettelse af et fælles europæisk luftrum, EUT L 96 af 31.3.2004, s. 1.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 550/2004 af 10. marts 2004 om udøvelse af luftfartstjenester i det fælles europæiske luftrum, EUT L af 31.3.2004, s. 10.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 551/2004 af 10. marts 2004 om udøvelse af luftfartstjenester i det fælles europæiske luftrum, EUT L af 31.3.2004, s. 20.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 552/2004 af 10. marts 2004 om interoperabilitet i det fælles europæiske lufttrafikstyringsnet, EUT L 96 af 31.3.2004, s. 26.

500 millioner indbyggere. Luftfarten må imidlertid klare det voksende pres fra skiftende samfundsbehov og imødekomme de voksende betæneligheder ved dens belastning af miljøet. En konkurrencedygtig og bæredygtig lufttransportindustri har brug for et højtudviklet lufttrafikstyringssystem (ATM).

Sammen med lufthavnene udgør ATM infrastrukturen for luftfart. Denne infrastruktur skal kunne håndtere en meget betydelig stigning i lufttrafikken frem til 2020. Som følge af aldrende teknologier og systemer vil der uundgåeligt blive tale om kapacitetsproblemer og forværring af luftfartens miljøbelastning, hvis industrien ikke er i stand til at tage et teknologisk kvantespring. Afbrydelser, som f.eks. flyforsinkelser og forstyrrelser som følge af dårligt vejr eller ulykker, har en betydelig 'dominoeffekt', der berører systemet som helhed og med tydelighed viser, hvor tæt sammenkoblet lufttransporten er i Europa.

Som følge af den forventede vækst i lufttrafikken er der behov for en strukturel og teknologisk modernisering, som hele den europæiske ATM-sektor må tage del i. Dynamikken i denne proces vil sammen med den fortsatte vækst i lufttrafikken betyde, at ATM fortsat vil være en stor og attraktiv arbejdsgiver.

2.2. ATM-systemets nuværende begrænsninger

Kun lufttrafikstyringen (ATM) kan garantere, at der til enhver tid er sikker adskillelse mellem hurtigtflyvende fly, og bevilge adgang til ATM-nettet. Flyvelederen kender flaskehalsene og de farlige krydsninger i Europas luftrum og ved, hvilke tilsvarende afbødende foranstaltninger der skal træffes i et komplekst rutenet.

ATM er et naturligt monopol og har generelt ret til at få alle sine omkostninger dækket via luftrumsbrugerne, uanset kvaliteten af den ydede service. Dette omkostningsdækningsprincip giver ikke tilstrækkelige incitamenter til at forbedre tjenesteydelseernes kvalitet og omkostningseffektivitet og til at modernisere systemet.

Lufttransporten kom 'til skelsår og alder' og voksede hurtigt i 50'erne og 60'erne i et miljø, som var fuldt statskontrolleret, og hvor lufttransporten blev betragtet som et symbol på national suverænit. Fra 70'erne og derefter blev det almindeligt, at landene begyndte at overdrage ikke-statslige luftfartsfunktioner til luftfartsindustrien, mens lufttrafikstyringen dog fortsat blev reguleret gennem mellemstatslige aftaler.

Ifølge 2007-Gruppen på Højt Plan og præstationsvurderingskommissionen (*Performance Review Commission* (PRC)) under Eurocontrol vil en mellemstatslig tilgang ikke kunne skabe lige konkurrencevilkår, når gennemførelsen af reglerne afhænger af staternes vilje og ikke håndhæves ensartet. Ansvarsfordelingen mellem stater, myndigheder, flyselskaber og luftfartstjenesteydere er uklar. Mellemstatslige beslutningsprocesser kan være langsomme og ineffektive og lidet egnede til at håndtere systemets fragmentering langs landegrænserne. Fællesskabet bør derfor blive drivkraften i ATM.

I Europa er ATM præget af stærk fragmentering. Den medfører betydelige ekstraomkostninger for luftrumets brugere, forlænger flyvetiden unødigt med deraf følgende belastning af miljøet, forsinker indførelsen af nye teknologier og procedurer og mindsker derved de potentielle effektivitetsforbedringer. Fragmenteringen hindrer også ATM-industrien i at udvikle storskalaøkonomi. En route-centrene er derfor ikke af optimal størrelse, og der er tale om en unødigt fordobling af ikke-standardiserede systemer og af de dertil knyttede

vedligeholdelsesomkostninger. Gruppen anslog, at en mindselse af fragmenteringen vil kunne betyde omkostningsbesparelser på op til 2 mia. euro pr. år⁵.

Det nuværende europæiske rutenet består stadig af en sammensvejsning af nationale ruter. Som følge heraf er rutenettet for flyvninger mellem europæiske lande ca. 15 % mindre effektive end nettet for indenrigsflyvninger og kan ikke altid imødekomme transportbehovet i Europa. De korteste ruter er underudnyttede som følge af mangelen på tidstro og nøjagtige oplysninger⁶. Dette påfører flyselskaberne unødige ekstraomkostninger på ca. 1,4 mia. euro og medfører en miljøbelastning på 4,8 mio. tons CO₂ pr. år.

Markedet for luftfartstjenester, der tegner sig for på 8 mia. euro, er klart splittet op efter grænserne. Mens barriererne falder i andre sektorer, rummer denne sektor 27 nationale tjenesteydere med ligeså mange forskellige procedurer, udstyrstyper, driftsstrategier og generalomkostninger. Fra et driftsmæssigt synspunkt ville 10 områdekontrolcentraler kunne erstatte de nuværende 50 centraler.⁷ Det ville bidrage betydeligt til bedre omkostningseffektivitet, hvis luftfartstjenesterne blev integreret i større enheder inden for rammerne af funktionelle luftrumsblokke.

På trods af de teknologiske fremskridt inden for luftfarten generelt forbliver flyvekontrol (ATC) primært en håndværksmæssig aktivitet. Mens cockpittet er blevet automatiseret, har ATC-systemerne ikke udviklet sig tilsvarende, og flyveledernes arbejdsmetoder er stort set forblevet uændrede. Stigninger i trafikken håndteres hovedsagelig ved at der åbnes nye 'sektorer', med en tilsvarende stigning i personalebehovet og deraf følgende omkostninger. Da denne løsningsmodel er ved at nå sin grænse, vil der opstå kapacitetsmangel i de kommende 5 til 10 år, medmindre der gøres en radikal indsats for at fremskynde den teknologiske innovation.

3. EN VURDERING AF DET FÆLLES EUROPÆISKE LUFTRUM

Vedtagelsen af lovgivningen om det fælles europæiske luftrum bragte lufttrafikstyring ind under Fællesskabets kompetence og skabte faste retlige rammer for en lang række aktiviteter. I de tre år, der er gået siden ikrafttrædelsen, er en række af disse aktiviteter ført til ende, andre er endnu i gennemførelsesfasen, og nogle udviser kun beskedne fremskridt. I øvrigt har man under gennemførelsen, og som følge af ændringer i vilkårene, kunnet pege på en række svage punkter i den nuværende lovgivning.

3.1. Resultater

a) En retlig og institutionel ramme for det fælles luftrum

Den første prioritet for det fælles luftrum bestod i, at der blev etableret en institutionel ramme for Fællesskabets handling på dette område. Med denne ramme er der skabt en struktur for partnerskab med alle interesserede parter:

⁵ Performance Review Commission (PRC), December 2006, Evaluation of the impact of the SES on ATM Performance, p. 24.

⁶ PRC, 2007, An Assessment of Air Traffic Management in Europe in 2006, Eurocontrol, p. 51 on.

⁷ USA håndterer en dobbelt så stor trafik med 20 en route-centre, som de endog har planer om at reducere.

- Udvalget for det Fælles Luftrum videreformidler landenes strategiske standpunkter og bistår Kommissionen med at vedtage gennemførelsesbestemmelser efter udvalgsprocedurerne
- i Det Rådgivende Organ for Luftfart kan alle branchens interessenter udtrykke deres synspunkter om gennemførelsen
- udnyttelse af synergien med Eurocontrol, hvad angår teknisk støtte og udvikling af gennemførelsesbestemmelser for Fællesskabet.

Forsvarsministerierne er også repræsenteret i Fællesskabets beslutningsproces.

b) Adskillelse mellem tjenesteudøvelse og regulering

En grundlæggende forudsætning for sikkerhed, nemlig adskillelse mellem luftfartstjenester og regulering, er tilvejebragt, og landene har hver oprettet en national tilsynsmyndighed⁸. Siden den 20. juni 2007 har luftfartstjenesteudøverne skullet certificeres af tilsynsmyndighederne, i medfør af Kommissionens forordning (EF) nr. 2096/2005 om fælles krav til udøvelse af luftfartstjenester⁹.

c) Fremskridt på sikkerhedsområdet

Sikkerhedsspørgsmålet har ikke været tilsidesat. Der er således vedtaget en forordning¹⁰ om oprettelse af en sikkerhedsmæssig tilsynsfunktion, som de nationale tilsynsmyndigheder skal stå for, og som skal supplere de fælles krav.

d) Harmonisering af certificeringen af flyveledere

Vedtagelsen af direktiv 2006/23/EF om et EF-flyveledercertifikat¹¹, som opstiller fælles krav og uddannelsesbestemmelser, vil føre til ensartede kvalifikationskrav og større mobilitet for arbejdstagerne.

e) Gennemsigtige afgifter

Der er sikret fuldstændig gennemsigtighed i fastsættelsen af afgifter for luftfartstjenester ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1794/2006 af 6. december 2006 om en fælles afgiftsordning for luftfartstjenester¹², som indeholder krav om, at tjenesteudøverens omkostningsgrundlag skal oplyses, og at luftrumsbrugerne skal høres.

f) Mere effektiv udnyttelse af luftrummet

For at fremme en effektiv udnyttelse af luftrummet har Kommissionen vedtaget en forordning om fleksibel udnyttelse af luftrummet med sigte på at forbedre adgangen til militærets luftrum (2150/2005)¹³ og en forordning om luftrumsklassifikation i det øvre luftrum (730/2006)¹⁴.

⁸ Én medlemsstat er i færd med at oprette sin tilsynsmyndighed.

⁹ EUT L 335 af 21.12.2005, s. 13.

¹⁰ EUT L 291 af 9.11.2007, s. 16.

¹¹ EUT L 114 af 27.4.2006, s. 22.

¹² EUT L 341 af 7.12.2006, s.3.

¹³ EUT L 342 af 24.12.2005, s. 20.

¹⁴ EUT L 128 af 16.5.2006, s. 3.

g) Hurtigere teknologisk innovation

I mellemtiden er de første skridt taget til at fremskynde den teknologiske innovation og dermed sikre tilstrækkelig kapacitet. Definitionsfasen for SESAR er indledt og skrider frem, mens udviklingsfasen for SESAR-fællesforetagendet¹⁵ er nået så vidt, at masterplanen, som skal foreligge i foråret 2008, kan gennemføres.

h) Interoperabelt udstyr

Der er etableret en effektiv interoperabilitetsmekanisme med henblik på vedtagelse af gennemførelsesregler og udvikling af EF-specifikationer for tekniske systemer og den operative anvendelse heraf. Denne mekanisme vil være uundværlig til sikring af en effektiv gennemførelse af resultaterne af SESAR.

3.2. Under forberedelse

a) Evaluering af tjenesteudøvere

Ifølge rammeforordningen skal luftfartstjenesteudøvere underkastes en evaluering. Dataindsamling vil blive påbegyndt og benchmarking etableret i 2008. Dette vil skabe et solidt grundlag for den fremtidige udvikling af initiativet til det fælles luftrum.

b) Kollegial evaluering af tilsynsmyndighederne

Der skal indføres kollegial evaluering (Peer review) af de nationale tilsynsmyndigheder, så der kan sikres et ensartet sikkerhedsniveau og en ensartet anvendelse af de fælles krav. Med afslutningen af de nationale tilsynsmyndigheders første certificeringsøvelse i juli 2007 vil den kollegiale evaluering løbe af stabelen i forbindelse med de første besøg tidligt i 2008.

e) Gennemsigtige afgifter

Den første vurdering under den fælles afgiftsordning, der skal sikre større gennemsigtighed, hvad angår beregning, pålæggelse og opkrævning af afgifter for luftfartstjenester, vil finde sted efter forelæggelsen af de første finansielle data i november 2007. Denne gennemsigtighed er i overensstemmelse med Kommissionens generelle tilsagn om, at der skal sikres fair afgiftsprincipper på luftfartsområdet, jf. det foreslåede direktiv om lufthavnsafgifter.¹⁶

d) Opdeling af luftrummet

Tildelingen af mandater til Eurocontrol er påbegyndt gennem en række forordningsudkast med tilknytning til luftrummet: skabelse af en europæisk øvre flyveinformationsregion (EUIR), luftrumsklassifikation i det nedre luftrum og fælles principper for ruteføring og sektoropdeling. Der sker kun beskedne fremskridt på disse tre områder, hvorfor Kommissionen undersøger muligheden for andre løsninger.

e) Funktionelle luftrumsblokke

¹⁵ Rådets forordning (EF) nr. 219/2007 af 27. februar 2007 om oprettelse af et fællesforetagende til udvikling af en ny generation af det europæiske lufttrafikstyringssystem (SESAR), EUT L 64 af 2.3.2007, s. 1.

¹⁶ KOM(2006) 820 endelig af 24.1.2007.

Et nøgleelement for det fælles luftrum er oprettelsen af funktionelle luftrumsblokke, der skal sikre lufttrafikstyringsnettet maksimal kapacitet og effektivitet. Der er taget en række initiativer på området, men fremskridtene er langsomme, og projekternes ambitionsniveau, modenhed og nytteværdi er varierende. De fleste af initiativerne er stadig på 'gennemførlighedsstadiet', og kun ét står på tærsklen til gennemførelsesfasen¹⁷.

3.3. Utilstrækkelige fremskridt på nøgleområder

Det fælles luftrum har ikke givet de forventede resultater på en række vigtige områder. Modellen med funktionelle luftrumsblokke giver generelt ikke de ønskede resultater, hvad angår effektiv afvikling af flytrafikken, omkostningsreduktion og 'defragmentering'.

Det er rigtigt, at skabelsen af funktionelle luftrumsblokke er en ny udfordring med betydelige tekniske og organisatoriske vanskeligheder, men samtidig spiller spørgsmålet om suverænitet fortsat en rolle, navnlig hvad medlemsstaternes ansvar for deres luftrum og de militære aspekter angår. I stedet for at udforme innovative mekanismer til suverænitetsudøvelse, er suverænitetsspørgsmålet blevet brugt som en hæmsko af dem, der ønsker at lægge hindringer i vejen for større grænseoverskridende samarbejde og integration.

Den nuværende lovgivning rummer effektive værktøjer til at forbedre effektiviteten, f.eks.: udpegelse af lufttrafiktjenesteudøvere, adskillelse af tjenesteydelser (*unbundling*), anvendelse af økonomiske incitamenter, fastsættelse af brugerafgifter, ændringer i rutestrukturen, oprettelse af funktionelle luftrumsblokke, rationalisering af infrastruktur¹⁸ osv. Medlemsstaterne har imidlertid ikke udnyttet disse værktøjer tilstrækkeligt, til at det har kunnet forbedre luftfartstjenesternes omkostnings- og driftseffektivitet.

Med hensyn til den generelle effektivitet i udformningen og udnyttelsen af den europæiske rutestruktur er der kun sket beskedne fremskridt, og for afviklingen af flytrafikken eller for miljøbelastningen er der derfor heller ikke sket nogen forbedringer.

3.4. Nye udfordringer

Miljø: De seneste videnskabelige data synes at vise, at menneskelige aktiviteter er den vigtigste årsag til klimaændringerne. Luftfarten bidrager med sine 3 % kun beskedent til EU's samlede emissioner af drivhusgasser, men dens andel er stigende. Den nuværende lovgivning om det fælles luftrum ser stort set bort fra den rolle, ATM kan spille i denne sammenhæng. En forbedring i nettets opbygning, en mere effektiv udnyttelse af ruterne og nye operationelle systemer skulle kunne mindske flyvetider, brændstofforbrug og omkostninger mærkbart, med en deraf følgende reduktion i miljøbelastningen og påvirkningen af klimaet. Denne reduktion anslås til 4,8 mio. tons CO₂ årligt. Ud over de direkte emissioner påvirker flyene også cirruskydækket, og det kan blive nødvendigt at overveje afbødende foranstaltninger på ATM-niveau.

Forsinkelser er ikke længere den vigtigste drivkraft til forandring. Efter en nedgang i kølvandet på den 11. september 2001 og stigningen i 'en route'-luftrumskapaciteten som følge af indførelsen af reducerede vertikale adskillelsesminima, er forsinkelserne i Europa for tiden

¹⁷ Etablering af et fælles europæisk luftrum med funktionelle luftrumsblokke: en midtvejsrapport (KOM(2007) 101 endelig).

¹⁸ PRC, 2006, *Evaluation of the Impact of the SES initiative on air traffic management performance*, Brussels, p. iii.

beskedne og er forblevet beskedne på trods af de seneste års rekordstore trafik. Hvis væksten fortsætter, vil problemerne med forsinkelser imidlertid dukke op igen, således som det allerede fremgår af forsinkelsesprognoserne for 2008.

Økonomiske aspekter: Følgerne af den globale ustabilitet for energimarkedet har ført til enorme stigninger i brændstofpriserne. Dette har navnlig fået luftfartsindustrien til at skærpe omkostningskontrollen, forbedre den økonomiske effektivitet og effektivisere afviklingen af flytrafikken. Derved er de økonomisk ineffektive luftfartstjenester og den ineffektive afvikling af flytrafikken blevet vigtige drivkræfter til forandring.

4. FREMSKYNDELSE AF GENNEMFØRELSESSTRATEGIEN

Fragmentering er den alvorligste flaskehals for en præstationsforbedring af det europæiske lufttrafikstyringssystem. Denne flaskehals kan kun bringes ud af verden, hvis præstationsrammerne, de retlige strukturer og en hurtig indførelse af ny teknologi tages op på EU-plan (jf. HLG 1*).

Handlingsstrategien går ud på, at der fokuseres på en præstationsdrevet tilgang til løsning af problemerne med det nuværende system, dvs. ineffektivitetsomkostninger på 3 mia. euro om året samt miljøomkostninger.

4.1. Fokus på præstationsforbedringer

4.1.1. *En præstationsfremmende ramme*

For at kunne realisere de fornødne forbedringer, hvad sikkerhed, effektivitet, kapacitet og omkostningseffektivitet angår, skønnes det nødvendigt at gribe til en **præstationsdrevet** tilgang (jf. HLG 4*), hvor passende motiverende og demotiverende elementer fungerer som drivkræfter. Denne tilgang vil kunne baseres på, at der opstilles europæiske konvergenskriterier for det fælles luftrum, og at de nationale tilsynsmyndigheder får bemyndigelse til at billige og overvåge gennemførelsen af specifikke præstationsmål. Opstilling af strenge konvergenskriterier, vurdering af de specifikke præstationsmål og overvågning af de nationale tilsynsmyndigheder bør varetages af et uafhængigt 'præstationsvurderingsorgan' på EF-plan.

Af rapporten fra Gruppen på Højt Plan fremgår det, at præstationsniveauet for luftfartstjenester vil kunne forbedres ved at udnytte markedsmekanismerne for ikke-monopoliserede tjenester. Forretningsmulighederne for sådanne tjenester og de tilhørende tilsynsforanstaltninger bør undersøges nærmere.

Udbydes tjenester inden for rammerne af et naturligt monopol, skal der efter Kommissionens mening benyttes en rent præstationsdrevet tilgang under opsyn på EF-plan.

4.1.2. *En europæisk netstruktur betyder større effektivitet*

Det transeuropæiske lufttrafikstyringsnets præstationsniveau beror på, hvor effektivt de knappe ressourcer forvaltes, dvs. start- og landingsbaner, luftrum og frekvensspektrum. Udfordringen består i at etablere det optimalt effektive net og give mulighed for effektiv informationsudveksling til forbedring af netdriften.

Anvendes der en reelt netbaseret tilgang, vil det kunne medføre en gevinst på mindst 6 % eller ca. 50 km pr. flyvning. For at dette kan blive en realitet, bør et uafhængigt præstationsvurderingsorgan på EF-plan vurdere nettets effektivitet og opstille ambitiøse mål herfor.

En **netforvalter**, der repræsenterer alle luftfartsektorens interesser, herunder militæret, bør have ansvaret for at forbedre ruteføring og sektoropdeling fra en netorienteret synsvinkel og spille en nøglerolle, når det drejer sig om at styrke den centrale kapacitetsplanlægning og lufttrafikreguleringstjenesterne og optimere udnyttelsen af lufthavnskapaciteten ved at opstille klare regler for netadgang og effektiv udnyttelse af ruterne. Afgifter baseret på den korteste afstand skaber stærke incitamenter til at opfylde effektivitets-, omkostningseffektivitets- og miljømålene (jf. HLG 9*). Optimeret ruteføring anslås at kunne mindske de skadelige emissioner fra luftfarten med 6 til 12 %.

4.1.3. Funktionelle luftrumsblokke

En præstationsdrevet tilgang til at mindske fragmenteringen og øge systemets effektivitet skulle kunne fremskynde integrationen af luftfartstjenesterne i funktionelle luftrumsblokke, hvor dette er hensigtsmæssigt. Der er ingen tvivl om, at en sådan integration teknisk set er uhyre kompliceret, men det virkelige problem er af politisk art. Kommissionen vil overveje idéen fra Gruppen på Højt Plan, der går ud på, at en koordinator for luftfartssystemet (jf. HLG 5*) skal have til opgave at styrke det politiske engagement hos medlemsstaterne og interessenterne. Landene bør **forpligte sig politisk til at skabe funktionelle luftrumsblokke** i 2010 og gennemføre dem inden udgangen af 2012. De foreslåede funktioner - netforvaltning og præstationsregulering - skulle også kunne bidrage til en vurdering af de funktionelle luftrumsblokkes funktionalitet og merværdi ud fra et netperspektiv. Muligheden for, at disse to funktioner kan udføres af allerede eksisterende organer, vil blive undersøgt.

4.1.4. SESAR – Håndtering af kapacitetsmangel

Kapacitetsmangelen kan kun løses gennem teknologisk innovation inden for rammerne af SESAR-programmet, kombineret med foranstaltninger til forbedring af lufthavnskapaciteten (jf. HLG 7*). Den teknologiske innovation kan imidlertid kun nå sit fulde potentiale, hvis der gøres en ende på systemets fragmentering. Derfor er det af afgørende betydning, at **udviklingen** af det fremtidige system koordineres, og at overlapninger undgås. Rationaliseringseffekterne af SESAR på forsknings- og udviklingsområdet bør få indpas i hele processen. For at sikre, at kortvarige initiativer til forbedring af kapaciteten gennemføres effektivt, kan der blive brug for koordinering på EF-plan.

4.2. Klare retlige rammer

Det indre marked indebærer, at den kun er én lovgivning. Overlapninger med forskrifter fra andre strukturer må bringes ud af verden. Er lovgivningen fragmenteret, gør det ansvarsfordelingen uklar og medfører unødige omkostninger for myndighederne.

Om **fællesskabstilgangen** til udvikling af **bedre lovgivning** kan udnyttes effektivt (jf. HLG 3*), beror på et nært samarbejde mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Det beror også på, at de medlemsstater (jf. HLG 10*), der har ansvaret for luftrummet, er indstillet på at fremme forandningsprocessen, og at også industrien accepterer et større ansvar (jf. HLG 2*). Dette

partnerskab omfatter også militæret¹⁹ og tredjelandes deltagelse gennem passende mekanismer. Et gnidningsløst fungerende luftfartsområde indebærer, at de pågældende tredjelande i passende grad inddrages i udformningen af EU-lovgivningen.

Kommissionen er ved at gøre forberedelser til at **udvide EASA's (Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur) beføjelser** til også at omfatte lufthavne, luftfartstjenester og lufttrafikstyring, så de dækker alle leddene i luftfartssikkerhedskæden (jf. HLG 8*). Agenturets beføjelser vil omfatte udvikling af og støtte til lovgivning om flyvesikkerhed samt overvågning af medlemsstaternes anvendelse af denne lovgivning. Det vil også blive den naturlige platform for certificering og for sikkerhedstilsyn med Europa-dækkende tjenester (f.eks. EGNOS/Galileo).

Økonomisk og præstationsrelateret regulering: Præstationsniveauet kan ventes at stige, hvis luftrumets brugere inddrages direkte i prisfastsættelsesmekanismen. Naturlige monopoler bør underkastes en nøjere procedure, når de skal begrunde deres investeringspolitik og omkostningsgrundlag. En sådan forvaltningsstruktur, der oprindeligt oprettes på regionalt plan, ville bidrage til, at der anvendes rimelige afgifter. I tilfælde, hvor en tjeneste udbydes af mere end én tjenesteudøver, vil sådanne forvaltningsstrukturer kunne sikre fair konkurrence.

En præstationsdrevet tilgang vil blive reguleret på EF-plan. Reguleringen ville bestå i opstilling af konvergensmål for det fælles luftrum, tilsyn med, at de **specifikke præstationsmål**, der er vedtaget mellem tjenesteudøverne og de nationale tilsynsmyndigheder, stemmer overens med konvergensmålene for det fælles luftrum, og at de gennemføres korrekt. Anses de specifikke præstationsmål for ikke at svare til kriterierne, eller opfyldes de ikke, vil det blive nødvendigt at træffe håndhævelsesforanstaltninger på EF-plan.

Teknologi: Med hensyn til optrapningen af den teknologiske innovation ventes det, at masterplanen for SESAR vil blive godkendt og SESAR-fællesfortaget blive fuldt arbejdsdygtigt i 2008. Indførelsen af SESAR-systemet vil imidlertid kræve organisatoriske ændringer (jf. HLG 5*). Får det nuværende fragmenterede lufttrafikstyringssystem lov til at fortsætte, vil det kunne hindre, at nye teknologiske muligheder udnyttes til at forbedre systemets præstationer, og vil kunne føre til en unødvendig stigning i den finansielle byrde. Fordelene ved at adskille infrastruktur og tjenesteudøvelse vil også blive undersøgt.

Eurocontrol: Kommissionen kan tilslutte sig anbefalingerne i rapporten fra Gruppen på Højt Plan vedrørende reformen af Eurocontrol (jf. HLG 6*), for så vidt angår: adskillelse mellem visse funktioner; overdragelse af flyvesikkerhedsregulering til EASA; større gennemsigtighed og præstationsvurdering af samtlige Eurocontrols funktioner samt stærkere inddragelse af industrien i forvaltningen. Den reviderede Eurocontrol-konvention bør først ratificeres, når de nødvendige interne reformer af Eurocontrol er gennemført, og når der er etableret en passende institutionel ramme, som præciserer Eurocontrols rolle i det fælles luftrums struktur, herunder muligheden for at Eurocontrol udfører visse opgaver for Fællesskabet som led i gennemførelsen af det fælles luftrum.

¹⁹ Udvalget for det Fælles Luftrum tæller to repræsentanter pr. medlemsstat, 1 civil, 1 militær.

5. KONKLUSION

Lufttransportsektoren står over for store udfordringer, som kun kan overvindes, hvis der gøres en samlet indsats fra industriens, medlemsstaternes, militærets, de berørte tredjelandes og arbejdsmarkedets parter side, og hvis de eksisterende høringsmekanismer udnyttes fuldt ud. Kommissionen vil deltage fuldt ud i denne proces.

På grundlag af denne evaluering af gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum og i tråd med konklusionerne fra præstationsvurderingskommissionen (*Performance Review Commission*) og Gruppen på Højt Plan vil Kommissionen i andet kvartal af 2008 fremsætte forslag til en 2. lovgivningspakke vedrørende det fælles luftrum, udvidelse af EASA's beføjelser og SESAR- masterplanen.

*Se bilaget

BILAG

High Level Group Report

To facilitate cross-reference between the Commission recommendations in Section 4 (Accelerating the Implementation Strategy) and the High Level Group recommendations, the corresponding HLG Recommendation (HLG 1, 2 .. etc) has been identified in the Communication

HLG Recommendation	Subject
HLG 1	EU as driving force in aviation regulation in Europe
HLG 2	Greater responsibilities for industry
HLG 3	Better regulation
HLG4	Drive improved performance
HLG5	Deliver the Single European Sky
HLG 6	Empower and focus Eurocontrol
HLG 7	Address airport capacity
HLG 8	Deliver continuously improving safety
HLG 9	Deliver environmental benefits
HLG 10	Commit member states to deliver

The Executive Summary (below) of the High Level Group Report gives more information

Executive Summary

Vice President Barrot appointed the High Level Group for the Future European Aviation Regulatory Framework in November 2006 in response to strong demand from industry, EU member states and other stakeholders to simplify and increase the effectiveness of the regulatory framework for aviation in Europe. Vice President Barrot asked the High Level Group to present a vision for the development of the aviation regulatory framework - with a particular focus on Air Traffic Management - and to provide a roadmap with practical next steps.

The High Level Group underlines the need for, and indeed urgency of, change in the regulatory framework for aviation in Europe. This is necessary to ensure alignment across the aviation system towards achieving shared objectives.

The High Level Group has faced a set of complex and occasionally conflicting objectives when considering the performance improvement objectives:

- Aviation has a key role to play in achieving the objectives of the Lisbon agenda, in terms of reducing the internal and external cost of mobility within Europe and between Europe

and the rest of the world. Like other transport modes, aviation is an important enabler of economic growth. The aviation sector itself is also a significant source of employment and technological innovation.

- At the same time capacity in the air and on the ground is increasingly scarce, the environmental impact a growing source of concern at the local and international levels, while improving safety becomes ever more challenging with increasing traffic levels.
- Additionally, aviation in Europe faces growing competition from other parts of the world for the market in Europe and the global aviation market. This emphasises the importance of finding cost-effective solutions.

To determine the priorities for change, the High Level Group has reviewed ongoing initiatives to improve the European aviation system such as the Single European Sky (SES) initiative, the inclusion of aviation in the emissions trading scheme, and the Clean Sky programme. It has concluded that **the challenge for Europe is not to embark on new system changes but to focus on accelerating the effective delivery of the existing initiatives and to strengthen the capabilities of the key players to deliver them**. The High Level Group has focused on the **SES initiative in particular**. Improved ATM can play a vital role in increasing capacity and reducing the environmental impact of aviation.

The High Level Group has therefore concentrated on two main themes: **performance** and **governance**. This leads to proposals for clear roles for the European Commission, the member states and the Eurocontrol and EASA organisations, and proposals for concrete actions to address the current and expected bottlenecks in performance. It also leads to proposals to rebalance the governance of the aviation system in Europe to enable industry (airlines, air navigation services providers (ANSPPs), airports and manufacturers) to play an appropriate role in influencing decisions that affect them. This focus has been validated by a process of stakeholder (industry, the military, professional staff associations and non-EU member states) consultation.

The High Level Group has followed the European Commission in taking 2020 as the target date for completing the major changes already initiated within Europe, in particular the Single European Sky. However, the High Level Group has targeted 2014 as the date by which its proposals must be implemented to ensure that the European aviation system remains safe, competitive and environmentally responsible. 2013 is the date when the SESAR deployment phase is due to start.

To facilitate the next steps, the High Level Group has outlined a roadmap for change. The roadmap provides for actions that can be started immediately and for putting in place a process of continuous change to respond to market developments. Because 2013 is a critical date, the High Level Group proposes a timely evaluation of its recommendations in 2011 to ensure that the necessary additional actions are taken.

The High Level Group recognises that its proposals represent a major change process challenge. This challenge can only be met if it fully involves the people working in the organisations involved in the change process. The High Level Group therefore urges the European Commission to continue the process of extensive consultation with stakeholders during the decision-making process following on from the High Level Group work. In particular, the High Level Group points to the valuable contribution that can be made by

representatives from professional staff organisations and the need for inclusive social dialogue.

The proposals of the High Level Group can be summarised in the following 10 recommendations:

- HLG 1 EU as driving force in aviation regulation in Europe:** Fragmentation is a major bottleneck in improving the performance of the European aviation system. As this can only be addressed at the European level, strengthen the role of the European Community and the Community method as the sole vehicle to set the regulation agenda for European aviation by eliminating overlaps between EU and other regulatory processes, ensuring independent structures for regulation and service provision, and ensuring that safety regulatory activities are conducted independently from other forms of regulation. Drive change forward at the strategic level through regular meetings of the European Directors General of Civil Aviation working together with the European Commission, coordinating across the governing bodies of Eurocontrol, EASA and ECAC and creating a more structured dialogue between the EU and non-EU member states. Appoint a senior figure as an ‘Aviation System Coordinator’ to drive forward the necessary actions.
- HLG 2 Greater responsibilities for industry:** Give more responsibility to industry in line with the liberalisation of the internal market. Involve industry more systematically in the rulemaking process for the aviation system. Realign the governance of service provision functions to give industry greater responsibilities within a harmonised regulatory framework. Make possible competition for contestable activities which can be executed by industry.
- HLG 3 Better regulation:** Apply the principles of Better Regulation, avoiding over-regulation, and undertaking full impact assessments and consultation. Apply consistent definitions and rationalise existing legislation.
- HLG 4 Drive improved performance:** Every regulatory intervention should target improving performance within overriding safety objectives. As general principles, set performance improvement objectives, maximise the use of performance incentives and require independent performance reporting. For ATM, adapt the regulatory framework and governance structures to stimulate management to deliver improved performance. Where possible, facilitate the application of market principles by the unbundling and liberalisation of ANSP services. Introduce economic regulation to drive performance improvement in the monopoly elements of ANSP activities.
- HLG 5 Deliver the Single European Sky:** Accelerate the delivery of the Single European Sky (SES) and SESAR through proactive management and annual progress monitoring and reporting by the European Commission. Translate the SES ambitions into an implementation strategy and plan. Introduce economic regulation for ATM services to ensure that ANSPs are incentivised to achieve converging objectives in Europe and to regulate the monopoly elements of ANSP activities. Address the hurdles to implementing FABs and task the Aviation System Coordinator to facilitate their progress. Strengthen the orientation of the SESAR programme on results, including quick wins, and develop proposals for the pan-European ATM governance structure post the SESAR JU in 2013. Increase the political support for SES and SESAR, including the military stakeholders in European ATM.

HLG 6 Empower and focus Eurocontrol: Empower Eurocontrol to play a key role in delivering the Single European Sky and SESAR objectives within the strategic and regulatory framework set by the EU. Focus its activities on excellent pan European functions and ATM network design, and support to regulation as requested by the European Commission and member states. Transfer the responsibility for safety regulatory activities to EASA. Invite the Eurocontrol governing bodies to give industry an appropriate role in the governance of the pan-European functions and facilitate the unbundling of activities through corporate structures or undertakings where appropriate to allow the Eurocontrol organisation to evolve in line with industry developments while ensuring that the interests of employees are considered. Prepare for the appropriate pan-European ATM governance and operational structures for the post 2013 SESAR deployment phase.

HLG 7 Address airport capacity: Address the forthcoming airport capacity crunch by asking the European Commission to raise the profile of this emerging bottleneck in the European aviation system and point the way forward in terms of reconciling growth and environment goals. Request member states to provide strategies for addressing the airport capacity issue while demanding that airports themselves take greater responsibility for securing the local 'licence to grow'. Enable the European Commission to facilitate progress through the 'Aviation System Coordinator'. Integrate airports more systematically into the total system approach.

HLG 8 Deliver continuously improving safety: Require states to apply safety management principles consistently and, in particular, facilitate the uniform application of 'just culture' principles. Empower EASA as the single EU instrument for aviation safety regulation including airports and ATM, and ensure that EASA is funded and resourced accordingly. Prepare for the SESAR challenge by timely certification processes. Ensure that states' safety oversight is harmonised and that cooperation between national authorities is stimulated to achieve overall higher levels of performance.

HLG 9 Deliver environmental benefits: Building on the three pillars of improved gate-to-gate ATM, cleaner and quieter aircraft, and market oriented solutions, ask the European Commission to develop an integrated environment strategy. Incorporate ambitions from the transport and environment perspectives, enabling Europe to play a leading role in balancing economic, environmental, safety and social impacts.

HLG 10 Commit member states to deliver: Require more systematic implementation of existing commitments by EU member states, in particular the defragmentation targeted by the Single European Sky initiative. States should address inconsistent guidelines for ANSPs, performance shortfalls in oversight, bottlenecks in airport capacity and safety management, and the new challenges of mitigating and adapting to climate change. Encourage regulatory authorities to exchange best practices and develop common approaches.

The High Level Group thanks Vice President Barrot for the opportunity to develop these recommendations and hopes that they will be acted upon without delay.

The High Level Group commends its report to the Vice President, to the European Parliament, to Eurocontrol's Provisional Council and to the member states.