



Strasbourg, den 11.6.2013
COM(2013) 408 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Hurtigere gennemførelse af det fælles europæiske luftrum

(EØS-relevant tekst)

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Hurtigere gennemførelse af det fælles europæiske luftrum

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

1.1. Bekræftelse af målene for det fælles europæiske luftrum

Den europæiske luftfartsindustri spiller en afgørende rolle i den europæiske økonomi, i og med at den fremmer handel og turisme og sætter skub i beskæftigelsen. Flyvekontrol er en nøgelfaktor i luftfartsindustriens værdikæde. Flyvekontrollen bør sørge for sikker, hurtig og omkostningseffektiv afvikling af lufttrafikken, således at brændstofforbruget, CO₂-udledningerne og flyvetiderne reduceres mest muligt.

De europæiske luftfartstjenester har dog historisk set hovedsagelig udviklet sig inden for de nationale grænser, idet hver medlemsstat har etableret sine egne lufttrafikstyringssystemer (ATM), hvilket har ført til en dyr og ineffektiv strukturel fragmentering af Europas luftrum og betyder, at kundernes krav ikke efterkommes - og med kunder menes der luftfartsselskaberne og - i sidste ende - de betalende passagerer.

I 2004¹ lancerede EU initiativet "det fælles europæiske luftrum" (Single European Sky – SES), som har tre mål: "*at forbedre lufttrafikkens nuværende sikkerhedsstandarder, at bidrage til en bæredygtig udvikling af lufttrafiksystemet, og at forbedre præstationerne generelt inden for systemet af lufttrafikstyring (ATM) og luftfartstjenester (ANS) for den almene lufttrafik i Europa*"². Disse mål blev yderligere bekræftet, ved at der blev fastsat overordnede mål, som skulle nås senest i 2020³. I 2007 blev der lanceret et omfattende projekt, som har til formål at modernisere teknologien bag det europæiske ATM-system (SESAR-projektet⁴). I 2009 blev der tilføjet yderligere konkrete værktøjer til at forbedre det europæiske ATM-systems præstationer og foretage en reform heraf⁵. Der er tale om en revideret strategi, som skulle fremme en integreret udøvelse af tjenester, resultere i fastlæggelsen af en procedure for fastsættelse af præstationsmål og udnævnelse af en netforvalter, som skal koordinere aktiviteterne i det europæiske ATM-system. Endelig blev der udarbejdet en femtrinsstrategi, som dækker de forskellige aspekter af det fælles europæiske luftrum, nemlig sikkerhed, præstationer, teknologi, lufthavne og den menneskelige faktor.

¹ Forordning (EF) nr. 549/2004, (EF) nr. 550/2004, (EF) nr. 551/2004 og (EF) nr. 552/2004 af 10. marts 2004 (EUT L 96 af 31.3.2004, s. 1), som ændret ved forordning (EF) nr. 1070/2009 af 21. oktober 2009 (EUT L 300 af 14.11.2009).

² Artikel 1, stk. 1, i forordning (EF) nr. 549/2004.

³ En tredobling af kapaciteten, en forøgelse af sikkerheden med en faktor på 10, en reduktion af hver flyvnings miljøpåvirkning med 10 % og en reduktion af luftrumsbrugernes omkostninger til ATM på mindst 50 %.

⁴ Forskning i lufttrafikstyring i det fælles europæiske luftrum.

⁵ Forordning (EF) nr. 1070/2009 af 21. oktober 2009 (EUT L 300 af 14.11.2009, s. 34).

Realiseringen af målet om et fælles europæisk luftrum er en af de vigtigste prioriteringer i Europa-Kommissionens overordnede transportpolitik⁶. Selvom samtlige medlemsstater fortsat går stærkt ind for et fælles europæisk luftrum, går oprettelsen heraf meget langsommere end oprindeligt forventet, og fremskyndelse af reformen af det europæiske ATM-system ved hjælp af en række nye foranstaltninger blev i 2012 udpeget som en nøgleaktion med henblik på udviklingen af det indre marked⁷. Forsinkelserne inden for lufttrafikken er blevet reduceret (hvilket delvis kan tilskrives den finansielle krise, som har reduceret lufttrafikken i Europa). Selvom sikkerhedsniveauet konstant er blevet opretholdt, er omkostningseffektiviteten ikke forbedret hurtigt nok, og de miljømæssige konsekvenser af flyveprofiler, der ikke er optimale, er fortsat betydelige. I en tid, hvor de europæiske luftfartsselskaber står over for hård konkurrence på internationalt plan, og væksten i lufttrafikken gradvis flyttes til Mellemøsten og Asien-stillehavsregionen, er det vanskeligt at ignorere det uudnyttede potentiale, som det fælles europæiske luftrum udgør, og som repræsenterer 5 mia. EUR om året⁸. Jo hurtigere det fælles europæiske luftrum gennemføres, jo hurtigere vil de forventede afkast blive realiseret.

Den seneste prognose viser, at der i 2035 vil være 14,4 mio. flyvninger i Europa, dvs. en fordobling i forhold til 2012. Stigningen i lufttrafikken vil lægge pres på ATM-kapaciteten og forværre misforholdet mellem ATM-kapaciteten og lufthavnenes kapacitet⁹, som betyder, at der vil være knap to mio. flyvninger, der ikke kan gennemføres på grund af manglende lufthavnskapacitet¹⁰.

For at hjælpe vores luftrumsbrugere i et stærkt konkurrencepræget globalt miljø og sætte skub i den økonomiske vækst skal etableringen af det fælles europæiske luftrum og den dertil knyttede reform af det europæiske ATM-system fremskyndes. Kommissionen fremsætter således på grundlag af de erfaringer, der er gjort med det fælles europæiske luftrum indtil nu, endnu et omhyggeligt målrettet forslag til retsakt, som tager sigte på at fremskynde gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum, en lovgivningspakke bestående af en omarbejdning af de fire forordninger om etablering af det fælles europæiske luftrum og en ændring af forordningen om etableringen af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA¹¹).

⁶ Bilag I til COM(2011) 144 final.

⁷ COM(2012) 573 final.

⁸ Baseret på de beregninger, der er dokumenteret i rapporter fra præstationsvurderingsorganet for det fælles europæiske luftrum og præstationsvurderingskommissionen.

⁹ Se punkt 11 i Kommissionens meddelelse KOM(2011) 823 endelig. "Med andre ord vil det være meningsløst at øge kapaciteten i luften, hvis lufthavnenes kapacitet ikke løbende tilpasses ATM-kapaciteten".

¹⁰ *Challenges of Growth 2013*, Eurocontrol – juni 2013.

¹¹ Selvom Kommissionens køreplan for gennemførelsen af fælleserklæringen fra Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om decentraliserede agenturer fra juli 2012 af klarhedshensyn kræver standardbetegnelser for samtlige EU-agenturer, anvender denne meddelelse den nuværende betegnelse, dvs. Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA), i hele teksten. Teksten til selve lovgivningsforslagene er tilpasset i overensstemmelse med den nye fælleserklæring og køreplanen, således at standardbetegnelsen "Den Europæiske Unions Agentur for Luftfart (EAA)" anvendes.

1.2. Udviklingen i udøvelsen af luftfartstjenester

I slutningen af 1990'erne var flyvekontrolltjenesterne i Europa præget af store forsinkelser og ineffektivitet. Mere end et årti senere er det europæiske luftrum med 50 flyvekontrolcentre og 29 forskellige luftfartstjenesteudøvere fortsat stærkt fragmenteret¹².

I 2011 beløb de samlede direkte og indirekte omkostninger til flyvekontrol i Europa sig til ca. 14 mia. EUR. Alene de direkte omkostninger (opkrævet i form af brugerafgifter) udgør mere end 20 % af de mest effektive luftfartsselskabers samlede driftsomkostninger, ikke iberegnet brændstof. Generelt set er de direkte omkostninger til flyvekontrol luftfartsselskabernes tredjestørste udgiftspost (efter brændstof og lufthavnsafgifter).

Produktiviteten (målt i flyvekontrolltimer) er steget med ca. 18 % i det seneste årti, mens de samlede lønomkostninger til flyveledere er steget hurtigere (med næsten 40 %). De samlede omkostninger til flyvekontrol er steget med 10 %, mens antallet af flyveledere i Europa er steget til ca. 14 500. Flyvelederne udgør dog kun ca. en tredjedel af personalet hos luftfartstjenesteudøverne, hvilket tyder på et meget omfattende støttepersonale (ca. 30 000 i 2011).

Selv med den konstaterede nedgang i lufttrafikken, der har lettet presset på systemet, har kapaciteten været stagnerende. dvs. at den samlede gennemsnitlige forsinkelse pr. flyvning på grund af flyvekontrol var ca. den samme i 2011 som i 2003. Indvirkningen på miljøet afhænger af, hvor effektivt flytrafikken afvikles, dvs. om luftrumsbrugerne har mulighed for at benytte de mest direkte ruter. På dette område har vi stadig ikke nået det, vi ønsker, og det skønnes således, at omkostningerne beregnet "gate-to-gate" som følge af et højere brændstofforbrug og længere flyvetider beløber sig til 3,8 mia. i 2011. Flyvekontrollsystemet har en god sikkerhedsstatistik, og der arbejdes på at styrke gennemførelsen af sikkerhedsprogrammet, forvaltningssystemerne og analysemetoderne.

2. HÅNDHÆVELSE OG FORBEDRING AF DE GÆLDENDE REGLER

I forbindelse med den seneste gennemgang af de retlige rammer for det fælles europæiske luftrum i 2009 satte Kommissionen fokus på behovet for en radikal forbedring af flyvekontrollsystemets præstationer. Realiseringen af præstationsmålene bør i høj grad ses som en nøgleprioritering i forbindelse med oprettelsen af funktionelle luftrumsblokke, forvaltningen af netfunktioner (netforvalter) og SESAR-projektet.

Der er sket fremskridt på samtlige områder i de seneste to år. Målene for præstationsordningens første referenceperiode (2012-2014) blev fastlagt i 2011, og selve ordningen trådte i kraft i 2012. Netforvalteren¹³ blev operationel i 2011, og fristen for at indføre et mere driftsmæssigt integreret luftrum baseret på luftrumsblokke fastsattes til december 2012. SESAR-fællesforetagendet, som har til opgave at overvåge udviklingen af SESAR, er begyndt at levere elementerne til det nye ATM-system. Fristerne for visse andre

¹² Geografisk set dækker det fælles europæiske luftrum også lande, der ikke er medlemmer af EU, som f.eks. Schweiz og Norge, der gennem bi- og multilaterale aftaler har forpligtet sig til at etablere luftrummet.

¹³ Eurocontrol blev udnævnt som netforvalter ved Kommissionens afgørelse af 7.7.2011 om udnævnelse af en netforvalter for lufttrafikstyringsnetfunktionerne i det fælles europæiske luftrum (C(2011) 4230 final).

nøgleforanstaltninger (som f.eks. datalink og luftfartsdatas kvalitet) er også nået, men gennemførelsen holder i en række tilfælde ikke tidsplanen.

Selvom aktivitetsniveauet i forbindelse med gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum har været højt i de seneste to år, er resultaterne heraf generelt utilstrækkelige. De præstationsplaner, som der blev opnået enighed om på EU-plan for perioden 2012-2014, skulle give besparelser på 2,4 mia. EUR i treårsperioden. De planlagte bidrag fra medlemsstaterne har imidlertid ikke modsvaret dette overordnede mål, hvilket betyder, at der mangler 189 mio. EUR i at nå målet. Det skal desuden nævnes, at luftrumsbrugerne anfægter gyldigheden af disse tal med det argument, at inflation, fremførsler og risikodeling fra tidligere år faktisk vil føre til en væsentlig forhøjelse af deres omkostninger i 2014. Netforvalteren har udført sine opgaver på tilfredsstillende vis, selvom dens funktioner fortsat er begrænsede, især med hensyn til vedtagelsen af konkrete afhjælpende foranstaltninger. Endelig skal det nævnes, at selvom medlemsstaterne har indvilget i at oprette ni funktionelle luftrumsblokke, er disse fortsat hovedsagelig af institutionel og administrativ karakter og har endnu ikke givet konkrete driftsmæssige gevinster.

Den gældende lovgivning tager allerede i nogen grad højde for disse spørgsmål, idet den bemyndiger Kommissionen til at fastlægge og håndhæve gennemførelsesforanstaltninger. Præstations- og afgiftsordningerne er allerede revideret for at ajourføre dem på grundlag af de erfaringer, der er gjort med den første anvendelse. Kommissionen skal inden udgangen af 2013 på grundlag af de gældende regler fastlægge præstationsmål for den næste referenceperiode (2015-2019). Der er indført forvaltningsmekanismer for implementeringen af SESAR, hvilket har banet vejen for udvælgelsen af en implementeringsforvalter og iværksættelsen af implementeringsprocessen i 2014.

Kommissionen er fast besluttet på at sikre, at det fælles europæiske luftrum gennemføres i alle aspekter og har derfor taget forberedende skridt til at iværksætte traktatbrudsprocedurer over for de medlemsstater, der indtil nu ikke har opfyldt kravet om at oprette funktionelle luftrumsblokke. Kommissionen vil heller ikke tøve med at træffe yderligere foranstaltninger, hvis det konstateres, at visse interoperabilitetsforanstaltninger, som f.eks. datalinktjenester, ikke gennemføres.

Hvis det skal lykkes at fremskynde gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum, er det vigtigste af alt, at der i præstationsordningens anden og tredje referenceperiode fastsættes ambitiøse præstationsmål, navnlig når det gælder kapacitet og omkostningseffektivitet. I denne forbindelse skal der sættes større fokus på præstationerne i et "gate to gate"-perspektiv. Det vil blive stadig vanskeligere at levere det krævede præstationsniveau i et net, der kendetegnes ved et større antal flyvekontrolcentre og overbelastede lufthavne.

Kommissionen agter derfor fortsat at holde nøje øje med udviklingen i lufttrafikken og konsekvenserne heraf for ATM-systemet og lufthavnskapaciteten i Europa for at sikre, at de krævede kapacitetsforøgelser realiseres til tiden.

3. HVORDAN KAN DET FÆLLES EUROPÆISKE LUFTRUM GØRES MERE EFFEKTIVT?

3.1. Indretning af luftfartstjenesteudøverne efter kundernes behov med henblik på at skabe resultater

Præstationsordningen er det vigtigste værktøj til måling af det fælles europæiske luftrums resultater. Præstationsordningen fastsætter på grundlag af et system med fastlæggelse af mål,

planlægning, overvågning og rapportering inden for de fire præstationsområder sikkerhed, miljø, kapacitet og omkostningseffektivitet de rammer, som tjenesteudbydere skal overholde for at yde bedre service til lavere priser. Omkostningsmålene sætter eksempelvis et prisloft for tjenesterne, som betyder, at tjenesteudbydere ikke må debitere kunder for omkostninger, der ligger over loftet, hvilket tvinger dem til at være mere omkostningseffektive.

Gennemførelsen af ordningen i den første referenceperiode fra 2012-2014 vil føre til håndgribelige resultater i form af effektivitetsgevinster. Hvis der også tages hensyn til miljø- og kapacitetsmålene, bliver flyvningerne mere direkte og forsinkelserne reduceret. Det er dog samtidig tydeligt, at der kunne have været opnået mere. De mål, der oprindeligt blev foreslået af Kommissionen og præstationsvurderingsorganet for den første referenceperiode, blev udvandet i godkendelsesproceduren i Udvalget for det Fælles Luftrum, hvor medlemsstaterne nedlagde veto mod de mere ambitiøse mål. Desuden manglede der i den endelige præstationsplan – jf. ovenstående – et mindre, men betydeligt beløb, hvilket reducerede det overordnede ambitionsniveau yderligere.

Erfaringerne viser, at de medlemsstater, der enten er eneejere, eller som ejer hovedparten af tjenesteudøverne, har en stærk tendens til at fokusere på, at de brugerfinansierede flyvekontrolltjenester skaber sunde indtægtsstrømme, og kan derfor være modvillige til at godkende fundamentale ændringer i retning af et mere driftsmæssigt integreret luftrum, som indebærer risiko for strejker eller eventuelt uheldige følgevirkninger for trængte nationale budgetter.

I lyset heraf bør præstationsordningen styrkes for at gøre den mere gennemskuelig og lettere at håndhæve. Der skal banes vej for en mere teknisk baseret og videnbaseret fastsættelse af mål, præstationsvurderingsorganets uafhængighed i sin egenskab af den vigtigste tekniske rådgiver skal styrkes og sidst, men ikke mindst skal Kommissionens kontrolbeføjelser styrkes, og det skal gøres muligt at idømme sanktioner, når målene ikke nås. Parallelt hermed bør luftrumsbrugernes rolle i processen styrkes.

I det nuværende system har medlemsstaterne i Udvalget for det Fælles Luftrum det sidste ord i spørgsmål om fastsættelsen af mål, vedtagelsen af præstationsplaner og godkendelse af korrigerende foranstaltninger i de tilfælde, hvor målene ikke nås. I sin lovgivningspakke foreslår Kommissionen en styrkelse af kontrol- og sanktionsmekanismerne. Medlemmerne af præstationsvurderingsorganet bør desuden fremover udpeges direkte af Kommissionen for at sikre upartiskhed.

3.2. Mere effektive støttetjenester

Den første lovgivningspakke vedrørende det fælles europæiske luftrum tog sigte på at lade udøvelsen af støttetjenester være omfattet af markedskræfterne med det formål at gøre dem mere effektive¹⁴. I praksis er der kun gjort begrænsede fremskridt på dette område, selvom der i de to tilfælde¹⁵, hvor der er truffet sådanne foranstaltninger (i Sverige og i Det Forenede Kongerige), er opnået positive resultater (ifølge en af luftfartstjenesteudøvernes skøn er der sparet ca. 50 % sammenlignet med internt leverede støttetjenester). Der kan og bør derfor gøres en større indsats for at uddelegere udøvelsen af støttetjenester til specialiserede virksomheder.

¹⁴ Betragtning 13 i forordning (EF) nr. 550/2004.

¹⁵ Den svenske luftfartstjenesteudøver LFV og Highlands and Islands Airports (HIAL) outsourcer mange af deres støttetjenester.

Indførelsen af markedsmekanismer, hvor det er muligt, er fuldt ud i tråd med de foranstaltninger, der træffes på andre områder af den europæiske infrastrukturindustri, enten i form af konkurrence inden for markedet eller konkurrence om et marked inden for rammerne af udbudsprocedurer, hvor der indrømmes tidsbegrænsede koncessioner. Gradvis indførelse af konkurrence i forbindelse med udøvelsen af støttetjenester vil ikke kun resultere i nye forretningsmuligheder for ATM-sektoren og andre sektorer, men vil også gøre det hurtigere og billigere at tage nye teknologier i brug. Ifølge det mest konservative skøn, som er foretaget på grundlag af de seneste erfaringer, vil der kunne spares ca. 20 % på støttetjenesterne.

Det er absolut ikke hensigtsmæssigt at åbne alle ATM-tjenester for konkurrence. Ifølge Kommissionens analyse udgør de egentlige flyvekontrolltjenester et naturligt monopol, i det mindste med den nuværende teknologi. Det er f.eks. ikke hensigtsmæssigt at have to kontrolltårne i én lufthavn eller to flyvelederorganisationer, der konkurrerer om arbejdet i samme sektor. I teorien kunne man overveje udbudsprocedurer, hvor der indrømmes koncessioner for en tidsbegrænset periode for disse centrale tjenester, men dette ville kræve stram økonomisk regulering og overvågning.

Det ville imidlertid være mere praktisk gennemførligt at indføre konkurrence for støttetjenester som f.eks. vejr-, luftfartsinformations-, kommunikations-, navigations- og overvågningstjenester. Der er mange virksomheder både i og uden for ATM-verdenen, der kan tilbyde sådanne tjenester, som kunne uddelegeres på flere tjenesteudøvere for at skærpe konkurrencen mest muligt, eller - som det for nylig blev foreslået af Eurocontrol i organisationens analyse af begrebet "centraliserede tjenester" - som kunne leveres af én udbyder eller gruppe af udbydere, der kunne støtte flere udbydere af centrale tjenester.

Kommissionen mener, at der bør indføres markedsmekanismer for at gøre udøvelsen af støttetjenester mere effektiv. I denne lovgivningspakke foreslår Kommissionen, at man fortsætter opdelingen og åbningen af markedet for konkurrence i forbindelse med visse af de støttetjenester, der er nævnt ovenfor.

3.3. Styrkelse af de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed

De nationale tilsynsmyndigheder spiller en afgørende rolle i gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum. Siden udpegelsen af disse myndigheder i 2004 er deres opgaver gradvis blevet udvidet, og de fleste arbejder stadig på at udvikle deres organisationsstruktur og kapacitet for at være i stand til at efterleve kravene. Deres primære ansvar omfatter kontrol med, om luftfartstjenesteudøverne opfylder kravene, hvilket indebærer tilsyn med, at luftfartstjenesterne udøves sikkert og effektivt, tilrettelæggelse af grundige inspektioner og indgåelse og gennemførelse af aftaler om overvågning af luftfartstjenesteudøvere inden for de funktionelle luftrumsblokke. De nationale tilsynsmyndigheder samarbejder også om at sikre overvågningen af luftfartstjenesteudøvere, der udøver tjenester i en anden medlemsstat. Endelig skal det også nævnes, at de står for udarbejdelsen og tilsynet med luftfartstjenesteudøvernes præstationsplaner - en ny opgave, som får stadig større betydning.

Flere af de problemer, der er konstateret i forbindelse med gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum, kan tilskrives utilstrækkelige ressourcer, manglende ekspertise og manglende uafhængighed hos de nationale tilsynsmyndigheder, både i forhold til medlemsstaternes regeringer og i forhold til luftfartstjenesteudøverne. Dette har haft konsekvenser ikke blot for certificeringen og tilsynet med luftfartstjenesteudøverne, men også for tilrettelæggelsen og gennemførelsen af præstationsordningen. Hvis der ikke rettes op på

disse mangler, vil det få alvorlige konsekvenser for gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum.

Problemet med utilstrækkelige ressourcer har direkte konsekvenser for den tekniske kompetence og svækker tilsynsmyndighedens uafhængighed i forhold til luftfartstjenesteudøveren. Problemet bør derfor løses ved både at styrke samarbejdet mellem de nationale tilsynsmyndigheder (f.eks. på luftrumsblokplan) og ved at styrke koordineringen mellem de nationale tilsynsmyndigheder på EU-plan, således at de kan udveksle bedste praksis og deltage i uddannelsesprogrammer. Det vil også være en fordel at samle ekspertviden, f.eks. i EASA's regi. Større finansiel uafhængighed vil gøre det muligt at afhjælpe den nuværende personalemangel.

De nationale tilsynsmyndigheder skal udføre deres opgaver upartisk og uafhængigt. Selvom denne uafhængighed i henhold til den gældende lovgivning¹⁶ skal opnås gennem en passende adskillelse mellem de nationale tilsynsmyndigheder og luftfartstjenesteudøvere, i det mindste på det funktionelle plan, har de fleste lande valgt en strukturel adskillelse. Selv dette har ikke altid givet de ønskede resultater, navnlig fordi der fortsat mangler ressourcer og ekspertise, hvilke har resulteret i en styrkelse af luftfartstjenesteudøvernes indflydelse. Kommissionen foreslår derfor et sæt bindende kriterier, som skal sikre, at de nationale tilsynsmyndigheder varetager deres opgaver uafhængigt og effektivt.

Kommissionen mener derfor, at det har høj prioritet at stramme de rammebestemmelser op, der vedrører de nationale tilsynsmyndigheders effektivitet og uafhængighed, og vil foreslå specifikke bindende kriterier, som tager sigte på at øge tilsynsorganernes uafhængighed og ressourcer.

4. SKABELSE AF ET HELSTØBT EUROPÆISK ATM-SYSTEM

4.1. Fremme af industrielle partnerskaber

Meningen med de funktionelle luftrumsblokke er at afhjælpe opsplitningen af luftrummet ved at etablere et samarbejde mellem luftfartstjenesteudøvere og sørge for en optimal tilrettelæggelse og anvendelse af luftrummet. Sidstnævnte kan gøres ved at etablere optimale kontrolsektorer og ruter, der dækker et større område, således at der opnås en overordnet synergieffekt og stordriftsfordele. I 2009 blev december 2012 fastsat som bindende frist for medlemsstaternes oprettelse af funktionelle luftrumsblokke, og samtidig blev der fastsat en række detaljerede bindende kriterier, som tog sigte på at forbedre tjenesterne.

Selvom medlemsstaterne og deres luftfartstjenesteudøvere har gjort en stor indsats for at oprette de funktionelle luftrumsblokke, er der dog kun gjort begrænsede fremskridt. Der er annonceret ni funktionelle luftrumsblokke, men ingen af disse er fuldt ud operationelle, og de fleste af dem virker som om, de kun tager sigte på at opfylde formelle krav snarere end at skabe den tilsigtede synergieffekt eller de ønskede stordriftsfordele.

Oprettelsen af reelle operationelle funktionelle luftrumsblokke i modsætning til luftrumsblokke, der blot eksisterer på det institutionelle plan, er i mange tilfælde blevet blokeret af frygten for, at indtægterne fra luftfartsafgifterne vil falde (i nogle tilfælde med over 30 %), hvis disse luftrumsblokke implementeres, og tjenesterne rationaliseres, f.eks. med kortere ruter til følge. Endnu et spørgsmål i denne forbindelse, som medlemsstaterne har

¹⁶ Artikel 4, stk. 2, i forordning (EF) nr. 549/2004.

skullet løse, er den stærke modstand fra personalet, som ønsker at fastholde de nuværende personaleressourcer.

Nogle medlemsstater har desuden med henvisning til beskyttelsen af militære infrastrukturer, mål og operationer i det europæiske luftrum gjort spørgsmål om national suverænitet gældende for at beskytte eksisterende monopoler. Selvom der ydes behørig beskyttelse af reelle militære behov inden for rammerne af det fælles europæiske luftrum, er det ofte vanskeligt at skelne præcist mellem sådanne begrundede behov og uretfærdig beskyttelse af nationale interesser. Endelig har spørgsmålet om, hvordan man skal stille sig over for eksisterende langsigtede gældsafviklings- og investeringsplaner vedrørende teknisk infrastruktur, også vist sig at være for ømtåleligt et emne for medlemsstaterne at tage fat på til trods for de gældende lovkrav om at anvende ressourcerne i de funktionelle luftrumsblokke optimalt.

Kommissionen vil fortsætte traktatbrudsprocedurerne vedrørende luftrumsblokke mod medlemsstaterne, navnlig de medlemsstater, som i de kommende måneder ikke kan fremlægge klare beviser for, at de har gjort fremskridt. Den går også fortsat stærkt ind for vedtagelsen af passende organisationsmodeller for de funktionelle luftrumsblokke, som tager sigte på en driftsmæssigt mere integreret udnyttelse af luftrummet. De funktionelle luftrumsblokke kan på nuværende tidspunkt faktisk godt have brug for større fleksibilitet. Denne fleksibilitet kan tilvejebringes ved hjælp af juridisk klare bestemmelser om, hvilke former for samarbejde der kan iværksættes med de forskellige luftfartstjenesteudøvere med henblik på at udnytte synergieffekten og arbejde sammen med forskellige partnere om forskellige projekter med det formål at forbedre præstationerne. Samarbejdet kunne omfatte fælles indkøb, uddannelse, støttetjenester eller uddelegering af tjenester. Kommissionen foreslår, at reglerne ændres for at give de funktionelle luftrumsblokke mulighed for at iværksætte sådanne projekter. Præcis, hvordan præstationerne forbedres, bør overlades til sektorens aktører, så længe der rent faktisk sker en forbedring.

I denne lovpakke foreslår Kommissionen en videreudvikling af konceptet funktionelle luftrumsblokke, således at de bliver et mere resultatdrevet og fleksibelt værktøj, der er baseret på industrielle partnerskaber, og som luftfartstjenesteudøvere kan anvende med henblik på at realisere målene i det fælles europæiske luftrums præstationsordning.

Netforvalterens rolle vil også blive udvidet, når det gælder den overordnede forvaltning af luftrummet (se punkt 4.2).

4.2. Styrkelse af netforvalterens rolle

Netforvalteren for EU's ATM-net, som har udøvet sin funktion siden 2011, spiller en afgørende rolle i gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum. Der er et stigende antal funktioner og tjenester i det europæiske ATM-system, som faktisk kunne udøves fra et mere centralt hold. Eurocontrol er udpeget af Kommissionen som netforvalter og har udøvet denne funktion til fuld tilfredshed¹⁷. Eurocontrols vigtigste rolle i sin egenskab af netforvalter er på daglig basis at forhindre flaskehalse i luftrummet og overbelastning af systemet samt at muliggøre direkte ruteføring af fly. Via disse funktioner yder Eurocontrol direkte støtte til luftfartstjenesteudøvere, således at de kan realisere præstationsmålene vedrørende kapacitet

¹⁷ Netforvalterfunktionen blev oprettet ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 677/2011, og Eurocontrol blev udpeget til netforvalter ved Kommissionen afgørelse af 6. juli 2011.

og effektiv afvikling af flytrafikken. Samtlige berørte parter anerkender, at netforvalteren spiller en yderst vigtig rolle.

Hvis netværksdimensionen skal fremmes, både strategisk og operationelt, kræver det et meget tæt samarbejde mellem samtlige operationelle interessenter. Selvom den oprindelige hensigt var at skabe en stærk sektorledet forvaltning med klare udøvende beføjelser, er der i praksis en tendens til, at netforvalteren træffer beslutning ved konsensus, hvilke ofte resulterer i udvandede kompromisser. Tanken om et industrielt partnerskab, som skal forbedre udøvelsen af tjenester, bør betragtes som et mål, som også er i tråd med den videre reform af Eurocontrol (se punkt 5.2). Et industrielt partnerskab betyder, at luftfartstjenesteudøverne og luftrumsbrugerne skal inddrages i netforvaltningen som en slags joint venture. Denne model sikrer adskillelsen fra tilsynsmyndigheden, eftersom den leder netforvalteren væk fra rollen som en mellemstatslig organisation og hen i retning af en almindelig luftfartstjenesteudøver. Desuden sørger den for, at investeringerne i netforvalteren er i overensstemmelse med de operationelle interessenters forretningsplaner, eftersom partnerne i sektoren kommer til at opfatte organisationen som en del af deres egen virksomhed og derfor vil være mere villige til at investere i driften heraf.

Derudover omfatter netforvalterens opgaver på nuværende tidspunkt kun en undergruppe af funktioner og tjenester, som er nødvendige for at optimere nettets præstationer. Det er derfor nødvendigt gradvis at udvide netforvalterens oprindelige aktivitetsområde.

Kommissionen foreslår derfor i denne lovpakke, at netforvalterens rolle styrkes på grundlag af en strømlinet forvaltningsform, som giver en mere fremtrædende rolle til sektoren (luftfartstjenesteudøverne, luftrumsbrugerne og lufthavnene). Derved sikres det, at netforvalterens aktivitetsområde udvides til at omfatte nye funktioner (herunder aspekter vedrørende tilrettelæggelsen af luftrummet), og at tjenester der vedrører netoperationerne, udøves fra centralt hold af netforvalteren.

5. SKABELSE AF EN MERE KONSEKVENT INSTITUTIONEL RAMME

5.1. Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA's) rolle inden for ATM

EASA har spillet en central rolle i EU's luftfartspolitik siden 2002. Organisationen har haft som mål at realisere et højt og ensartet sikkerhedsniveau, at fremme EU's traditionelle mål vedrørende lige vilkår, fri bevægelse, miljøbeskyttelse og undgåelse af dobbelt lovgivning samt at fremme af ICAO's regler osv. I 2009¹⁸ blev EASA's ansvarsområde udvidet til at omfatte sikkerhedsaspekter vedrørende lufttrafikstyring og flyvepladser. Med denne udvidelse af ansvarsområdet blev der skabt lovgivningsmæssig overlapning, eftersom visse opgaver er omfattet både af lovgivningen om det fælles europæiske luftrum og grundforordningen om EASA. Dette var bevidst for at undgå eventuelle smuthuller i rammebestemmelserne i overgangsperioden. Ifølge lovgivningen skal Kommissionen dog foreslå ændringer, som fjerner denne overlapning, så snart gennemførelsesbestemmelserne for EASA er fastsat¹⁹.

På områder som f.eks. certificering af flybesætninger og flyenes luftdygtighed sørger EASA for udarbejdelsen af alle de tekniske forskrifter. Med lufttrafikstyring (ATM) forholdt det sig dog anderledes, fordi der i lyset af den centrale rolle, som Eurocontrol stadig spillede i

¹⁸ Forordning (EF) nr. 1108/2009 af 21. oktober 2009 (EUT L 309 af 24.11.2009, s. 51).

¹⁹ Jf. artikel 65a i forordning (EF) nr. 216/2008 af 20. februar 2008 (EUT L 79 af 19.3.2008, s. 1), som ændret.

forbindelse med ikke-sikkerhedsrelaterede spørgsmål, sondredes mellem sikkerheds- og ikke-sikkerhedsrelaterede bestemmelser. Problemet er imidlertid, at alle tekniske ATM-forskrifter omfatter såvel sikkerhedselementer som elementer, der vedrører kapacitet, omkostninger og effektivitet, hvilket vanskeliggør implementeringen, navnlig fordi der er stadig flere ATM-forskrifter, der har indvirkning på den luftbårne side og dermed luftdygtighed, luftoperationer, uddannelse osv. Nu hvor SESAR-projektets udrulningsfase nærmer sig, risikerer vi, at det bliver vanskeligere at tilpasse de forskellige tekniske bestemmelser til hinanden, fordi de tilhørende teknologier og koncepter enten skal gøres obligatoriske eller fremmes ved hjælp af lovgivningen. Vi er derfor nødt til at gå over til én enkelt lovgivningsstrategi, regelstruktur og høringsproces inden for rammerne af EASA, også for at sikre, at alle berørte parter (luftrumsbrugerne, lufthavne, tjenesteudøvere og militæret) inddrages.

Kommissionen foreslår i denne lovgivningspakke, at man fjerner overlappningen mellem reglerne for det fælles europæiske luftrum og EASA-forordningerne og fordeler arbejdet på de forskellige institutioner. Kommissionen bør derfor sætte fokus på centrale spørgsmål vedrørende økonomisk regulering, mens EASA sørger for koordineret udarbejdelse og tilsyn med alle de tekniske forskrifter, idet agenturet trækker på Eurocontrols, medlemsstaternes og de berørte parters ekspertise. Kommissionen benytter samtidig lejligheden til at ajourføre EASA-forordningen, både for at ajourføre henvisningerne til udvalgsprocedurerne, således at de er i overensstemmelse med Lissabontraktaten, og henvisningerne til EASA's forvaltningsform, således at de er i tråd med Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring om EU's decentraliserede agenturer fra juli 2012. Denne erklæring indeholder også bestemmelser om standardbetegnelser for EU-agenturerne, således at EASA's betegnelse ændres til "Den Europæiske Unions Agentur for Luftfart - EAA")

5.2. Indretning af Eurocontrol med henblik på varetagelse af forvaltningen og driften af det europæiske ATM-net

Eurocontrol spiller en afgørende rolle i gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum. Eurocontrol blev oprindeligt etableret med henblik på at tilvejebringe et fælles system for flyvekontrol i seks europæiske lande²⁰. Organisationen har i løbet af årene påtaget sig en lang række ATM-relaterede opgaver og er blevet et vigtigt center for ekspertise på området. Efter at EU's kompetenceområde blev udvidet til at omfatte ATM-spørgsmål, har Eurocontrol indledt en omorganiseringssprocedure for at tilpasse sig politikken for det fælles europæiske luftrum. Omorganiseringen har for det første til formål at sikre overholdelsen af principperne om adskillelse af de lovgivningsmæssige aktiviteter fra udøvelsen af tjenester. For det andet har den til formål at undgå dobbeltarbejde i lyset af den styrkede rolle, som Kommissionen og EASA spiller, når det gælder udformning af politikker, lovgivning og overvågning. EU blev midlertidigt medlem af Eurocontrol i 2003. Den løbende omorganisering af Eurocontrol har banet vejen for udnævnelsen af organisationen til præstationsvurderingsorgan i 2010 og netforvalter i 2011 og har sat den i stand til fra 2007 at deltage i SESAR-fællesforetagendet som grundlæggende medlem.

For at sikre en bedre koordinering af deres aktiviteter undertegnede EU og Eurocontrol desuden i 2012 en aftale på højt plan, hvori det anerkendes, at Eurocontrol kan yde et betydeligt bidrag til etableringen af et effektivt europæisk ATM-system og når det gælder om

²⁰ Belgien, Frankrig, Forbundsrepublikken Tyskland, Luxembourg, Nederlandene og Det Forenede Kongerige.

at bistå EU i sin rolle som regeludsteder. Eurocontrol vil således fortsat bistå Kommissionen og EASA med udarbejdelsen af regler.

Der er allerede truffet afgørende skridt, og den endelige fase af Eurocontrols reformproces blev indledt i år (2013). Eurocontrol forbliver en mellemstatslig organisation, og dens statutter og beslutningsorganer, som f.eks. det midlertidige råd (Provisional Council) afspejler endnu ikke resultaterne af de seneste ændringer. Kommissionen støtter den igangværende reform af Eurocontrol, som navnlig vedrører forvaltningen og driften af det europæiske ATM-net. EU har allerede anerkendt vigtigheden af denne rolle via et mandat til Eurocontrol om udøvelsen af netforvalterfunktioner, som er oprettet inden for rammerne af lovgivningen om det fælles europæiske luftrum. Disse funktioner kunne godt styrkes yderligere og nettet dermed gøres mere effektivt, hvis netforvalteren blev pålagt at udøve yderligere netfunktioner, eller hvis centrale tjenester blev outsourcet med henblik på luftfartstjenesteudøvernes anvendelse af dem. Der bør i fuld overensstemmelse med de retlige rammer for det fælles europæiske luftrum og udrulningen af SESAR ydes støtte til en sådan udvikling. Denne udvikling kan dog ikke realiseres, med mindre at organisationens forvaltningsstruktur gøres mere sektorledet (jf. punkt 4.2).

Eurocontrols midlertidige forvaltningsorganer indledte i maj 2013 en række drøftelser om reformen af organisationen. Kommissionen agter at bidrage til disse drøftelser ved at koordinere medlemsstaternes holdning for at sikre en hurtig revision af Eurocontrolkonventionen allerede fra 2014 og for at indrette Eurocontrol, således at organisationen kan udføre de operationelle opgaver, hvor den har den største ekspertise.

6. KONKLUSIONER

Etableringen af et fælles europæisk luftrum er fortsat en nøgleprioritering for EU's luftfartspolitik, idet realiseringen af dette mål vil kunne resultere i betydelige besparelser for luftfartssektoren og den europæiske økonomi som helhed. På baggrund af analysen i denne meddelelse og den tilhørende konsekvensanalyse foreslår Kommissionen en lovgivningspakke med betegnelsen SES2+ med henblik på at konsolidere og, hvor det er muligt, fremskynde reformen af det europæiske ATM-system ved at afhjælpe den ineffektivitet, der præger udøvelsen af luftfartstjenester, og ved at fortsætte bestræbelserne på at skabe et helstøbt ATM-system. Lovgivningsforslagene skal ses som en udvikling - ikke en revolution - og de bygger videre på tidligere reformer uden at erstatte dem. De skulle dog kunne yde et væsentligt bidrag til at omdanne det europæiske ATM-system til et mere effektivt og driftsmæssigt integreret luftrum i de kommende år, idet der bygges videre på de resultater, der er opnået siden 2004.