

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om

- "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ramen för skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum",

(KOM(2001) 123 slutlig – 2001/0060 COD)

- "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet",

- "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om planering och användning av det gemensamma europeiska luftrummet", och

- "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kompatibiliteten hos det europeiska nätet för flygledningstjänst"

(KOM(2001) 564 slutlig – 2001/0235–0237 COD)

(2002/C 241/04)

Den 15 november 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 juni 2002. Föredragande: Bill Tosh.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli (sammanträdet den 17 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 119 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1. Det krävs åtgärder på gemenskapsnivå för att skapa en miljö där flygtrafiken blir mer regelbunden och punktlig samtidigt som en hög säkerhetsnivå bibehålls. Detta gäller alla rörelser som företas av civilt och militärt flyg. Åtgärderna kommer att skapa miljömässiga och sociala fördelar för gemenskapen. Förslagen gäller alla flygrörelser som genomförs under civil ledning, inklusive militära flygrörelser. Syftet med förslagen i åtgärdsprogrammet är att skapa ett gemensamt, integrerat europeiskt luftrum. En reform av regleringen av alla de komponenter som, i ett övergripande perspektiv, bidrar till utnyttjandet av luftrummet betraktas som grunden för alla åtgärder vars syfte är att förbättra systemets effektivitet.

1.2. Förslagen skall för första gången skapa ett enda, gemensamt regelverk för luftrummet (inte för flyget) vilket hittills har haft separata uppsättningar regelverk, vars grundläggande principer, t.ex. beträffande säkerhet, de nya förslagen dock ansluter sig till. Förslagen om det gemensamma luftrummet skiljer sig från förslag om "open sky" som avser flygtransportföretagens vidare utbud av tjänster.

1.3. I meddelandet läggs tre förslag till förordningar fram

med allmänna kriterier för den reglering som skall genomföras från och med 31 december 2004.

1.4. En högnivågrupp begärde in bidrag från alla aktörer inom branschen för sin rapport till kommissionen i november 2000 om ett gemensamt europeiskt luftrum. Analysen berörde följande aspekter:

- lagstiftning,
- institutioner,
- teknik,
- mänskliga resurser.

1.5. Förslagen till åtgärdsprogram om ett gemensamt luftrum består av förslag till en ram⁽¹⁾ och tre förslag till förordningar⁽²⁾:

- om tillhandahållande av flygtrafiktjänster (2001/0235 COD),
- om planering och användning av det gemensamma europeiska luftrummet (2001/0236 COD),

⁽¹⁾ KOM(2001) 123 slutlig.

⁽²⁾ KOM(2001) 564 slutlig.

- om kompatibiliteten hos det europeiska nätet för flygledningstjänst (2001/0237 COD).

Dessa tre förslag behandlar de organisationer som levererar flygkontrolltjänster, hur detta skall regleras, hur luftrummet skall organiseras samt de tekniska kraven för att garantera kompatibiliteten hos teknisk utrustning och personal.

1.6. Den mest produktiva uppläggningsen av EESK:s yttrande är att behandla alla förslag tillsammans och strukturera yttrandet tematiskt, såsom gjorts nedan.

2. Bakgrund

2.1. Högnivågruppens rapport bygger på en rationell utvärderingsprocess där man sammanfattade följande sekvens av aspekter och reflekterade över de slutsatser detta ledde till.

Aspekter	Slutsatser
Trafiktillväxt	Oundgängligt: förändringar och höjd effektivitet
Fragmentering	Brister i nuvarande system
Reform av flygkontrolltjänstens organisation	Behov av reformer
Reglering – säkerhet – effektivitet – hållbar utformning – ekonomiska områden	Nödvändiga processer
Federalt luftrum, inklusive militärflyget	Gemensamt luftrum
Institutionella ramar	Paneuropeiskt Eurocontrol
Användning av luftrummet	Komplexitet
Flygkontrolltjänstens system och samordning	Integration av militärflyget; gemensamma standarder
Sociala aspekter	Certifieringskrav
Tillsynsmyndighet	Resurser, sakkunskap och auktoritet

2.1.1. Rapporten beskriver tydligt de fördelar som skulle följa av att reglerna för ett gemensamt luftrum antas, men ger ingen kvantitativ analys av lönsamheten eller av de operativa konsekvenserna av förslagen. Rapporter från Eurocontrols kommitté för kvalitets- och produktionsövervakning (Performance Review Commission) ger emellertid kvantifierade bevis för problemen i nuvarande arbetssätt.

2.2. Allmänna kommentarer

2.2.1. Dessa förslag har ett speciellt intresse för gemenskapen eftersom luftrummet är en gemensam resurs som alla har intresse av. Att underlätta säkra och effektiva flygtransporter är av stor ekonomisk betydelse för Europa. EESK förstår och stöder huvudinriktningen för detta initiativ, men uppläggningsen är komplicerad genom att man behandlar många olika aspekter som styr flygtrafiken. Med hänsyn till detta finns det ett behov av kvantifierade mått och mål för att säkerställa att förslaget om ett gemensamt, sammanhängande luftrum verkligen uppnår de avsedda målen. Prioriteringar, mål och resultat borde anges tydligare. Högsta prioritet måste i första hand ges åt säkerheten.

2.2.2. Kommissionen lutar i stor utsträckning till att ett undanröjande av fragmenteringen skall vara ett stöd för förslagen. Förslagen byggs också i stor utsträckning på ett undanröjande av flaskhalsar, och på förbättringar i processer och förfaranden för utformning, ledning och reglering av luftrummet. Att undanröja fragmenteringen är inte ett mål i sig, och man måste sätta upp tydliga mål för resultaten. Framför allt måste systemens kapacitet klara av ökningen av efterfrågan på flygtransporter som beräknas uppgå till närmare 5 % per år.

2.2.3. EESK accepterar att en gemensam förvaltning av luftrummet inom icke-nationella gränser inte måste bygga på överhöghet – ty det finns redan exempel på sådana överenskommelser mellan länder – men svårigheten kvarstår när det gäller att definiera de funktionella regionala block där kommersiellt tryck skulle kunna hindra genomförandet.

Det är t.ex. viktigt att säkerställa att omorganisationen av det övre luftrummet verkligen förbättrar sektorernas utformning och flygrutternas kapacitet och generellt leder till ökad kapacitet och effektivitet. Värdet för flygindustrin och resenärerna måste redas ut närmare. Eurocontrol har beräknat att vinsten av optimerade flygrutter skulle kunna bli endast en 5 %-ig minskning av driftskostnaderna. Vi uppmanar kommissionen att sätta upp kvantifierade mål för förslagets effektivitet.

2.2.4. Det finns ett behov av större klarhet om problemens exakta orsaker. Är t.ex. problemen med flygtransporternas tillförlitlighet, förseningar och säkerhet ett resultat av det uppsplittrade utnyttjandet av luftrummet? Överbelastningen, som enligt kommissionen antog katastrofala proportioner 1999, inträffar också i det lägre luftrummet och kan tydligast konstateras på flygplatserna! År 1999 var också speciellt, eftersom det påverkades av de militära insatserna på Balkan. Är det inte så att incidenter i det övre luftrummet är extremt ovanliga, och att det kanske är en samordning av flygrutterna genom en total integration av alla användare som är det enda vinnande konceptet för konsumenterna i dessa olika åtgärder? Trots att den genomsnittliga förseningen per flygrörelse som beror på flygkontrolltjänsten var endast 3 minuter och 15 sekunder (Källa: Central Office for Delay Analysis) var flygkontrolltjänstens genomsnittliga försening per försenad flygrörelse cirka 20 minuter. Andelen flygningar som försenades på grund av flygkontrolltjänsten var 15,7 % år 2001, vilket var en minskning från 20 % år 1999. Alla dessa förseningar beror inte på överbelastning i det övre luftrummet. Vissa beror på restriktioner som införs när flygplatsers kapacitet inte räcker till, andra beror på väderförhållanden. En samordning i det mycket överbelastade luftrummet i Centraleuropa torde emellertid göra mycket stor nytta.

2.2.5. EESK anser att förslaget inte är tillräckligt detaljerat när det gäller hur kommittén för ett gemensamt luftrum skall fungera. Vi accepterar att den skall vara sammansatt av nationella experter, men det är oklart hur den skall rådfråga företagens experter inom denna sektor. Om branschens brister i fråga om mänskliga resurser och teknik skall kunna övervinnas måste kommittén ha tillgång till nödvändig sakkunskap från olika sektorer och finna lämpliga förfaranden för att få information från branschen.

2.3. Lagstiftning

2.3.1. Kommittén välkomnar, liksom i samband med andra branscher, uppdelningen av befogenheterna genom att man inrättar en tillsynsmyndighet på europeisk nivå som är ekonomiskt oberoende och har ett tydligt ansvarsområde med definierade uppgifter. Regelramen måste vara tydlig och exakt och inriktad på nyckelområden. Enligt EESK:s uppfattning är det ytterst viktigt att lagstiftningen inte reglerar alltför mycket i detalj utan skapar förutsättningar för producenterna att driva sin verksamhet på ett effektivt och konkurrenskraftigt sätt.

2.3.2. Det är viktigt att tillsynsmyndigheten får ett informationssystem av hög kvalitet för att kunna sköta övervakningen.

Kvaliteten på informationssystemets utformning och informationskanalerna till det är avgörande för att den avsedda harmoniseringen skall bli effektiv och trovärdig.

2.4. Institutioner

2.4.1. För att ge de föreslagna institutionerna större trovärdighet borde kanske deras betydelse för effektiviteten och konsekvensen i beslutsfattandet ha betonats mer. Att ge Eurocontrol⁽¹⁾ rättsliga befogenheter att fatta beslut är ett stort steg framåt.

2.4.2. Det är viktigt att dels se till att det finns tydliga regler för hur kommittén för ett gemensamt luftrum skall rådfråga branschen, dels klargöra syftet med den branschvisa dialogkommittén och dess roll, samt när den skall rådfrågas. EESK vill betona vikten av ett omfattande samråd beträffande genomförandet av dessa åtgärder för att garantera att de är adekvata och effektiva. För närvarande är regelverket för samrådsprocessen otillräckligt.

2.4.3. Det är helt uppenbart att samarbete har positiva effekter för

- säkerhet och effektivitet,
- optimalt utnyttjande och integrering av resurserna,
- systematisering av betalningar,
- innovativa lösningar med större marknadsvärde.

2.4.4. Ett mål för beslutsprocessen är att den skall innefatta alla aktörer inom flygtrafiktjänsten, inte bara flygkontrolltjänsten utan också dem som tillhandahåller väderleksrapporter, markttjänster, eller utrustning. Det vore mycket värdefullt om man kunde beräkna och mäta mervärdet i praktiken av att inkludera alla, eftersom det skulle leda till negativa följder om man inte inser fördelarna.

⁽¹⁾ För närvarande är 31 stater medlemmar i Eurocontrol. Organisationen främsta syfte är att utveckla ett heltäckande, paneuropeiskt system för flygledningstjänsten. Eurocontrol utvecklar, samordnar och planerar genomförandet av kort- och långsiktiga strategier och handlingsplaner för flygkontrolltjänsten i Europa i ett samarbete med nationella tillsynsmyndigheter, producenter av flygtrafiktjänster, civila och militära användare av luftrummet, industrin och andra europeiska institutioner.

2.4.5. Ett gemensamt luftrum som är beroende av att verksamheterna samordnas kan inte vara lika effektivt som ett där ett enda organ styr verksamheten. Det skulle ha varit värdefullt att se en jämförelse med Nordamerika – där det finns ett federalt organ för det gemensamma luftrummet – med en utvärdering av effekterna på tillförlitlighet, säkerhet och punktlighet. Kommittén för kvalitets- och produktionsövervakning har emellertid visat att det amerikanska systemet kan vara 50 % mer effektivt och 50 % mer kostnadseffektivt. USA:s system kan utgöra en referensram trots de olika förutsättningarna.

2.4.6. Ett enhetligt auktoriseringsförfarande för det nätverk av organisationer som skall genomföra en effektiv inspektion och övervakning av flygtrafiktjänsterna kommer att ha en avgörande betydelse för hur det går att skapa detta gemensamma luftrum och samtidigt, med full insyn, skydda allmänhetens intressen.

2.4.7. Det finns också mycket att lära av regelverken i andra sektorer av allmänt intresse.

2.5. Teknik

2.5.1. Det finns en stor enighet om den kritiska massan för och inriktningen av teknisk utveckling inom EU och detta utgör ett starkt motiv för förslagen. Det är uppenbart att producenter av utrustning, som konstruerats inom gemenskapen, kommer att få en starkare position på världsmarknaden. Därför är det viktigt att man snarast enas om principerna på ett globalt plan. Om sådana framsteg kan nås, kommer en global standardisering att leda till erkännande och lönsamhet för EU:s producenter. Dessa är redan ledande i fråga om markbaserad utrustning och kan fortsätta att vara det i och med den fortsatta utvecklingen av produkterna.

2.5.2. Värdet som Europas investeringar i Galileo har för dessa förslag förtjänar att understrykas, och man måste se till att alla slags tillhandahållare av flygtrafiktjänster kan dra nytta av dem för att öka effekten av dem.

2.6. Mänskliga resurser

2.6.1. Förslagen betonar kompatibilitet hos personalen, men beskrivningarna av hur detta skall uppnås i praktiken måste utvecklas och man måste genomföra fallstudier. Förfarandena när militär och civil personal skall slås samman kommer att åtföljas av vissa unika operativa dilemman, som

kanske kan visa sig ha positiva effekter. Nyckeln till framgång är att man identifierar goda metoder och utbildningsstrategier som man kan utnyttja gemensamt.

2.6.2. Det tydliga budskapet är att tillgången till kvalificerad personal är en nyckelfaktor för utvecklingen av luftrummet. Detta borde vara en signal till EU att ge det stöd som behövs till medlemsstaterna för utveckling av sådana kunskaper och sådan sakkunskap, i likhet med stödet till teknikprojekt av den typ som utvecklas runt Galileo. Att identifiera och utveckla social kompetens, språkkunskaper och mycket kvalificerad operativ kompetens borde vara en integrerad del av förslagen.

3. Slutsatser

3.1. I förslag (EG) nr 2001/0060 (COD) hävdas att ett gemensamt luftrum är nödvändigt för säkra och regelbundna lufttransporter med de effekter detta har för varor och rörlighet. Ett "port till port"-koncept skulle underlätta antagandet och förståelsen.

3.2. Förslagen i sig är dock inte tillräckliga för att ta itu med efterfrågetrycket på större knutpunkter. Om luftrumets kapacitet skall kunna optimeras, krävs det enligt EESK:s åsikt stöd för att bygga ytterligare start- och landningsbanor och annan infrastruktur på marken, samtidigt som man begränsar konsekvenserna för den lokala miljön.

3.3. Förutsättningen att säkerheten går före alla andra aspekter av dessa förslag måste finnas med i förslagens alla delar. För att nå detta mål måste normer etableras och omprövas kontinuerligt. Finansieringen måste bygga på normerna och inte tvärtom, d.v.s. inte upp till den nivå "man har råd med".

3.4. Informationssystemet för rapportering av incidenter måste utformas så att det bidrar till att undanröja uppkomsten av incidenter och inte är inriktat på att utpeka skyldiga.

3.5. Förslagen saknar åtgärder med inriktning på kostnadseffektivitet. Man borde ha kunnat vänta sig att ramar för en sådan utvärdering hade skapats och lagts fram för att ge en grund för åtgärderna, t.ex. en kvantifiering av "tillförlitlighet",

av "säkerhet i luftrummet" och av "överbelastning". Mot bakgrund av en historisk tillbakablick och de förväntade effekterna av dessa instrument skulle man kunna peka ut förebildliga metoder. Även beträffande finansieringsöversikterna för rättsakterna borde man kunna förvänta sig detsamma för en lönsamhetsanalys.

3.6. Antagandet att raka flygrutter är att föredra borde formuleras bättre för att betona att den mest ekonomiska ruten är den bästa, med hänsyn till de för tillfället rådande atmosfäriska förhållandena samt trafik- och väderlekssituationen.

3.7. Det kommer att investeras mycket och äga rum en betydande teknisk utveckling i branschen. Det kommer att bli viktigt att gemenskapen ställer adekvata instrument till förfogande för avancerad forskning och utveckling för att säkerställa att kompetenscentra skapas och bibehålls.

3.8. De förfaranden som väljs för att ta ut avgifter av luftrumets användare måste vara öppna för insyn så att det skapar rätt incitament för att utforma investeringarna efter användarnas krav. Det kommer att vara viktigt att ramarna skapar rätt incitament för investeringar i ny teknik och kapacitet. EESK önskar att avgiftssystemet för användare av luftrummet blir jämförbart med kostnadssystemen i andra transportsätt, t.ex. järnvägarna, och att internaliserade externa kostnader blir tydligt identifierade. Detta skulle uppmuntra branschens ansträngningar att minska de negativa effekterna på miljön. De centrala principerna för avgiftssystemet borde bygga på öppen redovisning av kostnader och avgifter.

3.9. Det är helt logiskt att sammanföra både civila och militära användare av luftrummet i dessa förslag eftersom det kommer att klargöra fördelningen av rättigheter. Det är fortfarande beklagligt att stora delar av luftrummet som är reserverat för militär användning inte används effektivt, och man måste överväga att göra mer av luftrummet tillgängligt för civilt bruk. Det blir med säkerhet inte lätt att komma fram till en mer rationell användning av dessa delar av luftrummet med tanke på de säkerhetsåtgärder som omger militära flygrörelser. Tvister om sådana frågor bör lösas inom stängda dörrar.

3.10. Tillsynsmyndighetens roll när det gäller att genomdriva normer rigoröst får inte ifrågasättas. EESK konstaterar att en modernisering av tillhandahållandet av tjänster, som stärker konkurrensen och de kommersiella aspekterna, kan leda till blandade resultat. Kvaliteten i tjänsterna, och användarnas intressen får inte bli lidande i denna övergång och inte heller investeringarna, vilket framgick tydligt av de brittiska järnvägarna. Investeringar i flygkontrolltjänsten kommer att få inverknings i hela producentledet. Bland fördelarna kan nämnas:

- Minskad utnyttjandetid i luftrummet.
- Minskade avskrivningar av flygplanen och lägre bränslekostnader eftersom rutterna blir kortare.
- Förbättrad hantering av passagerarflödet vid flygplatserna och ökad kapacitet eftersom överbelastningen minskar.
- Minskad miljöpåverkan.

3.11. Den europeiska tillsynsmyndigheten måste säkerställa att investerarnas inverkan, var den än finns i kedjan, framgår och belönas. Det måste tydligt framgå ur reglerna att investeringar skall kunna löna sig, och att investeraren, offentlig eller privat, kan få en adekvat avkastning.

3.12. Med tanke på att Europas 450 flygplatser snart kommer att hantera en miljard passagerare per år borde man betona fördelarna för konsumenterna i fråga om kostnader, restider och punktlighet samt för miljön, för att ge eftertryck åt hur befogat det är att lägga fram dessa förslag.

3.13. Tidsplanen för genomförandet av detta nya system är kort med hänsyn till alla normer för projektplanering. Det är mycket viktigt att det lyckas. Som slutsats vill EESK framföra att kommittén stöder principerna i kommissionens förslag, men att det återstår många detaljer att utarbeta, särskilt vad gäller de nya ramarnas exakta funktion, samrådsförfarandena samt hur man formulerar mål och övervakar arbetet med att uppnå dem.

Bryssel den 17 juli 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs