



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.12.2007
KOM(2007) 845 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

**Första rapporten om genomförandet av lagstiftningen om ett gemensamt europeiskt
luftrum:
Framsteg och vägen framåt**

MEDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Första rapporten om genomförandet av lagstiftningen om ett gemensamt europeiskt luftrum: Framsteg och vägen framåt

1. INLEDNING

Initiativet till ett gemensamt europeiskt luftrum inleddes år 2000, efter stora förseningar under 1999. En högnivågrupp inrättades. Den lade sedan fram en rapport med rekommendationer som tjänade som underlag för det lagstiftningspaket som kommissionen lade fram i slutet av 2001. Paketet antogs av Europaparlamentet och rådet i mars 2004 och trädde i kraft en månad senare.

Paketet bestod av fyra delar: en förordning om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet (*ramförordningen*)¹, en förordning om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet (*förordningen om tillhandahållande av tjänster*)², en förordning om organisation och användning av det gemensamma europeiska luftrummet (*förordningen om luftrummet*)³ och en förordning om driftskompatibiliteten hos det europeiska nätverket för flygledningstjänst (*förordningen om driftskompatibilitet*)⁴.

Enligt artikel 12.2 i ramförordningen ska kommissionen regelbundet granska hur lagstiftningen om ett gemensamt europeiskt luftrum tillämpas, och rapportera detta till Europaparlamentet och rådet. Rapporterna ska innehålla en bedömning av de resultat som uppnåtts genom de åtgärder som vidtagits i enlighet med lagstiftningen och relevant information om utvecklingen i sektorn, med beaktande av de ursprungliga målen och framtida behov.

Detta är den första rapporten om genomförandet. I den förklaras hur kommissionen ser på behovet av fortsatt utveckling av det gemensamma europeiska luftrummet.

Den innehåller också många av de rekommendationer som utarbetats av den andra högnivågruppen, som sammankallades av kommissionens vice ordförande Jacques Barrot för att titta på den framtida rättsliga ramen för den europeiska luftfarten. Högnivågruppen lade fram sin rapport i juli 2007.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 av den 10 mars 2004 om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet, EUT L 96, 31.3.2004, s. 1.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 av den 10 mars 2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet, EUT L 96, 31.3.2004, s.10.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 551/2004 om organisation och användning av det gemensamma europeiska luftrummet, EUT L 96, 31.3.2004, s. 20.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 552/2004 av den 10 mars 2004 om driftskompatibiliteten hos det europeiska nätverket för flygledningstjänst, EUT L 96, 31.3.2004, s. 26.

2. GEMENSKAPEN BÖR SPELA EN ROLL I FLYGLEDNINGSTJÄNSTEN (ATM)

2.1. Bakgrund

Gemenskapens luftfartspolitik har varit en framgång. Liberaliseringen har lett till sänkta biljettpreiser och ökat konsumenternas valfrihet. Utvidgningen av EU och den aktiva grannskapspolitiken har medfört att den europeiska luftfartsmarknaden nu omfattar 37 länder med 500 miljoner medborgare. Luftfarten måste dock också klara det växande trycket från samhällets ändrade behov och anpassa sig till den växande oron för flygets miljöeffekter. En konkurrenskraftig och hållbar luftfartssektor behöver en högkvalitativ flygledningstjänst.

Det är flygledningstjänsten som tillsammans med flygplatserna tillhandahåller luftfartens infrastruktur. Denna infrastruktur måste kunna hantera en betydande ökning av trafikvolymen fram till 2020. Föråldrade tekniker och system kommer oundvikligen att leda till en kapacitetskris och ökade miljöeffekter inom luftfarten, om sektorn inte klarar att göra ett teknologiskt språng. Sådana störningar som försenade flygningar på grund av dåliga väderförhållanden eller olyckor ger redan i dag betydande knock out-effekter på hela systemet och visar hur sammankopplad luftfarten är i Europa.

Den ökade efterfrågan på luftfart som väntas gör det nödvändigt med en strukturell och teknisk modernisering, som även måste omfatta hela den europeiska ATM-sektorn. Dynamiken i den processen kommer tillsammans med luftfartens stadiga ökning att innebära att flygledningstjänsten förblir en stor och attraktiv arbetsgivare.

2.2. Flygledningstjänstens nuvarande begränsningar

Det är bara flygledningstjänsten som kan säkerställa att snabba luftfartyg hela tiden är separerade på ett säkert sätt och som kan bevilja tillgång till ATM-nätet. Flygledarna känner till de flaskhalsar och farliga korsningar som finns i det europeiska luftrummet och vad som kan göras för att motverka sådana i ett komplext nät av flyglinjer.

Flygledningstjänsten är ett naturligt monopol som i allmänhet har rätt att få alla kostnader täckta av användarna av luftrummet, oavsett kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls. Denna kostnadstäckningsprincip ger inte tillräckligt starka incitament för att förbättra kvaliteten och kostnadseffektiviteten för tjänsterna eller för att modernisera systemet.

Luftfarten mognade och växte snabbt under 50- och 60-talet i en miljö som var helt statskontrollerad. Den betraktades som en symbol för nationell suveränitet. Den allmänna tendensen från och med 70-talet var att staterna började att delegera icke-statliga luftfartsfunktioner till luftfartssektorn, medan flygledningstjänstens regleringsstrukturer även fortsättningsvis omfattades av mellanstatliga arrangemang.

Enligt 2007 års högnivågrupp och Eurocontrols kommitté för kvalitets- och produktionsövervakning (Performance Review Commission) kan mellanstatliga arrangemang inte garantera lika spelregler för alla, eftersom genomförandet av bestämmelser hänger på staternas vilja och verkställandet inte är enhetligt. Ansvarsfördelningen mellan stater, myndigheter, flygbolag och aktörer som tillhandahåller flygtrafiktjänster är otydlig. Det mellanstatliga beslutsfattandet kan vara långsamt och ineffektivt och har svårt att hantera fragmenteringen av systemet längs nationsgränser. Därför behöver gemenskapen vara den drivande kraften bakom flygledningstjänsten.

Flygledningstjänsten i Europa präglas av en hög grad av fragmentering, som leder till betydande merkostnader för användarna av luftrummet. Den förlänger flygtiden i onödan och ökar därmed miljöeffekterna, den bromsar införandet av nya tekniker och förfaranden och begränsar de effektivitetsförbättringar som kan göras. Den hindrar också ATM-sektorn från att utveckla stordriftsfördelar, leder till en-route-centraler som inte är av optimal storlek och till en onödig dubblering av ej standardiserade system och underhållskostnader. Det beräknas att man kan uppnå betydande kostnadsbesparingar, i storleksordningen två miljarder euro per år, genom att reducera fragmenteringen⁵.

Det nuvarande europeiska linjenätet består fortfarande av sammanslagna nationella linjer, vilket gör att linjenätet för flygningar inom Europa är omkring 15 % mindre effektivt än för inrikesflygningar och inte alltid anpassat till Europas trafikbehov. De kortaste tillgängliga rutterna är underanvända på grund av bristen på exakt information i realtid⁶. Det här leder till onödiga finansiella extrabördor för flygbolagen på omkring 1,4 miljarder euro och en miljöpåfrestning på 4,8 miljoner ton koldioxid per år.

Marknaden för flygtrafiktjänster, på 8 miljarder euro, är tydligt uppsplittrad längs gränserna. Medan hinder undanröjs inom andra sektorer har denna sektor 27 nationella tjänsteleverantörer, med lika många förfaranden, typer av utrustning, operativa tillvägagångssätt och omkostnader. Operativt sett skulle tio regionala kontrollcentraler kunna ersätta de nuvarande 50⁷. Det skulle starkt bidra till en ökad kostnadseffektivitet om man kunde föra samman tillhandahållandet av tjänster till större enheter inom ramen för funktionella luftrumsblock.

Trots tekniska framsteg inom luftfarten i allmänhet är flygkontrollen (ATC) fortfarande huvudsakligen ett hantverk. Medan cockpiten har blivit alltmer automatiserad har flygkontrollsystemen inte utvecklats och flygledarnas arbetsmetoder inte ändrats i grunden. En ökad trafik klaras framför allt genom att man öppnar nya ”sektorer” med en proportionerlig ökning av personalen och därmed kostnaderna. Man börjar nå gränsen för det här tillvägagångssättet, som under de närmaste fem till tio åren kommer att leda till en kapacitetsvägg om inte radikala åtgärder vidtas för att påskynda den tekniska innovationen.

3. EN BEDÖMNING AV DET GEMENSAMMA EUROPEISKA LUFTRUMMET

Genom antagandet av lagstiftningen om ett gemensamt europeiskt luftrum hamnade flygledningstjänsten inom gemenskapens behörighetsområde och fastställdes en solid rättslig grund som omfattar många olika åtgärder. Under de tre år som gått sedan ikraftträdandet har ett antal av dessa åtgärder slutförts, några pågår fortfarande och inom några områden har mycket lite hänt. Under genomförandet — och till följd av ändrade förutsättningar — har ett antal svaga punkter också identifierats i den gällande lagstiftningen.

⁵ Performance Review Commission (PRC) (Eurocontrols kommitté för kvalitets- och produktionsövervakning), december 2006, Evaluation of the impact of the SES on ATM Performance, s. 24.

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

⁷ I Förenta staterna klarar man dubbelt så mycket lufttrafik med 20 en-route-centraler, ett antal som enligt planen kommer att minskas ytterligare.

3.1. Resultat

a) En rättslig och institutionell ram för ett gemensamt europeiskt luftrum

Den första prioriteringen för ett gemensamt europeiskt luftrum var inrättandet av en institutionell ram för gemenskapens åtgärder. Ramen ger en struktur för partnerskapet med alla berörda parter.

- Kommittén för det gemensamma luftrummet tillhandahåller strategiska synpunkter från stater och bistår kommissionen i arbetet med att anta och främja lagstiftning (tillämpningsföreskrifter) genom kommittéförfarandet.
- Genom branschens samrådsorgan kan alla aktörer från sektorn ge sina synpunkter på genomförandet.
- Möjligheterna till samverkan med Eurocontrol om tekniskt stöd och utveckling av tillämpningsföreskrifter för gemenskapen utnyttjas.

Försvarsministerierna är också företrädade i gemenskapens beslutsprocess.

b) Tillhandahållandet av tjänster separeras från regleringen

Man har lyckats upprätta en åtskillnad mellan tillhandahållandet av flygtrafiktjänster och reglering, vilket är en grundläggande förutsättning för säkerheten, och varje stat har inrättat en nationell tillsynsmyndighet. Sedan den 20 juni 2007 ska aktörer som tillhandahåller flygtrafiktjänster certifieras av de nationella tillsynsmyndigheterna enligt kommissionens förordning (EG) nr 2096/2005 om gemensamma krav i fråga om tillhandahållande av flygtrafiktjänster⁸.

c) Framsteg i säkerhetsfrågor

Man har inte försummat säkerheten, utan genom antagandet av en förordning⁹ har man inrättat en säkerhetstillsynsfunktion som ska utövas av de nationella tillsynsmyndigheterna, som komplement till de gemensamma kraven.

d) Harmoniserad certifiering av flygledare

En harmoniserad kompetensnivå och förbättrad rörlighet för arbetstagare kommer att uppnås genom antagandet av direktiv 2006/23/EG om ett gemenskapscertifikat för flygledare¹⁰, som fastställer gemensamma krav och utbildning.

e) Öppen prissättning

Kommissionens förordning (EG) nr 1794/2006 om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster¹¹ garanterar full insyn i fastställandet av avgifter för flygtrafiktjänster, i och med att förordningen föreskriver att kostnadsbasen ska redovisas av tjänsteleverantören och luftrumets användare konsulteras.

⁸ EUT L 335, 21.12.2005, s. 13.

⁹ EUT L 291, 9.11.2007, s. 16.

¹⁰ EUT L 114, 27.4.2006, s. 22.

¹¹ EUT L 341, 7.12.2006, s. 3.

f) Effektivare användning av luftrummet

För att främja en effektiv användning av luftrummet har kommissionen antagit förordningar om en flexibel användning av luftrummet, som ska underlätta tillträdet till militärt luftrum (2150/2005)¹², och om luftrumsklassificering i det övre luftrummet (730/2006)¹³.

g) Snabbare innovationstakt

Samtidigt har de första stegen tagits mot att påskynda teknisk innovation som kan garantera kapacitet. Sesar-projektets utformningsfas har inletts och fortskrider, och inom ramen för det gemensamma företaget Sesars utvecklingsfas¹⁴ är man färdig att börja genomföra huvudplanen, vilket ska ske under våren 2008.

h) Mot driftskompatibel utrustning

En effektiv mekanism för driftskompatibilitet har inrättats för att anta tillämpningsföreskrifter och utveckla gemenskapsspecifikationer för tekniska system och deras operativa användning. Denna mekanism kommer att vara oundgänglig för ett effektivt genomförande av resultaten från Sesar.

3.2. Under utveckling

a) Kvalitetsgranskning av tjänsteleverantörerna

Enligt ramdirektivet ska leverantörer av flygtrafiktjänster (ANSP) kvalitetsgranskas. Datainsamlingen kommer att inledas och benchmarking fastställas under 2008. Detta kommer att ge en solid grund för den fortsatta utvecklingen av initiativet till ett gemensamt europeiskt luftrum.

b) Sakkunnig granskning av tillsynsmyndigheter

För att garantera en enhetlig säkerhetsnivå och tillämpning av de gemensamma kraven planeras en sakkunniggranskning av de nationella tillsynsmyndigheterna. När de nationella tillsynsmyndigheterna har avslutat sin första certifieringsomgång i juli 2007 kommer granskningen att inledas med de första besöken i början av 2008.

e) Öppen prissättning

Den första granskningen inom ramen för förordningen om ett gemensamt avgiftssystem kommer att genomföras efter att de första finansiella uppgifterna tagits fram i november 2007. Granskningen syftar till ökad öppenhet i samband med fastställande, påförande och indrivande av avgifter för flygtrafiktjänster. Detta passar väl in i kommissionens övergripande åtagande om rättvisa avgiftsprinciper inom luftfarten, som uttrycks i förslaget till direktiv om flygplatsavgifter¹⁵.

¹² EUT L 342, 24.12.2005, s. 20.

¹³ EUT L 128, 16.5.2006, s. 3.

¹⁴ Rådets förordning (EG) nr 219/2007 av den 27 februari 2007 om bildande av ett gemensamt företag för utveckling av en ny generation av det europeiska systemet för flygledningstjänsten (Sesar), EUT L 64, 2.3.2007, s. 1.

¹⁵ KOM(2006) 820 slutlig, 24.1.2007.

d) Utformning av luftrum

Processen för att bemyndiga Eurocontrol har inletts genom ett antal förslag till förordningar som rör luftrummet: Inrättandet av en gemensam europeisk övre flyginformationsregion (EUIR), luftrumsklassificering i det lägre luftrummet, gemensamma principer för fastställandet av flygrutter och sektorer. Framstegen har varit långsamma inom alla tre områdena och kommissionen tittar på alternativa mekanismer.

e) Funktionella luftrumsblock

En viktig del av det gemensamma europeiska luftrummet är fastställandet av funktionella luftrumsblock, som ska vara de mekanismer som garanterar maximal kapacitet och effektivitet i ATM-nätet. Flera initiativ som rör funktionella luftrumsblock har inletts, men framstegen är långsamma och ambitionsnivån, mognadsgraden och effekterna varierar. De flesta initiativen är fortfarande föremål för genomförbarhetsstudier, och endast ett är på väg att inleda genomförandefasen¹⁶.

3.3. Otillräckliga framsteg inom viktiga områden

Det gemensamma europeiska luftrummet har inte gett förväntat resultat inom vissa viktiga områden. Inriktningen på funktionella luftrumsblock har totalt sett inte gett de vinster man hoppats på i form av effektivisering av flygningar, sänkta kostnader och minskad fragmentering.

Skapandet av sådana luftrumsblock är givetvis en ny utmaning som är förenad med betydande tekniska och organisatoriska svårigheter, men man har fortfarande inte löst suveränitetsfrågan, i synnerhet frågan om medlemsstaternas uppgifter och ansvarighet inom det egna luftrummet och frågan om militärens deltagande. I stället för att utveckla innovativa mekanismer för utövandet av suveräniteten har vissa använt denna fråga som en ursäkt för att stoppa ett utökat samarbete och mer integration över gränserna.

Den nuvarande lagstiftningen omfattar kraftfulla verktyg för att förbättra kvaliteten genom t.ex. utseende av tjänsteleverantörer, åtskillnad mellan tjänster, användning av ekonomiska incitament, fastställande av användaravgifter, ändringar av flyglinjestrukturen, fastställande av funktionella luftrumsblock och rationalisering av infrastruktur¹⁷. Medlemsstaterna har dock inte utnyttjat dessa verktyg för att förbättra kostnadseffektiviteten eller den operativa effektiviteten i tillhandahållandet av tjänster.

Endast små framsteg kan noteras när det gäller allmän effektivitet i utformningen och utnyttjandet av den europeiska flyglinjestrukturen. Därmed har inte heller några förbättringar gjorts i fråga om flygeffektivitet och miljöpåverkan.

3.4. Nya utmaningar

Miljö: Det är vetenskapligt fastställt att människans verksamhet är den viktigaste källan till klimatförändringar. Med 3 % står luftfarten endast för ett blygsamt bidrag till de totala

¹⁶ Att bygga det gemensamma europeiska luftrummet med hjälp av funktionella luftrumsblock. Lägesrapport efter halva tiden, KOM(2007) 101 slutlig.

¹⁷ PRC, 2006, Evaluation of the Impact of the SES initiative on air traffic management performance, Bryssel, s. iii.

utsläppen av växthusgaser inom EU, men dess andel ökar. Den nuvarande lagstiftningen om ett gemensamt europeiskt luftrum tar i princip inte alls upp frågan om hur flygledningstjänsten kan användas i detta sammanhang. Förbättrad nätarkitektur, effektivare utnyttjande av flygrutter och nya operativa förfaranden bör kunna minska flygtiderna, bränsleanvändningen och kostnaderna avsevärt. Detta kommer också att minska miljö- och klimateffekterna. Minskningen beräknas kunna uppgå till 4,8 miljoner ton koldioxid per år. Vid sidan av de direkta utsläppen påverkar luftfartygen också cirrusmolntäckningen och ATM-åtgärder för att motverka detta bör övervägas.

Förseningar är inte längre den viktigaste drivkraften bakom förändringar, efter tillväxtdämpningen efter den 11 september 2001 och ökningen av luftrumskapaciteten "en-route" genom införandet av reducerat vertikalt separationsminimum. I dagsläget är endast en liten andel av flygningarna i Europa försenade, och trots en rekordtrafik har denna andel inte ökat de senaste åren. Med bibehållen tillväxt kommer dock problemet med förseningar att dyka upp igen, vilket syns i förseningsprognoserna för 2008.

Ekonomi: Den globala instabilitetens effekter på energimarknaden har lett till en enorm höjning av bränslekostnaderna. Detta har gjort att framför allt luftfartssektorn koncentrerat sig på att öka kontrollen över sina kostnader och förbättra den ekonomiska effektiviteten och flygeffektiviteten. Följaktligen har den ekonomiska ineffektiviteten i tillhandahållandet av flygtrafiktjänster och flygineffektiviteten blivit den viktigaste drivkraften till förändringar.

4. SNABBARE GENOMFÖRANDESTRATEGI

Fragmenteringen är en viktig flaskhals som hindrar förbättrad kvalitet i det europeiska systemet för flygledningstjänst. Enda sättet att lösa detta problem är att behandla frågorna om kvalitetsram, regleringsstrukturer och ett snabbt införande av ny teknik på gemenskapsnivå.

Strategin för vidareutveckling fokuseras på ett kvalitetsbaserat tillvägagångssätt för att få bort de årliga ineffektivitetskostnaderna på tre miljarder euro och de externa miljökostnaderna för det nuvarande systemet.

4.1. Fokus på förbättrad kvalitet

4.1.1. En ram som främjar kvalitet

För att klara de förbättringar som krävs i fråga om säkerhet, effektivitet, kapacitet och kostnadseffektivitet anses det nödvändigt att införa en **kvalitetsbaserad** strategi (Jfr HLG 4*) med lämpliga positiva och negativa incitament som kan driva förändringsprocessen framåt. En sådan strategi kan baseras på konvergenskriterier för det gemensamma europeiska luftrummet som fastställs på europeisk nivå och på att man bemyndigar de nationella tillsynsmyndigheterna att fastställa specifika kvalitetsmål och utöva tillsyn över genomförandet dessa. För fastställandet av konvergenskriterier på hög nivå, utvärdering av de specifika kvalitetsmålen och de nationella tillsynsmyndigheternas tillsyn över genomförandet behövs ett oberoende organ för kvalitetsgranskning på gemenskapsnivå.

Högnivågruppens rapport visar att man kan effektivisera tillhandahållandet av tjänster genom att tillämpa marknadsmekanismer på tjänster som inte omfattas av monopol. Sådana tjänster bör granskas ur ett företagsekonomiskt perspektiv och man bör undersöka vilka tillsynsåtgärder som krävs.

När tjänster bjuds ut inom ramen för ett naturligt monopol, föreslår kommissionen att en kvalitetsbaserat tillvägagångssätt ska tillämpas med tillsyn på gemenskapsnivå.

4.1.2. *En europeisk arkitektur leder till effektivitetsvinster*

Kvaliteten på det transeuropeiska nätverket för flygledningstjänst avgörs av hur effektivt knappa resurser förvaltas: Start- och landningsbanor, luftrum och frekvensspektrum. Utmaningen är att upprätta effektivast möjliga nät och möjliggöra effektiva informationsflöden för förbättringar av dess drift.

Införandet av en verkligt nätbaserat tillvägagångssätt skulle kunna ge vinster på minst 6 % eller omkring 50 km per flygning. För att få fram dessa vinster bör näteffektivitet uppnås genom kvalitetsövervakning och fastställande av ambitiösa mål som görs av ett oberoende organ för kvalitetskontroll på gemenskapsnivå.

En **nätförvaltare** som företräder alla luftfartsaktörer (även militären) bör ha ansvar för att förbättra utformningen av rutter och sektorer från ett nätperspektiv och fungera som grundstomme i en stärkt central kapacitetsplanering, ledning av lufttrafikflödet och optimerad användning av flygplatskapaciteten. Nätförvaltaren bör tillhandahålla tydliga regler för tillträde till nätet och effektivt utnyttjande av rutter. Avgifter baserade på kortast avstånd ger starka incitament för att uppfylla effektivitets-, kostnadseffektivitets- och miljömål (**Jfr HLG 9***). En optimering av rutternas tros kunna minska de totala utsläppen från luftfarten med 6—12 %.

4.1.3. *Funktionella luftrumsblock*

En kvalitetsbaserad strategi för att minska fragmenteringen och öka systemets effektivitet bör påskynda integreringen av flygtrafiktjänster till funktionella luftrumsblock, där detta är lämpligt och kan vara fruktbart. En sådan integrering är komplicerad, men den verkliga stöttestenen är politisk. Kommissionen kommer att ta ställning till högnivågruppens idé om en samordnare av luftfartssystemet (**Jfr HLG 5***), som skulle ha till uppdrag att främja ett starkare politiskt åtagande från medlemsstater och aktörer. Staterna bör 2010 göra ett **politiskt åtagande om att skapa funktionella luftrumsblock**, som ska genomföras före utgången av 2012. De föreslagna funktionerna för nätförvaltning och kvalitetsreglering skulle också kunna bidra till en bedömning av funktionaliteten och mervärdet från ett nätperspektiv i initiativ avseende funktionella luftrumsblock. Man kommer att undersöka möjligheterna att utnyttja befintliga organ för dessa två funktioner.

4.1.4. *SESAR – Att lösa kapacitetsbristen*

Kapacitetskrisen kan endast lösas med hjälp av teknisk innovation från Sesar-programmet, i kombination med åtgärder för att förbättra flygplatskapaciteten (**Jfr HLG 7***). Den tekniska innovationens fulla potential kan endast frigöras om fragmenteringen av systemet undanröjs. Därför måste man synkronisera **genomförandet** och undvika överlappningar för det framtida systemet. Sesar-programmets rationaliseringseffekter inom forskning och utveckling bör omfatta hela processen. För att säkra ett effektivt genomförande av mer kortsiktiga initiativ för att förbättra kapaciteten kan det krävas samordning på gemenskapsnivå.

4.2. En tydlig regleringsmiljö

Den inre marknaden förutsätter en enhetlig lagstiftning. Överlappningar med reglering med upphov i andra strukturer måste undanröjas. Den fragmenterade lagstiftningen gör att ansvarsfördelningen blir otydlig och medför onödiga kostnader för nationella förvaltningar.

En effektiv användning av **gemenskapsmetoden** för bättre lagstiftning (**Jfr HLG 3***) förutsätter ett nära samarbete mellan gemenskapen och medlemsstaterna och att staterna (**Jfr HLG 10***), som har ansvaret för luftrummet, engagerar sig i förändringsprocessen. Branschen måste också ta större ansvar (**Jfr HLG 2***). Det här partnerskapet omfattar också militären¹⁸ och tredjeländers deltagande inom ramen för lämpliga mekanismer. Ett väl fungerande luftfartsområde förutsätter att stater som inte är medlemmar i EU på lämpligt sätt involveras i utarbetandet av EU-lagstiftning.

Kommissionen håller på att förbereda en **utvidgning av EASA:s behörighet** till flygplatser, flygtrafiktjänster och flygledningstjänsten, så att alla länkar i luftfartens säkerhetskedja omfattas (**Jfr HLG 8***). EASA:s behörighet kommer även att omfatta utveckling och främjande av säkerhetslagstiftning samt övervakning av hur medlemsstaterna tillämpar sådan lagstiftning. Den kommer också att bli en naturlig plattform för tillsynen av Europatäckande tjänster (t.ex. Egnos/Galileo).

Ekonomisk och kvalitetsmässig reglering: Kvaliteten väntas öka om luftrumets användare är direkt involverade i prissättningsmekanismen. Naturliga monopol bör omfattas av ett mer ingående förfarande för att motivera sin investeringspolicy och kostnadsbas. En sådan styrelsestruktur, som först inrättas på regional nivå, skulle bidra till en rättvis prissättning. När det är möjligt att ha mer än en tjänsteleverantör bör styrelseformerna tillåta rättvis konkurrens.

Regleringen av ett kvalitetsbaserat tillvägagångssätt kommer att säkerställas på gemenskapsnivå. Denna funktion skulle omfatta följande: Fastställande av konvergensmål för det gemensamma europeiska luftrummet, övervakning av att de **specifika kvalitetsmål** som fastställts av tjänsteleverantörerna och de nationella tillsynsmyndigheterna överensstämmer med konvergensmålen för det gemensamma europeiska luftrummet och att de genomförs på rätt sätt. Om specifika kvalitetsmål inte anses förenliga sinsemellan, eller inte uppnås, bör det vara möjligt att vidta åtgärder på EG-nivå.

Teknik: När det gäller frågan om snabbare teknisk innovation bör Sesar-huvudplanen kunna antas och det gemensamma företaget Sesar inleda sin verksamhet 2008. Genomförandet av Sesar-systemet kommer dock att kräva en annan typ av organisation (**Jfr HLG 5***). Om det nuvarande fragmenterade systemet för flygledningstjänsten tillåts fortsätta kan det hämma den nya teknikens potential för att få systemet att fungera bättre, och den finansiella bördan skulle ofrånkomligen öka. Fördelarna med att separera infrastrukturen från tillhandahållandet av tjänster kommer också att analyseras.

Eurocontrol Kommissionen stöder högnivågruppens rekommendationer om reformering av Eurocontrol (**Jfr HLG 6***) när det gäller separering av utvalda funktioner, överföring av säkerhetsreglering till EASA, ökad öppenhet och kvalitetskontroll av alla Eurocontrol-funktioner och en stärkt roll för industrin i ledningen. Den reviderade Eurocontrol-konventionen bör inte ratificeras förrän de nödvändiga interna reformerna av Eurocontrol

¹⁸ Kommittén för det gemensamma luftrummet består av två företrädare per medlemsstat, varav en är civil och en kommer från militären.

genomförts och man upprättat en lämplig institutionell ram, som klargör Eurocontrols roll inom ramen för det gemensamma europeiska luftrumets arkitektur (inbegripet en möjlighet för Eurocontrol att utföra vissa uppgifter på gemenskapens vägnar för att skapa ett gemensamt europeiskt luftrum).

5. SLUTSATS

Luftfarten står inför stora utmaningar och enda sättet att klara dem är kollektiva insatser från luftfartsbranschen, medlemsstaterna, militären, tredjeländer och arbetsmarknadens parter, genom att de befintliga mekanismerna för samråd om det gemensamma europeiska luftrummet utnyttjas fullt ut. Kommissionen kommer att agera aktivt i den här processen.

På grundval av denna översyn av genomförandet av ett gemensamt europeiskt luftrum, och i enlighet med slutsatserna från Eurocontrols kommitté för kvalitets- och produktionsövervakning och högnivågruppen, kommer kommissionen under andra kvartalet 2008 att lägga fram konkreta förslag till ett andra paket avseende ett gemensamt europeiskt luftrum och om utvidgning av EASA:s befogenheter och Sesar-huvudplanen.

* Se bilagan

ANNEX

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.