

Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet (omarbetning)

[COM(2020) 579]

och

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 vad gäller förmågan hos Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet att agera som organ för prestationsgranskning för det gemensamma europeiska luftrummet

[COM(2020) 577]

(2021/C 56/07)

Huvudföredragande: **Dumitru FORNEA**

Remiss	Europeiska unionens råd, 26–27.10.2020 Europaparlamentet, 22.10.2020
Rättslig grund	Artiklarna 100.2 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället
Presidiets beslut	28.10.2020
Antagande vid plenarsessionen	2.12.2020
Plenarsession nr	556
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	198/21/34

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén värdesätter Europeiska kommissionens, Europaparlamentets och de specialiserade EU-institutionernas insatser för att finna nya rättsliga och administrativa lösningar som kan säkerställa en hållbar utveckling av lufttransportsystemet till gagn för alla medborgare, luftrummet användare och miljön. Vi är alla överens om att det är nödvändigt att säkerställa flygsäkerheten, förbättra den övergripande prestandan, skalbarheten och resiliensen hos flygledningstjänster och flygtrafiktjänster (ATM/ANS), och vi stöder också målet för det gemensamma europeiska luftrummet (SES) om ett sammanhängande alleuropeiskt nät och stegvis mer integrerade och tekniskt moderniserade ATM/ANS.

1.2 Kommissionens ändrade förslag till omarbetning av det gemensamma europeiska luftrummet välkomnas i allmänhet av många berörda parter, och det anses vara nödvändigt för att uppnå de mål som kommissionen fastställt, dvs. minskade koldioxidutsläpp, minskade förseningar på marken (flygplatserna) och ökad kostnadseffektivitet i tillhandahållandet av flygledningstjänster. Dessa mål får också stöd i andra rapporter, t.ex. rapporten från expertgruppen "Wise Persons Group" om det framtida gemensamma europeiska luftrummet från 2019⁽¹⁾.

1.3 Det ändrade förslag till omarbetning av det gemensamma europeiska luftrummet som lagts fram är ett uppdaterat regelverk som syftar till att uppnå de ursprungliga SES-målen om minskade koldioxidutsläpp, minskade förseningar och förbättrad kostnadseffektivitet i tillhandahållandet av flygledningstjänster. Kommissionens förslag är visserligen en förbättring jämfört med den gällande förordningen, men det är fortfarande oklart om förslaget är tillräckligt för att uppnå de ursprungliga SES-målen. Därför föreslår vi att man inleder en diskussion för att klargöra ambitionen i den nya SES-förordningen.

⁽¹⁾ <https://www.sesarju.eu/node/3330>

1.4 Nätverksförvaltarens funktion måste klargöras, i synnerhet den övergripande räckvidden och dess inverkan på flygbolagens planering, kapacitetsplaneringen, luftrummet utformning, miljön och prioriteringen av begäranden.

1.5 Alla berörda parter inom luftfarten bör delta när viktiga beslut fattas. Principen om meningsfullt samråd måste ingå i ramförslaget.

1.6 Det finns en oro för att ambitionen i detta förslag är för bred och att miljöåtgärderna därför bör övervägas och utvecklas ytterligare utanför detta förslag. I en sådan ytterligare politik bör man överväga alla relevanta hållbarhetsåtgärder inom luftfarten, inklusive införande och integrering av hållbara flygbränslen. I dessa diskussioner bör man bedöma hur ändamålsenligt det är att anpassa avgifterna för att ge flygbolagen incitament att agera miljövänligare.

1.7 ATM-sektorn kan visserligen bidra till en övergripande minskning av koldioxidutsläppen, men en ändamålsenlig användning av teknik på ett hållbart sätt kan begränsa koldioxidutsläppen inom luftfarten. Detta tillvägagångssätt bör ses som ett sätt att ytterligare minska luftfartsbranschens fotavtryck. Det erkänns att teknik såsom hållbara flygbränslen avsevärt kan minska koldioxidutsläppen, betydligt mer än vad som kan åstadkommas genom detta förslag.

1.8 Förslaget brister vad gäller beaktandet av de dramatiska konsekvenserna av covid-19 för branschen. I synnerhet kan förslaget uppmuntran av strukturella förändringar skapa ytterligare fragmentering och större komplexitet i en tid då branschen behöver stabilitet för att kunna återhämta sig. Därför behövs ytterligare studier och överläggningar för att man i tillräcklig grad ska kunna beakta de sociala och ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin för både arbetstagare och tjänsteanvändare. Dessutom har förslaget syfte att förbättra kapaciteten inom ATM-sektorn blivit mindre relevant eftersom trafiken har minskat dramatiskt sedan covid-19-pandemin utbröt. Aktuella uppskattningar från Eurocontrol visar att en återgång till 2019 års trafik sannolikt kommer att ske under 2024^(?).

1.9 När det gäller prestationssystemet bör en toppstyrd Easa-ledd strategi för prestationsgranskning ta hänsyn till lokala förhållanden på ett meningsfullt sätt. I en strukturerad social dialog om prestationerna måste lokala förhållanden och faktorer beaktas.

1.10 En ny ekonomisk tillsynsmyndighets oberoende måste säkerställas, och en tydlig avgränsning mellan regleringen och tillämpningen av tjänster måste upprätthållas. Därför bör prestationssystemet ändras på följande sätt:

- Nyckelprestationsområdet säkerhet bör utvecklas på samma nivå som övriga nyckelprestationsområden med mätbara mål och indikatorer på EU-nivå.
- Mekanismer för obligatoriskt samråd bör införas på lokal nivå för att se till att personalföreträdarna på lämpligt sätt deltar i antagandet av lokala prestationsplaner.
- Det ömsesidiga beroendet mellan de olika nyckelprestationsområdena bör erkännas och begränsas på lämpligt sätt.

1.11 Man bör se till att den strukturella åtskillnaden mellan nationella tillsynsmyndigheter och nationella behöriga myndigheter gör att man undviker betydande intressekonflikter, som skulle kunna påverka branschens effektivitet och kostnadseffektivitet, arbetstagarnas liv och säkerheten inom branschen. De nationella tillsynsmyndigheterna och de nationella behöriga myndigheterna måste agera oberoende av alla branschrelaterade, ekonomiska, sociala eller politiska påtryckningar, och därför bör de, i linje med standarderna i medlemsstaterna, fortsätta att ingå i den offentliga sektorns ansvarsområde. Reglerna om urvalsförfarandena för personal vid nationella tillsynsmyndigheter och nationella behöriga myndigheter bör inte stå i strid med de sedvanliga urvalsförfarandena för medlemsstaternas offentliga tjänstemän.

1.12 De funktionella luftrumsblocken, som detta förslag syftar till att upplösa, har bidragit till att skapa en gemensam kultur bland alla arbetsmarknadens parter och underlättat bättre resultat.

(?) Eurocontrol, Market Update [10 november 2020]. Enligt Eamonn Brennans presentation på <https://www.youtube.com/watch?v=VSQe97wDmc>

1.13 När det gäller tillhandahållandet av stödtjänster (CNS, AIS, MET) är vi bekymrade över att avsikten med förslaget ligger i linje med de tidigare förslagen, SES1 och SES2, att privatisera och fragmentera sektorn, som båda avvisades mellan kommissionens ursprungliga förslag och antagandet av de olika texterna. Även om en kompromiss nåddes i SES2-processen är denna nuvarande strategi inte balanserad eftersom den främjar en uppdelning av stödtjänster och tillämpning av marknadsprinciper. I förslaget bör man överväga en balanserad syn, med beaktande av de negativa socioekonomiska konsekvenserna av en sådan strategi, målet att skapa en effektiv och ändamålsenlig tjänst samt den brist på politisk vilja som har uttryckts i tidigare SES-förslag.

1.14 Under lagstiftningsförfarandet bör vederbörlig hänsyn tas till vissa aspekter av detta förslag, särskilt eventuella förslag om att dela upp eller liberalisera tillhandahållandet av tjänster. Det erkänns att dessa faktorer kan ha en negativ inverkan på arbetstagarna, och arbetsmarknadens parter bör därför vara delaktiga i denna process.

2. Bakgrund och allmänna kommentarer

2.1 Kommissionens uttalade syfte med att anta detta lagstiftningspaket

Kommissionen strävar efter att förbättra den övergripande effektiviteten i organisationen och förvaltningen av det europeiska luftrummet genom att reformera monopolet för leverantörer av flygtrafikledningstjänster. Paketet är emottett sedan länge, och SES-lagstiftningen har inte uppdaterats på mer än tio år. Förändringar i flygledningstjänsternas utveckling har beaktats, och det europeiska ATM-nätet måste reformeras för att kunna hantera både en stadig ökning av flygtrafiken under det senaste årtiondet och betydande oförutsedda trafikvariationer, såsom de som orsakats av den rådande covid-19-pandemin. Detta kräver ändringar som gör det möjligt att bedriva verksamheten under så säkra, kostnadseffektiva, flygeffektiva och miljövänliga förhållanden som möjligt, samt åtgärder som bidrar till att minska utsläppen från luftfarten, i enlighet med målen i den europeiska gröna given. Detta innebär att man fortsätter att motverka fragmentering av det europeiska luftrummet, minska förseningarna, höja säkerhetsstandarderna och öka flygningseffektiviteten för att minska luftfartens miljöavtryck samt reglera avgifterna i samband med ett monopolistiskt tillhandahållande av tjänster.

Flygrutternas effektivitet kan ökas genom att man antar nya digitala tekniska lösningar. Detta kan genomföras genom samarbete och förtroendeskapande åtgärder mellan EU-länderna och berörda parter inom branschen.

2.2 Socialt verksamhetstillstånd och förhållandet till det organiserade civila samhället

2.2.1 Detta SES2+-förslag utgör delvis en omarbetning av ett tidigare SES2+-förslag om vilket diskussionerna strandade på grund av bilaterala meningsskiljaktigheter mellan två medlemsstater. Med tanke på att innehållet liknar det i tidigare resultatlösa SES-förslag kvarstår möjligheten att inget politiskt samförstånd kommer att uppnås. Medlemsstaternas invändningar har traditionellt omfattat politiska frågor, suveränitetsfrågor, socioekonomiska faktorer, liberalisering av det nationella luftrummet och påtvingad privatisering. Det rekommenderas att vederbörlig hänsyn tas till dessa frågor under lagstiftningsförfarandet.

2.2.2 Kommissionen hävdar att sociala frågor beaktades i 2013 års konsekvensbedömning av det ursprungliga SES2+-förslaget. Det pågår en studie om arbetsvillkoren för flygledare och teknisk personal med flygsäkerhetsrelaterade uppgifter som kommer att beaktas när sekundärlagstiftningen utarbetas efter det att SES-förslaget har antagits. Den sociala bakgrunden har dock utvecklats avsevärt sedan dess. Studien om arbetsvillkoren för flygledare och teknisk personal med flygsäkerhetsrelaterade uppgifter är främst inriktad på den nuvarande situationen och återkopplingen från arbetsmarknadens parter är inte så positiv när det gäller framtidsscenarierna.

2.2.3 Ett antal frågor från återkopplingen från berörda parter i tidigare diskussioner har inte beaktats. Dessa omfattar den serie med rundabordssamtal som ledde fram till högnivåförklaringen om det digitala europeiska luftrummet och befintliga samrådsverktyg, såsom den sociala dialogen inom ATM-sektorn, expertgruppen "Wise Persons Group" och SES-expertgruppen om den mänskliga dimensionen. Mot bakgrund av detta kvarstår ett antal obesvarade socioekonomiska frågor, bland annat genomförandet av ny teknik och ett initiativ som tagits av ATM-arbetsmarknadsparterna för att utarbeta en färdplan för den sociala och mänskliga dimensionen för det gemensamma europeiska luftrummet.

2.2.4 Ledande luftfartsaktörer stöder det fortsatta samarbetet mellan medlemsstater, leverantörer av flygtrafiktjänster och nätverksförvaltaren. Arbetet inom SES-initiativet stöder ett sådant gränsöverskridande engagemang, och man bör fortsätta att utveckla sätt att förbättra driftssäkerheten, effektiviteten och kostnadseffektiviteten, bland annat genom tillhandahållande av personalutbildningsprogram, vilket förverkligandet av det "gemensamma europeiska luftrummet" är beroende av.

2.2.5 Tätare arbetsmöten mellan militära luftfartsmyndigheter i medlemsstaterna och en fortlöpande dialog mellan civila och militära luftfartsmyndigheter kan leda till effektivare flygrutter, både ekonomiskt och, i synnerhet, ur ett ekologiskt perspektiv, samt fördelar för passagerarna/konsumenterna.

2.2.6 Ramen för miljöprestanda måste styras mer av konkreta parametrar än av själva kostnaden. Det behövs en reform för att stärka vikten av att miljöanpassa flygningarna och därmed de tjänster som leverantören av flygtrafiktjänster och nätverksförvaltaren ska erbjuda, samt av att luftrumets användare utnyttjar nätverket på bästa sätt.

2.3 Beaktande av covid-19-pandemin

2.3.1 I synnerhet har luftfartsbranschen drabbats hårdast av den ekonomiska kraschen efter covid-19-krisen. Enligt internationella uppskattningar förväntas en återgång till 2019 års trafiknivåer tidigast 2024, förutsatt att ett covid-19-vaccin framgångsrikt införs under första halvåret 2021. Med tanke på det ökande trycket på branschen att återgå till något slags normal verksamhet måste man fullt ut förstå konsekvenserna av detta förslag, med beaktande av de betydande strukturella förändringar av den europeiska ATM-branschen som föreslås. Förslaget bör inte hindra ATM-sektorns eller andra luftfartssektorsers förmåga att återuppta normal verksamhet.

2.3.2 Det finns en noterad brist på anpassningar av förslaget mot bakgrund av covid-19-krisen, vilket understryker den oro som uttryckts för att förslaget inte berör de faktorer som påverkar luftfartsbranschen i världen efter covid-19. Det verkar som om alla bedömningar av förslagets konsekvenser har gjorts före covid-19 och därför inte längre är relevanta.

2.3.3 Covid-19-krisen har haft en dramatisk inverkan på arbetskraften inom luftfarten, där tiotusentals arbetstagare redan har förlorat sitt arbete i Europa. ATM-branschens "stödfunktioner" såsom CNS, AIS och MET kan medföra ytterligare negativa sociala konsekvenser till följd av insatserna i detta förslag för att dela upp tjänster. Detta måste erkännas, och i förslaget bör man vara medveten om pandemins socioekonomiska konsekvenser för dessa arbetstagare och sektorns volatilitet i det rådande klimatet.

2.3.4 Eftersom branschens framtid fortfarande är osvår är det svårt att utarbeta lagstiftning som på ett ändamålsenligt sätt kommer att avhjälpa de problem som tas upp i syftet med förslaget. Dessutom är krisens sociala och ekonomiska konsekvenser ännu inte helt tydliga, och det är för tidigt att göra bedömningar eller dra slutsatser på grundval av aktuella prognoser, som förändras snabbt i takt med pandemins utveckling.

2.4 Tillämpning av marknadsprinciper

2.4.1 Kommissionen efterlyser finansiell stabilitet, men leverantörerna av flygtrafiktjänster kan uppfatta den nya föreslagna institutionella strukturen som tämligen byråkratisk, med nya kostnader som inte nödvändigtvis är kopplade till verksamheten. En annan aspekt som kan ge upphov till frågor är överklagandeorganet, som i det föreslagna formatet kanske inte är helt oberoende av organet för prestationsgranskning, även om kommissionens avsikt i detta avseende är ganska tydlig, nämligen att inrätta ett organ som kan hantera ärenden genom ett icke-rättsligt förfarande, och inte bara vid EU-domstolen.

2.4.2 Till skillnad från andra sektorer inom branschen måste ATM-sektorn bibehålla en hög operativ kapacitet oberoende av efterfrågan inom kommersiell flygtrafik. Sektorn och dess arbetskraft har fortsatt att arbeta oberoende av pandemin och har tillhandahållit nödvändiga tjänster till viktig trafik såsom flygfrakt samt medicinska och militära flygningar.

2.4.3 Ur ett socioekonomiskt perspektiv finns det en oro för att tillämpningen av marknadsprinciper på flygtrafikledningstjänster vid flygplatser skulle kunna leda till instabilitet för arbetstagarna och sänkta arbetsstandarder inom sektorn till nackdel för arbetskraften och samhället som helhet. Detta skulle hindra målet att öka verksamhetens effektivitet och kommer därför sannolikt inte att medföra sänkta kostnader för tjänsterna. Det skulle också kunna minska antalet flygplatser där flygtrafikledningstjänster tillhandahålls och få en direkt inverkan på säkerheten vid sådana flygplatser.

2.4.4 Inom ATM-sektorn har det traditionellt förekommit en hög nivå av arbetskonflikter vid tidigare försök att liberalisera sektorn. En stor del av dessa konflikter har faktiskt särskilt haft samband med tidigare SES-förslag. Det är möjligt att detta förslag i sin nuvarande form kommer att leda till ytterligare social oro och arbetskonflikter med tanke på målet om att uppnå större avreglering av branschen och öppna upp för ytterligare privatisering och fragmentering av ATM-sektorn, särskilt i de så kallade stödfunktionerna.

2.5 Åtskillnad mellan tillsynsmyndigheten och tillhandahållandet av tjänster

I enlighet med SES1-förordningen råder obligatorisk åtskillnad mellan tillsyns- och tjänsteleverantörsrollerna, åtminstone på funktionsnivå. Denna ändring bör beaktas i SES2+, eftersom erfarenheterna från processerna för funktionell åtskillnad har visat att prestationerna kan upprätthållas på samma nivå som en sektor som är strukturellt åtskild. Det skulle också vara välkommet med ytterligare klarhet om förslaget övergripande tillämpningsområde i detta avseende.

Bryssel den 2 december 2020.

Christa SCHWENG
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

BILAGA

Följande avsnitt i utkastet till yttrandet ändrades till förmån för ändringsförslag som antogs av plenarförsamlingen, men fick mer än en fjärdedel av de avgivna rösterna (artikel 54.4 i arbetsordningen).

a) **Punkt 1.14**

1.14 ~~En social konsekvensbedömning bör göras av~~ Under lagstiftningsförfarandet bör vederbörlig hänsyn tas till vissa aspekter av detta förslag, särskilt eventuella förslag om att dela upp eller liberalisera tillhandahållandet av tjänster. Det erkänns att dessa faktorer kan ha en negativ inverkan på arbetstagarna, och arbetsmarknadens parter bör därför vara delaktiga i denna process.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 119

Röster emot: 104

Nedlagda röster: 26

b) **Punkt 2.2.1**

2.2.1 Detta SES2+-förslag utgör delvis en omarbetning av ett tidigare SES2+-förslag om vilket diskussionerna strandade på grund av bilaterala meningsskiljaktigheter mellan två medlemsstater. Med tanke på att innehållet liknar det i tidigare resultatlösa SES-förslag kvarstår möjligheten att inget politiskt samförstånd kommer att uppnås. Medlemsstaternas invändningar har traditionellt omfattat politiska frågor, suveränitetsfrågor, socioekonomiska faktorer, liberalisering av det nationella luftrummet och påtvingad privatisering. ~~En omfattande serie konsekvensbedömningar skulle bidra till att kartlägga och mildra dessa invändningar.~~ Det rekommenderas att vederbörlig hänsyn tas till dessa frågor under lagstiftningsförfarandet.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 113

Röster emot: 113

Nedlagda röster: 23

Eftersom omröstningen gav lika röstetal för och emot var ordförandens röst för ändringsförslaget utslagsgivande, i enlighet med artikel 61 i arbetsordningen.
