

Strasbourg den 11.6.2013
COM(2013) 408 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Påskyndande av genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet

(Text av betydelse för EES)

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Påskyndande av genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

1.1. Att bekräfta målen för det gemensamma europeiska luftrummet

Den europeiska luftfartsindustrin spelar en tung roll i den europeiska ekonomin genom att främja handel och turism och fungera som motor för att öka tillväxten. Flygkontrolltjänster är en nyckelfaktor i värdekedjan inom luftfartsindustrin. De bör säkerställa ett säkert, snabbt och kostnadseffektivt flygtrafikflöde, vilket minimerar bränsleförbrukning, koldioxidutsläpp och flygtider.

Europeiska flygtrafiktjänster har historiskt sett dock huvudsakligen utvecklats inom nationsgränserna där varje enskild medlemsstat har inrättat egna flygledningstjänster (ATM), vilket lett till dyr och ineffektiv strukturell fragmentering av det europeiska luftrummet och ständig brist på anpassning till kraven från kunderna, dvs. lufttrafikföretagen, och i slutänden passagerarna.

2004¹ lanserade EU initiativet "Det gemensamma europeiska luftrummet" med tre mål: "*att förbättra de nuvarande säkerhetsstandarderna för luftfart, att bidra till en hållbar utveckling av lufttransportsystemet och att förbättra den övergripande kvaliteten på systemet för flygledningstjänsten (ATM) och flygtrafiktjänster (ANS).*"² Åtagandet att uppnå dessa mål förstärktes ytterligare genom utarbetandet av högnivåmål som ska ha uppnåtts till 2020³. Under 2007 inleddes ett större projekt för att modernisera tekniken bakom det europeiska systemet för flygledningstjänster (Sesar-projektet⁴). Under 2009 skapades det ytterligare konkreta verktyg för att öka effektiviteten och styra reformen av det europeiska systemet för flygledningstjänster⁵: en reviderad metod för att främja ett integrerat tillhandahållande av tjänster, ett förfarande för att fastställa mål för prestationsmål och inrättandet av en nätverksförvaltare som ska samordna åtgärder på europeisk nätverksnivå. Ett tillvägagångssätt med fem områden utarbetades slutligen för att täcka de olika aspekterna på det gemensamma europeiska luftrummet: säkerhet, prestanda, teknik, flygplatser och mänskliga faktorn.

Att skapa ett gemensamt europeiskt luftrum är ett av de främsta målen för EU-kommissionens övergripande transportpolitik⁶. Men även om alla medlemsstater är fast beslutna att införa det gemensamma europeiska luftrummet, ligger genomförandet fortfarande långt under de ursprungliga förväntningarna, och under 2012 identifierades påskyndandet av

¹ Förordningarna (EG) nr 549, 550, 551, 552/2004 av den 10 mars 2004, EUT L 96, 31.3.2004, s. 1, ändrade genom förordning nr 1070/2009 av den 21 oktober 2009, EUT L 300, 14.11.2009.

² Förordning (EG) nr 549/2005, artikel 1.1

³ En trefaldig ökning av kapacitet, förbättrad säkerhet med en faktor 10, en tioprocentig minskning av effekter flygningar har på miljön och en minskning av kostnaderna för flygledningstjänster till luftrumets användare med minst 50 %.

⁴ Single European Sky ATM Research.

⁵ Förordning (EG) nr 1070/2009 av den 21 oktober 2009, EUT L 300, 14.11.2009, s. 34.

⁶ Se bilaga I till KOM(2011) 144 slutlig.

reformprocessen av det europeiska systemet för flygledningstjänster genom ett nytt paket åtgärder som en nyckelåtgärd för utvecklingen av den inre marknaden⁷. Förseningar i lufttrafiken har minskat (delvis till följd av den finansiella krisen som ledde till minskad flygtrafik i Europa), men medan säkerhetsnivåer har bibehållits, har kostnadseffektiviteten inte förbättrats tillräckligt snabbt, och de miljömässiga effekterna av bristfälliga flygprofiler är fortfarande betydande. Vid en tidpunkt när europeiska lufttrafikföretag står inför hård global konkurrens och tillväxten inom luftfarten allt mer sker i Mellanöstern samt Asien och Stilla-havsområdet, går det inte att bortse från de outnyttjade vinstmöjligheter (fem miljarder euro per år⁸) som ett gemensamt europeiskt luftrum ger. Ju tidigare det gemensamma europeiska luftrummet genomförs, desto snarare kommer de förväntade avkastningarna att förverkligas.

Enligt de senaste prognoserna kommer det att ske 14,4 miljoner flygningar i Europa år 2035, vilket är 50 % fler än under 2012. Tillväxten inom luftfarten kommer att fresta på flygledningstjänsternas kapacitet och förvärra missförhållandet mellan flygledningstjänsternas kapacitet och genomströmningen på flygplatserna⁹ där nästan två miljoner flygningar inte kan hanteras beroende på bristande flygplatskapacitet¹⁰.

Genomförandet av det gemensamma luftrummet och tillhörande reform av det europeiska systemet för flygledningstjänster måste påskyndas för att hjälpa luftrumets användare i en global miljö med hård konkurrens och för att underlätta ekonomisk tillväxt. Kommissionen föreslår därför, med erfarenheterna från det gemensamma europeiska luftrummet som underlag, ett noggrant riktat ytterligare lagstiftningsförslag för att underlätta tidigt genomförande av det gemensamma europeiska luftrummet, ett lagstiftningspaket som består av omarbetning av de fyra förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet och ändring av förordningen om inrättande av Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa)¹¹.

1.2. Utvecklingen av flygtrafiktjänster

I slutet av 1990-talet drabbades Europa av allvarliga förseningar och ineffektivitet i fråga om tillhandahållandet av flygkontrolltjänster. Mer än tio år senare är det europeiska luftrummet fortfarande i hög grad fragmenterat, med 50 flygtrafikledningscentraler hos 29 olika leverantörer av flygtrafiktjänster¹².

Under 2011 uppgick de totala direkta och indirekta kostnaderna för flygkontrolltjänster i Europa till cirka 14 miljarder euro. Bara de direkta kostnaderna (i form av användaravgifter) står för mer än 20 % av de totala driftskostnaderna, exklusive bränsle, för de effektivaste lufttrafikföretagen. Generellt sett är direkta kostnader för flygkontroll den tredje största posten (efter bränsle och flygavgifter) för lufttrafikföretag.

⁷ COM(2012) 573 final.

⁸ Baseras på beräkningar i rapporter från organet för resultatgranskning av ett gemensamt europeiskt luftrum ("Single European Sky") och från kommittén för kvalitets- och produktionsövervakning.

⁹ Se punkt 11 i KOM(2011)823 slutlig: "Med andra ord är ökad kapacitet i luften meningslöst om flygplatskapaciteten inte är anpassad till flygledningskapaciteten".

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

¹¹ Visserligen krävs i kommissionens färdplan om genomförandet av det gemensamma uttalandet av Europaparlamentet, rådet och Europeiska kommissionen när det gäller decentraliserade gemenskapsorgan, från juli 2012, att namnen på alla EU-organ av tydlighetsskäl ska standardiseras, men i den här motiveringen används genomgående det befintliga namnet på den europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa). Själva lagstiftningsförslaget har anpassats i enlighet med det nya gemensamma uttalandet och färdplanen så att det standardiserade namnet "Europeiska unionens byrå för luftfart" (EAA) används.

¹² Den geografiska räckvidden för det gemensamma europeiska luftrummet omfattar stater som inte är medlemmar i EU, exempelvis Schweiz och Norge, som har åtagit sig att genomföra luftrummet genom bilaterala och multilaterala avtal.

Produktiviteten (mätt i antal flygkontrolltimmar) har ökat med cirka 18 % under det senaste decenniet, men de totala personalkostnaderna för flygledare har stigit snabbare (med nästan 40 %). De totala kostnaderna för flygkontrolltjänster steg med 10 % och antalet flygledare i Europa har stigit till cirka 14 500. De utgör dock bara en tredjedel av det totala antalet anställda hos leverantörer av flygtrafiktjänster, vilket tyder på att det finns ett stort antal stödtjänster (cirka 30 000 under 2011).

Även om luftfarten sjunkit, vilket minskat trycket på systemet, har kapaciteten legat still: den genomsnittliga totala förseningen i fråga om flygkontrolltjänster per flygning var ungefär samma under 2011 som 2003. Miljöprestanda beror på flygningarnas effektivitet, dvs. vilka möjligheter luftrummet användare har att flyga längs mer direkta rutter. Fullständiga framgångar på det här området har ännu inte blivit verklighet, och kostnaderna för brister ”gate-to-gate” beroende på extra bränslekostnader och tidsåtgång uppskattades 2011 till 3,8 miljarder euro. ATC visar goda säkerhetsresultat och det pågår arbete för att stärka genomförandet av säkerhetsprogram, förvaltningssystem och analysmetoder.

2. ATT TILLÄMPA OCH FÖRBÄTTRA GÄLLANDE BESTÄMMELSER

I den senaste översynen av de rättsliga ramarna för det gemensamma europeiska luftrummet under 2009 inriktade sig kommissionen på behovet av en radikal effektivitetsförbättring av flygkontrollsystemet. Att uppnå prestationsmålen bör ses som en primär ambition när det gäller att inrätta de funktionella luftrumsblocken, förvaltningen av nätfunktioner (nätverksförvaltare) och projektet Sesar.

Alla mål har avancerat under de senaste två åren. Målen för den första referensperioden (2012–2014) för prestationssystemet beslutades under 2011 och själva systemet trädde i kraft under 2012. Nätverksförvaltaren¹³ inledde sin verksamhet under 2011, och tidsfristen för att övergå till ett mer integrerat operativt luftrum, baserat på funktionella luftrumsblock, sattes till december 2012. Det gemensamma företaget Sesar, som har till uppgift att övervaka utvecklingen av Sesar, har börjat leverera delar av det nya ATM-systemet. Slutligen har tidsgränserna för vissa andra viktiga åtgärder (t.ex. datalänk och kvalitet på flygdata) också hållits, men i ett antal fall släpar genomförandet efter tidsplanen.

Verksamhetsnivån i fråga om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet har varit hög under de senaste två åren, men de förväntade fördelarna har inte realiserats i tillräcklig grad. Prestationsplanerna som överenskommits på EU-nivå för perioden 2012–2014 skulle ge besparingar på 2,4 miljarder euro under tre år. Planerade bidrag från medlemsstaterna har dock inte motsvarat detta övergripande mål, vilket ger en brist på 189 miljoner euro. Vidare betvivlar luftrummet användare giltigheten hos dessa siffror. De anser att inflation, överföringar och riskdelning från föregående år kommer att leda till väsentligt ökade kostnader under 2014. Nätverksförvaltaren har visat goda resultat, men dess funktion är fortfarande begränsad, särskilt när det gäller antagandet av konkreta korrigerande åtgärder. Och slutligen, även om medlemsstaterna kommit överens om att sätta upp nio funktionella luftrumsblock är blocken fortfarande i huvudsak av institutionell och administrativ art och har ännu inte gett konkreta operativa vinster.

Gällande lagstiftning tar redan i viss mån itu med dessa frågor där kommissionen ges befogenheter att fastställa och kontrollera efterlevnaden av genomförandeåtgärder. Prestations- och avgiftssystem har nyligen uppdaterats mot bakgrund av erfarenheterna från deras första tillämpning. Kommissionen måste före utgången av 2013 fastställa

¹³ Eurocontrol utsågs till nätverksförvaltare genom kommissionens beslut av den 7 juli 2011 on the nomination of the Network Manager for the air traffic management (ATM) network functions of the single European sky, C(2011) 4130 slutlig.

prestationsmål, baserade på gällande lagstiftning, för den kommande referensperioden (2015–2019). Förvaltningsmekanismer för utvecklingen av Sesar har införts, vilket banar väg för att utse utvecklingschef och lansera utvecklingsprocessen år 2014.

Kommissionen är fast besluten att se till att det gemensamma europeiska luftrummet genomförs ur alla aspekter, och har därför vidtagit förberedande åtgärder för att inleda överträdelseförfaranden mot medlemsstater som hittills inte lyckats uppfylla kraven för inrättandet av funktionella luftrumsblock. På samma sätt kommer kommissionen inte att tveka att vidta ytterligare åtgärder om det visar sig att vissa åtgärder för interoperabilitet inte genomförs, t.ex. datalänktjänster.

Men det viktigaste är följande: att påskynda genomförandet av ett gemensamt europeiskt luftrum kräver att ambitiösa målsättningar, särskilt i fråga om kapacitet och kostnadseffektivitet, fastställs under den andra och tredje referensperioden för prestationssystemet. I det här sammanhanget kommer ökad uppmärksamhet att läggas på hur effektivt system är ur perspektivet "gate-to-gate". Det kommer att bli allt svårare att uppnå önskade prestationsnivåer i ett nätverk som karaktäriseras av ett stort antal flygkontrollcenter och flygplatser med kraftig överbelastning.

Kommissionen kommer därför att noga övervaka utvecklingen av lufttrafiken och hur den påverkar flygledningstjänster och flygplatskapaciteten i Europa så att nödvändiga kapacitetsvinster uppnås i rätt tid.

3. ATT EFFEKTIVISERA DET GEMENSAMMA EUROPEISKA LUFTRUMMET

3.1. Att fokusera leverantörer av flygtrafiktjänster på kundernas behov: att uppnå resultat

Prestationssystemet ligger till grund för mätning av resultaten för det gemensamma europeiska luftrummet. Baserat på ett system för fastställande av mål, planering, övervakning och rapportering i de fyra nyckelområdena säkerhet, miljö, kapacitet och kostnadseffektivitet fastställer prestationssystemet ramarna inom vilka tjänsteleverantörer är tvingade till förändringar för att tillhandahålla bättre tjänster till lägre kostnader. Kostnadsmålen innebär exempelvis att det införs ett pristak för tjänsterna, vilket gör att tjänstetillhandahållarna inte kan debitera användare för kostnader som överstiger taket, vilket gör att de måste bli effektivare.

Genomförandet av systemet under den första referensperioden 2012–2014 kommer att leda till vissa konkreta effektivitetsvinster. Tillsammans med miljö- och kapacitetsmålen kommer flygningarna att bli direktare och förseningarna minskar. Samtidigt är det också tydligt att mer kunde ha uppnåtts: de ursprungliga mål som föreslagits av kommissionen och prestationsgranskningsorganet för den första referensperioden minskades under godkännandeprocessen i kommittén för det gemensamma luftrummet i de fall medlemsstaterna lade in sitt veto mot mer ambitiösa mål. Och dessutom, se ovan, missar de slutliga prestationsplanerna sina mål med ett litet, men betydande belopp, vilket ytterligare minskar den övergripande ambitionsnivån.

Erfarenheter visar också att medlemsstater, som antingen är enda ägare eller majoritetsägare av tjänsteleverantörer, har en stark tendens att inrikta sig på sunda intäktsströmmar i flygkontrolltjänsternas användarfinansierade tjänster. De kan därför vara ovilliga att stödja en grundläggande förändring mot ett mer integrerat operativt luftrum som medför risker för strejker eller eventuella återverkningar på hårt ansatta nationella budgetar.

Mot denna bakgrund måste prestationssystemet stärkas för att öka insynen och bli lättare att tillämpa, för att göra fastställandet av mål mer tekniskt och bevisbaserat, för att öka

prestationsgranskningsorganets oberoende som främsta tekniska rådgivare, och slutligen för att förstärka kontrollen från kommissionens sida och möjliggöra sanktioner om målen inte uppfylls. Parallellt med detta bör luftrummet användare få en förstärkt roll.

I det nuvarande systemet har medlemsstaterna i kommittén för det gemensamma luftrummet sista ordet i fråga om mål, antagande av prestationsplaner och godtagandet av korrigerande åtgärder om ett mål inte har uppnåtts. I sitt lagstiftningspaket föreslår kommissionen att kontroll- och sanktionsmekanismerna förstärks. För att garantera opartiskhet bör dessutom medlemmar i prestationsgranskningsorganet hädanefter alltid utnämnas direkt av kommissionen.

3.2. Att effektivisera stödtjänster

Det första paketet för det gemensamma europeiska luftrummet från 2004 syftade till att införa marknadsmekanismer för tillhandahållande av stödtjänster för att göra dem effektivare¹⁴. I praktiken har litet blivit uträttat även om resultaten i de två fall¹⁵ där sådana åtgärder har vidtagits (Sverige och Förenade kungariket) varit positiva (en av leverantörerna av flygtrafiktjänster beräknade besparingen till cirka 50 % jämfört med internaliserat tillhandahållande av stödtjänster). Mer kan och bör alltså göras för att delegera stödtjänster till specialiserade leverantörer.

Att införa marknadsmekanismer, där det är möjligt, är helt i linje med vad som görs på annat håll i den europeiska infrastrukturindustrin, antingen genom konkurrens inom marknaden eller genom konkurrens om den marknad som är föremål för ett upphandlingsförfarande om tidsbegränsade koncessioner. Att gradvis konkurrensutsätta stödtjänster kommer inte bara att skapa nya affärsmöjligheter för ATM-industrin och andra sektorer, utan även möjliggöra ett snabbare och billigare införande av nya tekniska lösningar. Enligt den mest försiktiga uppskattningen, med aktuella erfarenheter som underlag, skulle besparingar på cirka 20 % kunna göras i fråga om stödtjänster.

Att konkurrensutsätta alla ATM-tjänster skulle inte vara lämpligt. Kommissionens undersökning visar att centrala flygkontrolltjänster är naturliga monopol, åtminstone med dagens teknik: det är till exempel inte möjligt att ha två flygledningstorn på en och samma flygplats eller två flygledare inom samma sektor som konkurrerar. I teorin skulle anbudsförfaranden för koncessioner för begränsade tidsperioder kunna komma i fråga för dessa centrala tjänster, men för det krävs stark ekonomisk reglering och tillsyn.

Stödtjänster, t.ex. meteorologi, flyginformation, kommunikations-, navigations- eller övervakningstjänster är förslag som är mer praktiskt genomförbara. Det finns många företag inom och utanför ATM-sfären som skulle kunna erbjuda sådana tjänster, som kan delas upp mellan flera leverantörer för att maximera konkurrensen, eller, som nyligen föreslagits av Eurocontrol i sin analys av begreppet ”centraliserade tjänster”, hänföras till en enda leverantör eller en grupp tjänsteleverantörer som skulle kunna stödja flera leverantörer av centrala tjänster.

Kommissionen anser att marknadsmekanismer bör införas för att göra tillhandahållandet av stödtjänster effektivare. I det här lagstiftningspaketet föreslår kommissionen att man fortsätter med uppdelning och marknadsöppning i fråga om vissa av ovannämnda stödtjänster.

¹⁴ Förordning (EG) nr 550/2004, skäl 13.

¹⁵ Den svenska tillhandahållaren av flygtrafiktjänster (LFV) och Highlands and Islands Airports (HIAL) lägger ut många av sina stödtjänster på underleverantörer.

3.3. Att stärka de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende

De nationella tillsynsmyndigheterna spelar en mycket viktig roll i genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet. Deras uppgifter har gradvis ökat sedan de bildades 2004 och de flesta utvecklar fortfarande sina organisationer och resurser för att matcha kraven. Deras primära ansvar omfattar kontroller av att leverantörer av flygtrafiktjänster uppfyller kraven, vilket innebär övervakning av säkert och effektivt tillhandahållande av tjänster, organiserande av korrekta inspektioner samt ingående och genomförande av avtal om övervakning av leverantörer av flygtrafiktjänster inom funktionella luftrumsblock. De nationella tillsynsmyndigheterna samarbetar också för att säkerställa övervakning av leverantörer av flygtrafiktjänster som tillhandahåller tjänster i en annan stat. Slutligen förbereder och övervakar myndigheterna prestationsplanerna för leverantörerna av flygtrafiktjänster. En ny uppgift som blir allt viktigare.

Ett antal svårigheter vid genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet kan härledas till problem inom tillsynsmyndigheterna i form av otillräckliga resurser, brist på expertis och brist på oberoende gentemot såväl regeringar och leverantörer av flygtrafiktjänster. Detta har påverkat både processerna för certifiering och tillsyn av leverantörer av flygtrafiktjänster, samt utarbetandet och genomförandet av prestationssystemet. Om man inte åtgärdar dessa brister, kommer genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet att utsättas för stora risker.

Problemet med bristande resurser påverkar direkt de tekniska kunskaperna och försvagar tillsynsmyndighetens oberoende gentemot leverantörerna, och bör lösas genom förstärkt samarbete mellan tillsynsmyndigheter (t.ex. för de funktionella luftrumsblocken), genom mer intensiv samordning mellan de nationella tillsynsmyndigheterna på EU-nivå som gör det möjligt för dessa att utbyta bästa praxis och delta i utbildningsprogram och genom att bygga upp en pool av experter till exempel under Easa:s överinseende. Större finansiellt oberoende gör det möjligt att ta itu med dagens personalbrist.

De nationella tillsynsmyndigheterna ska utföra sina uppgifter opartiskt och oberoende. Medan dagens lagstiftning kräver att "Detta oberoende skall uppnås genom en lämplig åtskillnad åtminstone på funktionell nivå"¹⁶ mellan de nationella tillsynsmyndigheterna och leverantörerna av flygtrafiktjänster, har de flesta stater valt en strukturell uppdelning. Inte ens detta har emellertid alltid gett resultat, särskilt inte när resurser och expertis fortfarande är otillräckliga, vilket leder till större inflytande från leverantörerna av flygtrafiktjänster. Kommissionen föreslår därför en uppsättning bindande kriterier för att garantera att de nationella tillsynsmyndigheterna fungerar autonomt och effektivt.

I detta sammanhang anser kommissionen att regelverket som rör nationella tillsynsmyndigheters effektivitet och oberoende bör förstärkas som en prioriterad åtgärd. Kommissionen kommer därför att föreslå särskilt bindande kriterier för nationella tillsynsmyndigheters oberoende och kapacitet.

4. ATT FÅ BORT FRAGMENTERINGEN AV DET EUROPEISKA SYSTEMET FÖR FLYGLEDNINGSTJÄNSTER

4.1. Att möjliggöra industriella partnerskap

Funktionella luftrumsblock syftar till att bekämpa fragmenteringen av luftrummet genom att inrätta samarbete mellan leverantörer av flygtrafiktjänster, optimera organisation och användning av luftrummet genom utpekande av optimala kontrollsektorer och rutter inom

¹⁶ Artikel 4.2 i förordning (EG) nr 549/2004.

större områden och därmed skapa övergripande synergieffekter genom stordriftsfördelar. Under 2009 fastställdes en bindande tidsfrist till december 2012 för medlemsstaterna då de skulle ha inrättat funktionella luftrumsblock, inklusive en uppsättning detaljerade och bindande kriterier som rör förbättrat tillhandahållande av tjänster.

Även om mycket arbete har gjorts av medlemsstaterna och deras leverantörer av flygtrafiktjänster för att inrätta funktionella luftrumsblock, är framstegen en besvikelse. Nio funktionella luftrumsblock har aviserats, men i själva verket är inget av dem fullt driftsdugligt, och de flesta av dem verkar avsedda att uppfylla de formella kraven, snarare än att utveckla synergier och stordriftsfördelar.

Ofta har den reala, till skillnad från den rent institutionella, utvecklingen av funktionella luftrumsblock stoppats beroende på oro att intäkterna från avgifter för flygtrafiktjänster skulle minska, i vissa fall med över 30 %, om denna utveckling av funktionella luftrumsblock skulle ske och tjänster skulle rationaliseras bort på grund av exempelvis kortare rutter. Flera länder har fått ta itu med kraftiga protester från personal som försvarar dagens personalnivåer.

Dessutom har det förts fram problem med den nationella suveräniteten för att skydda dagens monopol, under förespeglning att skydda militär infrastruktur, militära mål och operationer i det europeiska luftrummet. Reella militära behov skyddas visserligen inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet, men det kan vara svårt att dra gränsen mellan sådana motiverade behov och orättfärdigt skydd av nationella intressen. Slutligen har hanteringen av långsiktiga amorterings- och investeringsplaner för teknisk infrastruktur visat sig allt för känsligt för stater att sköta, trots dagens lagkrav på att uppnå optimal användning av resurserna i de funktionella luftrumsblocken.

Kommissionen kommer att fortsätta driva överträdelseförfaranden mot medlemsstaterna när det gäller de funktionella luftrumsblocken, i synnerhet där man under de kommande månaderna inte kan visa att man gjort framsteg i fråga om reformen, och är fortsatt inriktad på antagandet av organisatoriska modeller för funktionella luftrumsblock som lämpar sig för ett mer integrerat operativt luftrum. I fråga om funktionella luftrumsblock kan det behövas mer flexibilitet genom att göra det juridiskt tydligare att de kan bedriva rörligare samarbetsarrangemang mellan leverantörer av flygtrafiktjänster i syfte att utnyttja synergier och samarbeta med olika partner för olika projekt för förbättrade resultat. Dessa arrangemang skulle kunna omfatta gemensam upphandling, utbildning, stödtjänster eller delegering av tjänster. Kommissionen föreslår att bestämmelserna ändras så att funktionella luftrumsblock kan fortsätta sådana projekt. Exakt hur resultatförbättringen ska ske bör överlämnas åt deltagare från industrin, så länge som förbättringar uppnås.

Kommissionen föreslår i detta lagstiftningspaket att man vidareutvecklar konceptet det funktionella luftrumsblocket så att det blir ett mer prestationsbaserat och flexibelt verktyg för leverantörer av flygtrafiktjänster, på grundval av industriella partnerskap, så att man ska kunna uppnå de mål som fastställts av prestationssystemet för det gemensamma luftrummet.

Större tonvikt kommer att läggas på den centrala nätverksförvaltaren vad gäller övergripande luftrumsplanering (se avsnitt 4.2.)

4.2. En stärkt roll för nätverksförvaltaren

Nätverksförvaltaren för EU:s nätverk för flygledningstjänst som har varit i drift sedan 2011 är en viktig aktör i genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet. Ett växande antal funktioner och tjänster i det europeiska flygledningstjänstsystemet skulle kunna centraliseras. Eurocontrol har utsetts av kommissionen som nätförvaltare, och har visat goda

resultat¹⁷. I sin funktion som nätförvaltare har Eurocontrol som ett viktigt ansvarsområde att motverka flaskhalsar i luftrummet och systemöverbastningar på daglig basis samt underlätta direkt ruttläggning av luftfartyg. Dessa funktioner är därför ett direktstöd för leverantörer av flygtrafiktjänster när det gäller att uppnå prestationsmål för kapacitet och flygningarnas effektivitet. Alla berörda parter har erkänt att nätverksförvaltaren spelar en viktig roll.

Att främja nätverksdimensionen i fråga om strategi och operativ verksamhet kräver mycket nära samarbete mellan alla operativa berörda parter. Men trots att den ursprungliga avsikten var att skapa starka industriledda styrelseformer med tydliga verkställande befogenheter, tenderar nätverksförvaltaren i praktiken att besluta med enhällighet, vilket ofta resulterar i svaga kompromisser. Begreppet industriellt partnerskap för förbättrat tillhandahållande av tjänster bör ses som ett mål som också överensstämmer med den ytterligare reformen av Eurocontrol (se avsnitt 5.2). På så vis skulle leverantörer av flygtrafiktjänster och luftrumets användare delta i nätverksförvaltaren som ett slags samriskföretag. Den modellen säkerställer separering från reglerande organ eftersom nätverksförvaltaren övergår från rollen som mellanstatlig organisation till en normal tillhandahållare av lufttrafiktjänster. Dessutom gynnas investeringar i nätverksförvaltaren som är förenliga med de affärsplaner som operativa berörda parter har utarbetat, eftersom parter från industrin kommer att uppfatta organisationen som del av sin egen verksamhet och följaktligen bli villigare att öka investeringarna i dess drift.

Den aktuella nätverksförvaltarens verksamhet omfattar dessutom endast en undergrupp av funktioner och tjänster som behövs för optimeringen av nätverkets resultat. Man måste därför gradvis utöka nätverksförvaltarens inledande operativa räckvidd.

Kommissionen föreslår därför i detta lagstiftningspaket att man stärker den roll som spelas av nätverksförvaltaren på grundval av förenklade styrformer som ger industrin en mer framträdande roll (både leverantörerna av flygtrafiktjänster, luftrumets användare och flygplatser). På så vis kan man se till att en utökad operativ räckvidd omfattar nya funktioner (inklusive aspekter på utformning av luftrummet) och tjänster kopplade till nätverksdrift som ska utföras centralt av nätverksförvaltaren.

5. ATT SKAPA ETT MER KONSEKVENT INSTITUTIONELLT RAMVERK

5.1. Rollen för Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa) i fråga om flygledningstjänster

Easa har varit avgörande för EU:s luftfartspolitik sedan 2002, med sitt mål att både uppnå en hög och enhetlig säkerhetsnivå och att gynna EU:s traditionella mål rättvisa förhållanden, fri rörlighet, miljöskydd, undvikande av överlappningar i regelverket, främjande av Icao:s bestämmelser, etc. Under 2009¹⁸ utvidgades Easa:s ansvarsområde till att även omfatta säkerhetsaspekter som rör flygledningstjänst och flygplatser. Utvidgningen under 2009 till att även omfatta flygledningstjänster har skapat dubbelarbete i och med att vissa uppgifter omfattas av både lagstiftningen om det gemensamma europeiska luftrummet och Easa:s grundförordning. Detta var avsiktligt för att undvika eventuella luckor i regelverket under övergångsfasen. Men lagstiftningen uppmanar kommissionen att föreslå ändringar för att

¹⁷ Funktionen som nätverksförvaltare inrättades med stöd av kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 677/2011, och Eurocontrol utsågs till nätverksförvaltare genom ett kommissionsbeslut i juli 2011.

¹⁸ Förordning (EG) nr 1108/2009 av den 21 oktober 2009, EUT L 309, 14.11.2009, s. 51.

undanröja överlappningen när motsvarande genomförandebestämmelser för Easa har fastställts¹⁹.

På områden som licensiering av flygbesättningar och luftvärdighet säkerställer Easa utarbetandet av samtliga tekniska regler, men flygledningstjänster var annorlunda eftersom det gjordes skillnad mellan säkerhetsregler och regler som inte rör säkerhet, med tanke på den starka roll som Eurocontrol spelar i frågor som inte rör säkerhet. Problemet är att alla tekniska regler för flygtrafiktjänster innehåller både säkerhetsfaktorer och aspekter som rör kapacitet, kostnader och effektivitet, vilket gör genomförandet svårt, särskilt eftersom allt fler regler för flygtrafiktjänster även påverkar den luftburna sidan och därmed luftvärdighet, flygfart, utbildning etc. I takt med att Sesar-projektet snart är klart att sjösättas, riskerar problemen med att anpassa olika tekniska regler att förvärras eftersom all teknik och alla koncept som berörs måste underlättas eller godkännas av regleringssystemet. Vi måste övergå till en enda lagstiftningsstrategi, regelstruktur och samrådsprocess inom ramen för Easa, också för att se till att alla berörda parter, exempelvis lufrummets användare, flygplatser, tjänstetillhandahållare och militären, involveras på rätt sätt.

Kommissionen föreslår i detta lagstiftningspaket att man åtgärdar överlappningen mellan det gemensamma europeiska lufrummet och Easa-förordningar och fördelar arbetet mellan olika institutioner i enlighet med detta. Kommissionen bör därför inrikta sig på de viktigaste frågorna om ekonomisk reglering, medan Easa säkerställer samordnat utarbetande av och tillsyn över alla tekniska bestämmelser med hjälp av expertis från Eurocontrol, medlemsstaterna och berörda parter inom näringslivet. I förslaget uppdateras även Easa-förordningen så att den ska innehålla de senaste hänvisningarna till kommittéförfarande i enlighet med Lissabon-fördraget, och styrningen av Easa i enlighet med Europaparlamentets, rådets och kommissionens gemensamma inställning till EU:s decentraliserade byråer från juli 2012. Den sistnämnda överenskommelsen omfattar även standardiseringen av namnen på EU-organ, vilket innebär att Easa ska ändras till "Europeiska unionens byrå för luftfart" (EAA).

5.2. Att inrikta Eurocontrol på förvaltning och drift av det europeiska nätet för flygledningstjänster

Eurocontrol är en viktig aktör i genomförandet av det gemensamma europeiska lufrummet. Eurocontrol inrättades ursprungligen för att erbjuda ett gemensamt system för flygkontrolltjänster i sex europeiska länder²⁰, men har därefter åtagit sig uppgifter kopplade till flygledningstjänster och har utvecklats till ett viktigt centrum för expertis på det området. Efter det att EU:s behörighet utvidgats till att även omfatta frågor om flygledningstjänster, har Eurocontrol inlett en omorganisation för att anpassa sig till strategierna för det gemensamma europeiska lufrummet: för det första att respektera principen om åtskillnad mellan reglering och tillhandahållande av tjänster, och för det andra att undvika överlappning med tanke på den ökade roll som kommissionen och Easa har i fråga om beslutsfattande, regelverk, certifiering och tillsyn. Under 2003 blev EU provisorisk medlem av denna organisation. Den pågående reformeringen av Eurocontrol underlättades av att EU utsågs till prestationsgranskningsorgan under 2010 och nätverksförvaltare 2011 och, från och med 2007, dess deltagande i det gemensamma företaget Sesar som en grundande medlem.

I ett försök att bättre samordna sina aktiviteter undertecknade dessutom EU och Eurocontrol en överenskommelse på hög nivå under 2012 som erkänner Eurocontrols bidrag till att upprätta ett effektivt europeiskt system för flygledningstjänster genom att hjälpa EU i sin

¹⁹ Hänvisa till artikel 65a i förordning (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008 (EUT L 79, 19.3.2008, s. 1) i dess ändrade lydelse.

²⁰ Belgien, Frankrike, Tyskland, Luxemburg, Nederländerna och Förenade kungariket.

funktion som enda tillsynsmyndighet på EU-nivå. Eurocontrol kommer att fortsätta att stödja kommissionen och Easa vid utarbetandet av regler och förordningar.

Betydande åtgärder har redan vidtagits och den sista delen av reformeringen av Eurocontrol har påbörjats under 2013. Den förblir en mellanstatlig organisation och dess författning och beslutsfattande organ (till exempel det provisoriska rådet) återspeglar ännu inte resultatet av de senaste reformförändringarna. Kommissionen stöder den pågående omstruktureringen av Eurocontrol som kommer att inriktas på förvaltningen och driften av det europeiska nätet för flygledningstjänster. Den rollens särskilda betydelse har redan erkänts av EU genom ett mandat till Eurocontrol att leverera nätverksförvaltningsfunktioner. Mandatet inrättades enligt lagstiftningen om det gemensamma europeiska luftrummet. Dessa funktioner skulle kunna förbättras ytterligare – och nätet göras effektivare – om nätverksförvaltaren skulle åläggas ytterligare nätverksfunktioner, eller om centraliserade tjänster som ska läggas ut på entreprenad till industrin kan utnyttjas av leverantörer av luftfartstjänster. Denna utveckling bör främjas i full överensstämmelse med de rättsliga ramarna för det gemensamma europeiska luftrummet och genomförandet av Sesar-programmet. Detta kommer dock inte att ske med mindre än att styrningen av denna organisation ändras i riktning mot en mer industriledd miljö (se avsnitt 4.2).

De provisoriska styrande organen i Eurocontrol inledde i maj 2013 diskussionen om reformen av organisationen. Kommissionen har för avsikt att bidra till denna debatt genom att samordna medlemsstaternas ståndpunkter för att säkerställa en snar revidering av Eurocontrol-konventionen med början 2014 och fokusera Eurocontrol på de operativa uppgifter där det har störst kompetens.

6. SLUTSATSER

Att uppnå det gemensamma europeiska luftrummet är fortfarande en nyckelprioritering för den europeiska luftfartspolitikerna med en ännu outnyttjad potential att åstadkomma stora besparingar för luftfartssektorn och den europeiska ekonomin som helhet. På grundval av analysen i detta meddelande och den tillhörande konsekvensanalysen föreslår kommissionen ett lagstiftningspaket (SES2+) för att befästa och om möjligt påskynda reformprocessen av flygledningstjänster i Europa. Detta ska ske genom ytterligare åtgärder mot den bristande effektiviteten i tillhandahållandet av flygtrafiktjänster och genom att arbetet för att uppnå minskad fragmentering av det europeiska systemet för flygledningstjänster fortsätter. Lagstiftningsförslagen är ingen revolution, men väl evolution, och bygger på tidigare reformer utan att ersätta dem. De bör dock i betydande utsträckning bidra till att omvandla det europeiska systemet för flygledningstjänster till ett effektivare integrerat operativt luftrum under de kommande åren, på grundval av de resultat som uppnåtts sedan 2004.