EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 11.6.2013
SWD(2013) 207 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Lagstiftningsförslag

om uppdatering av reglerna om det gemensamma europeiska luftrummet — SES2+

{COM(2013) 410 final}
{SWD(2013) 206 final}

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Lagstiftningsförslag

om uppdatering av reglerna om det gemensamma europeiska luftrummet — SES2+

1. PROBLEMFORMULERING

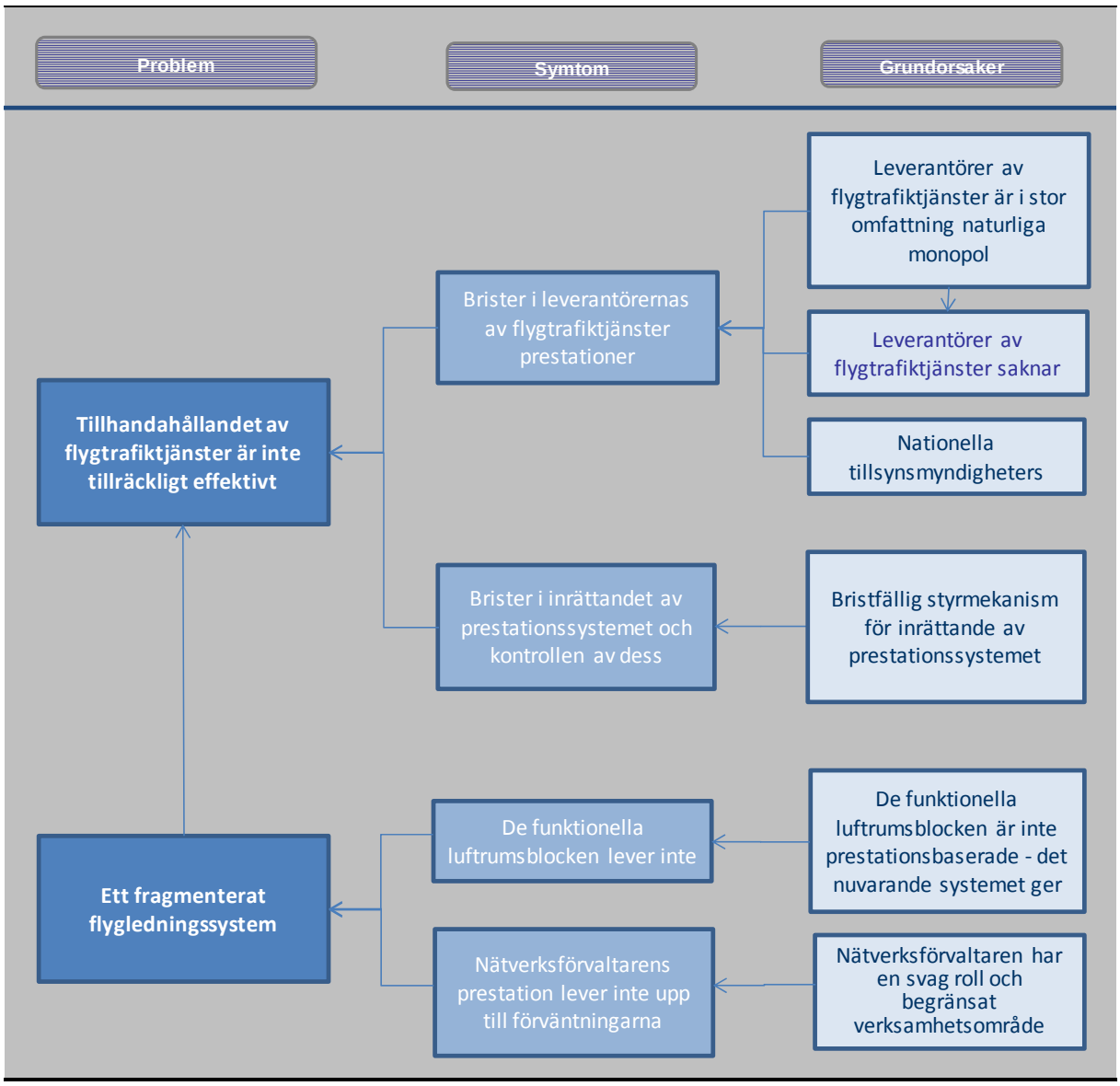
Det gemensamma europeiska luftrummet syftar till att förbättra den övergripande effektiviteten i det sätt på vilket det europeiska luftrummet organiseras och förvaltas. De erfarenheter som vunnits med SES I sedan 2004 och med SES II sedan 2009 visar att principerna för och inriktningen av det gemensamma europeiska luftrummet äger giltighet och att det är berättigat att fortsätta att genomföra det gemensamma europeiska luftrummet. Genomförandet har dock försenats. SES2+ borde förbättra genomförandet av SES II genom att paketet inriktas på vissa institutionella frågor och på ytterligare förbättringar av flygtrafiktjänsternas prestationer.

Det första problemområde som tas upp i konsekvensbedömningen avseende SES2+ är att **tillhandahållandet av flygtrafiktjänster inte är tillräckligt effektivt**. Detta tillhandahållande är fortsatt relativt ineffektivt sett till kostnads- och flygningseffektivitet och när det gäller erbjuden kapacitet. Detta är tydligt om man jämför med situationen i USA, där ett luftrum av liknande storlek betjänas. I USA kontrolleras luftrummet av en enda tjänsteleverantör, jämfört med 38 en-route-tjänsteleverantörer i Europa. Leverantören av flygtrafiktjänster i USA kontrollerar nästan 70 % fler flygningar med en personalstyrka som är 38 % mindre. Huvudanledningarna till denna produktivitetsskillnad är bristerna i Europa när det gäller att inrätta och kontrollera efterlevnaden av prestationssystemet, icke-ändamålsenliga tillsynsmyndigheter och den oproportionellt stora stödpersonal som arbetar för tjänsteleverantörerna.

Det andra huvudproblem som tas upp är det **fragmenterade systemet för flygledningstjänsten**. Systemet för flygledningstjänsten i EU består av 27 nationella myndigheter som övervakar mer än 100 leverantörer av flygtrafiktjänster, med de väntade skillnaderna i fråga om system, regler och operativa förfaranden. Höga extrakostnader vållas av att Europa har ett stort antal tjänsteleverantörer, som upphandlar sina egna system, mestadels utbildar sin egen personal, inrättar egna operativa förfaranden och som till följd av territoriella begränsningar enbart tillhandahåller tjänster i ett litet luftrum. För att övervinna denna fragmentering har man inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet infört idén om gränsöverskridande funktionella luftrumsblock och en centraliserad nätverksförvaltare, som ska sköta vissa tjänster på nätverksnivå. De funktionella luftrumsblocken är emellertid ännu inte prestationsbaserade och nätverksförvaltaren har fortfarande en för svag funktion.

SES2+ kommer att ha betydelse för flertalet leverantörer av flygtrafiktjänster, medlemsstaternas myndigheter, luftrummets användare, kommissionen och Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa).

Problem, symtom och grundorsaker



2. SUBSIDIARITET

I artiklarna 58, 90 och 100 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt utvidgas målen med den inre marknaden till att omfatta lufttransport inom ramen för en gemensam transportpolitik på EU-nivå.

Insatser från varje medlemsstat separat säkerställer inte att flygledningstjänsten på EU-nivå får optimal kapacitet och säkerhet samtidigt som man vill sänka kostnaderna. När medlemsstaterna godkände SES I- och SES II-paketen bekräftade de att fragmenteringen av det europeiska luftrummet, styrt av nationella regler och geografiska gränser, är det centrala problemet.

3. MÅL

Generellt mål:

Förbättra det europeiska luftfartssystemets konkurrenskraft gentemot andra jämförbara regioner och särskilt vidareutveckla det gemensamma europeiska luftrummet

Specifika mål:

Specifikt mål 1:	Effektivisera flygtrafikledningstjänsten
Specifikt mål 2:	Förbättra utnyttjandet av flygledningstjänstens kapacitet

Operativa mål:

Operativt mål 1:	Se till att tillhandahållandet av flygtrafiktjänster är öppet för insyn och baserat på marknadsprinciper och kundvärde
Operativt mål 2:	Stärka de nationella tillsynsmyndigheternas roll
Operativt mål 3:	Stärka processen för att upprätta mål och se till att prestationssystemet efterlevs (inbegripet förstärkning av organet för prestationsgranskning/enheten för prestationsgranskning)
Operativt mål 4:	Strategisk ny inriktning av de funktionella luftrumsblocken
Operativt mål 5:	Förstärka nätverksförvaltarens styre och verksamhetsområde

4. HANDLINGSALTERNATIV

På grundval av en analys och samråd med olika intressenter har en bred samling åtgärder identifierats inom sex politikområden, varav alla utgör ett svar på de symtom som beskrivs ovan.

Grundorsak till problem	Politikområde	Övervägda handlingsalternativ
Problemområde 1: **Tillhandahållandet av flygtrafiktjänster är inte tillräckligt effektivt**		
Leverantörer av flygtrafiktjänster är i stor omfattning naturliga monopol	1: Stödfunktioner	**1.1** — Att göra ingenting
		1.2 — Funktionell åtskillnad av stödfunktioner
		1.3 — Strukturell åtskillnad av stödfunktioner
Leverantörer av flygtrafiktjänster saknar kundfokus i verksamheten	2: Inriktning av flygtrafiktjänsterna på kundens behov	**2.1** — Att göra ingenting
		2.2 — Förbättrat samråd och att låta luftrummets användare godkänna vissa investeringsplaner
		2.3 – Alternativ 2.2 samt ge grupper av luftrumsanvändare en roll i styrningen av leverantörer av flygtrafiktjänster
De nationella tillsynsmyndigheternas funktion är icke-ändamålsenlig	3: De nationella tillsynsmyndigheternas funktion är icke-ändamålsenlig	**3.1** — Att göra ingenting
		3.2 — Införa ömsesidigt samarbete, samordning på EU-nivå och gemensamt utnyttjande av experter
		3.3 – Alternativ 3.2 samt institutionell åtskillnad mellan nationella tillsynsmyndigheter och leverantörer av flygtrafiktjänster
Ineffektiv styrmekanism för inrättande av prestationssystemet	4: Styrmekanism för prestationssystemet	**4.1** — Att göra ingenting
		4.2 — Minska medlemsstaternas medverkan i fastställandet av mål. Låt organet för prestationsgranskning verka under kommissionens övervakning
		4.3 — Låt medlemsstaterna direkt nominera ledamöter i organet för prestationsgranskning, men låt organet självt fastställa sina mål utan något kommittéförfarande
Problemområde 2: **Ett fragmenterat system för flygledningstjänsten**		
De funktionella luftrumsblocken är inte prestationsbaserade och den nuvarande strukturen har otillräckligt mervärde	5: Omorientering av de funktionella luftrumsblocken	**5.1** — Att göra ingenting
		5.2 — Ge de funktionella luftrumsblocken mer normativa mål och kriterier, vars uppfyllande är enklare att kontrollera

Grundorsak till problem	Politikområde	Övervägda handlingsalternativ
		5.3 — Inrätta en mer flexibel och prestationsbaserad modell för funktionella luftrumsblock
		5.4 — Angrip problemet uppifrån och ned, och skapa en ny enhet av organet för prestationsgranskning och nätverksförvaltaren som ska utforma tillhandahållandet av tjänster
Nätverksförvaltaren har en svag roll och begränsat verksamhetsområde	6: Nätverksförvaltarens roll	**6.1** — Att göra ingenting
		6.2 — Låt industrin sköta den operativa styrningen och förenkla EU:s och staternas styrning i strategiska frågor
		6.3 — Låt industrin skapa ett gemensamt företag som ska sköta nätverksförvaltningen
		6.4 — Som alternativ 6.2 eller 6.3, men med en roll för Eurocontrol uppbyggd runt nätverksförvaltaren och en mer heltäckande centraliserad tjänsteleverantör, inbegripet utformning av luftrummet i vid mening

Handlingsalternativ 1: Stödfunktioner[1]. Det första alternativet är att göra ingenting (1.1). Stödfunktioner kan också vara funktionellt (alternativ 1.2) eller strukturellt (alternativ 1.3) åtskilda. Vid funktionell åtskillnad behöver leverantörerna av flygtrafiktjänster internt organisera tillhandahållandet av stödfunktioner så att dessa tydligt kan särskiljas som en separat affärsenhet. Om strukturell åtskillnad väljs behöver de tillgångar och den personal som behövs för stödfunktionerna överföras till en separat organisation som är oberoende av den grundläggande flygkontrolltjänsten.

Handlingsalternativ 2: Inriktning av flygtrafiktjänsterna på kundens behov. Det första alternativet är att göra ingenting (2.1). Det andra alternativet (2.2) innebär ett förbättrat samråd med luftrumsanvändarna och att grupper av luftrumsanvändare ska ”godkänna” leverantörernas av flygtrafiktjänster investeringsplaner. Alternativ 2.3 bygger på alternativ 2.2 och lägger till att var och en av de tre grupperna av luftrumsanvändare (flygbolag, militär luftfart och allmän- och affärsflyg) får en obligatorisk plats i ledningsorganet/övervakningsorganet.

Handlingsalternativ 3: De nationella tillsynsmyndigheternas funktion är icke-ändamålsenlig. Det första alternativet är att göra ingenting (3.1). Alternativ 3.2 inriktas på att skapa ett närmare samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna och uppmuntra utbyte av bästa praxis och gemensamt utnyttjande av nationella experter inom ramen för Easa. Alternativ 3.3 bygger på alternativ 3.2 men kräver en fullständig institutionell åtskillnad mellan de nationella tillsynsmyndigheterna och de leverantörer av flygtrafiktjänster som de övervakar, i stället för den nuvarande funktionella åtskillnaden.

Handlingsalternativ 4: Styrmekanism för prestationssystemet. Om alternativet att göra ingenting (4.1) väljs skulle det bli omöjligt att uppnå de ursprungliga målen med det gemensamma europeiska luftrummet fram till 2020. Med alternativ 4.2 skulle processen att fastställa mål påskyndas och medlemsstaternas möjligheter till inflytande minska. Med alternativ 4.3 skulle det nuvarande systemet ställas på ända genom att medlemsstaterna (i stället för kommissionen) får möjlighet att nominera ledamöter i organet för prestationsgranskning, samtidigt som kriterierna för strikt oberoende efterlevs. Organet för prestationsgranskning skulle då självt fastställa sina mål och kommittéförfarandet undanröjas helt, så att processen påskyndas och effektiviseras.

[1] Tjänster som flygbriefing, kommunikation, navigering, övervakning eller meteorologi, som stöder den grundläggande flygtrafikledningen.

Handlingsalternativ 5: Omorientering av de funktionella luftrumsblocken. Med alternativet att göra ingenting (5.1) skulle den långsamma processen fortsätta och de funktionella luftrumsblockens inriktning på prestationer inte öka. Med alternativ 5.2 skulle de nuvarande kriterierna för funktionella luftrumsblock ersättas med normativa mål. Genom alternativ 5.3 skulle de funktionella luftrumsblocken bli mer flexibla verktyg för att förbättra prestationerna. Utformningen av luftrummet skulle i ökande utsträckning överföras till nätverksförvaltaren (nivån ovanför funktionella luftrumsblock). Med alternativ 5.4 skulle man inrätta en central planeringsenhet som omformar EU:s luftrum med utgångspunkt i 4–6 större koncessionsblock.

Handlingsalternativ 6: Nätverksförvaltarens roll. Med alternativet att göra ingenting (6.1) skulle nätverksförvaltarens verksamhet fortsätta på grundval av nuvarande rättsliga tillämpningsområde och nuvarande funktioner. Med alternativ 6.2 skulle ett styrningssystem på två nivåer inrättas. Medlemsstaterna skulle behålla sin vetorätt i frågor som rör den nationella suveräniteten, medan industrin skulle sköta den operativa styrningen. Genom alternativ 6.3 skulle nätverksförvaltaren bli ett gemensamt företag skött av industrin. Alternativ 6.4 skulle liksom alternativen 6.2 och 6.3 kräva en reform av styrningssystemet så att industrins roll stärks. Ett viktigt ytterligare inslag med alternativ 6.4 är begreppet centraliserade tjänster, där vissa nya flygledningstjänster som baseras på Sesar-relaterade data skulle centraliseras.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

Med tanke på den starka inriktningen på kostnadseffektivitet är huvudkonsekvenserna av detta initiativ ekonomiska och sociala, medan miljökonsekvenserna mestadels är av indirekt slag.

5.1. Integrerad struktur och stödfunktioner

Alternativ 1.2 (*funktionell åtskillnad*) medför begränsade fördelar, främst när det gäller öppenhet i fråga om kostnader för stödfunktioner. Alternativ 1.3 (*strukturell åtskillnad*) uppmuntrar sannolikt i högre utsträckning konkurrens i fråga om tillhandahållandet av flygtrafiktjänster och minskar troligen kostnaderna för lufttrafikföretag. Effektivitetsvinster kan dock medföra mer krävande arbetsvillkor och minskad sysselsättning hos leverantörer av flygtrafiktjänster. Alternativ 1.3 är således det bästa sett till prestationer, medan alternativ 1.2 medför smärre prestationsförbättringar med färre uppsägningar och nackdelar för anställda hos leverantörer av flygtrafiktjänster.

5.2. Inriktning av flygtrafiktjänsterna på kundens behov

Både alternativ 2.2 (*förbättrat samråd och godkännande*) och 2.3 (*plats i styrelsen*) skulle ha en positiv inverkan på den övergripande effektiviteten och kapaciteten, men även viss negativ inverkan på anställningsvillkoren hos leverantörerna av flygtrafiktjänster. Medan fördelarna med alternativ 2.3 är marginellt större än fördelarna med alternativ 2.2 innebär alternativ 2.3 större risker och blir svårare att genomföra politiskt. Alternativ 2.2 verkar följaktligen uppnå den bästa balansen mellan kort- och långfristiga kostnader och fördelar.

5.3. De nationella tillsynsmyndigheternas funktion är icke-ändamålsenlig

Alternativ 3.3, som lägger till institutionell åtskillnad till alternativ 3.2 (*ömsesidigt samarbete och gemensamt utnyttjande av experter*), ger fler fördelar, men de politiska riskerna är höga. Även om riskerna med alternativ 3.2 är lägre, är dess fördelar också betydligt mindre. Följaktligen föredras alternativ 3.3.

5.4. Styrmekanism för prestationssystemet

Alternativen 4.2 och 4.3 har liknande breda resultat men uppvisar stora skillnader i fråga om tillhörande (politiska) risker. När det gäller alternativ 4.2 (*minskad medverkan av medlemsstaterna*) är risken kopplad till sannolikheten för att medlemsstaterna uppnår en överenskommelse om förslaget. Alternativ 4.3 (*att medlemsstaterna direkt nominerar ledamöterna i organet för prestationsgranskning, utan kommitteförfarande*) innebär en betydande risk för att EU förlorar kontrollen över prestationssystemet. Ett val baserat på en riskbedömning innebär således att alternativ 4.2 är att föredra.

5.5. Omorientering av de funktionella luftrumsblocken

Alternativ 5.4 (*ett angripande av problemet med funktionella luftrumsblock uppifrån och ned*) har med stor marginal de största potentiella effektivitets- och kapacitetsfördelarna, men är också politiskt mycket svårt att genomföra och uppvisar några betydande risker avseende det tekniska genomförandet. Alternativ 5.3 (*flexibla funktionella luftrumsblock*) ger i stort sett samma fördelar som alternativ 5.2 (*normativa mål*), men stämmer bättre överens med de bakomliggande principerna för prestationssystemet. Det har också ytterligare potentiella vinster om det kombineras på ett klokt sätt med andra alternativ. Det alternativet skulle således kunna rekommenderas, på villkor att en tidsfrist fastställs för revidering av systemet med funktionella luftrumsblock.

5.6. Nätverksförvaltarens roll

Alternativ 6.4 (*Eurocontrol som en utvidgad nätverksförvaltare*) ger de största effektivitets- och kapacitetsfördelarna. Den enda frågan är huruvida det bör kombineras med styrningsmodellen i alternativ 6.2 (*operativ styrning av industrin*) eller alternativ 6.3 (*gemensamt företag skött av industrin*). Alternativ 6.3 framstår som det bättre alternativet, eftersom organisationen mer aktivt skulle kunna söka uppnå effektivitetsvinster om den helt sköts av industrin än om de medlemsstater som styr organisationen fortsätter att försvara sitt nationella status quo. Eftersom den nätverksförvaltare som tillhandahåller centraliserade tjänster skulle vara som alla andra leverantörer av flygtrafiktjänster, är det logiskt att föredra en industristyrd organisation och välja en kombination av alternativen 6.4 och 6.3 som det bästa alternativet.

6. JÄMFÖRELSE MELLAN ALTERNATIVEN

Sammanlagt har 20 handlingsalternativ inom 6 olika politikområden bedömts. Alternativen har kombinerats ytterligare så att 3 handlingsscenarier växer fram:

Handlingsscenario 1: Grundscenario	Handlingsscenario 2: Riskoptimerat	Handlingsscenario 3: Prestationsoptimerat
Att göra ingenting	Alternativ 1.2 Funktionell åtskillnad av stödfunktioner	Alternativ 1.3 Strukturell åtskillnad av stödfunktioner
	Alternativ 2.2 Förbättrat samråd och godkännande	Alternativ 2.2 Förbättrat samråd och godkännande
	Alternativ 3.2 Ömsesidigt samarbete och gemensamt utnyttjande av experter	Alternativ 3.3 3.2 + institutionell åtskillnad mellan nationella tillsynsmyndigheter och leverantörer av flygtrafiktjänster
	Alternativ 4.2 Minskad medverkan av medlemsstaterna	Alternativ 4.2 Minskad medverkan av medlemsstaterna

	Alternativ 5.2 Normativa mål för funktionella luftrumsblock	Alternativ 5.3 Flexibla funktionella luftrumsblock
	Alternativ 6.3 Gemensamt företag skött av industrin	Alternativen 6.4 + 6.3 Gemensamt företag skött av industrin + Eurocontrol som utvidgad nätverksförvaltare

Alternativen 2.3, 4.3 och 5.4 har mönstrats ut som politiskt för riskabla och med begränsade eller ovissa fördelar. Alternativ 6.2 har övergetts eftersom det bara har marginella fördelar jämfört med grundscenariot.

Handlingsscenario 2 söker uppnå måttliga förbättringar med minimala politiska risker, genom att utelämna de politiskt mest omtvistade alternativen, som strukturell åtskillnad av stödfunktioner (alternativ 1.3) och institutionell åtskillnad mellan nationella tillsynsmyndigheter och leverantörer av flygtrafiktjänster (alternativ 3.3). Detta utesluter dock alternativ 5.3 (inrättande av mer flexibla funktionella luftrumsblock), eftersom detta bara är meningsfullt om tillhandahållandet av flygtrafiktjänster frikopplas.

Handlingsscenario 3 riskerar i högre grad att stöta på motstånd, men kan väsentligt förbättra prestationerna genom att innehålla mer ambitiösa handlingsalternativ och skapa synergieffekter mellan alternativen.

Jämförelse mellan handlingsscenarier

	Handlingsscenario 1: Grundscenario	**Handlingsscenario 2: Riskoptimerat**	**Handlingsscenario 3: Prestationsoptimerat***
Sammanfattning av konsekvenserna			
Ekonomiska konsekvenser:			
Kostnadseffektivitet	0	> 250 miljoner euro per år	> 780 miljoner euro per år
Flygningseffektivitet	0	> 1,6 miljarder euro per år	> 2 miljarder euro per år
Kapacitet/förseningar	0	> 120 miljoner euro per år	> 150 miljoner euro per år
Administrationskostnader	0	7,9–9,7 miljoner euro per år	13,8–16,8 miljoner euro per år
Makroekonomiska konsekvenser			
Årlig BNP 2020/2030	0	~ 600 miljoner euro/700 miljoner euro	~ 750 miljoner euro/900 miljoner euro
Sysselsättning 2030	0	~+10 000	~+13 000
Hos flygbolag 2020/2030	0	+	~+500/+3 000
Sociala konsekvenser:			
Sysselsättning och arbetsvillkor för arbetstagare hos			
nationella tillsynsmyndigheter	0	+	~+80 arbetstillfällen
leverantörer av flygtrafiktjänster	0	~-3 400	~-9 400
Säkerhet	0	+	++
Miljökonsekvenser			
Buller	0	0	0
Utsläpp	0	++	++

	Handlingsscenario 1: Grundscenario	Handlingsscenario 2: Riskoptimerat	Handlingsscenario 3: Prestationsoptimerat*
Ändamålsenlighet, effektivitet och överensstämmelse			
Ändamålsenlighet:			
Specifika mål:			
Specifikt mål 1: Effektivisera flygtrafikledningstjänsten	0	++	+++
Specifikt mål 2: Förbättra utnyttjandet av flygledningstjänstens kapacitet	0	+	+
Effektivitet, exklusive makroekonomiska konsekvenser	0	Nettofördelar ~ 1 960 miljoner euro per år	Nettofördelar ~ 2 915 miljoner euro per år
Överensstämmelse	0	+	++

När det gäller **ändamålsenligheten** blir skillnaden mellan de två scenarierna mindre genom att de båda väljer prestationssystemet i alternativ 2.2. När det dock gäller **effektiviteten** tredubblar de låga ytterligare administrationskostnaderna i handlingsscenario 3 vinsterna i fråga om kostnadseffektivitet och innebär direkta förbättringar på ca 1 miljard euro mer jämfört med handlingsscenario 2. Båda scenarierna skulle dessutom skapa tillväxt inom luftfartssektorn, vilket borde innebära 10 000 fler jobb om handlingsscenario 2 väljs och ca 13 000 fler jobb om handlingsscenario 3 väljs. När det gäller **överensstämmelsen** passar det prestationsoptimerade scenariot bättre in i den övergripande strategin för prestationssystemet inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet.

Slutsatsen är att det prestationsoptimerade handlingsscenariot 3 bedöms vara det bästa handlingsalternativet.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Kommissionen kommer att utvärdera om initiativets mål uppnåtts, först 2015 och därefter 2020. Om målen inte uppnås kommer kommissionen att överväga vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att uppnå dem.

Prestationerna kommer att övervakas med hjälp av organets för prestationsgranskning årliga rapporter om prestationerna inom EU:s system för flygledningstjänsten och med hjälp av nätverksförvaltarens månadsrapporter. De viktigaste indikatorerna är följande:

Specifikt mål	Övervakningsindikatorer
Specifikt mål 1: Effektivisera flygtrafikledningstjänsten	• Förseningar (minuter/flygning) • Kostnader för användarna av de tjänster som tillhandahålls av leverantörerna av flygtrafiktjänster • Minskning av genomsnittliga flygförseningar • Minskning av utsläpp
Specifikt mål 2: Förbättra utnyttjandet av flygledningstjänstens kapacitet	• Flygningseffektivitet underväg • Förbättring av genomströmning på start- och landningsbanor på flygplatser med i nuläget begränsad kapacitet