



Transport- og Energiministeriet

Notat

Dato : 21. december 2005
J.nr. : 222-55
Sagsbeh. : ANC, lokaltlf. 2 43 87
Org. enhed : 3. Kontor

Grundnotat om Kommissionens meddelelse om projektet om udvikling af den nye generation af europæisk lufttrafikstyringssystem (SESAR) og forslag til Rådets forordning om oprettelse af et fællesforetagende, som skal udvikle systemet, KOM (2005) 602 endelig

Resumé:

Med henblik på at etablere en højtudviklet lufttrafikinfrastruktur i EU, som vil muliggøre en effektiv, sikker og miljøvenlig udvikling inden for lufttransporten, foreslår Kommissionen, at der oprettes et fællesforetagende, som skal samle forsknings- og udviklingskræfter i Fællesskabet og udvikle den nye generation af europæisk lufttrafikstyringssystem (SESAR).

1. Formål og indhold

Meddelelsen og det tilhørende forslag er vedtaget af Kommissionen den 25. november 2005 og er fremsendt til rådssekretariatet den 29. november 2005 i en engelsk sprogversion. Meddelelsen omhandler baggrunden for og formålet med iværksættelse af et projekt om udvikling af en ny generation af europæisk lufttrafikstyringssystem (SESAR), mens selve forslaget har til formål at oprette et fællesforetagende (SESAR-fællesforetagendet), som skal stå for SESAR-projektet.

Forslaget er fremsat under henvisning til traktatens artikel 171 og skal vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, jf. traktatens artikel 172.

Oprettelsen af et fællesforetagende er også benyttet i forbindelse med gennemførelsen af udviklingsfasen for GALILEO-programmet, jf. forordning nr. 876/2002.

SESAR-projektet udgør den teknologiske platform for det fælles europæiske luftrum, som er ved at blive ført ud i livet efter vedtagelsen i 2004 af fællesskabslovgivningen herom, jf. lovpakken om det fælles europæiske luftrum, der består af forordningerne 549/2004 ("rammeforordningen"), 550/2004 ("luftfartstjenesteforordningen"), 551/2004 ("luftrumsforordningen") og 552/2004 ("interoperabilitetsforordningen").

SESAR-projektet skal give Fællesskabet en højtudviklet lufttrafikinfrastruktur, som vil muliggøre en effektiv, sikker og miljøvenlig udvikling inden for lufttransporten, hvor man drager fordel af de teknologiske fremskridt fra programmer som eksempelvis GALILEO (satellit radionavigation).

SESAR-projektet har ifølge forslaget forskellige faser. Første fase er definitionsfasen, hvor man skal definere de forskellige teknologiske tiltag, moderniseringsprogrammernes prioritering og de operationelle implementeringsplaner. Definitionsfasen er allerede i gang og finansieres med 30 mio. euro af Fællesskabet af budgettet for de Transeuropæiske Netværk og 30 mio. euro af Eurocontrol, der er en europæisk organisation, der blandt andet har til opgave at etablere fælles principper for udnyttelsen af luftrummet i Europa.

Definitionsfasen udføres under Eurocontrols ansvar og skal slutte i 2007 med en plan til modernisering af lufttrafikstyringssystemet i Fællesskabet.

Derefter følger implementeringsfasen, hvor ovennævnte moderniseringsplan skal føres ud i livet i to trin, et udviklingstrin fra 2008-2013 og et udnyttelsestrin fra 2014 til 2020. På udviklingstrinnet skal de teknologiske baser, der skal udgøre grundlaget for den nye generation af systemer, etableres. På udnyttelsestrinnet vil installeringen af de nye systemer ske i stort omfang og udbredt implementering af relaterede funktioner vil finde sted.

Ifølge forslaget er det SESAR-fællesforetagendets opgave at føre udviklingsaktiviteterne i SESAR-projektets implementeringsfase ud i livet, dvs. på udviklingstrinnet, som varer fra 2008 indtil udgangen af 2013, hvorefter SESAR-fællesforetagendet ophører. Det sidste trin, udnyttelsestrinnet vil skulle gennemføres og finansieres af industrien.

SESAR-fællesforetagendet skal indgå en aftale med Eurocontrol, hvorefter Eurocontrol skal dele resultaterne af definitionsfasen med fællesforetagendet, og hvor Eurocontrol får ansvar for visse opgaver i forbindelse implementeringsfasen, herunder blandt andet organisering af forskning, udviklings og valideringsaktiviteter samt det overordnede ledelsesansvar for den fælles udvikling af de fremtidige systemer.

SESAR-Fællesforetagendet vil have status som en juridisk person, som kan erhverve og råde over løsøre og fast ejendom og som kan være part i retssager. Fællesforetagendet anses som et internationalt organ.

Det Europæiske Fællesskab, repræsenteret ved Kommissionen, skal sammen med Eurocontrol være stiftende medlemmer i SESAR-fællesforetagendet. Endvidere vil den Europæiske Investeringsbank, tredje lande og ethvert andet privat eller offentligt foretagende kunne blive medlemmer.

Finansieringen af SESAR-fællesforetagendet vil ske via bidrag fra dets medlemmer og derudover muligvis også opkrævning af ruteafgifter i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen om det fælles europæiske luft- rum. I henhold til den såkaldte luftfartstjenesteforordning kan der blandt andet opkræves afgifter til finansiering af projekter, der sigter mod at forbedre de kollektive luftfartsinfrastrukturer. Kommissionen anfører, at dens analyser viser, at finansieringsbehovet for fællesforetagendet årligt vil være ca. 300 mio. euro, hvoraf Fællesskabet forventeligt vil bidrage med 100 mio. euro, Eurocontrol med 100 mio. euro og industrien og andre (eksem- pelvis luftfartsselskaberne via de ovennævnte ruteafgifter). med 100 mio. euro.

Fællesskabets bidrag kan betales fra rammeprogrammerne for forskning og teknologisk udvikling og budgettet for de Transeuropæiske Netværk og skal ophøre ved udløbet af perioden for udviklingstrinnet, dvs. ved udgan- gen af 2013, hvor også fællesforetagendet ophører.

SESAR-Fællesforetagendet vil blive placeret i Bruxelles for at lette kom- munikationen mellem de bidragsydende medlemmer, herunder ikke mindst Eurocontrol.

SESAR-fællesforetagendet vil blive organiseret med en bestyrelse og en administrerende direktør.

Ifølge forslaget skal bestyrelsen blandt andet have ansvaret for at udstikke retningslinier og tage nødvendige beslutninger for implementeringen af SESAR-projektet og udøve den overordnede kontrol hermed, træffe afgø- relse om optagelse af nye medlemmer og udpege den administrative direk- tør, bestemme summen og procedurerne for de betalende medlemmers fi- nansielle bidrag samt vedtage finansielle bestemmelser for fællesforeta- gendet.

Bestyrelsen skal ifølge forslaget bestå af en repræsentant fra hver af fælles- foretagendets medlemmer, en repræsentant fra luftrumsbrugerne (passage- rerne), en repræsentant fra luftfartstjenesteudbyderne, en repræsentant fra udstyrforhandlerne, en repræsentant fra lufthavnene og en repræsentant fra de organer, der repræsenterer personalet i lufttrafiktjenestesektoren. Kun repræsentanterne fra fællesforetagendets medlemmer og repræsentanten fra luftrumsbrugerne har stemmeret.

Medlemmernes stemmer skal være proportionale med deres medlemsbi- drag, dog skal Fællesskabet og Eurocontrol mindst have 30 % af stemmer- ne. Repræsentanten for luftrumsbrugerne skal mindst have 10 % af stem- merne. Afgørelser træffes som udgangspunkt med simpelt flertal og ved stemmelighed har Fællesskabet den afgørende stemme. Bestyrelsen skal holde møde mindst to gange om året.

Den administrative direktør skal ifølge forslaget have ansvaret for den daglige ledelse af fællesforetagendet og dets lovlige repræsentanter. Den administrerende direktør udpeges af bestyrelsen på forslag fra Kommissionen. Den administrerende direktør skal udføre sine opgaver fuldstændigt uafhængigt. Den administrerende direktør skal lede gennemførelsen af SESAR-projektet inden for de retningslinier, som bestyrelsen har udstukket og er ansvarlig overfor bestyrelsen.

2. Gældende dansk lovgivning på området

Der findes ikke dansk lovgivning på området.

3. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos følgende organisationer og virksomheder: AOPA Danmark, DANSAM, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Københavns Lufthavne A/S, Autoriserede danske flyværksteder, Danske Pilotorganisationers Samråd, Flyvebranchens Personaleunion, Billund Lufthavn; Dansk Industri, Kongelig Dansk Aeroklub og SAS.

Af høringssvarene fremgår følgende:

Erhvervsflyvningens Sammenslutning anfører, at da SESAR nærmest er på forskningsstadiet, og der som følge heraf ikke er udarbejdet specifikationer, må ikrafttrædelsestidspunkt og etableringsomkostninger være fastsat på baggrund af mere eller mindre pålidelige skøn. Erfaringer fra andre projekter som f.eks. GALILEO viser betragtelige forsinkelser samt store overskridelser af de i starten skønnede etableringsomkostninger. Det samme må forventes at blive tilfældet for SESAR.

Ligesom Terma og Roving allerede medvirker i GALILEO og er ved at indgå yderligere kontrakter for trecifrede millionbeløb, forudsætter Erhvervsflyvningens Sammenslutning, at dansk industri også vil komme til at medvirke ved fremstilling og etablering af SESAR.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning har bemærket, at luftfarten ifølge forslaget skal være med til at betale projektet gennem pålagte afgifter, hvilket sammenslutningen anser for urimeligt, men da luftfarten således bliver en slags aktionær, bør en passende del af systemets forventede indtjening komme luftfarten til gode, eventuelt ved reduktion af afgifterne til Eurocontrol samt diverse gebyrer.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige og andre konsekvenser

I perioden 2007-2015 forventes såvel EU Kommissionen som Eurocontrol årligt at bidrage med 100 mio. euro hver. Det årlige danske bidrag til EU

udgør ca. 2 % af EU-budgettet, mens det danske bidrag til Eurocontrol udgør knap 1,5 % af de samlede bidrag til Eurocontrol.

På lang sigt vurderes de samfundsøkonomiske konsekvenser af SESAR-projektet at være positive. Et af formålene med SESAR-projektet er at sikre en koordineret udvikling af lufttrafikstyringssystemer i Europa - blandt andet med henblik på at tage et proaktivt skridt for at bryde tendensen til stadigt stigende omkostninger til lufttrafikstyring i Europa.

Som nævnt vil finansieringen af SESAR-fællesforetagendet delvis kunne ske via opkrævning af ruteafgifter. På kort sigt kan det betyde højere omkostninger for luftfartsselskaberne og dermed en højere pris på flybilletter, men på sigt skulle luftfartsselskabernes omkostninger kunne reduceres

Kommissionen har fået gennemført en omfattende cost-benefit analyse af SESAR-projektet og anslår i den forbindelse, at projektets nutidsværdi er mere end 20 mia. euro. De største samfundsøkonomiske gevinster opstår som følge af blandt andet øget produktivitet i lufttrafikstyringen og mere direkte flyvninger. Ifølge Kommissionen vil SESAR-projektet, særlig ved udnyttelse af mulighederne i GALILEO-programmet (satellit radionavigation), medføre mere direkte flyruter og dermed mindre forbrug af brændstof, hvilket vil betyde en reduktion i udslippet af drivhusgasser på 4 - 6% pr. flyvning. Kommissionen anfører endvidere, at dette sammen med de nye start- og landingssystemer vil optimere flyveruterne omkring lufthavnene, hvilket vil forbedre forholdene for befolkningen omkring lufthavnene.

5. Nærhedsprincippet

I sit forklarende memorandum nævner Kommissionen, at det fælles europæiske luftrum i sin natur er overnational. Det indebærer særligt oprettelsen af funktionelle grænseoverskridende luftrumsblokke. Med sådanne luftrumsblokke er ruter og luftrumsstrukturer ikke længere defineret efter nationale grænser, men efter de reelle trafikstrømme. De nye lufttrafikstyringssystemer, som særligt skal benyttes til det fælles europæiske luftrums funktionelle luftrumsblokke, kan ikke begrænses til nationale forhold. Endvidere vil de nye teknologier, der implementeres, kræve luftfartøjsudstyr, som ikke meningsfuldt kan begrænses til et rent nationalt teknologisk valg. Endelig er der en sådan uoverensstemmelse mellem luftfartøjsudstyret og hvad medlemsstaternes lufttrafikstyringssystemer kan præstere, at harmonisering på europæisk plan er nødvendig.

Desuden nævner Kommissionen, at den industri, der leverer udstyr til de europæiske lufttrafiktjenester arbejder i et nichemarked, hvor der stort set ikke findes "hyldevarer", eftersom hvert kontrolsystem er installeret og tilpasset lokale forhold, hvilket medfører en høj enhedspris, som påvirker industriens muligheder for investeringer i teknologisk nyskabelse, hvilket

igen er en svaghed i forhold til den konkurrerende amerikanske industri, som drager fordel af et stort indre marked i USA.

På denne baggrund finder Kommissionen, at målene med forslaget ikke kan nås tilstrækkeligt på nationalt plan.

Endvidere finder Kommissionen, at et offentligt-privat partnerskab, som er nødvendigt for at maksimere de nødvendige synergier for nyskabelse og for at kunne samarbejde med tredjelande, kun kan etableres på europæisk niveau.

EU's ageren på området vil tillade rationalisering af udviklingsprogrammer og betydelig interoperabilitet mellem de installerede systemer, hvilket vil resultere i betydelige besparelser. Standardiseringen af systemer i Europa og udskiftningen af forældede teknologier vil også føre til betydelig forbedring af sikkerheden for lufttrafikstyringen i Europa.

Ydermere viser beregninger, at SESAR-projektet vil bidrage betydeligt til europæisk vækst og jobskabelse i Europa ved at forbedre lufttransportsaktiviteternes præstationsevne og forøge konkurrencedygtigheden for den europæiske luftfartssektor.

Kommissionen anfører endelig, at der i forslaget kun indgår de forhold, som er nødvendige og formålstjenlige, og at forslaget således er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt, idet udviklingen af den nye generation af europæisk lufttrafikstyringssystem på grund af systemernes overnationale natur bedst kan løses på fællesskabsplan. Endvidere finder regeringen, at SESAR-projektet er af en størrelsesorden, der alene giver mening på fællesskabsniveau.

6. Regeringens generelle foreløbige holdning

Den danske regering er umiddelbart generelt positivt indstillet overfor forslaget fra Kommissionen, men der er dog elementer, som der er behov for at få nærmere belyst, herunder hvad det er fællesforetagendet skal udvikle, hvordan dette skal udnyttes, konsekvenserne for de eksisterende nationale lufttrafiktjenesteudbydere og såvel budgetterne for som finansieringen af projektet. Hertil kommer, at der er behov for at overveje, hvorledes man sikrer en hensigtsmæssig styring af projektet, herunder medlemslandenes mulighed for at have indflydelse på SESAR-projektet efter fællesforetagendet er etableret.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Rådet, og regeringen har ikke kendskab til, hvordan de øvrige medlemslande vil stille sig til forslaget.

8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.