

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Telefon 7221 8800
Fax 7221 8888
info@trafikstyrelsen
www.trafikstyrelsen.dk

Notat
Journal TS3000710-00023
Dato 16. juli 2013

Grund- og nærhedsnotat om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om gennemførelsen af det fælleseuropæiske luftrum (omarbejdning)

KOM(2013) 410

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 11. juni 2013 den såkaldte SES II+-pakke, herunder forslag til en omarbejdning af forordning om gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum.

Forslaget indeholder regler, der skal styrke implementeringen af det fælles europæiske luftrum (SES), der blev lanceret af EU i 2004 og 2009 med lovpakkerne SESI og II.

Med SESII+-pakken foreslår Kommissionen bl.a., at de nationale tilsynsmyndigheder skal være fuldt institutionelt adskilt og finansielt uafhængige fra luftfartstjenesteudbyderne. Det foreslås, at visse støttetjenester til lufttrafikstyring (vejr-, luftfartsinformations-, kommunikationstjenester mm.) skal være omfattet af de almindelige bestemmelser for markedsindkøb.

Det foreslås ligeledes, at Kommissionen skal have en større rolle med hensyn til sikring af en velfungerende præstationsordning for lufttrafikstyring samt at give mulighed for at iværksætte sanktioner, hvis præstationsmålene ikke nås.

2. Baggrund

Som en del af SESII+-pakken har Kommissionen ved KOM(2013) 410 af 11. juni 2013 fremsendt forslag til forordning (EF) om gennemførelsen af det fælleseuropæiske luftrum (omarbejdning). Forslaget er oversendt til Rådet d. 18. juni 2013 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF art. 100, stk. 2 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

EU lancerede initiativet "det fælles europæiske luftrum" gennem de såkaldte SESI og SESII-pakker fra 2004 henh. 2009. Formålet var at øge effektiviteten ved udøvelse af luftfartstjenester og mindske fragmenteringen i den europæiske lufttrafiks styringssystemer.

Som baggrund for fremsættelse af SESII+-pakken henviser Kommissionen til erfaringerne med den eksisterende SES-lovgivning, og til erfaringerne med udviklingen indenfor den europæiske luftfartssikkerhed¹. For så vidt angår sidstnævnte henviser Kommissionen til en række opgaver, der er overdraget til det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (European Aviation Safety Agency – EASA).

Kommissionen anfører således, at erfaringerne med SESI og SESII har vist, at SES-lovgivningen bygger på valide principper og følger en formålstjenestelig kurs, som retfærdiggør fortsat implementering af lovgivningen, men at implementeringen af SES-lovgivningen er markant forsinket, ikke mindst i relation til centrale elementer som opfyldelse af fælleseuropæiske præstationsmål og anvendelse af en række grundlæggende elementer såsom funktionelle luftrumsblokke og nationale tilsynsmyndigheder.

Kommissionen anfører videre, at det i forbindelse med vedtagelsen af SESII-pakken i 2009 blev bestemt fra lovgivers side, at SESII skulle implementeres i to tempi, hvorfor der på et senere tidspunkt skulle ske afstemning mellem SES- og EASA-forordningerne, når der var indhentet erfaringer med de luftfartssikkerhedsmæssige dele af luftfartstjenester.

Kommissionen anfører derfor, at der allerede med vedtagelsen af SESII var lagt op til, at der på et senere tidspunkt skulle foretages en omarbejdning af SES-regelsættet med henblik på at afstemme, forenkle og tydeliggøre grænsefladerne mellem EASA-regelsættet og SES-regelsættet.

3. Formål og indhold

Ifølge Kommissionen er det overordnede formål med SESII+-pakken at skabe af en klarere lovgivningsramme for SES-lovgivningen med henblik på at forbedre det europæiske lufttrafiksystems konkurrenceevne over for andre sammenlignelige regioner og særligt videreudvikle SES.

Forslaget indeholder fælles regler, som skal føre til øget effektivitet ved udøvelse af luftfartstjenester og mindskelse af fragmenteringen i det europæiske lufttrafiks styringssystemer.

¹ Forordning (EF) nr. 216/2008 som ændret ved forordning (EF) nr. 1108/2009.

Kommissionen vil gøre lovgivningsrammen klarere ved at omarbejde de fire oprindelige SES-forordninger til én SES-forordning. Endvidere skal omarbejdningen sikre, at der ikke er overlap mellem SES- og EASA-regelsættene.

Almindelige bestemmelser

Kommissionen foreslår, at anvendelsesområdet for forslaget udvides til at omfatte Nordatlanten, herunder grønlandsk luftrum.

Nationale myndigheder

Kommissionen foreslår, at en række opgaver forankres hos de nationale tilsynsmyndigheder, herunder certificering af luftfartstjenesteudbydere samt godkendelse og certificering af flyveledere, og foreslår i den forbindelse, at der fastsættes eksplicitte krav om at styrke de nationale myndigheders uafhængighed og ekspertise. Kommissionen foreslår endvidere eksplicitte krav om, at de nationale tilsynsmyndigheder skal have tilstrækkelige ressourcer, herunder ansatte.

I Danmark er Trafikstyrelsen national tilsynsmyndighed og varetager de opgaver, som Kommissionen foreslår forankret hos de nationale tilsynsmyndigheder. Denne del af Kommissionens forslag vil derfor ikke kræve ændringer i en dansk kontekst.

Forslaget om at indføre eksplicitte krav om, at de nationale tilsynsmyndigheder skal have tilstrækkelige ressourcer, herunder ansatte, er uklart. Der har ikke tidligere været specifikke krav herom, og det fremgår ikke klart efter hvilke kriterier, dette krav skal operationaliseres. Det bemærkes at Kommissionen ved flere lejligheder har givet udtryk for at der generelt er for få ressourcer i de nationale tilsynsmyndigheder.

Kommissionen foreslår endvidere en meget stor grad af uafhængighed fra myndighedernes side i forhold til de luftfartstjenesteudbydere, som myndighederne skal føre tilsyn med. Det drejer sig om juridisk uafhængighed samt uafhængighed med hensyn til organisation, ledelsesforhold, beslutningstagning og finansiering; endvidere drejer det sig om uafhængighed i forhold til enhver offentlig eller privat virksomhed med interesser i luftfartstjenesteudbyders aktiviteter. Kommissionen foreslår en overgangsordning frem til 2020.

I Danmark er luftfartstjenesteudbyderen Naviair en selvstændig offentlig virksomhed og som juridisk, organisatorisk, ledelsesmæssigt mv. er adskilt fra Trafikstyrelsen. Kravet om den nationale sikkerhedsmyndigheds uafhængighed i forhold til "*enhver offentlig eller privat virksomhed med interesser i luftfartstjenesteudbyders aktiviteter*" lægger op til et andet set-up end det der i Danmark i dag, hvor statens ejer- interesser i Naviair udøves af Transportministeriet samtidig med at Trafikstyrelsen er en styrelse i Transportministeriet.

Kommissionen foreslår også, at der oprettes et netværk af nationale myndigheder med henblik på at dele eksperter på tværs af medlemslandene. Sådant et netværk eksisterer ikke i dag, og der er således tale om et nyt formaliseret samarbejde.

Præstations- og afgiftsordninger

Kommissionen foreslår at fortsætte og forstærke det fokus på præstationsmål for de funktionelle luftrumsblokke, som blev påbegyndt med SESII-pakken i 2009.

Kommissionen foreslår at ændre præstationsordningen for luftfartstjenester, således at fastsættelse af præstationsmål ikke blot som hidtil sker på Fællesskabsniveau, men ligeledes på lokalt niveau, og således, at præstationsplaner – nationale eller for funktionelle luftrumsblokke – tager højde for fastsættelse af lokale præstationsmål.

I forhold til den dansk-svenske funktionelle luftrumsblok er det Navi-air, Luftfartsverket og NUAC (fælles dansk-svensk selskab etableret af Navi-air og Luftfartsverket), som varetager samtlige tjenesteydelser, herunder støttetjenester.

Hidtil er der i forhold til den dansk-svenske funktionelle luftrumsblok fastsat præstationsmål for det fælles dansk-svenske luftrum, dog således, at der foreligger separate danske og svenske præstationsplaner. Forslaget vil således ikke medføre ændringer i forhold til de nuværende præstationsordninger i Danmark.

I forbindelse med de nye præstationsmål foreslår Kommissionen, at såfremt lokale præstationsmål ikke er opfyldt inden for den fastsatte referenceperiode og såfremt afhjælpende foranstaltninger fra medlemsstaternes side vurderes utilstrækkelige af Kommissionen, kan Kommissionen bestemme, at medlemslandene skal iværksætte nødvendige afhjælpende foranstaltninger eller indføre sanktioner. Kommissionen foreslår, at retsakter til gennemførelse heraf skal vedtages i komitologi efter rådgivningsproceduren. Med de gældende regler er der i dag ikke mulighed for direkte at straffe medlemslandene, hvis ikke de lever op til de fastsatte præstationsmål.

Kommissionen ønsker, at udviklingen af luftrumsblokke – eksisterende som nye – i højere grad skal være "branchedrevet", hvorfor Kommissionen foreslår, at råderummet for branchens involvering i udviklingen af funktionelle luftrumsblokke øges gennem fokus på såkaldte fleksible 'branchepartnerskaber' mellem luftfartstjenesteudbydere. Opnåede præstationsforbedringer for de funktionelle luftrumsblokke vil, ifølge Kommissionen, blive anvendt som succeskriterium for den foreslåede rolle for branchen i udviklingen af funktionelle luftrumsblokke.

I denne forbindelse skal det bemærkes, at ifølge Kommissionen er den dansk-svenske funktionelle luftrumsblok den eneste funktionelle luftrumsblok i EU, som reelt lever op til forventningerne til funktionelle luftrumsblokke.

Kommissionen foreslår endelig, at udgifter, som er forbundet med EASA's udøvelse af en række myndighedsopgaver på vegne af en medlemsstat efter dennes anmodning, omfattes af de afgifter, som luftfartstjenesteudbydere pålægger luftrumsbrugerne til dækning af udøvelsen af luftfartstjenester. I dag finansieres hovedparten af EASA's udøvelse af deres opgaver allerede via bidrag fra gebyrer fra luftfartsindustrien og en mindre del er finansieret via EU's generelle budget. Da man tilføjer EASA nye opgaver, er der derfor tale om at EASA kan opkræve nye gebyrer. Omfanget af disse nye gebyrer fremgår ikke klart af Kommissionens forslag, og vil derfor skulle klargøres fra Kommissionens side.

Støttetjenester

Kommissionen foreslår en adskillelse mellem kernetjenester og støttetjenester (vejr-, luftfartsinformations-, kommunikationstjenester mm.) indenfor luftfartstjenester, således at kernetjenester fortsat skal betragtes som naturlige monopoler, hvorimod støttetjenester skal betragtes som tjenester, der kan udøves på markedsvilkår og dermed være genstand for de almindelige bestemmelser for offentligt indkøb. Støttetjenester varetages i dag af Naviair, Luftfartsverket og NUAC, og forslaget vil derfor betyde, at disse luftfartstjenesteudbydere kun skal udføre kernetjenester. Som begrundelse for den foreslåede adskillelse mellem kernetjenester og støttetjenester henviser Kommissionen til konsekvensanalysen for forslaget, som viser, at de største effektivitetsforbedringer kan opnås indenfor støttetjenester.

Endvidere foreslår Kommissionen, at der indføres en definition af støttetjenester med henblik på at tydeliggøre, hvilke tjenester der skal omfattes af den foreslåede sondring.

Støttetjenester kan ifølge Kommissionen eksempelvis udøves fra centralt hold af netforvalteren eller af en gruppe af luftfartstjenesteudbydere. Det vil samtidigt være muligt for helt nye selskaber at tilbyde at levere støttetjenester. Netforvalteren for EU's lufttrafikstyringssystem er Eurocontrol. Forslaget vil således kunne betyde, at Eurocontrol eller en gruppe af luftfartstjenesteudbydere vil kunne levere støttetjenester.

Valg af tjenesteudbyder sker særligt på baggrund af parametrene omkostningseffektivitet, overordnet servicekvalitet, og tjenesternes sikkerhed. Kommissionen foreslår en overgangsperiode frem til 2020.

Netstyring

Kommissionen foreslår, at netforvalteren tildeles en række nye opgaver, herunder optimering af luftrumets udformning, og at netforvalteren senest i 2020 er etableret som en egentlig selvstændig tjenesteudbyder, om muligt i form af et branchepartnerskab, som er underlagt samme krav som andre tjenesteudbydere med hensyn til certificering, tilsyn og sikkerhed. Kommissionen foreslår, at Kommissionen selv skal tildeles beføjelser til at udpege netforvalteren, og at EASA tildeles beføjelser til at føre tilsyn med netforvalteren samt de centraliserede tjenester, som netforvalteren pålægges efter aftale med medlemslandene. Det vil betyde en ændring i forhold til i dag, da netforvalteren Eurocontrol i dag primært har fokuseret på koordinati-on mellem de enkelte funktionelle luftrumsblokke for at muliggøre direkte ruteføring af fly i EU og for at forhindre flaskehalse i luftrummet og overbelastning af systemet.

Inddragelse af luftrumsbrugere

Kommissionen foreslår, at der indføres et større fokus på kunden fra luftfartstjenesteudbyders side; således foreslås det, at luftrumsbrugere høres og inddrages i godkendelsen af luftfartstjenesteudbyders investeringsplaner.

I Danmark konsulteres luftrumsbrugere allerede i dag i forbindelse med fastsættelse af Naviairs takster.

Afsluttende bestemmelser

Kommissionen foreslår, at den tildeles beføjelse til at vedtage delegerede retsakter vedr. nærmere bestemmelser til sikring af en velfungerende præstationsordning, tilføjelse af tjenester til netforvalterens opgaveportefølje samt tilpasning af forordningens bilag.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vil i henhold til TEUF art. 294 skulle høres. Europa-Parlamentets udtalelser foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at medlemslandenes foranstaltninger alene ikke kan sikre en optimal opbygning af kapacitet og sikkerhed og samtidig reducere omkostningsniveauet for EU's lufttrafikstyringstjenester.

Endvidere anfører Kommissionen, at ved at acceptere SESI- og SESII-pakken har medlemsstaterne anerkendt, at fragmenteringen af det europæiske luftrum, som er styret af nationale regler og geografiske grænser, er problemets kerne.

Regeringen er principielt enig med Kommissionen i, at regelfastsættelse vedrørende luftrummet indretning mest hensigtsmæssigt finder sted på Fællesskabsniveau.

6. Gældende dansk ret

Området er i dag reguleret af de gældende EU-forordninger.

7. Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil kunne have lovgivningsmæssige konsekvenser, primært i relation til kravet om total uafhængighed mellem de nationale tilsynsmyndigheder og luftfartstjenesteudbyderne.

De opgaver som Kommissionen foreslår at tilføje de nationale tilsynsmyndigheder varetages allerede af Trafikstyrelsen, og derfor vil denne del af Kommissionens forslag som udgangspunkt ikke medføre statsfinansielle konsekvenser.

Kommissionens forslag om at støttetjenester skal betragtes som tjenester, der kan udøves på markedsvilkår og dermed være genstand for de almindelige bestemmelser for offentligt indkøb vil muligvis kunne medføre positive samfundsøkonomiske konsekvenser, da det potentielt kan være med til at reducere luftfartstjenesteudbydernes omkostninger. Dette afhænger dog af, om der reelt kan skabes et vel fungerende marked for tjenesteydelserne, hvilket ikke er godtgjort tilstrækkeligt.

Der er yderligere en række elementer i Kommissionens forslag, som er uklare og som afhængigt af deres endelige udformning vil kunne få negative økonomiske konsekvenser, herunder

- forslaget om at tilsynsmyndigheden skal have tilstrækkelige ressourcer
- forslaget om krav om uafhængighed mellem tilsynsmyndighed og trafik tjenesteudbyder
- forslaget om at oprette af et netværk af nationale myndigheder
- forslaget om at adskille kernetjenester og støttetjenester

Derudover er det nødvendigt at få afdækket de økonomiske konsekvenser af forslaget om at finansiere EASA's udøvelse af myndighedsopgaver via gebyrer fra luftfartsindustrien.

Førend der kan foretages en samlet vurdering af forslagets konsekvenser, må forslaget derfor klargøres og analyseres nærmere.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-Specialudvalget for transport samt andre relevante høringsparter med frist den 10. juli 2013.

Der er modtaget følgende høringssvar:

Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL)

BDL takker for det fremsendte materiale, der omhandler Kommissionens forslag til forordning om gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum, hvor der kan konstateres store forsinkelser i initiativets gennemførelse, herunder ikke mindst vedrørende opfyldelse af præstationsmål og gennemførelse af funktionelle luftrumsblokke. Der er tale om en samling af de 4 SES-forordninger i en forordning.

Formålet med SES II+ initiativet, er at accelerere implementeringen af det fælles europæiske luftrum. Det foreliggende forslag tager udgangspunkt i at skabe baggrunden for at adressere to vigtige problemstillinger, nemlig den utilstrækkelige effektivitet i udøvelsen af lufttrafiktjenester og det fragmenterede lufttrafikstyrings-system. Danmark har som et af de få lande taget en række positive initiativer i denne sammenhæng, ikke mindst gennem Naviairs deltagelse i dansk-svenske NUAC, mens andre lande har indtaget en mere afventede position.

SES indeholder store gevinster for miljø og effektivitet. BDL er derfor af den opfattelse, at der er behov for midler, der kan understøtte realiseringen af SES. Vi er derfor positive til forslaget, der indeholder mange vigtige målsætninger og elementer, der kan medvirke til at få gennemført SES. Vi finder dog, at Danmark i forhandlingsforløbet også bør prioritere følgende:

- Sikre, at det foreslåede "performance review body" (artikel 11) tildeles tilstrækkelige beføjelser i forhold til at styrke målopfølgelsen.
- Sikre, at gennemførelsen af den ændrede rollefordeling (unbundling mv.) på myndighedsside reelt leder til reduceret dublering af arbejdet og ikke medfører øgede omkostninger for brugerne.
- Sikre, at processen med at etablere nye og større funktionelle luftrumsblokke reelt forstærkes. Det er for eksempel vigtigt at tilsikre, at forslaget om at åbne for såkaldte "branchepartnerskaber (industrial partnerships)" reelt leder til øget fremdrift.

Organisationer der ikke har haft bemærkninger til forslaget: Erhvervsflyvernes sammenslutning.

9. Regeringens forventninger til andre landes holdninger

Franskrig og Tyskland har forud for fremsættelsen givet udtryk for at fokus bør være på fortsat implementering af eksisterende SES-lovgivning (SESII-pakken fra 2009) fremfor vedtagelse af nye regler på området.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Som udgangspunkt havde Danmark foretrukket, at Kommissionen havde ventet med at foreslå nye regler om SES, da den seneste revision af SES-regelsættet (SESII fra 2009) kun ligger få år tilbage, og da mange lande stadig er i gang med at implementere det reviderede regelsæt.

Regeringen er af den opfattelse, at der er tale om et forslag af potentiel stor rækkevidde, hvilket nødvendiggør en nærmere konsekvensanalyse baseret på yderligere uddybninger fra Kommissionens side. Først på denne baggrund kan en endelig dansk holdning fastlægges.

Regeringen støtter dog Kommissionens overordnede målsætning med forslaget, herunder at fastholde og øge ambitionsniveauet for SES med henblik på at høste kapacitetsmæssige og omkostningsmæssige fordele ved en reduktion af fragmenteringen af det europæiske luftrum samt at sikre en mere branchedrevet tilgang til SES.

Det er dog væsentligt for regeringen at sikre, at de foreslåede bestemmelser om nationale myndigheder ikke ændrer den danske måde at organisere myndighederne på med Trafikstyrelsen som national myndighed og Naviair som selvstændig offentlig virksomhed. Herunder er ressourcemæssige spørgsmål i dag national kompetence.

Det er endvidere væsentligt for regeringen, at forslagets anvendelsesområde ikke kommer til at omfatte Nordatlanten, herunder grønlandsk luftrum, da Grønland ikke er medlem af EU.

Regeringen vil analysere forslaget om at adskille kernetjenester og støttetjenester nærmere mhp. at se på, om der kan etableres et velfungerende marked, der kan sikre omkostningsreduktioner. Det samme gælder forslaget om, at EASA-opgaver ikke længere skal medfinansieres af EU-budgettet, men finansieres af luftrumsbrugerne.

Regeringen stiller sig positiv overfor forslagets indhold om præstationsordningen, funktionelle luftrumsblokke, og at inddrage luftrumsbrugere, da det foreslåede på de pågældende områder flugter med dansk praksis samt danske målsætninger.

Regeringen stiller sig ligeledes positiv overfor forslagets indhold vedr. netstyring, idet Danmark støtter, at EUROCONTROL udvikler sig til at blive en mere branchedrevet organisation, som fokuserer på at være 'luftfartstjenesteudbydere for luftfartstjenesteudbydere'.

Regeringen er endvidere positiv overfor, at der tildeles Kommissionen beføjelser til at fastsætte nærmere bestemmelser vedr. sikring af en velfungerende præstationsordning, at tilføje tjenester til netforvalterens opgaveportefølje samt at tilpasse forordningens bilag I om krav til kvalificerede enheder og bilag II om betingelser, der skal knyttes til

certifikater til luftfartstjenesteudbydere. Regeringen finder dog, at beføjelserne bør tildeles Kommissionen med henblik på vedtagelse af gennemførelsesretsakter efter undersøgelsesproceduren, idet der dels vurderes at være tale om områder af en vigtighed, som fordrer medlemsstatskontrol tidligt i beslutningsprocessen (præstationsordning og netforvalteres opgaveportefølje), dels vurderes at være tale om tilpasning med henblik at sikre ensartede betingelser for gennemførelse af forordningen (bilagene).

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.