

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum (omarbejdning)

(COM(2020) 579)

og

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2018/1139 for så vidt angår Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagenturs evne til at fungere som præstationsvurderingsorgan for det fælles europæiske luftrum

(COM(2020) 577)

(2021/C 56/07)

Hovedordfører: **Dumitru FORNEA**

Anmodning om udtalelse	Rådet for Den Europæiske Union, 26-27.10.2020 Europa-Parlamentet, 22.10.2020
Retsgrundlag	Artikel 100, stk. 2, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsfundet
Præsidiets afgørelse	28.10.2020
Vedtaget på plenarforsamlingen	2.12.2020
Plenarforsamling nr.	556
Resultat af afstemningen	198/21/34
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg bifalder Kommissionens, Europa-Parlamentets og de specialiserede EU-institutioners indsats for at finde nye juridiske og administrative løsninger, der kan sikre en bæredygtig udvikling af lufttrafiksystemet til gavn for alle borgere, luftrumsbrugere og miljøet. Vi er alle enige om, at det er nødvendigt at sikre luftfartssikkerhed og forbedre det overordnede præstationsniveau, skalerbarheden og modstandskraften i lufttrafikstyring og luftfartstjenester (ATM/ANS), og vi støtter ligeledes målet for det fælles europæiske luftrum (SES) om et sammenhængende paneuropæisk net og gradvist mere integrerede og teknologisk moderniserede ATM/ANS.

1.2. Kommissionens ændrede omarbejdning af forslaget om gennemførelse af det fælles europæiske luftrum (SES) hilses generelt velkommen af mange interessenter, og det anses for nødvendigt for at nå de mål, som Kommissionen har fastlagt, navnlig: nedbringelse af CO₂-udledningerne, færre forsinkelser på jorden (i lufthavne) og større omkostningseffektivitet i ATM-tjenesterne. Disse må understøttes af andre rapporter såsom vismandsgruppens rapport om det fremtidige fælles europæiske luftrum fra 2019⁽¹⁾.

1.3. Den ændrede omarbejdning af forslaget til gennemførelse af det fælles europæiske luftrum er en opdateret lovgivningsramme, der forsøger at nå de oprindelige mål for det fælles europæiske luftrum om nedbringelse af CO₂-udledningerne, færre forsinkelser og større omkostningseffektivitet i ATM-tjenesterne. Selvom Kommissionens forslag er en forbedring sammenlignet med den eksisterende forordning, er det dog fortsat uklart, om det er tilstrækkeligt til at nå de oprindelige mål for det fælles europæiske luftrum. Vi foreslår derfor, at man indleder drøftelser for at præcisere ambitionerne for den nye forordning om det fælles europæiske luftrum.

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

1.4. Der er behov for at præcisere netforvalterens funktion og især dens overordnede formål og indvirkning på luftfartsplanlægningen, kapacitetsstyringen, luftrumets udformning, miljøet og prioriteringen af efterspørgslen.

1.5. Alle interessenter inden for luftfart bør inddrages, når der træffes store beslutninger. Princippet om meningsfuld høring bør indgå i rammeforslaget.

1.6. Der er bekymring for, at ambitionerne i dette forslag er for brede, og miljøforanstaltningerne bør derfor overvejes og udvikles yderligere uden for rammerne af dette forslag. En sådan yderligere politik bør tage højde for alle relevante bæredygtighedsforanstaltninger inden for luftfart, herunder indførelse og integrering af bæredygtige flybrændstoffer. I forbindelse med disse drøftelser bør man se på, hvor effektivt det er at graduere afgifter for at tilskynde luftfartsselskaberne til en miljøvenlig adfærd.

1.7. Selvom ATM-sektoren kan bidrage til den overordnede nedbringelse af CO₂-udledningerne, kan effektiv anvendelse af teknologien på en bæredygtig måde mindske CO₂-udledningerne inden for luftfart. Denne tilgang bør overvejes som en måde at mindske luftfartsindustriens fodaftryk yderligere på. Det er anerkendt, at teknologier såsom bæredygtige flybrændstoffer kan mindske CO₂-udledningerne væsentligt og betydeligt mere, end hvad der kan opnås gennem dette forslag.

1.8. Forslaget tager ikke tilstrækkelig højde for de dramatiske konsekvenser af covid-19 for luftfarten. Særligt har forslagens tilskyndelse til strukturelle ændringer potentiale til at skabe yderligere opsplitting og større kompleksitet i en tid, hvor industrien har behov for stabilitet for at rejse sig igen. Der er derfor brug for yderligere undersøgelser og overvejelser for at tage passende højde for de sociale og økonomiske konsekvenser af covid-19-pandemien for både arbejdstagerne og brugerne af tjenesterne. Derudover er forslagens mål om at forbedre ATM-sektorens kapacitet blevet mindre relevant, eftersom flytrafikken er faldet dramatisk siden covid-19-pandemiens udbrud. Aktuelle skøn fra Eurocontrol viser, at flytrafikken først forventes at vende tilbage til 2019-niveauet i 2024^(?).

1.9. Med hensyn til præstationsordningen bør en top down-tilgang til præstationsvurdering anført af EASA tage højde for de lokale betingelser på en meningsfuld måde. En struktureret dialog om præstation er nødt til at tage hensyn til lokale betingelser og faktorer.

1.10. Det bør sikres, at den nye økonomiske regulator opererer uafhængigt, og der må skelnes klart mellem regulering af og anvendelse af tjenester. Derfor bør præstationsordningen ændres som følger:

- Det centrale præstationsområde sikkerhed bør udvikles på samme niveau som de øvrige centrale præstationsområder med metriske mål og indikatorer på EU-niveau.
- Der bør indføres obligatoriske høringsmekanismer på lokalt plan for at sikre passende inddragelse af personalerepræsentanter i vedtagelsen af lokale præstationsplaner.
- Den indbyrdes afhængighed mellem de forskellige centrale præstationsområder bør anerkendes og på passende vis begrænses.

1.11. Det bør sikres, at en strukturel adskillelse mellem nationale tilsynsmyndigheder og nationale kompetente myndigheder forhindrer betydelige interessekonflikter, som kunne påvirke sektorens effektivitet og omkostningseffektivitet, arbejdstagernes liv og sikkerheden i sektoren. De nationale tilsynsmyndigheder og de nationale kompetente myndigheder skal fungere uafhængigt af ethvert branchemæssigt, økonomisk, socialt eller politisk pres og skal derfor i overensstemmelse med standarderne i medlemsstaterne fortsat høre under den offentlige sektor. Reglerne for udvælgelse af personale i de nationale tilsynsmyndigheder og de nationale kompetente myndigheder må ikke stride imod de almindelige udvælgelsesprocedurer for offentligt ansatte i medlemsstaterne.

1.12. De funktionelle luftrumsblokke, som dette forslag har til hensigt at nedlægge, har bidraget til at skabe en fælles kultur blandt alle arbejdsmarkedets parter og har hjulpet med at forbedre præstationerne.

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

1.13. Med hensyn til støttetjenesterne (CNS, AIS og MET) er vi bekymrede over, at forslaget lægger sig op af de forrige forslag, SES1 og SES2, om at privatisere og opsplitte sektoren, som begge dele blev afvist i fasen mellem det oprindelige forslag fra Kommissionen og vedtagelsen af de forskellige retsakter. Selvom der i SES2-processen blev indgået et kompromis, er den aktuelle tilgang ikke afbalanceret, idet den fremmer adskillelsen af støttetjenester og anvendelsen af markedsprincipper. Forslaget bør anlægge et nuanceret syn og tage højde for de negative socioøkonomiske konsekvenser af en sådan tilgang, målet om at etablere en effektiv tjeneste og den manglende politiske vilje, som der er blevet givet udtryk for i forbindelse med de tidligere SES-forslag.

1.14. Det anbefales, at der under lovgivningsproceduren tages behørigt hensyn til visse aspekter af dette forslag, navnlig ethvert forslag om at opsplitte eller liberalisere tjenester. Det er anerkendt, at disse faktorer kan have skadelig indvirkning på arbejdstagerne, og arbejdsmarkedets parter bør derfor inddrages i denne proces.

2. Baggrund og generelle bemærkninger

2.1. Kommissionens erklærede mål med vedtagelsen af denne lovpakke

Kommissionen vil effektivisere den overordnede organisation og forvaltning af det europæiske luftrum ved at ændre lufttrafiktjenesteudøvernes monopol. Pakken er længe ventet, og SES-lovgivningen er ikke blevet opdateret i over ti år. Der er blevet taget højde for udviklingen i lufttrafikstyringen, og det europæiske net for lufttrafikstyring skal reformeres for at kunne håndtere både en støt vækst i luftfartssektoren gennem de seneste ti år og store uventede ændringer i luftfarten, f.eks. som følge af den aktuelle covid-19-pandemi. Det kræver forandringer, der gør det muligt at operere under de sikreste, mest omkostningseffektive, flyvningseffektive og miljøvenlige forhold, samt foranstaltninger, der bidrager til at nedbringe udledningerne fra luftfarten i overensstemmelse med målene i den europæiske grønne pagt. Det betyder en fortsat defragmentering af det europæiske luftrum, nedbringelse af forsinkelser og forøgelse af sikkerhedsstandarderne og flyvningseffektiviteten for at mindske luftfartens miljømæssige fodaftryk og regulering af afgifter forbundet med monopolistisk udøvelse af tjenester.

Flyruterne effektivitet kan øges ved at indføre nye digitale teknologiløsninger. Dette kan gennemføres gennem samarbejde og tillidsskabelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og aktører fra erhvervslivet.

2.2. En social licens til at operere og forholdet til det organiserede civilsamfund

2.2.1. Dette SES2+-forslag er en delvis omarbejdning af det tidligere SES2+-forslag, hvor drøftelserne gik i stå som følge af en bilateral uoverensstemmelse mellem to medlemsstater. Eftersom forslaget ligner det tidligere afviste SES-forslag, er der fortsat risiko for, at der ikke opnås politisk enighed. Medlemsstaternes bekymringer har traditionelt omfattet politiske spørgsmål, suverænitetsspørgsmål, socioøkonomiske faktorer, liberalisering af nationale luftrum og tvungen privatisering. Det anbefales, at der under lovgivningsproceduren tages behørigt hensyn til disse bekymringer.

2.2.2. Kommissionen hævder, at der blev taget højde for sociale spørgsmål i konsekvensanalysen fra 2013 af det oprindelige SES2+-forslag. En igangværende undersøgelse om arbejdsbetingelserne for flyveledere og personale, som arbejder med lufttrafiksikkerhed, vil blive taget i betragtning i forbindelse med udviklingen af den afledte ret, når SES-forslaget er vedtaget. Den sociale situation har imidlertid ændret sig drastisk siden da. Undersøgelsen om arbejdsbetingelserne for flyveledere og personale, som arbejder med lufttrafiksikkerhed, har hovedsageligt fokus på den aktuelle situation, og feedbacken fra arbejdsmarkedets parter er ikke særlig positiv med hensyn til de fremtidige scenarier.

2.2.3. Der er ikke taget højde for en række spørgsmål i den feedback, som interessenterne kom med i forbindelse med tidligere drøftelser. Disse omfatter en række rundbordsdrøftelser, som førte til erklæringen på højt niveau om det digitale europæiske luftrum, og eksisterende høringsværktøjer såsom den sektorielle sociale dialog inden for lufttrafikstyring, vismandsgruppen og SES-ekspertgruppen vedrørende den menneskelige dimension. Der er således fortsat en række udestående socioøkonomiske betænkeligheder, herunder implementeringen af nye teknologier og et initiativ fra ATM-arbejdsmarkedsparterne om udvikling af en køreplan for den sociale og menneskelige dimension af det fælles europæiske luftrum.

2.2.4. Førende luftfartsaktører støtter det fortsatte samarbejde mellem medlemsstaterne, luftfartstjenesteudøverne og netforvalteren. SES-initiativets arbejde støtter et sådant grænseoverskridende engagement og bør fortsat udvikle metoder til forbedring af driftssikkerheden, effektiviteten og omkostningseffektiviteten, bl.a. gennem adgang til personaleuddannelsesprogrammer, som gennemførelsen af »det fælles europæiske luftrum« afhænger af.

2.2.5. Hyppigere arbejds møder mellem militære lufttrafikmyndigheder i medlemsstaterne og løbende dialog mellem civile og militære lufttrafikmyndigheder kan føre til mere effektive flyveruter både i økonomisk og især i miljømæssig henseende og være til gavn for passagererne/forbrugerne.

2.2.6. Fastsættelsen af miljøpræstationer skal i højere grad bygge på konkrete parametre end selve omkostningerne. Der er behov for en reform for at styrke betydningen af at gøre flyvninger mere miljøvenlige og dermed de tjenester, som tilbydes af luftfartstjenesteudøveren og netforvalteren, samt af at luftrumsbrugerne gør bedst mulig brug af nettet.

2.3. Hensyntagen til covid-19-pandemien

2.3.1. Det er tydeligt, at luftfartssektoren er blevet hårdest ramt af det økonomiske sammenbrud som følge af covid-19-krisen. Internationale skøn peger på, at lufttrafikken tidligst i 2024 kan vende tilbage til niveauet i 2019, og kun såfremt der indføres en effektiv vaccine mod covid-19 i første halvdel af 2021. Der er et stigende pres på sektoren for at genoptage en vis grad af normal drift, og det er derfor vigtigt at kende alle konsekvenserne af dette forslag i betragtning af de betydelige strukturelle ændringer af den europæiske lufttrafikstyring, som forslaget lægger op til. Forslaget bør ikke hindre lufttrafikstyringssektorens eller andre luftfartssektorens muligheder for at genoptage en normal drift.

2.3.2. Vi bemærker, at forslaget ikke er tilpasset til virkningerne af covid-19-krisen, hvilket understreger den bekymring, der allerede er givet udtryk for, nemlig at forslaget ikke tager højde for de faktorer, som vil berøre luftfartssektoren i tiden efter covid-19. Det forekommer, at alle konsekvensanalyser af forslaget er udført før covid-19 og derfor ikke længere er relevante.

2.3.3. Covid-19-krisen har haft dramatiske konsekvenser for de ansatte i luftfartssektoren, hvor titusindvis af arbejdstagere i Europa allerede har mistet deres job. »Støttetjenesterne« for ATM-sektoren, såsom CNS, AIS og MET, kan føre til yderligere negative sociale konsekvenser på grund af bestræbelserne på at opsplitte tjenesterne gennem dette forslag. Dette bør anerkendes, og forslaget bør tage højde for de socioøkonomiske virkninger af pandemien for disse arbejdstagere og volatiliteten i sektoren under de aktuelle omstændigheder.

2.3.4. Da fremtiden for sektoren endnu er uklar, er det vanskeligt at udarbejde lovgivning, der på effektiv vis løser de problemer, som dette forslag skal afhjælpe. Det står desuden endnu ikke helt klart, hvilke sociale og økonomiske konsekvenser krisen får, og det er for tidligt at foretage vurderinger eller træffe konklusioner på basis af de aktuelle skøn, som ændrer sig hurtigt, i takt med at pandemien udvikler sig.

2.4. Anvendelse af markedsprincipperne

2.4.1. Kommissionen opfordrer til finansiel robusthed, men luftfartstjenesteudøverne vil muligvis opfatte forslaget til den nye institutionelle arkitektur som temmelig bureaukratisk, idet det indfører nye omkostninger, som ikke nødvendigvis er forbundet med det operationelle arbejde. Et andet aspekt, som der muligvis vil blive sat spørgsmålstegn ved, er klageinstansen, som i det nye forslag muligvis ikke vil være fuldstændigt uafhængig af præstationsvurderingsorganet, selvom Kommissionens intention i den henseende er temmelig klar, nemlig at oprette en instans, der kan løse sager gennem en udenretslig procedure og ikke kun ved EU-Domstolen.

2.4.2. ATM-sektoren skal i modsætning til luftfartens øvrige sektorer bevare en høj driftskapacitet uanset efterspørgslen på kommerciel luftfart. Sektoren og dens arbejdsstyrke har forsat sit arbejde på trods af pandemien og ydet nødvendige tjenester til væsentlig trafik såsom fragt-, ambulance- og militærflyvninger.

2.4.3. Fra et socioøkonomisk perspektiv kan man frygte, at anvendelsen af markedsprincipperne på lufttrafiktjenester for flyvepladser kunne medføre ustabile arbejdsforhold og mindske arbejdsstandarderne i sektoren til skade for arbejdsstyrken og samfundet som helhed. Dette ville hindre opnåelsen af målet om at øge den operationelle effektivitet og vil derfor sandsynligvis ikke kunne nedbringe omkostningerne ved tjenesterne. Det kunne også nedbringe antallet af flyvepladser, hvor der tilbydes lufttrafiktjenester, og dermed få direkte indvirkning på sikkerheden på sådanne flyvepladser.

2.4.4. I ATM-sektoren har der traditionelt været et højt niveau af arbejdskonflikter med tidligere forsøg på at liberalisere sektoren. Mange af disse konflikter har specifikt vedrørt tidligere SES-forslag. Forslaget i sin nuværende form vil muligvis kunne føre til yderligere social uro og arbejdskonflikter i betragtning af målet om at opnå en større liberalisering af sektoren og åbne op for yderligere privatisering og opsplittning af ATM-sektoren, navnlig inden for de såkaldte »støttetjenester«.

2.5. Adskillelse af tilsynsmyndigheden og leveringen af tjenester

I henhold til SES1-forordningen er det obligatorisk at adskille tilsynsrollen og tjenesteleverandørrollen i det mindste på funktionsniveau. Dette må der tages højde for i SES2+, da erfaringerne med den funktionelle adskillelse har vist, at præstationsniveauet kan opretholdes på samme niveau som i en sektor, der er strukturelt adskilt. Ligeledes ville det være hensigtsmæssigt at præcisere forslaget overordnede anvendelsesområde yderligere i denne henseende.

Bruxelles, den 2. december 2020.

Christa SCHWENG
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

Følgende punkter i forslaget til udtalelse blev ændret til fordel for et ændringsforslag vedtaget på plenarforsamlingen, men fik dog tilslutning fra over en fjerdedel af de afgivne stemmer (forretningsordenens artikel 54, stk. 4):

a) **Punkt 1.14**

1.14. ~~Der bør foretages en vurdering af de sociale virkninger af~~ Det anbefales, at der under lovgivningsproceduren tages behørigt hensyn til visse aspekter af dette forslag, navnlig ethvert forslag om at opsplitte eller liberalisere tjenester. Det er anerkendt, at disse faktorer kan have skadelig indvirkning på arbejdstagerne, og arbejdsmarkedets parter bør derfor inddrages i denne proces.

Resultat af afstemningen om ændringsforslaget:

Stemmer for: 119

Stemmer imod: 104

Hverken for eller imod: 26

b) **Punkt 2.2.1**

2.2.1. Dette SES2+-forslag er en delvis omarbejdning af det tidligere SES2+-forslag, hvor drøftelserne gik i stå som følge af en bilateral uoverensstemmelse mellem to medlemsstater. Eftersom forslaget ligner det tidligere afviste SES-forslag, er der fortsat risiko for, at der ikke opnås politisk enighed. Medlemsstaternes bekymringer har traditionelt omfattet politiske spørgsmål, suverænitetsspørgsmål, socioøkonomiske faktorer, liberalisering af nationale luftrum og tvungen privatisering. ~~En række grundlige konsekvensanalyser kunne hjælpe med at identificere disse bekymringer og rydde dem af vejen.~~ Det anbefales, at der under lovgivningsproceduren tages behørigt hensyn til disse bekymringer.

Resultat af afstemningen om ændringsforslaget:

Stemmer for: 113

Stemmer imod: 113

Hverken for eller imod: 23

Da der var stemmelighed (lige mange stemmer for og imod), afgav formanden i henhold til forretningsordenens artikel 61 den afgørende stemme for ændringen.
