



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.12.2011
SEK(2011) 1456 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Resumé af KONSEKVENSANALYSE

Ledsagedokument til

**Forslaget til en forordning om bestemmelser og procedurer for indførelse af
støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne,
hvorved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/30/EF
af 26. marts 2002 ophæves**

Resumé af KONSEKVENSANALYSE

{KOM(2011) 828 endelig}

{SEK(2011) 1455 endelig}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Resumé af KONSEKVENSANALYSE

Ledsagedokument til

Forslaget til en forordning om bestemmelser og procedurer for indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne, hvorved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/30/EF af 26. marts 2002 ophæves **Resumé af KONSEKVENSANALYSE**

1. PROBLEMFORMULERING

1. Inden for de lovmæssige rammer, som ICAO-forpligtelserne¹ og subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne, der er fastsat i artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union, udgør, er direktiv 2002/30/EF² (herefter "direktivet"), der hører under direktivet om ekstern støj³, en del af den "afbalancerede strategi" for støjstyring i EU's lufthavne.
2. Direktivet har til formål at lette ensartet indførelse af driftsrestriktioner på lufthavnsplan for at begrænse eller reducere det antal personer, der påvirkes betydeligt af flystøjs skadelige virkninger.
3. Med henblik herpå fastsætter direktivet en fælles ramme bestående af regler og procedurer til indførelse af driftsrestriktioner i EU's lufthavne, hvilken ramme skal sikre miljøbeskyttelse omkring lufthavnene på en måde der er forenelig med kravene på det indre marked ved at tage lignende driftsrestriktioner i lufthavne med sammenlignelige støjproblemer med i betragtning.
4. Den fælles ramme omfatter:
 - *Regler om, hvordan støjvurderingsprocessen generelt skal gennemføres*, hvilket skal tages med i betragtning før indførelsen af støjrelaterede driftsrestriktioner. Driftsrestriktioner defineres som støjrelaterede foranstaltninger, der begrænser eller nedskærer subsoniske civiljetflys adgang til en lufthavn.

¹ I 2001 godkendte forsamlingen for Organisationen for International Civil Luftfart (herefter ICAO) konceptet med en "balanceret strategi" for styring af flystøj. ICAO's balancerede strategi indeholder en politikramme for at reducere støj i lufthavne på en omkostningseffektiv måde og kun at anvende driftsrestriktioner efter hensyntagen til andre mulige foranstaltninger, såsom reduktion ved kilden, fysisk planlægning og styring, støjdæmpning ved hjælp af operationelle procedurer og driftsrestriktioner.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/30/EF af 26. marts 2002 med henblik på bestemmelser og procedurer for indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne (EØS-relevant tekst). EFT L 85 af 28.3.02, s. 40-46.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/49/EF af 25. juni 2002 om vurdering og styring af ekstern støj – Kommissionens erklæring i Forligsudvalget vedrørende direktivet om vurdering og styring af ekstern støj.

- *Specifikke regler om indførelse af driftsrestriktioner, der sigter på at forbyde fly, der netop kun opfylder kravene*, og som er de mest støjende fly i flyflåden. De defineres i direktivet som fly, der har en kumulativ margin på højst 5 decibel i forhold til certificeringskravene i kapitel 3.
 - *En procedure*⁴, der skal følges af de relevante myndigheder ved indførelsen af nye driftsrestriktioner.
5. I lyset af resultaterne fra høringerne af interessenterne har Kommissionen besluttet, at når der tages hensyn til de iboende begrænsninger ved den ovenfor beskrevne EU-indsats, indføres reglerne og procedurerne, der er fastsat af direktivet, om den måde, hvorpå EU's lufthavne indfører driftsrestriktioner i dag, ikke på en ensartet måde, og konsekvensen deraf er begrænset. Dette gør sig især gældende på to niveauer:
- For det første har de specifikke regler om indførelse af driftsrestriktioner, der er rettet mod at forbyde fly, der kun netop opfylder kravene, ikke længere nogen virkning. Faktisk er antallet af fly, der kun netop opfylder kravene, faldet i relativ forstand som følge af den naturlige udskiftning deraf på grund af den teknologiske udvikling. Definitionen af fly, der kun netop opfylder kravene, er blevet forældet, og den dermed forbundne udfasningsperiode er uhensigtsmæssig.
 - For det andet har interessenter rapporteret, at driftsrestriktioner inden for de nuværende juridiske lovrammer betragtes på en anden måde i lufthavne med sammenlignelige støjproblemer, hvilket medfører en mulig konkurrenceforvridning. Denne situation skyldes, at de eksisterende regler om, hvordan den generelle støjvurderingsproces skal udføres, ikke er tydelige og tilstrækkeligt præcise. Derudover anses den eksisterende procedure for indførelse af driftsrestriktioner for at være for usammenhængende.

2. ANALYSE AF SUBSIDIARITETSPRINCIPPET

6. Direktivet bidrager til, at det europæiske lufttransportsystem fungerer korrekt. Det opfylder målsætningerne i artikel 90 og 91 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).
7. Ifølge artikel 4 i TEUF skal EU's indsats inden for støjrelaterede driftsrestriktioner som en del af den fælles lufttransportpolitik være begrundet. I den foreliggende sag er det derfor nødvendigt, at subsidiaritetsprincippet, der er fastlagt i artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union, respekteres. Dette indebærer, at to aspekter skal vurderes.
8. Først en vurdering af, om målsætningerne for det foreslåede tiltag i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne inden for rammerne af deres nationale forfatninger, den såkaldte "nødvendighedstest". I det foreliggende tilfælde går begrundelsen på behovet for at sikre, at internationale regler og procedurer gennemføres af medlemsstaterne på en ensartet og effektiv måde for at skabe ensartede vilkår for operatører i og uden for EU.

⁴ Denne procedure dækker over områder som høring af interessenter, tidligere oplysninger fra Kommissionen og andre medlemsstater og retten til at klage.

9. Dernæst skal det overvejes, om og hvordan målsætningerne bedre kan gennemføres ved en indsats fra EU's side, den såkaldte "test af europæisk merværdi". EU's merværdi, hvad angår det foreliggende initiativ, skal bestå af at gennemføre foranstaltninger, der tager situationen for forskellige lufthavne med i betragtning, samtidig med at de sikrer, at støjrelaterede driftsrestriktioner gennemføres på en omkostningseffektiv måde de steder, hvor støjsituationen nødvendiggør handling, og at der findes en hensigtsmæssig, lokal balance mellem de forskellige målsætninger for transport- og miljøpolitik. Eventuelle individuelle tiltag på medlemsstatsniveau kan potentielt påvirke den måde, hvorpå det indre marked fungerer, negativt.

3. EU-INITIATIVETS MÅLSÆTNINGER

10. I den specifikke lovgivningsramme, der er beskrevet ovenfor, er dette initiativ *generelle politiske målsætning* at ensrette og yderligere styrke de fælles regler og procedurer, der vedrører indførelsen af støjrelaterede driftsrestriktioner i EU's lufthavne som en del af støjstyringsprocessen.
11. Revideret på denne måde fremmer den fælles lovgivningsramme de mest omkostningseffektive støjrelaterede løsninger, der er beregnet på at opfylde de støj kvalitetsmålsætninger, der er fastlagt ved regler på EU-plan, nationalt plan eller lokalt plan. Den vil også bidrage til den overordnede målsætning for støjpolitikken om på et prioriteret grundlag at undgå, forebygge eller begrænse de skadelige virkninger, herunder gener, der skyldes eksponering for ekstern støj.⁵
12. I lyset af hovedårsagerne til de identificerede problemer kan den generelle målsætning med det foreslåede initiativ omsættes til flere *specifikke mål*:
- (1) At gøre reglerne for fly, der kun netop opfylder kravene, mere effektive ved at revidere definitionen deraf og den dermed forbundne udfasningsbestemmelse⁶
 - (2) At sikre, at driftsrestriktionerne tages med i betragtning i lufthavne med sammenlignelige støjproblemer på en ensartet måde ved at:
 - Tydeliggøre, hvordan en støjvurderingsproces skal udføres.
 - Styrke de proceduretekniske rammer, der medfører indførelsen af driftsrestriktioner.
13. For at evaluere det fremskridt, der er gjort med hensyn til at opfylde de generelle og specifikke politiske målsætninger, foreslås de følgende *driftsmæssige politiske målsætninger*:
- Forholdet mellem nye forbud og det samlede antal driftsrestriktioner skal bringes på et niveau, der kan sammenlignes med det niveau, som andre økonomiske stormagter har opnået i 2020, samtidig med at niveauerne

⁵ Se artikel 1 i direktivet om ekstern støj (2002/49/EF).

⁶ Dette ville indebære, at artikel 2, litra d), og artikel 6 om "Regler om indførelse af driftsrestriktioner, der sigter på at forbyde fly, der kun netop opfylder kravene" revideres.

for støjbelastning af borgere skal begrænses eller i det mindste holdes på samme niveau.

- Alle nye driftsrestriktioner skal indeholde foranstaltninger, der er rettet mod fly, der kun netop opfylder kravene, med henblik på at maksimere støjreduktionen.

4. LØSNINGSMODELLER

14. Logikken med at udarbejde løsningsmodellerne afspejler interaktionen mellem de to problemstillinger. Hver løsningsmodel består af to hovedkomponenter, som hver fokuserer på en problemstilling. Derudover er hver løsningsmodel beregnet til at bevare mindst det samme støjniveau som i et scenarie uden ændringer (løsningsmodel 1). Det, som adskiller løsningsmodellerne, er graden af intervention, der – afhængig af løsningsmodellen – er større for den første og mindre for den anden problemstilling. Håndtering af de problemstillinger, der vedrører fly, der kun netop opfylder kravene, (problem 1) vil medføre færre og/eller mere fokuserede driftsrestriktioner, der påvirker fly, der opfylder kravene (mindre støjende fly). Som følge heraf formindskes betydningen af de problemstillinger, der er relateret til korrekt gennemførelse af den balancerede strategi (problem 2) for sidstnævnte flytype.

Tabel 1: Kortlægning af problemstillinger, drivkræfter og målsætninger

<i>Specifikke målsætninger</i>	<i>Løsningsmodeller</i>		
	PO2	PO3	PO4
<i>At gøre de specifikke regler for fly, der kun netop opfylder kravene, effektive ved at:</i>			
Revidere den forældede definition af fly, der kun netop opfylder kravene	Ændre definitionen af fly, der kun netop opfylder kravene, til at indbefatte fly, der lever op til EPNdB-standarden i henhold til kapitel 3-12	Ændre definitionen af fly, der kun netop opfylder kravene, til at indbefatte fly, der lever op til EPNdB-standarden i henhold til kapitel 3-10	Ændre definitionen af fly, der kun netop opfylder kravene, til at indbefatte fly, der lever op til EPNdB-standarden i henhold til kapitel 3-8
Vælge en passende, dermed forbunden udfasningsperiode	Fuldstændig udfasning mulig inden for 4 år	Fuldstændig udfasning mulig inden for 2 år	Fuldstændig udfasning mulig inden for 2 år
<i>At sikre, at lignende driftsrestriktioner tages med i betragtning i lufthavne med sammenlignelige støjproblemer på en ensartet måde ved at:</i>			
Styrke de proceduretekniske rammer, der medfører indførelsen af driftsrestriktioner	Etablering af en støtteenhed på EU-plan til gennemførelse af den afbalancerede strategi	Etablering af en støtteenhed på EU-plan til gennemførelse af den afbalancerede strategi	Etablering af en støtteenhed på EU-plan til gennemførelse af den afbalancerede strategi
Tydeliggøre og præcisere,	Yderligere regler om	Yderligere regler om	Yderligere regler om

hvordan en støjvurderingsproces skal udføres	omfanget af høring af interessenter	omfanget af høring af interessenter	omfanget af høring af interessenter
	Bedre retssikkerhed i forbindelse med overtrædelsesprocedurer	Kommissionens ret til kontrol med mulighed for suspension, indtil revideret vurdering anses for at være tilstrækkelig	Kommissionens ret til obligatorisk kontrol og forudgående godkendelse

15. Den europæiske lovgivning om lufthavnsstøj foreligger for tiden som et direktiv. Dette valg af lovmæssigt instrument har delvist medført den store forskel i den måde, hvorpå driftsrestriktioner indføres i Europa.
16. For at gøre noget ved de ovenfor identificerede problemstillinger foreslår løsningsmodel 3 og 4, at Kommissionen får ret til kontrol. Dette begrundes med, at hvis en driftsrestriktions omkostningseffektivitet ikke påvises, når andre støjstyringsinstrumenter tages med i betragtning, vil det være nødvendigt for Kommissionen at sikre, at en sådan foranstaltning kan suspenderes, indtil vurderingsprocessen udføres på en korrekt måde. Gennemsigtige kriterier, der kan anvendes og fortolkes i hele EU, skal etableres med henblik på muligheden for at suspendere en driftsrestriktion.
17. Derudover indebærer løsningsmodellerne også en ajourføring af definitionen af et fly, der kun netop opfylder kravene. Det vil være nødvendigt, at denne definition skal gælde i alle medlemsstater som en teknisk standard, der er vedtaget af alle medlemsstater i ICAO. Ved overvejelse af det fremtidige behov for at ændre denne definition for at holde trit med det videnskabelige fremskridt og den autonome fornyelse af flyflåden giver alle løsningsmodeller mulighed for at ajourføre definitionen af fly, der kun netop opfylder kravene, ved hjælp af en delegeret retsakt fremlagt af et passende udvalg.
18. På basis af den ovenstående argumentation ville en forordning højst sandsynligt være et mere passende værktøj til at omsætte ændringerne i politik til lovgivning.

5. KONSEKVENSANALYSE

19. Konsekvensanalysen viser, at de tre løsningsmodeller har klare økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser.

- Ud fra et økonomisk synspunkt synes løsningsmodel 2 at være den mest gunstige løsning, da der her er den mindste stigning i administrative omkostninger. Denne løsningsmodel kan dog anses for at indeholde udfordringer i forbindelse med internationale forhold. Med løsningsmodel 3 kan denne negative konsekvens for forholdet til omverdenen undgås, men den udgør samtidig en yderligere byrde for EU-budgettet. Den administrative byrde i denne løsningsmodel er på niveau med løsningsmodel 1.
- Også ud fra et socialt synspunkt har løsningsmulighed 2, 3 og 4 lignende konsekvenser. Den eneste afgørende forskel i virkningerne stammer fra det omfang, i hvilket driftsforanstaltninger, der påvirker flys sikkerhed, undersøges. Løsningsmodel 2 og 3 kan anses for at være mere eller mindre identiske i denne forbindelse.
- I forbindelse med miljø adskiller løsningsmodel 4 sig tydeligt på baggrund af det forholdsvist høje potentiale for negative konsekvenser, der er forbundet med afvejningen mellem driftsforanstaltninger, der fokuserer på støj og klimaændringer. Løsningsmodel 2 og 3 kan igen anses for i det store og hele at være sammenlignelige i forhold til miljømæssige konsekvenser.

Tabel 2: Opsummerende tabel over konsekvenser sammenlignet med løsningsmodel 1

	<i>Løsningsmodel 2</i>	<i>Løsningsmodel 3</i>	<i>Løsningsmodel 4</i>
<i>Konsekvens for gennemførelse af den afbalancerede strategi</i>	Mellem	Mellem	Stor
<i>Økonomiske konsekvenser</i>			
<i>Konsekvenser for:</i>			
Det europæiske luftfartsnetværks effektivitet	Lille	Lille	Lille
Lufthavne	Mellem	Mellem	Lille
Flyselskaber	Lille	Lille	Mellem
Producenter af flyskrog og flymotorer	Mellem	Mellem	Neutral
Administrative omkostninger	Op til 1 800 000 EUR/år	Op til 3 000 000 EUR/år	Op til 4 200 000 EUR/år
EU-budgettet	Lille	Mellem	Stor
Internationale forhold	Stor	Lille	Mellem
<i>Sociale konsekvenser</i>			
Konsekvenser for forvaltning og deltagelse	Stor	Stor	Stor
Konsekvenser for beskæftigelsesgrad og ansættelsesforhold	Lille	Lille	Lille
Konsekvenser for sikkerhed	Lille	Mellem	Mellem
<i>Miljømæssige konsekvenser</i>			
Konsekvenser for støj	Neutral	Neutral	Neutral
Konsekvenser for klimaændringer	Mellem	Mellem	Neutral

Forklaring:

Negative konsekvenser er angivet med fed og kursiv mørkeorange skrift.

"STOR" henviser til en stor sandsynlighed for væsentlige konsekvenser. "MELLEME" og "LILLE" betyder, at der er en mindre sandsynlighed for, at det har en væsentlig konsekvens. Størrelsen af konsekvensen vil i alle tilfælde afhænge af de foranstaltninger, der udvælges af de lokale og nationale myndigheder og flyselskaberne.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

6.1. *Sammenhæng*

20. Som beskrevet ovenfor er løsningsmodel 3 den mest sammenhængende, da den omhyggeligt afbalancerer handling for at opnå de specifikke politiske målsætninger. I denne løsningsmodel forudses der ingen væsentlige negative konsekvenser, og den repræsenterer derfor den bedste afvejning mellem økonomiske, sociale og miljømæssige domæner.

6.2. *Effektivitet*

21. Tabel 3 giver et kort overblik over løsningsmodellernes effektivitet i forbindelse med de specifikke politiske målsætninger, der er defineret i afsnit 3. Den viser, at der ikke kan fastlægges nogen klar prioritet med hensyn til effektivitet. Ikke desto mindre lader løsningsmodel 3 til at være den mest afbalancerede løsning, da den giver den mest hensigtsmæssige palet af handlingsmuligheder til opfyldelse af de definerede målsætninger.

22. Hvad angår den målsætning, der er forbundet med reglerne om fly, der kun netop opfylder kravene, afhænger effektiviteten af de påtænkte løsningsmodeller af deres ambitionsniveau i forbindelse med et flys støjniveau. I denne forbindelse anses løsningsmodel 2 for at være den bedste løsning, da den reviderede definition af et fly, der kun netop opfylder kravene, er den snævrreste, da flyet, der kun netop opfylder kravene, vil omfatte fly, hvis støjniveau ligger under 12EPNdB-standarden i henhold til kapitel 3, og derfor ligger tæt på et fly i henhold til kapitel 4. Som følge heraf giver løsningsmodel 4 den laveste effektivitet, da den er mindst ambitiøs, hvad angår et flys støjniveau, hvorimod løsningsmodel 2 er en bedre løsning end løsningsmodel 3.

23. Hvad angår den målsætning, der er forbundet med ensartet indførelse af driftsrestriktioner i EU's lufthavne, afhænger de påtænkte løsningsmodellers effektivitet af graden af den udførte kvalitetskontrol. Løsningsmodel 4 giver de bedste muligheder i denne forbindelse. Det er en fordel for denne løsning, at der i meget højere grad fokuseres på de proceduretekniske rammer, især Kommissionens fremtrædende rolle i forbindelse med kontrol af vurderingsprocessens kvalitet. Kommissionen har faktisk ansvaret for obligatorisk kontrol og forudgående godkendelse af alle påtænkte driftsrestriktioner i EU's lufthavne. Sammenlignet med løsningsmodel 4 er løsningsmodel 3 mindre effektiv, da kvalitetskontrollen ikke foregår systematisk. Dette gør dog, at Kommissionen kan fokusere sin kvalitetskontrol på de mest problematiske driftsrestriktioner. Løsningsmodel 2 forventes klart at være den mindst effektive, da kontrol af vurderingsprocessens kvalitet foregår efterfølgende ved overtrædelsesprocedurer.

Tabel 3: De påtænkte løsningsmodellens effektivitet set i lyset af de specifikke politiske målsætninger

<i>Specifikke politiske målsætninger</i>	<i>Løsningsmodel 1</i>	<i>Løsningsmodel 2</i>	<i>Løsningsmodel 3</i>	<i>Løsningsmodel 4</i>
At gøre de specifikke regler for fly, der kun netop opfylder kravene, effektive ved at:	neutral	høj	mellem	lav
Revidere den forældede definition af fly, der kun netop opfylder kravene				
Vælge en passende, dermed forbunden udfasningsperiode				
At sikre, at lignende driftsrestriktioner tages med i betragtning i lufthavne med sammenlignelige støjproblemer på en ensartet måde ved at:	neutral	lav	mellem – høj	høj
Tydeliggøre og præcisere, hvordan en støjvurderingsproces skal udføres				
Styrke de proceduretekniske rammer, der medfører indførelsen af driftsrestriktioner				

6.3. Effektivitet

24. Da det foreslåede initiativ er af procedureteknisk art, dækker de samlede omkostninger ved de påtænkte løsningsmodeller de administrative omkostninger og omkostningerne på EU's budget.
25. I lyset af de ovenfor beskrevne skøn lader løsningsmodel 2 til at være den mest effektive, da den vil medføre den mindste stigning i administrative omkostninger. Denne vurdering medtager dog ikke de potentielle omkostninger, der kan være i forbindelse med en international tvist på det meget globaliserede luftfartsmarked, og som muligvis kan have en negativ indvirkning på flyselskaberne i EU.

6.4. Konklusion

26. I lyset af det ovenstående foretrækkes løsningsmodel 3. Løsningsmodel 3 lader til – især hvad angår sammenhæng – at være den bedst egnede løsningsmodel til opnåelse af de målsætninger, der er anført i afsnit 3.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

27. Kommissionen vil højst sandsynligt evaluere og gennemgå forordningen fem år efter vedtagelsen deraf. Ud over det bevismateriale, der er fremskaffet inden for rammerne af en kontrol- eller appelprocedure i forbindelse med en bestemt sag, overvåger Kommissionen konstant et sæt hovedindikatorer, der bliver ajourført med henblik på at følge forordningens effektivitet.

Tabel 4: Overvågningsindikatorer

<i>Hovedindikatorer</i>	<i>Definition</i>	<i>Relevans</i>
<i>Overvågning af flys støjniveau og kvaliteten af støjstyringspolitikker</i>		
<i>Støjcertificering</i>	Denne indikator viser et nyt flys støjniveau	Denne indikator overvåger forløbet for et nyt flys støjniveau
<i>Antal bevægelser for et fly, der kun netop opfylder kravene</i>	Denne indikator angiver antallet af flyvninger, der er udført i ECAC-området af fly, der kun netop opfylder kravene (kan specificeres for hver lufthavn og hvert flyselskab)	Denne indikator viser tendenserne for anvendelsen af fly, der kun netop opfylder kravene
<i>Overblik over driftsrestriktioner og sammensætningen af støjdempningsforanstaltninger</i>	Denne nye indikator indsamler oplysninger fra støjhandlingsplaner og planer for kvaliteten af støjdempningsforanstaltningerne	Denne indikator afslører kvaliteten af støjvurderingsprocessen