



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.12.2015
SWD(2015) 263 final

PART 1/2

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk
luftfartsikkerhedsagentur, og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets
forordning (EF) nr. 216/2008**

{COM(2015) 613 final}

{SWD(2015) 262 final}

Resumé
Konsekvensanalyse af et politisk initiativ om luftfartssikkerhed og en eventuel revision af forordning (EF) nr. 216/2008 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen?
Dette initiativ vedrører en generel revision af det europæiske luftfartssikkerhedssystem og af forordning (EF) nr. 216/2008, som er EU's rammeforordning for luftfartssikkerhed. Problemstillingen har fire aspekter: 1) Sikkerhed – det nuværende system har hidtil effektivt kunnet sikre et højt sikkerhedsniveau, men det kan ikke forventes at sikre, at havariprocenten fortsat falder i takt med den stigende trafik (stigning på 50 % i de næste 20 år). 2) Overregulering - reguleringssystemet er tungt og medfører for store omkostninger. 3) Ny udvikling på markederne - luftfartsmarkedet og teknologien har udviklet sig hurtigere end de reguleringsmæssige rammer (nye forretningsmodeller, nye teknologier) i det seneste årti. 4) Tilsyn - der er betydelige forskelle mellem medlemsstaternes muligheder for effektivt at gennemføre lovgivningen om luftfartssikkerhed. Problemerne skyldes mangler og ineffektiv ressourceanvendelse, huller og inkonsekvens i reguleringssystemet og overvejende præskriptiv standardregulering (one-size-fits-all). Problemerne påvirker alle aktører i luftfartssikkerhedssystemet og indirekte de rejsende.
Hvad kan der forventes af initiativet?
Initiativet tager sigte på at forbedre det europæiske luftfartssystems præstationer, hvad angår flyvesikkerhed, luftfartssikkerhed, konkurrenceevne og miljøbeskyttelse. Det skal ligeledes ses i sammenhæng med Kommissionens nye luftfartsstrategi og Jean-Claude Junckers prioriteter med hensyn til at afbureaukratisere, forenkle procedurer og stimulere økonomisk vækst og innovation gennem moderne reguleringstiltag, som f.eks. en risiko- og performancebaseret regulering. Initiativet har følgende specifikke mål: 1) Fjerne unødvendige krav og sikre, at reguleringen står i et rimeligt forhold til de involverede risici. 2) Effektiv integration og effektivt tilsyn med nye teknologier og markedsudviklinger. 3) En samarbejdsbaseret sikkerhedsstyringsproces mellem Unionen og medlemsstaterne for sammen at afdække og minimere risici. 4) Lukke hullerne i reguleringssystemet og sikre sammenhæng. 5) Indføre et system for samling og deling af ressourcer mellem medlemsstaterne og EASA.
Hvad er merværdien ved handling på EU-plan?
Lufttransport har i høj grad tværnational karakter og kræver derfor i sagens natur en regulering på EU-plan. Der er almindelig enighed i medlemsstaterne om, at det er nødvendigt med fælles regler vedrørende luftfartssikkerhed for at nå et højt sikkerhedsniveau. Fælles lovgivning fjerner behovet for at koordinere medlemsstaternes reguleringssystemer og bidrager som sådan til øget sikkerhed. At fremme et fælles europæisk sikkerhedssystem med EASA som regulerings- og gennemførelsesorgan kan bedst opnås på EU-plan. På samme måde vil der kunne opnås effektivitetsforbedringer som følge af et fælles europæisk luftfartssikkerhedssystem, hvorved der undgås en dyr opsplitning.
B. Løsninger
Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en løsning frem for andre? Hvorfor?
Dette initiativ vedrører en revision af forordning (EF) nr. 216/2008, og det har derfor lovgivningsmæssig karakter. Der er udarbejdet løsninger på tre områder (ud over referencescenariet; de foretrukne løsninger er angivet med kursiv): - Forvaltning og ressourcer: 1.2 Styrket samarbejde med det nuværende system 1.3(a) Fælles tilsynssystem med frivillig ansvarsoverdragelse 1.3(b) <i>Fælles tilsynssystem med frivillig ansvarsoverdragelse + nødtilsynsmekanisme</i> 1.4 En fælles europæisk luftfartssikkerhedsmyndighed - Proportionalitet og sikkerhedspræstation: 2.2 <i>Foranstaltninger til fremme af et proportionelt og performancebaseret sikkerhedssystem</i> 2.3 Todelt reguleringssystem: præskriptivt reguleringssystem - performancebaseret reguleringssystem 2.4 Overgang til et fuldt ud performancebaseret reguleringssystem 3.1. Huller og inkonsekvens - groundhandling 3.1(B) <i>Industristandarder/ ingen certificering</i> 3.1(C) Gennemførelsesbestemmelser / Certificering 3.2. Huller og inkonsekvens - sikkerhed: 3.2(B) Retlig ramme udelukkende for konstruktionsmæssige sikkerhedsaspekter 3.2(C) <i>Koordineret tilgang til flyvesikkerhed og luftfartssikkerhedsrelaterede spørgsmål</i> 3.3. Huller og inkonsekvens - miljø

3.3(B) Væsentlige EU-krav til miljøbeskyttelse, hvad angår luftfartøjsmateriel Den foretrukne løsning kombinerer løsninger med begrænset EU-indgriben og omfatter frivillige elementer.
Hvem støtter hvilken løsning? Ressourcernes forvaltning og kvalitet: Støtte fra medlemsstaterne og branchen med henblik på at dele ressourcer på frivillig basis (løsning 1.2 og 1.3(a)). Løsning 1.3(b) og 1.4: Eventuel modstand hos medlemsstaterne på grund af de obligatoriske elementer. Proportionalitet og sikkerhedspræstation: Løsning 2.2: Støtte fra medlemsstaterne og branchen. Løsning 2.3: Støtte fra branchen, men formodentlig modstand blandt medlemsstaterne på grund af kompleks administration. Løsning 2.4: Mindst støtte fra medlemsstaterne og branchen. Groundhandling: Generel støtte fra medlemsstaterne og branchen, bortset fra flyselskaber. Luftfartssikkerhed: Løsning 3.2(C): En styrkelse af EASA's mandat kunne møde modstand hos medlemsstaterne og branchen. Miljø: Løsning 3.3(B): Ingen ændring af anvendelsesområdet, men udelukkende af gennemførelsen, og derfor ikke kontroversiel.
C. Den foretrukne løsnings indvirkninger
Hvad er fordelene ved den foretrukne løsning (om nogen, eller de vigtigste)? Hvad angår det indre marked, vil der være positive virkninger, hvad angår lige konkurrencevilkår gennem et mere ensartet tilsyn og flere muligheder for at demonstrere efterlevelse, herunder en øget anvendelse af branchestandarder. Virksomhedernes efterlevelseshomkostninger vil blive mindsket gennem et risikobaseret tilsyn og regulering og procedurer, der er mere proportionelle (f.eks. forenklet leasing for flyselskaber, forenklede certificeringsprocedurer for lette luftfartøjer). Innovation vil blive stimuleret gennem en mere hensigtsmæssig og performancebaseret regulering. Hvad angår de samfundsmæssige virkninger, forventes innovation at skabe nye job på markedet. Flyvesikkerheden forventes at blive forbedret gennem et bedre tilsyn i EU, en fælles europæisk sikkerhedsstyringsprocedure og en afhjælpning af sikkerhedsmangler, hvad angår groundhandling og luftfartssikkerhed. Miljøvirkningerne vil være marginale, men positive. Virkningerne kan kun måles i begrænset omfang, da formålet er at indføre en reguleringsmæssig ramme, hvis virkning først kan måles, når reglerne er omsat til konkrete foranstaltninger (f.eks. gennemførelsesbestemmelser) eller foranstaltninger af frivillig karakter, og virkningerne vil afhænge af gennemførelsens omfang.
Hvilke omkostninger er forbundet med den foretrukne løsning (om nogen, eller de vigtigste)? Hvad angår omkostninger for virksomhederne og de nationale forvaltninger, henvises til de to nedenstående afsnit. På EU-plan vil udviklingen af et virtuelt akademi, et centralt register for certifikater, en ekspertpulje og støtte til regulering/inspektioner vedrørende groundhandling, luftfartssikkerhed og miljø kræve en yderligere indsats fra EASA's side, som delvis kan klares med eksisterende ressourcer eller via gebyrer og afgifter. Overførsel af en begrænset del af overflyvningsafgifterne fra Eurocontrol til EASA kunne frigøre ressourcer hos EASA, som kunne anvendes til andre foranstaltninger. Der er ingen betydelige negative sociale eller miljømæssige virkninger.
Hvordan påvirker det små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomheder? De positive virkninger for virksomhederne vil stamme fra et mere proportionelt og performancebaseret reguleringsystem, mere fleksibilitet med hensyn til opfyldelse af krav, en øget tillid til branchestandarder, forenklede certificeringsprocedurer for lette luftfartøjer og deraf følgende lavere efterlevelseshomkostninger. Det bliver nemmere at indføre nye teknologier. Små og mellemstore virksomheder vil måske ikke drage nytte af en performancebaseret regulering i samme omfang som store virksomheder, men de vil have mere nytte af overgangen til risikobaseret tilsyn, som fjerner unødvendige kontrolforanstaltninger. Flyselskaberne vil blive positivt påvirket af forenklingen af godkendelser af leasing og en mulig konsolidering af certifikater, som indehaves af samme selskab i flere medlemsstater. Finansieringen af foranstaltninger vedrørende sammenlægning eller deling af ressourcer vil blive båret af branchen efter "brugeren betaler"-princippet, som kan påvirke virksomheder i de medlemsstater, hvor tilsynet på nuværende tidspunkt finansieres af skatteprovenu.
Vil det have stor indvirkning på de nationale budgetter og myndigheder? Hvad angår gennemførelsesomkostninger, vil det blive krævet, at de medlemsstater, der endnu ikke har indført statslige sikkerhedsprogrammer, gør det nu. Yderligere omkostninger opstår som følge af behovet for yderligere uddannelse. Nogle medlemsstater vil skulle udvikle ekspertise inden for it-sikkerhed og groundhandling. De fleste af de foreslåede foranstaltninger vil imidlertid blive anvendt på frivillig basis og vil først og fremmest blive iværksat af en medlemsstat på grundlag af en positiv costbenefitanalyse. Efter visse opstartsomkostninger til etablering og uddannelse forventes der positive virkninger for de nationale luftfartsmyndigheders ressourcer på mellemlang og lang sigt som følge af effektivitetsgevinster opnået gennem sammenlægning og deling af ressourcer og overgang til et mere målrettet, risikobaseret tilsyn. Sammenlægning og deling af ressourcer vil blive finansieret af afgifter og gebyrer efter "brugeren betaler"-

princippet. De foretrukne løsninger vedrørende groundhandling og luftfartssikkerhed indebærer ikke nye certificeringskrav, og medlemsstaternes tilsynsomkostninger forventes ikke at være af betydning.

Vil der være andre væsentlige virkninger?

Et reguleringssystem, der fremmer indførelse af nye teknologier og frigør ressourcer gennem mere proportionelle administrative procedurer, vil have positive virkninger for konkurrenceevnen for fabrikanten og luftfartsselskaber og i sidste instans for vækst og beskæftigelse. På samme måde vil en bibeholdelse eller forbedring af den europæiske sikkerhedsstatistik takket være fælles europæiske sikkerhedsstyringsprocedurer, risikobaseret tilsyn og afhjælpning af sikkerhedsmangler i reguleringen bidrage til at beskytte de rejsende og endda til at styrke konkurrenceevnen, også internationalt.

D. Opfølgning

Hvornår vil politikken blive revideret?

Gennemførelsen af forordning (EF) nr. 216/2008 evalueres som foreskrevet i forordningen hvert femte år. Denne evaluering kaldes normalt en artikel 62-evaluering.