

NOTAT

Dato 28. januar 2016
J. nr. 2016-231

Grund- og nærhedsnotat om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur, og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 – ”EASA-forordningen”

KOM(2015) 613 final

Nyt notat

1 Resumé

Europa-Kommissionen fremsatte den 7. december 2015 et forslag til en ny grundforordning for Det europæiske luftfartssikkerhedsagentur (EASA). Det overordnede formål med forslaget til en ny grundforordning for EASA er at skabe en lovgivningsramme for flyvesikkerhed i EU, der kan håndtere de udfordringer, som den europæiske luftfartssektor vil stå over for de kommende 10 til 15 år.

Et nøgleelement i forslaget er introduktionen af en risiko- og performancebaseret tilgang til sikkerhedsreglerne. Derudover skal forslaget lukke nuværende ”huller” i reguleringen og sikre en bedre sammenhæng mellem flyvesikkerhed (dvs. initiativer, der har til formål at minimere risikoen for havarier mv.), security (dvs. initiativer, der er rettet mod at undgå terrorhandling) og miljøbeskyttelse. Derudover er det Kommissionens ambition at skabe en reguleringsramme, der sikrer integrationen af nye forretningsmodeller og teknologier i luftfartssystemet, herunder droner.

Regeringen er overordnet positivt indstillet over for Kommissionens forslag til en ny grundforordning for EASA, herunder introduktionen af en risiko- og performancebaseret tilgang til reguleringen, og at anvendelsesområdet udvides, så EASA blandt andet kan udarbejde proportionale, fælleseuropæiske regler for droner.

Regeringen er også meget positiv over for Kommissionens forslag om at EASA fremadrettet skal udarbejde fælleseuropæiske regler for droner under 150 kg. Kommissionens forslag er overordnet set i overensstemmelse med og supplerer det forslag om ændring af Lov om luftfart, som regeringen har



sendt i høring den 15. december 2015. Regeringen finder det særligt vigtigt, at der navnlig til mindre droner skabes ensartede produktsikkerhedskrav, som fremmer et fælleseuropæisk marked.

Regeringen finder det dog meget vigtigt, at Danmark får en positiv tilkendegivelse fra Kommissionen om, at det nuværende fællesskandinaviske tilsyn med SAS kan fortsætte i sin nuværende form ved ikrafttrædelsen af de nye bestemmelser, der skal understøtte et fælles system for tilsyn og håndhævelse. I forlængelse heraf er der iværksat en proces med Kommissionen om denne afklaring.

Regeringen kan som udgangspunkt støtte forslagets liste med finansieringskilder, herunder også at agenturet delvist kan finansieres via de afgifter, der opkræves for at flyve i de luftrum, som reguleres af agenturet. Regeringen er dog særdeles skeptisk og kan ikke støtte, at agenturet skal have direkte adgang til finansiering via disse afgifter svarende til, at agenturet optræder som en national myndighed og dermed selv regulerer størrelsen på afgifterne det finansieres af.

Introduktionen af en risiko- og performancebaseret tilgang til sikkerhedsreglerne skal sikre, at de sikkerhedskrav, der stilles til virksomhederne skal være proportionale i forhold til den risiko reglerne skal håndtere. Dette kan få positive økonomiske konsekvenser for især de små- og mellemstore virksomheder. Endvidere vil fælles, europæiske regler for droner baseret på internationale standarder kunne understøtte udviklingen af et velfungerende konkurrencedygtigt europæisk marked for droner, hvilket ligeledes vil kunne få positive erhvervsøkonomiske konsekvenser.

En vedtagelse af forslaget kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning vedrørende flyvning med droner på de områder, hvor medlemsstaterne ikke længere får mulighed for at regulere områderne nationalt.

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

2 Baggrund

Europa-Kommissionen (herefter benævnt *Kommissionen*) har ved KOM-nr. 613 af 7. december 2015 fremsendt forslag om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008.

Forslaget er oversendt til Rådet den 5. januar 2016 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TFEU artikel 100, stk. 2, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TFEU artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.



Kommissionens forslag til en ny grundforordning for EASA er en del af Kommissionens strategi til forbedring af konkurrenceevnen i EU's luftfartssektor.

Side 3/20

3 Formål og indhold

Kommissionens overordnede formål med forslaget til en ny grundforordning for EASA er at skabe en lovgivningsramme for luftfartsikkerhed i EU, der kan håndtere de udfordringer, som den europæiske luftfartssektor vil stå over for de kommende 10 til 15 år.

Et nøgleelement i forslaget er introduktionen af en risiko- og performancebaseret tilgang til sikkerhedsreglerne, som skal sikre, at de sikkerhedskrav, der stilles til virksomhederne, skal være proportionale i forhold til den risiko, reglerne skal håndtere. Derudover skal forslaget lukke nuværende "huller" i reguleringen og sikre en bedre håndtering af sammenhængen mellem flyvesikkerhed, security og miljøbeskyttelse. Således er sikringen af et højt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau blevet et af hovedformålene med forordningen sammen med tilvejebringelsen og opretholdelsen af et højt og ensartet sikkerhedsniveau for den civile luftfart.

Det er Kommissionens ambition at skabe en reguleringsramme, der sikrer integrationen af nye forretningsmodeller og teknologier i luftfartssystemet, herunder droner.

Reguleringsrammen skal skabe en fleksibilitet, som gør det muligt at tilpasse kravene til de forskellige og konkrete risici, der knytter sig til. En mere fleksibel reguleringsramme forventes at være til gavn for hele luftfartssektoren i EU og særligt små og mellemstore virksomheders behov.

Forslaget indeholder endvidere initiativer, der skal understøtte de nationale luftfartsmyndigheders godkendelses- og tilsynsaktiviteter, herunder mulighed for at kunne trække på en fælles gruppe af nationale inspektører på relevante fagområder i det omfang, de pågældende ressourcer ikke er til rådighed nationalt.

Det skal bemærkes, at forordningen ikke i udgangspunktet omfatter statsluftfartøjer, og således heller ikke militære luftfartøjer jf. artikel 2(3).

I det følgende gennemgås fire centrale elementer i Kommissionens forslag, som er henholdsvis; udvidet anvendelsesområde, herunder tilføjelse af en ny reguleringsramme for droner; et fælles system for tilsyn og håndhævelse; agenturets budget; samt delegerede retsakter:



3.1 Udvidet anvendelsesområde, herunder tilføjelse af en ny reguleringsramme for droner

Side 4/20

Kommissionen anfører, at den primære ændring i forhold til de nugældende regler består i, at der udarbejdes en tilvalgsordning for statsflyvninger (ikke-kommercielle fly/helikoptere anvendt til eftersøgnings- og redningsaktioner mv.). Herved får medlemsstaterne mulighed for at beslutte, i hvilket omfang medlemsstaten ønsker at anvende EU-bestemmelserne for statsflyvninger. Det er ligeledes op til medlemsstaten at bestemme, hvilke områder (luftdygtighed, luftfartspersonale, operationer m.v.) tilvalgsordningen skal gælde for.

Forslaget indebærer desuden en justering af listen over luftfartøjer, der er undtaget fra forordningens anvendelsesområde. Den væsentligste ændring er, at ubemandede luftfartøjer (droner) er fjernet fra listen og i stedet indføjet i grundforordningen, hvilket betyder, at EASA fremover vil kunne udarbejde regler for droner.

Konkret foreslår Kommissionen, at EASA fremadrettet skal udarbejde fælleseuropæiske regler for droner under 150 kg. Kommissionen lægger således op til, at alle droner, uanset vægt, skal reguleres efter fælleseuropæiske regler.

De væsentligste punkter i Kommissionens forslag er:

- Alle droner (selve luftfartøjet), uanset vægt, foreslås reguleret af EU.
- Reguleringen af droner skal være proportional i forhold til den reelle risiko og dermed differentieres for forskellige størrelser af droner.
- Privatlivets fred skal sikres ved hjælp af de eksisterende europæiske regler på området. Således pågår sideløbende en revision af de gældende, europæiske regler for sikring af privatlivets fred, så reglerne i højere grad kan håndtere de udfordringer, som brugen af droner medfører.
- Droner, som opereres i luftrum med bemandede luftfartøjer skal leve op til krav, som er sammenlignelige med kravene til bemandede luftfartøjer.
- Der skal ikke stilles krav til havariudredning ved havari med droner, som ikke er certificerede (store droner), medmindre der i havariet er involveret bemandede fly eller havariet har fatale konsekvenser.
- Forsikringskrav til droner vil være omfattet af den eksisterende EU-regulering på luftfartsområdet.



- Det muliggøres, at der ikke skal kræves godkendelse af små legetøjsdroner (af selve luftfartøjet), men at disse kan produceres efter europæiske produktstandarder (CE-mærkning).
- Alle organisationer, der er involveret i udviklingen eller brugen af droner, skal have et sikkerhedsledelsessystem samt et system til brug for rapportering af hændelser.

Den foreslåede ændring af EU's grundforordning vil blive fulgt op af detailregulering.

Ligeledes foreslås groundhandlingtjenester (eksempelvis brændstofpåfyldning, baggagehåndtering, catering og af-isning) omfattet af forordningens anvendelsesområde fremover, hvilket betyder, at agenturet kan udarbejde sikkerhedsregler for området. Udbydere af groundhandlingtjenester skal dog ikke som udøvere af andre luftfartsydelser være certificerede, men vil kunne nøjes med at erklære, at de lever op til relevante krav.

Endvidere udvides anvendelsesområdet til at omfatte bestemmelser, der varetager grænseflader og direkte sammenhænge mellem security og flyvesikkerhed. Det drejer sig blandt andet om, at design af luftfartøjer ikke blot skal varetage hensynet til flyvesikkerhed, men også hensynet til at undgå terrorhandlinger (security). Et eksempel herpå er udformningen af låsesystemer for cockpitdøre.

Med forslaget får Kommissionen endvidere mulighed for at bede EASA om teknisk bistand i forbindelse med gennemførelsen af forordning (EF) nr. 300/2008, der fastsætter de fælleseuropæiske regler for security. Derudover får EASA mulighed for at træffe foranstaltninger såsom udstedelse af luftdygtighedsdirektiver med henblik på at beskytte den civile luftfart mod ulovlige handlinger. Sådanne foranstaltninger træffes efter aftale med Kommissionen og efter høring af medlemsstaterne.

3.2 Et fælles system for tilsyn og håndhævelse

Med forslaget ønsker Kommissionen at understøtte et fælles system for certificering, tilsyn og håndhævelse på tværs af landegrænser.

Der indføres en mekanisme, hvormed medlemsstaterne kan pulje og dele luftfartsinspektører og andre eksperter. I den forbindelse lægges op til, at omkostninger ved assistancen fra andre landes inspektører dækkes af gebyrer. Afregningen foretages af EASA til den virksomhed, der føres tilsyn med.

Endvidere udvides muligheden for, at den enkelte medlemsstat kan overføre ansvarsområder til EASA eller en anden medlemsstat for alle typer af aktivite-



ter. I dag gælder muligheden kun for fremstillingsfaciliteter og flyvesimulatortræningsanordninger.

Side 6/20

Endelige foreslår Kommissionen, at det skal være muligt for virksomheder som SAS, der har sin hovedforretning i flere lande, at vælge EASA som deres kompetente myndighed. Brugen af denne artikel er valgfri for virksomhederne.

3.3 Agenturets budget

Forordningsudkastet indeholder en række forslag til finansiering af EASA, herunder blandt andre et bidrag fra Unionen og bidrag via overflyvningsafgifter. Herudover indeholder artiklen en række punkter blandet andet om hvilke omkostninger, der kan dækkes, om administration af budgettet, om at indtægter og udgifter skal balancere, og om at budgettet skal være gennemsigtigt.

Kommissionen indikerer, at den delvise finansiering af agenturet skal kunne hentes direkte via overflyvningsafgifter, svarende til etablering af en særskilt EASA-afgift. Dette er ikke muligt i dag.

Med andre ord kan EASA få direkte adgang til finansiering via overflyvningsafgifter svarende til, at agenturet optræder som en national myndighed og dermed selv regulerer størrelsen på afgifterne det finansieres af.

3.4 Delegerede retsakter

Forslaget til en ny grundforordning for EASA indebærer en udvidelse af Kommissionens adgang til at udstede delegerede retsakter.

I dag kan Kommissionen udarbejde delegerede retsakter på syv områder – henholdsvis luftfartøjs certificering og luftdygtighed, crew, operationer, flyvepladser, ATM/ANS (lufttrafiktjenester), ATCO certifikater (certificering af flyveledere) og tredjelandsoperatører. Med Kommissionens forslag udvides adgangen til at udarbejde delegerede retsakter til også at omfatte droneområdet. Dertil kan Kommissionen benytte delegerede retsakter til at fravige teksten i grundforordningen. Således indledes flere artikler med sætningen: ”*Medmindre andet er fastsat i de delegerede retsakter...*”.

Udover de fire centrale elementer i forslaget, foreslår Kommissionen en række yderligere tiltag, hvilket blandt andet omfatter:

3.5 Sikkerhedsledelse

Kommissionen introducerer i forslaget et helt nyt kapitel, der omhandler sikkerhedsledelse (’safety management’). Baggrunden herfor er formaliseringen af det europæiske program for luftfartssikkerhed (European Aviation Safety Programme, EASP). EASP er etableret på baggrund af regler fra den globale luft-



fartssikkerhedsorganisation ICAO, som blandt andet fastsætter krav om etablering af safety management systemer. EASP beskriver, hvorledes luftfartssikkerhed håndteres i Europa i dag og planen for den fremadrettede håndtering af samme.

3.6 Nødtilsynsmekanisme

Med forslaget kan Kommissionen ved hjælp af gennemførelsesretsakter, og efter henstilling fra agenturet, midlertidigt overdrage tilsynsansvaret i en medlemsstat til agenturet, hvis Kommissionen vurderer, at medlemsstaten ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til forordningen og sikkerheden som følge heraf undergraver et ensartet sikkerhedsniveau i EU.

3.7 Kvalificerede organer

Kvalificerede organer, dvs. kvalificerede tredjeparter, som udfører opgaver for myndighederne, kan med forslaget få delegeret beføjelser til at udstede, tilbagekalde og suspendere certifikater på vegne af EASA eller de nationale myndigheder. Forslaget indfører et princip om gensidig anerkendelse af godkendelser fra kvalificerede organer.

3.8 Indsamling, udveksling og analyse af oplysninger

Der indføres nye elementer vedrørende EASAs rolle med hensyn til koordinering af indsamling, udveksling og analyse af oplysninger på EU-niveau. Bestemmelserne om beskyttelse af oplysninger og informationskilder er på linje med forordning (EU) nr. 376/2014 om indberetning af begivenheder.

Endvidere skabes et retsgrundlag for et register med oplysninger, der er relevante for certificerings-, tilsyns- og håndhævelsesaktiviteter. Registret skal forvaltes af EASA. Det foreslås, at dette register også anvendes af medlemsstaterne med henblik på at udveksle oplysninger om piloters helbredsmæssige tilstand.

3.9 Overvågning af medlemsstaterne

EASA bistår Kommissionen med at overvåge medlemsstaternes anvendelse af bestemmelserne i grundforordningen og tilhørende retsakter. Der er tilføjet en bestemmelse, som forpligter EASA til årligt at sammenfatte de indsamlede oplysninger i agenturets årlige sikkerhedsoversigt. Med forslaget udvides EASAs mulighed for at indhente oplysninger, således at agenturet kan indhente oplysninger direkte hos virksomhederne.



3.10 Miljøbeskyttelse

Med forslaget tilføjer Kommissionen en ny artikel til forordningen med henblik på at varetage miljøbeskyttelse inden for den civile luftfart. Kommissionen anfører, at der ikke er tale om en udvidelse af det nuværende indsatsområde, idet artiklen alene fokuserer på at styrke sammenhængen mellem miljøforanstaltninger (eksempelvis forbud mod visse kemiske stoffer) og de tekniske områder inden for luftfartsreguleringen. Med forslaget bemyndiges EASA til at bistå Kommissionen ved fastlæggelsen og koordineringen af luftfartspolitikken på miljøbeskyttelsesområdet. Herudover skal agenturet hvert tredje år udarbejde en rapport med en status for miljøbeskyttelsen inden for luftfarten.

3.11 EASAs interne struktur

Kommissionens forslag justerer EASAs administrative forhold, hvoraf den mest markante ændring er, at EASAs bestyrelse i fremtiden kun skal udnævne EASAs administrerende direktør og ikke hele direktionen, som det er tilfældet i dag. Ligeledes skal bestyrelsen heller ikke godkende agenturets organisation længere.

Den administrerende direktør vil kunne udnævnes med støtte fra 2/3 af bestyrelsen frem for 3/4, som det er tilfældet i dag. Endvidere vil den administrerende direktør ikke kunne afskediges direkte af bestyrelsen men kun på anbefaling fra Kommissionen.

Med den gældende forordning har den enkelte medlemsstat og Kommissionen hver især et medlem af bestyrelsen. I Kommissionens forslag lægges op til, at Kommissionen får to medlemmer.

Derudover etableres et forretningsudvalg til bestyrelsen, der skal forberede de afgørelser, som bestyrelsen træffer. Endvidere skal forretningsudvalget bistå og rådgive den administrerende direktør. Endelig kan forretningsudvalget i ”hastende tilfælde” træffe ”visse” midlertidige afgørelser på bestyrelsens vegne.

Forretningsudvalget skal bestå af formanden for EASAs bestyrelse, seks bestyrelsesmedlemmer fra medlemsstaterne samt de to bestyrelsesmedlemmer fra Kommissionen.

3.12 Åbenhed og kommunikation

Kommissionen foreslår, at de nationale myndigheder skal assistere EASA med at kommunikere relevant information på eget sprog. Dette er en forpligtelse, som de nationale myndigheder ikke har haft tidligere.



4 Europa-Parlamentets udtalelser

Sagen behandles i Europa-Parlamentets transportudvalg (TRAN-udvalget). Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5 Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at civil luftfart allerede i dag er reguleret på EU-niveau. Dette skyldes, at lufttransport og fremstilling af luftfartøjsmateriel i vidt omfang er grænseoverskridende aktiviteter, som bedre kan reguleres på EU-niveau.

Kommissionen har derudover fremhævet tre områder, som grundforordningens lovgivningsramme udvides til at omfatte: 1) droner, 2) flyvesikkerhed ved groundhandlingtjenester og 3) securityaspekter ved design af luftfartøjer og luftfartssystemer.

Angående tilføjelsen af droner i grundforordningens lovgivningsramme, påpeger Kommissionen, at forslaget harmonerer med nærhedsprincippet, da medlemsstaterne gennemfører lokale risikovurderinger og beslutter, hvilke områder der skal være åbne og lukkede for droner og under hvilke betingelser.

Udvidelsen af forordningens anvendelsesområde til også at omfatte sikkerhed ved groundhandlingtjenester er nødvendig ifølge Kommissionen for at håndtere den omstændighed, at ulykker i forbindelse med groundhandlingtjenester i løbet af de forgangne 10 år har været den fjerdestørste ulykkekategori.

De hidtidige frivillige initiativer på medlemsstatsniveau har endnu ikke givet tilfredsstillende resultater, som har nedbragt denne risiko for ulykker. Groundhandlingtjenester er tilknyttet områder, som også er reguleret på EU-niveau, herunder flyvepladser og flyveoperationer. Regulering af groundhandlingtjenester på EU-niveau vil sikre en ensartet tilgang til området i alle medlemsstater.

Ud fra en proportionalitetsbetragtning finder Kommissionen det ikke nødvendigt at indføre krav om certificering af udbydere af groundhandlingtjenester.

Angående securityaspekterne ved design af luftfartøjer og luftfartssystemer, påpeger Kommissionen, at EU allerede i dag håndterer problemstillinger på området. Sammenhængen mellem regelsættene, der regulerer security og design af luftfartøjer/flyvesikkerheden, herunder EASA's rolle i forbindelse hermed, er imidlertid ikke altid klar. Der er flere snitflader mellem de to områder (blandt andet i forhold til design af luftfartøjer, eksempelvis låsesystemer for cockpitdøre for at undgå terror). Kommissionen foreslår, at EU's rolle i relation til de to forbundne områder klarlægges.



Regeringen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt, da målene ikke i tilstrækkeligt omfang vil kunne gennemføres selvstændigt af medlemsstaterne.

Side 10/20

Der er i vidt omfang allerede fællesskabsret på området, og forslaget til forordningen er i vid udstrækning en tilpasning af disse regelsæt.

For så vidt angår de tre områder, som Kommissionen foreslår omfattet af grundforordningen, vurderer regeringen, at medlemsstaterne ikke med egne tiltag i tilstrækkeligt omfang vil kunne skabe et indre marked og integrere droner i det europæiske luftrum, dæmme op for ulykker inden for civil luftfart forårsaget i forbindelse med groundhandlingtjenester, og varetage sammenhænge mellem regelsæt vedrørende security og design af luftfartøjer/flyvesikkerhed.

6 Gældende dansk ret

Reglerne inden for civil luftfart er i dag allerede reguleret gennem EU-forordninger på området.

For så vidt angår de tre områder, som Kommissionen har fremhævet i forbindelse med vurderingen af nærhedsprincippet, gælder følgende danske regler:

- **Droner** er reguleret af bekendtgørelsen BL 9-4, 3. udgave af 9. januar 2004, Bestemmelser om luftfart med ubemandede luftfartøjer. Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i luftfartslovens § 151 og er udarbejdet med henblik på flyvning med traditionelle modelfly. Efter 9-4 er det ikke tilladt at flyve i byer, medmindre der gives en dispensation. Trafik- og Byggestyrelsen har udarbejdet en vejledning til luftfartsbranchen - en såkaldt AIC – Aeronautical Information Circular (nr. B 08/14) om de kriterier, styrelsen lægger vægt på ved vurderingen af, om der i de konkrete tilfælde vil kunne gives dispensation til bl.a. flyvning i bymæssigt område, når droner anvendes erhvervsmæssigt. Regeringen forventer at fremsætte et lovforslag vedr. droner i indeværende samling.
- **Groundhandlingtjenester** er reguleret af Bekendtgørelse nr. 933 af 9. december 1997 om adgang til ground handling-markedet i danske lufthavne, der gennemfører Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne. Bekendtgørelsen vedrører adgangen til markedet for levering af groundhandlingtjenester. Reguleringen vedrører således ikke de flyvesikkerhedsmæssige (safety) aspekter. De flyvesikkerhedsmæssige aspekter ved groundhandlingtjenester, som grundforordningen udvides til at omfatte, er ikke reguleret af den danske luftfartslovgivning.



- Reglerne inden for både security og design af luftfartøjer/flyvesikkerhed er i dag reguleret gennem europæiske regler.

Side 11/20

7 Konsekvenser

7.1 Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning vedrørende flyvning med droner på de områder, hvor medlemsstaterne ikke længere får mulighed for at regulere områderne nationalt.

7.2 Økonomiske konsekvenser

7.2.1 Statsfinansielle konsekvenser

Af finansieringsoversigten til forslaget i relation til agenturets omkostningsdækning (personale, administration, infrastruktur og driftsudgifter) fremgår det, at forslaget har budgetmæssige konsekvenser via et træk på EU's budget på 37,4 mio. Euro om året med en gennemsnitlig årlig vækst på godt 1 pct. Idet den danske andel af EU's budget udgør ca. 2 pct. svarer dette til ca. 5,6 mio. DKK om året for Danmarks vedkommende.

Derudover kan det tænkes, at gennemførelsen af de bestemmelser, der angår et fælles system for tilsyn og håndhævelse, herunder deling af ressourcer med andre medlemsstaters myndigheder, kan få budgetmæssige konsekvenser for Trafik- og Byggestyrelsen, idet det gebyr, Trafik- og Byggestyrelsen opkræver for dets tilsynsvirksomhed med den civile luftfart (safety-bidraget), hænger sammen med tilsynsvirksomhedens omfang. Det er således på nuværende tidspunkt ikke muligt at vurdere, om der vil blive tale om negative eller positive budgetmæssige konsekvenser.

Det skal undersøges nærmere om en ændring af forordningen kan få statsfinansielle konsekvenser i tilfælde af, at visse bilaterale luftfartsaftaler skal genforhandles jf. afsnit 7.2.3.

7.2.2 Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have væsentlige konsekvenser for samfundsøkonomien.

7.2.3 Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Med forslaget understøttes udarbejdelsen af performance- og risikobaseret regulering, som skal sikre, at de sikkerhedskrav, der stilles til virksomhederne skal være proportionale i forhold til den risiko reglerne skal håndtere. Dette kan få positive økonomiske konsekvenser for især de små- og mellemstore virksomheder. Endvidere vil fælles, europæiske regler for droner kunne understøtte udviklingen af et velfungerende europæisk marked for droner, hvilket ligeledes vil kunne få positive erhvervsøkonomiske konsekvenser.



Forslaget vurderes at have begrænsede negative administrative konsekvenser for danske virksomheder. Forslaget indeholder essentielle krav til flyvepladser, hvilket allerede er inkluderet i den eksisterende forordning. Der indføres imidlertid yderligere krav vedrørende groundhandling-funktioner på flyvepladser, hvilket vil medføre en forøget administrativ byrde.

Det skal dog undersøges nærmere, om SAS' nuværende konstruktion kan opretholdes inden for forslagens bestemmelser. Såfremt det ikke er tilfældet, kan forslaget medføre økonomiske konsekvenser for selskabet ved at påvirke dets mulighed for at udføre luftfartsaktiviteter.

7.3 Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget medfører ikke konsekvenser for beskyttelsesniveauet.

8 Høring

Forslaget er sendt i høring i EU Specialudvalget for Transport og Byggeri. Følgende høringssvar er modtaget:

Brancheforeningen Dansk Luftfart og DI Transport

”Brancheforeningen Dansk Luftfart og DI Transport er blevet anmodet om bemærkninger til ovennævnte forslag til ny EASA-forordning. Med forslaget ønsker kommissionen at indarbejde en risiko- og præstationsbaseret tilgang til sikkerhedsreguleringen.

I forhold til den gældende forordning 216/2008 foreslår kommissionen endvidere, at der indarbejdes en ramme for regulering af droneområdet, at anvendelsesområdet udvides til at inkludere ground handling, at der åbnes for muligheden for deling af tekniske ressourcer mellem nationale tilsynsmyndigheder og EASA. Visse security aspekter foreslås også indarbejdet, dog først og fremmest vedrørende system design og cyber security.

Vi finder overordnet, at kommissionens initiativ skal hilses velkommen. Først og fremmest er paradigmeskiftet hen imod en risiko- og præstationsbaseret tilgang til sikkerhedsarbejdet en afgørende udvikling for at modvirke bureaukratisk detailregulering. Det bør efter vores opfattelse derfor ubetinget støttes fra dansk side. Vi har derudover enkelte kommentarer til forslaget, jf. nedenfor.

Det risikobaserede paradigme

Det ændrede paradigme synliggør behovet for en regulering, der i langt højere grad fordrer proaktivitet og konstant refleksion over fremvæksten af nye risici, hvad enten disse fremkommer som følge af teknologisk udvikling, nye forretningsmodeller eller via krydseffekter fra lovgivningen selv. De senere år har



indikeret, at man for eksempel ikke kan udelukke negativ påvirkning på sikkerhedskulturer fra nye og radikalt anderledes forretningsmodeller ligesom det heller ikke kan udelukkes, at sanktionsbyrden i forordning 261/2004 kan påvirke adfærden i uønsket retning.

Fra dansk side bør der arbejdes aktivt for, at forordningens betragtninger eksplicit reflekterer dette forhold. Det bør endvidere afspejles i forordningens kapitel 5 (EASAs opgaver).

Droner

Vi kan ubetinget tilslutte os, at dronefeltet indarbejdes i forordningen. Fra dansk side må overensstemmelse med de netop foreslåede danske regler, jf. forslaget om ændring af luftfartsloven, prioriteres.

Ground handling

Kommissionen foreslår at ground handling indarbejdes i forordningens anvendelsesområde. Det vil øge reguleringsmæssig harmonisering og transparens, og bør derfor støttes fra dansk side.

Finansiering, herunder en-route afgifter som delvis finansieringskilde for EASA

Denne del af forslaget bør overvejes nøje, herunder det betimelige i, at en-route afgifter anvendes til dækning af EASA's aktiviteter. I det hele taget bør den foreslåede budget- og finansieringsmekanisme (fees and charges) tilgås med stor opmærksomhed fra dansk side. Det bør indrettes med maksimal transparens, og på en sådan måde, at det tilsikres, at EASA's ydelser frembringes med maksimal effektivitet.

Database (repository of information)

Der foreslås opbygget en fælles database for certificering, tilsyn mv. styret af EASA. Det er grundlæggende en god ide, men det må sikres, at databasen etableres omkostningseffektivt og i overensstemmelse med grænseflader til eksisterende nationale systemer.

Miljøforhold

Det er væsentligt, at eventuelle EU-retlige krav til regulering af sikkerhedsmæssige problemstillinger indirekte kan komme til at påvirke miljømæssige forhold. Det er derfor væsentligt, at de miljømæssige forhold behandles konkret i sådanne situationer.



I henhold til forslaget til forordning skal EASA offentliggøre en miljørapport hvert tredje år. For at sikre en effektiv fremtidig regulering er det afgørende, at de data, der ligger til grund er ensartede og viser et bredt, korrekt og sammenligneligt billede af miljøområdet. EASA bør derfor fastlægge procedurer for dette.

For så vidt angår støj fra lufthavne, er der allerede retsakter på plads. Af hensyn til lokale forhold bør der ikke fastlægges støjgrænser på EU-niveau.

EU AOC?

Med forslaget til artikel 54 åbnes der i princippet for, at selskaber kan tilvælge en EU AOC frem for en nationalt baseret AOC. Markedsudviklingen skaber i realiteten et behov for en sådan mulighed. Det bør som udgangspunkt støttes. Men spørgsmålet er om konsekvenser og effekter af forslaget er godt nok belyst, herunder i forhold til tilsynsopgaven (artikel 52). Vi anbefaler, at Danmark arbejder for gennemførelse af en grundig vurdering af forslagets konsekvenser og effekter.

Delegerede retsakter

I forhold til den gældende forordning 216/2008 indarbejder forslaget anvendelse af delegerede retsakter i meget stort omfang. Det er umiddelbart en logisk udvikling i lyset af den risiko-baserede strategi. Vi anbefaler dog, at det fra dansk side løbende og i de konkrete forhold, vurderes om anvendelsen er proportional

Vi står naturligvis til rådighed for den videre proces, herunder uddybning af ovennævnte bemærkninger.”

SAS

”I forlængelse af Transportministeriets høring om Kommissionens forslag till en revision af forordning 216/2008 vedr. EASA har SAS følgende bemærkninger:

Generelt anser SAS, at det er positivt, at Kommissionen tilstræber en mere risikobaseret regulering. Det er også meget positivt, at man tilpasser regelværket i relation til de nye forretningsmodeller, som har udviklet sig i Europa i de senere år, herunder forskellige multi- og transnationale strukturer. Dette reflekteres bl.a. i forslagets artikel 53 og 54.

Det er åbenbart, at man til dels har taget inspiration af den måde, hvorpå de skandinaviske myndigheder fører tilsyn med SAS. Vi er dog ikke overbeviste



om, at de valgte formuleringer på fuldt ud tilfredsstillende vis tager hånd om den fælles tilsynsstruktur, som de skandinaviske tilsynsmyndigheder med succes og på effektiv vis har udøvet i årtier.

Det er af væsentlig betydning, at disse formuleringer analyseres til fulde, og at der om nødvendigt foreslås justeringer, som tillader, at den nuværende tilsynsstruktur kan opretholdes i uændret form.

SAS er åben over for justeringer, men disse må under ingen omstændigheder indebære, at den nuværende konsortiaftale indgået mellem Danmark og de andre skandinaviske lande skal ændres, eller at Danmark, Norge eller Sverige tvinges til at genforhandle bilaterale luftfartsaftaler med tredjelande.

Sådanne ændringer kan have uoverskuelige økonomiske og kommercielle konsekvenser for SAS.

SAS står selvsagt til rådighed for yderligere oplysninger og ser frem til en fortsat dialog i sagen.”

Erhvervsflyvningens Sammenslutning

”Grundforordning COM(2015) 613 final:

Pkt. 1, 2 og 3: Det noteres med tilfredshed, at man ønsker at støtte luftfarten som helhed og de små og mellemstore virksomheder i særdeleshed (Proportionality), og at dette støttes af nationerne.

2015/0277 (COD):

(63) Det bør vurderes, om dette er i overensstemmelse med dansk EU politik (retsforbehold). Der ses at kunne være en fordel ved at have en central EU instans, som kan håndtere de nye og komplicerede forretningsmodeller direkte i stedet for i dag, hvor den enkelte nation har et større udredningsarbejde på tværs af landegrænser.

Chapter 1, article 3 (23): Dette er eneste definition af kategori af flyvning. Den giver store problemer med at kunne skelne mellem ruteflyvning, charterflyvning og den kommercielle flyvning, som foretages af de små og mellemstore virksomheder.

Chapter IV, article 55: Det bør undersøges, om det danske retsforbehold og dansk EU politik harmonerer med denne artikel, som giver EU / Kommissionen magt til at overtage en nations ansvar og udøvelse heraf for certification, oversight and enforcement tasks concerned i tilfælde af manglende efterlevelse, som anført i artikel 55, pkt. 1.



Chapter V, article 123, pkt. 2. "Article 6" "AOC", pkt. 2 og Article 13 I pkt. 4 nævner Community air carrier. Dette begreb "Community Air Carrier" ses ikke defineret. Det er medvirkende årsag til begrebsforvirring og er med til at forvirre om hvad Commercial Air Trafic, Business Aviation, General Aviation m.m. omfatter, samt om hvordan Små og Mellemstore Virksomheder kan blive tilgodeset med hensyn til Proportionalitet. Der bør udarbejdes en klar definition af de forskellige flyveoperationer m.m. Det kunne måske tilføjes i Article 126, Transitional provisions.

Anneks til Grundforordning COM(2015) 613 final, anneks 1 - 10:

ES kan i princippet tilslutte sig det i anneks 1 - 10 anførte forhold. Kommissionens og EASA udmøntning af disse principper må imidlertid afventes i form af yderligere regler og anbefalinger m.m.”

Landsorganisationen i Danmark

”LO har gennem EU-specialudvalget for transport- og bygning modtaget EU-Kommissionens forslag til en ny EASA-forordning. Herunder følger LO's bemærkninger til forslaget.

I forhold til de høringssvar der allerede er afgivet til EU-Kommissionen angående forslaget til den nye EASA-forordning, deler LO bekymringen for de eventuelle negative konsekvenser for sikkerheden, som følge af nogle selskabers udbredte brug af atypiske ansættelsesformer og kreative forretningsmodeller. I dag et krav om, at en vis andel af flymekanikerne skal være direkte ansat i selskaberne af sikkerhedshensyn. En lignende ordning bør man overveje skal være gældende for eksempelvis det flyvende personale, så man sikrer et højt kompetenceniveau og et tydeligt arbejdsgiveransvar.

Ligeledes bakker LO op om, at man generelt bør sikre et højt uddannelses- og kompetenceniveau blandt personalet på jorden såvel som i luften, da det betragtes som værende afgørende for sikkerheden.”

Naviair:

Indledningsvist finder Naviair, at det er positivt med en sammenskrivning og præcisering af EASAs kompetenceområde. Som vi ser forslaget, vil det være med til generelt at styrke EASA, der skal fungere som et overordnet safety-, certificerings-, og tilsynsmyndighed i EU. Derudover bidrager det til at understrege opdelingen af EASAs og Eurocontrols respektive arbejdsområder, og bærer hen mod en fremtid, hvor EASA udarbejder regler inden for luftfartsområdet, og Eurocontrol kan assistere medlemslande med at gennemføre dem. Som forslaget foreligger, vil det medføre et tættere og mere organiseret samarbejde mellem civile luftfartsmyndigheder, herunder fælles fortolkning af safety



forhold, hvilket Naviair værdsætter, som følge af de stadig flere europæiske samarbejder vi indgår i.

Side 17/20

Naviair har særligt noteret sig forslaget *artikel 68* omhandlende ATM/ANS. Af bestemmelsens artikel 68, stk. 1b fremgår, at EASA er ansvarlig for opgaver vedr. ”certifikater til de leverandører af ATM/ANS, der er omhandlet i artikel 36, hvis disse leverer ATM/ANS i hele Europa”, i den engelsksprogede version: ”... where those providers provide pan-European ATM/ANS.”

Naviair og LfV¹ har sammen en virksomhed ”NUAC”, der leverer lufttrafikstyring i både det danske og svenske luftrum. NUAC opererer i dag på et svensk certifikat, da virksomheden er etableret som et svensk Handelsbolag, svarende til interessentskab i Danmark. Det bør afklares i forhandlingerne, hvad termen ”hele Europa” dækker over. Naviair går dog ud fra, at bestemmelsen ikke vil indebære ændringer i forhold til certificering af en virksomhed som NUAC.

Naviair finder forslaget nye *artikel 68, stk. 2a og b* positiv. Bestemmelserne indebærer, at ansvaret for godkendelse af ATM/ANS-systemer og komponenter med betydning for safety og interoperabilitet løftes ud af hænderne på de nationale myndigheder i Europa og lægges over til EASA. Det ses som en fordel, at dette – ofte komplicerede og omfattende - godkendelsesarbejde fremover kun skal udføres ét sted – og herefter kan lægge til grund for anvendelsen heraf i alle EUs medlemslande. Det vil bl.a. komme til at vedrøre godkendelse af komplicerede systemer som det satellitbaseret ADS-B system, der for tiden er under etablering, og som bliver verdens første satellitbaserede fuldt globalt dækkende overvågningssystem til luftfarten.

Angående forslaget *artikel 76, stk. 2: Agenturet yder på anmodning teknisk bistand til Kommissionen til gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 300/2008, herunder til udførelsen af sikkerhedsinspektioner (security) og forberedelse af foranstaltninger, som skal vedtages i henhold til nævnte forordning*, finder Naviair, at det bør præciseres, hvorvidt sikkerhedsinspektioner (security) tillige fremover vil kunne omfatte ANSP’er.”

Vagar Lufthavn:

”I henhold til dette dokument, så kan det bekræftes, at dokumentet ikke er helt færdigt udarbejdet. Til trods for det, så har Vagar Lufthavn nogle kommentarer til det som har betydning for Vagar Lufthavn, og i forhold til andre generelle kommentarer til dokumentet. Da konteksten er juridisk har Vagar Lufthavn ikke så meget at indvende. Sidehenvisningen er også vanskelig at forstå, da side 1 fremgår i to omgange. Først fra side 1 til 20 og så om igen med overskriften: ”REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL”. Vagar Lufthavn har følgende kommentarer til sidstnævnte henvisning

¹ LuftFartsVerket, som er den svenske lufttrafiktjeneste og pendant til Naviair.



- S.1: ES bekræfter at alle lufthavne ikke kan være underlagde samme gældende regler, men undtagelserne der her bliver henvist til, ikke gælder for lufthavnen på Vagar, dette på grund af, at vi her må regnes for at være større end hvad ES regner for at være en lille lufthavn.
- S.67: Her bliver der drøftet, hvorvidt der skal oprettes en administration som skal varetage lufttrafiktjenesten. Vagar Lufthavn har som så ikke nogen holdning til den del, men savner bestemmelser for tredjelande der også er en del af ES-flyvning, og bestemmelser for one-stop securityområdet. Her bliver ikke omtalt nogle bestemmelser for tredjelande og der står heller ikke noget om, hvordan et land som Færøerne kan gøre sig bemærket i et sligt forum.
- S.81: Derimod står, at et tredjeland skal medvirke økonomisk til en slig ordning og opretholdelse af en administration. For Vagar Lufthavn kan dette synes forunderligt. Vagar Lufthavn tilråder, at det bliver følget op på, at man sikrer, at lande som f.eks. Færøerne får indflydelse eller en slags observatørstatus, så vi kan være med til at sikre, at lande som står i samme situation som vi kan få en indflydelse på, hvad der bliver pålagt os at betale til en sådan foranstaltning.”

Dansk Erhverv og Dansk Jernbaneforbund har meddelt, at de ingen bemærkninger har.

9 Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forhandlingerne om forslaget er netop påbegyndt i Rådets transportarbejdsgruppe.

Ud fra foreløbige indikationer kan det fremhæves, at flertallet af medlemsstaterne vil være positivt indstillet over for målsætningen om at skabe en lovgivningsramme for luftfartsikkerhed i EU, der kan håndtere de udfordringer, som den europæiske luftfartssektor vil stå over for de kommende 10 til 15 år. Et flertal af lande lader ligeledes til at være positivt indstillet over for introduktionen af en risiko- og performancebaseret tilgang til reguleringen

Samtidig er flere medlemsstater på linje med Danmark i forhold til at være kritiske over for den øgede brug af delegerede retsakter, da bruges af delegerede retsakter flytter indflydelse fra medlemsstaterne til Kommissionen.



10 Regeringens foreløbige generelle holdning

Side 19/20

Regeringen er overordnet positivt indstillet over for Kommissionens forslag til en ny grundforordning for EASA, herunder introduktionen af en risiko- og performancebaseret tilgang til reguleringen, muligheden for at udarbejde proportionale, fælleseuropæiske regler for droner, og etableringen af en tilvalgsordning for statsflyvninger.

Regeringen er meget positiv over for Kommissionens forslag om, at EASA fremadrettet skal udarbejde fælleseuropæiske regler for droner under 150 kg og ser gerne at disse baseres på internationale standarder. Forslaget er overordnet set i overensstemmelse med og supplerer det forslag om ændring af Lov om luftfart, som regeringen har sendt i høring den 15. december 2015. Regeringen finder det særligt vigtigt, at der navnlig til mindre droner skabes ensartede produktsikkerhedskrav, som fremmer et fælleseuropæisk marked.

Regeringen er positiv over for at understøtte et fælles system for tilsyn og håndhævelse, herunder at der gives mulighed for at etablere puljer med inspektørkompetence og mulighed for at dele luftfartsinspektører. Dog er det meget vigtigt for regeringen, at Danmark får en positiv tilkendegivelse fra Kommissionen om, at det nuværende fællesskandinaviske tilsyn med SAS kan fortsætte i sin nuværende form ved ikrafttrædelsen af de nye bestemmelser, der skal understøtte et fælles system for tilsyn og håndhævelse. I forlængelse heraf er der iværksat en proces med Kommissionen om denne afklaring.

Endvidere finder regeringen det u hensigtsmæssigt, at det ifølge den tilhørende finansieringsmekanisme er den nationale myndighed, som anmoder om assistance fra inspektører fra andre medlemsstater, mens regningen for tilsynet sendes til virksomheden, der føres tilsyn med.

Regeringen kan som udgangspunkt støtte forslaget liste med finansieringskilder, herunder også at agenturet delvist kan finansieres via de afgifter, der opkræves for at flyve i de luftrum, som reguleres af agenturet. Regeringen er dog særdeles skeptisk og kan ikke støtte, at agenturet skal have direkte adgang til finansiering via disse afgifter svarende til, at agenturet optræder som en national myndighed og dermed selv regulerer størrelsen på afgifterne, det finansieres af. Regeringen vil derfor foreslå, at den del af finansieringen af agenturet, som kommer fra overflyvningsafgifter, skal gå via de nationale omkostningsbaser. Dette svarer til den måde Eurocontrol finansieres på i dag og sikrer høj grad af transparens og kontrol med omkostningsudviklingen. Regeringen finder i den forbindelse, at udgifter, der ikke kan dækkes af gebyropkrævning, finansieres via omprioriteringer inden for EU-budgettets udgiftslofter. Regeringen finder det endvidere vigtigt, at det samlede afgiftspres på erhvervet ikke stiger.



Regeringen er forbeholden over for, at Kommissionen skal bemyndiges til at udstede delegerede retsakter, der fraviger bestemmelser i grundforordningen. Det vil sige, at regeringen vil have særligt fokus på, at der ikke indsættes bestemmelser med formuleringen: *”Medmindre andet er fastsat i de delegerede retsakter”*.

Regeringen er herudover forbeholden over for forslaget om, at Kommissionen skal have to medlemmer i et snævert forretningsudvalg. Regeringen vil arbejde for, at Kommissionen får én plads i udvalget.

Angående inddragelsen af groundhandlingtjenester i grundforordningen påpeges, at disse tjenester primært anvendes af luftfartsselskaber. I forlængelse heraf vil regeringen påpege, at det bør være luftfartsselskaberne, der, gennem de kontrakter, som de indgår med udbyderne, skal stille sikkerhedsmæssige krav og sikre at de overholdes. Tilsynsmyndighedens rolle skal herefter være at føre tilsyn med, at luftfartsselskabet overholder deres forpligtelse for så vidt angår overvågningen af udbyderne af groundhandlingtjenester.

11 Tidligere forelæggelser for Europaudvalget

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.