



Reviderad förordning om gemensamma regler om civil luftfartssäkerhet och EU-byrån för flygsäkerhet

Näringsdepartementet

2016-01-11

Dokumentbeteckning

KOM (2015) 613 final

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and repealing Regulation (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council

KOM (2015) 613 final ANNEXES 1-10

ANNEXES to the Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union

SWD(2015) 262 final PART 1/2

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union

SWD (2015) 262 final PART 2/2

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union

Sammanfattning

Som en del av kommissionens luftfartsstrategi har kommissionen presenterat ett förslag till en revidering av förordningen från 2008, som anger EU-gemensamma regler om civil luftfartssäkerhet och reglerar den europeiska

flygsäkerhetsbyrån Easa. Förslaget är omfattande och innebär bl.a. en övergång mot ett mer målbaserat regelverk. Nya element i förordningen är bl.a. reglering av obemannade luftfartyg, marktjänster på flygplatser och luftfartsskyddsaspekter på konstruktion av luftfartyg. Förhandlingar i rådet påbörjas i januari 2016 och väntas pågå under hela året. Regeringen välkomnar i stora drag förslaget, men ser vissa problem med förslagen när det gäller marktjänster, att Easa ska få ta del av undervägsavgifter för att finansiera verksamhet kopplad till flygtrafikledning och Easas utbildningsverksamhet. Av särskilt intresse är också den artikel som ger flygbolag med betydande verksamhet eller personal som täcks av bolagets drifttillstånd i fler än en medlemsstat, möjlighet att be Easa vara ansvarig myndighet. Förslagen och kommissionens konsekvensanalyser måste också analyseras noggrannare innan detaljerade ståndpunkter tas fram.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade den 7 december 2015 en luftfartsstrategi för Europa. I meddelandet om luftfartsstrategin (faktapromemoria 2015/16:FPM34) aviserar kommissionen tre prioriteringar:

1. Tillgång till tillväxtmarknader, genom att förbättra tjänster, marknadstillgång och investeringsmöjligheter med tredje land, samtidigt som en "jämn spelplan" garanteras;
2. Undanröja tillväxthinder på marken och i luften, genom att minska kapacitetsbegränsningar och förbättra effektiviteten och tillgängligheten, samt;
3. Upprätthålla höga säkerhets- och skyddsregler i EU, genom att gå mer mot riskbaserade och prestationsbaserade arbetsätt.

Förutom ovan nämnda meddelande innehåller strategin också förslag till en revidering av den som brukar kallas Easas grundförordning, förordning 216/2008, som innehåller gemensamma flygsäkerhetsregler och etablerar den europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa). Det nya förordningsförslaget KOM(2015) 613 har också bilagor med tio annex och två konsekvensanalyser, varav den ena konsekvensanalysen handlar om obemannade luftfartyg.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till reviderad förordning innebär en tydlig övergång till ett målbaserat regelverk. I samma anda har kommissionen föreslagit förenklingar på flera områden. Texten har generellt sett arbetats igenom för att förenklas och förtydligas. Förslaget innebär också att ett helt nytt kapitel II om säkerhetsledningssystem införs, vilket innebär att det frivilliga system

som tidigare funnits görs obligatoriskt. Systemet blir också en grundbult i regleringen tillsammans med det målbaserade synsättet.

I denna anda föreslår kommissionen relativt genomgående att delegerade akter används för att anta detaljerade regler. Den föreslår också att bilagorna till förordningen kan ändras genom delegerade akter.

På flera ställen öppnas det också upp för större flexibilitet. Medlemsstaterna ges möjlighet att på ett flexibelt sätt välja att utsträcka det gemensamma regelverkets räckvidd och överlåta uppgifter på andra medlemsstater eller på Easa. Detta gäller bland annat statsluftfart där stora möjligheter till flexibelt genomförande ges. Det gäller också utfärdande av tillstånd och genomförande av tillstånd där medlemsstaterna, och till viss del flygbolag, ges möjlighet att anpassa genomförandet till sina förutsättningar.

I denna del förändras också delvis kommissionens möjligheter till att vidta extraordinära åtgärder i de fall medlemsstaterna inte bedöms leva upp till regelverkets krav. Förslaget innebär att kommissionen, efter godkännande av medlemsstaterna med kvalificerad majoritet, kan bemyndiga Easa att tillfälligt ta över vissa uppgifter från den berörda medlemsstaten. Detta är inte möjligt idag. Dagens regelverk medger endast att det ömsesidiga erkännandet av tillstånd för ett medlemsland, enligt samma beslutsprocedur, kan dras in. Förändringen ger alltså möjlighet till en mjukare åtgärd.

Ytterligare ett exempel på utökad flexibilitet är att möjligheterna att använda behöriga organ utökas. Behöriga organ föreslås kunna ges bemyndigande att utfärda tillstånd och utföra tillsyn. Medlemsstaterna och Easa kan alltså med förslaget delegera uppgifter till behöriga organ i betydligt större utsträckning än idag.

För att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna sinsemellan och med Easa föreslås en ny databas införas. Databasen ska förenkla spridning av information mellan aktörerna i det europeiska säkerhetssystemet. Det är också en viktig del i det säkerhetsledningssystem som föreslås bli obligatoriskt.

Regleringens kärna – säkerhetsreglerna i kapitel III – har i många stycken inte förändrats i någon större utsträckning. Reglerna har uppdaterats utifrån vad Icao har beslutat och återspeglar det förslag som kommissionen tidigare lagt när det gäller det gemensamma europeiska luftrummet i SES2+. Kommissionen anger också att det nu lagda förslaget innebär att den text som tidigare presenterats till revidering av förordning 216/2008 dras tillbaka. Däremot ligger den del av SES2+-förslaget som rör förordningarna 549–551/2010 om ett gemensamt europeiskt luftrum fast. Rådet uppmanas att inleda förhandlingar med Europaparlamentet i dessa delar.

De nya element som införs i regleringen rör bland annat marktjänster på flygplatser och luftfartsskyddsaspekter på konstruktion av luftfartyg, t.ex. bör konstruktion och kravbild för kabindörrar beakta både luftfartsskyddsaspekter och luftfartssäkerhet. I detta inkluderar

kommissionen aspekter som rör cybersäkerhet, t.ex. skyddet av data som skickas till och från ett luftfartyg. När det gäller marktjänster föreslås dessa regleras som egna subjekt då många incidenter på flygplatser berör marktjänstleverantörer på något sätt.

En stor nyhet är att regleringen av obemannade luftfartyg, även kallat drönare, förändras och utökas. Tidigare reglerades endast obemannade luftfartyg över 150 kilo på unionsnivå. Kommissionen föreslår nu att alla obemannade luftfartyg omfattas av regleringen, samtidigt som den öppnar för en differentiering av regleringen baserad på vilken risk luftfartygen utgör. I linje med den allmänna ambitionen om målbaserad reglering är texten i förslaget när det gäller obemannade luftfartyg relativt övergripande. Detaljerna föreslås antas genom delegerade akter efter förslag från Easa.

När det gäller myndigheten Easa föreslås inga stora utökningar i mandatet, mandatet speglar de begränsade förändringar som föreslås i regelverket och som beskrivs ovan. Därutöver föreslås byrån få mandat att driva utbildning av medlemsstaternas inspektörer samt i övrigt erbjuda utbildningar till allmänheten. När det gäller förvaltningen av byrån och reglerna kring hur densamma ska drivas har texten tagit hänsyn till den kompromiss som finns i rådet när det gäller SES2+-förslaget. Vidare har kommissionen också beaktat den interinstitutionella överenskommelsen om utformningen av unionens byråer från 2012 mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet.

Dessutom föreslås att byrån ges möjlighet att i större utsträckning själv anpassa antalet anställda som finansieras av avgifter för att bättre kunna svara upp mot branschens behov. Byrån föreslås också få möjlighet att ta emot medel från undervägsavgifter, dvs. de avgifter som medlemsländerna tar ut av flygbolag för att bekosta flygtrafikledning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Säkerhetsregleringen av luftfart är i stor utsträckning redan föremål för gemensam reglering. Påverkan på svenska regler är alltså begränsad. Den svenska regleringen omfattar generellt sett den del av luftfarten som inte regleras på unionsnivå, t.ex. de mindre flygplatserna som inte omfattas av unionsregleringen. Luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) bedöms sannolikt inte behöva ändras till följd av förslaget. Däremot kan Transportstyrelsens föreskrifter behöva anpassas. Detta gäller framför allt förslagen om reglering av obemannade luftfartyg. Idag finns en nationell reglering på området som i stor utsträckning skulle behöva upphävas om förslaget skulle antas. En djupare analys behöver göras när det gäller de förslag som rör data- och informationsinsamling i relation till den svenska offentlighets- och sekretesslagen, preliminärt ser dock regeringen ingen påverkan. I övriga delar bedöms effekterna på den svenska regleringen som små.

Enligt kommissionen har förslaget budgetära konsekvenser. De utökade arbetsuppgifterna för Easa innebär ett behov av ny arbetskraft, som de delvis vill möta genom att omdisponera befintliga resurser. Ett förslag är också att Easa ska få del av de undervägsavgifter för flygtrafikledning operatörer betalar till Eurocontrol. Detta skulle innebära att de medel från EU-budgeten som finansierar Easas verksamhet relaterad till flygtrafikledning kan användas till andra utgifter. Kommissionen menar att operatörer inte skulle drabbas av högre undervägsavgifter på grund av detta, och redogör i en bilaga till del 1 av konsekvensanalysen för fördelarna med förslaget.

Kommissionen framhäver att cirka två tredjedelar av Easas verksamhet är avgiftsfinansierad och motsvarar reala kostnader för tillståndsgivning och andra tjänster. Den verksamhet som är finansierad genom EU-medel är åtskild från den avgiftsfinansierade. Kommissionen föreslår en mekanism för att bättre kunna justera storleken på Easas personal för den avgiftsfinansierade verksamheten utifrån behoven. Större flexibilitet behövs också för att hantera en fluktuerande efterfrågan från industrin, t.ex. genom att använda sig av tidsbegränsade kontrakt.

Kommissionen fördjupar sina konsekvensanalyser i två bilagor till förordningsförslaget, SWD(2015) 262 final PART 1/2 och SWD(2015) 262 final PART 2/2, där del två enbart fokuserar på obemannade luftfartyg. Regeringen ser ett behov av att närmare granska kommissionens konsekvensanalyser och ifrågasätter t.ex. beräkningarna när det gäller nyttan med att Easa får ta del av undervägsavgifter som en intäkt. Se avsnitt 2.1 för ytterligare synpunkter på konsekvensanalyserna.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar generellt sett förslaget till en ny förordning. Regeringen stödjer den målbaserade ansats och det säkerhetsledningssystem som kommissionen föreslår inklusive förslaget om en databas, och välkomnar en förenkling av regelverket. Regeringen stödjer därför också att detaljregleringen i förordningen minskas och att den i större utsträckning hanteras i genomförandet av lagstiftningen, bl.a. genom delegerade akter. Samtidigt krävs en närmare analys av den exakta omfattningen av det mandat för delegerade akter som kommissionen föreslår innan en detaljerad ståndpunkt utarbetas.

Regeringen stödjer också en ökad flexibilitet i lagstiftningen när det gäller utfärdandet av tillstånd och utförande av tillsyn. Detta gäller både möjligheterna för medlemsstater att i större utsträckning samarbeta och möjligheterna att överlåta uppgifter och ansvar på Easa, men också

möjligheterna att i större utsträckning kunna bemyndiga behöriga organ till att utföra vissa uppgifter.

Regeringen välkomnar inriktningen på förslagen om reglering av obemannade luftfartyg och ser positivt på att ett EU-gemensamt regelverk tas fram. När det gäller förslagen om att explicit reglera marktjänster på flygplatser är regeringen tveksam till förslaget och behöver studera det närmare innan slutlig ställning tas. Förslaget kan delvis anses gå emot den målbaserade ansats som i övrigt föreslås genom att detaljreglera en aktör som redan idag implicit omfattas av regleringen.

På samma sätt krävs närmare analys av förslaget att ge Easa mandat att utföra utbildning. Det kan vara olämpligt att Easa, som i stor utsträckning driver regelutvecklingen på området, också ska bedriva utbildning i reglerna man själv utvecklat och delvis utövar tillsyn över.

Regeringen har invändningar mot förslaget att Easa ska delfinansieras via undervägsavgifter, vilket kommer att framföras i den kommande förhandlingen. Undervägsavgifterna tas ut av medlemsstaterna och är inte del av unionens egna medel. Undervägsavgifterna kan inte heller anses vara en direkt avgift av den art som Easa redan idag tar ut för bl.a. den tillståndsgivning som man idag utför. Regeringen förordar ett finansieringssystem där unionens budget finansierar de aktiviteter som inte kan hänföras till verksamhet för vilken direkta avgifter kan tas ut.

Som nämns i avsnitt 1.4 ser regeringen ett behov av att närmare granska kommissionens bedömning av de budgetära effekterna av förslagen. Preliminärt ser regeringen inte att förslaget ska innebära behov av budgetförstärkningar eller ytterligare tjänster vid Easa kopplade till byråns aktiviteter inom flygtrafiktjänstområdet. Regeringen är dessutom tveksam till huruvida förslaget om undervägsavgifter är förenligt med reglerna kring unionens egna medel.

Av särskilt intresse är också den artikel som ger flygbolag med betydande verksamhet eller personal som täcks av bolagets drifttillstånd i fler än en medlemsstat, möjlighet att be Easa att vara ansvarig myndighet. Detta förslag tar sikte på flygbolag liknande SAS, som i dagsläget har ett gemensamt drifttillstånd från Sverige, Norge och Danmark. Regeringen avser bevaka att skrivningarna inte får negativa konsekvenser för SAS struktur och verksamhet.

Generellt sett är förslaget omfattande och kräver ytterligare analyser innan detaljerade ståndpunkter utarbetas utöver den allmänna inriktning som beskrivs ovan.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd. Det kan dock noteras att Europaparlamentet den 29 oktober 2015 antog en resolution om behovet av att reglera säker användning av drönare. Vidare antog Europaparlamentet den 11 november 2015 en resolution om ett framtida luftfartspaket. I resolutionen uttrycker Europaparlamentet en önskan om att åtgärder vidtas för att stärka luftfartsindustrins konkurrenskraft samtidigt som säkerheten upprätthålls. Europaparlamentet stödjer ett utökat mandat för Easa.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remittering sker genom Transportstyrelsen t.o.m. den 22 januari 2016. Remissinstansernas ståndpunkter är ännu inte kända.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund är artikel 100 (2) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet i enlighet med det ordinarie lagstifningsförfarandet. Medbestämmande sker med Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anger att i enlighet med förordning (EU) 1592/2002 och förordning (EU) 216/2008 har unionen tilldelats ansvar för uppgifter om luftvärdighet och miljömässig kompatibilitet för luftfartsprodukter, flygverksamhet, licensiering av flygbesättningar, flygplatser och flygtrafikledning och flygtrafiktjänster, samt säkerhet för tredjelandsoperatörer.

Civil luftfartssäkerhet har därmed reglerats på EU-nivå över ett decennium. Följande områden föreslås läggas till det EU-gemensamma flygsäkerhetsregelverket: obemannade luftfartyg, säkerhet gällande marktjänster och frågor om luftfartsskydd relaterade till luftfartyg och konstruktionen av system för luftfart, inklusive cybersäkerhet.

Att obemannade luftfartyg läggs till motiverar kommissionen med att de ofta köps via nätet eller innehåller importerade delar, och därmed har en gränsöverskridande dimension. Ömsesidigt godkännande inom inre marknaden blir svårt när detaljerade och olika nationella regler och standarder finns.

Gällande marktjänster konstaterar kommissionen att ett EU-gemensamt säkerhetsregelverk behövs eftersom de står för den fjärde största olyckskategorin och tillräckliga framsteg för att hantera riskerna inte nåtts på

frivillig väg. Markttjänster är också nära sammankopplat med andra områden där det råder EU-kompetens och förslaget skulle främja en samstämmighet på EU-nivå. Kommissionen betonar att de inte föreslår att tillstånd ska behövas för att starta markttjänstverksamhet, utan att kraven bygger på erkända industristandarder och goda exempel.

För skydd av luftfartyg och dess systems konstruktion påminner kommissionen om att arbete på EU-nivå redan sker och att det är nära sammankopplat med säkerhetskraven på luftfartyg och flygverksamhet, men att lagstiftningen inte är tillräckligt tydlig. Syftet med förslagen på området är att förtydliga EU:s roll.

Kommissionen framhäver att proportionalitet är ett av de främsta målen med lagförslaget. Till exempel föreslås en mer riskbaserad flygsäkerhetsreglering, vilket antas gynna flygnäringen och i synnerhet små och medelstora företag.

Regeringen delar i allt väsentligt kommissionens bedömning av subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Gemensam reglering av luftfart är generellt sett välkommet då luftfarten i stor utsträckning är gränsöverskridande. Förslaget tar också tillräcklig hänsyn till proportionaliteten. Regeringen välkomnar särskilt de ansträngningar till förenklingar och målbaserade regler som föreslår. Samtidigt måste detaljerna i förslagen studeras närmare. Ett exempel är regleringen av markttjänst på flygplatser som bör studeras bl.a. utifrån ett proportionalitetsperspektiv. Regeringen kan därför komma att ha synpunkter på detaljer i förslagen utifrån ett subsidiaritets- och proportionalitetsperspektiv

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Transportstyrelsen, som bistår Näringsdepartementet i förhandlingsarbetet, har bett om synpunkter på förslaget senast den 22 januari.

Behandling i rådet påbörjas den 8 januari 2016 av det nederländska ordförandeskapet i rådsarbetsgruppen för luftfart. I vilken ordning de olika delarna i förordningen ska behandlas är ännu inte presenterat. En lägesrapport väntas till TTE-rådet i juni, därefter fortsätter behandlingen av förslaget under Slovakiens ordförandeskap hösten 2016.

Ansvarigt utskott i Europaparlamentet är TRAN-utskottet. Rapportör är ännu inte utsedd.

4.2 Fackuttryck/termer

ATS	Flygtrafiktjänst
ATM	Flygtrafikledning

Easa	Europeiska byrån för luftfartssäkerhet
Eurocontrol	En mellanstatlig organisation för säkerhet i luftrummet
Icao	Internationella civila luftfartsorganisationen
SES	Det gemensamma europeiska luftrummet, ett initiativ för att reformera arkitekturen av europeisk flygtrafiktjänst
SES2+	Kommissionens förslag till parlamentet och rådet med avsikt att påskynda genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet
TRAN	Utskottet för transport och turism i Europaparlamentet
TTE	Rådet transport, telekommunikation och energi