

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Telefon TSEksternTlf
Fax 7221 8888
TSEksternEmail
www.trafikstyrelsen.dk

Notat
Sagsnr. TS3000710-00023
Dato 16. juli 2013

Grund- og nærhedsnotat om Kommissionens forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 for så vidt angår flyvepladser, lufttrafikstyring og lufttrafiktjenester

KOM (2013) 409

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 11. juni 2013 den såkaldte SES II+-pakke, herunder forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 216/2008 for så vidt angår flyvepladser, lufttrafikstyring og luftfartstjenester (EASA¹-forordningen).

Det overordnede formål med forslaget om ændring af EASA-forordningen (216/2008) er at harmonisere de eksisterende regelsæt på SES- og EASA-området og at få "ryddet op" i den overlapning, der er i reglerne.

Forslaget skal ifølge Kommissions bl.a. sikre at snitfladen mellem de lovgivningsmæssige rammer for henholdsvis SES- og EASA-regelsættet forenkles og tydeliggøres, og der sikres en klar opgavefordeling mellem Kommissionen, EASA og Eurocontrol således, at Kommissionen fokuserer på økonomisk og teknisk regulering, EASA fungerer som agentur for Kommissionen og Eurocontrol fokuserer på de operative opgaver.

Forslaget skal også sikre, at tjenesteudøvere skal efterleve EU-bestemmelserne, hvis mere end 50 pct. af den betjente trafik udføres efter de civile regler. Dette indebærer bl.a., at hvis en militær flyveplads primært betjener civil trafik (mere end 50 pct.) skal flyvepladsen, udstyr, komponenter og personale beskæftiget hermed følge de civile regler i EASA-forordningen.

¹ EASA: European Safety Aviation Agency (Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur)

2. Baggrund

Som en del af SESII+-pakken har Kommissionen ved KOM(2013) 409 af 11. juni 2013 fremsendt forslag til forordning (EF) nr. 216/2008 for så vidt angår flyvepladser, lufttrafikstyring og lufttrafiktjenester. Forslaget er oversendt til Rådet d. 11. juni 2013 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF art. 100, stk. 2 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Kommissionen anfører følgende om baggrunden for forslaget:

Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur, EASA, har siden 2002 spillet en central rolle i EU's luftfartspolitik. Organisationen har haft som mål at opnå et højt og ensartet sikkerhedsniveau, at fremme EU's traditionelle mål vedrørende lige vilkår, fri bevægelse, miljøbeskyttelse og at undgå dobbelt lovgivning, samt at fremme de internationale ICAO-regler osv.

Den oprindelige grundforordning om EASA fra 2002 er i dag afløst af forordning 216/2008, hvorved EASA's ansvarsområde blev udvidet til ud over luftdygtighed også at omfatte fælles overordnede regler for operationer af luftfartøjer (OPS), herunder tredjelands operatører samt personcertifikater. I 2009 blev EASA's ansvarsområdet udvidet yderligere, så det nu også omfatter flyvepladser og lufttrafikstyring (forordning 1108/2009).

Udviklingen af rammen for EASA, der bl.a. er fastsat i Rådets forordning 216/2008 hænger således nært sammen med udviklingen af initiativet vedrørende det fælles europæiske luftrum – Single European Sky (SES). SES-initiativet sigter mod at forbedre den overordnede effektivitet af den måde, hvorpå det europæiske luftrum organiseres og forvaltes via en reform af den branche, der udøver luftfartstjenester (Air Navigation Services, ANS). To omfattende lovpakker er indgået i udviklingen - SES I og SES II bestående af fire forordninger (549/2004, 550/2004, 551/2004 og 552/2004) tillige med et større antal gennemførelsesforordninger, herunder et omfattende projekt om modernisering af udstyr og systemer for lufttrafiktjenester under det såkaldte SESAR-projekt (Single European Sky ATM Research Programme).

Udvidelsen af EASA's ansvarsområde i 2009 til at omfatte lufttrafikstyring og luftfartstjeneste (ATM/ANS) indebærer, at forskellige elementer af tekniske bestemmelser for flyvepladser samt lufttrafikstyring og luftfartstjenester (ATM/ANS) blev omfattet af EASA's kompetencer, selvom de tilsvarende ændringer i de fire forordninger om det fælles luftrum ikke blev gennemført på samme tidspunkt. Disse opgaver er derfor både dækket af SES-regelsættet og af EASA's grundforordning

(216/2008). Denne regel-overlapning var helt bevidst, fordi man i overgangsfasen ville undgå, at der opstod huller i regelsættet, og samtidig ville man sikre, at de nye EASA-baserede rammer byggede på de eksisterende SES-principper.

Det har således fra starten været meningen, at der skal "ryddes op" i denne overlapning, så regelsættene bliver mere stringente og klare, og der blev taget højde for dette i forbindelse med forordning 216/2008 ved at indføre en ny artikel 65 a.

Herudover er der på EASA-området et mere generelt misforhold mellem den lovgivningsmæssige tilgang til på den ene side lufttrafikstyring og luftfartstjenester (ATM/ANS) og på den anden side den øvrige del af luftfartsområdet (luftdygtighed, personcertificering, flyveoperationer etc.).

Generelt er tilgangen den, at alle tekniske bestemmelser koncentrerer inden for EASA's ansvarsområde, mens den økonomiske regulering varetages af Kommissionens.

På lufttrafikstyrings- og luftfartstjenesteområdet (ATM/ANS) er billedet imidlertid mere broget, fordi de tekniske bestemmelser ikke kun udarbejdes af EASA, men også af eksempelvis den europæiske organisation for luftfartens sikkerhed (Eurocontrol), og andre standardiseringsenheder.

Efter Kommissionens opfattelse vil det derfor være nyttigt at sikre en harmoniseret tilgang til dette vigtige reguleringsområde, således at alle høringer foretages med samme grundighed og alle regler følger den samme struktur og tjener samme formål, hvilket gør det lettere for dem, der skal rette sig efter reglerne. Endelig vil en sådan harmoniseret tilgang sikre, at den forestående bølge af teknologiske innovationer under SESAR-initiativet kan gennemføres på en koordineret måde i relation til det udstyr der anvendes i luften og på jorden og procedurerne herfor.

3. Formål og indhold

Kommissionens overordnede formål med forslaget er at fjerne alle overlapninger mellem SES-forordningerne og EASA-forordningen samt at forenkle og tydeliggøre snitfladen mellem de lovgivningsmæssige rammer for henholdsvis SES og EASA regelsættet samt at sikre en klar opgavefordeling mellem Kommissionen, EASA og Eurocontrol, således at Kommissionen fokuserer på økonomisk og teknisk regulering, EASA fungerer som agentur for Kommissionen i relation til udfærdigelse af udkast til tekniske bestemmelser og tilsyn, og Eurocontrol

fokuserer på operative opgaver særligt i relation til sit ansvar som udpeget netforvalter² (Network Manager).

Hovedelementerne i forslaget er følgende:

Anvendelsesområde (artikel 1 i forordning 216/2008)

Kommissionen anfører, at selvom Unionen traditionelt har haft meget begrænsede beføjelser i relation til militære anliggender, har skillelinjen i forhold til det fælles luftrum traditionelt været følgende: Hvis en tjenesteudøver i en lufthavn eller et en-route-center primært (dvs. mere end 50 pct.) betjener civil trafik, bør *tjenesteudøveren* overholde samme bestemmelser, som gælder for andre tjenesteudøvere.

De militære *luftrumsbrugere* har imidlertid kunnet vælge om de ville flyve efter ICAO- og SES-bestemmelserne, eller om de ville flyve efter de regler, der gælder for militære operationer. Med denne opdeling opretholdes sikkerheden for den civile trafik, samtidig med at militæret har mulighed for at operere i henhold til de regler, der gælder for militære flyvninger.

Ændringen af EASA-forordningen i 2009 (1108/2009) resulterede i, at der ikke længere er overensstemmelse mellem SES-reglerne og EASA-reglerne, idet ændringen betød, at tjenesteudøvere og flyveledere skal certificeres efter SES-reglerne, mens dette ikke er tilfældet efter EASA-reglerne. Kommissionen anfører, at der ved det foreliggende forslag rettes op på denne uoverensstemmelse, således at der igen skabes overensstemmelse mellem anvendelsesområdet for SES-forordningerne og EASA-forordningen, og bestemmelserne anvendes efter hensigten, dvs. at tjenesteudøvere skal efterleve EU-bestemmelserne, hvis mere end 50 pct. af den betjente trafik udføres efter de civile regler.

Det fremgår ligeledes af forslaget til artikel 1, at denne skillelinje tillige foreslås udvidet til flyvepladser, udstyr, komponenter og personale, der er beskæftiget hermed, hvilket indebærer, at hvis en militær flyveplads primært betjener civil trafik (mere end 50 pct.) skal flyvepladsen mv. følge de civile regler i EASA-forordningen 216/2008.

Formål (artikel 2)

Kommissionen anfører, at det på EASA-området er EASA, der forbereder og koordinerer hele spektret af tekniske bestemmelser, hvorimod lufttrafikstyrings- og luftfartstjenesteområdet (ATM/ANS) fortsat er opdelt mellem to rammer. I forslaget til ændring af artikel 2 understreges det, at ATM/ANS bør behandles på samme måde som de andre områder. Kommissionen foreslår derfor, at EASA's formål tillige er

² Netforvalterens vigtigste rolle er på daglig basis at forhindre flaskehalse i luftrummet og overbelastning af systemet samt at muliggøre direkte ruteføring af fly.

at støtte udvikling og gennemførelse af ATM-masterplanen, og at regulere den civile luftfart på en måde, som bedst muligt fremmer dens udvikling mv.

Erklæringer (artikel 3 mf.)

Ved ændringen af EASA-forordningen i 2009 (1108/2009) blev der mulighed for, at visse flyveinformationstjenester (AFIS) i stedet for at blive certificeret kan afgive en erklæring om, at tjenesten opfylder nogle nærmere specificerede flyvesikkerhedsmæssige forhold.

Kommissionen anfører, at teksten i forordning 216/2008 er tilpasset de relevante steder for at tage højde for denne mulighed.

Definitioner (artikel 3)

Kommissionen anfører, at det på grund af de foreslåede ophævelser af de fire oprindelige SES-forordninger (549-552/2004), er nødvendigt visse steder at tilpasse og tydeliggøre definitionerne og terminologien i EASA-forordningen ("kvalificeret organ", "ATM/ANS", "ATM-masterplanen" og "almen lufttrafik").

ATM/ANS (artikel 8 b)

Kommissionen affører, at artikel 8 b foreslås ændret for at tilpasse ordlyden til forslaget om ophævelse af forordning 552/2004 (SES) for således at sikre opretholdelsen af de eksisterende principper og begreber i forordning 552/2004.

Væsentlige krav (bilag V b)

Kommissionen anfører, at ændringen af EASA-forordningen i 2009 (1108/2009) indeholdt en utilsigtet fejl i bilag V, der førte til et uigennemførligt krav til flyveledere om at sikre hindringsfrihed for luftfartøjer, selv om disse befandt sig uden for flyvepladsens manøvreområde. Kommissionen foreslår derfor, at teksten ændres, så den igen svarer til ICAO's bestemmelser og dermed får konsistent i forhold til SES-forordningerne.

Udvidelse af EASA's beføjelser (artikel 22 a)

Kommissionen foreslår, at EASA's beføjelser udvides til at udstede certifikater til tjenesteudøvere og organisationer involveret i udformning, fremstilling og vedligeholdelse af systemer og komponenter til lufttrafikstyrings- og luftfartstjenester (ATM/ANS), hvis en medlemsstat anmoder om det. I dag har EASA alene beføjelser til at certificere paneuropæiske tjenester.

Diverse

Kommissionen foreslår endeligt, at forordningen bringes i overensstemmelse med den ordning, der blev indført ved Lissabon Traktaten (artikel 290 og 291 i TEUF og forordning 182/2011) om anvendelse af gennemførelsesbestemmelser og delegerede retsakter. Ligeledes foreslås det, at EASA ændrer navn til EAA (Den Europæiske Unions Agentur for Luftfart), hvilket svarer til den standardisering, der blev vedta-

get i Europa-Parlamentets og Rådets erklæring fra juli 2012 om centrale agenturer.

Slutteligt indeholder forslaget en række mindre redaktionelle ændringer.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Inden for civil luftfart er der allerede i dag på EU-niveau fastsat forordninger på området.

Kommissionen anfører, at forslaget harmonerer med nærhedsprincippet, idet målene ikke i tilstrækkeligt omfang vil kunne gennemføres af medlemslandene. Medlemslandenes egne tiltag, vil således ikke på en og samme tid kunne sikre en optimal udbygning af kapacitet og sikkerhed i de tjenester som EU's lufttrafikstyring leverer samtidig med at omkostningsniveauet reduceres.

SES II+ initiativerne sigter mod at opnå en ensartet implementering af EU-regelsættet på lufttrafikområdet, og dermed en konsolideret lovgivning til gavn for brugerne af luftrummet.

Forslaget om ændring af EASA-forordningen 216/2008 er således med til at sikre en sådan ensartethed i lovgivningen.

Fra dansk side er man enig i Kommissionens vurdering af at nærhedsprincippet er overholdt, da der allerede er fællesskabsret på området, og da der er tale om en tilpasning af disse regelsæt.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget forventes umiddelbart heller ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser, når der ses bort fra eventuelle konsekvenser af den usikkerhed, der måtte være i relation til de foreslåede ændringer for militære flyvepladser med primær civil trafik.

Forslaget medfører ikke i sig selv administrative konsekvenser for erhvervslivet, men da der bl.a. er tale om en harmonisering af de forskellige regelsæt og om at effektivisere, simplificere og undgå regel-

overlapping vurderes dette at kunne have en positiv afledet effekt for brugerne.

8. Høring

Forslag er den 12. juni 2013 sendt i høring i EU-specialudvalget for transport og til andre relevante høringsparter med frist den 10. juli 2013.

Der er modtaget følgende høringssvar:

Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL):

BDL takker for det fremsendte materiale, der omhandler Kommissionens forslag til ændringer i EASA grundforordningen.

Forslaget har til formål, som led i SES II+ initiativet, at fjerne overlapingner mellem SES- og EASA-forordningerne samt tydeliggøre lovgrundlaget, således at der sikres klar opgavefordeling mellem Kommissionen, EASA og Eurocontrol, hvor Kommissionen har ansvar for økonomisk og teknisk regulering, EASA for formulering af tekniske forskrifter og tilsyn, mens Eurocontrol fokuserer på operative opgaver i relation til netforvaltningen.

BDL kan tilslutte sig forslaget. Der er et påtrængende behov for at accelerere implementeringen af SES, der indeholder store fordele for miljø og effektivitet, men som for længe er blevet bremsset af snævre nationale hensyn. Det foreliggende forslag vil medvirke til en styrkelse af det lovmæssige grundlag for at gennemføre SES, og bør derfor støttes.

Organisationer der ikke har haft bemærkninger til forslaget: Erhvervsflyvernes sammenslutning.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Visse større lande har forud for fremsættelsen givet udtryk for at fokus bør være på fortsat implementering af eksisterende SES-lovgivning (SESII-pakken fra 2009) fremfor vedtagelse af nye regler på området.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra dansk side er man generelt positiv indstillet over for forslaget, og har principielt ingen indvendinger mod at EASA-forordningen (216/2008) ændres for at tilpasse denne med ændringerne til de foreslåede SES-forordninger om det fælles europæiske luftrum.

Regeringen er således generelt positiv over for Kommissionens ambitioner om at skabe størst mulig enkelthed og gennemsigtighed i fordelingen af opgaverne mellem de forskellige europæiske institutioner (Kommissionen, EASA og Eurocontrol).

Regeringen er endvidere enig i Kommissionens ambitioner om at effektivisere, simplificere og undgå overlapning i regelsættene.

Med forbehold for at de foreslåede ændringer for militære flyvepladser, der primært betjener civil trafik, ikke er analyseret til bunds og konsekvenserne heraf derfor ikke er kendt, kan regeringen tilslutte sig Kommissionens overordnede principper om, at civil trafik skal reguleres af de civile luftfartsregler.

11. Tidligere forelæggelser for Europaudvalget

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.