



Bruxelles, den 7.12.2015
SWD(2015) 263 final

PART 2/2

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

[...]

Ledsagedokument til

forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**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**

{COM(2015) 613 final}

{SWD(2015) 262 final}

DA

DA

Resumé

Konsekvensanalyse af forslaget vedrørende en sikker udvikling af dronemarkedet i EU

A. Behov for handling

Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-niveau?

Det væsentligste problem er, at det gældende regelsæt hæmmer udviklingen af dronemarkedet. Luftfartsreglerne dækker ikke de specifikke forhold, der gør sig gældende for droner, enten fordi de ikke står i et rimeligt forhold til den operationelle risiko, eller fordi de er for besværlige (tunge) at gennemføre, eller fordi de indebærer så høje omkostninger, at de fleste dronetjenester derved bliver urentable. Derudover rejser der i forbindelse med anvendelsen af droner en række spørgsmål, som enten slet ikke er relevante eller er langt mindre relevante for bemandede civile luftfartøjer. Disse spørgsmål vedrører sikkerhed (herunder security), privatlivets fred, databeskyttelse, miljøbeskyttelse og det retlige ansvar. Selv om det tilsyneladende ikke er nødvendigt at ændre de gældende retsregler på området på EU-plan, er der imidlertid en række problemer forbundet med at anvende disse på droneoperationer. De væsentligste problemstillinger er følgende: 1) delt ansvar for regulering af droneaktiviteter, hvilket fører til divergerende krav på det indre marked 2) individuelle godkendelser, som er for dyre og for tids- og ressourcekrævende 3) manglende hensyntagen i de traditionelle luftfartsregler til de specifikke forhold, der gør sig gældende for droner 4) tilsynsmyndighederne og de retshåndhævende myndigheder mangler pålidelige oplysninger og værktøjer. Problemerne påvirker alle aktører i luftfartssektoren, herunder droneproducenter og -operatører, og de påvirker dermed indirekte alle borgere, eftersom droner kan flyve hvor som helst.

Hvad kan der forventes af initiativet?

Det overordnede politisk mål er at skabe forudsætningerne for, at markedet for droner og dronetjenester kan udvikle sig på en sikker og bæredygtig måde samtidig med, at borgernes grundlæggende rettigheder respekteres fuldt ud. Derfor tager initiativet sigte på at ændre forordning (EF) nr. 216/2008 og en række gennemførelsesretsakter for at udvide EU-lovgivningens anvendelsesområde til at omfatte droner. Det første specifikke mål er at fjerne de lovgivningsmæssige hindringer, som på nuværende tidspunkt er en hæmsko for fremstilling og anvendelse af droner, således at producenterne let kan markedsføre deres produkter, og operatørerne kan levere dronetjenester på markedet. Ubertigede lovgivningsmæssige hindringer bør fjernes, mens berettiget regulering, som f.eks. væsentlige sikkerhedsregler, bør opretholdes eller eventuelt udbygges. Det andet specifikke mål er at imødegå de særlige risici og problemer, der er forbundet med anvendelsen af droner, navnlig på områderne sikkerhed (herunder security), privatlivets fred, databeskyttelse og miljøbeskyttelse. Disse spørgsmål skal løses, for at offentligheden kan acceptere droner som en stadig mere normal del af hverdagen.

Hvad er merværdien ved tiltag på EU-plan?

Lufttransport har i vidt omfang grænseoverskridende karakter og kræver derfor regulering på EU-plan, for at der kan opnås et højt sikkerhedsniveau. Eftersom de nye teknologier gør det muligt for lette droner at gribe ind i "den bemandede luftfart", som EU har kompetence til at regulere, bør EU-lovgivningen også omfatte alle typer droner med henblik på at opnå et sammenhængende regelsæt, som hindrer droneoperationer i at få negative konsekvenser for den eksisterende luftfarts sikkerhed. Hvad angår droner som luftfartøjsmateriel har de nationale markeder ikke den fornødne størrelse til, at der kan udvikles sådanne globale teknologier. Det er svært at opnå gensidig anerkendelse på det indre marked grundet de detaljerede nationale standarder og regler. Det er derfor kun grundlæggende regler fastsat på EU-plan for hele spektret af droner, uanset vægt, der kan resultere i konsekvente retsregler for fremstilling og anvendelse af droner på det indre marked.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige løsninger er taget i betragtning? Foretrækkes en løsning frem for andre? Hvorfor?

Initiativet er et lovgivningsinitiativ. Eftersom anvendelsen af droner har stor indflydelse på den civile luftfarts sikkerhed, vil en løsning, som udelukkende er baseret på frivillige tiltag, ikke være optimal, når det gælder om at opnå et højt sikkerhedsniveau på en måde, som er koordineret med anden lufttrafik. Der blev udarbejdet forskellige politiske løsningsmodeller på tilgangen til regulering (foruden basisscenariet), som under alle omstændigheder vil skulle følges op af en række gennemførelsesretsakter:

1. Denne løsningsmodel tager sigte på en udvidelse af de gældende EU-luftfartsregler til at omfatte alle droner, hvorved droner integreres i de gældende EU-retsregler efter den traditionelle tilgang til regulering af den civile luftfart.

2. Denne løsningsmodel tager sigte på en risikobaseret EU-lovgivning om droner. Denne model forudsætter, at reglerne og procedurerne for godkendelse og tilsyn baseres på den specifikke risiko og ikke længere pr. automatik vil være baseret på dronernes karakteristika.

2.1 Denne løsningsmodel går ud på at anvende EU's produktlovgivning på lavrisikodroner, dvs. at små, masseproducerede lavrisikodroner, der udbydes til salg i detailforretninger og på internettet, godkendes på grundlag af den nye lovgivning om produktharmonisering.

Løsningsmodel 2.1 er den foretrukne model, eftersom den løser spørgsmålet om sikkerhedsrisici på en mindre byrdefuld måde. Bestemmelserne i forordningerne om produktsikkerhed, der er specifikt tilpasset masseproducerede produkter, kan supplere de luftfartsregler, der udarbejdes i henhold til løsningsmodel 2.

Hvem støtter hvilken løsning?

Samtlige interessenter og medlemsstater støtter et lovgivningsinitiativ på EU-plan (konklusionerne af det europæiske topmøde den 19. december 2013). Langt de fleste interessenter gav i forbindelse med den offentlige høring udtryk for, at den nuværende grænse på 150 kg for kompetencefordelingen er forældet, og status quo får ikke megen støtte. Der er generel enighed om, at der er behov for at gå væk fra vægtgrænser og i stedet tage hensyn til en række faktorer, som f.eks. den type operation, der er tale om, droneoperatørens kvalifikationer, det sted, hvor dronen skal anvendes, og hele systemets pålidelighed (96 %). Navnlig producenterne og operatørerne slog kraftigt til lyd for regler, som står i et rimeligt forhold til risikoen, når det gælder lette og mindre komplekse droner. I model 2 og 2.1 foreslås der netop en sådan tilgang, idet det foreslås at justere kravene under hensyntagen til den risiko, der er forbundet med droneoperationen.

C. Den foretrukne løsnings indvirkninger

Hvad er fordelene ved den foretrukne løsning (om nogen, eller de vigtigste)?

Løsningsmodel 2.1 vil stimulere udviklingen af det indre marked for droneprodukter og -tjenester, i og med at der fastsættes fælles regler og standarder, og der gøres bedst mulig brug af markedsovervågningsredskaberne på droner, der anvendes til lavrisikoooperationer. Ved at anvende regler, der står i et rimeligt forhold til risikoen, vil markedet for små droner (som tæller mange SMV'er) ikke blive kvalt af overregulering. Den fleksibilitet, der følger af muligheden for at tage hensyn til de meget forskellige operationelle risici og den hurtige teknologiske udvikling, giver mulighed for en hurtigere ibrugtagning af ny teknologi og dermed for at bevare EU-virksomhedernes konkurrencefordel. Denne løsningsmodel vil være bedst egnet til at holde virksomhedernes driftsomkostninger nede og til at begrænse den administrative byrde mest muligt, idet den byder på en fleksibel ramme med en bred vifte af procedurer, som f.eks. egenerklæringer, enkle godkendelsesprocedurer eller delvis certificering. Denne model skulle også yde et effektivt bidrag til at løse alle sikkerhedsproblemer, navnlig fordi den gør det lettere at efterleve og håndhæve reglerne vedrørende sikkerhed (security), privatlivets fred og miljøbeskyttelse.

Hvilke omkostninger er forbundet med den foretrukne løsning (om nogen, eller de vigtigste)?

Omkostningerne ved den foretrukne løsningsmodel bør begrænses til et lavt niveau. Hvis reglerne harmoniseres og der indføres én enkelt teknisk godkendelse/anerkendelse af pilotcertifikater og operatørtilladelser, vil dette reducere omkostningerne ved grænseoverskridende operationer. Formålet med denne løsningsmodel er at holde godkendelsesomkostningerne nede, således at de står i et rimeligt forhold til risikoen. Den overordnede indvirkning på omkostningerne kommer dog til at afhænge af gennemførelsesbestemmelserne og de gældende krav i medlemsstaterne. Hvad angår de nationale myndigheders og EU-myndighedernes reguleringsomkostninger, forventes det, at de vil blive dækket af de eksisterende midler. Omkostningerne ved markedstilsyn og godkendelse af droner vil blive opdelt inden for EASA-systemet under hensyntagen til den optimale ressourceanvendelse, idet nogle ansvarsområder vil blive overdraget til politiet og markedstilsynsmyndighederne. Omkostningerne ved denne løsningsmodel vil under alle omstændigheder være mindre, end det er tilfældet, hvis der ikke tages initiativ på EU-plan.

Hvordan påvirker forslaget SMV'er og konkurrenceevnen?

Den positive indvirkning på små virksomheder følger af et mere forholdsmæssigt afpasset og risikobaseret reguleringssystem, mere fleksibilitet med hensyn til opfyldelse af krav, en øget tillid til industristandarder, forenkede certificeringsprocedurer for lette droner og deraf følgende lavere efterlevelselsesomkostninger. Formålet med at fastsætte kravene således, at de står i forhold til risikoen, er netop at holde efterlevelselsesomkostningerne nede og at undgå unødvendige administrative byrder, navnlig for SMV'er, der ikke har kendskab til de traditionelle luftfartsregler. Det foreslås derfor at gøre brug af den velkendte CE-

mærkningsordning. Hvis der ikke kræves officiel godkendelse af lavrisikodroner, vil det reducere efterlevelselsesomkostningerne for mange små virksomheder og operatører i dette markedssegment, hvilket vil øge deres konkurrenceevne. Den eneste negative virkning, der kan blive tale om, kan skyldes behovet for at tilpasse sig nye europæiske sikkerhedssystemer i stedet for de nationale systemer (hvis sådanne findes), når det gælder droner, der anvendes i en bestemt risikokategori.

Vil det have stor indvirkning på de nationale budgetter og myndigheder?

Med hensyn til gennemførelsesomkostninger vil medlemsstater, der endnu ikke har indført specifikke regler for droner på under 150 kg, skulle gøre dette. Behovet for yderligere uddannelse vil også resultere i ekstraomkostninger. Markedsovervågningsorganerne (bemyndigede organer) vil skulle udvikle ekspertise inden for droner og droneteknologi, om end dette også i nogen grad ville være tilfældet i basisscenariet. De nationale luftfartsmyndigheder vil også skulle bære de omkostninger, der følger af at tilpasse sig nye regler og føre tilsyn med et stigende antal droner/droneoperationer.

Vil der være andre væsentlige følger?

Initiativet skulle øge sikkerheden i det europæiske luftrum væsentligt og kan bidrage til en mere positiv opfattelse af droner ved at løse de væsentligste spørgsmål, der er forbundet hermed. Større offentlig accept af droneoperationer er en forudsætning for en udvidelse af dronemarkedet.

Proportionalitet

Den foretrukne løsningsmodel skulle skabe en passende balance mellem behovet for at have fælles sikkerhedsregler i Europa uden at pålægge virksomhederne unødvendige byrder. Det skulle også føre til en hensigtsmæssig fordeling af ansvaret mellem de forskellige aktører i det ændrede EASA-samarbejdssystem, hvorved så mange ansvarsområder som muligt bevares på nationalt eller lokalt plan.

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. Der skal i forbindelse med evalueringen sættes specifikt fokus på reguleringen af dronemarkedet.