

KONSEKVENSBEDÖMNING

AV

**UTSTRÄCKNINGEN AV EASA-SYSTEMET TILL ATT OMFATTA REGELVERKET FÖR
FLYGLEDNINGSTJÄNSTER OCH FLYGTRAFIKTJÄNSTER (ATM/ANS)**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR	5
SAMMANFATTNING	7
1. INLEDNING OCH OMFATTNING	11
1.1 BAKGRUND.....	11
1.2 EN ITERATIV PROCESS FÖR KONSEKVENSBEDÖMNING	12
1.2.1 Bättre lagstiftning.....	12
1.2.2 Identifiering av problemet.....	12
1.2.3 Kommissionens preliminära konsekvensbedömning	13
1.2.4 Kommissionens slutliga konsekvensbedömning	13
1.2.5 Denna konsekvensbedömning	14
2. KONSEKVENSBEDÖMNING	15
2.1 TILLÄMPAD STRATEGI.....	15
2.1.1 Kvalitativ och kvantitativ bedömning	15
2.1.2 Bedömningsmetod	15
2.2 SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER	17
2.3 PROBLEMANALYS	18
2.3.1 Säkerhetsnivån för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster i Europa	18
2.3.1.1 Källa för säkerhetsuppgifter	18
2.3.1.2 Säkerhetskultur och rapportering	18
2.3.1.3 Totalt antal flyglednings- eller flygtrafiktjänsterrelaterade haverier, tillbud eller störningar	19
2.3.1.4 ATM/ANS-haverier, tillbud, störningar och andra kategorier	20
2.3.1.5 Haverier med dödlig utgång där ATM/ANS var bidragande faktorer	21
2.3.1.6 Viktiga riskområden	23
2.3.1.7 Kostnader för säkerhetshändelser	24
2.3.2 Regelverket	25
2.3.2.1 Det globala regelverket: ICAO	25
2.3.2.2 Regelarbete och standardisering i Europa.....	25
2.3.2.3 Det fragmenterade regelverket.....	26
2.3.3 Processer på nationell nivå.....	28
2.3.3.1 "Tio-i-topp" av bristande efterlevnad som uppdagats av ESIMS.....	28
2.3.3.2 Nuvarande insatser för övervakning av säkerheten i flyglednings- och flygtrafiktjänster.....	28
2.3.4 Utmaningar till följd av utvecklingen	29
2.3.5 Slutsatser och motivering av EU:s ingripande	29
2.4 MÅL OCH INDIKATORER	29
2.4.1 Mål.....	29
2.4.2 Allmänna mål.....	30
2.4.3 Specifika mål	30
2.4.4 Operativa mål	32
2.4.5 Indikatorer	32
2.5 TILLGÄNGLIGA ALTERNATIV	36
2.5.1 Alternativen i den preliminära konsekvensbedömningen	36
2.5.2 Alternativ som beaktas i denna konsekvensbedömning	37
2.6 BÄSTA LÖSNING FÖR ATT UTVIDGA EASA:S BEHÖRIGHET TILL ATT OMFATTA SÄKERHETSREGLERING AV FLYGLEDNINGSTJÄNSTER OCH FLYGTRAFIKTJÄNSTER	40
2.6.1 Alternativa lösningar	40
2.6.2 Målgrupp och antalet berörda organisationer	40

2.6.2.1	Behöriga myndigheter	40
2.6.2.2	Leverantörer av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster	41
2.6.2.3	Leverantörer av flera tjänster	43
2.6.2.4	Organisationer för konstruktion, produktion och underhåll	45
2.6.2.5	Utbildningsorganisationer och flygläkare	46
2.6.2.6	Sammanfattning av berörda enheter	46
2.6.3	Säkerhetseffekter	47
2.6.4	Ekonomiska effekter	51
2.6.4.1	Byråns standardiseringsinspektioner	52
2.6.4.2	Horisontell reglering av säkerhets- och kvalitetsstyrningssystem	53
2.6.4.3	Övervakning av underhållsorganisationer	54
2.6.4.4	Kontroll av överensstämmelse för flygelektronik på luftfartyg från tredjeländer	55
2.6.4.5	Skadekostnader	55
2.6.4.6	Säkerhetsanalys och regelutveckling av byrån	55
2.6.4.7	Sammanfattning av de ekonomiska effekterna	56
2.6.5	Miljöeffekter	57
2.6.6	Sociala effekter	57
2.6.6.1	Behöriga myndigheter	57
2.6.6.2	Branschen	58
2.6.6.3	Eurocontrol och byrån	58
2.6.6.4	Sammanfattning av de sociala effekterna	59
2.6.7	Effekter på andra gemenskapskrav utanför EASA:s nuvarande behörighet	59
2.6.7.1	"Den nya metoden"	59
2.6.7.2	Licensiering av lufttrafikföretag	60
2.6.7.3	Sammanfattning av effekterna på andra gemenskapskrav	61
2.6.8	Multikriterieanalys och rekommenderat alternativ	61
2.7	DRIFTSSYSTEM	62
2.7.1	Alternativa lösningar	62
2.7.2	Målgrupp och antalet berörda organisationer	63
2.7.2.1	Olika roller	63
2.7.2.2	Behöriga myndigheter	64
2.7.2.3	Systemutvecklare	64
2.7.2.4	Leverantörer av flygtrafikledningstjänster	64
2.7.2.5	Sammanfattning av berörda enheter	65
2.7.3	Säkerhetseffekter	65
2.7.4	Ekonomiska effekter	68
2.7.5	Miljöeffekter	71
2.7.6	Sociala effekter	71
2.7.7	Effekter på andra gemenskapskrav utanför EASA:s nuvarande behörighet	71
2.7.8	Multikriterieanalys och rekommenderat alternativ	73
2.8	FLÖDESPLANERING	73
2.8.1	Alternativa lösningar	73
2.8.2	Målgrupp och antalet berörda organisationer	74
2.8.2.1	Behöriga myndigheter	74
2.8.2.2	Flödesplaneringsleverantörer	74
2.8.2.3	Övriga intressenter som är involverade i flygverksamhet	74
2.8.2.4	Andra luftfartsintressenter	75
2.8.2.5	Sammanfattning av berörda enheter	75
2.8.3	Säkerhetseffekter	75
2.8.4	Ekonomiska effekter	77
2.8.5	Miljöeffekter	79
2.8.6	Sociala effekter	79
2.8.7	Effekter på andra gemenskapskrav utanför EASA:s nuvarande behörighet	79
2.8.8	Multikriterieanalys och rekommenderat alternativ	79
2.9	LUFTRUMSPLANERING	80
2.9.1	Alternativa lösningar	80

2.9.2 Målgrupp och antalet berörda organisationer	80
2.9.3 Säkerhetseffekter	81
2.9.4 Ekonomiska effekter	82
2.9.5 Miljöeffekter	84
2.9.6 Sociala effekter	84
2.9.7 Effekter på andra gemenskapskrav utanför EASA:s nuvarande behörighet	84
2.9.8 Multikriterieanalys och rekommenderat alternativ	84
2.10 SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG	85
2.10.1 Alternativa lösningar	85
2.10.2 Målgrupp och antalet berörda organisationer	85
2.10.3 Säkerhetseffekter	86
2.10.4 Ekonomiska effekter.....	87
2.10.5 Miljöeffekter.....	88
2.10.6 Sociala effekter	89
2.10.7 Effekter på andra gemenskapskrav utanför EASA:s nuvarande behörighet ...	89
2.10.8 Multikriterieanalys och rekommenderat alternativ	90
2.11 CERTIFIERING AV EUROPAOMFATTANDE LEVERANTÖRER AV FLYGTRAFIKTJÄNSTER.....	90
2.11.1 Alternativa lösningar	90
2.11.2 Målgrupp och antalet berörda organisationer	91
2.11.3 Säkerhetseffekter	91
2.11.4 Ekonomiska effekter.....	92
2.11.5 Miljöeffekter.....	93
2.11.6 Sociala effekter	93
2.11.7 Effekter på andra gemenskapskrav utanför EASA:s nuvarande behörighet ...	93
2.11.8 Multikriterieanalys och rekommenderat alternativ	94
3. SLUTSATSER	95

Förteckning över förkortningar

ACC	Area Control Centre
AIB	Accident Investigation Body (organ för incidentutredning)
AFIS	Aerodrome Flight Information Service (flyginformationstjänster)
ANS	Air Navigation Services (flygtrafiktjänster)
ANSP	Air Navigation Service Provider (leverantör av flygtrafiktjänster)
ASM	Airspace Management (luftrumsplanering)
AST	Annual Safety Template (årlig säkerhetsrapport)
ATC	Air Traffic Control (flygkontrolltjänster)
ATFM	Air Traffic Flow Management (flödesplanering)
ATM	Air Traffic Management (flygledningstjänster)
ATS	Air Traffic Services (flygtrafikledningstjänster)
ATSP	Air Traffic Service Provider (leverantör av flygtrafikledningstjänster)
CFIT	Controlled Flight Into Terrain (kontrollerad flygning ner i terrängen)
CFMU	Central Flow Management Unit (central enhet för flödeskontrolltjänst)
CoO	Concept of Operations (driftssystem)
CRD	Comment Response Document (förteckning med synpunkter och svar)
EASA	European Aviation Safety Agency (Europeiska byrån för luftfartssäkerhet)
EC	European Commission (Europeiska kommissionen)
ECAC	European Civil Aviation Conference (Europeiska konferensen för civil luftfart)
ECTL	Eurocontrol
EGNOS	European Geostationary Navigation Overlay Service
ESARR	EUROCONTROL Safety Regulatory requirements (Eurocontrols flygsäkerhetskrav)
ESIMS	ESARR Implementation Monitoring and Support (Eurocontrols program för bevakning och bistånd vid genomförande av flygsäkerhetskrav)
EU	Europeiska unionen
FAB	Functional Airspace Block (funktionellt luftrumsblock)
FP	Flödesplanering
GSA	GNSS Supervisory Authority (Tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet)
GNSS	Globalt system för satellitnavigering
ICAO	International Civil Aviation Organisation – Internationella civila luftfartsorganisationen
ICASC	International Committee for Airspace Standards and Calibration
IFR	Instrument Flight Rules (instrumentflygningsregler)
JAMC	Joint (civil-military) Airspace Management Cell (gemensam (civil-militär) cell för luftrumsplanering)
LCIP	Local Convergence and Implementation Plans (lokala konvergens- och genomförandeplaner)
MCA	Multi-Criteria Analysis (multikriterieanalys)
MS	Medlemsstat

NAA/NSA	National (or Civil) Aviation Authority/Supervisory Authority (nationell (eller civil) luftfartsmyndighet/tillsynsmyndighet)
NPA	Notice for Proposed Amendment (anmälan om föreslagen ändring)
RIA	Regulatory Impact Assessment (konsekvensbedömning)
RNAV	Area Navigation (områdesnavigering)
RVSM	Reduced vertical Separation Minima (reducerat vertikalt separationsminimum)
SES	Single European Sky (det gemensamma europeiska luftrummet)
Sesar	Single European Sky ATM Research (gemensamt företag som undersöker teknik för flygledningstjänster)
SJU	SESAR Joint Undertaking (det gemensamma företaget Sesar)
LP	Luftrumsplanering
SME	Small/Medium Enterprise (små och medelstora företag)
SRC	Safety Regulation Commission (kommissionen för säkerhetsbestämmelser)
SSCC	Safety Standards Consultative Committee (rådgivande kommitté för säkerhetsstandarder)
TWR	Tower (torn)
UAS	Unmanned Aerial Systems (obemannade luftfartyg)
VLJ	Very Light Jet (mycket lätta jetflygplan)

Sammanfattning

Syftet med denna konsekvensbedömning är att ur ett EU-perspektiv undersöka de potentiella konsekvenserna av att utsträcka grundförordningen ⁽¹⁾ till att omfatta flygledningstjänster (ATM) och flygtrafiktjänster (ANS).

Denna konsekvensbedömning utgår från den preliminära konsekvensbedömning som gjordes 2005 på initiativ från kommissionens tjänsteavdelningar. Konsekvensbedömningen utfördes av byrån i enlighet med den metod som fastställts av byråns verkställande direktör för att tillämpa bestämmelserna i punkt 5.3 i byråns regelutvecklingsprocess.

Ett brett samråd har hållits med intressenterna och särskilt har deras 1 860 svar på NPA 2007-16 presenterats i CRD 2007-16 som offentliggjordes av byrån den 18 mars 2008.

Konsekvensbedömningen stöder byråns åsikt om att EASA-systemet ⁽²⁾ ska användas för att

- förbättra säkerheten i flygledningstjänster och flygtrafiktjänster, som kan orsaka omkring 18 olyckor per år (varav 1/3 med dödlig utgång) och omkring 90 000 tillbud under de kommande tjugo åren,
- minska de kostnader som skulle kunna orsakas av olyckor och tillbud som är förknippade med flygledningstjänster och flygtrafiktjänster inom EU-27+4 ⁽³⁾ och som uppskattas till omkring 680 miljoner euro per år,
- genomföra en total systemstrategi för att reglera den civila luftfartssäkerheten,
- inrätta ett stabilt regelverk inom EU-27+4 som är tydligt åtskilt från tillhandahållande av tjänster och från andra former av reglering eller offentliga ingripanden,
- stödja det Europaomfattande Sesarprojektet genom att identifiera ett enda regleringsorgan för säkerheten, som kan följa utvecklingen och underlätta genomförandet genom att tidigt identifiera certifieringsmetoder,
- förbättra rapporteringsgraden på EU-nivå av tillbud och flygledningshändelser.

Allmänna, specifika och operativa mål har identifierats. Resultatindikatorer som är korrelerade till de specifika målen har använts i denna konsekvensbedömning.

Med anledning av de synpunkter som kom in på NPA 2007-16 ansåg byrån att det var nödvändigt att utvärdera konsekvenserna av en utsträckning av grundförordningen, jämfört med att införa den säkerhetsreglerande rollen i regelverket för det gemensamma europeiska luftrummet.

Byrån identifierade också vilka frågor i NPA 2007-16 som krävde en konsekvensbedömning innan man kunde dra några slutsatser:

- Fråga nr 1, om huruvida beslut om driftssystem var en funktion som skulle utföras av myndigheter eller av leverantörer av flygtrafikledningstjänster.
- Fråga nr 3, som gällde huruvida luftrumsplanering (ASM) och flödesplaneringstjänster (ATFM) skulle betraktas som en regleringsverksamhet eller som tillhandahållande av tjänster.
- Fråga nr 6, som gällde huruvida tillhandahållande av vissa tjänster inte behövde omfattas av certifiering.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 91/670/EEG, förordning (EG) nr 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG (EUT L 79, 19.3.2008, s. 1).

⁽²⁾ Det s.k. EASA-systemet omfattar byråns och medlemsstaternas behöriga myndigheters kompletterande funktioner för att utföra sina respektive regleringsuppgifter som lagstiftaren har gett dem.

⁽³⁾ Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz, ingår i "EASA-systemet" tillsammans med EU-27.

- Fråga nr 8, som gällde huruvida certifiering av Europaomfattande leverantörer av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster borde utföras av byrån och i så fall vilka kriterier som borde användas för att fastställa att en tjänst var Europaomfattande.

Alternativa lösningar har utvecklats för varje punkt som ska analyseras. Alternativen har bedömts utifrån deras konsekvenser i fråga om säkerhet, ekonomi, miljö, sociala effekter och förhållande till andra relevanta gemenskapsförordningar. Därefter har alternativen jämförts med icke-dimensionella viktade poäng i en multikriterieanalys.

Med utgångspunkt i resultatet av dessa bedömningar rekommenderar byrån följande i sitt yttrande:

- Alternativ 0B (punkt 2.6) rekommenderas. Detta alternativ innebär att grundförordningens räckvidd utsträcks, i stället för att byråns roll införlivas i lagstiftningen för det gemensamma europeiska luftrummet, eftersom det förra alternativet får ungefär dubbelt så höga poäng som det senare i fråga om säkerhet, samtidigt som det är billigare i allmänna ekonomiska termer. Dess sociala effekter är mycket begränsade och går lätt att mildra genom att överföra motsvarande antal heltidsanställningar till byrån. Sist men inte minst är detta det enda alternativ som skapar en åtskillnad mellan säkerhetsaspekterna och andra regleringsaspekter.
- Alternativ 1A och 1B förkastas (punkt 2.7) och byrån rekommenderar att bestämmelser för säkerhetsreglering av generiska driftssystem inte införs i grundförordningen. Detta kommer i vilket fall som helst inte att hindra att det gemensamma företaget Sesar och byrån ingår egna överenskommelser för att bidra till att validera Sesar's säkerhetsresultat även ur regleringssynpunkt.
- Alternativ 1C rekommenderas. Enligt detta alternativ betraktas specifika driftssystem (som inför skyldigheter för såväl luftrumsanvändare som tjänsteleverantörer) som en regleringsverksamhet, oavsett om den bedrivs på EU-nivå eller nationell nivå. Detta alternativ får dubbelt så höga poäng som 1D (dvs. betrakta detta som en del av tillhandahållande av tjänster). Det får mycket högre poäng vad gäller säkerhet, innebär inte några extra kostnader och ger minsta möjliga effekter på annan luftfartslagstiftning som ligger utanför byråns område, samtidigt som det är neutralt vad gäller miljömässiga och sociala effekter.
- Alternativ 3C (punkt 2.8) rekommenderas. Det betyder att centrala flödesplaneringstjänster betraktas som en regleringsverksamhet, medan lokal/regional flödesplanering anses vara operativ. Detta alternativ medför den största möjliga säkerhetsförbättringen, de lägsta kostnaderna och det är tveklöst förenligt med principerna och reglerna för rättvis konkurrens på den inre marknaden.
- Alternativ 3D (punkt 2.9) rekommenderas. Enligt detta alternativ betraktas luftrumsplanering på EU-nivå eller på nationell nivå under de strategiska, förtaktiska och taktiska faserna alltid som en regleringsverksamhet, eftersom detta alternativ får högre poäng än de båda andra alternativen när det gäller säkerhet och ekonomi (inga extra kostnader), samtidigt som det är förenligt med nuvarande lagstiftning utanför byråns mandat. Detta förhindrar dock inte staterna att delegera flödesplaneringstjänster på lokal nivå till leverantörer av flygtrafiktjänster om så önskas.
- Alternativ 6B (punkt 2.10) rekommenderas. Detta innebär att små och medelstora företag som erbjuder flyginformationstjänster (eller ramptjänster) ska omfattas av proportionerliga gemensamma bestämmelser och vara skyldiga att intyga sin förmåga. Detta alternativ får ungefär fyra gånger så höga poäng som de andra alternativen, särskilt när det gäller ekonomisk effektivitet och förhållande till övrig gemenskapslagstiftning.

- Alternativ 8C (punkt 2.11) rekommenderas. Enligt detta alternativ ska leverantörer av flygtrafiktjänster i minst fyra stater stå under byråns överinseende, eftersom detta alternativ totalt får nästan dubbelt så höga poäng som övriga alternativ, får högre poäng i ekonomiskt hänseende och också är bäst ur säkerhetssynpunkt.

Ovanstående förslag ligger i linje med de synpunkter som har framförts av många intressenter under de omfattande samråden (punkt 2.2.) och särskilt i de 1 860 kommentarerna till NPA 2007-16 och de 100 reaktionerna på samrådsdokumentet.

Effekterna av kombinationen av de sex valda alternativen sammanfattas i tabellen nedan:

Konsekvens			Valda alternativ						TOTALT	
			OB	1C	3C	3D	6B	8B		
Punkt	Enhet	Utvidga grundförordn.	Gen. drifts-syst* omf. ej Spec. drifts-syst. regl.	Central ATFM mynd.; lokal regl.	ASM regl.	"Egna förklaringar" för SME	Verkl. EU-omf. av EASA			
Säkerhet	Viktade poäng	9	7,4	7	7,5	7,2	9	47,1		
Miljö	Viktade poäng	0	0	0	0	1	0	1		
Ekonomiskt	För byrån	Tusen euro/år	3 150	0	15	0	0	600	3 765	
	TOTALT	Tusen euro/år	-17 139	0	0	0	-265,8	600	- 16 805	
Socialt	Byrån	Arb.tillfällen	21	0	0	0	0	0	21	
	ECTL**		-10	0	0	0	0	0	-10	
	Myndigheter		-8	0	0	0	0	0	-8	
	Delsumma offentlig sektor		3	0	0	0	0	0	0	3
	Delsumma privat sektor		0	0	0	0	0	0	0	0
	TOTALT		3	0	0	0	0	0	0	3
För annan EU-lagstiftning	Viktade poäng	3	1,33	3	3	3	2,2	15,53		

* Driftssystem

**Eurocontrol

Inget av de valda alternativen har någon negativ inverkan på säkerheten. De har tvärtom de högsta poängen vad gäller säkerhet jämfört med de andra alternativen.

Kostnaderna för att utsträcka EASA-systemet till att omfatta säkerhetsreglering av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster beräknas till omkring 1 815 000 euro per år för byrån, samtidigt som intressenterna kommer att göra besparingar på omkring 17 miljoner euro per år, inte bara tack vare en marginellt ökad säkerhet (uppskattad till endast 1 %), utan främst tack vare effektiviseringar i processerna och minskad fragmentering av regelverket.

Dessutom bör den föreslagna politiken i marginell omfattning bidra positivt till miljöskyddet.

Den föreslagna politiken kommer inte att få några nämnvärda sociala effekter. För de delar av den privata sektorn som redan omfattas av skyldigheter inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet kommer det inte att bli några sociala effekter alls. Åtta arbetstillfällen kommer att försvinna inom de nationella myndigheterna, men de resurserna kan lätt återanvändas för att förbättra övervakningen av leverantörerna av flygtrafiktjänster. Åtta tjänster försvinner inom Eurocontrol, men dessa kan överföras till byrån. Sexton tjänster skapas inom byrån, inklusive en gradvis ersättning av Eurocontrols insatser.

Slutligen kan den föreslagna politiken också bidra till att säkerhetsregleringen av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster blir bättre anpassad, inte bara till övriga delar av grundförordningen utan även till den "nya metoden" och andra områden inom luftfartspolitikerna och regleringen av den inre marknaden. Byråns behörighet kommer att vara strängt begränsad till säkerhetsreglering, i enlighet med högnivågruppens rekommendationer. Detta kommer också att skapa en tydligare fördelning av rollerna i förhållande till det gemensamma europeiska luftrummet.

På grundval av denna konsekvensbedömning anser därför byrån att en utvidgning av EASA-systemet till att omfatta säkerhet och driftskompatibilitet luft/mark för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster är berättigad vad gäller de säkerhetsmässiga och ekonomiska fördelarna. Dessutom skulle detta göra det möjligt att effektivisera och öka enhetligheten i EU:s luftfartslagstiftning.

1. Inledning och omfattning

1.1 Bakgrund

Enligt den senaste långtidsprognosen från Eurocontrol ⁽⁴⁾ (scenario C, dvs. bibehållen ekonomisk tillväxt inom ramen för hårdare miljökrav) förväntas luftfarten **fortsätta att öka** under de kommande decennierna. Alla andra intressenter är överens om denna övergripande trend. Även om de vetenskapliga prognoserna skiljer sig åt i fråga om de faktiska siffrorna och årliga procentuella ökningarna i den fortsatta tillväxten, är det värt att notera att under åren 2003–2007 var den årliga tillväxttakten inom Europa 5,4 %.

Enligt kommissionens meddelande ⁽⁵⁾ om genomförandet av ett gemensamt europeiskt luftrum har effekterna av den globala instabiliteten på energimarknaden lett till en enorm ökning av bränslekostnaderna och till att flygbolagen i allt högre grad strävar efter att förbättra ekonomin, eftersom de verkar i en i stort sett liberaliserad inre marknad där de också konkurrerar med andra transportmedel. I detta sammanhang har flygbolagen identifierat tillhandahållande av flygtrafiktjänster och flygmönster som viktiga områden för förbättringar. Deras krav på högre kapacitet hos leverantörerna av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster har blivit den viktigaste drivkraften till förändring.

Men kombinationen av en fortsatt tillväxt och strävan efter högre ekonomisk effektivitet kommer sannolikt att innebära **nya säkerhetsutmaningar** vilket beskrivs i punkt 2.3.1 nedan.

Att öka kapaciteten och förbättra säkerheten och samtidigt skapa största möjliga effektivitet var det som låg till grund för initiativet om ett gemensamt europeiskt luftrum, där gemenskapens behörighet vad gäller flygledningstjänster och flygtrafiktjänster redan har fastställts ⁽⁶⁾.

Resultaten från Sesar visar också en fortsatt trafikökning och bekräftar att utmaningen är att skapa ett nytt system som kan hantera en **tre-dubbling av luftfarten** ⁽⁷⁾ och samtidigt upprätthålla den nuvarande kvaliteten i tjänsterna till lägre kostnader för användarna. Detta innebär grovt räknat att omkring 30 miljoner IFR-flygningar (flygningar i enlighet med instrumentflygningsregler) ska hanteras i Europa i stället för nuvarande 10 miljoner per år.

EASA-systemet, som har utformats för att uppfylla branschens behov i en konkurrensutsatt miljö och dessutom tillhandahålla en hög och enhetlig säkerhetsnivå i den civila luftfarten, har fått följande mandat av lagstiftaren:

- Att underlätta den fria rörligheten för personer och tjänster.
- Att främja kostnadseffektivitet i reglerings- och certifieringsprocesserna.
- Att skapa en rättvis spelplan för alla aktörer på den internationella luftfartsmarknaden.

EASA bör därför kunna fortsätta att förbättra den ekonomiska effektiviteten på minst två sätt:

- Rationell användning av resurser för reglerings- och certifieringsprocesser.
- Utveckling av regler som står i proportion till de säkerhetsrisker som är förknippade med den verksamhet som reglerna omfattar, samt typen av och komplexiteten i den verksamheten.

⁽⁴⁾ Eurocontrols långtidsprognos 2006–2025:

<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc216%20LTF06%20Report%20v1.0.pdf>

⁽⁵⁾ KOM(2007) 845 slutlig av den 20 december 2007 – kommissionens meddelande – Första rapporten om genomförandet av lagstiftningen om ett gemensamt europeiskt luftrum: Framsteg och vägen framåt.

⁽⁶⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 av den 10 mars 2004 om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet (EUT L 96, 31.3.2004, s. 1).

⁽⁷⁾ Sesarprojektets "Deliverable D1", version 3.0, offentliggjort i juli 2006: <http://www.sesar-consortium.aero/deliv1.php>

1.2 En iterativ process för konsekvensbedömning

1.2.1 Bättre lagstiftning

Enligt principen om bättre lagstiftning ska kommissionen göra en konsekvensbedömning när den lägger fram ett förslag till lagstiftaren. Samma princip gäller för byrån som också ska göra en konsekvensbedömning till stöd för sina yttranden.

Efter det att problemet hade identifierats enligt beskrivningen i punkt 1.2.2 nedan, organiserades arbetet för att minska mängden dubbelarbete. Kommissionen har gjort en preliminär konsekvensbedömning, en bedömning av de administrativa kostnaderna och en slutlig konsekvensbedömning som koncentrerades på huruvida byråns befogenheter borde utökas.

Det gjordes då en överenskommelse om att byrån skulle utarbeta en särskild konsekvensbedömning om "hur" utvidgningen till att omfatta flygplatser skulle kunna genomföras ⁽⁸⁾ och i det här dokumentet behandlas "hur" samma utvidgning också kan omfatta flygledningstjänster och flygtrafiktjänster.

I de följande punkterna i kapitel 1 görs för enkelhetens skull en sammanfattning av det omfattande iterativa konsekvensbedömningsarbete som har utförts i samverkan mellan kommissionens tjänsteavdelningar och byrån. I arbetet ingick också omfattande samråd med intressenterna.

1.2.2 Identifiering av problemet

I Europa förbättrades säkerheten i den kommersiella luftfarten dramatiskt från början av 1970-talet (omkring 200 offer per miljon IFR-flygningar) till 1995 (omkring 10 offer per miljon IFR-flygningar) vilket lyfts fram i byråns konsekvensbedömning om flygplatser. Sedan dess har emellertid olycksfrekvensen varit så gott som konstant, trots stora tekniska förbättringar. När det gäller flygledningstjänster och flygtrafiktjänster kommer nya typer av behov (obemannade luftfartyg och mycket lätta jetflygplan), trafikökningen och det kommersiella trycket sannolikt att medföra nya utmaningar.

För att ytterligare minska olyckstendensen måste insatser göras inte bara i fråga om teknik utan även om andra aspekter på "säkerhetskedjan". Det är uppenbart att den nuvarande säkerhetsnivån upprätthålls genom de gemensamma ansträngningarna hos en professionell, mycket kompetent och säkerhetsmedveten personal. Frågan är dock inte bara hur den nuvarande säkerhetsnivån ska kunna upprätthållas, utan hur den snabbt ska kunna förbättras ytterligare, för att möta de nya utmaningarna och samtidigt optimera resursanvändningen på EU-nivå. Det är tänkbart att ytterligare säkerhetsförbättringar i hög grad är beroende av förmågan att införa enhetliga säkerhetsstyrningssystem hos alla intressenter på ett effektivt och harmoniserat sätt inom hela EU. Men säkerhetsstyrningssystem är bara ett av de verktyg som krävs. Även processerna för säkerhetsreglering måste övervägas, liksom gränssnitten mellan olika enheters säkerhetsstyrningssystem och konsolideringen av kraven på säkerhetsstyrningssystem inom alla områden av luftfarten. Även om ICAO:s regler har en överordnad världsomfattande regleringsfunktion tillämpas de på olika sätt i detta avseende. Dessutom utfärdar ICAO många rekommendationer som inte är tvingande för de avtalsslutande staterna. I dag finns det alltså tydliga skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om flygledningstjänster och flygtrafiktjänster, eftersom en stor del av genomförandet sker på medlemsstatsnivå, utan någon stark central övervakning eller centraliserad certifiering av de framväxande Europaomfattande leverantörerna av flygtrafiktjänster. Det förekommer stora skillnader även i de fall där man har vidtagit centrala samordningsåtgärder (t.ex. när det gäller flygledningstjänster). Den metod som används för certifiering och säkerhetsövervakning – om det används någon sådan – varierar därför kraftigt mellan medlemsstaterna. Dessutom skiljer sig de tilldelade resurserna mellan medlemsstaterna. En annan nackdel med dagens situation är att det saknas en övergripande, total systemstrategi för säkerhet inom luftfarten. Olika områden hanteras av olika

⁽⁸⁾ http://www.easa.europa.eu/doc/Rulemaking/opinions/Translations/03_2007/RIA%20Opinion%203-2007.pdf

organisationer samtidigt som man i allt högre grad inser att luftfartssäkerheten skulle gynnas av en helhetsstrategi som tillämpas från gate till gate och som omfattar flygledningstjänster, flygtrafiktjänster, utrustning på luftfartyg, luft- och flygplatsoperationer samt personalens kompetens.

Det är framför allt följande huvudproblem som behöver lösas i fråga om flygledningstjänster och flygtrafiktjänster:

- Höja säkerhetsnivåerna inför den förväntade fortsatta ökningen i luftfarten under de kommande decennierna (en ökning med ca 3 % per år).
- Underlätta ett säkert införande av ny teknik.
- Införa en total systemstrategi för säkerhetsreglering som omfattar såväl luft- som marksegment, personer och organisationer som utför operativa uppdrag med gränssnitt till flygtrafikledningstjänster, med hänsyn till deras inbördes förhållanden.
- Undvika flera certifieringsprocesser för organisationer som tillhandahåller tjänster inom flera områden ⁽⁹⁾ eller för utrustning ⁽¹⁰⁾.
- Definiera rättsligt ansvar och därmed förknippade skadeståndsansvar, särskilt inför en eventuell frikoppling av flygledningstjänster ⁽¹¹⁾, eller i fråga om leverantörer av mycket komplexa system (t.ex. satellitbaserade).
- Hantera lappverket av fragmenterade regler för luftfartssäkerhet på EU-nivå, något som betonades av den högnivågrupp som inrättades 2006 av kommissionens vice ordförande Jacques Barrot ⁽¹²⁾.

1.2.3 Kommissionens preliminära konsekvensbedömning

En preliminär konsekvensbedömning utfördes 2005 av en konsult som anlätades av kommissionen ⁽¹³⁾. I undersökningen konstaterades att en utsträckning av byråns behörighet var det mest logiska och effektiva alternativet. Konsulten ansåg särskilt att en utvidgning av EASA-systemet skulle ge påtagliga säkerhetsfördelar, särskilt jämfört med alternativet att "inte göra någonting".

Resultaten av de intervjuer och enkäter som genomfördes av den konsult (dvs. ECORYS) som anlätades av kommissionen har använts för att utveckla och underbygga analysen av olika ämnen under den preliminära konsekvensbedömningen, som problemanalys, konsekvensbedömningar och jämförelse av alternativ. I den undersökningen redovisades intressenternas åsikter i ett särskilt avsnitt för vart och ett av huvudkapitlen. Dessutom gjordes en ingående analys av resultatet av enkäten i bilaga B till det dokumentet. Intressenterna hade identifierats genom sitt medlemskap i byråns styrelse eller som viktiga intressenter i branschens samrådsorgan som företräder berörda internationella organisationer. Dessutom fick ett urval leverantörer av flygtrafiktjänster och flygplatsoperatörer yttra sig.

1.2.4 Kommissionens slutliga konsekvensbedömning

I mars 2008 utarbetade kommissionens tjänsteavdelningar den slutliga konsekvensbedömning som den ska bifoga sina lagstiftningsförslag om att utöka byråns

⁽⁹⁾ T.ex. det spanska företaget AENA som både är en flygplatsoperatör (och därmed omfattas av de grundläggande kraven i grundförordningen när den har godkänts av lagstiftaren) och leverantör av flygtrafiktjänster (och därmed omfattas av kommissionens förordning (EG) nr 2096/2005 av den 20 december 2005 om gemensamma krav i fråga om tillhandahållande av flygtrafiktjänster (EUT L 335, 21.12.2005, s.13).

⁽¹⁰⁾ T.ex. intyg om lämplighet för användning för den luftburna delen av flygledningstjänster, som omfattas både av grundförordningen för EASA och av artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 552/2004 av den 10 mars 2004 om driftskompatibiliteten hos det europeiska nätverket för flygledningstjänst (EUT L 96, 31.3.2004, s. 26).

⁽¹¹⁾ Artikel 7.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 av den 10 mars 2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet (EUT L 96, 31.3.2004, s. 10).

⁽¹²⁾ Slutrapport från högnivågruppen om gemenskapens lagstiftning i fråga om luftfarten (juli 2007) (ej översatt till svenska): http://ec.europa.eu/transport/air_portal/hlg/doc/2007_07_03_hlg_final_report_en.pdf

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/transport/air_portal/traffic_management/studies/doc/finalized/2005_09_15_atm_en.pdf

befogenheter. Även denna bedömning var inriktad på "om" byråns befogenheter skulle utsträckas till att omfatta flygplatser och flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. Med utgångspunkt i det arbete som har utförts hittills och resultatet av de samråd som kommissionen har genomfört, högnivågruppens rekommendationer, rådets slutsatser om kommissionens meddelande om genomförandet av ett gemensamt europeiskt luftrum, blev slutsatsen i denna slutliga konsekvensbedömning att byråns befogenheter borde utökas.

1.2.5 Denna konsekvensbedömning

Gemenskapens befogenheter i fråga om flygledningstjänster och flygtrafiktjänster fastställdes redan när lagstiftningspaketet om det gemensamma europeiska luftrummet antogs. Alla bedömningar som har gjorts hittills har alltså kommit fram till att det finns ett behov av att ta ytterligare ett steg i rationaliseringen av säkerhetsregleringen för den civila luftfarten på gemenskapsnivå genom att utsträcka myndighetens behörighet till regleringen av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. Byrån ansåg därför att "om"-frågan redan var besvarad.

Det som återstod var att svara på frågan om "hur" detta skulle ske, på samma sätt som man hade gjort i fråga om att utsträcka EASA-systemet till att omfatta säkerhetsregleringen av flygplatser⁽¹⁴⁾. Syftet med det här dokumentet är alltså att mot bakgrund av vad som anges ovan bedöma⁽¹⁵⁾ konsekvenserna av olika alternativa lösningar. Eftersom avsikten är att i så stor utsträckning som möjligt utgå från de regleringsprocesser som inrättas genom det gemensamma europeiska luftrummet ansåg byrån att det inte var lämpligt att bedöma konsekvenserna av de processerna när byråns föreslagna strategi inte innebar något avsteg från dem. Däremot ansåg den att det var nödvändigt att göra en närmare bedömning av eventuella ändringar i dessa processer och granska vissa frågor som den ansåg var alltför otydliga i samband med det gemensamma europeiska luftrummet. Denna konsekvensbedömning inriktas därför på följande punkter: Ska byråns befogenheter fastställas genom en ändring av grundförordningen eller genom att bestämmelser om byråns roll införs i förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet⁽¹⁶⁾?

Ska beslut om driftssystem betraktas som en myndighetsfunktion eller som något som ska utföras av leverantörer av luftfartstjänster?

Ska luftrumsplanering (ASM) och flödesplanering (ATFM) betraktas som en regleringsverksamhet eller som tillhandahållande av tjänster?

Ska tillhandahållande av vissa tjänster undantas från kravet på certifiering?

Ska certifiering av Europaomfattande leverantörer av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster utföras av byrån och vilka kriterier bör i så fall användas för att fastställa att en tjänst är Europaomfattande?

Sammanfattningsvis kompletterar denna konsekvensbedömning en iterativ process som har genomförts under tre år i nära samarbete mellan byrån, kommissionens tjänsteavdelningar och de många intressenter som har deltagit i de många omfattande samråd som har hållits i fråga om att eventuellt utvidga EASA-systemet till att omfatta flygplatser, flygledningstjänster och flygtrafiktjänster.

⁽¹⁴⁾ Yttrande nr 3/2007 från Europeiska byrån för luftfartssäkerhet om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1592/2002 av den 15 juli 2002 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, för att utsträcka dess tillämpningsområde till att även omfatta flygplatsernas säkerhet och driftskompatibilitet
http://www.easa.europa.eu/doc/Rulemaking/opinions/Translations/03_2007/Opinion%203-2007.pdf

⁽¹⁵⁾ Intressenternas ståndpunkter/svar analyseras inte i detalj här, eftersom de sammanfattades i förteckningen med synpunkter och svar (*Comment Response Document*, CRD 2007-16) som offentliggjordes på byråns webbplats den 18 mars 2008, http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/CRD-2007-16.pdf

⁽¹⁶⁾ Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 549/2004 (ramförordning), (EG) nr 550/2004 (förordning om tillhandahållande av tjänster), (EG) nr 551/2004 (förordning om luftrummet) och (EG) nr 552/2004 (förordning om driftskompatibilitet) av den 10 mars 2004 (EUT L 96, 31.3.2004, s. 1–42).

2. Konsekvensbedömning

2.1 Tillämpad strategi

2.1.1 Kvalitativ och kvantitativ bedömning

En konsekvensbedömning (RIA) är en utvärdering av för- och nackdelar med en tänkt regel eller ändring av lagstiftningen där man tar hänsyn till olika tänkbara alternativ för att nå de förväntade gemenskapsmålen (dvs. effektivare säkerhetsregler för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster), samtidigt som deras effekter på alla kategorier av berörda personer kvantifieras i görligaste mån.

Undersökningens omfattning ska stå i proportion till förslagets troliga effekter i enlighet med kommissionens gällande riktlinjer för konsekvensbedömningar. Konsekvenserna ska analyseras ur olika perspektiv. I denna konsekvensbedömning, som avser luftfartssektorn och framför allt flygledningstjänster och flygtrafiktjänster, behandlas därför i första hand följande faktorer:

- Säkerhet.
- Ekonomi.
- Miljö.
- Sociala effekter.
- Effekterna för andra krav i EU-lagstiftningen som ligger utanför EASA:s nuvarande behörighetsområde, men som också direkt eller indirekt är förknippade med luftfarten.

De effekter som anges ovan har bedömts kvalitativt eller kvantitativt enligt vad som framgår av tabell 1:

Bedömning	E F F E K T					
	Säkerhet		Ekonomi	Miljö	Socialt	Effekt på andra lufttrafikkrav
	Förr	Framtida effekter				
Kvantitativ	X					
Grov kvantitativ		X	X		X	
Kvalitativ		X	X	X	X	X

Tabell 1: Kvalitativ och kvantitativ konsekvensbedömning

Var och en av de fem faktorerna i konsekvensbedömningen kommer att granskas i punkterna 2.6–2.11.

2.1.2 Bedömningsmetod

Den metod som tillämpats för konsekvensbedömningen består av sex steg:

- Problemanalys enligt punkt 2.3 nedan.
- Definition av mål (allmänna, specifika och operativa) och indikatorer enligt punkt 2.4 nedan.
- Identifiering av alternativa lösningar för de viktigaste faktorerna som kom fram i samrådet (t.ex. förhållandet till rättsakterna för det gemensamma europeiska luftrummet; driftssystem, flödesplanering – ATFM; luftrumspanering – ASM; små och medelstora företag som t.ex. erbjuder flyginformationstjänster på flygplatser och certifiering av Europaomfattande leverantörer av flygtrafiktjänster) i punkt 2.5.
- Identifiering och beräkning av målgruppens storlek.

- Identifiering och bedömning av konsekvenserna av varje möjligt alternativ för samtliga de fem faktorer som anges i punkt 2.1.1 för att avgöra vilka som har störst betydelse.
- Avslutande multikriterieanalys (*Multi-Criteria Analysis, MCA*).

De tänkbara effekterna är starkt knutna till de allmänna och specifika mål som beskrivs i punkterna 2.4.2 och 2.4.3. Mätningen baseras på de övervakningsindikatorer (utfalls- och resultatindikatorer) som presenteras i punkt 2.4.5. Indikatorerna som avser de allmänna målen skulle emellertid kunna påverkas kraftigt av andra politikområden. Det är därför inte lämpligt att beakta dem när man bedömer effekterna av den föreslagna utvidgningen av EASA:s behörighet till att även omfatta flygledningstjänster och flygtrafiktjänster.

Den viktigaste funktionen för de allmänna målen är att stödja utarbetandet av de specifika målen för den policy som föreslås. Resultatindikatorerna i anknytning till dem kommer att användas i denna konsekvensbedömning på lämpligt sätt, samtidigt som de också kan användas i framtiden för regelbunden utvärdering av EASA-systemet. Därför har operativa indikatorer identifierats i punkt 2.4.5, även om de inte används i den här konsekvensbedömningen. De skulle emellertid kunna användas av kommissionen för att löpande stämna av utvecklingen för det föreslagna initiativet.

Sedan alla effekter för samtliga huvudfaktorer och samtliga alternativ har identifierats i anslutning till de specifika målen, presenteras resultaten sammanfattningsvis i en effektmatrix i de avslutande punkterna 2.6–2.11. För att utveckla en sådan matrix görs en multikriterieanalys i följande steg:

- Identifiering av de specifika mål som gäller för samtliga föreslagna alternativa lösningar.
- De föreslagna alternativa lösningarna korreleras med de potentiella effekter de kan få för att göra det möjligt att jämföra de olika alternativen.
- Måtkriterier upprättas (via resultatindikatorerna), åtminstone i kvalitativa termer och om möjligt även i kvantitativa termer (i det senare fallet med hänsyn till målgruppens storlek).
- Beräkning av hur väl varje alternativ uppfyller kriterierna, där varje effekt, oavsett om den mäts kvantitativt eller kvalitativt, tilldelas ett icke-dimensionellt omdöme ("poäng"): dvs. -3 för starkt negativ effekt, -2 för medelstark negativ effekt, -1 för liten negativ effekt, 0 för neutral effekt och upp till +3 för positiva effekter.
- "Viktning" av varje effektfaktor för att återspegla dess relativa betydelse: viktningsfaktor 3 har använts för säkerhets- och miljöeffekter, 2 för ekonomiska och sociala effekter och 1 för effekter på annan EU-lagstiftning.
- Slutligen jämförs alternativen genom att deras olika viktade poäng läggs samman.

2.2 Samråd med berörda parter

Ett strukturerat och iterativt samråd med berörda parter (förutom kontakter via e-post och informella diskussioner) har utförts via tolv olika mekanismer hittills, enligt sammanfattningen i tabell 2:

Nr	Ansvarig	Samrådsmediet	Målgrupp	Mekanism	Resultat
1	ECORYS	Halvårsskiftet 2005	Över 70 utvalda berörda parter	Enkäter	56 mottagna. Sammanfattning av svaren i ECORYS-rapporten
2	ECORYS	Halvårsskiftet 2005	25 centrala berörda parter	Intervjuer	Sammanfattning av svaren i ECORYS-rapporten
3	EASA	Dec 2005	Advisory Group of National Authorities (AGNA)	Samråd om EASA:s årliga plan för regelarbete	Uppgift BR 003 godkänd
4	EASA	Dec 2005	Safety Standards Consultative Committee (SSCC)		Uppgift BR 003 godkänd
5	EASA	Dec 2005	AGNA	Samråd om mandatet för uppgift BR 003	Mandat publicerat
6	EASA	Dec 2005	SSCC		Mandat publicerat
7	EASA	Dec 2007	Allmänheten via Internet	NPA 2007-16	1 860 kommentarer mottagna. CRD publicerad
8	EASA	Mars 2008	Allmänheten via Internet	CRD 2007-16	100 reaktioner mottagna från 18 berörda parter. Beaktas i yttrandet
9	EC	Sedan början av 2006	Nationella tillsynsmyndigheter	Medverkan vid Eurocontrols SRC-möte	Medverkan och diskussion vid möten
10	EC	Sedan början av 2007	Nationella myndigheter	SES-kommittén	Kontinuerlig information vid möten
11	EASA	Sedan 2007	EGNOS och Galileo	Regelbunden medverkan vid GALCERT-möten	Förbättrade relationer med GSA och ESA
12	EASA	Sedan 2007	IRIS (kommunikationstjänster via satellit)	Regelbunden medverkan i gruppen av externa experter	Förbättrade relationer med ESA

Tabell 2: Samråd med berörda parter

Kommissionen har kontinuerligt informerat branschens samrådsorgan och Eurocontrols kommission för säkerhetsbestämmelser (*Safety Regulation Commission, SRC*) om utvecklingen i arbetet med att utvidga EASA-systemet till att omfatta kommittén för det gemensamma luftrummet.

Byrån har å sin sida i enlighet med sitt förfarande för utarbetande av regler två gånger konsulterat AGNA och SSCC om att inkludera uppgiften BR 003 i planen för regelarbetet

och sedan om detaljerade mandat för att gå vidare. Sedan 2007 har EASA dessutom gjort stora ansträngningar för att samarbeta inte bara med behöriga myndigheter utan även med centrala berörda parter i mycket komplexa EU-omfattande system, t.ex. sådana som omfattar ett rymdsegment. Bland dessa berörda parter återfinns tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet (*GNSS Supervisory Authority, GSA*) och Europeiska rymdorganisationen (*ESA*). Denna insats har bidragit till att många och värdefulla kommentarer kommit in till NPA 2007-16. Över 1 800 mottagna kommentarer analyserades, vilket beskrivs i CRD 2007-16 som offentliggjordes den 18 mars 2008. Dessutom kom det in 100 reaktioner på förteckningen över synpunkter och svar, som också analyserades under arbetet med detta yttrande.

Sammanfattningsvis – och med hänsyn till de begränsade resurserna – fick samtliga berörda parter många tillfällen att framföra sina åsikter till kommissionen och byrån i enlighet med principerna för bättre lagstiftning.

2.3 Problemanalys

2.3.1 Säkerhetsnivån för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster i Europa

2.3.1.1 Källa för säkerhetsuppgifter

Varje år offentliggör Eurocontrols kommission för säkerhetsbestämmelser (SRC) en årlig säkerhetsöversikt som finns att läsa på Internet. 2007 års utgåva ⁽¹⁷⁾ av rapporten, som innehåller uppgifter till och med 2006, har använts som främsta källa till faktauppgifter i det här avsnittet.

2.3.1.2 Säkerhetskultur och rapportering

År 2006 rapporterade 24 stater särskilda händelser till Eurocontrol i sina AST-rapporter ⁽¹⁸⁾, jämfört med 21 året innan. Detta är **mindre (omkring 63 %) än det totala antalet** Eurocontrolmedlemsstater ⁽¹⁹⁾, vilket antingen beror på att deras kontaktpunkt (Focal Point) ⁽²⁰⁾ inte har tillgång till säkerhetsuppgifter från leverantörerna av flygtrafiktjänster eller på att det helt enkelt inte samlas in några uppgifter om den här typen av händelser. Dessutom varierar det totala antalet rapporterade händelser och uppgifternas kvalitet betydligt mellan staterna.

I de fall AST-kontaktpunkter har tillgång till säkerhetsuppgifter från leverantörerna av flygtrafiktjänster var antalet störningar som var särskilt relaterade till flygledningstjänster högt, även om de omfattade en stor andel mindre tekniska händelser utan betydelse för säkerheten. Under 2006 rapporterade fem medlemsstater över 500 störningar vardera som var relaterade till flygledningstjänster, medan 10 av de 24 stater som rapporterar flygledningsspecifika störningar (dvs. 42 %) rapporterade färre än 10 störningar per år.

Detta lyfts fram i den årliga rapporten från Eurocontrols kommission för säkerhetsbestämmelser, som pekar på att det förekommer stora skillnader i rapporteringskultur mellan olika organisationer och myndigheter och betonar behovet av en effektivare standardisering på EU-nivå.

(17) EUROCONTROL Safety Regulation Commission – Annual Safety report 2007 (*ej översatt till svenska*): http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/report/srcdoc43_e1.0_ri%20-%20EPR%20Final.pdf

(18) Annual Safety Template (årlig säkerhetsrapport).

(19) För närvarande 38, inklusive 25 EU-medlemsstater (utom Estland och Lettland), två stater som också är associerade med EASA (Norge och Schweiz), sex stater från det gemensamma europeiska luftrummet (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Montenegro och Serbien) samt ytterligare fem medlemsstater i Europeiska konferensen för civil luftfart (ECAC) (Armenien, Moldavien, Monaco, Turkiet och Ukraina).

(20) Utsedda av medlemsstater i enlighet med Eurocontrols flygsäkerhetskrav nr 2.

Dessutom påpekas att Eurocontrols flygsäkerhetskrav (ESARR) nr 2 ⁽²¹⁾ om rapportering och bedömning av säkerhetsstörningar i flygledningstjänster offentliggjordes i version 1.0 den 12 november 1999 och trädde i kraft den 1 januari 2000 och att efter sju år är det knappt två tredjedelar av de deltagande medlemsstaterna som rapporterar till Eurocontrol. Detta betraktas som ett tydligt tecken på hur långsamt utvecklingen går i fråga om mellanstatliga överenskommelser.

De rapporter som kontaktpunkterna lämnade in till Eurocontrol under 2007 i enlighet med Eurocontrols flygsäkerhetskrav nr 2 och direktiv 2003/42/EG ⁽²²⁾ pekar emellertid på att genomförandet av en säkerhetsrapporteringskultur hos de enskilda anställda har gått framåt. Enligt årsrapporten från kommissionen för säkerhetsbestämmelser återstår det dock fortfarande ett antal frågor som behöver behandlas, bl.a. följande:

- I ett antal ECAC-medlemsstater ⁽²³⁾ saknas det en kultur för att rapportera tillbud ("Just Culture") och trots att denna ytterst viktiga fråga behandlas på global, europeisk och nationell nivå går utvecklingen fortfarande bedrövligt långsamt.
- Den fortsatta bristen på resurser och kvalificerad personal på nationell nivå för att samla in och analysera säkerhetsuppgifter.

Resursbristen kommer att behandlas ytterligare i punkt 2.3.3.2. Frågan om rapporteringskulturen i fråga om tillbud kommer inte att behandlas ytterligare i denna konsekvensbedömning eftersom lagstiftaren nyligen har antagit särskilda bestämmelser om skydd av informationskällan ⁽²⁴⁾.

2.3.1.3 Totalt antal flyglednings- eller flygtrafiktjänsterrelaterade haverier, tillbud eller störningar

Preliminära uppgifter om det totala antalet haverier i Europa under 2006 (för luftfartyg med en maximal startmassa på över 2 250 kg) visar en ökning jämfört med 2005 (från 85 till 96). Mindre än 10 % av dessa haverier hade dödlig utgång. Flyglednings- och flygtrafiktjänsternas bidrag till antalet haverier har dock enligt 2007 års rapport från kommissionen för säkerhetsbestämmelser fortfarande varit lågt: omkring sex av 96 haverier (dvs. ungefär 6 %). När det gäller haverier kan rapporteringsgraden (i motsats till det totala antalet liknande händelser som inte rapporteras) antas vara 100 %.

Antalet flyglednings- och flygtrafiktjänsterrelaterade tillbud som kunde ha haft inverkan på säkerheten minskade något under 2006 men uppgick ändå till sammanlagt cirka 600 per år. Även i detta fall förutsätts det optimistiskt att rapporteringsgraden är 100 %.

Dessutom uppskattar Eurocontrol att de sammanlagt 9 600 flyglednings- och flygtrafiktjänsterrelaterade tillbud (inklusive mindre allvarliga tillbud som inte har någon större betydelse för säkerheten) som rapporterades under 2006 skulle kunna utgöra så lite som 31 % av det faktiska antalet. Därför uppskattade byrån att det totala antalet flyglednings- och flygtrafiktjänsterrelaterade tillbud inom ECAC under 2006 var i storleksordningen 30 000 per 10 miljoner IFR-flygningar.

Eurocontrol noterar också att 15 658 flyglednings- och flygtrafiktjänsterrelaterade störningar ⁽²⁵⁾ rapporterades för 2006. Eurocontrol gör ingen uppskattning av

⁽²¹⁾ http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/deliverables/esarr2_awareness_package/esarr2e20ri.pdf

⁽²²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG av den 13 juni 2003 om rapportering av händelser inom civil luftfart (EUT L 167, 4.7.2003, s. 23).

⁽²³⁾ Europeiska konferensen för civil luftfart med 42 medlemsstater, däribland samtliga 27 EU-medlemsstater.

⁽²⁴⁾ Artikel 16 i grundförordningen (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008.

⁽²⁵⁾ Det bör påpekas att detta antal omfattar en stor andel mindre allvarliga tekniska händelser som inte har någon betydelse för säkerheten tack vare ändamålsenliga riskreducerande åtgärder som t.ex. reservsystem och automatisk omkonfigurering.

rapporteringsgraden för den här typen av händelser. Byrån antar att den kan ligga kring 30 % precis som för tillbud.

Enligt den preliminära undersökning som genomfördes av ECORYS 2005 förekom det under tioårsperioden 1994–2004 i genomsnitt 3,9 haverier med dödlig utgång per år inom den kommersiella luftfarten där problem med flyglednings- eller flygtrafiktjänster var bidragande faktorer. Om inget görs för att förbättra säkerheten, dvs. om haverifrekvensen ligger kvar på nuvarande nivå skulle detta innebära sex till åtta haverier med dödlig utgång per år inom den kommersiella luftfarten 2025 där flyglednings- och flygtrafiktjänster är en bidragande faktor.

I punkt 1.1 nämndes att Sesar räknar med en tredubbling av trafiknivåerna i hela ECAC, dvs. 30 miljoner IFR-flygningar per år, jämfört med dagens 10 miljoner. Alla experter är överens om att en betydande ökning i trafiken kommer att leda till ett ökat antal säkerhetshändelser, om ingenting görs för att förbättra säkerheten. Några gör bedömningen att eftersom den ökade trafiken kommer att leda till ökad trängsel både i fråga om tid och om utrymme kan det hända att den relaterade ökningen av säkerhetshändelser inte blir linjär utan snarare exponentiell (dvs. mycket större). Byrån noterar dock att det ännu inte råder någon konsensus i fråga om hur denna exponentiella ökning ska kvantifieras. I tabell 3 görs därför ett försiktigare antagande om en linjär ökning av antalet säkerhetshändelser:

Säkerhets-händelser med (direkt eller indirekt) bidrag från ATM/ANS	Rapporterade till Eurocontrol 2006	Beräknad rapporteringsgrad	Beräknat totalt antal händelser per 10 miljoner IFR-flygningar per år	Linjär extrapolering av antalet händelser för 30 miljoner IFR-flygningar per år
Haverier med dödlig utgång	3,9 (rapporterade av ECORYS)	100 %	Ej tillämpligt	6-8 (beräknat av ECORYS)
Haverier	6	100 %	6	18
Tillbud som kunde ha haft inverkan på säkerheten	600	100 %	600	1 800
Tillbud totalt	9 600	31 %	30 000	90 000
ATM-störningar	15 658	30 %	50 000	150 000

Tabell 3: Beräknat totalt antal flyglednings- eller flygtrafiktjänsterrelaterade säkerhetshändelser

2.3.1.4 ATM/ANS-haverier, tillbud, störningar och andra kategorier

I 2007 års säkerhetsrapport gjorde Eurocontrols kommission för säkerhetsbestämmelser också en bedömning av vilka kategorier av vilka haverier/tillbud som är mest relevanta. Framför allt fann man att kategorin "**Collision on the ground**" (kollision på marken) var den mest signifikanta för haverier och stod för 11 % av totalsumman för 2006. Den mest riskfyllda händelsen bland dessa är "**Runway Incursions**", (intrång på banan), där 667 fall rapporterades i ECAC under 2006: nästan två intrång på bana per dag. Denna summa har ökat med 6 % under 2006 jämfört med 2005. Även om den allmänna tendensen är att förekomsten av de allvarligaste formerna av händelser minskar kommer även denna typ av störningar att kräva konstant uppmärksamhet och kontinuerliga insatser mot bakgrund av den förväntade fortsatta ökningen av genomströmningen på flygplatserna.

Kategorin "**Controlled Flight into Terrain (CFIT)**" (kontrollerad flygning ner i terrängen) har ökat under 2006 jämfört med 2005 (från 5 till 7). CFIT är fortfarande den näst mest signifikanta kategorin. Det måste påpekas att CFIT också kan förekomma vid små flygplatser genom allmän IFR-flygtrafik, där det ofta inte tillhandahålls vertikala radionavigeringssignaler idag. Det totala antalet tillbud i kategorin "Near Controlled Flight into Terrain (Near CFIT)" (nära kollision med terrängen vid kontrollerat flygläge) har minskat (21 under 2006, 31 under 2005). Antalet tillbud som kunde ha haft inverkan på säkerheten ligger dock på nästan samma höga nivå som 2005 (tre i svårighetsgrad A under 2006 jämfört med fyra under 2005, och sex i svårighetsgrad B under både 2006 och 2005). Dessutom är andelen tillbud som kunde ha haft stor inverkan på säkerheten i kategorin "Near CFIT" mycket hög.

Det totala antalet tillbud som kunde ha haft stor inverkan på säkerheten i kategorin "**Separation Minima Infringements**" (underskridande av separationsminima) har minskat något – med knappt 2 % (i absoluta tal) och 6 % i normaliserade tal jämfört med 2005. Totalt sett står denna kategori fortfarande för omkring 100 händelser per miljon flygtimmar och år.

Efter den betydande ökningen (30 %) av det totala antalet under 2005 var ökningen för kategorin "**Unauthorised Penetration of Airspace**" (otillåtet intrång i luftrummet) enligt de preliminära uppgifterna för 2006 mindre markerad på 4 %, vilket motsvarar nästan 1 500 rapporterade tillbud sammanlagt. Antalet orapporterade händelser kan mycket väl vara betydligt större.

Kategorin "**Aircraft Deviation from ATC Clearance**" (luftfartygs avvikelse från klarering) omfattar alla typer av avvikelser från klareringar, inklusive avvikelser från tilldelad höjd, rutt, tid samt i förekommande fall minimiflyghöjder. Sammanslagningen av alla dessa händelser förklarar det totala antalet i denna kategori, som har ökat med 5 % 2006 – samtidigt som trafiken har ökat. Det rapporterade antalet händelser i den här kategorin var omkring 140 per miljoner flygtimmar.

Dessutom behandlade Eurocontrol en slags "samlingskategori" med beteckningen "**Aircraft Deviation from Applicable ATM Regulation**" (luftfartygs avvikelse från tillämplig ATM-reglering). Det bör noteras att vissa luftfartygs avvikelser från tillämplig ATM-reglering också registreras inom andra kategorier som stämmer in på omständigheterna vid tillbudet (t.ex. otillåtet intrång i luftrummet). Det förekom dock en ökning i den här kategorin både vad gällde det totala antalet rapporterade störningar under 2006 (2 370 störningar) och antalet tillbud som kunde ha haft inverkan på säkerheten (43).

2.3.1.5 Haverier med dödlig utgång där ATM/ANS var bidragande faktorer

ECAC:s strategi för ATM 2000+ hade ett högt uppsatt säkerhetsmål, nämligen ... **Att förbättra säkerhetsnivåerna genom att se till att antalet ATM-orsakade haverier och tillbud som kan inverka på säkerheten inte ökar och – när så är möjligt – minskar.** Antalet haverier som rapporteras av Eurocontrol varierar från år till år, vilket man kan förvänta sig, men den övergripande tendensen är inte att antalet ökar medan trafiknivåerna gör det. ECAC:s säkerhetsmål uppfylls alltså just nu, åtminstone när det gäller haverier med dödlig utgång. **Under 2006 rapporterades inga dödsfall till följd av flyglednings- eller flygtrafiktjänsterrelaterade haverier.**

Men under tioårsperioden 1997–2006 bidrog flygledningstjänster eller möjligen flygtrafiktjänster (t.ex. bristande navigeringstjänster eller brist på ändamålsenlig/lättförståelig AIS-information) direkt eller indirekt till åtminstone nio rapporterade haverier med dödlig utgång i EU-27+4:

- 30 juli 1997, ATR-42, Air Littoral, Italien, 1 dödsoffer.
Luftfartygets landade för långt in på banan i för hög hastighet och överskred därför Florens 1 650 m långa bana 23. Tröskeln hade flyttats in vilket ledde till en återstående landningssträcka på 1 030 m.
- 17 december 1997, Yakovlev 42, Aerosweet Grekland, 70 dödsfall.
Efter en avbruten ILS-inflygning instruerades luftfartyget att stiga och fortsätta mot norr och avvakta inför ett andra försök. I stället avvek luftfartyget mot väst-sydväst och kolliderade med ett berg på 3 300 fot, 71,8 km från flygplatsen.
- 30 juli 1998, Beech 1900, Proteus Air, Frankrike, 14 dödsfall.
Luftfartyget kolliderade med en Cessna 177 på en höjd av 2 000 fot. Luftfartyget hade begärt tillstånd att ändra färdplanen och gå ned under 3 000 fot in i okontrollerat luftrum för att flyga över kryssningsfartyget Norway. Luftfartygen använde inte samma frekvens och båda besättningarna hade sannolikt uppmärksamheten riktad mot kryssningsfartyget.
- 25 februari 1999, Dornier 328, Minerva Airlines, Italien, 4 dödsoffer.
Vid landning på bana 29 i Genua ska luftfartyget ha gjort en landning alltför långt in på banan med för hög hastighet, och medvind var en bidragande faktor. I slutet av inflygningen försökte piloten uppenbarligen svänga åt sidan, men utan att lyckas. Luftfartyget överskred banan och föll ned i vattnet i Genuabukten.
- 11 december 1999, British Aerospace ATP, SATA Air Açores, Portugal (Azorerna), 35 dödsoffer.
Vädret längs färdvägen påverkades av ett frontsystem med spridda cumulonimbus, kraftiga regnskurar, turbulens och kraftiga vindar från sydväst, varför besättningen beslutade sig för att ändra färdväg och i stället följa en rutt som omfattade en nedstigning över kanalen mellan öarna Pico och Sao Jorge Islands för att angöra Horta VOR-radialen 250 grader. Tornet i Horta klarerade först luftfartyget för FL 100. Sedan begärde besättningen tillstånd att gå ned till 5 000 fot och fick klarering med instruktioner att bibehålla visuell kontakt med ön Pico. Under nedstigningen rapporterades kraftigt regn och turbulens. Sju minuter efter det att nedstigningen påbörjades kolliderade luftfartyget med den norra delen av berget Pico da Esperanca, på ön Sao Jorge, under instrumentväderförhållanden (IMC). Besättningen fick en GPWS-varning 17 sekunder innan nedslaget.
- 25 maj 2000 – kollision på banan vid flygplatsen Charles De Gaulle (Frankrike) ⁽²⁶⁾, 1 dödsoffer.
Haveriet orsakades sannolikt dels av att en flygledare missuppfattade positionen för ett av luftfartygen, bl.a. på grund av sammanhanget och arbetsmetoderna, vilket gjorde att han klarerade ett Shorts-luftfartyg att ställa upp, dels av brister i flygkontrolltjänstens systematiska verifieringsförfaranden, vilket gjorde det omöjligt att korrigera felet.
- 8 oktober 2001 – kollision på banan vid Linate-flygplatsen (Italien) ⁽²⁷⁾, 114 dödsoffer.
Utredningen kom fram till att den omedelbara orsaken till haveriet kunde antas vara intrånget på den aktiva banan av ett Cessna-luftfartyg. Det är uppenbart att den mänskliga faktorn i samband med Cessna-besättningens agerande – under förhållanden med dålig sikt – måste vägas mot ett scenario som möjliggjorde den serie av händelser som ledde fram till den ödesdiga kollisionen. Dessutom kan det konstateras att det system som användes vid Linate-flygplatsen i Milano inte var utformat för att fånga upp missförstånd och inte heller olämpliga förfaranden eller uppenbara mänskliga misstag.

⁽²⁶⁾ <http://aviation-safety.net/database/record.php?id=20000525-0>

⁽²⁷⁾ <http://aviation-safety.net/database/record.php?id=20011008-0>

- 24 november 2001, British Aerospace 146, Crossair, Schweiz, 24 dödsoffer.
Den 24 november 2001 kl. 20.01 UTC lyfte luftfartyget från flygplatsen Berlin-Tegel som en reguljär flygning till Zürich. Kl. 20.58 UTC klarerades luftfartyget efter en problemfri flygning för en VOR/DME standardinflygning 28 vid Zürichs flygplats. Framför det luftfartyg som var involverat i haveriet landade en Embraer EMB 145, flight nr CRX 3891, på bana 28 vid Zürichs flygplats. Besättningen informerade tornet om att väderförhållandena närmade sig minima för denna bana. Kl. 21.00 UTC rapporterade flight nr CRX 3597 på flygplatskontrollens frekvens. När luftfartyget nådde minimihöjd på 2 390 fot kl. 21.06 nämnde befälhavaren till den biträdande föraren att han hade viss visuell markkontakt och fortsatte nedstigningen. Kort därefter kolliderade luftfartyget med trädtopparna och kraschlandade sedan mot marken.
- 1 juli 2002 – kollision i luften (över Überlingen) ⁽²⁸⁾, 71 dödsoffer. Bl.a. har följande orsaker identifierats:
 - Det hotande separationsunderskridandet uppmärksammades inte av flygkontrolltjänsten i tid. Instruktionen till TU154M om att gå ned gavs vid en tidpunkt då den föreskrivna separationen med B757-200 inte kunde garanteras längre.
 - Besättningen på TU154M följde flygkontrolltjänstens instruktion om att gå ned och fortsatte att göra detta även efter det att TCAS instruerade dem att stiga. Denna manöver utfördes i strid med den TCAS RA som genererades.
 - Integreringen av ACAS/TCAS II i luftfartssystemet var bristfällig och motsvarade inte systemfilosofin i alla delar.
 - De regler för ACAS/TCAS som offentliggjorts av ICAO och efterföljande regler som utfärdats av nationella luftfartsmyndigheter, drifts- och procedurinstruktioner från TCAS-tillverkaren och operatörerna var inte standardiserade, ofullständiga och delvis motstridiga.
 - Förvaltningen och kvalitetskontrollen hos leverantören av lufttrafiktjänster garanterade inte kontinuerlig bemanning av alla öppna arbetsstationer nattetid.
 - Ledningen och kvalitetskontrollen av leverantören av lufttrafiktjänster tolererade under flera år att endast en flygledare arbetade under perioder av låg trafik, medan den andra vilade.

Fem av sju CFIT-haverier hade dödlig utgång 2006. Även om flygledningstjänster inte var någon direkt eller indirekt orsaksfaktor finns det inga uppgifter från Eurocontrol som gör det möjligt att avgöra om tillgång till ändamålsenliga flygtrafiktjänster skulle ha bidragit till att förhindra dessa haverier.

2.3.1.6 Viktiga riskområden

Sammanfattningsvis anges följande viktiga riskområden i 2007 års säkerhetsrapport från Eurocontrols kommission för säkerhetsbestämmelser:

- **Kollisioner på marken** och särskilt **intrång på bana.**
- **Otillåtet intrång i luftrummet.**
- **Kontrollerad flygning ner i terrängen (CFIT) eller "near CFIT"**, där andelen tillbud som kunde ha haft inverkan på säkerheten (svårighetsgrad A och B) av det totala antalet kontrollerade flygningar ner i terrängen är mycket hög (43 % under 2006 jämfört med 32 % under 2005) och fortsätter att öka. Som jämförelse kan nämnas att andelen tillbud som kunde ha inverkat på säkerheten när det gäller underskridande av separationsminima ligger på omkring 20 % och på 10 % för intrång på bana.
- **Luftfartygs avvikelser från klarering.**
- **Höjdenomskjutningar.**
- **Nivån på flygtrafiktjänsterna på flygplatserna.**

⁽²⁸⁾ <http://aviation-safety.net/database/record.php?id=20020701-1>

När det gäller det sista området, och särskilt i närområdena för mindre flygplatser, tog kommissionen för säkerhetsbestämmelser redan 2005 upp sina farhågor i fråga om skillnaderna mellan staterna i fråga om luftstrumsklassificering och de skiftande nivåerna på de flygtrafikledningstjänster som tillhandahålls. I 2007 års rapport konstaterade Eurocontrol att det inte finns någon standardmetod för att tillhandahålla flygtrafikledningstjänster och fastställa kontrollerat lufttrum för kommersiella flygningar. Kommissionen för säkerhetsbestämmelser anser därför att det krävs särskilda regleringsåtgärder för detta viktiga riskområde.

Av resonemanget ovan drar byrån följande slutsatser:

- Det krävs en total systemstrategi för att förbättra säkerheten i flyglednings- och flygtrafiktjänster.
- Flygtrafiktjänster bör uppmärksammas utöver flygledningstjänsterna.
- Det totala antalet haverier (eller haverier med dödlig utgång) är så litet att rapporteringssystemet för tillbud måste förbättras och en centraliserad analys införs i ett totalt systemperspektiv för att kunna bedöma säkerhetsindikatorer på ett tillförlitligt sätt.

2.3.1.7 Kostnader för säkerhetshändelser

Det värsta ATM-relaterade haveriet kan handla om en högenergikollision mellan två stora luftfartyg som leder till att båda luftfartygen totalförstörs och som kräver mer än 500 dödsoffer ⁽²⁹⁾.

Värderingen av ett människoliv är mycket diskutabel sett ur ett moraliskt perspektiv. För försäkringskostnader värderas ett människoliv emellertid i detta dokument, med utgångspunkt i litteraturen ⁽³⁰⁾, till omkring 1 miljon euro. Ett ATM-/ANS-haveri med minst ett stort kommersiellt luftfartyg kan mycket väl kräva 50 dödsoffer. Den totala kostnaden för dessa offer kan alltså uppskattas till 50 miljoner euro.

Den 30 mars 2008 bjöds ett antal begagnade luftfartyg ut på Internet. Moderna, förhållandevis stora affärsjetplan erbjöds till priser i storleksordningen 15–34 miljoner dollar ⁽³¹⁾, dvs. restvärdet för ett affärsjetplan bör vara omkring 20 miljoner euro. Restvärdet för ett stort kommersiellt luftfartyg bör alltså vara minst 100 miljoner euro (dubbelt så mycket för mycket stora luftfartyg, som B-747).

Ett haveri med två B-747 skulle alltså motsvara $200 + 200 = 400$ miljoner euro i fråga om kostnader för totalförstörda luftfartyg. Till detta ska läggas 500×1 miljoner euro = 500 miljoner euro för dödsoffren. De totala kostnaderna skulle hamna kring 900 miljoner euro, under förutsättning att inga ytterligare skador orsakades för tredje man på marken. Sannolikheten för att den här typen av haveri ska inträffa är dock mycket liten (endast ett i luftfartens historia), varför det inte är ändamålsenligt att ha en sådan enorm kostnad i åtanke i de följande punkterna i den här konsekvensbedömningen.

Ett haveri (som direkt eller indirekt har med flygledningstjänster eller flygtrafiktjänster att göra) skulle sannolikt i genomsnitt innebära totalförlust av ett kommersiellt jetflygplan (restvärde på cirka 100 miljoner euro och 50 dödsoffer, till en total kostnad på ungefär 150 miljoner euro. Ett av fem (dvs. 20 %) av ATM-/ANS-relaterade haverier förväntas kunna falla inom denna kategori.

När det gäller de återstående 80 % av haverierna är det värt att notera att de i EU 27+4 vanligast förekommande säkerhetshändelserna under taxning är kollisioner med fasta

⁽²⁹⁾ <http://aviation-safety.net/database/record.php?id=19770327-0>

⁽³⁰⁾ http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/papers/pdf/422.pdf

⁽³¹⁾ <http://www.aviationbusinessindex.net/listings.asp?airframe=F&make=GULFSTREAM>

objekt eller med markutrustning. Flygledningstjänster kan mycket väl vara en bidragande faktor.

Den här typen av **händelser vid flygplatser kan, även om de oftast inte kräver dödsoffer eller leder till totalförstörda luftfartyg, ändå innebära stora kostnader.** Enligt uppgifter från det program för att förhindra olyckor på marken (GAP, Ground Accident Prevention) som inleddes 2003 av Flight Safety Foundation ⁽³²⁾ (FSF: en fristående internationell ideell organisation) kan också ett mindre tillbud resultera i dyrbara reparationer på luftfartyget och en ännu dyrare störning av planeringen och luftfartygets tid på marken för reparationer på omkring 10 000 miljoner dollar/år i hela världen, vilket betyder en genomsnittlig kostnad på 370 000 dollar/haveri eller tillbud. ATM-haverier omfattar händelser under taxning längs taxibanor. I FSF:s beräkningar ingår även mindre (och alltså billigare och snabbare att reparera) skador på luftfartyg som är parkerade på plattan. Användningen av FSF:s uppskattningar av värdena i denna konsekvensbedömning kan alltså leda till att kostnaderna underskattas, inte överskattas. Om 1 euro = 1,35 dollar (2006) skulle den **genomsnittliga kostnaden för en enskild händelse kunna ligga på omkring 270 000 euro. Här förutsätts att dessa händelser motsvarar 80 % av ATM/ANS-relaterade haverier.**

Den genomsnittliga kostnaden för ett enskilt ATM/ANS-relaterat haveri kan uppskattas till omkring

$$(1 \times 150 \text{ miljoner euro}) \times 20 \% + (4 \times 270 \text{ 000 euro}) \times 80 \% = 37 \text{ 770 000 euro}$$

I punkt 2.3.1.3 uppskattades det möjliga framtida antalet ATM/ANS-relaterade haverier till 18, om inget görs för att förbättra säkerheten.

Slutsatsen är alltså att under de kommande tjugo åren skulle kostnaderna för ATM/ANS-relaterade haverier i Europa i genomsnitt kunna bli $18 \times 37,77 = 680$ miljoner euro/år.

2.3.2 Regelverket

2.3.2.1 Det globala regelverket: ICAO

De överväganden angående ICAO:s regelverk som tas upp i den konsekvensbedömning som bifogas byråns yttrande nr 03/2007 ⁽³³⁾ är fortfarande giltiga. Sammanfattningsvis finns följande väsentliga brister i det system som bygger på ICAO-konventionens bilagor och deras införlivande i lagstiftningen på nationell nivå:

- Inga rättsligt bindande regler på internationell nivå.
- Reglerna anger ofta enbart "vad", men varken "av vem" (dvs. en organisation) eller "hur" (t.ex. certifiering och övervakning av behöriga myndigheter).
- Parallella rättsliga genomförandeprocesser krävs i varje undertecknande stat, vilket leder till en uppenbar brist på enhetlighet, olika tidsplaner och dubbelarbete.

2.3.2.2 Regelarbete och standardisering i Europa

Enligt rapport D1 från Sesar ⁽³⁴⁾ har det visserligen inrättats Europaomfattande säkerhetsbestämmelser och ett system för resultatrapportering, men genomförandet av dem har varit mycket ojämnt och gått mycket långsamt. Detta beteende är oacceptabelt och måste lyftas fram så att slutanvändarna medvetet kan ta hänsyn till det. Den nuvarande styrnings- och genomförandestrategin kan inte tvinga staterna att tillämpa reglerna. Detta måste ändras och det krävs en enda institutionell ram med en organisation

⁽³²⁾ http://www.flightsafety.org/gap_home

⁽³³⁾ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/opinions/Translations/03_2007/RIA%20Opinion%203-2007.pdf

⁽³⁴⁾ <http://www.sesar-consortium.aero/deliv1.php>

och en ledningsstruktur som har befogenheter att göra detta på ett sammanhållet och enhetligt sätt. Om säkerhetsnivån inte kan höjas går det inte att öka kapaciteten.

I 2007 års säkerhetsrapport från Eurocontrols kommission för säkerhetsbestämmelser påpekades att nivån för att tillhandahålla flygtrafikledningstjänster redan hade tagits upp som ett orosmoment av kommissionen för säkerhetsbestämmelser 2005, eftersom de utnyttjades i allt högre grad av kommersiella luftfartyg och det förekom skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om klassificering av luftrum och nivån på de flygtrafikledningstjänster som tillhandahölls.

Kommissionen för säkerhetsbestämmelser utarbetade ett frågeformulär för att få fram relevant information med inriktning på klassificeringen av luftrum som utnyttjas av, och typer av flygtrafikledningstjänster som tillhandahålls till kommersiell luftfart. Resultatet av undersökningen visade att

... det inte finns någon standardiserad metod för att tillhandahålla flygtrafikledningstjänster och fastställa kontrollerat luftrum för kommersiella flygningar...

Därför rekommenderade kommissionen för säkerhetsbestämmelser vid sidan av de åtgärder som borde vidtas på nationell nivå att tillämpningen av flyginformationstjänster skulle harmoniseras i hela Europa.

Framför allt har Eurocontrol genom sitt program för bevakning och bistånd vid genomförande av flygsäkerhetskrav (ESARR Implementation Monitoring and Support programme, ESIMS) konstaterat (årlig säkerhetsrapport 2007) att det går att dra vissa "generella" slutsatser för ett betydande antal fall över hela Europa. Dessa "generella slutsatser" tyder på att det finns vissa Europaomfattande frågor som kräver åtgärder på europeisk nivå. De inbegriper följande:

- Brist på system för säkerhetsövervakning av flödesplanering och luftrumsplanering.
- Bristande genomförande av vissa bestämmelser i fråga om Eurocontrols säkerhetskrav.
- Bristande formalisering av systemen för säkerhetsövervakning vid gränsöverskridande situationer.
- Bristande säkerhetsövervakning i fråga om systemförändringar.
- Bristande system för civila luftfartsmyndigheters mottagande och kontroll av EG-försäkringar om kontroll av system från leverantörerna av flygtrafik tjänster i enlighet med förordning (EG) nr 552/2004.
- Bristande verkställighetsåtgärder när certifierade leverantörer bryter mot förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet.
- Bristande genomförande av konceptet med "säkerhetsdirektiv" (inspirerat av direktivet om luftvärdighet) som är allmänt använt inom andra luftfartsområden.
- Det finns ett behov av att förtydliga räckvidden och tillämpligheten för certifieringsreglerna inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet när det gäller små organisationer som tillhandahåller information till luftfartyg, särskilt för att ta hänsyn till de kraftigt skiftande graderna av komplexitet i tjänsterna i kategorin flyginformation.

Byrån lade fram ytterligare överväganden i fråga om det nuvarande säkerhetsregelverket i Europa i sin konsekvensbedömning till yttrande nr 03/2007, där den konstaterade att inga regler, standarder eller krav som antagits och offentliggjorts av någon av de nuvarande mellanstatliga luftfartsorganisationerna är direkt tillämpliga om de inte först har införlivats i det nationella rättsystemet och att dessa organisationer inte heller har behörighet att utfärda certifikat eller genomdriva att deras medlemmar ska uppfylla deras normer.

2.3.2.3 Det fragmenterade regelverket

Majoriteten av de berörda parter som tillfrågades av ECORYS under den preliminära konsekvensbedömningen höll i allmänhet helt eller delvis med om de problem som

beskrivs i punkterna 2.3.2.1 och 2.3.2.2. Även om inte alla parter höll med om att ICAO:s regler inte är bindande i samtliga fall, höll alla med om att det finns stort utrymme för olika tolkningar och långsam införlivning i nationell lagstiftning.

De berörda parternas uppfattning så som den framkom i ECORYS undersökning 2005 bekräftas även av Sesarprojektet som i punkt 5.2.4.1 i sin rapport D3 (DLM-0612-001-01-00) från juli 2007 konstaterar att den europeiska civila luftfartslagstiftningen behöver ett europaomfattande regelverk för förändringshantering som skapar stabila förfaranden och medverkansbaserade processer.

Till stöd för utvecklingen av ett sådant regelverk och för att se till att förändringar kan genomföras framgångsrikt, utfärdade Sesar tre huvudrekommendationer:

- Europeiska unionen och medlemsstaterna bör utse en myndighet för säkerhetsreglering på EU-nivå som även ska fungera som regleringsgränssnitt för hantering av ändringar och samverka med det gemensamma företaget Sesar som ska inrättas senast vid utgången av definieringsfasen för Sesar.
- Den utnämnda europeiska myndigheten för säkerhetsreglering bör utveckla ett (översyns-) förfarande för att hantera ändringar och i förekommande fall föreslå ändringar i EU:s civila luftfartslagstiftning och befintliga säkerhetskrav och överenskommelser.

Den högnivågrupp som inrättades av vice ordförande Jacques Barrot i slutet av 2006 gick i samma riktning och pekade i rekommendation 1 i sin slutrapport i juli 2007 på att fragmentering är ett stort hinder för att förbättra prestandan i det europeiska luftfartssystemet. Eftersom detta problem endast kan hanteras på europeisk nivå rekommenderade högnivågruppen att Europeiska gemenskapens roll skulle förstärkas och att gemenskapsmetoden skulle användas som enda verktyg för att fastställa regleringsdagordningen för den europeiska luftfarten. Detta borde också undanröja överlappningar mellan EU och andra regleringsprocesser och skapa oberoende strukturer för reglering och tillhandahållande av tjänster samt se till att säkerhetsregleringsverksamhet bedrivs oberoende av andra regleringsformer (t.ex. ekonomiska eller finansiella). I rekommendation 6 föreslår högnivågruppen på ett ännu tydligare sätt att Eurocontrols arbete ska inriktas på nödvändiga Europaomfattande funktioner, utformning av nätverk för flygledningstjänster samt stödja regelutvecklingen på begäran av Europeiska kommissionen och medlemsstaterna, medan ansvaret för säkerhetsregleringsverksamheten ska överföras till byrån. Slutligen begärde högnivågruppen i rekommendation 8 att kommissionen skulle ge byrån befogenheter som enda EU-instrument för säkerhetsreglering av luftfarten, inklusive flygplatser och flygledningstjänster.

Europeiska kommissionen ställde sig bakom högnivågruppens slutsatser och meddelade att ett paket med lagförslag för luftfarten skulle läggas fram under 2008 för att bl.a. råda bot på fragmenteringen av säkerhetsregelverket på EU-nivå ⁽³⁵⁾.

Sammanfattningsvis anser de berörda parterna, Sesar och högnivågruppen att det krävs skyndsamma åtgärder för att lösa de problem som uppstår på grund av det nuvarande fragmenterade säkerhetsregelverket och de rättsliga bristerna i den mellanstatliga strategin. Bristen på enhetlighet i reglerna för flygledningstjänster i Europa betraktas också av Eurocontrols kommission för säkerhetsbestämmelser som en faktor som påverkar ekonomin och säkerheten i stort för det europeiska flyglednings- och flygtrafiktjänstesystemet. Därför har kommissionen redan meddelat att den har för avsikt att ta initiativ för att ta itu med och lösa dessa problem.

⁽³⁵⁾ KOM (2007) 845 slutlig av den 20 december 2007: *Första rapporten om genomförandet av lagstiftningen om ett gemensamt europeiskt luftrum: Framsteg och vägen framåt.*

2.3.3 Processer på nationell nivå

2.3.3.1 "Tio-i-topp" av bristande efterlevnad som uppdagats av ESIMS

Med utgångspunkt i samma rapport från kommissionen för säkerhetsbestämmelser sammanställs en lista över de tio viktigaste fall av bristande efterlevnad som har avslöjats av ESIMS:s granskningar fram till 2006 i tabell 4 nedan:

Identifiering	Bristande efterlevnad	% av stater som inte uppfyller kraven
RLMK0240	Regler för riskbedömning och riskminskningsåtgärder	90
ESIM0030	Kontroll av att leverantörerna av flygtrafiktjänster tillämpar säkerhetsstyrningssystemet	90
ESIM0020	Kontroll av att Eurocontrols flygsäkerhetskrav nr 2 tillämpas	90
PERS0340	Säkerhetsregler för teknisk personal i flyglednings- och flygtrafiktjänster	90
FRAM0430	Säkerhetsindikatorer på nationell nivå	80
ESIM0050	Kontroll av att Eurocontrols flygsäkerhetskrav nr 5 tillämpas för teknisk personal	80
RES0160	Säkerhetsrekommendationer eller säkerhetsåtgärder	80
PERS0350	Säkerhetsövervakning av teknisk personal	80
PERS0360	Övervakning av underleverantörer (t.ex. underhållsorganisationer)	70
PERS0280	Granskning av förfaranden för att bedöma flygkontrolltjänstemäns kompetens	70
ESIM0040	Kontroll av att Eurocontrols flygsäkerhetskrav nr 5 tillämpas för flygkontrolltjänstemän	70
ESIM0010	Kontroll av att Eurocontrols flygsäkerhetskrav nr 1 tillämpas	70
RLMK0220	Rapportering av flygledningsspecifika störningar	70

Tabell 4: Beräknat totalt antal flyglednings- eller flygtrafiktjänsterrelaterade säkerhetshändelser

2.3.3.2 Nuvarande insatser för övervakning av säkerheten i flyglednings- och flygtrafiktjänster

Dessutom konstaterade kommissionen för säkerhetsbestämmelser att det fortfarande råder brist på kvalificerad personal som kan ta på sig säkerhetsreglerande funktioner i ett antal stater. Detta påverkar de behöriga myndigheterna i högre grad än leverantörerna av flygtrafiktjänster eftersom många myndigheter kämpar för att få den budget som krävs för att kunna erbjuda attraktiva löner och karriärmöjligheter till potentiella sökande. Detta skulle kanske kunna lösas genom ett mer beslutsamt agerande av staterna för att skapa stabila och trovärdiga nationella myndigheter/tillsynsmyndigheter. Å andra sidan noterar byrån att en eventuell sammanslagning av resurser på EU-nivå eller subregional nivå skulle kunna vara en mer logisk lösning för att utnyttja de knappa resurserna på bästa sätt, även med hänsyn till att flyglednings- och flygtrafiktjänsterna blir alltmer komplexa.

Eftersom regelutvecklingen redan har centraliserats genom det gemensamma europeiska luftrummet förutsätts dock i denna konsekvensbedömning att det inte är nödvändigt att bedöma konsekvenserna av en sådan överföring av ansvaret, vilket har gjorts tidigare.

Eftersom byrån inte kommer att föreslå att en stor del av certifieringsuppgifterna ska överföras till den är det inte heller nödvändigt att i detalj uppskatta antalet

heltidsekvivalenter som används på nationell nivå för certifiering och övervakning av flyglednings- och flygtrafiktjänster, eftersom detta antal inte bör påverkas.

2.3.4 Utmaningar till följd av utvecklingen

Den kombinerade effekten av ökande trafik och införande av ny teknik/nya driftssystem kommer att skapa ett antal utmaningar som kan inverka på säkerheten under den tid som Sesar kommer att fungera. En icke uttömmande förteckning kan omfatta följande:

- Ökad trafik från/till de nya medlemsstaterna (EU 10+2), vilket innebär mer komplexa trafikmönster när öst-västliga ruttor korsar de traditionella nord-sydliga rutterna.
- Ökad andel flygningar inom EU till följd av detta.
- Omfattande tillämpning av områdesnavigering (RNAV) i det övre luftrummet, vilket leder till mer komplexa trafikmönster.
- Överbelastning av stora navflygplatser och framväxten av terminaler med superhög trafiktäthet omkring dem.
- Utveckling av regionala flygplatser som kommer att öka trafikens komplexitet på mellannivå/låg nivå.
- Konstant tillväxt i allmänflyget och utveckling av VLJ-flygplan (Very Light Jets, mycket lätta jetflygplan), vilket ökar komplexiteten och trafiktätheten på låg nivå.
- Ökad användning av luft/markdatalänkar.
- EGNOS-baserade förfaranden för instrumentflygningar kommer att tas i drift vilket också kommer att utöka möjligheterna att använda mindre flygplatser.
- Instrumentförfaranden för helikoptrar.
- Integrering av obemannade luftfartyg (UAS) i icke-kontrollerat luftrum.

2.3.5 Slutsatser och motivering av EU:s ingripande

Slutsatsen blir att de identifierade och analyserade problemen motiverar ett ingripande på EU-nivå för att

- förbättra säkerheten i flyglednings- och flygtrafiktjänster som skulle kunna orsaka omkring 18 haverier per år (varav en tredjedel med dödlig utgång),
- minska kostnaderna för ATM/ANS-relaterade haverier och tillbud inom EU, som beräknas uppgå till omkring 680 miljoner euro (2006) per år,
- föra utvecklingen framåt mot ett enhetligt och ofragmenterat regelverk som är tydligt åtskilt från tillhandahållande av tjänster och andra former av reglering eller offentliga ingripanden,
- skapa ett stabilt regelverk som tillämpar den totala systemstrategin på regleringen av den civila luftfartssäkerheten,
- stödja Sesarprojektet genom att utse en enda säkerhetsreglerande myndighet som kan underlätta ett snabbt och smidigt genomförande genom att skynda på säkerhetskontrollen och certifieringen av projektets resultat,
- förbättra rapporteringen och analysen på EU-nivå av tillbud och flygledningshändelser.

2.4 Mål och indikatorer

2.4.1 Mål

Den tänkta utvidgningen av EASA:s system till att omfatta flygledningstjänster och flygtrafiktjänster är avsedd att lösa problem i samband med hur arbetet med att reglera säkerheten bedrivs för närvarande och bristen på standardiserade former för övervakning och ändamålsenlig rapportering av de behöriga myndigheterna.

De identifierade målen kan delas in i de tre nivåer som normalt tillämpas av kommissionens enheter för konsekvensbedömning:

- **Allmänna mål**, vilket omfattar de övergripande politiska målen.
- **Specifika mål**, vilket är de mer kortfristiga målen för det planerade lagstiftningsinitiativet som kan bidra till att uppnå de allmänna målen. Både de allmänna och de specifika målen påverkas av faktorer som ligger utom kommissionens eller byråns direkta kontroll och som därför ibland kan vara svåra att mäta.
- **Operativa mål**, som är knutna till förslagets avsedda resultat och som därför kan utvärderas eller till och med mätas med lämpliga indikatorer.

Mål och indikatorer för att utvidga EASA-systemet till att omfatta flygledningstjänster och flygtrafiktjänster presenteras i punkterna 2.4.2–2.4.5.

2.4.2 Allmänna mål

Europeiska kommissionens allmänna mål för samhällsutvecklingen som beskrivs i kommissionens arbetsprogram och den årliga politiska strategin ⁽³⁶⁾, som i sin tur till stor del bygger på Lissabonstrategin, är följande:

- Att få Europa på rätt väg mot *välstånd*, vilket förutom att bygga upp en inre marknad som bygger på lojal konkurrens, även omfattar ökad effektivitet för transportsystemen.
- Att stärka Europas åtagande vad gäller *solidaritet*, vilket inkluderar att erbjuda medborgarna samma skyddsnivå inom hela EU 27+4.
- Att stärka medborgarnas *skydd* genom ökad säkerhet och också *säkra transporter*.
- Att föra fram och främja dessa mål utanför EU:s gränser genom *en starkare röst i världen*.

2.4.3 Specifika mål

De specifika målen är knutna till specifika lufttransportmål, som också stöds av andra initiativ, såsom skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum och inrättandet av EASA-systemet. Mer i detalj anges dessa specifika mål i de tio rekommendationerna i högnivågruppens rapport som återges i tabell 5.

Utdrag ur högnivågruppens rekommendationer			Berörda specifika mål
Nr	Rubrik	Text	
1	EU som drivkraft för luftfartsregleringen i Europa	Fragmentering är ett stort hinder för kapaciteten i det europeiska luftfartssystemet. Detta går endast att lösa på EU-nivå genom att stärka gemenskapens roll och använda gemenskapsmetoden som enda regleringsverktyg för den europeiska luftfarten och därmed undanröja överlappningar mellan EU och andra regleringsprocesser. Därigenom kan man skapa fristående strukturer för regleringsverksamhet och tillhandahållande av tjänster och garantera att säkerhetsregleringsverksamheten bedrivs oberoende av andra	<ul style="list-style-type: none"> • Undanröja överlappningar i säkerhetsreglerande processer. • Skapa fristående strukturer för säkerhetsregleringsverksamheter i förhållande till andra former av reglering eller offentliga ingripanden.

⁽³⁶⁾ Se http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm

		regleringsformer.	
2	Ökat ansvar för branschen	Ge branschen större ansvar i linje med liberaliseringen av den inre marknaden. Involvera branschen mer systematiskt i regelutvecklingsprocessen för luftfartssystemet.	Involvera branschen systematiskt i regelutvecklingsprocessen.
3	Bättre lagstiftning	Tillämpa principerna för bättre lagstiftning, undvika överreglering och genomföra fullständiga konsekvensbedömningar och samråd.	Införliva fullständiga konsekvensbedömningar och samråd i regelutvecklingsprocesserna.
4	Driva fram bättre resultat	I fråga om flygledningstjänster: anpassa regelverket och ledningsstrukturer för att stimulera ledningen att producera bättre resultat. När så är möjligt, underlätta tillämpning av marknadsprinciper genom att göra åtskillnad mellan och liberalisera flygtrafikstjänster.	<ul style="list-style-type: none"> • Underlätta utvecklingen av Europaomfattande leverantörer av åtskilda tjänster. • Göra det lättare för små och medelstora företag att tillhandahålla flyginformationstjänster och ramtjänster.
5	Förverkliga det gemensamma europeiska luftrummet	Påskynda genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet och Sesar genom aktiv förvaltning och årlig övervakning av framstegen och rapportering från Europeiska kommissionen.	<ul style="list-style-type: none"> • Undanröja överlappningar i säkerhetsreglerande processer.
6	Stärka Eurocontrol och koncentrera dess verksamhet	Ge Eurocontrol större möjlighet att spela en avgörande roll för att förverkliga målen för det gemensamma europeiska luftrummet och Sesar inom EU:s strategiska ram och regelverk. Koncentrera Eurocontrols verksamhet till utmärkta Europaomfattande funktioner och utformning av ATM-nätverk, samt regleringsstöd på begäran av Europeiska kommissionen och medlemsstaterna. Överföra ansvaret för säkerhetsregleringsverksamhet till EASA.	<ul style="list-style-type: none"> • Undanröja överlappningar i säkerhetsreglerande processer.
7	Hantera flygplatsernas kapacitet	Integrera flygplatserna mer systematiskt i den totala systemstrategin.	Harmonisera förvaltningen för operatörer/leverantörer av olika tjänster.
8	Kontinuerligt förbättra säkerheten	Ge EASA befogenheter som enda EU-instrument för säkerhetsreglering för luftfarten, inklusive flygplatser och flygledningstjänster, och se till att EASA har tillräckliga medel och resurser för detta. Förbereda inför Sesarutmaningen genom ändamålsenliga certifieringsprocesser. Se till att staternas säkerhetsövervakning är harmoniserad och stimulera samarbetet mellan nationella myndigheter för att förbättra det totala resultatet.	<ul style="list-style-type: none"> • Inrätta ett enda, enhetligt regelverk för luftfartssystemet i sin helhet. • Standardisera säkerhetsövervakningen i medlemsstaterna för att få en hög och jämn säkerhetsnivå.
9	Skapa	Uppmana kommissionen att utveckla	<ul style="list-style-type: none"> • Undanröja överlappningar i

	miljöfördelar	en integrerad miljöstrategi med utgångspunkt i de tre pelarna – flygtrafiktjänster från gate till gate, renare och tystare luftfartyg och marknadsinriktade lösningar.	säkerhetsreglerande processer.
10	Ålägg medlemsstaterna att genomföra	Kräva att EU:s medlemsstater förverkligar sina nuvarande åtaganden på ett mer systematiskt sätt, särskilt vad gäller den defragmentering som initiativet för det gemensamma europeiska luftrummet avser. Staterna bör ta itu med inkonsekventa riktlinjer för leverantörer av flygtrafiktjänster, brister i övervakningen.	<ul style="list-style-type: none"> • Underlätta rationell användning av säkerhetsövervakningsresurser på EU-nivå. • Standardisera säkerhetsövervakningen i medlemsstaterna för att få en hög och jämn säkerhetsnivå.

Tabell 5: Specifika mål i samband med högnivågruppens rekommendationer

De tio specifika mål som anges i den sista kolumnen i tabell 5 kommer att användas i de följande punkterna i den här konsekvensbedömningen.

2.4.4 Operativa mål

Syftet med att utvidga EASA:s system är naturligtvis nära knutet till de problem som analyserades i punkt 2.3. Den policy som valts är avsedd att åtgärda eller minska effekterna av de befintliga problemen och leda till förbättringar.

De operativa målen är med andra ord knutna till de konkreta åtgärderna i anslutning till den föreslagna EU-åtgärden. Åtgärdernas resultat kan observeras eller till och med mätas och de kan direkt knytas till den utförda åtgärden. I första hand är dessa observerbara/mätbara operativa mål

- ändringar av den europeiska lagstiftarens grundförordning (EG) nr 216/2008,
- offentliggörandet av ändamålsenliga genomförandebestämmelser för säkerheten i flygledningstjänster och flygtrafiktjänster samt för organisationer, personal samt system och komponenter som är delaktiga i leveransen av sådana tjänster,
- upprättandet av en arbetsorganisation,
- löpande övervakning av säkerheten i flygledningstjänsterna och flygtrafiktjänsterna,
- upprättande av ett nära samarbete med andra finansiärer, särskilt Eurocontrol och Sesar,
- att Europaomfattande leverantörer av flygtrafiktjänster kommer ut på marknaden,
- utarbetande och tillämpning av ändamålsenliga verkställighetsåtgärder på området för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster.

2.4.5 Indikatorer

Indikatorer kan finnas på tre olika nivåer:

- *Utfallsindikatorer*: uttrycks i termer av den önskade slutgiltiga effekten på samhället. De utgörs i regel av allmänna indikatorer och kan påverkas av många andra indikatorer eller strategier. I vissa fall kommer det att bli svårt, eller kanske till och med omöjligt, att knyta dessa resultat till utvidgningen av EASA:s behörighet.
- *Resultatindikatorer*: dvs. de omedelbara målen för den föreslagna strategin som måste uppnås för att det allmänna målet ska nås. De uttrycks i direkta och kortfristiga effekter av åtgärderna inom ramen för olika policyalternativ och kan också påverkas av annan policy.

- *Effektindikatorer*: dvs. de konkreta åtgärder eller direkta effekter som den policy som föreslås i byråns yttrande är avsedd att åstadkomma. Resultatet kontrolleras direkt av kommissionen och kan lätt verifieras.

Indikatorer gör det möjligt att övervaka om, och i vilken grad, målen uppnås. Det är viktigt att definiera dem på förhand, eftersom det gör det möjligt att utvärdera effekterna av det föreslagna ingripandet. Indikatorerna för specifika och allmänna mål är nära knutna till problemen och det förväntade utfallet, medan operativa mål ger enklare och mer observerbara indikatorer, knutna till genomförandet av olika åtgärder.

De utfallsindikatorer som är knutna till de allmänna målen presenteras i följande tabell:

Identifierade problem	Allmänna mål	Utfallsindikatorer
Förbättra ATM- och ANS-säkerheten.	<i>Skydd</i> för medborgarna: transport- och luftfartssäkerhet.	ATM/ANS-säkerhet omfattas av EASA-systemet.
Minska kostnaderna för luftfartshaverier som åtminstone delvis orsakas av ATM/ANS-faktorer.	<i>Välstånd:</i> minska kostnaderna för haverier som åtminstone delvis orsakas av ATM/ANS-faktorer.	Kostnaderna för skador till följd av haverier och tillbud som direkt eller indirekt kan knytas till ATM/ANS-faktorer.
Minska fragmenteringen av säkerhetsregelverket.	<i>Starkare röst i världen.</i>	Påverka ICAO:s rekommenderade metoder för ATM/ANS.
	<i>Utsträcka</i> EASA-systemet utanför EU.	Ingå nya associeringsavtal eller utöka räckvidden för avtalet om ett gemensamt europeiskt luftrum.
Skapa ett stabilt regelverk som tillämpar den totala systemstrategin på regleringen av den civila luftfartssäkerheten.	<i>Välstånd:</i> bygga upp den inre marknaden och främja rörlighet för arbetskraften.	Utveckla Europaomfattande leverantörer. Inrätta gemensamma kvalifikationssystem för teknisk ATM/ANS-personal.
	<i>Solidaritet:</i> erbjuda medborgarna samma skyddsnivå i hela EU 27.	Enhetlig tillämpning av gemensamma säkerhetsregler.
Stödja Sesarprojektet genom att utse en enda säkerhetsreglerande myndighet som kan underlätta ett snabbt och smidigt genomförande genom att skynda på säkerhetskontrollen och certifieringen av projektets resultat.	<i>Välstånd:</i> minska kostnaderna i samband med säkerhetsreglering.	Inrätta ändamålsenliga mekanismer för att bedöma, validera och certifiera resultat med avgörande betydelse för säkerheten

Tabell 6: Identifierade problem, allmänna mål och utfallsindikatorer

De specifika målen för de problem som analyseras i punkt 2.3 och indikatorerna för att mäta i vilken utsträckning de uppnås presenteras i tabell 7:

Identifierade problem	Specifika mål	Resultatindikatorer
Förbättra ATM/ANS-säkerheten och minska kostnaderna för haverier och tillbud.	Skapa fristående strukturer för säkerhetsregleringsverksamheter i förhållande till andra former av reglering eller offentliga ingripanden.	EASA:s behörighet tydligt åtskild från andra former av reglering eller offentliga ingripanden.
	Involvera branschen systematiskt i regelutvecklingsprocessen.	Kontinuerlig tillämpning av EASA:s regelutvecklingsförfarande.
	Standardisera säkerhetsövervakningen i medlemsstaterna.	Utsträcka EASA:s standardiseringsinspektioner till att omfatta ATM/ANS-området.
Minska fragmenteringen av säkerhetsregelverket.	Inrätta ett enda, enhetligt regelverk för luftfartssystemet i sin helhet.	ATM/ANS-regleringen omfattas av grundförordningen.
	Harmonisera styrningsregler för operatörer/leverantörer av olika tjänster.	Antagande av övergripande genomförandebestämmelser för styrningssystemen hos operatörer och leverantörer.
Skapa ett stabilt regelverk som tillämpar den totala systemstrategin på regleringen av den civila luftfartssäkerheten.	Upprätthålla en tydlig åtskillnad mellan rollerna för myndigheter och operatörer/leverantörer.	Skapa en tydlig åtskillnad mellan rollerna för myndigheter och operatörer/leverantörer, särskilt i fråga om antagandet av driftssystem.
	Underlätta utvecklingen av Europaomfattande leverantörer av åtskilda tjänster.	Inrätta ett särskilt certifieringssystem för leverantörer som tillhandahåller tjänster i minst fyra stater.
	Göra det lättare för små och medelstora företag att tillhandahålla flyginformationstjänster och ramptjänster.	Förenkling av reglerna för flygplatsoperatörer som direkt organiserar flyginformationstjänster eller ramptjänster.
	Införliva fullständiga konsekvensbedömningar och samråd i regelutvecklingsprocesserna.	Konsekvensbedömningar bifogas förslag till genomförandebestämmelser.
Stödja Sesarprojektet genom att utse en enda säkerhetsreglerande myndighet som kan underlätta ett snabbt och smidigt genomförande genom att skynda på säkerhetskontrollen och certifieringen av projektets resultat.	Undanröja överlappningar i säkerhetsreglerande processer.	Formalisera regleringsgränssnittet för säkerhet och andra typer av reglering.
Behov att rationalisera arbetet med säkerhetsreglering av ATM/ANS.	Underlätta rationell användning av säkerhetsövervakningsresurser på EU-nivå.	Övervakningsavtal mellan behöriga myndigheter.
		Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll.

Tabell 7: Identifierade problem, specifika mål och resultatindikatorer

Slutligen kan de operativa målen knytas till ett antal detaljerade, observerbara eller mätbara effektindikatorer, enligt tabellen nedan.

Operativa mål	Effektindikatorer
Ändringar i grundförordningen nr 216/2008. (EG)	Byråns yttrande lämnas till kommissionen.
	Kommissionen antar ett lagstiftningsförslag.
	Första behandlingen i Europaparlamentet.
	Rådets ståndpunkt.
	Andra behandlingen i Europaparlamentet.
Offentliggörande av gemensamma genomförandebestämmelser för säkerheten i ATM och ANS för organisationer och personal som är involverade i dessa tjänster.	Offentliggörande av NPA om genomförandebestämmelser för ATM/ANS.
	Offentliggörande av NPA om genomförandebestämmelser för ATM/ANS-leverantörer.
	Offentliggörande av CRD om genomförandebestämmelser för ATM/ANS.
	Offentliggörande av CRD om genomförandebestämmelser för ATM/ANS-leverantörer.
	Avge yttrande om genomförandebestämmelser för ATM/ANS.
	Avge yttrande om genomförandebestämmelser för ATM/ANS-leverantörer.
Inrätta de funktioner som krävs inom EASA.	Rekrytera personal för regelutveckling i fråga om ATM/flygplatser.
	Rekrytera personal för säkerhetsanalys av ATM/ANS-störningar.
	Rekrytera personal för standardiseringsinspektioner på ATM/ANS-området.
	Utse externrevisorer som kan delta i standardiseringsinspektioner på ATM/ANS-området.
	Införliva ATM/ANS-gemenskapen i SSCC.
Löpande övervakning av ATM/ANS-säkerheten.	Införliva ATM/ANS-säkerhetsanalys i den årliga säkerhetsöversikten.
Skapa nära förbindelser med Sesar.	En stabil process för att göra en säkerhetsbedömning av Sesar's säkerhetsresultat är inrättad och tillämpas.
Europaomfattande leverantörer av flygtrafiktjänster kommer ut på marknaden.	En särskild certifieringsprocess för Europaomfattande ANS-leverantörer är inrättad och tillämpas.
Enhetlig tillämpning av ATM/ANS-regler i EU.	Inrätta förfaranden för standardiseringsinspektioner på ATM/ANS-området.
	Planera en första serie standardiseringsinspektioner som även omfattar ATM/ANS-området.
	Genomföra den första standardiseringsinspektionen på ATM/ANS-området.

Tabell 8: Identifierade problem, operativa mål och effektindikatorer

2.5 Tillgängliga alternativ

2.5.1 Alternativen i den preliminära konsekvensbedömningen

I den preliminära konsekvensbedömningen behandlades fem alternativ:

- A) "Göra ingenting" (dvs. inte förändra situationen efter den första utvidgningen av EASA-systemet: EASA ansvarar för luftvärdighet, certifiering av flygbesättningar och luftoperationer, behöriga myndigheter utses på nationell nivå med ansvar för flygtrafiktjänster inklusive Europaomfattande leverantörer och flygplatser).
- **B) Gradvis utsträcka EASA:s system till regelutveckling, certifiering och standardiseringsinspektioner för områdena flyglednings- och flygtrafiktjänster samt flygplatser.**
- C) Utvidga Eurocontrols mandat i samband med det gemensamma europeiska luftrummet till säkerhetsreglering av flygplatser och även tilldela Eurocontrol uppgifter inom certifiering och standardiseringsinspektioner.
- D) Upprätta en helt ny europeisk byrå för att stödja kommissionens reglering av flyglednings- och flygtrafiktjänster samt flygplatser.
- E) Tilldela det "utvidgade" EASA (enligt alternativ B) ansvaret för att även utföra specifika operativa funktioner inom flygledning (t.ex. flödesplanering).

I konsekvensbedömningen drogs slutsatsen att alternativ B var att föredra utifrån konsultens analys av de förväntade effekterna. Det alternativet fick också stöd av de tillfrågade intressenterna.

2.5.2 Alternativ som beaktas i denna konsekvensbedömning

Alternativ A, C, D och E ovan behandlades också i kommissionens slutliga konsekvensbedömning och behöver alltså inte bedömas på nytt i den här konsekvensbedömningen. För att verkligen kunna genomföra alternativ B måste emellertid andra viktiga frågor granskas.

NPA 2007-16 innehöll 10 frågor i detta avseende, samtidigt som man antog att det slutgiltiga målet var att genomföra det redan motiverade och (av kommissionen ⁽³⁷⁾) valda alternativ B i punkt 2.5.1.

Bland de nämnda 10 frågorna omfattade emellertid fråga 3 två delfrågor: egenskaperna för och behovet av att reglera luftrumsplanering och samma fråga för flödesplanering. Totalt innehåller anmälan om föreslagen ändring därför elva frågor. Bland de elva frågorna anser byrån att sex inte kräver någon ytterligare analys i samband med konsekvensbedömningen.

⁽³⁷⁾ KOM(2005) 845 slutlig av den 20 december 2007.

Dessa frågor återges i tabellen nedan, med en förklaring till varför det inte anses nödvändigt med någon ytterligare konsekvensbedömning.

Frågor i NPA 2007-16		Skäl för att inte undersöka alternativa lösningar
Nr	Text	
2	<i>Byrån undrar om intressenterna anser att de bifogade grundläggande kraven är en bra utgångspunkt för att reglera säkerhet och driftskompatibilitet för ATM/ANS. Den välkomnar också alla förslag till förbättringar av dessa grundläggande krav.</i>	Kvalitativ bedömning av grundläggande krav. Inga relevanta alternativ har identifierats.
4	<i>Byrån undrar om intressenterna anser att den definition som används för system och komponenter inom ramen för det europeiska nätverket för flygledningstjänst på ett ändamålsenligt sätt identifierar dem som behöver omfattas av den utvidgade grundförordningen.</i>	En överväldigande majoritet av intressenterna ansåg inte att definitionerna behövde ändras. Byrån drog slutsatsen att den inte kommer att föreslå ändringar i ICAO:s definitioner eller definitioner som används inom det gemensamma europeiska luftrummet och att den ska samordna sina genomförandebestämmelser med dem som har ansvar för kapacitet och andra driftskompatibilitetsaspekter. Ingen ytterligare bedömning krävs.
5	<i>Byrån undrar om intressenterna anser att regleringsorganisationen som arbetar med utformning, tillverkning och underhåll av säkerhetskritiska system och komponenter, samt de som är involverade i kontroll av överensstämmelse bör ha en skyldighet att demonstrera sin kompetens för att minska operatörernas ansvar.</i>	Fastställs redan i EASA-systemet. Fick stöd av de intressenter som svarade på NPA 2007-16. Byrån drog slutsatsen att beslut om detta ska fattas från fall till fall och att det ska göras separata konsekvensbedömningar av de aktuella genomförandebestämmelserna. Det krävs ingen mer ingående bedömning i det skedet.
7	<i>Byrån undrar vad intressenterna anser om möjligheten för leverantörer av ATM/ANS-tjänster att få rätt att tillhandahålla flera tjänster och/eller driva flera operativa enheter inom ramen för ett enda certifikat.</i>	Intressenterna uppfattar det som att denna möjlighet redan finns genom förordningen om det gemensamma europeiska luftrummet. Ingen ytterligare bedömning krävs.
9	<i>Byrån undrar om intressenterna anser att certifieringen av tjänsteleverantörer som arbetar med mindre känsliga tjänster skulle kunna utföras av bedömningsorgan. Bör byrån i så fall också få befogenheter att ackreditera dessa bedömningsorgan?</i>	Denna möjlighet har redan utretts i fråga om flygplatser. Konsekvenserna kommer i princip att styras av liknande faktorer även för ATM/ANS.
10	<i>Byrån undrar om intressenterna anser att det är lämpligt att införa särskilda certifieringssystem för vissa säkerhetskritiska system och komponenter. Vilka system och komponenter skulle detta i så fall gälla?</i>	Intressenternas synpunkter gjorde det inte möjligt att identifiera fall som skulle omfattas av en sådan process i det skedet. Byrån drog slutsatsen att beslut om detta ska fattas från fall till fall och att det ska göras separata konsekvensbedömningar av de aktuella genomförandebestämmelserna. Det krävs ingen mer ingående bedömning i det skedet.

Tabell 9: Frågor i NPA 2007-16 vilkas effekter inte behöver analyseras i detalj

För de återstående fem frågorna i NPA 2007-16 kan man däremot föreställa sig alternativa lösningar. Dessa anges i tabell 10. Deras effekter bedöms i detalj i punkterna 2.7–2.11.

Frågor NPA 16/2007		Alternativa lösningar	
Nr	Text		
1	<i>Anser intressenterna att beslut om driftssystem är en myndighetsfunktion eller en funktion för leverantörer av flygkontrolltjänster?</i>	1A	Generiskt driftssystem (t.ex. utveckling av Sesar) och beslut om specifikt luftrum utgör myndighetsutövande och omfattas av lagstiftningen i grundförordningen.
		1B	Generiskt driftssystem (t.ex. utveckling av Sesar) och beslut om specifikt luftrum är reglerad verksamhet som utförs av tjänsteleverantörer på grundval av grundläggande krav.
		1C	Generiskt driftssystem (t.ex. utveckling av Sesar) ligger utanför räckvidden för EASA:s grundförordning. Beslut om specifikt luftrum utgör myndighetsutövande och omfattas av lagstiftningen.
		1D	Generiskt driftssystem (t.ex. utveckling av Sesar) ligger utanför räckvidden för EASA:s grundförordning. Beslut om specifikt luftrum utgör tillhandahållande av tjänster och utförs på grundval av grundläggande krav.
3 (FP)	<i>Anser intressenterna att flödesplanering utgör regleringsverksamhet eller tillhandahållande av tjänster?</i>	3A	Flödesplanering utgör regleringsverksamhet/myndighetsutövning.
		3B	Flödesplanering är en tjänst eller en operativ funktion och är reglerad verksamhet.
		3C	Flödesplanering på EU-nivå utgör en regleringsfunktion. Lokal (eller regional) flödesplanering är reglerad verksamhet.
3 (LP)	<i>Anser intressenterna att luftrumsplanering utgör regleringsverksamhet eller tillhandahållande av tjänster?</i>	3D	Luftrumsplanering utgör regleringsverksamhet/myndighetsutövande (inklusive säkerhet, kapacitet och effektivitet).
		3E	Luftrumsplanering är en tjänst eller en operativ funktion och är reglerad verksamhet.
		3F	Luftrumsplanering på EU-nivå utgör en regleringsfunktion. Lokal luftrumsplanering är en reglerad verksamhet.
6	<i>Bör tillhandahållande av vissa tjänster inte omfattas av certifiering?</i>	6A	Tillåta nationella varianter/undantag för små och medelstora företag.
		6B	Införa proportionerliga gemensamma regler för små och medelstora företag, inklusive egna förklaringar om överensstämmelse.
		6C	Proportionerliga gemensamma regler för små och medelstora företag inklusive certifiering.
8	<i>Ska byrån certifiera Europaomfattande leverantörer av ANS/ATM-tjänster? Vilka kriterier ska i så fall tillämpas för att fastställa att en tjänst är Europaomfattande?</i>	8A	"Göra ingenting", dvs. alla leverantörer av flygtrafiktjänster ska övervakas av de nationella tillsynsmyndigheterna, precis som för det gemensamma europeiska luftrummet.
		8B	Övervakas av byrån om tjänster levereras till minst två stater ("gränsöverskridande" övervakas av byrån).
		8C	Som 8B om tjänster levereras till minst fyra stater (utesluter tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster och utesluter flygkontrolltjänster i ett funktionellt luftrumsblock om det tillhandahålls av en grupp olika leverantörer av flygtrafikledningstjänster).

Tabell 10: Frågor i NPA 2007-16 med alternativa lösningar

Sist men inte minst påpekade många av de intressenter som svarade på NPA 2007-16 att de finns två alternativa sätt att ge byrån befogenheter för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. Det första alternativet är att ändra grundförordningen, men det skulle också gå att införliva byråns roll i regelverket för det gemensamma europeiska luftrummet. Byrån ansåg att detta förslag var värt att överväga och även om det inte berördes av frågorna i anmälan om föreslagen ändring beslutade den därför att ta med det i den här konsekvensbedömningen med avseende på följande tre alternativa lösningar:

- 0A): Inte ge byrån någon funktion i fråga om flygledningstjänster eller flygtrafiktjänster.
- 0B): Utvidga grundförordningen till att omfatta flygledningstjänster och flygtrafiktjänster.
- 0C): Ändra förordningarna för det gemensamma europeiska luftrummet för att införliva byråns roll i fråga om flygledningstjänster och flygtrafiktjänster.

Konsekvenserna av dessa alternativ bedöms ingående och jämförs i nästa punkt.

2.6 Bästa lösning för att utvidga EASA:s behörighet till att omfatta säkerhetsreglering av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster

2.6.1 Alternativa lösningar

Alternativen för att utvidga EASA:s behörighet till att omfatta säkerhetsreglering av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster är följande:

- 0A: Inte ge byrån någon funktion i fråga om flygledningstjänster eller flygtrafiktjänster (dvs. "göra ingenting").
- 0B: Utvidga grundförordningen till att omfatta flygledningstjänster och flygtrafiktjänster.
- 0C: Ändra förordningarna för det gemensamma europeiska luftrummet för att införliva byråns roll i fråga om flygledningstjänster och flygtrafiktjänster.

Alternativ 0A behöver inte bedömas eftersom det redan har analyserats och inte rekommenderas i ECORYS preliminära konsekvensbedömning, men det behövs för att ge en gemensam utgångspunkt för bedömningen av de båda alternativen 0B och 0C.

2.6.2 Målgrupp och antalet berörda organisationer

2.6.2.1 Behöriga myndigheter

Innan det gemensamma europeiska luftrummet inrättades utförde de nationella luftfartsmyndigheterna två huvuduppgifter i fråga om säkerhet för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster:

- Regelutveckling (dvs. införliva ICAO:s bestämmelser i den nationella lagstiftningen och integrera dem).
- Generisk övervakning av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster eftersom det inte fanns några särskilda ICAO-standarder för dem.

Det gemensamma europeiska luftrummet har redan inneburit dramatiska förändringar av denna situation. Nu utvecklas gemensamma bestämmelser för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster på EU-nivå ⁽³⁸⁾ och staterna måste utse eller inrätta nationella

⁽³⁸⁾ Artikel 8 i ramförordningen för det gemensamma europeiska luftrummet (EG) nr 549/2004.

tillsynsmyndigheter ⁽³⁹⁾ för att formellt tillämpa mekanismer för certifiering och övervakning av tjänsteleverantörer som bygger på de gemensamma bestämmelserna. Bestämmelserna för det gemensamma europeiska luftrummet innehåller också en skyldighet för de nationella tillsynsmyndigheterna att granskas av expertgrupper ⁽⁴⁰⁾.

Utgångsläget (dvs. alternativ 0A) är alltså

- att gemensamma bestämmelser för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster (även i fråga om säkerhet) fortsätter att inrättas genom mekanismerna för det gemensamma europeiska luftrummet,
- att nationella tillsynsmyndigheter fortsätter att certifiera och övervaka leverantörer av flygtrafiktjänster inom ramen för sina respektive geografiska befogenheter,
- att nationella tillsynsmyndigheter regelbundet granskas inom ramen för Eurocontrols ESIMS-program.

En överföring av **regelutvecklingen** i fråga om säkerhet (den första av de uppgifter som anges i punktuppställningen ovan) till byrån ändrar inte det som anges ovan i princip. Med andra ord kommer de behöriga myndigheterna på nationell nivå inte att påverkas av alternativ 0A, 0B och 0C. **Vid alternativ 0B eller 0C kommer däremot både byrån och Eurocontrol att påverkas**, eftersom de i dag normalt sett får "mandat" att utveckla genomförandebestämmelser vid behov.

När det gäller den andra uppgiften (dvs. certifiering och övervakning av leverantörerna av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster) bör det påpekas att det i nuläget är 30 stater ⁽⁴¹⁾ som deltar i det gemensamma europeiska luftrummet och att varken alternativ 0B eller 0C kommer att innebära några betydande förändringar för dem eftersom deras respektive behöriga myndigheter i vilket fall kommer att fortsätta att ha ansvaret för certifiering och övervakning av de största nationella leverantörerna av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster eftersom de ligger närmast.

Slutligen innebär båda alternativen att de nationella tillsynsmyndigheterna ska granskas. Oavsett om alternativ 0B eller 0C väljs kommer byrån, 30 myndigheter och Eurocontrol, som i dag har hand om ESIMS-programmet (Eurocontrols program för bevakning och bistånd vid genomförande av flygsäkerhetskrav), att påverkas.

Därför kommer totalt 30 nationella tillsynsmyndigheter att påverkas oavsett om alternativ 0B eller 0C väljs. Även Eurocontrol och byrån kommer att påverkas av alternativ 0B och 0C.

2.6.2.2 Leverantörer av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster

I princip omfattas leverantörer av flygledningstjänster redan av certifieringskrav ⁽⁴²⁾. För majoriteten av dem kommer inget att förändras i någon betydande grad, oavsett i vilken del av lagstiftningen som byråns roll införlivas, i den mån de motsvarar den traditionella uppfattningen av civila leverantörer av flygtrafiktjänster, som utgör en enda offentlig organisation som tillhandahåller flygtrafiktjänster till allmän luftfart inom en stats luftrum. Denna situation håller dock på att förändras, också till följd av lagstiftningen för det gemensamma europeiska luftrummet.

I vissa fall är de stora civila leverantörerna av flygtrafiktjänster ofta leverantörer av navigerings-, flygbriefing-, övervaknings- och kommunikationstjänster, vid sidan av flygtrafikledningstjänsterna. Tillhandahållare av MET-tjänster är å andra sidan mycket specialiserade och det finns inga exempel av större betydelse där en sådan även

⁽³⁹⁾ Artikel 4 i samma förordning.

⁽⁴⁰⁾ Artikel 9 i kommissionens förordning (EG) nr 2096/2005 av den 20 december 2005 om gemensamma krav i fråga om tillhandahållande av flygtrafiktjänster (EUT L 335, 21.12.2005, s. 13).

⁽⁴¹⁾ Liechtenstein är associerat till gemenskapen men har historiskt sett delegerat frågor i samband med flygledningstjänster och flygtrafiktjänster till sina grannländer.

⁽⁴²⁾ Artikel 7 i förordning (EG) nr 550/2004 om tillhandahållande av tjänster.

tillhandahåller andra typer av tjänster. MET-leverantörer och militära leverantörer kommer därför inte att beaktas i det följande.

De flesta (men inte alla av de större civila flyglednings- och flygtrafikorganisationerna) tillhandahåller säkerhetskritiska underhållstjänster via sin personal.

Det är emellertid intressant att notera att ett antal av dem också är kommersiella bruksflygoperatörer som tillhandahåller flyginspektioner och kalibrering av radionavigeringssignaler. **Sex av dem** (ATSA-Bulgaria, Avinor, LFV, DSNA, ENAV och HCAA) fanns faktiskt upptagna (den 4 april 2008) på webbplatsen för International Committee for Airspace Standards and Calibration (ICASC) ⁽⁴³⁾ som leverantörer av **flygkalibreringstjänster**. Dessa tjänster omfattas redan av EASA-systemet. Fragmenteringen av regelverket skulle alltså eventuellt kunna påverka sådana lufttrafikföretag/leverantörer av flygtrafikledningstjänster.

I Eurocontrols lokala konvergens- och genomförandeplaner (Local Convergence and Implementation Plans, LCIP) ⁽⁴⁴⁾ identifieras också ett antal stora leverantörer av flygtrafikledningstjänster som operatörer av stora flygplatser i sina länder och/eller ett betydande antal flygplatser i flera länder. I tabellen nedan ges en sammanfattning av den informationen.

⁽⁴³⁾ http://avnwww.jccbi.gov/icasc/fi_service_providers.html

⁽⁴⁴⁾ http://www.eurocontrol.int/lcip/public/subsite_homepage/homepage.html

Nr	Stat	Stor civil ATSP (vars kärnverksamhet är ATM)	Operativa tjänster som tillhandahålls utöver ATM/ANS
1	Österrike	Austrocontrol	Nej
2	Belgien	Belgocontrol	Nej
3	Bulgarien	ATSA	Bruksflyg
4	Cypern	Department of Civil Aviation - ANS	Nej
5	Tjeckien	ANS - Czech Republic	Nej
6	Danmark	Naviair	Nej
7	Estland	EANS	Nej
8	Finland	Finavia	Flygplatsoperatör (25)
9	Frankrike	DSNA	Bruksflyg
10	Tyskland	DFS	Nej
11	Grekland	HCAA	Bruksflyg + flygplatsoperatör (43)
12	Ungern	HungarControl Pte. Ltd. Co	Nej
13	Irland	IAA Operations Directorate	Nej
14	Italien	ENAV	Bruksflyg
15	Lettland	LGS	Inga
16	Litauen	ORO NAVIGACIJA	Inga
17	Luxemburg	Inga	Ej tillämpligt
18	Malta	MATS	Inga
19	Nederländerna	LVNL	Inga
20	Polen	PANSA	Inga
21	Portugal	NAV Portugal	Inga
22	Rumänien	ROMATSA	Inga
23	Slovakien	LPS SR	Inga
24	Slovenien	Slovenia Control	Inga
25	Spanien	AENA	Flygplatsoperatör (47)
26	Sverige	LFV	Bruksflyg + flygplatsoperatör (16)
27	Förenade kungariket	NATS	Inga
28	Island*	Isavia (Flugstoðir)	Flygplatsoperatör
29	Liechtenstein*	Tillhandahåller ej ATS	Ej tillämpligt
30	Norge	Avinor	Bruksflyg + flygplatsoperatör (46)
31	Schweiz	Skyguide	Inga

*Inga lokala konvergens- och genomförandeplaner utarbetade för dem.

Tabell 11: Stora civila leverantörer av flygtrafikledningstjänster som tillhandahåller andra tjänster utöver ATM/ANS

Av tabellen framgår att sex leverantörer av flygtrafikledningstjänster är involverade i bruksflyg och tre är dessutom **flygplatsoperatörer**.

De nio operatörer/leverantörer som anges ovan måste alltså beaktas när det gäller både alternativ OB och OC eftersom de kan påverkas av att omfattas av en eller flera lagstiftningsdelar.

2.6.2.3 Leverantörer av flera tjänster

Enligt de uppgifter som byrån har tillgång till finns det ett antal andra företag/organisationer som, vid sidan av de stora civila leverantörerna av flygtrafikledningstjänster i varje land, också tillhandahåller flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. Uppgifterna sammanfattas i tabellen nedan.

Även om det sannolikt inte kommer att spela någon roll för Tower Company GmbH hur byråns befogenheter fastställs, eftersom de endast erbjuder flygledningstjänster och detta bör inte heller få någon betydelse för den rumänska civila luftfartsmyndighetens AIS-

avdelning, eftersom den tillhör den lokala civila luftfartsmyndigheten, kan läget vara ett annat för de övriga, som främst är flygplatsoperatörer.

Antal organisationer	Stat	Andra kända civila leverantörer av flygtrafiktjänster	Kärnverksamhet
1	Tjeckien	Prague Airport Authority	Flygplatsdrift
1	Estland	Tallin Airport Ltd	Flygplatsdrift
3	Finland	Mikkeli community airport Seinäjäki community airport Sodankylä community airport	Flygplatsdrift
66	Frankrike	66 privata AFIS-operatörer	Flygplatsdrift
5 - 1	Tyskland	Tower Company GmbH	ATC (endast TWR-tjänster)
		Fraport* Munchen Flughafen* 2 regionala flygplatser (Lahr och Mannheim) som direkt tillhandahåller TWR	Flygplatsdrift
8	Ungern	Budapest airport (CNS) FlyBalaton LHSM (CNS) Debrecen LHDC (CNS) LHPP Pécs-Pogány(CNS och AFIS) Békéscsaba (CNS och AFIS) Győr-Pér (CNS och AFIS) Nyíregyháza (CNS och AFIS) Szeged (CNS och AFIS)	Flygplatsdrift
8	Irland	Waterford Airport Kerry Airport PLC Galway Airport Ireland West Airport Knock Sligo Airport Co LTD Donegal Airport Weston Airport	Flygplatsdrift
10	Italien	Oberoende AFIS-leverantörer	Flygplatsdrift
1	Luxemburg	Adm. de l'Aéroport de Luxembourg	Flygplatsdrift
0	Rumänien	RCAA AIS Department	Avdelning vid den nationella luftfartsmyndigheten
10	Slovenien	Lokala AFIS-leverantörer (10)	Flygplatsdrift
40	Sverige	Lokal AFIS vid ca 40 flygplatser	Flygplatsdrift
1	Förenade kungariket	SERCO Aviation	Tjänsteförvaltning
153	TOTALT		

*Ramptjänster

Tabell 12: Mindre civila leverantörer av flygtrafikledningstjänster vars kärnverksamhet är flygplatsdrift

När det gäller detta yttrande kan flygplatsoperatörer erbjuda enkla lokala tjänster - t.ex. flyginformationstjänster eller ramptjänster, utan att behöva vara fullt utvecklade leverantörer av flygtrafiktjänster och utan att behöva använda licensierade flygledare. Om de skulle börja leverera tornflygledartjänster skulle förstås de och deras anställda omfattas av de grundläggande kraven för tillhandahållande av flygtrafikledningstjänster. En eventuell förenkling av kraven på flyginformationstjänster/ramptjänster diskuteras

närmare i punkt 2.10, men när det gäller denna bedömning kan antalet leverantörer av flygplatstjänster som eventuell påverkas av alternativ OB och OC uppskattas till 150.

2.6.2.4 Organisationer för konstruktion, produktion och underhåll

Organisationer som konstruerar, producerar och underhåller flygplan, motorer och komponenter, inklusive flygelektronik för navigering och kommunikation regleras redan genom EASA-systemet. Inom det gemensamma luftrummet har konstruktörers/tillverkares ansvar också redan fastställts genom skyldigheten att underteckna en försäkring om överensstämmelse för komponenterna ⁽⁴⁵⁾.

Men i fråga om det gemensamma europeiska luftrummet ska underhållsorganisationer med betydelse för säkerheten ⁽⁴⁶⁾, om de inte hör till den certifierade leverantören av flygtrafiktjänster, övervakas av den leverantören med utgångspunkt i de gemensamma kraven ⁽⁴⁷⁾. I fråga om alternativ OA kommer detta inte ändras varför antalet underhållsorganisationer som påverkas är noll.

Även i fråga om alternativ OC (dvs. ge EASA en roll en bevara det gemensamma europeiska luftrummet i sin nuvarande utformning) är antalet påverkade underhållsorganisationer noll.

När det däremot gäller alternativ OB skulle underhållsorganisationer kunna bli reglerade separat från leverantören av flygtrafiktjänster från fall till fall. I dag känner vi endast till tre betydande företag eller organisationer i EU som utför sådana säkerhetsrelaterade underhållstjänster: Cyprus Telecommunications Agency (CYTA), Eltel Networks ⁽⁴⁸⁾ och Techno Sky ⁽⁴⁹⁾. De kommer att påverkas av byråns bestämmelser om de omfattas av certifieringskravet.

Tre konstruktions- och tillverkningsorganisationer tillhandahåller även flygledningstjänster/navigations- och övervakningstjänster (CNS-tjänster) enligt tabellen nedan.

Stat	Andra kända civila leverantörer av flygtrafiktjänster	Kärnverksamhet
Tyskland	Airbus Deutschland GmbH (ATS vid Hamburg-Finkenwerder)	Konstruktion och tillverkning av stora flygplan
	BAN 2000 GmbH THALES ATM Navigation GmbH (CNS-tjänster)	Körklara lösningar för CNS-utrustning + Konstruktion och tillverkning av system för ATM/CNS
Irland	IAA Technology Directorate (CNS)	Lokalisering, anskaffning och drift av CNS

Tabell 13: Tekniska organisationer som även tillhandahåller flygledningstjänster och flygtrafiktjänster

För alternativ OB eller OC skulle alltså tre (som tillhandahåller flygledningstjänster/flygtrafiktjänster) plus tre konstruktions-, tillverknings- eller underhållsorganisationer kunna påverkas.

⁽⁴⁵⁾ Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 552/2004 av den 10 mars 2004 om driftskompatibiliteten hos det europeiska nätverket för flygledningstjänst (EUT L 96, 31.3.2004, s. 26).

⁽⁴⁶⁾ Dvs. organisationer vars anställda övervakar och ändrar säkerhetskritiska system i realtid och undertecknar godkännandet för användande efter planerat underhåll eller reparationer på plats.

⁽⁴⁷⁾ Artikel 8 i kommissionens förordning (EG) nr 2096/2005 av den 20 december 2005 om gemensamma krav i fråga om tillhandahållande av flygtrafiktjänster (EUT L 335, 21.12.2005, s. 13).

⁽⁴⁸⁾ <http://www.eltelnetworks.com/main.aspx?ID=B2B538BF-3D54-4640-984A-D3DE847ED006>

⁽⁴⁹⁾ <http://www.technosky.it/Lang1/>

2.6.2.5 Utbildningsorganisationer och flygläkare

Enligt de uppgifter som byrån har tillgång till tillhandahåller fyra organisationer flygledarutbildning utan att vara leverantörer av flygledningstjänster eller flygtrafiktjänster, enligt tabellen nedan.

Plats	Andra kända civila leverantörer av flygtrafiktjänster	Kärnverksamhet inom området för reglerade luftfartstjänster
Lettland	ANS Training Centre	Flygledarutbildning
Litauen	Vilnius Gediminas Technical Univ.	Flygledarutbildning
Luxemburg	Institute of Air Navigation Services (IANS)	Flygledarutbildning
Sverige	EPN (Entry Point North)	Flygledarutbildning

Tabell 14: Flygledarutbildningsorganisationer

Flygläkare ⁽⁵⁰⁾ och leverantörer av flygledarutbildningar ⁽⁵¹⁾ omfattas emellertid redan av krav på godkännande/certifiering av de nationella tillsynsmyndigheterna inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet. **Ingen av dem påverkas** av något av alternativen 0A, 0B eller 0C.

2.6.2.6 Sammanfattning av berörda enheter

På grundval av den information som presenterats i punkterna 2.6.2.1–2.6.2.5 ovan, kan antalet berörda enheter därför sammanfattas enligt följande:

ALTERNATIV		Beräknat antal				
Id.	Beskrivning	Myndigheter	Lev. av flygtrafiktjänster	Flygplatsoperatör	Konstruktions-, tillverknings- och underhållsorganisationer	Flygledarutbildningsorganisationer eller flygläkare
0A	"Göra ingenting"	0	0	0	0	0
0B	Utvidga grundförordningen	30 + 2*	9	150	3 (även lev. av flygtrafiktjänster) + 3 (underhåll)	0
0C	Införliva EASA:s roll i det gemensamma europeiska luftrummet	30 + 2*	9	150	3 + 3	0

*Eurocontrol och EASA.

Tabell 15: Antal berörda enheter vid olika metoder för att utöka byråns befogenheter

Det kommer alltså att vara ytterst viktigt att bedöma konsekvenserna för flygplatsoperatörer för att jämföra alternativ 0B och 0C.

⁽⁵⁰⁾ Artikel 12.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/23/EG av den 5 april 2006 om ett gemenskapscertifikat för flygledare.

⁽⁵¹⁾ Artikel 13.1 i samma direktiv.

2.6.3 Säkerhetseffekter

Enligt alternativ OA kommer varken de grundläggande bestämmelserna för det gemensamma europeiska luftrummet ⁽⁵²⁾ eller grundförordningen att ändras på något sätt.

Enligt alternativ OC kommer några artiklar beskriva byråns roll, men den övergripande filosofin för och ordalydelsen i bestämmelserna för det gemensamma europeiska luftrummet förblir oförändrade. Denna förutsättning gäller även för lagstiftningsförslaget om det "andra paketet" för det gemensamma europeiska luftrummet eftersom detta i första hand kommer att gälla effektivitetsövervakning och inte säkerhetsreglering. Ur säkerhetssynvinkel är alltså alternativ OA och OC likvärdiga eftersom båda bygger på befintliga säkerhetsbestämmelser för det gemensamma europeiska luftrummet.

Enligt alternativ OB kommer några extra särskilda artiklar för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster införas i grundförordningen. I dag består grundförordningen av 70 artiklar som lagstiftaren redan har antagit. I den här konsekvensbedömningen förutsätts att filosofin och ordalydelsen i de artiklarna inte kommer att förändras, utan att EASA-systemet kommer att tillämpas som sådant på området för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster.

För att jämföra alternativ OB med de övriga två ifråga om effekterna på säkerheten ges en översikt av vissa generella egenskaper i tabellen nedan.

Tema	SES-regelverk (Alternativ OA och OC)		EASA-grundförordning (Alternativ OB)		Jämförelse säkerhets- effekter	
	Artike l	Bestämmelse	Artikel	Bestämmelse	SES	EASA
					☹	☺
Separera konstruktion, tillverknings och underhåll från tjänster	5 (552)	Endast bedömning av överensstämmelse vid anskaffning. Tillverkaren inte involverad i senare ändringar.	1.1(a)	Mycket tydlig.	☹	☺
Total systemstrategi för säkerhet i den civila luftfarten	Ej tillämpligt	SES är per definition begränsat till ATM/ANS, vilket inte tillåter en harmoniserad strategi för luftfartssäkerheten.	4	Fastställs redan i EASA-systemet.	☹	☺
Total systemstrategi för ATM/ANS	Ej tillämpligt	SES-regelverket tillåter en harmoniserad strategi för ATM-frågor, men användningen av flera enheter kräver samordning och kan leda till kryphål eller överlappningar	Ej tillämpligt	EASA-systemet är per definition begränsat till säkerhetsfrågor, vilket kan leda till kryphål	☹	☹
Lämplighet för användning av flygelektronik (EU-operatörer)	5 (552)	Omfattar även komponenter i luften	8 + 1.c.2 Bil. I och 5.a bil. IV	Omfattar luftvärdighet och lämplighet för användning	☺	☺
Lämplighet för användning av	5 (552)	Omfattar även komponenter i luften	9 + 1.c.2 Bil. I och	Omfattar luftvärdighet och	☺	☺

⁽⁵²⁾ Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 549, 550, 551 och 552/2004.

flygelektronik (operatörer utanför EU)			5.a bil. IV	lämplighet för användning		
Gemensam övervakning	2.4 (550)	Överenskommelser måste göras från fall till fall = risk för bristande sammanhållning eller enhetlighet	10.2	Omedelbart tillämpligt, EU-omfattande	☹	☺
Utbyte av information (slutsatser)	2.4 (550)	Överenskommelser görs från fall till fall	10.4	Omedelbart tillämpligt, EU-omfattande	☹	☺
EG kontrollerar överensstämmelse för certifikat	18.1	Begränsat	11.2	Möjligt	☹	☺
Säkerhetsåtgärder	9 & 13 (549)	Begränsat till sanktioner och säkerhet. Säkerhetsdirektiv nämns inte i grundbestämmelserna.	14.1	Omedelbar reaktion möjlig	☹	☺
Flexibilitet i genomförandebestämmelserna	8 (549)	Texten begränsad till regelutveckling. Inget om deras flexibilitet.	14.6	Tydlig hierarki för bestämmelser och tydliga förfaranden för att uppnå likvärdig säkerhetsnivå genom andra medel än genomförandebestämmelser	☹	☺
Nätverk för (säkerhets-)information	18 (552)	Betoning på konfidentialitet, inte på utbyte av säkerhetsinformation : Detta strider mot säkerhetsprinciperna i direktiv 2003/42/EG	15.1	Utbyte av säkerhetsinformation mellan stater, EG, EASA och AIB obligatorisk och förenlig med direktiv 2003/42/EG	☹	☺
Årlig säkerhetsrapport	11.1d (549)	Resultatgranskning begränsad till ATM: ingen total systemvision	15.4	Hela EU + samtliga områden	☹	☺
Skydd av frivilliga informatörer	Ej tillämpligt	Nämns inte	16.1	Uttryckligt	☹	☺
Skydd mot mobbing	Ej tillämpligt	Nämns inte	16.3	Uttryckligt	☹	☺
"Mjuka regler" (CSs)	4 (549)	Besvärlig process	18 (c)	Enklare process (dvs. det går snabbare att svara på framväxande säkerhetsbehov)	☹	☺
Tillstånd för luftfartyg från tredjeland	5 (549)	Begränsat till flygelektronisk utrustning före installation ombord	23.1b	Formell tillståndsprcess	☹	☺
Standardiseringsinspektioner	9 (2096)	Endast på genomförandebestämmelsenivå. Ej möjligt att inspektera företag. Inga krav på	24.1	Obligatoriska inspektioner för medlemsstaterna. Omfattar även undersökningar av reglerade företag	☹	☺

		granskarens kompetens				
Sanktioner för Europaomfattande leverantörer	9 (549)	Otydliga förfaranden om överträdelsen sker i en annan stat än certifieringsstaten	25.1	Administrativa böter utkrävs av kommissionen på EASA:s begäran	☹	☺
Utombliogatoriskt skadeståndsansvar	Ej tillämpligt	Inga bestämmelser om skadeståndsansvar för Eurocontrol eller för granskare som deltar i undersökningar	31.3	Enligt lag har EASA och dess anställda fullt skadeståndsansvar för sina handlingar	☹	☺
Samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter	2.3 (550)	Överlämnas till bi- eller multilaterala överenskommelser vilket kan leda till bristande enhetlighet	38.3 (c)	Enkel process	☹	☺
Samrådsprocess och skriftliga svar	8.1 (549)	Via Eurocontrol, överenskommelser som inte behöver vara offentliga	52.1 (c)	Lagen föreskriver att branschen ska vara delaktig och att det ska hållas offentliga samråd	☹	☺
Stöd till EG för överträdanden	9 (2096)	Ingen tydlig koppling till EU:s skyldighet att övervaka tillämpningen av gemenskapslagstiftningen	54.1	Tydlig linje för rapportering av inspektionsresultat till EG	☹	☺
Regler för flygledare	5 (550)	Direktiv 23/2006 = tid krävs för införlivande + fortfarande möjligt med bristande enhetlighet	Genomförandebestämmelser	Omedelbar och enhetlig tillämplighet	☹	☺
Horisontella bestämmelser för myndigheter	Ej tillämpligt	SES räckvidd begränsad till ATM/ANS	Avsnitt B i EASA:s genomförandebestämmelser	Anges för alla luftfartsområden för att möjliggöra ömsesidigt erkännande	☹	☺
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	Ej tillämpligt	Olika bestämmelser kan finnas för olika områden vilket gör styrningssystemet mindre tydligt eller dyrare	Genomförandebestämmelser under utveckling	En enda uppsättning bestämmelser tillämplig inom alla områden för att minska regleringsbördan och skapa en enda certifieringsprocess för flera verksamhetstyper	☹	☺

Tabell 16: Jämförelse av säkerheten för alternativ OA, OB och OC

Av tabellen ovan framgår att grundförordningen innehåller en omfattande uppsättning horisontella bestämmelser för luftfartssäkerheten. Genom att införliva flygledningstjänster och flygtrafiktjänster i regelverket kommer den totala systemstrategin att tillämpas på den civila luftfarten. Detta skulle göra det möjligt att identifiera och reducera risker som är förknippade med gränssnitt mellan olika aktörer, eftersom det bara går att upprätthålla säkerheten genom att lägga till var och en av deras enskilda åtgärder. När alla säkerhetsregleringsprocesser införs i ett och samma system bör det också vara möjligt att förenkla certifieringsprocessen för operatörer som är verksamma inom flera luftfartsområden.

Regelverket för det gemensamma europeiska luftrummet, som har utformats för att förbättra kapaciteten och effektiviteten i flygledningstjänst och flygtrafiktjänst är däremot mindre utvecklat ur säkerhetsregleringssynpunkt. Utöver att byråns roll måste införlivas i det regelverket tvingas operatörer som är verksamma inom flera områden följa separata lagstiftningsströmmar: dvs. en del av den tillgängliga kapaciteten i styrningssystemet avleds till uppgifter som inte har avgörande betydelse för säkerheten.

Med hjälp av den metod som redovisas i punkt 2.1.2 (inklusive en viktningsfaktor på 3 för säkerhetseffekterna) och efter att ha valt lämpliga resultatindikatorer som är förknippade med de specifika mål som anges i punkt 2.4.5 går det slutligen att sätta poäng på de olika alternativens säkerhetseffekter i enlighet med tabellen nedan.

Specifika mål/resultatindikatorer	Poäng för alternativen		
	OA	OB	OC
EASA:s roll täcks av	Ej utvidgad till ATM/ANS	EASA-grundförordning	EASA i SES
Säkerhetsreglering tydligt åtskild från andra regleringsformer	0	3	1
EASA:s regelutvecklingsförfarande tillämpas (för ATM/ANS)	-3	3	3
Standardiseringsinspektioner för ATM/ANS	1	3	2
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	-3	3	1
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	-3	3	-1
Tydlig separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	Inte direkt relaterat till rättsakt		
Grund för certifiering av leverantörer i minst fyra stater	-3	3	2
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformationstjänster och ramptjänster	Behandlas i punkt 2.10		
Konsekvensbedömning av alla förslag till bestämmelser	1	3	2
Gränssnitt med andra regleringsformer	-1	3	2
Överenskommelser mellan myndigheter för rationell resursanvändning	-2	3	3
Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	Inte direkt relaterat till rättsakt		
TOTALT	-13	27	15
POÄNGGENOMSNIITT (/9 kvantifierade parametrar)	-1,44	3	1,67
VIKTAT GENOMSNIITT (resultat x 3 för säkerhet)	-4,32	9	5,01

Tabell 17: Poängsättning av effekterna på säkerheten av att utöka EU-lagstiftningens räckvidd

2.6.4 Ekonomiska effekter

I detta avsnitt bedöms byråns kostnader på följande sätt. Den sammanlagda kostnaden för byråns anställda (löner + administration, men exklusive resor) ligger på omkring 43,8 miljoner euro 2008 för ett genomsnittligt antal anställda på 338. **En heltidsekvivalent på EASA kostar alltså ca 130 000 euro/år, inräknat tillfälligt anställda i lönegrad B, konsulter och extraanställda.** De anställda som berörs av denna konsekvensbedömning utgörs emellertid främst av tillfälligt anställda i lönegrad A. För dem beräknas kostnaderna vara 15 % högre (dvs. 150 000 euro/år). På ett år (365 dagar) går det 52 lördagar och lika många söndagar. Till detta ska läggas ungefär 30 dagars semester och 16 allmänna helgdagar. Det återstående antalet arbetsdagar blir alltså 365 - 104 - 30 - 16 = 215 dagar. Med avdrag för fem dagars sjukfrånvaro och annan frånvaro återstår **210 dagar netto/år**. Räknat med 7,5 arbetstimmar per dag motsvarar detta **1 575 arbetstimmar per år**. Man räknar med att **omkring 20 % av arbetstiden ägnas åt rutinuppgifter**, planering, rapportering och andra administrativa uppgifter, varför antalet **"fakturerbara" timmar är ungefär 1 260**. **Kostnaden för en fakturerbar timme** blir alltså (150 000/1 260) ungefär **120 euro** för byråns anställda. **Resekostnader** beräknas uppgå till ca **25 euro/timme**, eftersom standardiseringsinspektioner måste täcka hela Europa, inklusive ytterområdena. **Den totala kostnaden för en fakturerbar timme förutsätts alltså i den här**

konsekvensbedömningen uppgå till ungefär 145 euro (inklusive resor) för byråns anställda.

Sammanfattningsvis förutsätts **en heltidsekvivalent** för byrån **motsvara följande** i den här punkten och konsekvensbedömningen i sin helhet:

- En genomsnittlig kostnad på 150 000 euro/år.
- **210 arbetsdagar** och 1 260 fakturerbara timmar till en kostnad av 120 euro.
- Resekostnader på 25 euro/timme.

2.6.4.1 Byråns standardiseringsinspektioner

Utökningen av byråns standardiseringsinspektioner till att omfatta flygledningstjänster och flygtrafiktjänster kommer att ske enligt den nuvarande allmänna planen för regelbunden granskning, dvs. baserat på ett besök vartannat år (frekvens = 1 : 2 = 0,5 besök/år). I tillägg till detta kan det dock utföras *ad hoc*-inspektioner under särskilda omständigheter. Frekvensen förutsätts därför vara 10 % högre: 0,55.

Den här typen av besök varar normalt i fem dagar och utförs av en grupp på tre granskare som är specialiserade på flygledningstjänster och flygtrafiktjänster och som kommer från byrån eller från nationella tillsynsmyndigheter⁽⁵³⁾. Den genomsnittliga arbetsinsatsen per inspektionsbesök är alltså 5 dagar x 8 timmar x 3 personer = 120 arbetstimmar. Eftersom besöksfrekvensen per år uppskattas till 0,55, innebär detta (120 x 0,55) att det i genomsnitt **krävs omkring 66 arbetstimmar per år för att genomföra ett standardiseringsbesök för en enda behörig myndighet under den tvååriga planeringsperioden.**

Enligt förordning (EG) nr 736/2006 ska de inspektörer som utför byråns uppdrag också bidra till att utveckla och ändra de granskningsprotokoll och frågeformulär som används vid granskningarna. Dessutom ska de upprätta inspektionsplaner, samordna sina besök, förbereda dem, rapportera om resultatet och följa upp eventuella planer för korrigerande åtgärder. Antalet arbetstimmar per år som byrån behöver lägga på standardisering av en behörig myndighet inom det mycket komplexa området för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster beräknas därför i genomsnitt vara minst fem gånger större (dvs. en vecka för besöket plus fyra veckors skrivbordsarbete) än de 66 timmar som anges ovan.

Det skulle alltså krävas 66 x 5 = **330 timmar i genomsnitt per år för byrån för att standardisera en behörig myndighet på området för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster**, inklusive det faktiska besöket och efterarbetet.

I punkt 2.6.2.1 uppskattas att 30 myndigheter berörs, vilket innebär att den årliga bördan för byrån i fråga om standardiseringsinspektioner sammanlagt blir

- 330 timmar x 30 myndigheter = ungefär 9 900 fakturerbara timmar/år,
- vilket delat med 1 260 motsvarar **ungefär åtta heltidsekvivalenter för standardiseringsverksamhet**,
- detta antal inspektörer kräver **ytterligare en avdelningschef och en assistent, varför antalet heltidsekvivalenter blir 10**, i linje med byråns godkända personalplan,
- med 150 000 euro/heltidsekvivalent i det dyraste fallet, då endast anställda vid byrån används, innebär detta en **beräknad totalkostnad för byrån på omkring 1 500 000 euro/år.**

⁽⁵³⁾ Enligt artikel 6.1 i kommissionens förordning (EG) 736/2006 av den 16 maj 2006 om arbetsmetoder för Europeiska byrån för luftfartssäkerhet vid standardiseringsinspektioner ska byråns inspektionsgrupper bestå av minst tre medlemmar. En eller två medlemmar kan komma från medlemsstaterna. Denna bestämmelse skulle lätt kunna ändras genom kommittéförfarandet för att göra det möjligt att låta anställda från Eurocontrol som tidigare har arbetat med ESIMS-programmet delta.

Standardiseringsinspektioner kräver också en insats av de inspekterade myndigheterna. Här förutsätts dock att

- myndigheterna redan genomgår granskningar i enlighet med artikel 9 i kommissionens förordning (EG) nr 2096/2005 ("gemensamma krav"), varför alternativ OB och OC inte kommer att innebära **någon ytterligare ekonomisk börda för myndigheterna för dessa inspektioner**, eftersom byråns inspektioner helt enkelt skulle ersätta dessa granskningar,
- **myndigheterna ska tillhandahålla granskare till stöd för EG i fråga om granskningarna** på omkring 6 930 timmar/år, vilket multiplicerat med 110 euro/timme innebär en **besparing för dem på upp till 762 300 euro/år**,
- besök från Eurocontrols ESIMS-program i princip innebär samma insats som den som beräknas för byrån och dessa utförs parallellt med de andra granskningarna, vilket under förutsättning att arbetskostnaden är densamma som för EASA och med utgångspunkt i samma antaganden skulle motsvara en kostnad för Eurocontrol på ca **1 500 000 euro/år**, som skulle kunna sparas in så snart standardiseringsinspektionerna utförs av byrån.

Sammanfattningsvis kan skillnaden (i förhållande till alternativ 0A) **i kostnader om byråns standardiseringsinspektioner utvidgas** till att omfatta områdena för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster **i både alternativ OB och OC**, med hänsyn till att tjänsteleverantörer kanske inte blir direkt involverade i denna verksamhet uppskattas i enlighet med tabell 18 nedan.

Parameter	För byrån	Totalt för 30 behöriga myndigheter	För Eurocontrol	TOTALT
Heltidsekvivalenter	10	-8	-10	-8
Tusen euro	1 500	-762	-1 500	-762

Tabell 18: Beräknad kostnad för standardiseringsinspektioner inom området flygledningstjänster och flygtrafiktjänster

2.6.4.2 Horisontell reglering av säkerhets- och kvalitetsstyrningssystem

I punkt 2.6.2.6 **uppskattas att 162 enheter tillhandahåller tjänster inom flera luftfartsområden** (t.ex. leverantörer av flygtrafiktjänster som också tillhandahåller bruksflyg, eller flygplatsoperatörer som också tillhandahåller vissa flygledningstjänster eller flygtrafiktjänster, eller tekniska enheter som också tillhandahåller flygledningstjänster eller flygtrafiktjänster). Vissa av dessa enheter är små och medelstora företag. Vid alternativ 0A tvingas de till följd av det uppsplittrade regelverket

- att hålla sig informerade om två olika regelsystem för säkerhet i luftfarten,
- utbilda den personal som är delaktig i säkerhetsstyrningen i båda regeluppsättningarna,
- eventuellt anpassa sina styrningssystem efter olika (och eventuellt motstridiga) krav eller upprätta ett separat styrningssystem för varje verksamhet.

Denna uppsplittring uppskattas i genomsnitt kunna leda till **ett slöseri på minst 0,5 heltidsekvivalenter per enhet och år**. Denna mycket försiktiga uppskattning bygger på att ett stort antal av dessa enheter som sagt är små och medelstora företag. Å andra sidan är även en halv heltidsekvivalent ett betydande antal för ett litet eller medelstort företag.

Arbetskostnaden för dessa enheter uppskattas i genomsnitt vara lika hög som för myndigheterna, dvs. **1 heltidsekvivalent (1 260 fakturerbara timmar x 110 euro/timme) = 138 600 euro**.

I alternativ 0A går det inte att undvika den "onödiga" kostnaden för 0,5 heltidsekvivalenter/enhet. Sammanlagt motsvarar detta en "bortkastad" arbetsinsats på

0,5 x 162 = 81 heltidsekvivalenter, vilket i monetära termer motsvarar 81 x 138 600 euro = **11 227 000 euro/år**.

Enligt alternativ OB ska horisontella genomförandebestämmelser för integrerade styrningssystem utvecklas. Även om vissa delområden av dessa bestämmelser kommer att vara områdesspecifika kommer det generellt sett att finnas en enda rättsakt som bygger på en enhetlig filosofi. Detta betyder att de **"onödiga kostnaderna" ovan skulle kunna undvikas helt och hållet, jämfört med nuläget**.

Vid alternativ OC skulle det också vara möjligt att göra vissa besparingar men i slutänden skulle det sannolikt gälla olika regler för säkerhetsstyrning av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster jämfört med andra luftfartsområden. Det förutsätts därför att besparingarna vid detta alternativ skulle bli hälften så stora, på **5 613 000 euro/år**.

Sammanfattningsvis kommer det inte att leda till några ytterligare kostnader för leverantörer av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster om byråns befogenheter utvidgas till deras område, utan snarare till besparingar som beräknas enligt tabellen nedan.

Parameter	ALTERNATIV		
	OA	OB	OC
	Ej utvidgad till ATM/ANS	EASA-grundförordning	EASA i SES
Heltidsekvivalenter	0	-81	-40,5
Tusen euro	0	-11 227	-5 613

Tabell 19: Beräknade besparingar för leverantörer av flygtrafiktjänster

2.6.4.3 Övervakning av underhållsorganisationer

I punkt 2.6.2.4 identifierades tre säkerhetskritiska underhållsorganisationer inom området för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. I enlighet med regelverket för det gemensamma europeiska luftrummet övervakas dessa i nuläget inte av de behöriga myndigheterna utan av den certifierade tjänsteleverantör som har slutit kontrakt med dem.

Vid alternativ OA och OC kommer denna situation att kvarstå, med följande konsekvenser:

- Mindre formaliserade säkerhetsövervakningsprocesser, vilket är mindre betungande ur administrativ synvinkel men som kan vara sämre i fråga om rättssäkerhet och möjlighet att bedöma vilka insatser som krävs.
- Behov av att upprätta överenskommelser mellan två eller flera leverantörer av flygtrafiktjänster om de beslutar sig för att anlita samma underhållsorganisation, för att undvika dubblering av granskningarna.
- Punkten ovan kan också utgöra ett hinder för att utveckla den inre marknaden.

Det skulle gå att nämna många andra överväganden men rent generellt anses det vara mycket svårt att göra en objektiv uppskattning av de ekonomiska effekterna för just denna fråga och att det inte står i proportion till hur få (dvs. högst tre certifierade organisationer) enheter som berörs. Vissa faktorer skulle kunna ge besparingar medan andra mycket väl skulle kunna leda till ökade kostnader, t.ex. genom att övervakningsverksamheten ökas flerfaldigt om underhållsorganisationen har flera kunder. Detta är fallet vid alternativ OA och OC. Därför skulle alternativ OB kunna vara billigast, men de ekonomiska effekterna av detta alternativ beräknas inte i detalj i denna konsekvensbedömning.

2.6.4.4 Kontroll av överensstämmelse för flygelektronik på luftfartyg från tredjeländer

Enligt artikel 12 i grundförordningen får byrån erkänna intyg som utfärdas av luftfartsmyndigheter i tredjeländer i enlighet med gällande avtal mellan gemenskapen och det landet. Detta gäller för flygelektronisk utrustning men även för transport av sådan utrustning med hänsyn till luftfartsbestämmelserna och lufttrafikreglerna. Detta omfattar även att utrustningen ska vara lämplig att använda under alla förutsebara driftförhållanden. Om det saknas sådana avtal om ömsesidigt erkännande ska byrån undersöka alla relevanta aspekter innan den utfärdar det tillstånd som krävs för att operatörer från tredjeländer ska få komma in i EU:s luftrum.

Om byråns roll i fråga om flygledningstjänster och flygtrafiktjänster införlivas i regelverket för det gemensamma europeiska luftrummet skulle följande bestämmelser vara tillämpliga:

- Artikel 7 i förordning (EG) nr 549/2004 som ger icke-medlemsstater möjlighet att upprätta avtal för frågor som rör det gemensamma europeiska luftrummet, men denna artikel var inte utformad för att behandla utrustningskrav och ger ingen lämplig rättslig grund för att ersätta certifieringskraven i grundförordningen.
- Artikel 5 i förordning (EG) nr 552/2004 enligt vilken tillverkare åläggs att underteckna en förklaring om överensstämmelse för "komponenter" i luften, vilket omfattar flygelektroniklådor men inte dess säkerhet och prestanda när den har installerats ombord.

Säkerhetseffekten av det läge som beskrivs i denna punkt bedömdes i punkt 2.6.3. Ur ekonomisk synvinkel kan man konstatera att regelverket för det gemensamma europeiska luftrummet skulle kunna sakna rättslig tydlighet och kanske lämna vissa luckor. Det skulle förstås krävas insatser för att fylla dessa luckor och förtydliga frågan. Det är dock omöjligt att kvantifiera den insatsen på grundval av några realistiska antaganden. **De ekonomiska effekterna av alternativ OA och OC kan därmed endast betraktas som negativa.** Alternativ OB leder däremot inte till några extra kostnader.

2.6.4.5 Skadekostnader

Det finns inget tillförlitligt verktyg i dag för att med någon större precision beräkna de kvantitativa säkerhetseffekterna av nya lagstiftningsåtgärder. Därför är det mycket svårt att göra några exakta ekonomiska beräkningar.

I punkt 2.6.3 konstaterades dock att även om alternativ OA har en negativ säkerhetseffekt inför de kommande utmaningarna har de båda andra alternativen, OB och OC, en positiv säkerhetseffekt, där alternativ OB hade nästan dubbelt så stora effekter som alternativ OC. Dessutom konstaterades i punkt 2.3.1.8 att kostnaden för flygplanshaverier och tillbud som direkt eller indirekt är relaterade till faktorer inom flygledningstjänst och flygtrafiktjänst EU 27+4 uppgår till 680 miljoner euro/år = 680 000 000 euro/år.

Sedan förutsätts det att **alternativ OA** definitivt inte kommer att innebära några säkerhets fördelar inför de kommande utmaningarna, dvs. **0 besparingar i monetära termer**. Även om alternativ OB fick högre poäng än OC i säkerhetsbedömningen visar å andra sidan en mycket försiktig uppskattning att en förbättring med endast 1 % för både **alternativ OB och OC** leder till vinster i form av **att man har undvikit skador på nästan 6 800 000 euro/år**.

2.6.4.6 Säkerhetsanalys och regelutveckling av byrån

I och med att gemenskapens behörighet har fastställts genom regelverket för det gemensamma europeiska luftrummet förutsätts det att inget alternativ leder till förändringar som påverkar de behöriga myndigheterna eller berörda parter inom branschen när det gäller regelutveckling och säkerhetsanalys.

Det förutsätts också att antalet **heltidsekvivalenter som behövs hos byrån för regelutveckling** inom områdena för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster är **9 (1 chef + 7 administratörer + 1 assistent)**. Ytterligare två heltidsekvivalenter anses nödvändiga för att stödja regelutvecklingen med ändamålsenlig analys av säkerhetsuppgifter och med säkerhetsforskning.

De ytterligare resurser som byrån behöver uppskattas till **11 heltidsekvivalenter = 1 650 000 euro/år** för både alternativ OB och OC, exklusive tjänsteresor, grupper och undersökningar.

Vid både OB och OC förutsätts att Eurocontrol kommer att fortsätta bistå EG i aspekter på det gemensamma europeiska luftrummet som inte har att göra med säkerhetsreglering. Därför förväntas inga heltidsekvivalenter kunna sparas in av Eurocontrol även om vissa personalenheter som i dag är anställda av SRU för regelutvecklingsverksamhet kanske kan tilldelas nya arbetsuppgifter.

2.6.4.7 Sammanfattning av de ekonomiska effekterna

Både vid alternativ OB och vid OC kommer **byråns budget** att behöva rymma omkring **ytterligare 21 heltidsekvivalenter** (10 för standardiseringsinspektioner + 9 för regelutveckling + 2 för säkerhetsanalys). Med en uppskattad kostnad på 150 000 000 euro/heltidsekvivalenter motsvarar detta en direkt **årlig kostnad för byrån på 3 150 000 euro**, oräknat kostnaderna för tjänsteresor, grupper och undersökningar eftersom de redan ingår i dagens system.

När det så gäller de ekonomiska effekterna för intressenterna, med hänsyn till slutsatserna i de föregående punkterna, har följande tabell sammanställts för att jämföra de ekonomiska effekterna av de tre alternativen.

Beräknad kostnad i förhållande till det rättsliga regelverket	Tusen euro/år		
	OA	OB	OC
	Ej utvidgad till ATM/ANS	EASA-grundförordning	EASA i SES
Standardiseringsinspektioner av EASA	0	-762	-762
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	0	-11 227	-5 613
Övervakning av underhållsorganisationer	0	0	0
Överensstämmelse för flygelektronik på luftfartyg från tredjeländer	Negativt men ej kvantifierbart	0	Negativt men ej kvantifierbart
Ej uppkomna skador	0	-6 800	-6 800
Gemensamma bestämmelser	0	1 650	1 650
TOTALT	0	-17 139	-11 525

Tabell 20: Sammanfattning av ekonomiska effekter i förhållande till vald lagstiftningslösning

Av tabellen framgår att **både alternativ OB och OC visserligen innebär större kostnader för byrån, men ger ekonomiska fördelar för gemenskapen som helhet på upp till 11 miljoner euro/år för alternativ OC och omkring 17 miljoner euro/år för alternativ OB.**

De monetära värdena i tabell 20 poängsätts i följande tabell.

Specifika mål/resultatindikatorer	Poäng för alternativen		
	OA	OB	OC
EASA:s roll täcks av	Ej utvidgad till ATM/ANS	EASA-grundförordning	EASA i SES
Säkerhetsreglering tydligt åtskild från andra regleringsformer	Inte relevant för ekonomin		
EASA:s regelutvecklingsförfarande tillämpas (för ATM/ANS)	0	-2	-2
Standardiseringsinspektioner för ATM/ANS	-2	2	2
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	-3	3	2
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	0	3	2
Tydlig separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	Inte relevant för ekonomin		
Grund för certifiering av leverantörer i minst fyra stater	Bedöms i punkt 2.11		
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformationstjänster och ramptjänster	Bedöms i punkt 2.10		
Konsekvensbedömning av alla förslag till bestämmelser	0	0	0
Gränssnitt med andra regleringsformer	Inte relevant för ekonomin		
Överenskommelser mellan myndigheter för rationell resursanvändning	Bedöms i punkt 2.11		
Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	Inte direkt relaterat till rättsakt		
TOTALT	-5	6	4
POÄNGGENOMSNIITT (/5 kvantifierade parametrar)	-1	1,2	0,8
VIKTAD SLUTSUMMA (poäng x 2 för ekonomi)	-2	2,4	1,6

Tabell 21: Poängsättning för de ekonomiska effekterna av alternativ OA, OB och OC

2.6.5 Miljöeffekter

Inget i de lagförslag som behandlas här syftar till att bygga ny infrastruktur eller minska miljökraven. Konsekvenserna av alla de tre alternativ som övervägs anses därför vara neutrala i fråga om miljön.

2.6.6 Sociala effekter

2.6.6.1 Behöriga myndigheter

Med utgångspunkt i de siffror som används vid den ekonomiska bedömningen i punkt 2.6.4 är följande större effekter tänkbara:

- Sammanlagt åtta heltidsekvivalenter kommer att sparas in av de 30 behöriga myndigheter som inte längre behöver tillhandahålla granskare för inspektionerna.
- Detta motsvarar i genomsnitt mindre än 0,3 heltidsekvivalenter/myndighet.
- Med hänsyn till att många sakkunniga är överens om att de resurser som myndigheterna har för certifiering och övervakning inom området för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster nätt och jämnt räcker till, eller rentav är otillräckliga, skulle denna lilla minskning av heltidsekvivalenterna lätt kunna överföras till liknande uppgifter inom samma organisation.

Sammanfattningsvis kommer de sociala effekterna för myndigheterna att bli försumbara oavsett vilket av de tre möjliga alternativen som väljs.

2.6.6.2 Branschen

I punkt 2.6.4.2 beräknades att alternativ 0B gör det möjligt att spara in 0,5 heltidsekvivalenter hos var och en av de 162 enheter som berörs. Socialt sett kan 0,5 heltidsekvivalenter per företag lätt absorberas så att de sociala effekterna blir marginella även för dem.

För alternativ 0C är de sociala effekterna hälften så stora.

2.6.6.3 Eurocontrol och byrån

Inom området för luftfartssäkerhet kan de behöriga myndigheterna för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster utsättas för tre typer av granskningar utöver de revisioner som ICAO:s allmänna program om tillsyn i säkerhetshänseende genomför:

- Besök från Eurocontrols ESIMS-program.
- "Inbördes utvärdering" inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet.
- EASA:s standardiseringsinspektioner inom områdena för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster.

Att genomföra så många mer eller mindre identiska granskningar är naturligtvis varken nödvändigt eller önskvärt. Därför anses det i punkt 2.6.4.1 att Eurocontrols ESIMS-program för EU 27+4 ska avslutas för att undanröja dubblering av inspektionerna. **Detta skulle leda till en förlust av 10 heltidsekvivalenter**, främst inom SRU.

Under den övergångsperiod då byrån tar på sig de nya befogenheterna kommer byrån dock att få ett underskott av kvalificerad personal. Byrån skulle kunna utnyttja dessa 10 heltidsekvivalenter i sina standardiseringsinspektioner, vilket skulle minska de sociala effekterna på Eurocontrol avsevärt.

Enligt punkt 2.6.4.7 skulle det också gradvis inrättas ungefär 21 nya tjänster hos byrån.

2.6.6.4 Sammanfattning av de sociala effekterna

Övervägandena i punkterna ovan omvandlas till poäng för resultatindikatorer i följande tabell.

Specifika mål/resultatindikatorer	Poäng för alternativen		
	OA	OB	OC
EASA:s roll täcks av	Ej utvidgad till ATM/ANS	EASA-grundförordning	EASA i SES
Säkerhetsreglering tydligt åtskild från andra regleringsformer	Inte direkt relaterat till rättsakt		
EASA:s regelutvecklingsförfarande tillämpas (för ATM/ANS)	0	0	0
Standardiseringsinspektioner för ATM/ANS	0	2	3
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	Inte direkt relaterat till rättsakt		
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	Inte direkt relaterat till rättsakt		
Tydlig separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	Inte direkt relaterat till rättsakt		
Grund för certifiering av leverantörer i minst fyra stater	Inte direkt relaterat till rättsakt		
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformationstjänster och ramptjänster	Inte direkt relaterat till rättsakt		
Konsekvensbedömning av alla förslag till bestämmelser	Inte direkt relaterat till rättsakt		
Gränssnitt med andra regleringsformer	Inte direkt relaterat till rättsakt		
Överenskommelser mellan myndigheter för rationell resursanvändning	Inte direkt relaterat till rättsakt		
Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	Inte direkt relaterat till rättsakt		
TOTALT	0	2	3
POÄNGGENOMSNIITT (/2 kvantifierade parametrar)	0	1	1,5
VIKTAD SLUTSUMMA (poäng x 2 för sociala effekter)	0	2	3

Tabell 22: Poängsättning av de sociala effekterna i samband med alternativ OA, OB och OC

2.6.7 Effekter på andra gemenskapskrav utanför EASA:s nuvarande behörighet

2.6.7.1 "Den nya metoden"

Den "nya metoden" för standardisering och säkerhet i industriprodukter lanserades genom en resolution från rådet ⁽⁵⁴⁾ 1985. Den består av fyra grundläggande principer:

- Lagstiftningsinitiativ begränsas till grundläggande krav.
- Antagandet av tekniska föreskrifter överläts åt organisationer med tillräcklig sakkunskap och kompetens.
- Gemenskapsspecifikationer (eller certifieringsspecifikationer) är inte rättsligt bindande.

⁽⁵⁴⁾ Rådets resolution av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standarder (EGT C 136, 4.6.1985, s. 1).

- Möjligt med andra godtagbara sätt att uppfylla kraven.

EASA-systemet följer den nya metoden fullt ut i fråga om produkter och tillämpar även dessa principer på säkerhetskritiska tjänster.

Inom det gemensamma europeiska luftrummet finns det däremot inga grundläggande krav på tjänster (bara på system i enlighet med bilagan till förordning (EG) nr 552/2004), medan tekniska detaljer ibland ingår i bindande genomförandebestämmelser.

Den nya metoden innehåller också tio huvuddelar. Den första handlar om att undvika en mångfald av lagstiftning från olika källor. Det är uppenbart att alternativ OA och OC inte uppfyller det kravet medan alternativ OB är helt i linje med det.

2.6.7.2 Licensiering av lufttrafikföretag

I artikel 9 i rådets förordning (EG) nr 2407/92 ⁽⁵⁵⁾ anges tydligt att det alltid ska vara ett villkor för utfärdandet av operativ licens och för dess giltighet att det berörda företaget har ett gällande driftstillstånd som täcker den verksamhet som den operativa licensen omfattar och som uppfyller kraven i den relevanta rådsförordningen. Säkerhetsvillkoren anges därför i dag i grundförordningen medan rådets förordning som anges ovan omfattar alla andra affärsaspekter (affärsplan, ekonomisk stabilitet, försäkring osv.).

I alternativ OA och OC bevaras principerna för det gemensamma europeiska luftrummet och även om processerna för att certifiera och utse företag skiljer sig åt så omfattar det första alternativet även de ovannämnda ekonomiska och affärsrättsliga aspekterna, medan det senare inte fastställs på gemenskapsnivå.

Alternativ OB kommer att leda till en bättre åtskillnad mellan de båda ämnena, vilket är i linje med högnivågruppens rekommendationer och förenligt med den metod som redan har tillämpats på andra luftfartsområden.

⁽⁵⁵⁾ Rådets förordning (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag (EGT L 240, 24.8.1992, s.1).

2.6.7.3 Sammanfattning av effekterna på andra gemenskapskrav

Övervägandena i punkterna ovan omvandlas till poäng för resultatindikatorer i följande tabell.

Specifika mål/resultatindikatorer	Poäng för alternativen		
	OA	OB	OC
EASA:s roll täcks av	Ej utvidgad till ATM/ANS	EASA-grundförordning	EASA i SES
Säkerhetsreglering tydligt åtskild från andra regleringsformer	Inte relevant i detta avseende		
EASA:s regelutvecklingsförfarande tillämpas (för ATM/ANS)	Inte relevant i detta avseende		
Standardiseringsinspektioner för ATM/ANS	Inte relevant i detta avseende		
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	Inte relevant i detta avseende		
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	-3	3	-2
Tydlig separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	Inte relevant i detta avseende		
Grund för certifiering av leverantörer i minst fyra stater	Inte relevant i detta avseende		
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformationstjänster och ramptjänster	Inte relevant i detta avseende		
Konsekvensbedömning av alla förslag till bestämmelser	Inte relevant i detta avseende		
Gränssnitt med andra regleringsformer	-3	3	1
Överenskommelser mellan myndigheter för rationell resursanvändning	Inte relevant i detta avseende		
Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	Inte relevant i detta avseende		
TOTALT	-6	6	-1
POÄNGGENOMSNIITT (/2 kvantifierade parametrar)	-3	3	-0,5
VIKTAD SLUTSUMMA (poäng x 1 för relationer till annan lagstiftning)	-3	3	-0,5

Tabell 23: Jämförelse mellan alternativ OA, OB och OC i förhållande till annan gemenskapslagstiftning

2.6.8 Multikriterieanalys och rekommenderat alternativ

Enligt den metod som beskrivs i punkt 2.1.2 och de poäng som varje alternativ tilldelats kan följande analys med flera kriterier ställas upp:

Viktade poäng för alternativen för lagstiftningen		OA	OB	OC
Påverkad faktor	Viktning	Ej utvidgad till ATM/ANS	EASA-grundförordning	EASA i SES
Säkerhet	3	-4,32	9	5,01
Ekonomi	2	-2	2,4	1,6
Miljö	3	0	0	0
Socialt	2	0	2	3
Annan EU-lagstiftning	1	-3	3	-0,5
VIKTAD SLUTSUMMA		-9,32	16,4	9,11

Tabell 24: Multikriterieanalys för lagstiftningen

Av tabellen ovan framgår att alternativ OB får ungefär dubbelt så höga poäng som alternativ OC, medan alternativ OA har en negativ inverkan totalt sett. Alternativ OB

- får nästan dubbelt så höga poäng i fråga om säkerhet som alternativ OC,
- är billigast, med en kostnad för EG på omkring 3,15 miljoner euro/år för 21 ytterligare anställda vid byrån, men med årliga besparingar på ungefär 17 miljoner euro/år för luftfartsintressenterna,
- ger inga betydande sociala effekter,
- är helt och hållet förenligt med "den nya metoden" och principen om att göra åtskillnad mellan säkerhetsbestämmelser och andra former av reglering eller offentliga ingripanden.

2.7 Driftssystem

2.7.1 Alternativa lösningar

Begreppet *driftssystem* (eller driftssystem för flygledningstjänster) kan tolkas på olika sätt, där de viktigaste är följande:

- a) Utveckling av konceptuella abstrakta modeller som inte är kopplade till ett visst luftrum och där det inom de generiska luftrumstyperna används viss teknik, tillämpas vissa regler och olika aktörer (t.ex. luftrumsanvändare och leverantörer av flygtrafikledningstjänster) spelar olika roller.
- b) Identifiering och spridning av reglerna för tillgång och tjänster i ett visst luftrum som riktar sig till specifika juridiska enheter (t.ex. luftrumsanvändare och leverantörer av flygtrafiktjänster).

Under de senaste decennierna i Europa har Eurocontrols arbete oftast varit inriktat på den första definitionen. Under 1990-talet utvecklades t.ex. ett "generiskt" driftssystem inför införandet av grundläggande områdesnavigering, eller i början av 2000-talet när detsamma gjordes för reducerat vertikalt separationsminimum (RVSM). I dag är det en av Sesars huvuduppgifter att definiera generiska driftssystem för olika typer av luftrum (och inom olika tidsramar). Detta skulle kunna betraktas som myndighetsutövande eller som tillhandahållande av tjänster eller i vid bemärkelse som utvecklingsverksamhet. I det senare fallet skulle denna verksamhet ligga utanför grundförordningens räckvidd även om det skulle vara mycket önskvärt med en tidig och frivillig utveckling av säkerhetsbedömningar och dialog med regleringsmyndigheterna.

Den andra definitionen innebär konkreta beslut om den exakta volymen, formen och gränserna för det berörda luftrummet i ett angivet geografiskt område (t.ex. det kontrollerade luftrummet omkring en flygplats), klassificering av luftrummet (t.ex. ICAO klass A, vilket innebär att normalt sett får endast IFR-trafik komma in), relaterade krav på flygelektronik för luftrumsanvändare och därmed sammanhängande pilotutbildning, godkända standardrutter för instrumentstarter, instrumentinflygningar och landningar, vilka flygkontrolltjänster som ska tillhandahållas osv. Dessa verksamheter, som kan använda de generiska bestämmelser som utvecklas enligt beskrivningen ovan som den första möjliga tolkningen, skapar också särskilda skyldigheter och rättigheter för olika berörda luftfartsintressenter, dvs. i första hand luftrumsanvändare och leverantörer av flygtrafiktjänster, men även flygplatsoperatörer i fråga om vissa anläggningar på låg nivå. Denna andra typ av fastställande av driftssystem kan betraktas som myndighetsutövande eller som tillhandahållande av tjänster.

Med utgångspunkt i intressenternas svar på fråga 1 (i NPA 2007-16) i de frågor som sammanfattas ovan, identifieras i punkt 2.5.2 följande alternativa lösningar för driftssystem:

- 1A): Generiska driftssystem (t.ex. utveckling av Sesar) och beslut om driftssystem som används i ett specifikt luftrum utgör myndighetsutövande och omfattas av lagstiftningen i grundförordningen.
- 1B): Generiska driftssystem (t.ex. utveckling av Sesar) och beslut om driftssystem som används i ett specifikt luftrum är båda reglerade verksamheter som utförs av tjänsteleverantörer på grundval av de grundläggande kraven i grundförordningen.
- 1C): Generiska driftssystem (t.ex. utveckling av Sesar) ligger utanför grundförordningens räckvidd medan beslut om driftssystem som används i ett specifikt luftrum utgör myndighetsutövande och omfattas av lagstiftningen.
- 1D): Generiska driftssystem (t.ex. utveckling av Sesar) ligger utanför grundförordningens räckvidd medan beslut om driftssystem som används i ett specifikt luftrum utgör tillhandahållande av tjänster som ska utföras på grundval av de grundläggande kraven i grundförordningen.

2.7.2 Målgrupp och antalet berörda organisationer

2.7.2.1 Olika roller

Med utgångspunkt i de fyra alternativa lösningar som beskrivs ovan för att definiera driftssystemens egenskaper spelar olika enheter olika roller, vilket beskrivs i tabell 25. I tabellen används uttrycket *systemutvecklare* för Sesar-relaterade enheter, som verkligen deltar i utvecklingen av **generiska** driftssystem för olika typer av europeiska luftrum.

Alternativ	Byrån*	Systemutvecklare (generiska)	Behöriga myndigheter	ATSP	Andra intressenter
1A	Interagerar med Sesar med utgångspunkt i genomförandebestämmelser som ska utvecklas	Omfattas av EASA-bestämmelser	Beslutar om de specifika systemen i sina respektive luftrum	Följer bestämmelser och beslut (t.ex. införande av markutrustning)	Följer bestämmelser och beslut (t.ex. obligatoriskt medförande av flygelektronik)
1B	Som 1A + övervakar andra Sesar-enheter	Reglerad verksamhet	Ansvarar för certifiering och övervakning av ANSP	Beslutar om de specifika systemen i sina respektive luftrum	Som ovan
1C	Inga formella regler gäller för ett generiskt system	Omfattas ej av EASA-grundförordningens räckvidd	Beslutar om de specifika systemen i sina respektive luftrum	Följer bestämmelser och beslut (t.ex. införande av markutrustning)	Som ovan
1D	Inga formella regler gäller för generiskt system	Omfattas ej av EASA-grundförordningens räckvidd	Ansvarar för certifiering och övervakning av ANSP	Beslutar om de specifika systemen i sina respektive luftrum	Som ovan

*I tillägg till standardiseringsinspektioner som behandlas i punkt 2.6.

Tabell 25: Olika enheters roller

Av tabellen ovan framgår att luftfartsintressenter och andra intressenter ändå kommer att behöva följa de aktuella bestämmelserna och besluten, där besluten fattas antingen av den behöriga myndigheten eller av den behöriga leverantören av flygtrafikledningstjänster. Deras roll kommer med andra ord inte att förändras i förhållande till någon av de fyra möjliga lösningarna. Därför är det inte nödvändigt att i detalj beräkna hur många enheter som påverkas inom denna kategori. Enheter som inte

direkt är involverade i luftfarten – t.ex. konstruktions-, tillverknings- och underhållsorganisationer – påverkas inte heller av dessa alternativ.

Därför kommer endast antalet myndigheter, leverantörer av flygtrafikledningstjänster och (generiska) systemutvecklare som påverkas beräknas i punkterna 2.7.2.2, 2.7.2.3 och 2.7.2.4

2.7.2.2 Behöriga myndigheter

Alla de 30 behöriga myndigheterna (enligt beräkningen i punkt 2.6.2.1) **plus byrån**, kommer att påverkas av **alla de fyra alternativa lösningarna**, medan Eurocontrols säkerhetsregleringsverksamhet har behandlats i punkt 2.6.

2.7.2.3 Systemutvecklare

Eurocontrols direktorat för ATM-strategier (Directorate of ATM Strategies, DAS), som ansvarar för utvecklingen av nya generiska driftssystem kommer att påverkas av både alternativ 1A och 1B. Däremot påverkas det inte alls av alternativ 1C och 1D eftersom de innebär att de generiska driftssystemen inte omfattas av grundförordningen.

Detsamma gäller för det gemensamma företaget Sesar och för Sesar-konsortiet.

Därför kan man anta att antalet påverkade enheter vid alternativ 1A eller 1B blir tre, medan inga systemutvecklare påverkas vid de båda återstående alternativen.

2.7.2.4 Leverantörer av flygtrafikledningstjänster

Gruppen av leverantörer av flygtrafikledningstjänster är mycket omfattande och består också av exempelvis leverantörer av satellitnavigeringssignaler, aeronautisk information, övervakningsnät, vädertjänster och kommunikationsnät. Dessa enheter täcker normalt stora luftrumsområden men de har inte till uppgift att besluta om generiska eller specifika driftssystem. Alltså kommer de inte att påverkas av något av de fyra alternativen här.

Leverantörer av enkla flygtrafikledningstjänster med en mycket begränsad geografisk omfattning (t.ex. flyginformationstjänster) har inte heller något att göra med definitioner av och beslut om driftssystem. Därför anses inte heller denna kategori av enheter bli påverkad.

Däremot kommer de civila leverantörerna av flygtrafikledningstjänster som tillhandahåller flygtrafikkontroll under färd eller vid de stora terminalområdena att påverkas av alla fyra alternativen eftersom deras roll kan komma att ändras. För närvarande finns det minst en sådan tjänsteleverantör i varje EU-medlemsstat eller associerad EASA-stat (utom Liechtenstein). **Antalet leverantörer av flygtrafikledningstjänster som kan komma att påverkas** av alla de fyra identifierade alternativen kan alltså **uppskattas till 30**.

2.7.2.5 Sammanfattning av berörda enheter

På grundval av den information som presenterats i punkterna 2.7.2.1–2.7.2.4 ovan, kan antalet berörda enheter därför sammanfattas i tabell 26 enligt följande:

ALTERNATIV		Beräknat antal			
Id.	Beskrivning	Myndigheter	System-utvecklare	ATSP	Andra intressenter
1A	Generiska driftssystem och beslut om driftssystem som används i ett specifikt luftrum utgör myndighetsutövande och omfattas av lagstiftningen.	30 + byrån	3	30	0
1B	Generiska driftssystem och beslut om driftssystem som används i ett specifikt luftrum utformas av tjänsteleverantörer.		3	30	0
1C	Generiska driftssystem omfattas inte av EASA. Beslut om driftssystem som används i ett specifikt luftrum utgör myndighetsutövande.		0	30	0
1D	Generiska driftssystem omfattas inte av EASA. Beslut om driftssystem som används i ett specifikt luftrum fattas av tjänsteleverantörer.		0	30	0

Tabell 26: Antal enheter som påverkas av driftssystem

2.7.3 Säkerhetseffekter

Enligt alternativ 1C skulle utveckling och kontroll av generiska driftssystem (t.ex. för det övre luftrummet, terminalområden med hög trafiktäthet eller för andra liknande scenarier) vara en verksamhet som inte omfattas av grundförordningen, vilket den gör i dag. Detta skulle dock inte utesluta att systemutvecklare så snart som möjligt genomför sina (generiska) säkerhetsbedömningar och, vilket rekommenderas, utbyter information med och begär översyner av säkerhetsreglerarna. Därefter skulle enligt alternativ 1C den behöriga myndighet som har ansvar för en viss luftrumsvolym besluta om vilka lufttrafikregler som ska tillämpas där, om gränserna för olika flygtrafikledningens enheters ansvarsområden, godkännande av tillgängliga instrumentrutter, krav på obligatoriskt medförande av utrustning ombord osv. Det finns inga exakta verktyg tillgängliga för att kvantifiera säkerhetseffekterna av detta alternativ. Det finns dock inga bevis för att det har orsakat säkerhetsproblem att låta utveckling av generiska driftssystem ligga utanför säkerhetsreglernas räckvidd. I vilket fall som helst har den statliga myndigheten tillräckliga rättsliga befogenheter för att anta bestämmelser och beslut inte bara för leverantörer av flygtrafiktjänster och flygtrafikledningstjänster utan även för de andra luftfartsintressenterna, inklusive luftfarts- och flygplatsoperatörer.

Efter denna kvalitativa bedömning framstår därför alternativ 1C som en mycket god lösning ur säkerhetssynpunkt.

När det gäller generiska driftssystem är läget detsamma för alternativ 1D. I detta fall skulle emellertid beslut om vilka skyldigheter som ska uppfyllas – även av lufttrafikföretag och flygplatsoperatörer – fattas av stora civila leverantörer av flygtrafiktjänster som har utsetts (och som omfattas av säkerhetsövervakning av den behöriga myndigheten) av staten eller staterna (vid multinationella funktionella luftrumsblock).

Det finns inget som visar att detta alternativ inte skulle vara tillräckligt säkert. Men eftersom leverantörer av flygtrafikledningstjänster inte har några verkställighetsbefogenheter gentemot andra intressenter skulle deras beslut behöva kommuniceras till den behöriga myndigheten för formell spridning och genomförande. Besluts- och genomförandeprocesserna i samband med säkerhetsfrågor skulle alltså med nödvändighet bli långsammare. Därför anser byrån att **alternativ 1D är något sämre än 1C vad gäller säkerheten.**

För att bedöma eventuella ytterligare säkerhetsfördelar med alternativ 1A och 1B bör det noteras att när EU:s råd inrättade det gemensamma företaget Sesar⁽⁵⁶⁾ angav det i skäl 2 att företaget skulle utveckla den tekniska delen av det gemensamma europeiska luftrummet för att **möjliggöra en säker och miljövänlig utveckling av flygtransporterna.** I samma rättsakt gav rådet därför Sesar i uppdrag att

- involvera (tredje strecksatsen i artikel 1.5) tillhandahållare av flygtrafiktjänster, lufttrafikföretag, personalorganisationer, flygplatser, tillverkningsindustrin och det vetenskapliga samfundet, dvs. den del av branschen som har en stark luftfartssäkerhetskultur,
- bl.a. organisera (fjärde strecksatsen i samma artikel) valideringsarbetet, vilket enligt byråns uppfattning omfattar en tidig säkerhetsbedömning.

Det finns alltså redan bestämmelser som garanterar att (generiska) system från Sesar kontrolleras även med hänsyn till säkerhetsbedömningar. Alltså skulle **alternativ 1A inte vara bättre än 1C och inte heller skulle 1B vara bättre än 1D** ur säkerhetssynpunkt.

⁽⁵⁶⁾ Rådets förordning (EG) nr 219/2007 av den 27 februari 2007 om bildande av ett gemensamt företag för utveckling av en ny generation av det europeiska systemet för flygledningstjänsten (SESAR) (EUT L 64, 2.3.2007, s. 1).

Med hjälp av den metod som redovisas i punkt 2.1.2 (inklusive en viktningsfaktor på 3 för säkerhetseffekterna) och efter att ha valt lämpliga resultatindikatorer som är förknippade med de specifika mål som anges i punkt 2.4.5 går det slutligen att sätta poäng på de fyra alternativen för driftssystem i enlighet med tabell 27 nedan.

Specifika mål/resultatindikatorer	Poäng för alternativen			
	1A	1B	1C	1D
Typ och reglering av driftssystem	Generiska + specifika driftssystem utgör myndighetsutövande	Generiska + specifika driftssystem utgör tillhållande av tjänster	Generiska driftssystem omfattas ej. Specifika utgör myndighetsutövande	Generiska driftssystem omfattas ej. Specifika utgör tillhållande av tjänster
Säkerhetsreglering tydligt åtskild från andra regleringsformer	-1	3	3	2
EASA:s regelutvecklingsförfarande tillämpas (för ATM/ANS)	-1	-1	3	3
Standardiseringsinspektioner för ATM/ANS	Inte relevant i detta sammanhang			
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	Inte relevant i detta sammanhang			
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	Inte relevant i detta sammanhang			
Tydlig separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	3	-3	3	-3
Grund för certifiering av leverantörer i minst fyra stater	Inte relevant i detta sammanhang			
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformationstjänster och ramptjänster	Inte relevant i detta sammanhang			
Konsekvensbedömning av alla förslag till bestämmelser	Inte relevant i detta sammanhang			
Gränssnitt med andra regleringsformer	-1	1	3	3
Överenskommelser mellan myndigheter för rationell resursanvändning	-1	-2	2	2
Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	Inte relevant i detta sammanhang			
TOTALT	-1	-3	14	7
POÄNGGENOMSNIITT (/5 kvantifierade parametrar)	-0,2	-0,6	2,8	1,4
VIKTAD SLUTSUMMA (poäng x 3 för säkerhet)	-0,6	-1,8	7,4	4,2

Tabell 27: Poängsättning av säkerhetseffekterna av alternativen för driftssystem

2.7.4 Ekonomiska effekter

Alternativ 1C, dvs. att inte införa några ytterligare bestämmelser om utvecklingen av Sesar, utan låta luftfartsmyndigheterna behålla sin traditionella uppgift att fatta beslut om användning av och tjänster inom det luftrum de har ansvar för, anses motsvara läget i dag. Att fastställa detta i lagstiftningen kommer inte att leda till några extra kostnader, medan kostnaderna för att införa standardiseringsinspektioner av EASA redan har bedömts i punkt 2.6.4.1. Detta skulle alltså **varken leda till ytterligare kostnader eller besparingar**.

Alternativ 1D, att delegera ansvaret till leverantörerna av flygtrafikledningstjänster för att fatta beslut som sedan måste spridas och verkställas av myndigheter leder till en viss extra arbetsbörda och därför en något mindre optimal ekonomisk inverkan, även om kvantiteten av denna **extra arbetsinsats** är mycket svår att uppskatta med tillräckligt stor noggrannhet. Därför görs en mycket försiktig uppskattning i denna konsekvensbedömning: Endast en ytterligare heltidsekvivalent skulle krävas jämfört med alternativ 1C, vilket motsvarar **138 600 euro/år**.

Enligt **alternativ 1A** skulle de **tre systemutvecklarna inom Sesar och byrån** behöva upprätta formella gränssnitt och förbindelser. Kostnaden för en heltidsekvivalent för dessa enheter uppskattas till omkring 150 000 euro. Den kvantitet som krävs för att utföra denna samordning uppskattas till ungefär en heltidsekvivalent per enhet, dvs. totalt fyra heltidsekvivalenter vilket skulle motsvara **600 000 euro/år**.

För **alternativ 1B** slutligen skulle byrån behöva övervaka de tre utvecklarna inom Sesar. I punkt 2.6.4.1 gjordes bedömningen att byrån behöver omkring **300 timmar i genomsnitt per år** för standardiseringsverksamheten för en luftfartsmyndighet, inklusive det faktiska granskningsbesöket och det för- och efterarbete som krävs.

I det här fallet är det tre enheter som ska granskas, men det faktiska arbete som krävs skulle vara mycket mer komplicerat än för den standardbedömning som används i punkt 2.6.4.1. Här uppskattas att det krävs tre gånger så stor arbetsinsats. Byråns arbetsinsats skulle alltså bli 330 timmar x 3 = 990 timmar/år. För de tre enheterna skulle detta motsvara 2,35 heltidsekvivalenter (2 970/1 260) vilket i monetära termer skulle motsvara kostnader på **352 500 euro/år** (1 heltidsekvivalent = 150 000 euro).

Standardiseringsinspektioner kräver emellertid också en insats av de enheter som inspekteras. Det förutsätts att de i genomsnitt kommer att göra en lika stor arbetsinsats som byrån, till samma arbetskostnad. Den totala **kostnaden för de tre systemutvecklarna skulle alltså också bli 352 500 euro/år sammanlagt**.

För alternativ 1B skulle de ekonomiska effekterna för leverantörerna av flygtrafikledningstjänster vara desamma som för alternativ 1D.

Uppskattningarna ovan sammanfattas i tabell 28:

Beräknad kostnad för driftssystemet	Tusen euro/år			
	1A	1B	1C	1D
	Generiska + specifika driftssystem utgör myndighetsutövande	Generiska + specifika driftssystem utgör tillhandahållande av tjänster	Generiska driftssystem omfattas ej. Specifika utgör myndighetsutövande	Generiska driftssystem omfattas ej. Specifika utgör tillhandahållande av tjänster
EASA	150	352,5	0	0
Nationella myndigheter	0	0	0	0
ATSP	0	138,6	0	138,6
Sesar-utvecklare	450	352,5	0	0
TOTALT	600	843,6	0	138,6

Tabell 28: Sammanfattning av kostnaderna för att reglera driftssystem

Alla uppskattningarna ovan av de ekonomiska konsekvenserna kan uttryckas i poängen i tabell 29:

Specifika mål/resultat-indikatorer	Poäng för alternativen			
	1A	1B	1C	1D
Typ och reglering av driftssystem	Generiska + specifika driftssystem utgör myndighetsutövande	Generiska + specifika driftssystem utgör tillhandahållande av tjänster	Generiska driftssystem omfattas ej. Specifika utgör myndighetsutövande	Generiska driftssystem omfattas ej. Specifika utgör tillhandahållande av tjänster
Säkerhetsreglering tydligt åtskild från andra regleringsformer	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av driftssystem			
EASA:s regelutvecklingsförfarande tillämpas (för ATM/ANS)	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av driftssystem			
Standardiseringsinspektioner för ATM/ANS	0	-3	0	0
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av driftssystem			
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av driftssystem			
Tydlig separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	0	-1	0	-1
Grund för certifiering av leverantörer i minst fyra stater	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av driftssystem			
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformations-tjänster och ramptjänster	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av driftssystem			
Konsekvensbedömning av alla förslag till bestämmelser	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av driftssystem			
Gränssnitt med andra regleringsformer	-2	-3	0	0
Överenskommelser mellan myndigheter för rationell resursanvändning	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av driftssystem			
Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av driftssystem			
TOTALT	-2	-7	0	-1
POÄNGGENOMSNIITT (/3 kvantifierade parametrar)	-0,67	-2,33	0	-0,33
VIKTAD SLUTSUMMA (poäng x 2 för ekonomi)	-1,34	-4,66	0	-0,66

Tabell 29: Poängsättning av de ekonomiska konsekvenserna av alternativen för driftssystem

2.7.5 Miljöeffekter

Som påpekas i punkt 2.7.3 har EU:s råd redan gett Sesar i uppgift att utveckla miljövänliga driftssystem. Alla de fyra alternativ som övervägs här måste därför betraktas som miljöneutrala.

2.7.6 Sociala effekter

Antalet berörda heltidsekvivalenter är precis som påpekades i punkt 2.7.4 så litet att det inte går att identifiera några signifikanta sociala effekter för något av de fyra alternativen.

2.7.7 Effekter på andra gemenskapskrav utanför EASA:s nuvarande behörighet

Alternativ 1C skulle varken påverka rådets förordning om inrättande av det gemensamma företaget Sesar eller bestämmelserna i förordningen om det gemensamma europeiska luftrummet (EG) nr 551/2004 när det gäller staternas ansvar om beslut i fråga om användningen av deras respektive luftrum. Fördelningen av ansvarsområden enligt detta alternativ skulle inte hindra att det upprättas frivilliga överenskommelser mellan det gemensamma företaget och byrån inom ramen för deras respektive befogenheter och resurser.

Alternativ 1B och 1D skulle däremot påverka den nuvarande rolldelningen mellan myndigheter och leverantörer av flygtrafikledningstjänster och skulle kräva stora ändringar i förordning (EG) nr 551/2004.

Dessutom skulle alternativ 1A och 1B också påverka rådets förordning (EG) nr 219/2007 genom att skapa ett behov av formella regler för att kontrollera att utvecklingen av generiska driftssystem i förhållande följer säkerhetsbestämmelserna.

Bedömningen ovan kan sammanfattas genom poängsättningen i tabell 30:

Specifika mål/resultatindikatorer	Poäng för alternativen			
	1A	1B	1C	1D
Typ och reglering av driftssystem	Generiska + specifika driftssystem utgör myndighetsutövande	Generiska + specifika driftssystem utgör tillhandahållande av tjänster	Generiska driftssystem omfattas ej. Specifika utgör myndighetsutövande	Generiska driftssystem omfattas ej. Specifika utgör tillhandahållande av tjänster
Säkerhetsreglering tydligt åtskild från andra regleringsformer	-1	3	2	2
EASA:s regelutvecklingsförfarande tillämpas (för ATM/ANS)	Inte relevant i fråga om effekter på annan gemenskapslagstiftning			
Standardiseringsinspektioner för ATM/ANS	Inte relevant i fråga om effekter på annan gemenskapslagstiftning			
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	Inte relevant i fråga om effekter på annan gemenskapslagstiftning			
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	Inte relevant i fråga om effekter på annan gemenskapslagstiftning			
Tydlig separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	0	-2	0	-2
Grund för certifiering av leverantörer i minst fyra stater	Inte relevant i fråga om effekter på annan gemenskapslagstiftning			
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformationstjänster och ramptjänster	Inte relevant i fråga om effekter på annan gemenskapslagstiftning			
Konsekvensbedömning av alla förslag till bestämmelser	Inte relevant i fråga om effekter på annan gemenskapslagstiftning			
Gränssnitt med andra regleringsformer	-2	-3	2	2
Överenskommelser mellan myndigheter för rationell resursanvändning	Inte relevant i fråga om effekter på annan gemenskapslagstiftning			
Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	Inte relevant i fråga om effekter på annan gemenskapslagstiftning			
TOTALT	-3	-2	4	2
POÄNGGENOMSNIITT (/3 kvantifierade parametrar)	-1	-0,66	1,33	0,66
VIKTAD SLUTSUMMA (poäng x 1 för effekter för annan lagstiftning)	-1	-0,66	1,33	0,66

Tabell 30: Driftssystemens effekter på annan gemenskapslagstiftning

2.7.8 Multikriterieanalys och rekommenderat alternativ

Enligt den metod som beskrivs i punkt 2.1.2 och de poäng som varje alternativ tilldelats i punkt 2.7.3–2.7.7 kan följande analys med flera kriterier ställas upp:

Viktade poäng för alternativen för driftssystem		Alternativ			
		1A	1B	1C	1D
Påverkad faktor	Viktning	Generiska + specifika driftssystem utgör myndighetsutövande	Generiska + specifika driftssystem utgör tillhållande av tjänster	Generiska driftssystem omfattas ej. Specifika utgör myndighetsutövande	Generiska driftssystem omfattas ej. Specifika utgör tillhållande av tjänster
Säkerhet	3	-0,6	-0,8	7,4	4,2
Ekonomi	2	-1,34	-4,66	0	-0,66
Miljö	3	0	0	0	0
Socialt	2	0	0	0	0
Annan EU-lagstiftning	1	-1	-0,66	1,33	0,66
VIKTAD SLUTSUMMA		-2,94	-6,12	8,73	4,2

Tabell 31: Multikriterieanalys av driftssystem

Av tabellen ovan framgår att alternativ 1A och 1B får en negativ viktad poängsumma. Därför rekommenderas att bestämmelser om säkerhetsreglering av "generiska" driftssystem inte införlivas i grundförordningen. Detta förhindrar dock inte att det gemensamma företaget Sesar och byrån ingår ömsesidiga frivilliga överenskommelser för att bidra till kontrollen av Sesars resultat även ur regleringssynvinkel. Av de återstående alternativen får 1C dubbelt så höga poäng som 1D. Alternativ 1C

- får dubbelt så höga poäng som alternativ 1D i fråga om säkerhet,
- medföra inga ytterligare kostnader,
- minimerar effekterna på annan luftfartslagstiftning utanför EASA:s behörighetsområde samtidigt som det är neutralt i fråga om miljö och sociala effekter.

2.8 Flödesplanering

2.8.1 Alternativa lösningar

Följande alternativa lösningar för flödesplanering har identifierats i punkt 2.5.2:

- 3A): Flödesplanering utgör regleringsverksamhet/myndighetsutövning.
- 3B): Flödesplanering är en tjänst eller operativ funktion och är därför en reglerad verksamhet.
- 3C): Flödesplanering på EU-nivå utgör en regleringsfunktion. Lokal (eller regional) flödesplanering är reglerad verksamhet.

2.8.2 Målgrupp och antalet berörda organisationer

2.8.2.1 Behöriga myndigheter

Samtliga 30 behöriga myndigheter (enligt beräkningen i punkt 2.6.2.1) **och byrån** kommer att påverkas av **alla de tre alternativen**.

Eurocontrols säkerhetsregleringsverksamhet har behandlats i punkt 2.6. Den kommer inte att påverkas.

2.8.2.2 Flödesplaneringsleverantörer

I dag är kärnan i den europeiska flödesplaneringen Eurocontrols centrala enhet för flödeskontrolltjänst som ligger nära Bryssel. Denna enhet kommer att påverkas av alla de tre alternativen.

Dessutom finns det flödesplanerare anställda i så gott som alla europeiska enheter för områdeskontroll, med undantag för Island vars lufttrafik styrs inom ramen för den nordatlantiska regionen. Enheterna för flödeskontroll i de andra EU-medlemsstaterna och staterna som är associerade till EASA styrs i sin tur av 28 leverantörer av flygtrafikledningstjänster som har utsetts för att hantera trafik en route i de respektive luftrum som de har ansvar för, däremot finns ingen sådan utsedd leverantör i Liechtenstein och Luxemburg.

I framtiden kanske det kan inrättas regionala flödesplanerare (t.ex. en per funktionellt luftrumsblock i stället för en per enhet för områdeskontroll). Detta skulle inte ändra funktionens egenskaper. Lokala och regionala flödesplanerare kan alltså anses vara likartade när det gäller verksamheten. I kvantitativa termer skulle en sådan utveckling – om den uppstår – minska antalet flödesplanerare. Eftersom de möjliga effekterna är en produkt av två faktorer (dvs. effekterna för en enhet multiplicerat med antalet enhet) och det inte går att göra någon tillräckligt exakt uppskattning i dag av en eventuell konsolidering av flygplanerare på regional nivå görs beräkningen av det högsta möjliga antalet flödesplanerare i den här konsekvensbedömningen utifrån förutsättningen att varje leverantör av flygtrafikledningstjänster har en flödesplanerare på sina enheter för områdeskontroll. Sett ur konsekvensbedömningens synvinkel är detta det mest pessimistiska antagandet. Om antalet flödesplanerare minskar kommer den totala inverkan också att minska.

Därför går det att anta att oavsett vilket alternativ som väljs är antalet **påverkade leverantörer av flödesplaneringstjänster (där var och en av dem styr en eller flera flödesplanerare) 28 plus Eurocontrols centrala enhet för flödeskontrolltjänst, dvs. 29 totalt.**

2.8.2.3 Övriga intressenter som är involverade i flygverksamhet

Lufttrafikföretag omfattas av flödesplaneringsbegränsningar oavsett vilka principer för säkerhetsregleringen som väljs. Inget av de alternativ som presenteras här påverkar luftrumsanvändarna ur denna konsekvensbedömnings synvinkel.

Inte heller kommer rollerna för flygplatsoperatörer och leverantörer av flygtrafikledningstjänster som inte direkt arbetar med flödesplanering (inflygningskontrollen och flygplatskontrollen vid Luxemburgs flygplats) att ändras, oavsett vilket av de tre alternativen som väljs.

2.8.2.4 Andra luftfartsintressenter

Precis som i punkten ovan får inget av de redovisade alternativen några effekter inom ramen för denna konsekvensbedömning och har inte någon betydelse när det gäller de övriga luftfartsenheterna, som konstruktions-, tillverknings- och underhållsorganisationer eller utbildningsinstitut.

2.8.2.5 Sammanfattning av berörda enheter

På grundval av den information som presenterats i punkterna 2.8.2.1–2.8.2.4 ovan, kan antalet berörda enheter därför sammanfattas enligt följande:

ALTERNATIV		Beräknat antal			
Id.	Beskrivning	Myndigheter	ATFM-leverantörer	Andra luftfartsintressenter	
				Operativa	Teknik och utbildning
3A	ATFM är regleringsverksamhet	30 + byrån	28 + CFMU	0	0
3B	ATFM är operativ verksamhet				
3C	CFMU utgör myndighetsutövning, flödesplanerare är operativa				

Tabell 32: Antal enheter som berörs av flödesplanering

2.8.3 Säkerhetseffekter

Flödesplaneringens status i förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet är inte helt klar. Enligt artikel 2.9 i ramförordningen (EG) nr 549/2004 är flödesplanering en funktion och inte en tjänst. Detta kan vara riktigt, men den rättsliga skillnaden mellan dessa båda bestämmelser och vilket övervakningssystem som ska användas definieras inte någonstans i rättsakterna, samtidigt som ingen av de båda termerna (*funktion* eller *tjänst*) i sig själv visar om flödesplanering är en reglerande eller operativ verksamhet. I vilket fall som helst innehåller artikel 2.4 i ramförordningen en definition av flygtrafiktjänster och flödesplanering ingår uppenbarligen inte i den. Eftersom denna definition är uttömmande innebär detta att i den nuvarande utformningen av det gemensamma europeiska luftrummet betraktas flödesplanering inte som en tjänst.

Alltså undantas flödesplanering från det krav på certifiering av leverantörer av flygtrafiktjänster som ställs (enbart) i artikel 7.1 i förordningen om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet. Ändå får de nationella tillsynsmyndigheterna i genomförandebestämmelserna för det gemensamma europeiska luftrummet ⁽⁵⁷⁾ i uppdrag att också övervaka flödesplanering (och luftrumsplanering) som tillhandahålls inom deras ansvarsområden. Alltså införs ett övervakningsansvar för flödesplanering utan att det inrättas en tydlig rättslig grund för hur man ska visa att planeringen uppfyller säkerhetskraven eller några andra gällande specifikationer.

De flesta är överens om att det hittills inte har uppstått några betydande eller allvarliga säkerhetsfrågor i samband med flödesplaneringsverksamhet. Utifrån dagens situation går det dock att dra följande slutsatser:

⁽⁵⁷⁾ Artikel 3.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1315/2007 av den 8 november 2007 om säkerhetstillsyn av flygledningstjänsten och om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 2096/2005 (EUT L 291, 9.11.2007, s. 16).

- Grunden för att övervaka flödesplaneringen är otillräcklig,
- Flödesplaneringens roll kan påverka de ekonomiska intressena hos luftrumsanvändarna (t.ex. förseningar och omdirigeringar) såväl som de ekonomiska intressena hos leverantörerna av flygtrafikledningstjänster (tilldelning av kapacitet vid en viss tidpunkt), varför den bästa lösningen inte kan vara att låta flödesplaneringen ligga kvar i en gråzon.
- I framtiden förväntas flödesplaneringens roll också kunna omfatta luftfartyg under flygning (för att t.ex. omdirigera dem eller införa hastighets- eller tidsbegränsningar) vilket också kräver att säkerhetsintresset inte påverkas av ekonomiska påtryckningar.
- I nödlägen kan flödesplaneringen tvingas dirigera om luftfartyg som redan inlett flygningen (detta har redan inträffat, den 9 september 2001, då USA plötsligt tvingades stänga sitt luftrum samtidigt som flera luftfartyg redan var på väg dit från Europa), vilket också skulle kunna få ekonomiska effekter för flygplatsoperatörer (dvs. ett antal luftfartyg som tvingas stanna kvar på plattan).

Mot bakgrund av detta kan man dra slutsatsen att dagens säkerhetsreglering av flödesplanering inte är optimal. Rent allmänt kommer alternativ 3A i framtiden inte att göra det möjligt att tydligt skilja mellan rollerna för den reglerade enheten och den myndighet som har ansvar för övervakningen på lokal eller regional nivå. Alternativ 3B skulle å andra sidan kunna leda till kompromisser mellan ekonomiska påtryckningar och säkerhetskrav på central nivå. För alternativ 3C kan man anta att den lokala (eller regionala) funktionen skulle täckas av den certifieringsprocess som gäller för leverantörerna av flygtrafikledningstjänster och omfattas av det certifikatet precis som alla andra relevanta uppgifter som utförs av den reglerade enheten i fråga. Resonemanget ovan sammanfattas i numeriska koefficienter i tabell 33:

Specifika mål/resultatindikatorer	Alternativ		
	3A	3B	3C
Egenskaper hos och reglering av flödesplanering	Reglerings- verksamhet	Operativ verksamhet	CFMU är reglerings- verksamhet, flödesplanerare är operativa
Säkerhet tydligt åtskild från andra regleringsformer	Inte relevant för ATFM		
EASA:s regelutvecklingsförfarande tillämpas	Inte relevant för ATFM		
Standardiseringsinspektioner för ATM/ANS	2	0	2
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	Inte relevant för ATFM		
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	Inte relevant för ATFM		
Tydlig separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	3	-3	2
Certifiering av leverantörer i minst fyra stater	Inte relevant i denna punkt		
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformationstjänster och ramptjänster	Inte relevant för ATFM		
Konsekvensbedömning av alla förslag till bestämmelser	Inte relevant för ATFM		
Gränssnitt med andra regleringsformer	Inte relevant för ATFM		
Överenskommelser mellan myndigheter för rationell resursanvändning	Diskuteras närmare i punkt 2.11		
Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	-1	3	3
TOTALT	4	0	7
POÄNGGENOMSNIITT (/3 kvantifierade parametrar)	1,33	0	2,33
VIKTAD SLUTSUMMA (poäng x 3 för säkerhet)	4	0	7

Tabell 33: Säkerhetseffekter av alternativen för flödesplanering

2.8.4 Ekonomiska effekter

Alternativ 3A (flödesplanering utgör regleringsverksamhet) innebär följande:

- Byrån utför standardiseringsinspektioner av de nationella tillsynsmyndigheterna utan någon ytterligare börda i fråga om det som bedöms i punkt 2.6.4.1.
- Byrån kan också på grundval av artikel 54.4 i grundförordningen och på uppdrag av Europeiska kommissionen inspektera Eurocontrols centrala enhet för flödeskontrolltjänst. Detta beräknas kräva i genomsnitt 126 arbetstimmar per år vilket motsvarar 0,1 heltidsekvivalenter (15 000 euro). Denna möjlighet kanske inte förverkligas men behandlas ändå i den här konsekvensanalysen eftersom den skulle kunna leda till en ytterligare kostnad.
- För Eurocontrols centrala enhet för flödeskontrolltjänst, som redan övervakas på grundval av det gemensamma europeiska luftrumets tillämpningsförordning (EG) nr 1315/2007, förändras inget vad gäller den arbetsinsats som krävs för att ta emot inspektioner.
- Samma princip skulle gälla för de leverantörer av flygtrafikledningstjänster som har anställda flödesplanerare.

Alternativ 3B (flödesplanering är operativ verksamhet) innebär följande:

- Byrån utför standardiseringsinspektioner av de nationella tillsynsmyndigheterna utan någon ytterligare börda i fråga om det som bedöms i punkt 2.6.4.1.
- Eftersom Eurocontrols centrala enhet för flödeskontrolltjänst skulle certifieras och övervakas av en behörig myndighet skulle det inte kräva någon extra arbetsinsats från byrån för dessa inspektioner.
- De behöriga nationella tillsynsmyndigheterna skulle inte bara fortsätta sin övervakning på samma sätt som i dag, på grundval av förordning (EG) nr 1315/2007, utan även komma överens om en certifieringsgrund och utfärda de olika certifikaten. Arbetet med att fastställa en certifieringsgrund är inte någon återkommande arbetsuppgift, medan den marginella kostnaden för att utfärda ett certifikat efter övervakning/granskning förväntas öka något.
- Eftersom den centrala leverantören av flödesplanering ändå kommer att utföra delegerade uppgifter på EU-nivå skulle det behöva utvecklas nya och specifika bestämmelser, vilket skulle kunna kräva omkring 5 heltidsekvivalenter (ungefär 750 000 euro).
- Precis som ovan skulle inget förändras för Eurocontrols centrala enhet för flödeskontrolltjänst i fråga om den arbetsinsats som krävs för granskningarna.
- Och samma princip skulle även här gälla för de leverantörer av flygtrafikledningstjänster som har anställda flödesplanerare.

Ur ekonomiskt perspektiv skulle alternativ 3C få samma effekter som alternativ 3A.

Bortsett från de ekonomiska övervägandena måste man också ta hänsyn till den rättsliga osäkerheten i samband med de rättsliga befogenheterna att övervaka en myndighetsutövning (dvs. Eurocontrols centrala enhet för flödeskontrolltjänst), åtminstone ur kvalitativ synpunkt.

Sammanfattningsvis görs en uppskattning av de **extra kostnaderna** för de tre alternativen i tabell 34:

Beräknad kostnad för flödesplanering	Tusen euro/år		
	3A	3B	3C
	Reglerings- verksamhet	Operativ verksamhet	CFMU är reglerings- verksamhet, flödesplanerare är operativa
EASA	15	750	15
Nationella myndigheter	0	0	0
CFMU	0	0	0
ATSP med flödesplanerare	0	0	0
TOTALT	15	750	15

Tabell 34: Beräknade kostnader för att övervaka flödesplanering

De kvantitativa bedömningarna och kvalitativa synpunkterna i fråga om de ekonomiska effekterna kan poängsättas enligt tabell 35:

Specifika mål/resultatindikatorer	Alternativ		
	3A	3B	3C
Egenskaper hos och reglering av flödesplanering	Reglerings- verksamhet	Operativ verksamhet	CFMU är reglerings- verksamhet, flödesplanerare är operativa
Säkerhetsreglering tydligt åtskild från andra regleringsformer	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av flödesplanering		
EASA:s regelutvecklingsförfarande tillämpas (för ATM/ANS)	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av flödesplanering		
Standardiseringsinspektioner för ATM/ANS	-1	1	-1
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av flödesplanering		
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av flödesplanering		
Tydlig separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av flödesplanering		
Grund för certifiering av leverantörer i minst fyra stater	2	-3	2
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformationstjänster och ramptjänster	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av flödesplanering		
Konsekvensbedömning av alla förslag till bestämmelser	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av flödesplanering		
Gränssnitt med andra regleringsformer	Inte relevant för de ekonomiska effekterna av flödesplanering		
Överenskommelser mellan myndigheter för rationell resursanvändning	Bedöms i punkt 2.11		
Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	-2	3	3
TOTALT	-1	1	4
POÄNGGENOMSNIITT (/3 kvantifierade parametrar)	-0,67	0,33	1,33
VIKTAD SLUTSUMMA (poäng x 2 för ekonomi)	-1,34	0,66	2,66

Tabell 35: Poängsättning för ekonomiska effekter på flödesplanering

2.8.5 Miljöeffekter

Samtliga alternativ är neutrala i fråga om miljöeffekter eftersom de endast handlar om hur vissa styrnings- och övervakningsprocesser ska organiseras.

2.8.6 Sociala effekter

Det antal heltidsekvivalenter som anges i punkt 2.8.4 är så litet att man kan konstatera att samtliga alternativ har en försumbar social inverkan.

De sociala effekterna skulle också vara försumbara i kvalitativa termer eftersom personalen på Eurocontrols centrala enhet för flödeskontrolltjänst och flödesplanerarna redan i dag är högt kvalificerade och de alternativ som redovisas ovan inte skulle påverka detta.

2.8.7 Effekter på andra gemenskapskrav utanför EASA:s nuvarande behörighet

Det har inte identifierats några särskilda effekter på annan gemenskapslagstiftning för alternativ 3A eller 3C, som alltså bör få högsta poäng (dvs. +3 i detta avseende). Däremot kan alternativ 3B, som ger vissa ekonomiska aktörer befogenheter som kan missgynna andra, vara mycket tvivelaktigt vad gäller den inre marknaden och åtskillnad mellan rollerna för myndighetsutövande och ekonomiska funktioner. Detta alternativ får därför negativa poäng (-3).

2.8.8 Multikriterieanalys och rekommenderat alternativ

Enligt den metod som beskrivs i punkt 2.1.2 och de poäng som varje alternativ tilldelats i punkt 2.8.3–2.8.7 kan följande analys med flera kriterier ställas upp:

Viktade poäng för alternativen för flödesplanering		3A	3B	3C
Påverkad faktor	Viktning	Regleringsverksamhet	Operativ verksamhet	CFMU är regleringsverksamhet, flödesplanerare är operativa
Säkerhet	3	4	0	7
Ekonomi	2	-1,34	0,66	2,66
Miljö	3	0	0	0
Socialt	2	0	0	0
Annan EU-lagstiftning	1	3	-3	3
VIKTAD SLUTSUMMA		5,66	-2,34	12,66

Tabell 36: Multikriterieanalys av flödesplanering

Av analysen ovan kan man konstatera att alternativ 3B sammantaget förefaller ha en negativ effekt, särskild med tanke på den eventuella snedvridningen av den inre marknaden och inte skulle medföra några större säkerhets fördelar. Både alternativ 3A och 3C får däremot positiva slutpoäng – det senare alternativet dubbelt så höga som det förra.

Alternativ 3C har framför allt de bästa säkerhetseffekterna, medför lägst kostnader och är utan tvekan förenligt med principerna och bestämmelserna för en rättvis konkurrens på den inre marknaden.

Därför har byrån valt alternativ 3C (dvs. central flödesplanering är en regleringsverksamhet och lokal/regional flödesplanering är operativ verksamhet) i sitt yttrande.

2.9 Luftrumsplanering

2.9.1 Alternativa lösningar

Byrån anser att luftrumsplanering omfattar följande delar:

- En strategisk fas som framför allt handlar om att fastställa gränserna för olika flygtrafikledningstjänsteeenheters ansvarsområden inom flyginformationsregionerna/övre flyginformationsregionerna och att utforma deras specifika luftrumsstrukturer (t.ex. tillfälligt avskilda områden för militärövningar).
- En förtaktisk fas, i normalfallet 24 timmar före operationerna, där användning av tillfälligt avskilda områden och andra luftrumsvolymmer planeras i nära samarbete med civila och militära luftrumsanvändare på grundval av konceptet för flexibel användning av luftrummet ⁽⁵⁸⁾.
- En taktisk fas för att aktivera/avaktivera specifika luftrumsstrukturer (t.ex. villkorliga färdvägar) under den aktuella dagen, vilket även detta i normalfallet sker i nära samarbete med civila och militära luftrumsanvändare.

När det gäller säkerhetsregleringen av luftrumsplanering identifieras följande alternativa lösningar i punkt 2.5.2:

- 3D): Flödesplanering utgör regleringsverksamhet/myndighetsutövning.
- 3E): Flödesplanering utgör tillhandahållande av tjänster/operativ verksamhet och är därför en reglerad verksamhet.
- 3F): Flödesplanering på EU-nivå är en regleringsverksamhet och är operativ verksamhet på lokal nivå.

2.9.2 Målgrupp och antalet berörda organisationer

Enligt det resonemang som förs i punkt 2.8.2 kan man alltså anta att alla alternativen kan påverka

- 30 civila luftfartsmyndigheter och byrån,
- 30 militära luftfartsmyndigheter,
- högst 30 gemensamma civil-militära celler (JAMC) om sådana inrättas av staterna enligt artikel 5.1 i kommissionens förordning (EG) nr 2150/2005.

Inga andra intressenter skulle påverkas av metoden för att övervaka säkerhetsregleringen av luftrumsplanering. Antalet enheter som kan komma att påverkas av de olika alternativen sammanfattas i tabell 37:

ALTERNATIV		Beräknat antal			
Id.	Beskrivning	Militära luftfartsmyndigheter	Civila myndigheter	JAMC	Andra luftfartsintressenter
3D	ASM är regleringsverksamhet	30	30 + byrån	30	0
3E	ASM är operativ verksamhet				
3F	ASM är myndighetsutövning på EU-nivå, operativ verksamhet på lokal nivå				

Tabell 37: Antal enheter som berörs av ASM

⁽⁵⁸⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 2150/2005 av den 23 december 2005 om gemensamma regler för en flexibel användning av luftrummet (EUT L 342, 24.12.2005, s. 20).

2.9.3 Säkerhetseffekter

Enligt kommissionens förordning (EG) nr 2150/2005 betraktas luftrumsplanering i dag som regleringsverksamhet/myndighetsutövning ⁽⁵⁹⁾, underförstått på både EU-nivå och nationell nivå. Alternativ 3D tillämpas alltså redan i dag på grundval av det gemensamma europeiska luftrumets genomförandebestämmelser även om den rättsliga grunden skulle kunna göras ännu tydligare genom grundförordningen. Denna situation har inte lett till några specifika och identifierade säkerhetsfrågor. Om gemenskapen inrättar vissa centraliserade luftrumsplaneringsfunktioner under Europeiska kommissionens ansvar när det andra paketet för det gemensamma europeiska luftrummet antas kommer verksamheten fortfarande att innebära myndighetsutövning. Så de **möjliga fördelarna med alternativ 3D skulle endast vara en ökad rättslig tydlighet**, vilket också indirekt skulle kunna anses bidra till luftfartssäkerheten.

Alternativ 3F, som skiljer mellan verksamhet på EU-nivå och på nationell nivå, skulle å andra sidan leda till **fragmentering** i kontinuiteten mellan de strategiska, förtaktiska och taktiska faserna i luftrumsplaneringen. Dessutom skulle det leda till **problemet med att reglera militär personal som deltar i de gemensamma civil-militära cellerna** eller inrätta två olika ordningar för den civila och militära personalens befogenheter.

Samma problem skulle uppstå på lokal nivå till följd av **alternativ 3E** som dessutom på EU-nivå **skulle kunna påverka Europeiska kommissionens befogenheter enligt lagstiftningen för det gemensamma europeiska luftrummet**.

⁽⁵⁹⁾ Medlemsstaterna får faktiskt i uppdrag att utföra strategiska (artikel 4), förtaktiska (artikel 5) och taktiska (artikel 6) uppgifter.

Övervägandena ovan har poängsatts enligt följande tabell 38:

Specifika mål/resultatindikatorer	Alternativ		
	3D	3E	3F
Egenskaper hos och reglering av luftrumspanering	Regle- rings- verk- sam- het	Ope- rativ verk- sam- het	ASM är reglerings- verksam- het på EU- nivå, operativ verksam- het på lokal nivå
Säkerhetsreglering tydligt åtskild från andra regleringsformer	3	-2	-2
EASA:s regelutvecklingsförfarande tillämpas (för ATM/ANS)	Inte relevant för ASM		
Standardiseringsinspektioner för ATM/ANS	Inte relevant för ASM		
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	3	-2	-3
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	Inte relevant för ASM		
Tydlig separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	2	-1	-2
Grund för certifiering av leverantörer i minst fyra stater	Inte relevant för ASM		
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformationstjänster och ramptjänster	Inte relevant för ASM		
Konsekvensbedömning av alla förslag till bestämmelser	Inte relevant för ASM		
Gränssnitt med andra regleringsformer	2	-1	-1
Överenskommelser mellan myndigheter för rationell resursanvändning	Inte relevant för ASM		
Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	Inte relevant för ASM		
TOTALT	10	-6	-8
POÄNGGENOMSNIITT (/4 kvantifierade parametrar)	2,5	-1,5	-2
VIKTAD SLUTSUMMA (poäng x 3 för säkerhet)	7,5	-4,5	-6

Tabell 38: Säkerhetseffekter för luftrumspanering

2.9.4 Ekonomiska effekter

Vid alternativ 3D skulle myndigheten ha ansvar för säkerheten på EU-nivå genom standardiseringsinspektioner, vilket inte leder till några ytterligare kostnader utöver dem som beräknats i punkt 2.6.4.1.

Det skulle inte heller innebära några förändringar för de nationella myndigheterna (civila och militära) i förhållande till nuvarande metoder, varför det inte förväntas uppstå några extra kostnader för dem heller. Detsamma gäller för de gemensamma civil-militära cellerna.

När det gäller alternativ 3E och 3F skulle det krävas en viss extra arbetsinsats för byrån för särskild regelutveckling motsvarande ungefär en heltidsekvivalent, dvs. 150 000 euro per år, på grund av luftrumspaneringens speciella egenskaper.

De nationella (civila) luftfartsmyndigheterna skulle behöva certifiera och övervaka luftrumspaneringsverksamhet (som skulle bli reglerade tjänster) på lokal nivå vid både alternativ 3E och 3F. Men eftersom dessa tjänster främst erbjuds hos enheterna för områdeskontroll beräknas den extra arbetsinsatsen bli ganska liten. Varje nationell tillsynsmyndighet antas därför behöva ungefär 0,25 heltidsekvivalenter för certifieringen och övervakningen. Detta skulle sammanlagt innebära 30 myndigheter x 0,25 heltidsekvivalenter = 7,5 heltidsekvivalenter, vilket vid en kostnad på 138 600 euro/heltidsekvivalent motsvarar en ytterligare kostnad på ca 1 040 000 euro/år.

Om certifieringen och övervakningen även ska gälla EU-nivån förväntas detta kräva ytterligare en heltidsekvivalent, dvs. 138 600 euro/år. Sammanlagt blir detta 1 040 000 + 138 600 = 1 178 600 euro/år.

De ytterligare arbetsinsatserna för de militära myndigheterna anses vara försumbara för både alternativ 3E och 3F.

Omvänt förutsätts det att det kommer att krävas en ytterligare arbetsinsats på motsvarande minst 0,25 heltidsekvivalenter från varje gemensam civil-militär cell för att uppfylla de nya kraven. För de 30 gemensamma civil-militära cellerna skulle detta sammanlagt motsvara $0,25 \times 30 = 7,5$ heltidsekvivalenter, dvs. en ytterligare kostnad på (multiplikerat med 138 600 euro) på 1 040 000 euro/år.

Beräkningarna ovan sammanfattas i tabell 39:

Beräknad kostnad för luftrumsplanering	Tusen euro/år		
	3D	3E	3F
	Reglerings- verksamhet	Operativ verksamhet	ASM är regleringsverksamhet på EU-nivå, operativ verksamhet på lokal nivå
EASA	0	150	150
Nationella (civila) myndigheter	0	1 178,6	1 040
Nationella (militära) myndigheter	0	0	0
JAMC	0	1 040	1 040
TOTALT	0	2 368,6	2 230

Tabell 39: Sammanfattning av de ekonomiska effekterna för luftrumsplanering

Uppskattningarna ovan kan överföras till de poäng som redovisas i tabell 40:

Specifika mål/resultatindikatorer	Alternativ		
	3D	3E	3F
Egenskaper hos och reglering av luftrumsplanering (ASM)	Reglerings- verksamhet	Ope- rativ verk- sam- het	ASM är reglerings- verksamhet på EU-nivå, operativ verksamhet på lokal nivå
Säkerhetsreglering tydligt åtskild från andra regleringsformer	Inte relevant för de ekonomiska effekterna för ASM		
EASA:s regelutvecklingsförfarande tillämpas (för ATM/ANS)	Inte relevant för de ekonomiska effekterna för ASM		
Standardiseringsinspektioner för ATM/ANS	Inte relevant för de ekonomiska effekterna för ASM		
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	0	-3	-2
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	Inte relevant för de ekonomiska effekterna för ASM		
Tydlig separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	2	2	-2
Grund för certifiering av leverantörer i minst fyra stater	2	-2	-2
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformationstjänster och ramptjänster	Inte relevant för de ekonomiska effekterna för ASM		
Konsekvensbedömning av alla förslag till	Inte relevant för de ekonomiska		

bestämmelser	effekterna för ASM		
Gränssnitt med andra regleringsformer	Inte relevant för de ekonomiska effekterna för ASM		
Överenskommelser mellan myndigheter för rationell resursanvändning	2	-3	-2
Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	Inte relevant för de ekonomiska effekterna för ASM		
TOTALT	6	-6	-8
POÄNGGENOMSNIITT (/4 kvantifierade parametrar)	1,5	-1,5	-2
VIKTAD SLUTSUMMA (poäng x 2 för ekonomi)	3	-3	-4

Tabell 40: Poängsättning för ekonomiska effekter på luftrumsplanering

2.9.5 Miljöeffekter

Samtliga alternativ som övervägs betraktas som neutrala när det gäller miljöeffekterna.

2.9.6 Sociala effekter

Det beräknade antalet heltidsekvivalenter i punkt 2.9.4 är mycket litet. Dessutom förväntas inga anställda tvingas byta anställning eller skaffa sig nya färdigheter. Därför är alla de tre alternativa lösningarna neutrala i fråga om sociala effekter.

2.9.7 Effekter på andra gemenskapskrav utanför EASA:s nuvarande behörighet

Alternativ 3D är helt och hållet förenligt med det gemensamma europeiska luftrumets förordning (EG) nr 551/2004 och dess genomförandebestämmelser (kommissionens förordning (EG) nr 2150/2005). Dessutom är detta alternativ också förenligt med principen om att luftrum omfattas av den nationella suveräniteten. Det bör alltså få högsta poäng (+3) i fråga om inverkan på andra rättsakter utanför EASA:s nuvarande mandat.

Alternativ 3F och 3E påverkar däremot både genomförandebestämmelserna och frågor av större betydelse och bör därför få lägsta möjliga poäng (-3).

2.9.8 Multikriterieanalys och rekommenderat alternativ

Enligt den metod som beskrivs i punkt 2.1.2 och de poäng som varje alternativ tilldelats i punkt 2.9.3–2.9.7 kan följande analys med flera kriterier ställas upp:

Viktade poäng för alternativen för luftrumsplanering		3D	3E	3F
Påverkad faktor	Viktning	Regleringsverksamhet	Operativ verksamhet	ASM är regleringsverksamhet på EU-nivå, operativ verksamhet på lokal nivå
Säkerhet	3	7,5	-4,5	-6
Ekonomi	2	3	-3	-4
Miljö	3	0	0	0
Socialt	2	0	0	0
Annan EU-lagstiftning	1	3	-3	-3
VIKTAD SLUTSUMMA		13,5	-10,5	-13

Tabell 41: Multikriterieanalys av luftrumsplanering

Av analysen framgår att det endast är alternativ 3D som verkar ha positiva effekter överlag.

Framför allt får alternativ 3D högre poäng än de båda andra när det gäller säkerhet och ekonomi (inga ytterligare kostnader) samtidigt som det också är förenligt med nuvarande lagstiftning utanför EASA:s behörighet.

Därför har byrån tagit med alternativ 3D (dvs. luftrumsplanering utgör regleringsverksamhet/myndighetsutövande på både EU-nivå och nationell nivå) i sitt yttrande. Staterna kan emellertid besluta att delegera den lokala luftrumsplaneringsfunktionen till en certifierad leverantör av flygtrafiktjänster, varvid den funktionen skulle omfattas av kravet på säkerhetsövervakning av den behöriga myndigheten.

2.10 Små och medelstora företag

2.10.1 Alternativa lösningar

Inom områden för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster finns det små och medelstora företag som t.ex. tillhandahåller radionavigeringssignaler från förhållandevis små och enkla sändare eller flygplatsoperatörer som själva tillhandahåller torntjänster på en enda plats, eller flyginformationstjänster eller ramptjänster. Därför bad byrån intressenterna om deras åsikter om detta i fråga 6 i NPA 2007-16.

I denna konsekvensbedömning identifierades följande alternativa lösningar för små och medelstora företag i punkt 2.5.2:

- 6A): Tillåta nationella varianter/undantag för små och medelstora företag.
- 6B): Proportionerliga gemensamma regler för små och medelstora företag, inklusive egna förklaringar om överensstämmelse.
- 6C): Proportionerliga gemensamma regler för små och medelstora företag inklusive certifiering.

2.10.2 Målgrupp och antalet berörda organisationer

Enligt beräkningen i punkt 2.6.2.1 skulle 30 myndigheter påverkas av alla de tre alternativen. Byrån påverkas (för regelutveckling) endast vid alternativ 6B och 6C.

I punkt 2.6.2.3 görs dessutom uppskattningen att ungefär 150 flygplatsoperatörer (betraktas som små och medelstora företag inom områdena flygledningstjänster och flygtrafiktjänster) tillhandahåller flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. Om utvidgningen av grundförordningen skapar gynnsamma förutsättningar skulle detta antal kanske öka med 10 %. Därför beräknas att 150 små och medelstora företag berörs av alternativ 6A (dvs. nuläget), medan 165 (150 + 10 %) skulle kunna beröras av alternativ 6B och 6C.

På samma sätt finns det i dag enligt beräkningen i punkt 2.6.2.4 tre konstruktions- och/eller tillverkningsorganisationer som också tillhandahåller flygledningstjänster eller flygtrafiktjänster och som är små och medelstora företag inom detta område. Detta antal (tre) gäller också för alternativ 6A, medan det kanske kan växa till sex för alternativ 6B och 6C.

Antalet berörda enheter sammanfattas i tabell 42:

ALTERNATIV		Beräknat antal		
Id.	Beskrivning	Civila myndigheter	Små och medelstora företag	
			Flygplatsoperatörer	Tekniska organisationer
6A	Nationella varianter för små och medelstora företag	30	150	3
6B	Proportionerliga gemensamma regler och egna förklaringar om överensstämmelse för små och medelstora företag.	30 + byrå	165	6
6C	Proportionerliga gemensamma regler och certifiering för små och medelstora företag.		165	6

Tabell 42: Antal berörda enheter när det gäller små och medelstora företag

2.10.3 Säkerhetseffekter

Enligt artikel 4 i de gemensamma kraven (dvs. kommissionens förordning (EG) nr 2096/2005) kan små och medelstora företag som levererar flygledningstjänster eller flygtrafiktjänster begära undantag från dessa krav. Vissa leverantörer av flygtrafiktjänster kan välja att avstå från att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster och kan avstå från rätten till ömsesidigt erkännande, under förutsättning att vissa villkor uppfylls. De nationella tillsynsmyndigheterna beslutar om dessa undantag från fall till fall eftersom det saknas harmoniserade villkor, vilket kan leda till bristande enhetlighet. Dessutom kan de nationella tillsynsmyndigheterna bevilja särskilda undantag i fråga om kraven på organisationerna (t.ex. chefsperson, befattningshavare och rapporteringsvägar) när det gäller skadeståndsansvar och/eller försäkring samt i fråga om personalens utbildning och kvalifikationer för flyginformationstjänster.

Det måste påpekas att en förteckning över eventuella kommande säkerhetsutmaningar lades fram i punkt 2.3.4. Av dessa utmaningar kommer bland annat följande att gälla även små och medelstora företag som tillhandahåller flygledningstjänster och flygtrafiktjänster vid mindre flygplatser som är öppna för allmänheten:

- Vidareutveckling av regionala flygplatser till följd av överbelastning vid de stora flygplatserna och andra ekonomiska faktorer, vilket kommer att öka trafikens komplexitet på medelnivå/låg nivå.
- Ständig tillväxt i allmänflyget och särskilt i fråga om VLJ-flygplan som rent operativt och ekonomiskt kan tillhandahålla flygtaxitjänster till mindre flygplatser, vilket bidrar till ökad komplexitet och trafiktäthet på låg nivå.
- EGNOS-baserade förfaranden för instrumentflygningar kommer att tas i drift vilket också kommer att utöka möjligheterna att använda mindre flygplatser.
- Instrumentförfaranden för helikoptrar.
- Operativ användning av obemannade luftfartyg, vilket är en växande och eventuellt betydande kategori av kommande användare i icke-kontrollerat luftrum.

Alternativ 6A innebär i stort sett att artikel 4 i de gemensamma kraven bibehålls, vilket tillåter stora nationella variationer till priset av att man avstår ömsesidigt erkännande. Både alternativ 6B och 6C leder däremot till gemensamma bestämmelser. Den viktigaste metoden för att kontrollera att bestämmelserna tillämpas kommer för alternativ 6B vara den "egna förklaringen om överensstämmelse" och för alternativ 6C kommer det att vara den vanliga certifieringsprocessen för leverantörer av flygtrafiktjänster.

Med utgångspunkt i övervägandena ovan sammanfattas säkerhetseffekterna av de tre alternativen i tabell 43:

Specifika mål/resultatindikatorer	Alternativ		
	6A	6B	6C
Säkerhetsreglering av små och medelstora företag inom området för ATM/ANS	Nationella varianter	Proportionerliga gemensamma bestämmelser + egen förklaring	Proportionerliga gemensamma bestämmelser + certifiering
Säkerhetsreglering tydligt åtskild från andra regleringsformer	Inte relevant för små och medelstora företag		
EASA:s regelutvecklingsförfarande tillämpas	-3	3	3
Standardiseringsinspektioner för ATM/ANS	-1	1	1
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	-1	2	2
Horisontella bestämmelser för styrningssystem	Utanför denna punkts räckvidd		
Separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	Inte relevant för denna punkt		
Grund för certifiering av leverantörer i minst fyra stater	Inte relevant för små och medelstora företag		
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformationstjänster och ramtjänster	-3	3	1
Konsekvensbedömning av alla förslag till bestämmelser	-1	3	3
Gränssnitt med andra regleringsformer	Inte relevant för små och medelstora företag		
Överenskommelser mellan myndigheter för rationell resursanvändning	Inte relevant för små och medelstora företag		
Enhetlig process för övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	Inte relevant för denna punkt		
TOTALT	-9	12	10
POÄNGGENOMSNIITT (/5 kvantifierade parametrar)	-1,8	2,4	2
VIKTAD SLUTSUMMA (poäng x 3 för säkerhet)	-5,4	7,2	6

Tabell 43: Säkerhetseffekter av alternativen för små och medelstora företag

Av tabell 43 framgår att alternativ 6A inte är optimalt i fråga om säkerhet medan alternativ 6B och 6C båda uppfyller säkerhetsbehoven i jämförbar omfattning.

2.10.4 Ekonomiska effekter

Eftersom alternativ 6A motsvarar nuläget förutsätts det att detta alternativ varken innebär extra kostnader eller besparingar. Alternativ 6A kommer därför att användas som baslinje för beräkningen av de extra kostnaderna för alternativ 6B och 6C.

Varken alternativ 6B eller 6C kommer att leda till ytterligare kostnader för byrån, vare sig för certifiering (ingen roll i fråga om små och medelstora företag) eller standardisering (redan beräknade i punkt 2.6.4.1).

Båda alternativen förväntas dock kräva en ytterligare heltidsekvivalent för regelutveckling för små och medelstora företag, vilket innebär en kostnad på 150 000 euro/år.

I dag måste de nationella tillsynsmyndigheterna fatta enskilda beslut om undantag från fall till fall (dvs. alternativ 6A). För både alternativ 6B och 6C kommer det å andra sidan att finnas gemensamma bestämmelser, gemensamma godtagbara sätt att uppfylla kraven och gemensamma riktlinjer. Eftersom de små och medelstora företagen ändå kräver en liten arbetsinsats från de nationella tillsynsmyndigheterna förväntas både alternativ 6B och 6C innebära en liten fördel (endast 0,1 heltidsekvivalenter) i fråga om besparade arbetsinsatser.

Eftersom antalet berörda myndigheter uppskattas till 30 skulle alltså arbetsbesparingen totalt uppgå till $30 \times 0,1 = 3$ heltidsekvivalenter, vilket vid en kostnad på 138 600 euro innebär en besparing på $138\,600 \times 3 = 415\,800$ euro/år.

De 150 flygplatsoperatörerna omfattas redan av de bestämmelser som anges i alternativ 6A, så för dem skulle detta alternativ inte innebära några merkostnader eller besparingar.

När det gäller alternativ 6B (gemensamma regler plus egna förklaringar om överensstämmelse) uppskattas att var och en av de 165 (dvs. 150 plus 10 %) berörda flygplatserna skulle behöva ägna i genomsnitt 0,2 heltidsekvivalenter åt att sätta sig in i bestämmelserna. Men denna insats skulle uppvägas av att de inte längre behöver förhandla om undantag med myndigheten. De båda effekterna kan alltså anses uppväga varandra och eftersom den arbetsinsats som krävs för den egna förklaringen om överensstämmelse är försumbar kan alternativ 6B anses vara kostnadsneutralt för dem.

När det gäller alternativ 6C uppskattas däremot den extra arbetsinsatsen för små och medelstora företag uppgå till 0,1 heltidsekvivalenter per företag för certifieringsprocessen, dvs. $0,1 \times 165 = 16,5$ heltidsekvivalenter totalt $\times 138\,600$ euro = 2 286 900 euro/år.

På samma sätt skulle kostnaderna för de sex tekniska organisationer som kan komma att påverkas av alternativ 6C beräknas till 0,1 heltidsekvivalenter $\times 6$ enheter = 0,6 heltidsekvivalenter $\times 138\,600$ euro = 83 000 euro/år.

Beräknad kostnad för luftrumsplanering	Tusen euro/år		
	6A	6B	6C
	Nationella varianter	Proportionerliga gemensamma bestämmelser + egen förklaring	Proportionerliga gemensamma bestämmelser + certifiering
EASA	0	150	150
Nationella myndigheter	0	-415,8	-415,8
Flygplatsoperatörer	0	0	2 286,9
Tekniska organisationer	0	0	83
TOTALT	0	-265,8	2 104,1

Tabell 44: Ekonomiska effekter för små och medelstora företag

Det är lätt att konstatera att alternativ 6A är kostnadsneutralt, medan en förenkling av systemet genom alternativ 6B kommer att leda till marginella besparingar. Alternativ 6C skulle däremot kosta omkring två miljoner euro per år för de små och medelstora företagen.

Sammanfattningsvis kan sägas att alternativ 6A är neutralt (0 poäng) medan alternativ 6B är måttligt positivt (1 poäng) och alternativ 6C helt klart är negativt (-3 poäng). Dessa icke-dimensionella siffror ska multipliceras med viktningsfaktor 2 för ekonomiska effekter.

2.10.5 Miljöeffekter

Ur miljöhänseende betraktas alternativ 6A som neutralt eftersom det inte innebär någon förändring av nuläget. Både alternativ 6B och 6C skulle å andra sidan genom gemensamma bestämmelser och ömsesidigt erkännande kunna bidra till en ökad användning av mindre flygplatser och därmed minska buller och föroreningar i de mer

belastade områdena. För dem ska därför en något positiv inverkan på miljön (+1 poäng) multipliceras med viktningsfaktor 3.

2.10.6 Sociala effekter

Antalet berörda heltidsekvivalenter per enhet är enligt beräkningen i punkt 2.10.4 försumbart. Alla de tre alternativa lösningarna anses därför vara neutrala i socialt hänseende.

2.10.7 Effekter på andra gemenskapskrav utanför EASA:s nuvarande behörighet

Alternativ 6A är förenligt med de genomförandebestämmelser som antas genom kommittéförfarandet inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet. De andra två alternativen kommer så småningom kräva att artikel 4 i de gemensamma kraven upphävs.

Det bör påpekas att rådet sedan 1985 har infört den nya metoden ⁽⁶⁰⁾ för produktsäkerhet på den gemensamma marknaden. Den grundläggande principen för den nya metoden är dels att skydda medborgarna men också att

- garantera ömsesidigt erkännande,
- göra det lättare för små och medelstora företag att få marknadstillträde,
- förenkla kraven och samtidigt skapa enhetlighet,
- när så är möjligt tillåta den enhet som erbjuder produkten att göra egna förklaringar om överensstämmelse.

Med anledning av ovanstående verkar det uppenbart att

- alternativ 6A inte alls följer den nya metoden och därför bör få negativa poäng (dvs. -2),
- alternativ 6B å andra sidan tillämpar principen för den nya metoden fullt ut, inklusive möjligheten till egna förklaringar om överensstämmelse (+ 3 poäng),
- även alternativ 6C ligger närmare den nya metoden men kräver en certifieringsprocess (+1 poäng).

⁽⁶⁰⁾ Rådets resolution av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standarder (EGT C 136, 4.6.1985, s. 1).

2.10.8 Multikriterieanalys och rekommenderat alternativ

Enligt den metod som beskrivs i punkt 2.1.2 och de poäng som varje alternativ tilldelats i punkt 2.10.3–2.10.7 kan följande analys med flera kriterier ställas upp:

Viktade poäng för alternativen för små och medelstora företag		6A	6B	6C
Påverkad faktor	Viktning	Nationella varianter	Proportionerliga gemensamma bestämmelser + egen förklaring	Proportionerliga gemensamma bestämmelser + certifiering
Säkerhet	3	-5,4	7,2	6
Ekonomi	2	0	2	-6
Miljö	3	0	3	3
Socialt	2	0	0	0
För annan EU-lagstiftning	1	-2	3	1
VIKTAD SLUTSUMMA		-7,4	15,2	4

Tabell 45: Multikriterieanalys för små och medelstora företag

Av denna analys kan man dra slutsatsen att alternativ 6A får negativa effekter överlag. Av de återstående två alternativen får alternativ 6B nästan fyra gånger så höga poäng som alternativ 6C.

Alternativ 6B får framför allt högre poäng än 6C i fråga om ekonomi och förbindelser med annan EU-lagstiftning.

Därför tog byrån med alternativ 6B (dvs. gemensamma men proportionerliga bestämmelser och möjlighet till egen förklaring om överensstämmelse för små och medelstora företag) i sitt yttrande.

2.11 Certifiering av Europaomfattande leverantörer av flygtrafiktjänster

2.11.1 Alternativa lösningar

I punkt 2.5.2 identifieras följande alternativa lösningar för certifiering av Europaomfattande leverantörer av flygtrafiktjänster:

- 8A): "Göra ingenting", dvs. alla leverantörer av flygtrafiktjänster övervakas av en nationell tillsynsmyndighet.
- 8B): Leverantörer som erbjuder tjänster i mer än en stat (även begränsade gränsöverskridande tjänster) övervakas av byrån.
- 8C): Leverantörer som erbjuder tjänster i minst fyra stater övervakas av byrån.

Alternativ 8C

- utesluter begränsade gränsöverskridande tjänster som aldrig omfattar fyra stater,
- utesluter tillhandahållande av flygtrafikledningstjänster i ett funktionellt luftrumsblock om det organiseras genom samarbete mellan ett antal nationella leverantörer av flygtrafiktjänster som förblir oberoende enheter även om de har ett gemensamt projekt,
- **omfattar** enskilda leverantörer av flygtrafikledningstjänster i ett funktionellt luftrumsblock som täcker minst fyra stater – i detta fall skulle **Maastrichts** enhet för övre luftrumskontroll övervakas av byrån.

2.11.2 Målgrupp och antalet berörda organisationer

Tillverknings- och underhållsindustrin kommer i varje fall inte att påverkas av något av alternativen eftersom de inte tillhandahåller tjänster. Inte heller lufttrumsanvändarna påverkas eftersom de omfattas av andra certifieringssystem.

Vid alternativ 8A kommer samtliga 30 nationella tillsynsmyndigheter (men inte byrån) att påverkas. Leverantörer av flygtrafiktjänster påverkas inte eftersom de redan omfattas av certifiering.

Vid alternativ 8B och 8C påverkas samtliga 30 nationella tillsynsmyndigheter samt byrån. När det gäller nationella tjänsteleverantörer kan följande komma att påverkas:

- Leverantörer av satellitnavigeringssignaler som EGNOS eller Galileo.
- Leverantörer av fasta och/eller mobila kommunikationsnätverkstjänster.
- Leverantörer av övervakningsdata över minst två stater.
- Leverantörer av aeronautisk information (t.ex. grupp-EAD (*European aeronautical information services*) eller den eventuella kommande SWIM-leverantören) i minst två stater.
- Enskilda leverantörer av flygtrafikledningstjänster i minst två stater.

För alternativ 8C uppskattas antalet till ungefär 10.

Vid alternativ 8B påverkas alla nationella leverantörer av flygtrafikledningstjänster eftersom de tillhandahåller gränsöverskridande tjänster i begränsad omfattning. Därför beräknas antalet påverkade organisationer för detta alternativ till 30 + 10 = 40.

ALTERNATIV		Beräknat antal	
Id.	Beskrivning	Myndigheter	Lev. av flygtrafik-tjänster
8A	Alla leverantörer övervakas av nationella tillsynsmyndigheter	30	0
8B	Alla leverantörer som erbjuder tjänster i mer än en stat (även gränsöverskridande) övervakas av EASA	30 + Byrån	40
8C	Endast leverantörer av tjänster till 4 stater eller fler övervakas av EASA		10

Tabell 46: Berörda Europaomfattande leverantörer

2.11.3 Säkerhetseffekter

De flesta berörda leverantörer är komplexa organisationer som tillhandahåller sofistikerade tjänster med hjälp av stora tekniska system som är sammanlänkade med varandra. Resurserna för att övervaka dem är dock relativt begränsade. Erfarenheterna av pågående komplexa certifieringsprojekt (certifiering av Maastrichts enhet för områdeskontroll eller EGNOS) visar att det krävs samarbete mellan de behöriga myndigheterna oavsett vilken av dem som i slutänden utfärdar certifikatet. Detta gäller även om lagstiftaren beslutar att ge byrån det rättsliga ansvaret för certifieringen. Byrån skulle behöva utnyttja de resurser som för närvarande finns hos de nationella tillsynsmyndigheterna.

Därför förutsätts att certifiering och övervakning av dessa komplexa leverantörer kommer att vara en kollektiv insats, åtminstone under den tid regleringssamfundet behöver bygga upp regleringsprocesser på ett område som först nyligen blivit föremål för reglering. Därför måste samtliga tre alternativa lösningar betraktas som mycket positiva eftersom de kommer att genomföras genom en sammanslagning av de bästa resurser som finns att tillgå på EU-nivå, vilket i sin tur kommer att underlätta ömsesidigt erkännande och direkt utbyte av säkerhetsinformation vid behov. Alternativ 8B och 8C kan dock förväntas ge en

fördel eftersom byrån har stora erfarenheter av att hantera komplicerade certifieringsprojekt inom andra områden för luftfartssäkerheten, och dessa går att utnyttja för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. Det medges dock att byråns placering och multinationella personal kanske inte är helt och hållet anpassad till att övervaka organisationer som är utspridda över hela gemenskapens territorium, vilket sannolikt upphäver denna fördel vid alternativ 8B. Utvecklingen över en längre period skulle leda till att resurser gradvis överförs från de nationella tillsynsmyndigheterna till byrån vilket anses trygga ett stabilt resultat i fråga om alternativ 8C, medan den nackdel som nämns ovan i fråga om alternativ 8B skulle bli ännu större.

Sammanfattningsvis får alternativ 8A och 8B samma poäng i fråga om säkerhet, nämligen +2, medan alternativ 8C får ännu högre poäng: +3. Alla poäng ska multipliceras med viktningsfaktor 3.

2.11.4 Ekonomiska effekter

Eftersom leverantörer av flygtrafiktjänster redan certifieras på grundval av artikel 7 i förordning (EG) nr 550/2004 kommer det i denna konsekvensbedömning inte att göras någon bedömning av de olika alternativens effekter på certifieringskostnaderna i sig, utan den kommer att inriktas på förändringarna i dessa kostnader beroende på de olika alternativen.

Enligt artikel 2.3 i förordningen om det gemensamma luftrummet (EG) nr 550/2004 ska staterna i fråga om multinationella leverantörer ingå särskilda överenskommelser om gemensam tillsyn från fall till fall. Denna process med att ingå och förvalta multilaterala överenskommelser kan mycket väl kräva stora insatser. För alternativ 8A förutsätts att varje nationell tillsynsmyndighet i genomsnitt avsätter ungefär 0,5 heltidsekvivalenter för detta till en kostnad av 0,5 heltidsekvivalenter x 30 berörda nationella tillsynsmyndigheter = 15 heltidsekvivalenter x 138 600 euro = 2 079 000 euro/år.

Vid alternativ 8B och 8C kommer det på grundval av artikel 10 i grundförordningen inte längre att krävas några långdragna förhandlingar mellan de nationella tillsynsmyndigheterna eller några multilaterala överenskommelser. Kostnaden på ca 2 miljoner euro/år för de nationella tillsynsmyndigheterna skulle alltså försvinna. Inte heller dessa alternativ innebär några förändringar för leverantörerna av flygtrafiktjänster eftersom de ändå måste certifieras.

Byrån kommer däremot att behöva göra vissa insatser för dessa komplexa certifieringsprojekt även om den kan dra nytta av de resurser som finns hos de nationella tillsynsmyndigheterna. För varje Europaomfattande leverantör av flygtrafiktjänster förväntas byrån behöva ägna omkring 0,4 heltidsekvivalenter per år i genomsnitt för certifiering och övervakning.

För alternativ 8C beräknas kostnaden till 0,4 heltidsekvivalenter x 10 leverantörer av flygledningstjänster = 4 heltidsekvivalenter x 150 000 euro = 600 000 euro/år.

För alternativ 8B beräknas kostnaden till 0,4 heltidsekvivalenter x 40 leverantörer av flygledningstjänster = 16 heltidsekvivalenter x 150 000 euro = 2 400 000 euro/år.

Beräknad kostnad för luftrumspanering	Tusen euro/år		
	8A	8B	8C
	Alla leverantörer övervakas av nationella tillsynsmyndigheter	Alla gränsöverskridande leverantörer övervakas av EASA	Leverantörer för minst 4 stater övervakas av EASA
EASA	0	2 400	600
Nationella tillsynsmyndigheter	2 079	0	0
Lev. av flygtrafiktjänster	0	0	0
TOTALT	2 079	2 400	600

Tabell 47: Beräknade kostnader för övervakning av Europaomfattande leverantörer

Alternativ 8C skulle vara billigast och bör få högst poäng: $3 \times \text{viktningsfaktor } 2 = 6$.
Alternativ 8A och 8B är däremot något negativa (dvs. $-1 \text{ poäng} \times 2 = -2$).

2.11.5 Miljöeffekter

Alla alternativ som övervägs är neutrala ur miljöhänseende.

2.11.6 Sociala effekter

Med hänsyn till det begränsade antalet berörda anställda anses valet mellan de olika alternativen vara neutralt i socialt hänseende.

2.11.7 Effekter på andra gemenskapskrav utanför EASA:s nuvarande behörighet

Bestämmelserna för det gemensamma europeiska luftrummet syftar till att minska fragmenteringen för EU:s luftfartsområde. Samma mål betonades i högnivågruppens rapport. Dessutom har EG undertecknat ett avtal om samarbete med Europeiska rymdorganisationen (ESA) ⁽⁶¹⁾, som för närvarande inte har någon motpart på EU-nivå när det gäller säkerhetsregleringen av luftfartssystemet i sin helhet. Detsamma gäller för tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet (GSA) ⁽⁶²⁾. Det är inte uteslutet att det kan utvecklas fler Europaomfattande leverantörer av flygtrafiktjänster genom Sesarprogrammet.

⁽⁶¹⁾ Ramavtal mellan Europeiska gemenskapen och Europeiska rymdorganisationen (EUT L 261, 6.8.2004, s. 64).

⁽⁶²⁾ Inrättas genom rådets förordning (EG) nr 1321/2004 av den 12 juli 2004 om inrättandet av strukturer för förvaltningen av de europeiska programmen för satellitbaserad radionavigering (EUT L 246, 27.7.2004, s. 1).

Med hänsyn till dessa faktorer kan effekterna beräknas enligt tabell 48:

Specifika mål/resultatindikatorer	Alternativ		
	8A	8B	8C
Reglering av Europaomfattande ANSP	Alla leverantörer övervakas av nationella tillsynsmyndigheter	Alla gränsöverskridande av EASA	Verkligt Europaomfattande av EASA
Säkerhetsreglering tydligt åtskild från andra regleringsformer	-2	3	3
EASA:s regelutvecklingsförfarande	Inte relevant i denna punkt		
Standardiseringsinspektioner	Inte relevant i denna punkt		
ATM/ANS i EASA:s säkerhetsregelverk	-3	3	1
Bestämmelser för styrningssystem	Inte relevant i denna punkt		
Tydlig separation av rollerna för myndigheter och leverantörer	Inte relevant i denna punkt		
Certifiering av leverantörer i fyra stater	-3	3	3
Förenkling (men enhetliga regler) för flyginformationstjänster och ramptjänster	Inte relevant i denna punkt		
Konsekvensbedömning av alla bestämmelser	Inte relevant i denna punkt		
Gränssnitt med andra regleringsformer	-2	3	3
Rationell användning av resurser	-1	2	1
Övervakning av alla funktioner hos enheter för områdeskontroll	Inte relevant i denna punkt		
TOTALT	-11	14	11
POÄNGGENOMSNIITT (/5 kvantifierade parametrar)	-2,2	2,8	2,2
VIKTAD SLUTSUMMA (poäng x 1)	-2,2	2,8	2,2

Tabell 48: Effekter på annan lagstiftning för Europaomfattande leverantörer av flygtrafiktjänster

2.11.8 Multikriterieanalys och rekommenderat alternativ

Enligt den metod som beskrivs i punkt 2.1.2 och de poäng som varje alternativ tilldelats i punkterna ovan kan följande analys med flera kriterier ställas upp:

Viktade poäng för alternativen för Europaomfattande ANSP		8A	8B	8C
Påverkad faktor	Viktning	Alla leverantörer övervakas av nationella tillsynsmyndigheter	Alla gränsöverskridande leverantörer övervakas av EASA	Verkligt Europaomfattande leverantörer övervakas av EASA
Säkerhet	3	6	6	9
Ekonomi	2	-2	-2	6
Miljö	3	0	0	0
Socialt	2	0	0	0
Annan EU-lagstiftning	1	-2,2	2,8	2,2
VIKTAD SLUTSUMMA		1,8	6,8	17,2

Tabell 49: Multikriterieanalys för Europaomfattande leverantörer av flygtrafiktjänster

Multikriterieanalysen visar att inget av alternativen får negativa effekter sammantaget. Alternativ 8C får emellertid mycket högre poäng än både alternativ 8A och 8B.

Alternativ 8C får framför allt högre poäng än de andra vad gäller säkerhet och ekonomin.

Därför har byrån tagit med alternativ 8C (dvs. byrån certifierar och övervakar de enskilda organisationer som erbjuder flygtrafiktjänster i minst fyra stater) i sitt yttrande.

3. Slutsatser

Efter att ha bedömt effekterna av varje övervägt alternativ i förhållande till de specifika målen för den föreslagna policyn i fråga om säkerhet, ekonomi, miljö och sociala faktorer och även i förhållande till andra politikområden, anser byrån därför att en utvidgning av EASA:s behörighet till att även omfatta flygledningstjänster och flygtrafiktjänster är motiverad, särskild när det gäller säkerhet och ekonomiska fördelar.