



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 12. september 2023
(OR. en)

12906/23

AVIATION 155

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	12. september 2023
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2023) 524 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET om evaluering af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur og forordning (EU) 2018/1139 om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2023) 524 final.

Bilag: COM(2023) 524 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.9.2023
COM(2023) 524 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om evaluering af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur og forordning
(EU) 2018/1139 om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske
Unions Luftfartssikkerhedsagentur**

RESUMÉ

Europa-Kommissionen har gennemført en evaluering af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) og af forordning (EU) 2018/1139 om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur¹ ("forordningen"). I sin evaluering har Kommissionen vurderet forordningens virkningsfuldhed med hensyn til at nå dens mål samt dens effektivitet, dens relevans for at imødekomme behovene hos interessenter, dens sammenhæng med anden EU-lovgivning og andre EU-politiktiltag og dens samlede EU-merværdi. Evalueringen indeholder også en vurdering af EASA's resultater i relation til agenturets mål, mandat og opgaver. Denne rapport er fremsendt til Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 124 i forordning (EU) 2018/1139. Den indeholder resultaterne af denne evaluering og fremhæver både EASA's og forordningens resultater hen imod opnåelsen af det overordnede mål om at tilvejebringe og opretholde et højt og ensartet sikkerhedsniveau for den civile luftfart i Unionen. I rapporten udpeges også områder, hvor der er behov for forbedringer i fremtiden, f.eks. hvad angår passende finansiering af EASA's aktiviteter. De resultater, der fremlægges i denne rapport, er yderligere uddybet i et særligt arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene² og understøttes af data fra en undersøgelse, der blev bestilt af Kommissionen med henblik på at evaluere både EASA og forordningen³.

1. INDLEDNING

Forordning (EU) 2018/1139 om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur har fundet anvendelse siden den 1. september 2018. Eftersom sikkerhed er forudsætningen for en konkurrencedygtig luftfartssektor, **er hovedformålet med forordningen at tilvejebringe og opretholde et højt og ensartet sikkerhedsniveau for den civile luftfart i Unionen**. Desuden er hensigten med forordningen bl.a. at lette den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital på de områder, der er omfattet af forordningen, skabe lige vilkår for alle aktører på det indre luftfartsmarked, bidrage til et højt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau og udbrede Unionens opfattelse af standarder og regler for civil luftfart i hele verden ved at etablere et passende samarbejde med tredjelande og internationale organisationer.

(¹) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1139 af 4. juli 2018 om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2111/2005, (EF) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 og direktiv 2014/30/EU og 2014/53/EU og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 552/2004 og (EF) nr. 216/2008 og Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91, EUT L 212 af 22.8.2018, s. 1.

(²) SWD(2023) 298 final.

(³) Undersøgelse til støtte for evalueringen af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagenturs (EASA's) resultater i forhold til dets mål, mandat og opgaver som fastsat i forordning (EU) 2018/1139 — Endelig rapport, 2023.

Målene for forordningen opnås bl.a. ved at udarbejde, vedtage og på ensartet vis anvende krav, der dækker alle de vigtigste områder af civil luftfart, herunder luftdygtighed, flyveoperationer, flybesætning, flyvepladser og luftfartstjenester. Forordningen dækker også nye teknologier, navnlig droner (ubemandede luftfartøjssystemer).

Målene for forordningen opnås primært gennem arbejdet i Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur (EASA), som har en bred vifte af ansvarsområder.

Hvad angår det geografiske anvendelsesområde for forordningen, er den bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver af EU's medlemsstater. Den gælder også i Schweiz, Norge, Island og Liechtenstein, som er medlemmer af EASA i kraft af de aftaler, der er indgået mellem EU og disse lande⁴.

EASA blev oprindeligt oprettet i 2002 og indledte sin drift i 2003⁵. Siden da er Unionens kompetence og EASA's ansvarsområder på området blevet udvidet ved forordning (EF) nr. 216/2008 og forordning (EF) nr. 1108/2009⁶. EASA har hjemsted i Köln og kontorer i Bruxelles, Washington, Beijing, Singapore og Panama.

Forordningen erstatter forordning (EF) nr. 216/2008 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur⁷. I Kommissionens konsekvensanalyse⁸ fra 2015 til støtte for revisionen af forordning (EF) nr. 216/2008 udpegede Kommissionen følgende **hovedproblemer i den daværende retlige ramme**:

- Den daværende lovramme var muligvis ikke i tilstrækkelig grad udformet til at udpege og minimere sikkerhedsrisici på mellemlangt til langt sigt.
- Lovrammen var ikke forholdsmæssigt afpasset, idet den skabte unødige byrder, især for mindre aktører.
- Lovrammen var ikke tilstrækkeligt fleksibel i forhold til markedsudviklingen, og
- der var forskelle på ressourcerne i medlemsstaterne, hvilket skabte potentielle sikkerhedsrisici og bidrog til mistillid medlemsstaterne imellem.

For at løse disse problemer blev der derfor i konsekvensanalysen fra 2015 udpeget følgende **specifikke mål for den reviderede forordning**:

⁽⁴⁾ Aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS-aftalen) samt den bilaterale aftale med Schweiz.

⁽⁵⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002 af 15. juli 2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=celex:32002R1592>.

⁽⁶⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1108/2009 af 21. oktober 2009 om ændring af forordning (EF) nr. 216/2008 for så vidt angår flyvepladser, lufttrafikstyring og luftfartstjenester, og om ophævelse af direktiv 2006/23/EF (EØS-relevant tekst), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1108>.

⁽⁷⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 af 20. februar 2008 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur, og om ophævelse af Rådets direktiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF, EUT L 79 af 19.3.2008, s. 1.

⁽⁸⁾ SWD(2015) 262 final af 7.12.2015.

- Fjerne unødige krav og sikre, at lovrammen står i rimeligt forhold til de risici, der er forbundet med forskellige typer luftfartsaktiviteter
- Sikre, at ny teknologisk udvikling og markedsudvikling integreres effektivt, og at der føres effektivt tilsyn med dem
- Indføre en samarbejdsbaseret sikkerhedsstyringsproces mellem Unionen og medlemsstaterne for sammen at udpege og minimere risici ved civil luftfart
- Lukke hullerne i lovrammen og sikre dens sammenhæng med eksempelvis miljøpolitikker og
- Skabe et effektivt system til pooling og deling af ressourcer mellem medlemsstaterne og agenturet.

I henhold til forordningen skal Kommissionen senest den 12. september 2023 foretage sin evaluering af forordningen og af EASA's resultater i relation til agenturets mål, mandat og opgaver. Kommissionen skal i henhold til forordningen også sende evalueringens resultater til Europa-Parlamentet og Rådet. Derfor redegøres der i denne rapport først for den metode, som Kommissionen har brugt til at gennemføre evalueringen, hvorefter de vigtigste resultater og konklusioner fra evalueringen fremlægges.

2. EVALUERINGSMETODE

Kommissionen gennemførte **evalueringen i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for bedre regulering**. I evalueringen vurderede Kommissionen forordningens **virkningsfuldhed** med hensyn til at nå dens mål samt dens **effektivitet**, dens **relevans** for at imødekomme interessenternes behov, dens **sammenhæng** med anden EU-lovgivning og andre EU-politiktiltag og dens samlede **EU-merværdi**. Evalueringen indeholder også en vurdering af **EASA's resultater i relation til agenturets mål, mandat og opgaver**. Evalueringen dækker perioden mellem august 2018 og december 2022. I mange tilfælde var der imidlertid kun adgang til fuldstændige data i perioden frem til udgangen af 2021. Evalueringen blev støttet af en ekstern støtteundersøgelse⁹.

Evalueringen er **baseret på kvalitativ og kvantitativ dokumentation**, som er indsamlet gennem en omfattende skrivebordsundersøgelse. Der blev indsamlet yderligere dokumentation via interviews samt spørgeskemaer, der blev udsendt til de forskellige relevante interessentgrupper (luftfartsselskaber, lufthavne, fabrikanten af luftfartsmateriel, nationale luftfartsmyndigheder samt institutioner og agenturer på EU-plan). Derudover blev der tilrettelagt to særlige workshoper i samarbejde med industrien og nationale luftfartsmyndigheder med henblik på at indsamle synspunkter fra interessenter.

På trods af alle bestræbelserne på at indsamle tilstrækkeligt med dokumentation, som var nødvendig for at evaluere forordningen, var det ikke alle aspekter, der kunne evalueres, fordi

⁽⁹⁾ Den eksterne støtteundersøgelse, som blev foretaget af Rambøll et al. i 2022-2023, vil blive offentliggjort sammen med denne evaluering.

der manglede tilstrækkelige data. Dette skyldes delvist, at Kommissionen i henhold til forordningen skal vedtage yderligere detaljerede regler på visse nye områder, der er omfattet af forordningen. Mens Kommissionen på nogle områder, herunder droner, er nået ganske langt med disse bestræbelser, er arbejdet kun lige begyndt på andre områder, herunder groundhandling og certificering af jordudstyr til lufttrafikstyring (ATM)/luftfartstjenester (ANS). Det har derfor ikke været muligt at evaluere, om forordningen nåede alle de erklærede mål.

Desuden var de ændringer, der blev indført med forordningen, ganske begrænsede sammenlignet med dens forgænger, og derfor havde interessenterne svært ved at adskille overholdelsesomkostningerne forbundet med forordningen fra de overholdelsesomkostninger, der knyttede sig til allerede eksisterende krav. Derfor anvendes der i effektivitetsanalysen ufuldstændige skøn over sådanne overholdelsesomkostninger.

Desuden var evalueringsperioden ganske atypisk på grund af covid-19-pandemiens konsekvenser for luftfarten, både i løbet af selve pandemien og i den efterfølgende genopretningsperiode, der stadig er i gang. Som følge af covid-19-pandemien faldt billetindtægterne betydeligt i 2020 og 2021. Lufthavne oplevede betydelige tab i 2020, og deres gæld steg. Samtidig med at lufttrafikken faldt, havde luftfartstjenesteudøverne begrænsede muligheder for at reducere deres udgiftsniveau. Luftfartstjenesteudøverne måtte lukke hullet i indtægterne ved enten at bruge af egne midler, optage lån eller få tilført egenkapital fra deres ejere (som i vid udstrækning er medlemsstaterne). Beskæftigelsesfrekvensen i luftfartsindustrien faldt også som følge af covid-19-pandemien.

Desuden påvirkede covid-19-pandemien direkte EASA's evne til at gennemføre forordningen, navnlig dens nye bestemmelser. Covid-19-pandemien skabte således betydelige udfordringer for denne evaluering, herunder, men ikke kun, hvad angår adgangen til data samt vanskeligheder med at fortolke dem.

For at sikre en bedre adgang til data med henblik på fremtidige evalueringer gennemgik Kommissionen det overvågnings- og evalueringssystem, der er omhandlet i konsekvensanalysen fra 2015, og kom med forslag til ændringer. Med det reviderede system tages der hensyn til nylige udviklingstendenser og yderligere datatyper, som er blevet tilgængelige, siden konsekvensanalysen blev offentliggjort i 2015. De respektive datapunkter vil blive indsamlet årligt af EASA og bør lette virkningsfuldheden og effektiviteten af den næste evaluering.

I betragtning af kompleksiteten i Unionens overordnede retlige ramme for luftfartssikkerhed (som primært er fastsat i de adskillige gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter, der er vedtaget i medfør af forordningen) har denne evaluering fokus på selve forordningens rolle og virkning. Evalueringen omfatter derfor ikke en detaljeret vurdering af reglerne på de forskellige tekniske områder, der er dækket af gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter.

3. RESULTATERNE AF EVALUERINGEN

Hvad angår EASA's lovgivningsaktiviteter, tilstræber agenturet at sikre en resultatbaseret tilgang, når det kommer med forslag til krav og procedurer. Lovgivningsprocessens "inklusive" karakter (dvs. at der tilstræbes en balance mellem behovene og de foretrukne fremgangsmåder i industrien på den ene side og blandt de nationale kompetente myndigheder på den anden side) fører imidlertid **i nogle tilfælde til udformningen af præskriptive regler**. Der bør gøres en yderligere indsats for at skabe en balance mellem retlige krav og ikkebindende og mere fleksible foranstaltninger såsom acceptable fremgangsmåder til at opfylde kravene samt vejledende materiale.

Visse opgaver for EASA vedrørende udpegning og minimering af risici for luftfarten er omhandlet i Kommissionens lovgivningsforslag Single European Sky 2+¹⁰ om det fælles europæiske luftrum. Disse vigtige sikkerhedsrelaterede forbedringer omfatter at forbedre resultatovervågningen gennem en stærkere gensidig tillid mellem resultatevalueringsorganet for det fælles europæiske luftrum og EASA, give en større rolle til netforvalteren (som skaber incitament til at reducere miljømæssige virkninger) og indføre nye regler om tilvejebringelse af en fælles informationstjeneste for ubemandede luftfartsoperationer. Lovgivningsprocessen for Single European Sky 2+ er desværre endnu ikke afsluttet.

Når det gælder EASA's sikkerhedsresultater, skyldes de positive resultater primært den langvarige virkningsfuldhed af EASA's lovgivnings-, certificerings- og standardiseringsaktiviteter og i mindre grad de specifikke virkninger af forordningen.

I løbet af rapporteringsperioden gennemgik luftfartssektoren tre store kriser (covid-19-pandemien, Det Forenede Kongeriges udtræden af EU og Ruslands angrebskrig mod Ukraine), som EASA formåede at reagere virkningsfuldt og effektivt på.

Samlet set er **resultaterne af EASA's lovgivnings-, certificerings- og standardiseringsaktiviteter i vid udstrækning positive**. EASA's aktiviteter blev imidlertid påvirket af covid-19-pandemien, som tvang agenturet til at rette fokus mod de nye udfordringer på bekostning af dets regelmæssige arbejde.

Det vurderes, at forordningen medførte øgede omkostninger for interessenterne (primært grundet nye krav samt gennemførelsesforordninger og delegerede forordninger). På trods af dette påpegede interessenterne fordele i form af en øget sikkerhed. Interessenterne havde forskellige holdninger til spørgsmålet om, hvorvidt omkostningerne og fordelene ved forordningen står i et rimeligt forhold til hinanden.

Høringerne i EASA's rådgivende organer blev mere effektive. **En mere samarbejdsbaseret tilgang førte til betydelige forbedringer af EASA's rådgivningsstrukturens funktion** såvel som forholdet mellem EASA og de nationale kompetente myndigheder.

(¹⁰) https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/single-european-sky/single-european-sky-ii_da.

Forordningen har **samlet set været virkningsfuld med hensyn til opnåelsen af dens mål**. På trods af begrænsningerne ved denne evalueringens resultater er der klare tegn på, at EASA og forordningen bidrog til den europæiske integration inden for lufttransport, hvilket gav betydelige sikkerhedsmæssige, effektivitetsmæssige og miljømæssige fordele samt mere lige vilkår for luftfartsindustrien.

Selv om der blev udpeget et forbedringspotentiale på visse områder (f.eks. et behov for en konsekvent harmonisering af reglerne på alle områder inden for luftfartssikkerhed), mener interessenterne i Unionens luftfartssektor, at den overordnede kvalitet af luftfartssikkerheden i EU er ganske høj. EASA har klaret sine kerneopgaver som fastsat i forordningen. Således opfattes agenturets certificerings-, lovgivnings- og standardiseringsaktiviteter samlet set som virkningsfulde, om end der tages visse mindre forbehold (f.eks. om for lange lovgivningsprocesser sammenlignet med den hastige teknologiske udvikling). På trods af vedvarende ressourcebegrænsninger, der havde gjort sig gældende siden 2018, formåede EASA desuden at bevare sin virkningsfuldhed, bl.a. fordi agenturet fra et tidligt tidspunkt kunne ansætte personer med en avanceret ekspertise af høj kvalitet, som tilførte viden og effektivitet.

EASA's virkningsfuldhed bevidnes også af den rolle, agenturet spillede i reaktionen på udefrakommende påvirkninger og politisk pres. Der blev således givet overvejende positiv feedback om EASA's rolle i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden fra Unionen, bestræbelserne på at garantere sikre flyveoperationer under og efter covid-19-pandemien samt agenturets reaktion på Ruslands angrebskrig mod Ukraine.

Selv om EASA i henhold til forordningen spiller en meget bred rolle for at understøtte dens gennemførelse, er agenturets evne til at varetage denne opgave til fulde begrænset af de nuværende ressourcemæssige begrænsninger. Derfor bør EASA's arbejdsbyrde i fremtiden vurderes nøje i lyset af agenturets begrænsede ressourcer. **Forordningen indeholder ikke en prioritering af de forskellige aktiviteter i EASA, og der er heller ikke nogen direkte sammenhæng med agenturets ressourcer**. F.eks. kræver agenturets opgaver inden for innovation og forskning en balance mellem varetagelsen af dets nuværende kerneopgaver og behovet for at arbejde med fremtidige områder.

EASA og forordningen har vist sig at give en harmoniseret lovramme, der bidrager til et højt sikkerhedsniveau og sikrer, at alle aktører skal efterleve de samme standarder. EASA har også bidraget til standardiseringen af forskrifter i Unionen, hvilket har ført til øget samarbejde og koordinering mellem de nationale kompetente myndigheder.

For at bevare EASA's kapacitet til at reagere effektivt på udefrakommende påvirkninger og fortsat være fuldt involveret i bredere politiske EU-mål (f.eks. miljømål) er det ikke desto mindre **afgørende, at agenturet råder over passende ressourcer, både menneskelige og økonomiske**, anvender sine begrænsede ressourcer fornuftigt og tilpasser sine opgaver efter bestemte prioriteter.

EASA's resultatbaserede tilgang er afgørende for at nå forordningens mål. Ikke desto mindre er behovet for en bedre balance mellem retssikkerhed og fleksible krav, som allerede

blev udpeget i konsekvensanalysen fra 2015 som et af problemerne ved den allerede eksisterende ramme, endnu ikke blevet imødekommet til fulde.

Selv om der blandt interessenterne (og inden for selve EASA) er bred enighed om behovet for at tilstræbe en resultatbaseret og mindre præskriptiv tilgang, hersker der fortsat en vis modstand over for denne tilgang. Mens interessenter fra luftfartsindustrien foretrækker resultatbaserede/ikkepræskriptive regler, ønsker myndighederne ofte mere præskriptive regler, fordi de giver en øget retssikkerhed.

En øget fleksibilitet i lovgivningsprocessen vil gøre EASA's lovgivningsaktiviteter mere virkningsfulde. I den forbindelse bør det bemærkes, at det vejledende materiale, der er udarbejdet af EASA, bidrager til at sikre en harmoniseret gennemførelse af forskrifter.

Virkningsfuldheden af høringer af interesserede parter i EASA's rådgivende organer er overvejende positiv, og EASA spiller en central rolle for overholdelsen af den korrekte procedure i forbindelse med høring af alle relevante interessenter uden ad hoc-ændringer i procedureerne.

Interessenterne fremhævede i deres feedback, at **forbindelserne inden for EASA's rådgivende organer er blevet styrket markant hen over årene**, idet der er skiftet fra en konkurrencebaseret til en samarbejdsbaseret tilgang. For at forbedre virkningsfuldheden af høringer af interessenter yderligere iværksatte EASA i 2022 en gennemgang af de rådgivende organers aktiviteter, som førte til, at der blev etableret yderligere grupper med specifikke fokusområder.

Værdien af at inddrage interessenter på et tidligt tidspunkt (dvs. gennem lovgivningsgrupper og andre emnespecifikke grupper) er generelt anerkendt af EASA, de nationale kompetente myndigheder og interessenterne fra luftfartsindustrien. Ikke desto mindre **kan mere målrettede høringer af interessenter uden for de rådgivende organer forbedre virkningsfuldheden af EASA's høringsmekanisme yderligere**.

Når det gælder **effektivitet**, formåede EASA samlet set at forvalte de finansielle ressourcer, agenturet havde til rådighed, på en vellykket måde. Omvendt er omfanget af EASA's opgaver blevet større (og bliver det stadig), mens ressourcerne ikke altid er øget tilsvarende. Dette har givet EASA udfordringer med at udføre sine opgaver på længere sigt.

EASA formåede at bevare en høj budgetgennemførelsesgrad og gøre brug af de årlige finansielle ressourcer, som agenturet havde til rådighed hen over årene. Covid-19-pandemien havde en væsentlig indvirkning på EASA's aktiviteter og indtægter fra afgifter og gebyrer. Ruslands angrebskrig mod Ukraine og Det Forenede Kongeriges udtræden af Union påvirkede også EASA's driftsressourcer og gjorde det nødvendigt for agenturet at omorganisere sig efter disse nye prioriteter og tilpasse/uddanne sine ansatte til at tage fat på nye udfordringer for luftfarten.

Uafhængigt af covid-19-pandemien **oplevede EASA en støt nedgang i agenturets menneskelige ressourcer** (årsværker), hvilket gjorde det vanskeligt for EASA at varetage sine opgaver. Selv om det i konsekvensanalysen fra 2015 blev anslået, at indførelsen af

forordningen ville kræve yderligere årsværker, **faldt det faktiske antal årsværker i EASA faktisk i løbet af evalueringsperioden.** Denne nedgang er især mærkbar i betragtning af udvidelsen af EASA's opgaver.

Unionens støtte til EASA afspejler ikke de uforudsete nye behov. **Der mangler fortsat en vurdering af, om Unionens bidrag stadig er tilstrækkelig til at finansiere EASA's opgaver.** Dette gør det nødvendigt, at EASA søger finansiering til disse aktiviteter andetsteds (f.eks. gennem andre EU-finansieringsprogrammer såsom Connecting Europe-faciliteten). De nye opgaver for EASA vil kræve en grundig analyse af agenturets kapacitet til at varetage dem på en effektiv måde. Det er også **nødvendigt, at EASA forbereder sig på uventede hændelser, der kan indvirke på agenturets drift og indtægtsstrømme.**

Selv om EASA viste sin evne til effektivt at bruge sit årlige budget og generere indtægter gennem sine aktiviteter, kræver det stigende antal opgaver for EASA en vurdering af, om de nødvendige ressourcer er tilgængelige. Dette rejser **spørgsmålet om, hvorvidt Unionen vil være bedre tjent med et agentur, der er fuldt ud finansieret gennem brugerbetaling.**

Drøftelsen om EASA's langsigtede finansielle behov er tæt forbundet med **den igangværende drøftelse om EASA's budget for årene 2025-2027**, hvor EASA må håndtere store udfordringer med at skabe balance i sit budget. Disse udfordringer knytter sig bl.a. til øgede omkostninger som følge af inflation samt behovet for at ajourføre EASA's IT-infrastruktur. I betragtning af disse kortsigtede budgetmæssige begrænsninger, der stammer fra begrænsningerne under den nuværende flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027, bliver EASA nødt til at overveje at omorganisere og omstrukturere sine nuværende arbejdsmetoder.

Ud over spørgsmålet om Unionens bidrag er et andet vigtigt element i denne sammenhæng **graden af fleksibilitet i EASA's stillingsfortegnelse** for stillinger, der finansieres gennem brugerafgifter og -gebyrer. I øjeblikket hindrer stillingsfortegnelsen, der fastsætter antallet af stillinger i EASA på tværs af organisationen uanset finansieringskilden, agenturet i at generere bæredygtige gebyrindtægter fra nye anvendelser, involvering i gebyrfinansierede EU-programmer eller andre tjenester (f.eks. vedrørende aktører i tredjelande eller organisering af begivenheder), eftersom EASA ikke har mulighed for at rekruttere yderligere ansatte til sådanne opgaver. En mere fleksibel stillingsfortegnelse vil også kunne lette rekrutteringen af specialister, der kræves til opgaver såsom projekter vedrørende certificering, forskning og innovation, eller specifikke opgaver, som EASA tildeles i henhold til den kommende forordning om ReFuelEU Aviation-initiativet (f.eks. med hensyn til brændstofstandarder, miljømærkning eller rapportering om bæredygtige brændstoffer).

EASA's stillingsfortegnelse bør derfor sikre den nødvendige finansielle fleksibilitet.

Det vurderes, at forordningen førte til øgede omkostninger for de fleste interessenter, som primært skyldes et øget antal nye krav samt gennemførelsesforordninger og delegerede forordninger. På den anden side **udpegede interessenterne også fordele i form af en øget sikkerhed.** Selv om EASA's kontrolomkostninger i vid udstrækning blev opfattet som berettigede, udtrykte interessenterne bekymring over vanskelighederne med at overholde

nogle af gennemførelseskravene, navnlig for mindre lande og aktører. Forenklingen og reduktionen af byrder, som er påtænkt i konsekvensanalysen fra 2015, har endnu ikke fundet sted, om end en bedre anvendelse af værktøjerne i forordningen bør reducere overholdelses- og driftsomkostningerne for interessenterne på mellemlangt til langt sigt.

For yderligere at øge effektiviteten af den eksisterende ramme **bør der gøres en yderligere indsats for at udarbejde en lovramme, som er mindre præskriptiv og mere resultatbaseret.** Desuden **bør der lægges mere vægt på at vurdere de omkostningsmæssige virkninger af nye krav,** der udarbejdes inden for rammen af forordningen, for interessenterne (med særligt fokus på små enheder).

Overordnet set er forordningen sammenhængende internt og eksternt. Kun på få specifikke områder er forordningen ikke fuldt ud sammenhængende med lovrammen for det fælles europæiske luftrum. Den er heller ikke fuldt ud sammenhængende med visse internationale standarder, navnlig standarderne og den anbefalede praksis fra Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO). Derfor er der behov for en vedvarende indsats for at sikre sammenhæng i Unionens luftfartslovgivning og en bedre tilpasning til standarder, der vedtages på internationalt plan.

Interessenternes feedback om den interne sammenhæng i forordningen var overordnet positiv. Nogle interessenter pegede imidlertid på nogle divergerende fortolkninger af gennemførelsesreglerne og en manglende sammenhæng mellem medlemsstaterne.

Hvad angår **EU-merværdi**, udfylder EASA sin rolle med hensyn til at sikre anvendelsen af fælles regler og standarder for luftfartssikkerhed og samarbejde om miljøbeskyttelse, forskning og innovation samt sin rolle i internationalt samarbejde.

Forordningen har givet fordele, der ikke kunne være opnået på nationalt plan eller gennem andre internationale organer. Forordningen er at foretrække frem for et mere fragmenteret system med forskellige regelsæt på forskellige niveauer. En vigtig fordel ved en EU-dækkende lovramme består i, at der sikres fælles krav på tværs af Unionen.

Forordningen giver også merværdi sammenlignet med den retlige ramme, der eksisterede i forvejen, primært på grund af sit udvidede anvendelsesområde, der dækker vigtige nye områder såsom ubemandede luftfartøjer, certificering af ATM-jordudstyr og miljøbeskyttelse.

Ikke desto mindre er **behovene og kravene i sektoren for civil luftfart i stadig udvikling, og EASA skal fortsat tilpasse sig** disse behov. Nogle af de nye krav i forordningen skal stadig gennemføres ved hjælp af yderligere gennemførelsesregler (f.eks. om groundhandling), mens andre nye områder vil skulle håndteres i den nærmeste fremtid (f.eks. Higher Airspace Operations¹¹ eller teknologisk udvikling inden for ATM).

(¹¹) Higher Airspace Operations er operationer, der gennemføres i det øvre luftrum, som typisk er over den højde, hvor størstedelen af trafikflyvningen finder sted i dag (typisk flyvehøjden FL550). <https://www.easa.europa.eu/da/newsroom-and-events/news/roadmap-higher-airspace-operations-hao-proposed-easa>.

EASA spiller fortsat en vigtig og fremtrædende rolle med hensyn til at harmonisere regler, sikre lige vilkår i hele Unionen og understøtte alle aktører inden for den europæiske luftfart og offentligheden som helhed.

EASA har også formået at etablere forbindelser med internationale partnere i luftfartssektoren, herunder i ICAO, hvilket har ført til gensidig anerkendelse af certificerings- og tilsynsaktiviteter mellem Unionen og tredjelande. Dette har fremmet international accept af Unionens luftfartsprodukter og -tjenesteydelser. EASA går forrest i udviklingen og indførelsen af innovative teknologier som f.eks. ubemandede luftfartøjssystemer og elektriske luftfartøjer. Agenturet viser også Unionens evne til at bevare sin internationale konkurrenceevne.

I bestræbelserne på at harmonisere regler og øge samarbejdet med internationale partnere i luftfartssektoren skal EASA hele tiden tilpasse sig et særdeles komplekst miljø, som er i hastig forandring.

Både forordningen og EASA opfattes som relevante for de nuværende og fremtidige behov i luftfartssektoren. Forordningen er relevant, når det gælder om at imødekomme centrale nye behov, der påvirker luftfartssikkerheden, såsom nye teknologier, digitalisering og kunstig intelligens.

Der hersker imidlertid **bekymring om EASA's kapacitet til at udføre disse nye opgaver, uden at det går ud over agenturets kerneopgaver vedrørende luftfartssikkerhed.** Det er vigtigt at vurdere, om EASA har tilstrækkelige ressourcer til at udføre sine stadig flere opgaver.

Innovation og teknologisk udvikling påvirker det i forvejen komplekse miljø, hvori EASA varetager sine opgaver. Brugen af maskinlæring og kunstig intelligens er central for mange nye værktøjer. Sådanne udviklingstendenser kan også have følger for luftfartssikkerheden og skal derfor tages omhyggeligt i betragtning af agenturet. **EASA bør have den nødvendige tekniske ekspertise, uddanne sine ansatte og fortsat være involveret i relevante forskningsprojekter og innovationsprogrammer.**

EASA bør fortsætte sine bestræbelser på at forberede sig på vigtige teknologiske ændringer inden for luftfart, f.eks. nye risici eller tendenser, nye forretningsmodeller eller disruptive teknologier, og sikre, at agenturets ansattes færdigheder og kompetencer samt dets systemer og processer svarer til disse nye teknologiske behov og innovationsbehov.

EASA bør fortsætte med at udforske nye måder, hvorpå agenturet kan holde sig ajourført med den seneste teknologiske innovation og vurdere dens indvirkning på luftfart korrekt. **Et løbende samarbejde med andre EU-agenturer og -organisationer, der beskæftiger sig med forsknings- og innovationsprogrammer, bør udnyttes yderligere,** så der kan opnås bedre viden og data om nye produkter, teknologier, nye typer af operationer og nye forretningsmodeller.

Forskningsprojekter vedrørende nye teknologier bør fremmes for at sikre, at færdighederne og kompetencerne i EASA og hos de nationale kompetente myndigheder er

ajourført, og at EASA kan bidrage til en sikker og hurtig markedsføring af sådanne nye teknologier. **Afprøvningen af innovative løsninger i et sikkert miljø (sandkasser) kan drage fordel af en yderligere lovgivningsmæssig fleksibilitet.**

4. KONKLUSIONER

Overordnet set var forordningen vellykket og bidrog til sikre og effektive lige vilkår for Unionens luftfartsindustri og til håndteringen af de miljømæssige aspekter af luftfart. Dette skyldes primært EASA's lovgivnings- og certificeringsaktiviteter såvel som en rettidig og virkningsfuld reaktion på udefrakommende påvirkninger. Virkningsfuldheden af høringer af interessenter mellem EASA, luftfartsindustrien og de nationale kompetente myndigheder er steget i løbet af årene. EASA var også overvejende effektivt med hensyn til at bruge det årlige budget, som agenturet havde til rådighed, på en passende måde.

Samlet set **har både EASA og forordningen bidraget til europæisk integration inden for lufttransporten**, hvilket har givet samlede fordele med hensyn til sikkerhed, miljøbeskyttelse, effektivitet og sikring af lige vilkår for luftfartsindustrien.