



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 12 september 2023
(OR. en)

12906/23

AVIATION 155

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	12 september 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 524 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de evaluatie van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart en Verordening (EU) 2018/1139 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 524 final.

Bijlage: COM(2023) 524 final



Brussel, 12.9.2023
COM(2023) 524 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de evaluatie van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de
luchtvaart en Verordening (EU) 2018/1139 inzake gemeenschappelijke regels op het
gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese
Unie voor de veiligheid van de luchtvaart**

SAMENVATTING

De Europese Commissie heeft een evaluatie uitgevoerd van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (“EASA”) en van Verordening (EU) 2018/1139 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart¹. Tijdens de evaluatie werden de doeltreffendheid van de verordening bij het bereiken van de doelstellingen, de doelmatigheid, de relevantie bij het beantwoorden aan de behoeften van de belanghebbenden, de samenhang met andere wetgeving en beleidsmaatregelen van de EU en de algemene toegevoegde waarde voor de EU ervan beoordeeld. In de evaluatie werden ook de prestaties van het EASA beoordeeld in relatie tot zijn doelstellingen, mandaat en taken. Dit verslag wordt bij het Parlement en de Raad ingediend overeenkomstig artikel 124 van Verordening (EU) 2018/1139. In het verslag worden de bevindingen van deze evaluatie gepresenteerd, waarbij de prestaties van zowel het EASA als de verordening worden belicht ten aanzien van de algemene doelstelling om een hoog, uniform veiligheidsniveau in de burgerluchtvaart in de Europese Unie tot stand te brengen en in stand te houden. In het verslag wordt ook aangegeven op welke gebieden toekomstige verbeteringen nodig zijn, zoals een passende financiering van de activiteiten van het EASA. De in dit verslag gepresenteerde bevindingen worden verder uitgewerkt in een speciaal werkdocument van de diensten van de Commissie² en worden ondersteund door de gegevens die zijn verzameld in een onderzoek in opdracht van de Commissie voor de evaluatie van zowel het EASA als de verordening³.

1. INLEIDING

Verordening (EU) 2018/1139 betreffende gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart is van toepassing met ingang van 1 september 2018. Aangezien veiligheid een eerste vereiste is voor een concurrerende luchtvaartsector, is de belangrijkste **doelstelling van deze verordening de totstandbrenging en instandhouding van een hoog, uniform veiligheidsniveau in de burgerluchtvaart in de Unie**. De verordening beoogt

¹ Verordening (EU) 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PB L 212 van 22.8.2018, blz. 1).

² SWD(2023) 298

³ Studie ter ondersteuning van de prestaties van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart met betrekking tot de doelstellingen, het mandaat en de taken die zijn uiteengezet in Verordening (EU) 2018/1139 - Eindverslag, 2023.

onder meer het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal op de onder deze verordening vallende gebieden te vergemakkelijken, gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen voor alle actoren op de interne luchtvaartmarkt, bij te dragen tot een hoog en uniform niveau van milieubescherming en wereldwijd de standpunten van de Europese Unie inzake normen en voorschriften op het gebied van de burgerluchtvaart te promoten door het tot stand brengen van passende samenwerking met derde landen en internationale organisaties.

De doelstellingen van de verordening worden onder meer bereikt door de voorbereiding, vaststelling en uniforme toepassing van eisen die betrekking hebben op alle belangrijke gebieden van de burgerluchtvaart, met inbegrip van luchtwaardigheid, vluchtuitvoeringen, vliegtuigbemanning, luchtvaarterreinen en luchtvaartnavigatiediensten. De verordening heeft ook betrekking op nieuwe technologieën, met name drones (onbemande luchtvaartuigsystemen).

De doelstellingen van de verordening worden voornamelijk bereikt met de hulp van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (“EASA”), dat belast is met een breed scala aan verantwoordelijkheden.

Geografisch gezien is de verordening verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke EU lidstaat. De verordening is ook van toepassing in Zwitserland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein, die lid zijn van het EASA op grond van de overeenkomsten van de Unie met deze landen⁴.

Het EASA werd in 2002 opgericht en in 2003 operationeel⁵. Sindsdien hebben Verordening (EG) nr. 216/2008 en Verordening (EG) nr. 1108/2009⁶ de reikwijdte van de bevoegdheid van de EU en de verantwoordelijkheden van het EASA uitgebreid. Het EASA is gevestigd in Keulen, met kantoren in Brussel, Washington, Peking, Singapore en Panama-Stad.

De verordening vervangt Verordening (EG) nr. 216/2008 betreffende gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart⁷. In haar effectbeoordeling van 2015⁸ ter ondersteuning van de

⁴ De Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) en de bilaterale overeenkomst met Zwitserland.

⁵ Verordening (EG) nr. 1592/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=celex:32002R1592>).

⁶ Verordening (EG) nr. 1108/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 216/2008 op het gebied van luchtvaarterreinen, luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten en tot intrekking van Richtlijn 2006/23/EG (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1108>).

⁷ Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees

herziening van Verordening (EG) nr. 216/2008 identificeerde de Commissie de volgende **belangrijkste problemen van het op dat moment bestaande rechtskader**:

- het bestaande regelgevingssysteem zou mogelijk onvoldoende in staat zijn om veiligheidsrisico's op middellange tot lange termijn te identificeren en te beperken;
- het bestaande regelgevingssysteem was niet evenredig omdat het buitensporige lasten met zich meebracht, vooral voor kleinere exploitanten;
- het bestaande regelgevingssysteem reageerde onvoldoende op de marktontwikkelingen; en
- er waren verschillen in de middelen tussen de lidstaten die potentiële veiligheidsrisico's met zich meebrachten en bijdroegen aan wantrouwen tussen de lidstaten.

Bijgevolg zijn in de effectbeoordeling van 2015 de volgende **specifieke doelstellingen van de herziene verordening** vastgesteld om deze problemen aan te pakken:

- onnodige eisen wegwerken en ervoor zorgen dat het regelgevingskader in verhouding staat tot de risico's die verbonden zijn aan de verschillende types luchtvaartactiviteiten;
- ervoor zorgen dat nieuwe technologieën en marktontwikkelingen efficiënt worden geïntegreerd en daadwerkelijk onder toezicht staan;
- een procedure voor samenwerking op het gebied van veiligheidsbeheer tussen de Europese Unie en de lidstaten opstellen, teneinde gezamenlijk risico's voor de burgerluchtvaart op te sporen en te beperken;
- de lacunes in de regelgeving dichten en de samenhang ervan met bijvoorbeeld het milieubeleid waarborgen; en
- een effectief werkend systeem opzetten voor het bijeenbrengen en uitwisselen van middelen tussen de lidstaten en het Agentschap.

Op grond van de verordening dient de Commissie uiterlijk op 12 september 2023 de verordening te evalueren, evenals de prestaties van het Agentschap met betrekking tot zijn doelstellingen, mandaten en taken. In de verordening wordt ook de eis gesteld dat de Commissie de bevindingen van die evaluatie toezendt aan het Europees Parlement en de Raad. Daarom worden in dit verslag eerst de door de Commissie gebruikte methode voor de evaluatie gepresenteerd en vervolgens de belangrijkste bevindingen en conclusies van de evaluatie.

2. EVALUATIEMETHODIEK

Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG (PB L 79 van 19.3.2008, blz. 1).

⁸ SWD(2015) 262 final van 7.12.2015.

De Commissie heeft de **evaluatie** uitgevoerd **in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie voor betere regelgeving**. Tijdens de evaluatie werden de **doeltreffendheid** van de verordening bij het bereiken van de doelstellingen, de **doelmatigheid**, de **relevantie** bij het beantwoorden aan de behoeften van de belanghebbenden, de **samenhang** met andere wetgeving en beleidsmaatregelen van de EU en de algemene **toegevoegde waarde voor de EU** ervan beoordeeld. In de evaluatie werden ook de **prestaties van het EASA** beoordeeld **in relatie tot zijn doelstellingen, mandaat en taken**. De evaluatie bestrijkt de periode tussen augustus 2018 en december 2022. Vaak waren echter alleen volledige gegevens beschikbaar voor de periode tot eind 2021. De evaluatie werd ondersteund door een ondersteunend extern onderzoek⁹.

De evaluatie is **gebaseerd op kwalitatief en kwantitatief bewijs** dat is verzameld via een uitvoerig deskresearch. Verder bewijs werd verzameld via interviews en vragenlijsten die werden verspreid onder de verschillende relevante groepen belanghebbenden (luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, fabrikanten van luchtvaartproducten, nationale luchtvaartautoriteiten, instellingen en agentschappen op EU-niveau). Bovendien werden er twee specifieke workshops georganiseerd met de bedrijfstak en nationale luchtvaartautoriteiten om de standpunten van belanghebbenden te verzamelen.

Ondanks alle inspanningen om voldoende bewijsmateriaal te verzamelen dat nodig is om de verordening te evalueren, konden niet alle aspecten worden geëvalueerd vanwege het ontbreken van voldoende gegevens. Dit was deels te wijten aan het feit dat de verordening de Commissie verplicht tot vaststelling van nadere gedetailleerde voorschriften op enkele nieuwe gebieden die onder de verordening vallen. Terwijl dergelijke werkzaamheden in sommige gevallen, bijvoorbeeld op het gebied van drones, redelijk ver gevorderd zijn, staat het werk op andere gebieden, bijvoorbeeld op het gebied van grondafhandeling of certificering van ATM/ANS-grondapparatuur, nog in de kinderschoenen. Het was derhalve onmogelijk om te beoordelen of de verordening al haar gestelde doelstellingen had verwezenlijkt.

Bovendien bracht de verordening in vergelijking met haar voorganger vrij beperkte wijzigingen aan en hadden belanghebbenden daarom moeilijkheden om de nalevingskosten die verband hielden met de verordening los te koppelen van de nalevingskosten die voortvloeiden uit de reeds bestaande vereisten. Bijgevolg is in de efficiëntieanalyse gebruikgemaakt van onvolledige schattingen van dergelijke nalevingskosten.

Daarnaast was de evaluatieperiode grotendeels atypisch vanwege de gevolgen van de COVID-19-pandemie op de luchtvaart, zowel tijdens de pandemie zelf als daarna tijdens de huidige herstelperiode. Als gevolg van de COVID-19-pandemie daalden de passagiersinkomsten in 2020 en 2021 aanzienlijk. Luchthavens rapporteerden aanzienlijke verliezen in 2020 en de schulden van luchthavens namen toe. De daling van het luchtverkeer ging gepaard met het beperkte vermogen van verleners van luchtvaartnavigatiediensten (Air Navigation Service Providers, ANSP's) om hun uitgavenniveau te verlagen. De ANSP's

⁹ Het door Ramboll et al. in 2022-2023 uitgevoerde ondersteunend extern onderzoek zal samen met deze evaluatie worden gepubliceerd.

moesten het tekort aan inkomsten opvangen met hun eigen middelen of met leningen of kapitaalinjecties van hun eigenaren (die grotendeels de lidstaten zijn). De werkgelegenheid in de luchtvaartsector is ook gedaald als gevolg van de COVID-19-pandemie.

Bovendien heeft de COVID-19-pandemie rechtstreekse gevolgen gehad voor het vermogen van het Agentschap om de verordening uit te voeren, met name de nieuwe bepalingen ervan. Zo heeft de COVID-19-pandemie aanzienlijke uitdagingen gecreëerd voor deze evaluatie, waaronder maar niet beperkt tot de beschikbaarheid van gegevens en moeilijkheden in verband met de interpretatie ervan.

Om een betere beschikbaarheid van gegevens voor toekomstige evaluaties te garanderen, heeft de Commissie herzieningen voorgesteld van het in de effectbeoordeling van 2015 opgenomen monitoring- en evaluatiesysteem. In het herziene systeem wordt rekening gehouden met recente ontwikkelingen en aanvullende soorten gegevens die beschikbaar zijn gekomen sinds de publicatie van de effectbeoordeling van 2015. De respectieve gegevenspunten zullen jaarlijks door het EASA worden verzameld om de doeltreffendheid en efficiëntie van de volgende evaluatie te vergemakkelijken.

Gezien de complexiteit van het algemene rechtskader van de EU op het gebied van de luchtvaartveiligheid (die vooral bestaat uit de talrijke uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen die op basis van de verordening zijn vastgesteld), concentreert deze evaluatie zich op de rol en het effect van de verordening zelf. Deze evaluatie omvat derhalve geen gedetailleerde beoordeling van de voorschriften op de verschillende technische gebieden die onder uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen vallen.

3. BEVINDINGEN VAN DE EVALUATIE

Met betrekking tot de regelgevingsactiviteiten streeft het EASA naar een op prestaties gebaseerde aanpak bij het voorstellen van vereisten en procedures. Het “inclusieve” karakter van het regelgevingsproces (d.w.z. het juiste midden zien te vinden tussen de behoeften en voorkeursbenaderingen van de bedrijfstak en die van de NMA's) leidt echter **in sommige gevallen tot de ontwikkeling van prescriptieve voorschriften**. Er moeten verdere inspanningen worden geleverd om een evenwicht te vinden tussen de wettelijke vereisten en niet-bindende en flexibelere maatregelen, zoals aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren.

Bepaalde taken van het EASA in verband met de identificatie en beperking van risico's voor de luchtvaart zijn opgenomen in het wetgevingsvoorstel van de Commissie inzake SES2¹⁰. Deze belangrijke verbeteringen in verband met de veiligheid omvatten de verbetering van de prestatiebewaking door een sterker onderling vertrouwen te creëren tussen het prestatiebeoordelingsorgaan van het SES en het EASA, de groeiende rol van de netwerkbeheerder (het creëren van prikkels om de milieu-impact te verminderen) en de

¹⁰ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/single-european-sky/single-european-sky-ii_en

nieuwe voorschriften voor het aanbieden van een gemeenschappelijke informatiedienst voor vluchten met onbemande luchtvaartuigen. Helaas is het wetgevingsproces over SES2+ nog aan de gang.

Wat de veiligheidsprestaties van het EASA betreft, zijn de positieve resultaten vooral te danken aan de aanhoudende doeltreffendheid van de activiteiten van het EASA op het gebied van regelgeving, certificering en standaardisering, en niet zozeer aan de specifieke impact van de verordening.

In de verslagperiode werd de luchtvaartsector geconfronteerd met drie grote crises (de COVID-19-pandemie, de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne) waarop het EASA doeltreffend en efficiënt heeft kunnen reageren.

Over het algemeen **zijn de prestaties van het EASA op het gebied van regelgeving, certificering en standaardisering zeer positief**. De COVID-19-pandemie had echter een impact op de activiteiten van het EASA, waardoor het Agentschap zich moest concentreren op die nieuwe uitdagingen en werd afgeleid van zijn gebruikelijke werkzaamheden.

Het lijkt erop dat de verordening de kosten voor belanghebbenden heeft verhoogd (voornamelijk als gevolg van nieuwe vereisten en uitvoerings- en gedelegeerde verordeningen). Desondanks hebben belanghebbenden voordelen geïdentificeerd in termen van een verhoogde veiligheid. De belanghebbenden verschilden van mening over de evenredigheid van de kosten en de voordelen van de verordening.

De raadplegingen van de adviesorganen van het EASA werden doeltreffender. **Een betere samenwerkingsbenadering heeft geleid tot aanzienlijke verbeteringen in de werking van de adviesstructuur van het EASA** en de relatie tussen het EASA en de nationale bevoegde autoriteiten.

De verordening is over het **algemeen doeltreffend geweest bij het bereiken van de doelstellingen ervan**. Ondanks de beperkingen van de bevindingen van deze evaluatie zijn er sterke aanwijzingen dat het EASA en de verordening hebben bijgedragen aan de Europese integratie op het gebied van luchtvervoer, wat heeft geleid tot aanzienlijke voordelen voor veiligheid, efficiëntie, milieu en een gelijk spelveld voor de luchtvaartsector.

Ondanks enkele geïdentificeerde voor verbetering vatbare gebieden (bv. de noodzaak van een consistente harmonisatie van de regels op alle gebieden van de luchtvaartveiligheid), vinden belanghebbenden in de luchtvaart van de EU de algehele kwaliteit van de luchtvaartveiligheid in de EU zeer hoog. Het EASA heeft zijn in de verordening gedefinieerde kerntaken uitgevoerd: d.w.z. de activiteiten op het gebied van productcertificering, regelgeving en standaardisering worden over het algemeen als doeltreffend beschouwd, met enkele kleine kanttekeningen (bv. een te lang regelgevingsproces in vergelijking met de snelle technologische ontwikkelingen). Bovendien is het EASA doeltreffend gebleven ondanks aanhoudende beperkte middelen sinds 2018, deels omdat het al vroeg personeel met

geavanceerde expertise in hoge rangen kon aannemen, wat kennis en efficiëntie met zich meebracht.

Bovendien blijkt de doeltreffendheid van het EASA uit de rol die het speelde in reactie op externe schokken en politieke druk: er werd zeer positief gereageerd op de rol van het EASA tijdens de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, bij het waarborgen van de veiligheid van vluchten tijdens de COVID-19-pandemie en in de periode na de pandemie, en op zijn reactie op de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne.

Hoewel de verordening het EASA een zeer brede rol toekent bij de ondersteuning van de uitvoering, belemmeren de bestaande beperkingen van de middelen de mogelijkheden van de EASA om deze taken volledig te vervullen. Daarom moet de toekomstige werklast van het EASA zorgvuldig worden beoordeeld in het licht van zijn beperkte middelen. **De verordening voorziet niet in een prioritering van de verschillende activiteiten van het EASA en legt geen direct verband met zijn middelen.** Zo vereisen de taken van het Agentschap op het gebied van innovatie en onderzoek een evenwicht tussen het beheer van de huidige kerntaken van het EASA en de noodzaak om aan toekomstige gebieden te werken.

Het EASA en de verordening hebben bewezen een geharmoniseerd regelgevingskader te bieden dat bijdraagt aan een hoog veiligheidsniveau en ervoor zorgt dat alle exploitanten zich aan dezelfde normen houden. Het EASA heeft ook bijgedragen aan de standaardisering van regelgeving in de Unie, wat heeft geleid tot meer samenwerking en coördinatie tussen de nationale bevoegde autoriteiten.

Om ervoor te zorgen dat het EASA doeltreffend kan reageren op externe schokken en volledig betrokken kan blijven bij bredere EU-beleidsdoelstellingen (bv. milieudoelstellingen), is het echter van essentieel belang dat het Agentschap over voldoende middelen beschikt, zowel qua personeel als financiën, zijn beperkte middelen verstandig inzet en zijn taken afstemt op de prioriteiten.

De op prestaties gebaseerde benadering die door het EASA wordt toegepast, is essentieel om de doelstellingen van de verordening te verwezenlijken. De noodzakelijke verbetering van het evenwicht tussen rechtszekerheid en flexibiliteit van vereisten, die reeds in de effectbeoordeling van 2015 als een van de problemen van het toen bestaande kader werd aangemerkt, is echter nog niet volledig verwezenlijkt.

Hoewel er onder de belanghebbenden (en binnen het EASA zelf) een brede consensus bestaat over de noodzaak om een op prestaties gebaseerde en minder prescriptieve benadering na te streven, bestaat er nog steeds enige weerstand tegen deze benadering. Terwijl belanghebbenden uit de luchtvaartsector de voorkeur geven aan op prestaties gebaseerde/niet-prescriptieve voorschriften, hechten de autoriteiten meer waarde aan prescriptieve voorschriften omdat deze meer rechtszekerheid bieden.

De invoering van meer flexibiliteit in het regelgevingsproces zou de doeltreffendheid van de regelgeving van het EASA vergroten. In dit verband moet worden opgemerkt dat de door het

EASA ontwikkelde richtsnoeren bijdragen tot een geharmoniseerde uitvoering van de regelgeving.

Met de raadplegingen van de belanghebbenden binnen de adviesorganen van het EASA worden overwegend positieve resultaten behaald en het EASA speelt een centrale rol bij het naleven van een behoorlijk proces bij het raadplegen van alle relevante belanghebbenden zonder ad-hocwijzigingen in de procedures.

Uit de feedback van belanghebbenden bleek dat **de relaties binnen de adviesorganen van het EASA in de loop der jaren aanzienlijk zijn verbeterd** en zijn verschoven van een concurrerende naar een coöperatieve benadering. Om de doeltreffendheid van de raadpleging van belanghebbenden verder te verbeteren, lanceerde het EASA in 2022 een evaluatie van de activiteiten van de adviesorganen, wat resulteerde in de oprichting van aanvullende groepen die zich op specifieke onderwerpen richtten.

De waarde van het betrekken van belanghebbenden in een vroeg stadium (d.w.z. via regelgevingsgroepen en andere themagroepen) wordt algemeen erkend door het EASA, de nationale bevoegde autoriteiten en de belanghebbenden in de luchtvaartsector. Desalniettemin **zou een doelgerichtere raadpleging van belanghebbenden buiten de adviesorganen de doeltreffendheid van het raadplegingsmechanisme van het EASA verder kunnen verbeteren.**

Wat de **efficiëntie** betreft, was het EASA over het algemeen succesvol bij het inzetten van de financiële middelen die het ter beschikking had gekregen. Aan de andere kant werd het toepassingsgebied van de taken van het EASA uitgebreid (en blijft het zich uitbreiden), terwijl de middelen niet altijd navenant zijn toegenomen. Dit resulteerde in een uitdaging voor het EASA om zijn missies op langere termijn te vervullen.

Het EASA was in staat hoge uitvoeringspercentages van de begroting te handhaven door gebruik te maken van de beschikbare jaarlijkse financiële middelen door de jaren heen. De COVID-19-pandemie had een aanzienlijke invloed op de activiteiten van het EASA en zijn inkomsten uit vergoedingen en heffingen. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie hadden ook gevolgen voor de operationele middelen van het EASA, waardoor het EASA zich moest reorganiseren volgens deze nieuwe prioriteiten en zijn personeel moest aanpassen aan/opleiden voor nieuwe uitdagingen in de luchtvaart.

Ongeacht de COVID-19-pandemie werd **het EASA geconfronteerd met een gestage achteruitgang van de personele middelen** (voltijdequivalenten — vte's), waardoor het voor het EASA een uitdaging werd om zijn taken te vervullen. Hoewel in de effectbeoordeling van 2015 werd geschat dat voor de invoering van de verordening extra vte's nodig zouden zijn, **nam het werkelijke aantal vte's binnen het EASA feitelijk af tijdens de evaluatieperiode.** Deze daling is vooral opmerkelijk gezien de uitbreiding van de taken van het EASA.

De subsidie van de EU aan het EASA is niet afgestemd op onvoorziene nieuwe behoeften. **Er moet nog worden beoordeeld of de bijdrage van de Europese Unie nog steeds voldoende**

is om de taken van het EASA te financieren. Dit vereist dat het EASA elders financiering zoekt voor die activiteiten (bv. via andere financieringsprogramma's van de EU, zoals de Connecting Europe Facility). De nieuwe taken van het EASA vereisen een grondige analyse van zijn capaciteit om deze op een efficiënte manier uit te voeren. **Het EASA moet zich ook voorbereiden op onverwachte gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op zijn activiteiten en inkomstenstromen.**

Hoewel het EASA heeft aangetoond in staat te zijn om zijn jaarlijkse begroting efficiënt te gebruiken en inkomsten te genereren door middel van zijn activiteiten, is in het kader van het toenemende aantal taken van het EASA een beoordeling van de beschikbaarheid van de nodige middelen nodig. Dit roept de **vraag op of de Unie niet beter gediend zou zijn met een Agentschap dat volledig wordt gefinancierd uit gebruikstarieven.**

De discussie over de financiële behoeften van het EASA op lange termijn hangt nauw samen met de **lopende discussie over de begroting van het EASA voor de jaren 2025-2027**, waarin het EASA wordt geconfronteerd met belangrijke uitdagingen om zijn begroting in evenwicht te brengen, onder meer als gevolg van door inflatie veroorzaakte kostenstijgingen en de noodzaak om de IT-infrastructuur van het EASA bij te werken. Gezien de budgettaire beperkingen op korte termijn die voortvloeien uit de beperkingen van het huidige meerjarig financieel kader (MFK) voor 2021-2027, zal het EASA moeten overwegen zijn huidige werkmethoden te reorganiseren en te herstructureren.

Naast de kwestie van de bijdrage van de Unie is een ander belangrijk element in dit verband de **mate van flexibiliteit in de personeelsformatie van het EASA** voor posten die worden gefinancierd uit gebruikstarieven en gebruikersheffingen. Momenteel belemmert het personeelsformatieplan, dat het aantal EASA-posten in de organisatie definieert, ongeacht de financieringsbron, het EASA om duurzame inkomsten uit vergoedingen te genereren uit nieuwe aanvragen, deelname aan uit vergoedingen gefinancierde EU-programma's of andere diensten (bv. exploitanten uit derde landen of de organisatie van evenementen), aangezien het EASA voor deze taken geen extra personeel mag aanwerven. Een flexibeler personeelsformatieplan zou ook de aanwerving kunnen vergemakkelijken van specialisten die nodig zijn voor taken zoals certificering, onderzoeks- en innovatieprojecten of specifieke taken die worden toegewezen aan het EASA in het kader van de komende verordening RefuelEU Luchtvaart (bv. met betrekking tot brandstofnormen, milieukeurmerken of rapportagetaken over duurzame brandstoffen).

Het personeelsformatieplan van het EASA moet derhalve voorzien in de nodige financiële flexibiliteit.

De verordening wordt geacht voor een meerderheid van de belanghebbenden te leiden tot **hogere kosten**, voornamelijk als gevolg van de toename van nieuwe vereisten en uitvoerings- en gedelegeerde verordeningen. Aan de andere kant **hebben belanghebbenden ook voordelen geïdentificeerd in termen van een verhoogde veiligheid**. Hoewel de kosten van het toezicht van het EASA grotendeels gerechtvaardigd werden geacht, maakten de belanghebbenden zich zorgen over de moeilijkheid om aan sommige van de uitvoeringsvereisten te voldoen, met name voor kleinere landen en exploitanten. De in de

effectbeoordeling van 2015 geplande vereenvoudiging en lastenverlichting is nog niet doorgevoerd, maar een beter gebruik van de instrumenten die de verordening biedt, zou de nalevings- en operationele kosten voor belanghebbenden op middellange tot lange termijn moeten verminderen.

Om de efficiëntie van het bestaande kader verder te vergroten, **moet meer worden gedaan aan de ontwikkeling van een minder prescriptief en meer op prestaties gebaseerd regelgevingskader**. Bovendien moet er meer **aandacht worden besteed aan de beoordeling van het kosteneffect van nieuwe vereisten** die binnen het kader van de verordening worden ontwikkeld ten opzichte van de belanghebbenden (met bijzondere aandacht voor kleine entiteiten).

De verordening is over het algemeen intern en extern coherent. Slechts op enkele specifieke gebieden is de verordening niet volledig in overeenstemming met het SES-regelgevingskader en met sommige internationale normen, met name de normen en aanbevolen praktijken die zijn ontwikkeld door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie. Daarom zijn voortdurende inspanningen nodig om de samenhang van de luchtvaartwetgeving van de Europese Unie en een betere afstemming op de op internationaal niveau vastgestelde normen te waarborgen.

De feedback van de belanghebbenden over de interne samenhang van de verordening was over het algemeen positief. Sommige belanghebbenden merkten echter enkele uiteenlopende interpretaties van de uitvoeringsregels en onsamenhangendheid tussen de lidstaten op.

Als het gaat om **de toegevoegde waarde voor de EU**, vervult het EASA zijn rol door te zorgen voor de toepassing van gemeenschappelijke regels en normen voor luchtvaartveiligheid en samenwerking op het gebied van milieubescherming, onderzoek en innovatie, evenals zijn rol in internationale samenwerking.

De verordening heeft voordelen opgeleverd die op nationaal niveau of via andere internationale organen niet hadden kunnen worden bereikt. De verordening verdient de voorkeur boven een meer gefragmenteerd systeem met verschillende regels op verschillende niveaus. Een belangrijk voordeel van een EU-breed regelgevingskader is dat het voorziet in gemeenschappelijke vereisten in de hele EU.

De verordening heeft ook een toegevoegde waarde ten opzichte van het reeds bestaande rechtskader, voornamelijk vanwege het uitgebreide toepassingsgebied dat belangrijke nieuwe gebieden omvat, zoals onbemande luchtvaartuigen, certificering van ATM-grondapparatuur en milieubescherming.

Desalniettemin **ontwikkelen de behoeften en eisen van de burgerluchtvaartsector zich voortdurend en het EASA moet zich blijven aanpassen aan die behoeften.** Sommige van de nieuwe vereisten van de verordening moeten nog worden nageleefd door middel van aanvullende uitvoeringsregels (bv. inzake grondaafhandeling), en aan enkele andere nieuwe gebieden zal in de nabije toekomst aandacht moeten worden besteed (bv. vluchten in het

hogere luchtruim (Higher Airspace Operations, HAO)¹¹ of technologische ontwikkelingen bij ATM).

Het EASA blijft een belangrijke en doorslaggevende rol spelen bij het harmoniseren van regels, het waarborgen van een gelijk speelveld in de hele Unie en het ondersteunen van alle actoren in de Europese luchtvaart en het grote publiek.

Het EASA is er ook in geslaagd relaties tot stand te brengen met internationale luchtvaartpartners, onder meer bij de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, wat heeft geleid tot wederzijdse erkenning van certificerings- en toezichtactiviteiten tussen de Unie en derde landen. Dit heeft de internationale acceptatie van luchtvaartproducten en -diensten van de EU vergemakkelijkt. Het EASA loopt voorop bij de ontwikkeling en implementatie van innovatieve technologieën, zoals onder andere onbemande luchtvaartuigsystemen en elektrische vliegtuigen. Het toont ook aan dat de EU in staat is haar internationale concurrentievermogen te handhaven.

In zijn streven om regels te harmoniseren en de samenwerking met internationale luchtvaartpartners te verbeteren, moet het EASA zich consequent aanpassen aan een zeer complexe en snel veranderende omgeving.

De verordening en het EASA worden beide gezien als relevant voor de huidige en toekomstige behoeften van de luchtvaartsector. De verordening is relevant bij het aanpakken van belangrijke opkomende behoeften die van invloed zijn op de veiligheid van de luchtvaart, zoals nieuwe technologieën, digitalisering en artificiële intelligentie.

Er zijn echter **zorgen over het vermogen van het Agentschap om deze nieuwe taken uit te voeren zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor zijn kerntaken op het gebied van luchtvaartveiligheid**. Het is belangrijk om na te gaan of het EASA over voldoende middelen beschikt om zijn toenemende aantal taken uit te voeren.

Innovatie en technologische ontwikkelingen hebben invloed op de toch al complexe omgeving waarin het EASA zijn missies vervult. Het gebruik van machinaal leren en artificiële intelligentie vormen de kern van veel nieuwe instrumenten. Dergelijke ontwikkelingen hebben mogelijk ook gevolgen voor de veiligheid van de luchtvaart en moeten daarom zorgvuldig worden aangepakt door het EASA. **Het EASA moet over de nodige technische expertise beschikken, zijn personeel opleiden en betrokken blijven bij de relevante onderzoeksprojecten en innovatieprogramma's.**

Het EASA moet zich blijven inspannen om zich voor te bereiden op belangrijke technologische veranderingen in de luchtvaart, zoals opkomende risico's of trends, nieuwe bedrijfsmodellen of ontwrichtende technologieën, en ervoor zorgen dat de vaardigheden en

¹¹ HAO zijn vluchtuitvoeringen in hoger luchtruim waar het luchtruimvolume doorgaans boven de hoogte ligt waar de meeste luchtdiensten tegenwoordig worden verleend (meestal vliegniveau 550). <https://www.easa.europa.eu/en/newsroom-and-events/news/roadmap-higher-airspace-operations-hao-proposed-easa>.

competenties van zijn personeel, evenals zijn systemen en processen, beantwoorden aan die nieuwe technologische en innovatiebehoeften.

Het EASA moet doorgaan met het verkennen van nieuwe manieren om op de hoogte te blijven van recente technologische innovaties en om hun impact op de luchtvaart naar behoren te beoordelen. **Voortdurende samenwerking met andere agentschappen en organisaties van de Europese Unie die betrokken zijn bij onderzoeks- en innovatieprogramma's moet verder worden benut** om de kennis en gegevens over nieuwe producten, technologieën, nieuwe soorten operaties en nieuwe bedrijfsmodellen te verrijken.

Onderzoeksprojecten op het gebied van opkomende technologieën moeten worden gestimuleerd om ervoor te zorgen dat de vaardigheden en competenties bij het EASA en bij de nationale bevoegde autoriteiten worden bijgehouden en dat het EASA kan bijdragen aan een veilige en snelle invoering van die nieuwe technologieën op de markt. **Het testen van innovatieve oplossingen in een veilige omgeving (testomgevingen) zou baat kunnen hebben bij aanvullende regelgevende flexibiliteit.**

4. CONCLUSIES

De verordening was over het algemeen succesvol en droeg bij tot een veilig en efficiënt gelijk speelveld voor de luchtvaartsector in de Europese Unie en tot de aanpak van milieuaspecten van de luchtvaart. Dit is vooral te danken aan de regelgevings- en certificeringsactiviteiten van het EASA, maar ook aan een tijdige en doeltreffende reactie op externe schokken. De doeltreffendheid van de raadplegingen van belanghebbenden tussen het EASA, de luchtvaartsector en de nationale bevoegde autoriteiten is in de loop der jaren toegenomen. Het EASA was ook grotendeels efficiënt in het adequaat gebruiken van de beschikbare jaarlijkse begroting.

Over het geheel genomen **hebben zowel het EASA als de verordening bijgedragen aan de Europese integratie op het gebied van luchtvervoer**, met algemene voordelen op het gebied van veiligheid, milieubescherming, efficiëntie en het creëren van een gelijk speelveld voor de luchtvaartsector.