



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 12 september 2023
(OR. en)

12906/23

AVIATION 155

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	12 september 2023
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2023) 524 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET om utvärderingen av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet och förordning (EU) 2018/1139 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet

För delegationerna bifogas dokument – COM(2023) 524 final.

Bilaga: COM(2023) 524 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.9.2023
COM(2023) 524 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**om utvärderingen av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet och förordning
(EU) 2018/1139 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila
luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet**

SAMMANFATTNING

Europeiska kommissionen har genomfört en utvärdering av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (Easa) och av förordning (EU) 2018/1139 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet ⁽¹⁾. Vid utvärderingen bedömdes hur ändamålsenlig förordningen har varit för att uppnå målen med förordningen. Vidare bedömdes förordningens effektivitet, dess relevans för att bemöta berörda parter behov, samstämmigheten med annan EU-lagstiftning och EU-politik samt förordningens övergripande EU-mervärde. Utvärderingen omfattade även en bedömning av Easas prestationer i förhållande till dess mål, mandat och uppgifter. Denna rapport överlämnas till parlamentet och rådet på grundval av artikel 124 i förordning (EU) 2018/1139. Rapporten innehåller resultaten av utvärderingen och belyser i vilken grad både Easa och förordningen har bidragit till det övergripande målet att fastställa och upprätthålla en hög och enhetlig säkerhetsnivå inom den civila luftfarten i unionen. I rapporten kartläggs även områden som behöver förbättras i framtiden. Ett sådant är lämplig finansiering av Easas verksamhet. De resultat som presenteras i denna rapport diskuteras mer utförligt i ett särskilt arbetsdokument från kommissionens avdelningar ⁽²⁾. Resultaten stöds också av uppgifter som samlats in i en studie som kommissionen beställde för utvärdering av både Easa och förordningen ⁽³⁾.

1. INLEDNING

Förordning (EU) 2018/1139 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet är tillämplig sedan den 1 september 2018. Säkerhet är grundförutsättningen för en konkurrenskraftig flygsektor, och det huvudsakliga **målet med förordningen är att fastställa och upprätthålla en hög och enhetlig säkerhetsnivå inom den civila luftfarten i unionen**. Andra mål med förordningen är bland annat att underlätta, inom de områden som omfattas av förordningen, fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, för att skapa lika villkor för alla aktörer på den inre luftfartsmarknaden, att bidra till en hög och enhetlig miljöskyddsnivå och att främja unionens syn på normer och bestämmelser för den civila

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 av den 4 juli 2018 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 2111/2005, (EG) nr 1008/2008, (EU) nr 996/2010, (EU) nr 376/2014 och direktiv 2014/30/EU och 2014/53/EU, samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 552/2004 och (EG) nr 216/2008 och rådets förordning (EEG) nr 3922/91 (EUT L 212, 22.8.2018, s. 1).

⁽²⁾ SWD(2023) 298 final

⁽³⁾ Studie som stöder utvärderingen av Easas prestationer i förhållande till dess mål, mandat och uppgifter i enlighet med förordning (EU) 2018/1139 – Slutrapport 2023.

luftfarten i hela världen genom att upprätta lämpligt samarbete med tredjeländer och internationella organisationer.

Målen med förordningen uppnås bland annat genom utformning, antagande och enhetlig tillämpning av krav som omfattar alla centrala områden av civil luftfart, däribland luftvärdighet, flygdrift, flygande personal, flygplatser och flygtrafiktjänster. Förordningen omfattar också ny teknik, i synnerhet drönare (obemannade luftfartygssystem).

Målen med förordningen uppnås främst med hjälp av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (Easa) som har många olika ansvarsområden.

När det gäller geografiskt tillämpningsområde är förordningen till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla EU-medlemsstater. Den är också tillämplig i Schweiz, Norge, Island och Liechtenstein, som är medlemmar i Easa genom de avtal som EU undertecknat med dessa länder ⁽⁴⁾.

Easa inrättades ursprungligen 2002 och inledde sin verksamhet 2003 ⁽⁵⁾. Sedan dess har omfattningen av EU:s befogenheter och Easas ansvarsområden utvidgats genom förordningarna (EG) nr 216/2008 och (EG) nr 1108/2009 ⁽⁶⁾. Easa har sitt säte i Köln och kontor i Bryssel, Washington, Peking, Singapore och Panama City.

Förordningen ersatte förordning (EG) nr 216/2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet ⁽⁷⁾. I den konsekvensbedömning som kommissionen genomförde 2015 ⁽⁸⁾ i samband med översynen av förordning (EG) nr 216/2008 konstaterades följande **huvudsakliga problem med den rättsliga ram som fanns vid den tidpunkten**:

- Det befintliga regleringssystemet hade eventuellt inte räckt till för att upptäcka och begränsa säkerhetsriskerna på medellång till lång sikt.
- Det befintliga regleringssystemet var inte proportionerligt eftersom det skapade orimliga bördor, särskilt för mindre operatörer.
- Det befintliga regleringssystemet var inte tillräckligt mottagligt för marknadsutvecklingen.

⁽⁴⁾ Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och det bilaterala avtalet med Schweiz.

⁽⁵⁾ 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 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32002R1592>).

⁽⁶⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1108/2009 av den 21 oktober 2009 om ändring av förordning (EG) nr 216/2008 inom området flygplatser, flygledningstjänst och flygtrafiktjänster och om upphävande av direktiv 2006/23/EG (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1108>).

⁽⁷⁾ 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).

⁽⁸⁾ SWD(2015) 262 final, 7.12.2015.

- Det fanns resursskillnader mellan medlemsstaterna som skapade potentiella säkerhetsrisker och bidrog till misstro mellan medlemsstaterna.

För att åtgärda dessa problem fastställdes därför följande **specifika mål för den reviderade förordningen** i 2015 års konsekvensbedömning:

- Ta bort onödiga krav och se till att regelverk står i proportion till de risker som är förknippade med olika typer av luftfartsverksamhet.
- Se till att ny teknik och marknadsutveckling integreras effektivt och övervakas på ett ändamålsenligt sätt.
- Fastställa en gemensam process för säkerhetsledning mellan unionen och dess medlemsstater för att tillsammans kartlägga och minska riskerna för den civila luftfarten.
- Åtgärda brister i regleringssystemet och säkerställa konsekvens, t.ex. med miljöpolitiken.
- Skapa ett effektivt fungerande system för sammanslagning och gemensamt utnyttjande av resurser mellan medlemsstaterna och byrån.

Enligt förordningen ska kommissionen senast den 12 september 2023 utvärdera både förordningen och byråns prestationer i förhållande till dess mål, mandat och uppgifter. Enligt förordningen ska kommissionen även översända resultaten av utvärderingen till Europaparlamentet och rådet. Därför inleds den här rapporten med en redogörelse för den metod som kommissionen använde vid utvärderingen. Därefter följer de viktigaste resultaten och slutsatserna från utvärderingen.

2. UTVÄRDERINGSMETOD

Kommissionen genomförde **utvärderingen i enlighet med kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning**. Vid utvärderingen bedömdes hur **ändamålsenlig** förordningen varit för att uppnå målen med förordningen. Vidare bedömdes förordningens **effektivitet**, dess **relevans** för att bemöta berörda parter behov, **samstämmigheten** med annan EU-lagstiftning och EU-politik samt förordningens övergripande **EU-mervärde**. Utvärderingen omfattade även en bedömning av **Easas prestationer i förhållande till dess mål, mandat och uppgifter**. Utvärderingen täcker perioden augusti 2018–december 2022. Ofta fanns dock fullständiga uppgifter bara tillgängliga för perioden fram till slutet av 2021. Som stöd för utvärderingen genomfördes också en extern kompletterande studie ⁽⁹⁾.

Utvärderingen bygger på **kvalitativa och kvantitativa uppgifter** som samlats in via omfattande skrivbordsforskning. Ytterligare underlag samlades in genom intervjuer med och enkäter bland de olika grupperna av berörda parter (flygbolag, flygplatser, tillverkare av

⁽⁹⁾ Den externa kompletterande studien utfördes av Ramboll *et al.* 2022–2023 och kommer att offentliggöras tillsammans med denna utvärdering.

luftfartsprodukter, nationella luftfartsmyndigheter, institutioner och byråer på EU-nivå). Dessutom anordnades två särskilda workshoppar med näringslivet och nationella luftfartsmyndigheter, i syfte att samla in synpunkter från berörda parter.

Trots alla ansträngningar som gjordes för att samla in tillräckligt med underlag för utvärderingen av förordningen kunde inte alla aspekter utvärderas på grund av otillräckliga data. Detta berodde delvis på att kommissionen enligt förordningen är skyldig att anta ytterligare detaljerade bestämmelser på vissa nya områden som omfattas av förordningen. I vissa fall har man kommit tämligen långt med detta arbete, t.ex. när det gäller drönare. Inom andra områden, t.ex. marktjänster och certifiering av markutrustning för flygledningstjänster/flygtrafiktjänster, har arbetet däremot precis bara börjat. Det var därför omöjligt att utvärdera om förordningen har uppfyllt alla fastställda mål.

Dessutom införde förordningen ganska begränsade ändringar jämfört med sin föregångare. Berörda parter hade därför svårt att separera efterlevnadskostnader med anknytning till förordningen från de efterlevnadskostnader som härrörde från redan befintliga krav. Följaktligen användes ofullständiga uppskattningar av dessa efterlevnadskostnader i analysen av effektivitet.

Vidare var utvärderingsperioden i hög grad en atypisk sådan. Detta berodde på covid-19-pandemins påverkan på luftfarten, både under själva pandemin och under den efterföljande återhämningsperiod som allttjämt pågår. På grund av covid-19-pandemin minskade passagerarintäkterna avsevärt under 2020 och 2021. Flygplatserna rapporterade betydande förluster 2020 och deras skulder ökade. Samtidigt som flygtrafiken minskade hade leverantörerna av flygtrafiktjänster begränsad möjlighet att sänka sina utgiftsnivåer. De blev tvungna att hantera intäktsgapet antingen med hjälp av egna medel eller genom lån eller kapitaltillskott från ägarna (som ofta är medlemsstaterna). Sysselsättningsgraden inom luftfartsindustrin minskade också på grund av covid-19-pandemin.

Dessutom hade covid-19-pandemin direkt inverkan på byråns förmåga att genomföra förordningen, särskilt de nya bestämmelserna i denna. Covid-19-pandemin orsakade med andra ord stora utmaningar för denna utvärdering, bland annat när det gällde tillgången till uppgifter och svårigheter att tolka dessa.

För att säkerställa bättre tillgång till uppgifter vid framtida utvärderingar såg kommissionen över övervaknings- och utvärderingssystemet i konsekvensbedömningen från 2015 och föreslog ändringar av systemet. I det reviderade systemet tas hänsyn till den senaste utvecklingen och fler typer av data som har blivit tillgängliga sedan 2015 års konsekvensbedömning offentliggjordes. Easa kommer årligen att samla in respektive datapunkter, vilket bör göra nästa utvärdering mer ändamålsenlig och effektiv.

EU:s övergripande rättsliga ram på luftfartssäkerhetsområdet är komplex och återfinns främst i de många genomförandeakter och delegerade akter som antagits med utgångspunkt i förordningen. Därför inriktades föreliggande utvärdering på förordningens egen roll och påverkan. Av denna anledning innehåller utvärderingen inte någon detaljerad bedömning av

bestämmelserna på de olika tekniska områden som omfattas av genomförandeakter och delegerade akter.

3. UTVÄRDERINGSRESULTAT

När det gäller regleringsarbetet strävar Easa efter att använda ett resultatbaserat angreppssätt när man föreslår krav och förfaranden. Regleringsprocessens ”inkluderande” karaktär (dvs. att den gör en avvägning mellan industrins respektive de nationella behöriga myndigheternas behov och föredragna strategier) leder dock **i vissa fall till utformning av normativa regler**. Det bör göras ytterligare insatser för att uppnå en balans mellan de rättsliga kraven och icke-bindande och mer flexibla åtgärder, såsom godtagbara sätt att uppfylla kraven och vägledande material.

Vissa av Easas uppgifter som rör kartläggning och begränsning av risker för luftfarten finns med i kommissionens lagstiftningsförslag om SES2+ ⁽¹⁰⁾. Sådana viktiga säkerhetsrelaterade förbättringar inbegriper att förbättra prestandaövervakningen genom att skapa ett robustare ömsesidigt förtroende mellan organet för prestationsgranskning för det gemensamma europeiska luftrummet och Easa, nätverksförvaltarens allt större roll (som skapar incitament att minska miljöpåverkan) och de nya bestämmelserna om tillhandahållande av en gemensam informationstjänst för luftfartsverksamhet med obemannade luftfartyg. Tyvärr har lagstiftningsprocessen om SES2+ ännu inte avslutats.

När det gäller Easas säkerhetsprestanda beror de positiva resultaten inte så mycket på förordningens specifika påverkan, utan främst på att Easas verksamhet länge har varit effektiv när det gäller reglering, certifiering och standardisering.

När luftfartssektorn under rapporteringsperioden ställdes inför tre stora kriser (covid-19-pandemin, Förenade kungarikets utträde ur EU och Rysslands anfallskrig mot Ukraina) reagerade Easa ändamålsenligt och effektivt.

Totalt sett **är Easas resultat när det gäller reglering, certifiering och standardisering mycket positiva**. Covid-19-pandemin påverkade dock Easas verksamhet och tvingade byrån att koncentrera sig på dessa nya utmaningar, vilket tog bort fokus från det vanliga arbetet.

Förordningen uppfattas ha ökat kostnaderna för berörda parter (främst på grund av nya krav och genomförandeförordningar och delegerade förordningar). Trots detta angav de berörda parterna att den medfört fördelar i form av ökad säkerhet. När det gällde kostnaderna i förhållande till fördelarna med förordningen hade de olika uppfattning.

Easas samråd med de rådgivande organen har blivit mer ändamålsenliga. **En mer samarbetsinriktad strategi har betydligt förbättrat hur Easas rådgivande struktur fungerar** och även relationen mellan Easa och nationella behöriga myndigheter.

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

Förordningen har **på det hela taget varit ändamålsenlig för att uppnå målen med förordningen**. Även om utvärderingsresultaten har begränsningar finns det starka indikationer på att Easa och förordningen har bidragit till europeisk integration på lufttransportområdet, och att detta har medfört stora fördelar för luftfartsindustrin när det gäller säkerhet, effektivitet, miljö och mer lika villkor.

Visserligen identifierades vissa områden som kan förbättras (bland annat behövs det en konsekvent regelharmonisering inom alla flygsäkerhetsområden), men berörda parter inom luftfarten i EU anser ändå att flygsäkerheten i unionen totalt sett är mycket hög. Easa har utfört sina huvuduppgifter enligt förordningen – dvs. verksamheten relaterad till produktcertifiering, reglering och standardisering uppfattas överlag som effektiv, med vissa mindre förbehåll (t.ex. att regleringsprocessen är för lång i förhållande till den snabba tekniska utvecklingen). Vidare fungerade Easa fortsatt ändamålsenligt trots de resursbegränsningar som funnits sedan 2018. Detta beror delvis på att byrån i ett tidigt skede kunde anställa personal med avancerad expertis i höga tjänstegrader, som förde med sig kunskap och effektivitet.

Easas ändamålsenlighet framgår dessutom av den roll som byrån har haft i hanteringen av externa chocker och politiska påtryckningar. Det har lämnats mycket positiv återkoppling om Easas roll under Förenade kungarikets utträde ur EU, om Easas förmåga att sörja för säker flygverksamhet under och efter covid-19-pandemin och om Easas sätt att agera vid Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

Genom förordningen ges Easa en mycket bred roll när det gäller att stödja genomförandet, men de nuvarande resursbristerna begränsar byråns möjlighet att utföra dessa uppgifter till fullo. Easas framtida arbetsbörda bör därför noga bedömas mot bakgrund av byråns begränsade resurser. **Förordningen innehåller ingen prioritetsordning för Easas olika verksamhetsområden och det finns inte heller någon direkt koppling till byråns resurser**. När det t.ex. gäller Easas uppgifter inom innovation och forskning är det nödvändigt att hitta en balans mellan Easas hantering av sina nuvarande kärnuppgifter och behovet av att arbeta med framtida områden.

Easa och förordningen har visat sig skapa ett harmoniserat regelverk som bidrar till en hög säkerhetsnivå och ser till att alla operatörer följer samma standarder. Easa har också bidragit till standardiseringen av föreskrifter i EU. Detta har i sin tur förbättrat samarbetet och samordningen mellan nationella behöriga myndigheter.

För att Easa ska kunna behålla sin förmåga att reagera effektivt på externa chocker och fortsätta att delta fullt ut i EU:s bredare politiska mål (t.ex. miljömålen) är det dock **viktigt att byrån har tillräckliga resurser i fråga om både personal och finanser**, och att den använder sina begränsade resurser klokt och anpassar sina uppgifter enligt prioriteringar.

Easas resultatbaserade arbetssätt är en grundförutsättning för att målen med förordningen ska kunna uppnås. Redan i konsekvensbedömningen 2015 konstaterades dock att ett av problemen med den då befintliga ramen var att det behövdes en bättre balans mellan

rättssäkerhet och flexibilitet i fråga om kraven. En sådan har emellertid ännu inte uppnåtts helt.

Det finns en bred enighet bland berörda parter (och inom själva Easa) om att en resultatbaserad och mindre normativ strategi bör eftersträvas – ändå finns det fortfarande ett visst motstånd mot en sådan strategi. Aktörer från luftfartsindustrin föredrar resultatbaserade/icke-normativa regler medan myndigheter har en tendens att uppskatta mer normativa regler, eftersom sådana skapar större rättssäkerhet.

Om regleringsprocessen gjordes flexiblare skulle Easas regleringsverksamhet blir mer ändamålsenlig. I sammanhanget bör det noteras att det vägledande material som Easa tagit fram bidrar till att säkerställa ett harmoniserat genomförande av bestämmelserna.

Ändamålsenligheten i samråden med berörda parter inom Easas rådgivande organ har i hög grad bedömts positivt, och Easa spelar en central roll när det gäller att se till att samråden med alla berörda parter sker enligt det korrekta förfarandet, utan tillfälliga ändringar av rutinerna.

I synpunkterna från berörda parter framhölls att **förhållandena inom Easas rådgivande organ har förbättrats betydligt under åren**, och att arbetssättet har övergått från att vara konkurrensinriktat till att bli samarbetsinriktat. För att göra samråden med berörda parter ännu mer ändamålsenliga började Easa under 2022 att se över de rådgivande organens verksamhet. Detta resulterade i att ytterligare grupper inrättades, med fokus på specifika ämnen.

Easa, de nationella behöriga myndigheterna och berörda parter i luftfartsindustrin erkänner generellt värdet i att berörda parter involveras i ett tidigt skede (dvs. genom styrgrupper och andra ämnesspecifika grupper). Icke desto mindre **skulle mer riktade samråd med berörda parter utanför de rådgivande organen kunna göra Easas samrådsmekanism ännu ändamålsenligare**.

När det gäller **effektiviteten** har Easa på det hela taget framgångsrikt använt de finansiella medel som ställts till dess förfogande. Å andra sidan har omfattningen av Easas uppgifter utvidgats (och fortsätter att utvidgas), samtidigt som resurserna inte alltid har ökat i motsvarande grad. Detta har gjort det till en utmaning för Easa att fullgöra sina uppdrag på längre sikt.

Easa lyckades under åren upprätthålla en hög grad av budgetgenomförande, och utnyttjade de tillgängliga årliga finansiella medlen. Covid-19-pandemin påverkade på Easas verksamhet och avgiftsintäkter betydligt. Rysslands anfallskrig mot Ukraina och Förenade kungarikets utträde ur EU påverkade också Easas operativa resurser. Easa tvingades att omorganisera sig i enlighet med dessa nya prioriteringar och att anpassa/utbilda personalen för de nya utmaningarna på luftfartsområdet.

Easa upplevde en stadig minskning av personalresurser (heltidsekvivalenter) som inte var relaterad till covid-19-pandemin. Detta gjorde det till en utmaning för Easa att fullgöra sina uppgifter. I 2015 års konsekvensbedömning uppskattades att det skulle krävas fler heltidsekvivalenter i och med införandet av förordningen, men faktum är att **det faktiska**

antalet heltidsekvivalenter inom Easa i själva verket minskade under utvärderingsperioden. Minskningen är särskilt anmärkningsvärd med tanke på att Easa har fått fler arbetsuppgifter.

Unionens anslag till Easa avspeglar inte nya, oförutsedda behov. **Det återstår att bedöma om unionens bidrag fortfarande räcker för att finansiera Easas uppgifter.** Det krävs det att Easa söker finansiering för sådan ny verksamhet på annat håll (t.ex. genom andra EU-finansieringsprogram såsom Fonden för ett sammanlänkat Europa). Det kommer att krävas en djupgående analys av Easas förmåga att utföra sina nya, framväxande uppgifter på ett effektivt sätt. Dessutom **måste Easa förbereda sig för oväntade händelser som kan påverka dess verksamhet och intäktskällor.**

Även om Easa har visat förmåga att effektivt använda sin årliga budget och generera intäkter genom sin verksamhet, gör byråns växande antal uppgifter att det krävs en bedömning av tillgången till nödvändiga resurser. Detta väcker **frågan om unionen skulle vara bättre betjänt av en byrå som helt finansieras genom användaravgifter.**

Diskussionen om Easas långsiktiga finansiella behov är nära kopplad till **den pågående diskussionen om Easas budget för åren 2025–2027.** Easa står under denna period inför betydande utmaningar för att balansera sin budget, bland annat på grund av inflationsrelaterade kostnadsökningar och behovet av att uppdatera Easas it-infrastruktur. Dessa kortsiktiga budgetrestriktioner, som bottnar i begränsningar enligt den nuvarande fleråriga budgetramen för 2021–2027, gör att Easa måste överväga en omorganisering och omstrukturering av sitt nuvarande arbetssätt.

En annan viktig faktor i sammanhanget, utöver frågan om bidrag från unionen, är **graden av flexibilitet i Easas tjänsteförteckning** för tjänster som finansieras genom användaravgifter. Tjänsteförteckningen, som fastställer antalet Easa-tjänster i hela organisationen oberoende av finansieringskälla, hindrar för närvarande Easa från att generera hållbara avgiftsintäkter från nya ansökningar, deltagande i avgiftsfinansierade EU-program eller andra tjänster (t.ex. på områden som tredjelandsoperatörer eller anordnande av evenemang). Orsaken till det är att Easa inte får rekrytera mer personal för dessa uppgifter. En flexiblare tjänsteförteckning skulle också kunna göra det enklare att rekrytera specialister som behövs för uppgifter som certifiering, forsknings- och innovationsprojekt eller särskilda uppgifter som Easa tilldelas enligt den kommande Refuel Aviation-förordningen (t.ex. uppgifter som rör bränslestandarder, miljömärkning eller rapportering om hållbara bränslen).

Easas tjänsteförteckning bör därför medge nödvändig finansiell flexibilitet.

Förordningen anses leda till ökade kostnader för en majoritet av de berörda parterna. Detta beror främst på allt fler nya krav och genomförandeförordningar och delegerade förordningar. Å andra sidan **identifierade de berörda parterna även fördelar i form av ökad säkerhet.** Easas kostnader för tillsyn ansågs till stor del vara motiverade, men berörda parter uttryckte oro över svårigheten att uppfylla vissa av genomförandekraven, särskilt för mindre länder och operatörer. Den förenkling och bördeminskning som förutspåddes i 2015 års konsekvensbedömning har ännu inte blivit verklighet. Genom bättre användning av de

verktyg som förordningen erbjuder bör dock efterlevnadskostnader och operativa kostnader minska för berörda parter på medellång till lång sikt.

För att det befintliga regelverket ska bli ännu effektivare **bör det göras ytterligare insatser för att utarbeta en rättslig ram som är mindre normativ och mer resultatbaserad**. Vidare bör större **uppmärksamhet ägnas åt att bedöma de kostnadsmässiga konsekvenserna av nya krav** som tagits fram inom ramen för förordningen sett ur berörda parter perspektiv (med särskilt fokus på mindre aktörer).

Förordningen är på det hela taget samstämmig både internt och externt. Endast inom ett fåtal specifika områden är förordningen inte helt samstämmig med regelverket för det gemensamma europeiska luftrummet och med vissa internationella standarder, i synnerhet de standarder och rekommenderade metoder som utarbetats av Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao). Därför krävs fortsatta insatser för att säkerställa konsekvens i unionens luftfartslagstiftning och bättre anpassning till standarder som antagits internationellt.

De berörda parternas återkoppling om förordningens interna samstämmighet var generell positiv. Några berörda parter noterade dock vissa skiftande tolkningar av genomförandebestämmelserna och inkonsekvenser mellan medlemsstaterna.

Beträffande **EU-mervärdet** fullgör Easa sin roll med att säkerställa tillämpning av gemensamma bestämmelser och standarder för flygsäkerhet och samarbete om miljöskydd, forskning och innovation, liksom sin roll i det internationella samarbetet.

Genom förordningen har fördelar uppnåtts som inte hade kunnat uppnås på nationell nivå eller genom andra internationella organ. Förordningen är att föredra framför ett mer fragmenterat system med olika regeluppsättningar på olika nivåer. En viktig fördel med ett unionsomfattande regelverk är att man får gemensamma krav i hela EU.

Ett annat mervärde med förordningen jämfört med det regelverk som fanns dessförinnan är det utvidgade tillämpningsområdet, som omfattar nya viktiga områden såsom obemannade luftfartyg, certifiering av markutrustning för flygledningstjänster samt miljöskydd.

Dock **utvecklas den civila luftfartssektorns behov och krav hela tiden, och Easa måste fortsätta att anpassa sig** till dessa behov. Vissa av förordningens nya krav måste fortfarande uppfyllas genom ytterligare genomförandebestämmelser (t.ex. om marktjänster). Det finns också några andra nya områden måste hanteras inom en snar framtid (t.ex. trafik i det högre luftrummet ⁽¹⁾) och den tekniska utvecklingen inom flygledningstjänster).

Easa har fortsatt en viktig och inflytelserik roll när det gäller att harmonisera bestämmelserna, säkerställa lika villkor i hela unionen och stödja alla aktörer inom den europeiska luftfarten och allmänheten i stort.

⁽¹⁾ Med trafik i det högre luftrummet menas trafik på högre höjder där luftrumsvolymen vanligtvis ligger över de höjder där den mesta lufttrafik sker i dag (vanligtvis flygnivå 550).
<https://www.easa.europa.eu/en/newsroom-and-events/news/roadmap-higher-airspace-operations-hao-proposed-easa>.

Easa har även lyckats upprätta förbindelser med internationella samarbetspartner inom luftfartsområdet, t.ex. Icao. Detta har lett till ett ömsesidigt erkännande mellan unionen och tredjeländer av certifierings- och tillsynsverksamhet, vilket i sin tur har främjat acceptansen av unionens produkter och tjänster internationellt. Easa går i spetsen för utvecklingen och genomförandet av innovativ teknik, som exempelvis obemannade luftfartygssystem och eldrivna luftfartyg. Det visar också på EU:s förmåga att bibehålla sin internationella konkurrenskraft.

I sitt arbete med att harmonisera bestämmelserna och utveckla samarbetet med internationella partner inom luftfartsområdet måste Easa hela tiden anpassa sig till en mycket komplex och snabbt föränderlig miljö.

Både förordningen och Easa anses ha relevans för luftfartssektorns nuvarande och framtida behov. Förordningen är relevant när det gäller hantering av viktiga framväxande behov som påverkar flygsäkerheten, såsom ny teknik, digitalisering och artificiell intelligens.

Det finns dock **farhågor som gäller Easas förmåga att utföra de nya uppgifterna utan att det får negativa återverkningar på byråns kärnuppgifter inom flygsäkerhet**. Det är viktigt att bedöma om Easa har tillräckliga resurser för att utföra det ökande antalet uppgifter.

Den miljö där Easa fullgör sina uppdrag är redan komplex, och påverkas av innovation och teknisk utveckling. Kärnan i många nya verktyg är användningen av maskininlärning och artificiell intelligens. Denna utveckling kan potentiellt också inverka på flygsäkerheten och måste därför hanteras noggrant av Easa. **Easa bör ha nödvändig teknisk sakkunskap, utbilda sin personal och fortsätta att delta i relevanta forskningsprojekt och innovationsprogram.**

Easa bör sträva efter att förbereda sig för viktiga tekniska förändringar inom luftfarten, t.ex. framväxande risker eller tendenser, nya affärsmodeller eller disruptiv teknik. Easa bör vidare se till att såväl personalens färdigheter och kompetens som byråns system och rutiner svarar mot dessa nya teknik- och innovationsbehov.

Easa bör fortsätta att utforska nya sätt att hålla sig ajour med de senaste tekniska innovationerna och att korrekt bedöma deras inverkan på luftfarten. **Löpande samarbete med andra EU-byråer och EU-organisationer som deltar i forsknings- och innovationsprogram bör utnyttjas ännu mer** för att bygga på med kunskap och data om nya produkter, ny teknik, nya typer av verksamheter och nya affärsmodeller.

Forskningsprojekt om ny teknik bör främjas för att säkerställa att färdigheter och kompetens inom båda Easa och de nationella behöriga myndigheterna hålls aktuella, och att Easa kan bidra till att den nya tekniken kommer in på marknaden snabbt och säkert. **Testningen av innovativa lösningar i en säker miljö (sandlådor) skulle kunna gynnas av ett flexiblare regelverk.**

4. SLUTSATSER

Förordningen har totalt sett varit framgångsrik och bidragit till säkra och effektiva lika villkor för luftfartsindustrin i EU, och till att det har riktats fokus mot miljöaspekterna av luftfarten. Detta beror till största delen på Easas reglerings- och certifieringsverksamhet samt snabba och ändamålsenliga reaktioner på externa chocker. Samråden mellan Easa, luftfartsindustrin och nationella behöriga myndigheter har blivit mer ändamålsenliga med åren. Easa har också i stor utsträckning varit effektivt när det gäller att använda den tillgängliga årliga budgeten på ett lämpligt sätt.

Den samlade bilden är att **både Easa och förordningen har bidragit till europeisk integration på lufttransportområdet**, med övergripande fördelar för säkerhet, miljöskydd, effektivitet och skapande av lika villkor för luftfartsindustrin.