



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 5. november 2009 (09.11)
(OR. en)**

**15469/09
ADD 2**

**AVIATION 178
CODEC 1273**

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for
Europa-Kommissionen

modtaget den: 30. oktober 2009

til: Javier SOLANA, generalsekretær/højtstående repræsentant

Vedr.: Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene
Ledsagedokument til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets
forordning om undersøgelse og forebyggelse af flyvehavarier og
flyvehændelser inden for civil luftfart
– **Resumé af konsekvensanalysen**

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2009) 1478 endelig.

Bilag: SEK(2009) 1478 endelig



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.10.2009
SEK(2009) 1478 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EF) Nr. .../...

**om undersøgelse og forebyggelse af flyvehavarier og flyvehændelser inden for civil
luftfart**

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2009) 611 endelig}
{SEK(2009) 1477}

1. BAGGRUND

I denne konsekvensanalyse analyseres forskellige politiske valgmuligheder med henblik på at bistå Kommissionen med at revidere Rådets direktiv 94/56/EF af 21. november 1994¹ og direktiv 2003/42/EF².

Konsekvensanalysen er et resultat af henstillingerne fra "Ekspertgruppen med henblik på at rådgive Kommissionen om en strategi til behandling af ulykker i transportsektoren", (ekspertgruppen)³, undersøgelser og rapporter, høringer med deltagelse af medlemsstaterne og interessenter samt henstillinger vedrørende "handlingsprogrammet for reduktion af administrative byrder"⁴.

2. PROBLEMSTILLINGEN

2.1. Den nuværende lovramme

Der findes veletablerede traditioner for undersøgelse af flyvehavarier og indberetning af flyvehændelser inden for civil luftfart. Forpligtelsen til at undersøge havarier er foreskrevet i Chicago-konventionen af 1944.

I anerkendelse af betydningen af at undersøge havarier vedtog EU direktiv 94/56/EF, og direktiv 2003/42/EF om indberetning af hændelser blev vedtaget i 2003.

Disse retsakter har i betydelig grad bidraget til at harmonisere forebyggelsen af havarier.

2.2. Påkrævede ændringer

Det nugældende fællesskabssystem fungerer ikke optimalt. Direktiv 94/56/EF, der nu er 15 år gammelt, opfylder ikke længere EU's og medlemsstaternes krav:

- 1) Medlemsstaternes undersøgelseskapacitet er mere uensartet, end det var tilfældet i 1994, navnlig på grund af udvidelserne i 2004 og 2007.
- 2) Luftfartøjer bliver stadig mere komplekse, og undersøgelsen af flyvehavarier forudsætter større ekspertise og flere ressourcer.
- 3) EU's indre luftfartsmarked voksede såvel i omfang som kompleksitet i det seneste årti.
- 4) Det indre luftfartsmarkeds tiltagende kompleksitet gjorde det også nødvendigt for Fællesskabet at påtage sig et større ansvar for luftfartssikkerheden og oprette EASA.

¹ EFT L 319 af 12.12.1994, s. 14.

² EUT L 167 af 4.7.2003, s. 23.

³ Ekspertgruppens endelige rapport, der tilsigter at rådgive Kommissionen om en strategi for at håndtere havarier i transportsektoren, Bruxelles den 3.7.2006. Den blev udarbejdet på grundlag af Kommissionens afgørelse 2003/425/EF, EUT L 144 af 12.6.2003, s. 10.-11.

⁴ Dette program blev lanceret i januar 2007 som en del af Kommissionens strategi for bedre lovgivning.

- 5) EU og medlemsstaterne høstede betydelige praktiske erfaringer siden 1994, og dette bør udnyttes til at styrke det nuværende system.

2.3. Specifikke problemer

Manglende ensartethed mht. undersøgelseskapacitet

Selv om EU som helhed betragtet råder over en tilstrækkelig undersøgelseskapacitet, udnyttes de disponible ressourcer ikke effektivt. Mindre medlemsstater mangler passende ressourcer, og undersøgelsespersonalets og de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganers erfaring og kvalifikationer er heller ikke ensartet.

Forholdet mellem sikkerhedsundersøgelser og andre procedurer er anspændt

Selv om princippet om sikkerhedsundersøgelsers uafhængighed i princippet accepteres og anerkendes, er forholdet mellem sikkerhedsundersøgelsesorganerne og retsmyndighederne anspændt, og det kan ikke altid garanteres, at undersøgelsen foretages i uafhængighed, og at indsamlede følsomme oplysninger beskyttes.

Fællesskabets rolle i sikkerhedsundersøgelser er uklar

Et spørgsmål af grundlæggende betydning er Fællesskabets rolle i relation til undersøgelse af havarier. EASA, der på vegne af medlemsstaterne udfører konstruktions-, fabrikations- og registreringsstatens funktioner og opgaver, når de vedrører konstruktionsgodkendelse, blev oprettet i 2002. Dette øgede mærkbart Fællesskabets rolle og ansvarsområder inden for luftfartssikkerhed.

Disse ændringer påvirker ansvarsfordelingen mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, men konsekvenserne heraf er indtil videre ikke afspejlet i den måde, som undersøgelserne tilrettelægges på. Som det fremgik af Organisationen for International Civil Luftfarts nylige audit af EASA, skaber dette uacceptable sikkerhedsrisici, navnlig fordi agenturet har ansvaret for at certificere luftfartøjer.

Der er konstateret svagheder i gennemførelsen af sikkerhedsanbefalinger

Der findes stadig ingen sammenhængende fremgangsmåde i hele EU for behandling og gennemførelse af sikkerhedsanbefalinger, som følger af undersøgelser. Der findes ingen fælles krav om registrering af opfølgningen og overvågning af fremskridt med hensyn til de foranstaltninger, der træffes som opfølgning på en sikkerhedsanbefaling.

Bistand til ofrene for flyvehavarier og deres pårørende

Flyulykker er relativt sjældne i den kommercielle luftfart, men når de indtræffer, kan de kræve et stort antal ofre. Ofrene og deres pårørende bør tilbydes en passende bistand. Planlægning er derfor nødvendig for at sikre, at behovet for bistand ikke overbelaster de disponible ressourcer.

Dertil kommer, at hvis egnede procedurer ikke gennemføres og afprøves jævnligt, kan det være vanskeligt at sikre, at lister over "alle mand ombord" hurtigt står til rådighed, hvilket er afgørende for at lette eftersøgnings- og redningstjenester samt identifikation og underretning af de pårørende.

3. ANALYSE AF SUBSIDIARITETSPRINCIPPET

Fællesskabets kompetence med hensyn til at regulere undersøgelse af havarier og indberetning af hændelser blev fastsat ved direktiv 94/56/EF henholdsvis direktiv 2003/42/EF. En yderligere indgriben er alene berettiget, hvis den foreslåede foranstaltning ikke i tilstrækkelig grad kan gennemføres af medlemsstaterne.

Foranstaltninger på fællesskabsniveau er både nødvendige og berettigede for at:

- sikre den nødvendige ensartethed med hensyn til påkrævede foranstaltninger inden for luftfartssikkerhed
- gøre det muligt at tage højde for institutionelle mangler, dvs. at afklare EASA's og Kommissionens rolle i undersøgelsen af havarier.

3.1. Fællesskabsforanstaltningens merværdi

Fællesskabsforanstaltningen vil skabe yderligere fordele, idet:

- EU's undersøgelseskapacitet øges
- anspændtheden mellem de myndigheder, der er involveret i undersøgelsen, mindskes
- lovrammen for undersøgelsen ajourføres
- en ensartet gennemførelse af sikkerhedsanbefalinger styrkes
- beskyttelsen af rettighederne for ofre og deres pårørende styrkes.

3.2. Fællesskabsforanstaltningens proportionalitet

Enhver fællesskabsindsats bør stå i et rimeligt forhold til resultatet og kun tage fat på de problemer, der ikke i tilstrækkelig grad kan løses af medlemsstaterne.

På baggrund af de nationale sikkerhedsundersøgelserorganers begrænsede undersøgelseskapacitet bør såvel Fællesskabets som de nationale ressourcer fokusere på at undersøge de begivenheder, som kan afføde de væsentligste sikkerhedsmæssige fordele.

4. INITIATIVETS MÅLSÆTNINGER

Målsætningen for de fremlagte politiske valgmuligheder går ud på at forbedre luftfartssikkerheden i tråd med de strategiske mål, som er fastsat i midtvejs-evalueringen af Europa-Kommissionens hvidbog fra 2001 om transportpolitikken.

Ligeledes er retssikkerhed en forudsætning for at undersøge flyvehavarier. Det er nødvendigt, at alle parter roller, rettigheder og forpligtelser er kendt på forhånd, når et havari indtræffer. Det bør således være en væsentlig målsætning for Fællesskabet at styrke den påkrævede retssikkerhed.

For at afdække alle omstændigheder ved et havari skal de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer være objektive, upartiske og i stand til at modstå politisk eller anden indblanding eller pres. Den eneste målsætning bør være at forbedre sikkerheden, og undersøgelsen bør foretages uafhængigt af enhver anden procedure, som kunne komme i konflikt med denne målsætning. Det er derfor vigtigt, at princippet om undersøgelses uafhængighed respekteres fuldt ud i alle de valgmuligheder, der analyseres i denne konsekvensanalyse.

5. POLITISKE VALGMULIGHEDER

I forbindelse med konsekvensanalysen blev følgende fire muligheder overvejet:

Valgmulighed 1 "Grundscenariet - Status quo"

Denne valgmulighed er et grundscenarie, hvori der ikke træffes nye foranstaltninger ud over de igangværende initiativer. Ud fra de disponible oplysninger ville et sådant scenario ikke åbne mulighed for at opfylde nogen af de politiske målsætninger, og det ville ikke være acceptabelt ud fra hensynet til den offentlige sikkerhed.

Valgmulighed 2 "Tilskyndelse til frivilligt samarbejde"

Fællesskabet tilskynder til frivilligt samarbejde mellem de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer. Dette indebærer ingen nye lovgivningstiltag.

Det bygger på medlemsstaternes eksisterende ressourcer og erfaringerne fra de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganers uformelle gruppering ("rådet for de europæiske luftfartssikkerhedsundersøgelsesorganer"). Kommissionen vil skulle indgå i en dialog med denne gruppering. Der kunne ydes særlig støtte fra Kommissionen via et årligt tilskud til forvaltningen af en række centrale funktioner, f.eks. en ordning for ressourcedeling eller koordinering af uddannelse.

Valgmulighed 3 "Et europæisk netværk af den civile luftfarts sikkerhedsundersøgelsesorganer"

Denne valgmulighed, der svarer til den foregående, ville bygge på tilskyndelse til frivilligt samarbejde og disponible ressourcer i medlemsstaterne. Men i dette tilfælde vil mandatet for grupperingen af de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer, som omdannes til et europæisk netværk af den civile luftfarts sikkerhedsundersøgelsesorganer (i det følgende benævnt "netværket"), blive omfattet af en retlig bindende ramme.

Netværket vil bidrage til større ensartethed og bedre gennemførelse af Fællesskabets lovgivning angående undersøgelse af havarier. Det vil bevare sin uafhængighed, og dets mandat, der er nøje beskrevet i forordningen, vil blive afgrænset til rådgivende og koordinerende opgaver.

Netværket vil udgøre et organ, der arbejder for virkeliggørelsen af et mål af generel europæisk interesse, og dermed får Fællesskabet mulighed for at støtte dets aktiviteter med et årligt tilskud, der tildeles med forbehold af et arbejdsprogram, som aftales med Kommissionen hvert år.

Med denne valgmulighed tages der højde for ulemperne ved en løsning, som udelukkende bygger på frivilligt samarbejde – især den manglende retssikkerhed. Dermed opnås en bedre beskyttelse af følsomme sikkerhedsoplysninger, de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganers og EASA's gensidige rettigheder og forpligtelser defineres, og der fastlægges ensartede krav til behandlingen af sikkerhedsanbefalinger.

Valgmulighed 4 "En europæisk civil luftfartssikkerhedskommission"

Den sidste valgmulighed, hvormed der kan tages højde for de problemområder, som er påpeget i ovenstående punkt 2, ville være at oprette en europæisk civil luftfartssikkerhedskommission (i det følgende benævnt "ESB").

ESB skulle oprettes som et fællesskabsagentur for undersøgelse af havarier i lighed med USA's National Transportation Safety Board. Det vil skulle udføre de praktiske undersøgelser i EU og deltage i undersøgelser i tredjelande.

I forbindelse med denne valgmulighed skulle de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer enten erstattes af ESB, eller også skulle de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer alene have ansvaret for at undersøge mindre havarier med private luftfartøjer og virke som ESB's nationale kontorer og derved skabe forbindelse med de lokale myndigheder.

6. KONSEKVENSANALYSE

Valgmulighed 2 "Tilskyndelse til frivilligt samarbejde"

Denne valgmulighed bygger på det eksisterende samarbejde mellem de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer. Der oprettes ingen nye fællesskabsstrukturer, og der bygges på de disponible ressourcer. Derved forventes risiciene ved gennemførelsen og den administrative byrde ved denne valgmulighed at være ubetydelig. Ordningen for ressourcedeling og koordinering af uddannelse inden for specifikke emner forventes at skabe besparelser og stordriftsfordele og mindske de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganers samlede omkostninger, uden at påføre erhvervssektoren yderligere omkostninger eller administrative byrder.

Valgmulighed 3 "Et europæisk netværk af den civile luftfarts sikkerhedsundersøgelsesorganer"

I lighed med den foregående valgmulighed vil oprettelsen af "netværket" – selv om det i dette tilfælde lovfæstes – ikke nødvendiggøre nye strukturer eller mærkbare administrative byrder for Fællesskabet, de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer eller erhvervssektoren. Det skulle bygge på medlemsstaternes eksisterende uformelle samarbejde og ressourcer. Den væsentligste omkostning for Fællesskabets budget ville bestå i det årlige tilskud til støtte for netværket.

Skønt visse yderligere omkostninger og administrative byrder må forventes sammenholdt med den foregående valgmulighed, forventes gennemførelsen af denne valgmulighed at føre til samlede nettobesparelser for medlemsstaterne takket være oprettelsen af en central ordning for ressourcedeling, koordinering af uddannelse samt tættere samarbejde og dataudveksling. Med denne valgmulighed tilvejebringes

også større retssikkerhed om spørgsmål såsom medlemsstaternes støtte i forbindelse med undersøgelse af havarier samt adgang til oplysninger og ansvarsområder for de parter, der deltager i undersøgelsen.

Sammenholdt med den foregående valgmulighed ville oprettelsen af netværket skabe yderligere fordele ved at lovfæste en række principper i en retlig bindende ramme og give netværket et klart mandat.

Valgmulighed 4 "En europæisk civil luftfartssikkerhedskommission"

Dette scenario udgør den mest mærkbare overhaling af det eksisterende system. Alle større havarier vil blive undersøgt af et fælles, uafhængigt og specialiseret organ. Men det er også kendetegnet ved de højeste risici i forbindelse med gennemførelsen og omkostningerne for Fællesskabets budget. Det vil nødvendiggøre en betydelig overhaling af lovrammen og oprettelse af et nyt fællesskabsagentur.

Den administrative byrde, der knytter sig til denne valgmulighed, ville også være betydeligt højere, end det er tilfældet for de foregående valgmuligheder (forpligtelse til at opfylde alle EU-lovgivningens krav vedrørende finansielle spørgsmål, personalepolitik, intern audit og indkøbspolitik osv.). Denne valgmulighed ville imidlertid skabe de største besparelser for medlemsstaterne.

Det er vanskeligt at vurdere, om gennemførelsen af denne valgmulighed vil blive hæmmet af det faktum, at ESB ville skulle operere i 27 forskellige retsområder – med tanke på den nære forbindelse mellem retsprocedurer og undersøgelser af havarier samt undersøgelsespersonalets behov for at arbejde nært sammen med de lokale retshåndhævende myndigheder.

Disse risici kunne afbødes ved at lade de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer bistå ESB og fungere som dennes regionale kontorer. Omkostningerne ved denne valgmulighed øges dog derved.

7. SAMMENLIGNING AF VALGMULIGHEDER

7.1. Oversigt

Valgmulighed 2 giver moderate sikkerhedsmæssige fordele til rimelige omkostninger for Fællesskabets budget, samtidig med at den indebærer besparelser for medlemsstaterne. Den administrative byrde ved gennemførelsen af denne valgmulighed er ubetydelig. Den pålægger heller ikke erhvervssektoren yderligere omkostninger.

Valgmulighed 3 rummer yderligere sikkerhedsmæssige fordele sammenholdt med tilskyndelse til frivilligt samarbejde. Men den kendetegnes også ved yderligere risici ved gennemførelsen. Omkostningerne for Fællesskabets budget ved gennemførelsen ligger på niveau med "tilskyndelse til frivilligt samarbejde". Den administrative byrde og omkostningerne for medlemsstaterne kan imidlertid blive højere, end det er tilfældet for det foregående scenario.

Den sidste valgmulighed giver de største sikkerhedsmæssige fordele sammenholdt med de to andre valgmuligheder. Men den er også kendetegnet ved risiciene og

omkostninger for Fællesskabets budget. Selv om den administrative byrde forventes at være den højeste ved denne valgmulighed, forventes det også, at den vil medføre de største besparelser for medlemsstaterne.

Kriterier	Vægtning	Kriterier	Vægtning
Konsekvenser for sikkerheden	√ = 4 point	Økonomiske, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige konsekvenser	√ = 1 point
Risici ved gennemførelsen	-√ = - 2 point	Indvirkning på de grundlæggende rettigheder	√ = 1 point

	"Frivilligt samarbejde"	"Netværket"	"ESB"
Sikkerhedsrelaterede fordele	√ (4)	√√ (8)	√√√ (12)
Risici ved gennemførelsen	0	- √√ (-4)	- √√√√ (-8)
Økonomiske, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige konsekvenser	√ (1)	√√ (2)	√√√ (3)
Indvirkning på de grundlæggende rettigheder	√ (1)	√√ (2)	√√√ (3)
Årlige omkostninger for Fællesskabet	600 000 EUR (lav)	600 000 EUR (lav)	ca. 40 mio. EUR (høj)
Årlige omkostninger for medlemsstaterne	Udgifter på op til 600 000 EUR for <u>alle</u> medlemsstaterne (samfinansiering af tilskuddet) √ (nettobesparelser)	Udgifter på op til 600 000 EUR for <u>alle</u> medlemsstaterne (samfinansiering af tilskuddet) √ (nettobesparelser)	√√ til √√√ (nettobesparelser)
Omkostninger for erhvervssektoren	0	0	0
Administrativ byrde	0 (ubetydelig)	√ (lav)	√√ (moderat)

7.2. Valgmuligheden med den største merværdi

Valgmulighed 3, "oprettelse af et europæisk netværk af den civile luftfarts sikkerhedsundersøgelserorganer", indebærer den største merværdi for Fællesskabet. Denne valgmulighed står i det mest rimelige forhold til resultatet, den respekterer fuldt ud princippet om sikkerhedsundersøgelsernes uafhængighed og åbner mulighed for at forbedre effektiviteten af undersøgelser af havarier i EU, uden at der oprettes nye fællesskabsstrukturer.

Med denne valgmulighed tages der højde for de påpegede problemområder uden at gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt. Den kan gennemføres med relativt lave omkostninger for Fællesskabet, og den forventes at mindske medlemsstaternes omkostninger, samtidig med at den kun medfører en begrænset, yderligere administrativ byrde.

Da der ydes støtte til det eksisterende frivillige samarbejde blandt de nationale sikkerhedsundersøgelserorganer, forventes det også, at interessenterne og medlemsstaterne vil bakke op om den. Denne valgmuligheds lovgivningsmæssige aspekt, der er lovfæstet i forordningen, vandt også tilslutning i forbindelse med de offentlige høringer og fra ”ekspertgruppen”.

Risiciene ved gennemførelsen er begrænsede, især sammenlignet med valgmulighed 4, og de forventes ikke at bringe de påtænkte politiske målsætninger i fare.

Denne valgmulighed, der bygger på fælles regulering og støtte til frivilligt samarbejde, ligger også i tråd med EU’s målsætninger om ”bedre lovgivning”.

8. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Der må fastsættes indikatorer og metoder, som gør det muligt at måle fremskridt i henseende til opfyldelsen af målsætningerne for den foretrukne valgmulighed, herunder indikatorer såsom det niveau af støtte, der tilvejebringes af den centrale ordning for ressourcodeling eller antallet af registrerede/afsluttede sikkerhedsanbefalinger i den centrale database.

Den administrative byrde ved disse indberetningsforpligtelser forventes ikke at være høj. Medlemsstaterne forelægger allerede Kommissionen hovedparten af oplysningerne, herunder undersøgelsespersonalets indberetning af hændelser og endelige rapporter.