

ADVIES nr. 3/2004**VAN HET EUROPEES AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE
LUCHTVAART**

tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1592/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, teneinde de werkingssfeer van de verordening uit te breiden naar de regulering van de verlening van vergunningen aan piloten, vliegbewegingen en luchtvaartuigen uit derde landen

I. Algemeen

1. Toen Verordening (EG) nr. 1592/2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart¹ (de “basisverordening”) werd aangenomen, heeft de communautaire wetgever de Commissie uitgenodigd gepaste voorstellen te doen om de werkingssfeer van de verordening uit te breiden naar vliegbewegingen en de verlening van vergunningen aan vluchtbemanningen. Hij adviseerde ook de gelegenheid te baat te nemen om het vraagstuk rond de regulering van luchtvaartuigen uit derde landen te heroverwegen.
2. Voor de voorbereiding van een dergelijke uitbreiding wordt volgens artikel 12 van de basisverordening ook de regulering inzake personen en organisaties die betrokken zijn bij de exploitatie van burgerluchtvaartuigen tot de taken van het Agentschap gerekend. Het is derhalve de taak van het Agentschap om adviezen uit te werken en aan te nemen waarop de Commissie vervolgens haar eigen wetgevingsvoorstellen zal baseren, overeenkomstig artikel 14 van de basisverordening.
3. Het Agentschap brengt bij dezen advies uit aan de Commissie, waarmee het beoogt zijn verplichtingen te vervullen die in de tweede clause van de considerans en artikel 7 en artikel 12, lid 2, onder b) van de basisverordening zijn vervat met betrekking tot vliegbewegingen, verlening van vergunningen aan vluchtbemanningen en luchtvaartuigen uit derde landen. Dit advies bestaat uit een memorandum, waarin de standpunten van het Agentschap worden toegelicht inzake het beleid dat ten grondslag ligt aan de regulering van deze onderwerpen op communautair niveau, en uit wijzigingen die dienen te worden aangebracht in de basisverordening teneinde dit beleid ten uitvoer te leggen. Het gaat hierbij om zowel nieuwe als gewijzigde artikelen, een herziening van bijlage II (luchtvaartuigen waarop de verordening niet van toepassing is) en de essentiële eisen voor de verlening van vergunningen aan piloten en vliegbewegingen.

¹ 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 (PB L 240 van 7.9.2002).

II. Raadpleging

4. Dit advies is volgens de procedure die is vastgelegd door de raad van beheer van het Agentschap tot stand gekomen². Op 27 april 2004 werd op de website van het Agentschap (www.easa.eu.int) een “Consultatiedocument over de toepasbaarheid, grondbeginselen en essentiële eisen inzake de bekwaamheid van piloten en luchtoperaties en voor de regulering van luchtvaartuigen uit derde landen welke worden geëxploiteerd door exploitanten uit derde landen (*Consultation Document on the applicability, basic principles and essential requirements for pilot proficiency and air operations and for the regulation of third country aircraft operated by third country operators*)” gepubliceerd (NPA nr. 2/2004). In dit document heeft het Agentschap het institutioneel kader uiteengezet waarbinnen de regulering van dergelijke activiteiten kan worden ondernomen, alsmede de redenen waarom de overeengekomen structuur voor de regulering van luchtwaardigheid en milieubescherming ook moet worden toegepast op de regulering van vliegbewegingen en de verlening van vergunningen aan vluchtbemanningen. In dit verband werd een ontwerp geschetst voor de essentiële eisen voor de bekwaamheid van piloten en voor vliegbewegingen, die konden worden gebruikt voor de vaststelling van de veiligheidsdoelstellingen die door de communautaire wetgever worden opgelegd. Bij de ontwikkeling van deze essentiële eisen heeft het Agentschap zich laten leiden door de vrijwillige bijdragen van zogenaamde “kerngroepen”. Dit zijn groepen deskundigen die, gebruikmakend van hun expertise en technische kennis, hebben geholpen bij de opstelling van de eisen met het oog op bestaande internationale, JAA³ en sectorale praktijken. Het Agentschap heeft de conceptteksten die door deze groepen zijn gepresenteerd geëvalueerd, gecontroleerd of ze in overeenstemming waren met de ICAO⁴-verplichtingen van lidstaten, en uitgewerkt tot het detailniveau dat noodzakelijk is om de rechtstreekse toepassing ervan of de gerechtelijke controle van maatregelen tot tenuitvoerlegging ervan mogelijk te maken, zoals nader wordt toegelicht in paragraaf 33. Het Agentschap heeft ook zijn standpunten gepresenteerd inzake de regulering van commercieel luchtverkeer en de verlening van vergunningen aan professionele piloten, waarbij het zich heeft laten leiden door de momenteel gangbare praktijken die zijn neergelegd in de algemeen aanvaarde Joint Aviation Requirements (gezamenlijke luchtvaartvoorschriften). Tot slot heeft het Agentschap het advies gevraagd van belanghebbenden over een aantal punten waarvoor het aanvullende bijdragen nodig had om een voldoende consensueel beleid te kunnen definiëren waarop dit advies gebaseerd zou zijn.

5. Tegen de sluitingsdatum van 31 juli 2004 had het Agentschap 1695 commentaren ontvangen van 93 personen, nationale autoriteiten, particuliere ondernemingen en vakorganisaties. Deze commentaren zijn geëvalueerd door personeel van het Agentschap, waaronder ook personen die niet betrokken zijn geweest bij de opstelling van het raadplegingsdocument, teneinde de eerlijke behandeling van

² Besluit van de raad van beheer betreffende de door het Agentschap toe te passen procedure voor de afgifte van adviezen, certificeringen, specificaties en begeleidingsmateriaal, EASA MB/7/03 van 27.06.2003.

³ Joint Aviation Authorities (gezamenlijke luchtvaartautoriteiten)

⁴ International Civil Aviation Organisation (Internationale Burgerluchtvaartorganisatie)

alle ontvangen commentaren te waarborgen. De betreffende commentaren zijn vermeld en opgenomen in een zogenaamd Comment Response Document (CRD). Dit CRD bevat een lijst van alle personen en/of organisaties die commentaar hebben geleverd, de antwoorden van het Agentschap, beleidsaanbevelingen en de herziene essentiële eisen. Het document is op 24 september op de website van het Agentschap gepubliceerd en is eenvoudig toegankelijk voor het publiek.

6. Na de publicatie van het CRD heeft het Agentschap, zoals door de eerder genoemde regelgevingsprocedure wordt voorgeschreven, de minimale periode van twee maanden in acht genomen voordat het dit advies uitbracht. Gedurende deze periode heeft het een aantal reacties op het CRD ontvangen. Twee organisaties die recreatieve piloten vertegenwoordigen (Europe Air Sports en European Gliding Union) hebben blij gegeven van hun tevredenheid over het aanbevolen beleid, onder beding van een passende interpretatie en bevredigende uitvoeringsvoorschriften. Daarnaast uitten zij hun zorg over de talenregeling en bepaalde terminologie, waarmee in dit advies rekening is gehouden. Eén organisatie (de International Business Aviation Council) gaf als vertegenwoordiger voor de commerciële luchtvaart eveneens aan tevreden te zijn met het werk en deed een aantal aanbevelingen tot wijziging van de essentiële eisen voor vliegbewegingen, welke ook in het advies zijn verwerkt. Voorts heeft de European Regions Airline Association commentaar gegeven op de kwestie rond de mentale geschiktheid van vluchtbemanningen. Tot slot heeft een andere belanghebbende zich erover beklagd dat zijn commentaar niet is behandeld in het CRD en beschouwt hij speciale essentiële eisen van de Gemeenschap van noodzakelijk belang voor algemene luchtvaart- en recreatieve activiteiten.
7. Diverse organisaties die cabinepersoneel vertegenwoordigen hebben blij gegeven van grote ontevredenheid over de conclusie die door het Agentschap is getrokken met betrekking tot de verlening van vergunningen aan cabinepersoneel. Het Agentschap onderkent de situatie, maar moet er opnieuw op wijzen dat het met het oog op het commentaar dat is ontvangen niet mogelijk was een compleet vergunningenprogramma voor dit beroep aan te bevelen. Zoals reeds is gesteld in het CRD is het Agentschap echter voornemens de communautaire wetgever te wijzen op de noodzaak deze kwestie aan te pakken en er een passend politiek antwoord aan te verbinden.
8. De nationale luchtvaartautoriteiten (NAA) van diverse lidstaten (Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) hebben het nodig geacht een standpunt in te nemen inzake het beleid dat in het CRD voorzien is en de op hun commentaar gegeven antwoorden. Vele gaan in op de gevolgde procedure en koesteren twijfel over de mate van hun betrokkenheid bij de uitwerking van het advies van het Agentschap. Een ervan is zelfs van mening dat het beleid in de eerste plaats gebaseerd zou moeten zijn op commentaar van de nationale luchtvaartautoriteiten, dat afzonderlijk zou moeten worden behandeld van dat van personen op wie de regulering van toepassing is. Dienovereenkomstig doet een aantal autoriteiten het verzoek dit onderwerp op de agenda van de adviesgroep van nationale autoriteiten (AGNA) te plaatsen. In dit verband erkent het Agentschap dat de AGNA ieder onderwerp met betrekking tot de regelvorming mag onderzoeken indien een meerderheid van haar leden dit gepast acht. Het zal dan ook desgevraagd zijn medewerking verlenen bij de

organisatie van de betreffende beraadslagingen. Het Agentschap wil er evenwel op wijzen dat dit advies is gericht tot de Commissie en zal worden gevolgd door een volledig wetgevingsproces waarin alle lidstaten zullen worden betrokken. Besprekingen van beleidskwesties, waarover de wetgever uiteindelijk moet besluiten, kunnen daarom leiden tot een dubieuze overlapping van inspanningen en zouden door de partijen op wie de regelgeving betrekking heeft kunnen worden bekritiseerd als zijnde onvoldoende transparant.

9. Twee nationale luchtvaartautoriteiten zijn van oordeel dat hun commentaar niet helemaal juist is begrepen. Een ervan meent dat haar commentaar in het CRD niet goed is beantwoord. Het Agentschap erkent dat het bepaalde ontvangen commentaren mogelijk verkeerd heeft begrepen ondanks de inspanningen van alle betrokkenen om alle bijdragen zo eerlijk mogelijk te behandelen. Het feit echter dat dergelijke aanmerkingen slechts door een kleine minderheid van de instanties die hebben gereageerd op het CRD zijn gemaakt, lijkt erop te wijzen dat het resultaat van deze evaluatie van een redelijke kwaliteit is, in aanmerking genomen dat het Agentschap niet alle 93 contribuanten van een afzonderlijk antwoord heeft kunnen voorzien. Als gevolg ziet het Agentschap geen aanleiding om de globale analyse die het heeft uitgevoerd of de conclusies die in dit advies worden getrokken, te wijzigen.

10. Los van de procedurele aspecten vormen de commentaren van de nationale luchtvaartautoriteiten een herbevestiging van hun standpunten die tot uitdrukking zijn gekomen tijdens het NPA-proces (Notice of Proposed Amendment) en opgenomen zijn in het CRD. Aan veel van deze standpunten kan pas op gepaste wijze gevolg worden gegeven wanneer de uitvoeringsvoorschriften worden opgesteld en daarom kunnen ze niet hier worden besproken. De standpunten die rechtstreeks verband houden met dit advies zijn hieronder samengevat:
 - Volgens één autoriteit zou de reikwijdte van bijlage II (luchtvaartuigen waarop de verordening niet van toepassing is) moeten worden uitgebreid, terwijl deze volgens een andere juist zou moeten worden beperkt;
 - Vele koesteren sterke bezwaren tegen de verlening van vergunningen aan recreatieve piloten (RPPL) die onder de ICAO-normen liggen, omdat hiermee geen garantie geboden wordt voor het noodzakelijke veiligheidsniveau;
 - Hoewel sommige autoriteiten de instelling van een RPPL wel aanvaarden, zijn zij van mening dat iets dergelijks moet voortvloeien uit een nationaal besluit en dat de bijbehorende rechten beperkt zouden moeten zijn tot het grondgebied van de lidstaat waar de afgifte heeft plaatsgevonden;
 - Verschillende autoriteiten maken bezwaar tegen het delegeren van de afgifte van RPPL's aan beoordelingsinstanties, daar zij van mening zijn dat een dergelijke taak voorbehouden moet blijven aan de overheid;
 - Een aantal autoriteiten koestert bezwaren tegen het verlenen van de bevoegdheid tot de uitvoering van de luchtvaartgeneeskundige keuring voor de RPPL aan huisartsen;
 - De meeste autoriteiten zijn niet van mening dat gefragmenteerd eigenaarschap dient te worden behandeld als een niet-commerciële activiteit;
 - Verschillende autoriteiten uiten er hun bezorgdheid over dat met het beleid een nieuwe classificatie zou worden geïntroduceerd voor complexe motoraangedreven luchtvaartuigen die geen onderdeel uitmaken van het ICAO-systeem;

- Een aantal autoriteiten beveelt aan om alle onbemande luchtvaartuigen binnen de werkingssfeer van de communautaire bevoegdheid te brengen;
- Eén autoriteit is van mening dat luchtvaartuigen van derde landen waarvan de permanente basis zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt, verplicht zouden moeten worden geregistreerd in de betreffende lidstaat;
- Sommige autoriteiten verzetten zich tegen de toekenning aan het Agentschap van:
 - nieuwe certificeringstaken of
 - bevoegdheden om te beslissen over operationele richtlijnen
 - bevoegdheden om te beslissen over het veiligheidsniveau van luchtvaartuigen uit derde landen.

Zoals reeds eerder vermeld, is het Agentschap van mening dat deze beleidskwesties beter op politiek niveau kunnen worden besproken en raadt het aan om de aandacht in de eerste plaats op dit niveau te concentreren, zoals ook wordt voorzien in de wetgevingsprocedure, voordat er wijzigingen worden aangebracht in dit advies.

11. Verschillende nationale luchtvaartautoriteiten zijn van mening dat een aantal drempelwaarden die zijn geïntroduceerd voor de definiëring van complexe motoraangedreven luchtvaartuigen te hoog zijn. Het Agentschap is bereid deze cijfers te heroverwegen nadat er een eerste gedachtewisseling heeft plaatsgevonden over de aanvaarding van het reguleringssysteem dat het aanbeveelt. Hierbij dient ook aandacht te worden gegeven aan het commentaar van organisaties die sport- en recreatieve activiteiten vertegenwoordigen, en die betogen dat de betreffende drempelwaarden juist te laag zijn. Een eventuele wijziging zou echter tot gevolg kunnen hebben dat de essentiële eisen moeten worden aangepast aan de herziene drempelwaarden.
12. Een aantal van de nationale luchtvaartautoriteiten uit kritiek op punt 7.c. van de voorgestelde essentiële eisen voor vliegbewegingen volgens welke de piloot die het gezag voert over een luchtvaartuig verplicht is zodanig te handelen dat de veiligheid van de vlucht wordt gewaarborgd, echter zonder dat wordt voorzien in de autoriteit die noodzakelijk is om aan deze verplichting te voldoen. Het Agentschap erkent dit feit maar stelt dat deze basisverordening mogelijk geen gepast instrument is om een dergelijke autoriteit toe te kennen. Ten eerste zou een dergelijke autoriteit, welke van politionele aard is, waarschijnlijk uitsluitend door lidstaten zelf kunnen worden toegekend. Ten tweede zou een dergelijke autoriteit voor de aanvaarding ervan, gezien de internationale dimensie van de luchtvaart, waarschijnlijk tot stand moeten komen door middel van een internationale overeenkomst. Bovendien acht zij het evident dat piloten als gevolg van de uitvoering van de verplichting die door de essentiële eisen wordt gecreëerd, niet zullen worden onderworpen aan gerechtelijke maatregelen, vooropgesteld dat zij deze verplichting op proportionele wijze vervullen.
13. Los van de punten van onenigheid die hierboven zijn genoemd, bevatten de reacties van de nationale luchtvaartautoriteiten tal van nuttige aanbevelingen, met name voor wat betreft de essentiële eisen, waarmee in dit advies rekening is gehouden.

III. Inhoud van het advies van het Agentschap

a. De werkingssfeer van gemeenschappelijke maatregelen

14. In beginsel zal de werkingssfeer van gemeenschappelijke maatregelen worden gespecificeerd in de uitgebreide basisverordening, waarin duidelijk zal worden gesteld op welke producten, diensten, personen of organisaties dergelijke maatregelen betrekking hebben. Als gevolg zullen deze onderworpen worden aan de eisen die middels deze verordening worden opgesteld en, waar van toepassing, aan de voorschriften die voor de uitvoering ervan zullen worden toegepast.
15. Omgekeerd blijven alle producten, diensten, personen of organisaties waarop de communautaire bevoegdheid niet van toepassing is, volledig onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen, die passende maatregelen zullen nemen om het beschermingsniveau te kunnen bieden dat door hun burgers wordt verwacht.

(i) Verlening van vergunningen

16. De lidstaten hebben binnen de JAA-context reeds aanvaard dat de gemeenschappelijke eisen (JAR-FCL) van toepassing zijn op nagenoeg alle piloten⁵, inclusief instructeurs en examinatoren, ongeacht de vraag of zij voor privé- of professionele doeleinden vliegen. Privé-vergunningen vormen bovendien een integraal onderdeel van het systeem en kunnen worden gebruikt als stap op weg naar professionele kwalificaties. Als gevolg leek er geen aanleiding te bestaan om de werkingssfeer van de communautaire bevoegdheid te beperken tot bepaalde categorieën piloten. Het Agentschap was zich evenwel bewust van de bezorgdheid van degenen die de JAR-FCL-eisen als een te zware belasting ervaren en vonden dat ze niet goed zijn toegesneden op de behoeften van bepaalde activiteiten, met name van sport- en recreatievliegen. Daarom moest het vraagstuk rond de eventuele uitsluiting van dergelijke activiteiten aan de orde worden gesteld. Het ontvangen antwoord is zeer duidelijk: Hoewel velen de voordelen zien van een gemeenschappelijk systeem om het vrije verkeer binnen de Gemeenschap te bevorderen, geven piloten van luchtvaartuigen waarvan de activiteiten van lokale aard zijn er de voorkeur aan om onderworpen te blijven aan plaatselijke regels.
17. Het Agentschap is derhalve van mening dat alle categorieën piloten moeten worden opgenomen in de werkingssfeer van de communautaire bevoegdheid, met uitzondering van de piloten van luchtvaartuigen die hiervan uit hoofde van bijlage II van de basisverordening zijn uitgesloten. Een en ander komt ook tot uitdrukking in het gewijzigde artikel 4, lid 2, en op de reikwijdte van de uitsluiting wordt verder ingegaan in sectie (iv). In dit verband erkent het Agentschap ook dat de huidige PPL-vergunning conform de JAR-FCL-eisen mogelijk te veeleisend is voor het besturen van eenvoudige luchtvaartuigen in een eenvoudige luchtverkeersomgeving. Het Agentschap acht het derhalve gepast om voor dergelijke soorten activiteiten een extra vergunningscategorie te creëren.

⁵ Met uitzondering van piloten van zweefvliegtuigen en luchtballonnen.

(ii) Vliegbewegingen

18. Er bestaat een brede consensus over de noodzaak om het gebruik van luchtvaartuigen voor commercieel luchtvervoer binnen de werkingssfeer van de communautaire bevoegdheid te brengen. Het Agentschap beschouwt dit als een punt waarover reeds overeenstemming is bereikt. Het is ook van mening dat, gezien de doelstelling van de basisverordening om het vrije verkeer van diensten te bevorderen, andere commerciële activiteiten onderworpen moeten worden aan communautaire wetgeving.
19. Voorzover het niet-commerciële vliegbewegingen betreft kunnen diverse standpunten worden verdedigd. Men zou kunnen aanvoeren dat luchtvaartuigen die niet worden gebruikt voor commerciële activiteiten zouden moeten worden uitgesloten van de communautaire wetgeving en derhalve onderworpen moeten worden aan de nationale wetgeving. Hierdoor zouden de huidige beperkingen op het vrije verkeer van bepaalde categorieën luchtvaartuigen echter kunnen worden verscherpt. Als compromis kan daarom worden overwogen om alleen niet-commerciële activiteiten door luchtvaartuigen die in mindere mate zouden worden getroffen door dergelijke beperkingen, uit te sluiten van de communautaire wetgeving.
20. Op basis van de duidelijk tot uitdrukking gekomen voorkeur van belanghebbenden is het Agentschap van mening dat op alle vliegbewegingen, zowel van commerciële als niet-commerciële aard, de communautaire wetgeving van toepassing moet zijn, met uitsluiting van bepaalde typen luchtvaartuigen. Een en ander komt tot uitdrukking in het gewijzigde artikel 4, lid 3, en de reikwijdte van de uitsluiting wordt nader behandeld in het gedeelte (iv) hieronder.

(iii) Luchtvaartuigen van derde landen

21. Conform de brede steun die de meeste belanghebbenden hebben geuit, is het Agentschap van oordeel dat commerciële vliegbewegingen in de Gemeenschap die worden uitgevoerd door exploitanten uit derde landen dienen te worden onderworpen aan de communautaire wetgeving. Dit is noodzakelijk voor de bescherming van Europese passagiers en van burgers op de grond. De Gemeenschap zal daarom toezicht uitoefenen op dergelijke commerciële activiteiten en daarbij de internationale verdragen eerbiedigen, met name de relevante ICAO-verplichtingen. Door de aanneming van de richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad inzake de veiligheid van luchtvaartuigen uit derde landen die gebruik maken van luchthavens in de Gemeenschap (de SAFA-richtlijn)⁶, heeft de Gemeenschap reeds haar bevoegdheid gevestigd om een zekere vorm van toezicht op deze activiteiten uit te oefenen. Deze richtlijn voorziet echter niet in de nodige instrumenten om ervoor te zorgen dat luchtvaartuigen uit derde landen die zich in het Europees luchtruim bewegen,

⁶ Richtlijn 2004/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 inzake de veiligheid van luchtvaartuigen uit derde landen die gebruik maken van luchthavens in de Gemeenschap (PB L 143 / 30.4.2004).

voldoen aan de toepasselijke operationele specificaties. Het Agentschap is daarom van mening dat er op dit terrein verdere maatregelen nodig zijn, zoals wordt beschreven in het hoofdstuk waarin wordt ingegaan op de uitvoeringsvoorschriften.

22. In verband met niet-commerciële activiteiten van luchtvaartuigen uit derde landen die worden gebruikt door exploitanten uit de derde landen, stemde het Agentschap in met vele van de ontvangen commentaren volgens welke het buitenproportioneel zou zijn om een communautaire bevoegdheid in het leven te roepen enkel en alleen om de kwestie van buitenlandse luchtvaartuigen waarvan de min of meer permanente basis zich op het grondgebied van lidstaten bevindt, aan te pakken. Een en ander kan beter worden gerealiseerd door middel van aanpassing van de tekst van artikel 4, lid 1, onder c) van de basisverordening teneinde luchtvaartuigen die zijn geregistreerd in een derde land en worden gebruikt op het grondgebied van de lidstaten door een persoon die ingezetene is van een lidstaat, volgens dezelfde eisen te laten registreren als een luchtvaartuig dat in de EU geregistreerd is. Door zo te werk te gaan, zal de Gemeenschap zich echter nog niet van de instrumenten hebben voorzien die nodig zijn om de veiligheid van vluchten in het Europese luchtruim te waarborgen, terwijl de veiligheid vereist dat er specifieke apparatuur aan boord aanwezig is, dat de bemanning beschikt over de gepaste kwalificaties en dat er specifieke procedures worden gevolgd. In een tijd waarin de Gemeenschap haar bevoegdheid heeft gevestigd om een gemeenschappelijk Europees luchtruim te verwezenlijken, zou het bijna onbegrijpelijk zijn indien zij niet de instrumenten in het leven riep die zij nodig heeft om de bijbehorende operationele specificaties te doen naleven.
23. Dientengevolge is het Agentschap van mening dat luchtvaartuigen uit derde landen aan communautair toezicht dienen te worden onderworpen. Het is ook van mening dat het noodzakelijk is om de rechtsgrondslag in het leven te roepen waarmee aan luchtvaartuigen uit derde landen die worden gebruikt door exploitanten uit derde landen passende operationele eisen kunnen worden opgelegd die betrekking hebben op het gebruik van het Europese luchtruim. Het moet echter duidelijk zijn dat dergelijke bevoegdheden strikt beperkt moeten blijven tot het nastreven van deze doelstelling en zich niet mogen richten op de regulering op communautair niveau van onderwerpen die al gedekt worden door de ICAO-normen. Derhalve zou in een toe te voegen punt d) bij lid 1 van artikel 4 de werkingssfeer van de communautaire bevoegdheid worden uitgebreid tot luchtvaartuigen die in een derde land zijn geregistreerd en die worden gebruikt door exploitanten uit derde landen. Het betreffende lid dient te worden gelezen in combinatie met lid 3, waarin wordt herhaald dat de rechten van derde landen welke zijn vastgelegd in het Verdrag van Chicago⁷, onverlet blijven.

(iv) Uitgesloten luchtvaartuigen / activiteiten

24. Zoals al eerder vermeld, bestaat er behoefte om bepaalde activiteiten van de werkingssfeer van de communautaire bevoegdheid uit te sluiten. Het Agentschap is van mening dat om dit te realiseren het best gebruik kan worden gemaakt van

⁷ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, getekend in Chicago op 7 december 1944.

bijlage II van de basisverordening teneinde inconsistenties in de omgang met aspecten van luchtwaardigheid, luchtbewegingen en de verlening van vergunningen met betrekking tot een en hetzelfde luchtvaartuig te voorkomen. Hiermee wordt ook voorkomen dat er een complexe verdeling van verantwoordelijkheden optreedt, die uiteindelijk van invloed zou kunnen zijn op de veiligheid van de betreffende uitgesloten activiteiten.

25. Met het oog op de diverse commentaren heeft het Agentschap de tekst van bijlage II van de basisverordening verbeterd door de gedane aanbevelingen erin te verwerken. De redenering voor deze wijzigingen luidt als volgt:
- Het is inconsistent om een aantal van de in deze bijlage opgenomen luchtvaartuigen onder de communautaire bevoegdheid te laten vallen enkel en alleen omdat bepaalde lidstaten voor 28 september 2003 aan deze luchtvaartuigen een typecertificaat of een luchtwaardigheidscertificaat hebben toegekend, terwijl andere lidstaten dit niet hebben gedaan. Deze situatie heeft tevens verwarring gesticht omdat zij niet altijd in alle lidstaten bekend is. De betreffende bepaling is daarom geschrapt.
 - De criteria met betrekking tot historische luchtvaartuigen zijn nogal subjectief en geven aanleiding tot verschillende interpretaties in de lidstaten. De tekst is duidelijker gemaakt doordat enerzijds rekening is gehouden met de criteria die zijn gebaseerd op ontwerp en ouderdom en anderzijds met de criteria die zijn gebaseerd op kwalitatieve punten die al in deze bijlage zijn gespecificeerd.
 - Met betrekking tot luchtvaartuigen die in de strijdkrachten zijn gebruikt is duidelijk gemaakt dat deze ook onder de communautaire bevoegdheid vallen indien van deze luchtvaartuigen ook een ontwerpstandaard bestaat die voor de burgerluchtvaart wordt gebruikt.
 - Een ander punt van bezorgdheid betreft de definiëring van lichtgewicht luchtvaartuigen, zoals gespecificeerd in punt e) van bijlage II, welke in sommige taalversies beperkt is tot vliegtuigen maar in andere talen ook andere typen luchtvaartuigen omvat. Aangezien er geen gegronde reden is om de reikwijdte van de uitsluiting te beperken tot vliegtuigen, zijn paramotors en helikopters toegevoegd. Daarnaast zijn ter bevordering van de veiligheid hogere grensgewichten ingevoerd voor vliegtuigen met een op het frame gemonteerd Total Recovery-parachutesysteem.
 - Punt f) is toegevoegd om ook gyrokopters op te nemen, welke in sommige EU-landen op gelijke wijze worden behandeld als lichtgewichtvliegtuigen. Het gewicht is tot stand gekomen naar aanleiding van onderzoek tot vaststelling van een redelijke grenswaarde op basis van gyrokopters die momenteel vliegen in de EU.
 - Punt h) is toegevoegd om ook replica's op te nemen waarvan het structurele ontwerp gelijk is aan dat van het oorspronkelijke luchtvaartuig.
 - Er zijn wijzigingen aangebracht in de punten g) en j) om de grensgewichten duidelijker weer te geven, waarbij gebruik is gemaakt van meer algemeen gangbare luchtvaarttermen.

(v) Andere gereguleerde activiteiten en beroepen

26. Zoals reeds is onderstreept in de inleiding van dit hoofdstuk is het van essentieel belang dat in de wetgevingsmaatregel die de communautaire bevoegdheden op een bepaald terrein vastlegt (basisverordening) duidelijk wordt gespecificeerd op welke producten, personen of organisaties deze bevoegdheden van invloed zijn. Als dit zou gebeuren aan de hand van een uitvoeringsvoorschrift zou dit hoogstwaarschijnlijk geen aanvaardbare gang van zaken zijn omdat dergelijke voorschriften de noodzakelijke rechtsgrondslag zouden ontberen. Vandaar beschouwt het Agentschap het als noodzakelijk om een aantal kwesties waaromtrent verdeeldheid bestaat, zoals de status van gefragmenteerd eigenaarschap, onbemande luchtvaartuigen, cabinepersoneel, vluchtcoördinatoren en boordwerktuigkundigen, aan de orde te stellen. Deze onderwerpen houden namelijk nauw verband met de regulering van vliegbewegingen en de verlening van vergunningen en worden in de Europese Unie op uiteenlopende wijze aangepakt.

Gefragmenteerd eigenaarschap

27. Gezien de ontvangen commentaren en het groeiend belang van deze activiteit is het Agentschap van mening dat de Gemeenschap een standpunt dient in te nemen inzake de status van gefragmenteerd eigenaarschap. Hoewel de betreffende activiteiten veel van de kenmerken bezitten van commercieel luchtvervoer, dient te worden onderkend dat passagiers van luchtvaartuigen die onder contracten van gefragmenteerd eigenaarschap worden geëxploiteerd zelf de voorwaarden voor hun vervoer bepalen en de uitvoerder door middel van een beheercontract aanstellen. Het Agentschap is daarom van mening dat het gefragmenteerd eigenaarschap onder de communautaire wetgeving behoort te vallen. In dezelfde context is het Agentschap ook van mening dat dergelijke activiteiten als niet-commerciële vliegbewegingen dienen te worden behandeld. Met dit oogmerk is aan punt i) van artikel 3 van de gewijzigde verordening een definitie van commerciële vliegbewegingen toegevoegd waarvan gefragmenteerd eigenaarschap is uitgesloten.

Onbemande luchtvaartuigen (UAV's)

28. Momenteel zijn UAV's gebonden aan communautaire regels inzake luchtwaardigheid en milieu-eisen indien het gewicht 150 kg of hoger is. Met het oog op de standpunten waarvan alle belanghebbenden blijk hebben gegeven, is het Agentschap van mening dat de huidige situatie moet worden gehandhaafd zodat alleen de luchtwaardigheid en luchtbewegingen van UAV's van of zwaarder dan 150 kg gebonden zijn aan communautaire wetgeving. Aangezien de activiteiten van UAV's dezelfde kenmerken vertonen als die van andere luchtvaartuigen, is het Agentschap van oordeel dat dergelijke luchtvaartuigen aan dezelfde eisen moeten voldoen als andere luchtvaartuigen die dezelfde activiteiten vervullen.

Cabinepersoneel

29. Het Agentschap benadrukt dat algemeen wordt erkend dat cabinepersoneel dient te zijn gebonden aan veiligheidseisen op communautair niveau om er zeker van te zijn dat het personeel beschikt over de noodzakelijke opleiding, de juiste

medische conditie en voldoende praktijkervaring, zoals momenteel is vervat in het voorstel van de Commissie tot instelling van gemeenschappelijke eisen voor commercieel vervoer door de lucht⁸. Deze moeten worden gehandhaafd en ook cabinepersoneel dient te worden onderworpen aan de communautaire wetgeving.

Vluchtcoördinatoren

30. In zijn raadplegingsdocument heeft het Agentschap belanghebbenden om advies gevraagd over de vraag of vluchtcoördinatoren gebonden moeten zijn aan communautaire wetgeving. Na de commentaren bestudeerd te hebben, is het Agentschap tot de conclusie gekomen dat het beroep van vluchtcoördinator als zodanig niet gereguleerd moet worden, maar dat de communautaire wetgeving wel moet worden toegepast op de functie, zoals ook wordt aanbevolen in het bovengenoemde voorstel van de Commissie.

Boordwerktuigkundigen

31. Met het oog op het steeds zeldzamer worden van deze functie, valt te betwijfelen of boordwerktuigkundigen op communautair niveau aan regelgeving moeten worden onderworpen. Afgaand op de commentaren die naar aanleiding van deze vraag zijn ontvangen, kan het volgen van de ICAO-praktijken duidelijk op krachtige steun rekenen. Aangezien de essentiële eisen voor de verlening van vergunningen aan piloten die zijn vervat in de nieuwe bijlage III niet van toepassing zijn op dit beroep, zal het Agentschap te zijner tijd het nodige werk verrichten. Een en ander wordt vermeld in artikel 7 ter van de gewijzigde verordening.

b. Veiligheidsdoelstellingen

32. Momenteel worden de veiligheidsdoelstellingen bepaald door de normen die zijn aangenomen door de ICAO en de bepalingen van de basisbesluiten die zijn aangenomen door de lidstaten tot vaststelling van het wetgevingskader dat van toepassing is op de burgerluchtvaart. Over het algemeen hebben deze basisbesluiten voornamelijk betrekking op de delegatie van uitvoerende bevoegdheden aan overheidsinstanties of aan onafhankelijke burgerluchtvaartautoriteiten. Ze bevatten weinig informatie over het resultaat dat door de wetgever wordt verwacht. Op die manier wordt het uitvoerend niveau een grote vrijheid gelaten bij de tenuitvoerlegging van ICAO-normen en de vaststelling van veiligheidsdoelstellingen, waarbij dit onderhevig is aan politieke druk om ongelukken of de herhaling van ongelukken te voorkomen.
33. Aangezien de Gemeenschap geen contractpartij is bij het Verdrag van Chicago, maken de ICAO-normen geen deel uit van het communautair recht, hoewel de lidstaten er wel aan gebonden zijn en daarom in zekere zin de Gemeenschap ook. Volgens de jurisprudentie van het Europees Gerechtshof is het om delegering van uitvoerende bevoegdheden aan communautaire instanties mogelijk te maken

⁸ COM (2000) 121 def., van 24.03.2000-PB C 311 E, gedateerd 31.10.2000, als gewijzigd bij COM (2004) def., van 10.2.2004.

vereist dat de doelstellingen die de wetgever heeft bepaald voldoende duidelijk en specifiek zijn om gerechtelijke controle van de handelingen van dergelijke gedelegeerde instanties mogelijk te maken. Bovendien, als voor bepaalde segmenten van de burgerluchtvaartgemeenschap een zekere vorm van zelfregulering wordt voorzien, waarvan in grote delen van de recreatieve luchtvaart al grotendeels sprake is, moeten de veiligheidsdoelstellingen in voldoende detail worden geformuleerd om rechtstreekse tenuitvoerlegging door de sector of andere belanghebbenden mogelijk te maken. Als conclusie zullen in de uitgebreide basisverordening in duidelijke en uitvoerige bewoordingen de veiligheidsdoelstellingen van de Gemeenschap voor de regulering van luchtbewegingen en de verlening van vergunningen aan vluchtbemanningen worden geformuleerd.

34. Na de raadpleging is het Agentschap van oordeel dat de basisverordening moet worden voorzien van gedetailleerde en specifieke essentiële eisen, zoals dat ook is gedaan in verband met de luchtwaardigheid van luchtvaartproducten. Dergelijke essentiële eisen aan de verlening van vergunningen aan piloten en aan vliegbewegingen zijn vervat in respectievelijk bijlage III en bijlage IV van de gewijzigde verordening. Deze eisen zijn opgesteld om eventuele met redelijke waarschijnlijkheid optredende risico's welke specifiek zijn voor het gereguleerde terrein, op passende wijze te beperken. Ze zijn zodanig geformuleerd dat ze in potentie betrekking kunnen hebben op alle soorten activiteiten (commercieel, zakelijk en recreatief). Ze zijn in het leven geroepen om een goede rechtsgrondslag te creëren voor de aanneming van JAR-OPS, JAR-FCL en JAR-STD als mogelijke uitvoeringsvoorschriften, zodat eventuele verstoringen en bureaucratische lasten als gevolg van de overgang worden vermeden.

c. De uitvoeringsmiddelen

35. In de uitgebreide basisverordening moet specifiek worden vermeld hoe de essentiële eisen ten uitvoer dienen te worden gelegd. Hiertoe moet ook worden vermeld op welke manier de naleving zal worden geverifieerd, bijvoorbeeld door afgifte van een officieel certificaat, aantonen van de naleving bij een derde partij of zelfdeclaratie. De basisverordening moet ook eisen dat er gedetailleerde gegevens worden overgelegd over hoe een dergelijk bewijs van naleving tot stand komt. Indien dergelijke details te ingewikkeld of omvangrijk zouden zijn, dienen aan de Commissie, lidstaten of sector uitvoerende bevoegdheden te worden verleend om respectievelijk de noodzakelijke uitvoeringsvoorschriften, nationale uitvoeringsmaatregelen of sectornormen te ontwikkelen. Indien van toepassing, dienen de instanties die belast zijn met de afgifte van het certificaat of aan wie de naleving van de eisen moet worden getoond, te worden geïdentificeerd. Dit kunnen het Agentschap zelf, nationale overheden of terzake geaccrediteerde beoordelingsinstanties zijn. In het laatste geval dienen de criteria voor de accreditatie te worden vermeld en dienen de autoriteiten die de accreditatie verlenen te worden genoemd.
36. Er bestaat een breed scala aan mogelijkheden om de gemeenschappelijke veiligheidsdoelstellingen ten uitvoer te brengen. De keuze uit deze mogelijkheden is een politiek besluit, dat afhankelijk is van de gevoeligheid van het publiek ten

aanzien van het onderwerp alsmede van de heersende tradities en cultuur in de betreffende sector. Bij de betreffende keuze moet ook rekening worden gehouden met het uniformiteitsniveau dat voor een bepaald type activiteit wordt nagestreefd, waarbij uniformiteit waarschijnlijk het beste kan worden bereikt door middel van gemeenschappelijke uitvoeringsvoorschriften die zijn aangenomen door de Commissie. Ook moet bij deze keuze rekening worden gehouden met het internationale kader, zodat het verkeer van Europese burgers en ondernemingen in de rest van de wereld niet overmatig wordt aangetast. Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, dient een dergelijke keuze te worden gebaseerd op de beginselen van goed bestuur⁹ teneinde de beschikbare middelen zo goed mogelijk te gebruiken en het verantwoordelijkheidsgevoel voor de regulering van de veiligheid in de burgerluchtvaart verder te ontwikkelen.

(i) Verlening van vergunningen aan piloten

37. Het Agentschap is van mening dat het niemand is toegestaan om zonder vergunning een luchtvaartuig te besturen dat wordt gebruikt voor commerciële activiteiten. De gewijzigde verordening bevat dan ook een dergelijke eis en voorziet tevens in de rechtsgrondslag van eventuele bijbehorende rechten. Het Agentschap is ook van mening dat de opleiding van dergelijke piloten moet worden vervuld door goedgekeurde organisaties en de synthetische trainingstoestellen die voor dergelijke opleidingen worden gebruikt, moeten zijn gecertificeerd. Zoals al door lidstaten is aanvaard in het kader van het JAA-systeem, acht het Agentschap het gepast om gemeenschappelijke regels voor de afgifte en het bijhouden van dergelijke vergunningen, goedkeuringen en certificaten op te stellen. Dergelijke regels zullen worden vastgelegd door de Commissie door middel van een comitologieprocedure¹⁰. De tenuitvoerlegging van deze regels zal worden uitgevoerd op nationaal niveau, behalve met betrekking tot organisaties uit derde landen en synthetische trainingstoestellen uit derde landen, welke onder het toezicht van het Agentschap zullen vallen. De hierboven beschreven uitvoeringsmiddelen zijn vastgelegd in artikel 7, lid 1, 2, 3 en 4 en artikel 15 bis van de gewijzigde verordening.
38. Voorzover het niet-commerciële activiteiten betreft en rekening houdend met de ontvangen commentaren, is het Agentschap van mening dat alle piloten van zakenvliegtuigen en door een zware motor aangedreven luchtvaartuigen een vergunning moeten bezitten volgens het huidige JAR-FCL-systeem. Het Agentschap is van oordeel dat de complexiteit van het luchtvaartuig en de omgeving waarin het gebruikt wordt de criteria moeten vormen voor de vaststelling van het type vergunning dat vereist is, zodat dit zo goed mogelijk aansluit bij de benodigde opleiding en de medische eisen. Dit punt wordt verder besproken in het gedeelte iv) hieronder. Zoals hierboven al is vermeld, is het Agentschap van mening dat de regels die van toepassing zijn op dergelijke vergunningen dienen te worden opgesteld door de Commissie aan de hand van een comitologieprocedure. De tenuitvoerlegging van deze regels dient te worden uitgevoerd op nationaal niveau, behalve wanneer het organisaties uit derde landen

⁹ COM (2001) 428 def., van 25.07.2001.

¹⁰ Besluit 1999/468/EG.

en synthetische trainingstoestellen uit derde landen betreft, welke onder het toezicht van het Agentschap vallen.

39. Rekening houdend met de voorkeur van de belanghebbenden, is het Agentschap de mening toegedaan dat piloten van recreatieve of sportvliegtuigen in het bezit moeten zijn van een vergunning. Zoals echter is gesteld in paragraaf 16, wordt de bestaande JAR-FCL PPL gezien als te veeleisend als het uitsluitend gaat om het besturen van een eenvoudig luchtvaartuig in een eenvoudige luchtverkeersomgeving. Als gevolg acht het Agentschap het noodzakelijk om een nieuwe categorie vergunningen voor privé-piloten in het leven te roepen, een zogenaamd RPPL, als alternatief voor de bestaande JAR-FCL PPL. Houders van een dergelijke vergunning zullen niet bevoegd zijn om complexe motoraangedreven luchtvaartuigen te besturen of om zich in te laten met commerciële luchtvaart; de toegang tot bepaalde gebieden met intensief vliegverkeer wordt mogelijk ook beperkt. Houders van een RPPL zullen mogelijk kredietpunten worden toegekend wanneer zij een volledige vergunning aanvragen. Een RPPL-vergunning dient desalniettemin te voorzien in vrij verkeer binnen het grondgebied waarop het Verdrag van toepassing is. Gezien de omvang van de Europese Gemeenschap en de associatieovereenkomsten die worden gesloten met de EVA¹¹-staten is het Agentschap niet de mening toegedaan dat om in aanmerking te komen voor deze nieuwe vergunning volledig moet worden voldaan aan ICAO-bijlage I. Een en ander komt tot uitdrukking in artikel 7, lid 2, onder a) van de gewijzigde verordening.
40. Het Agentschap is ook de mening toegedaan dat een dergelijke RPPL eventueel mag worden afgegeven door beoordelingsinstanties. Het Agentschap is zelfs van mening dat de lidstaten de betreffende rol niet stelselmatig op zich dienen te nemen, aangezien het gewettigd is de beginselen die zijn ontwikkeld in het Witboek over Europees Bestuur van de Commissie toe te passen en zo aan de betreffende categorie piloten, zoals zij lijken te wensen, een kans te geven op zelfregulering. Artikel 7 van de gewijzigde verordening bevat daarvoor de nodige rechtsgrondslag en kent eveneens aan de Commissie de bevoegdheid toe om de nodige uitvoeringsvoorschriften aan te nemen, inclusief de criteria voor de accreditatie van genoemde beoordelingsinstanties. Tot slot is het Agentschap de mening toegedaan dat de autoriteiten die bevoegd zijn een dergelijke accreditatie te verlenen het Agentschap zelf of de nationale luchtvaartautoriteiten van de lidstaten kunnen zijn, zodat de aanvragers zelf kunnen kiezen. Het Agentschap erkent desalniettemin dat het wellicht niet mogelijk zal blijken om in alle lidstaten organisaties te vinden die over de juiste kwalificaties beschikken om deze rol op korte termijn te vervullen. Mogelijk moet er daarom, in het licht van de reacties van de belanghebbende gemeenschappen, een overgangsmechanisme worden ontwikkeld.
41. Voor de verlening van vergunningen aan piloten is het ook nodig dat wordt aangetoond dat de aanvrager voldoet aan de criteria voor medische geschiktheid. Het advies van het Agentschap stemt overeen met de algemene consensus dat, voorzover het piloten betreft die zich bezighouden met commerciële vliegbewegingen of complexe motoraangedreven luchtvaartuigen besturen, het

¹¹ Europese Vrijhandelsassociatie

aantonen van de medische geschiktheid moet zijn gegrond op gemeenschappelijke uitvoeringsvoorschriften en dat de medische centra en de luchtvaartgeneeskundige keuringsartsen die de bijbehorende beoordelingen uitvoeren, goedgekeurd moeten worden. Voor wat betreft piloten van lichte recreatieve of sportluchtvaartuigen is het Agentschap van mening dat er een zekere flexibiliteit betracht moet worden in de vorm van minder strikte gemeenschappelijke regels.

42. Het Agentschap is derhalve de mening toegedaan dat de Commissie bevoegdheden moet worden verleend om uitvoeringsvoorschriften inzake medische geschiktheid aan te nemen. Dergelijke regels moeten worden gebaseerd op de huidige medische normen van JAR-FCL 3 en worden toegepast op alle categorieën piloten, met uitzondering van houders van een RPPL waarvoor minder strenge regels zullen worden ontwikkeld. Voorts is het Agentschap van mening dat er op communautair niveau uitvoeringsvoorschriften moeten worden aangenomen voor de accreditatie van luchtvaartgeneeskundige keuringsartsen en luchtvaartgeneeskundige centra. In dit verband is het Agentschap van oordeel dat huisartsen geschikt kunnen worden geacht voor het uitvoeren van onderzoeken in het kader van de toekenning van een RPPL. Verificatie van de naleving zal worden verricht door de nationale luchtvaartautoriteit voor personen die op het desbetreffende grondgebied zijn gevestigd, terwijl het Agentschap, indien van toepassing, de verificatie in verband met buitenlandse organisaties voor zijn rekening zal nemen. Dit beleid komt tot uitdrukking in artikel 7, lid 2b en lid 6 en artikel 15 bis van de gewijzigde verordening.
43. Bij het bestuderen van de diverse ontvangen commentaren en de noodzaak om het proces van de Joint Operation Executive Board (JOEB) in het EASA-kader te integreren heeft het Agentschap zich ook gerealiseerd dat veiligheid en uniformiteit het best worden bevorderd indien het de mogelijkheid zou worden gegeven om, voorzover van toepassing, opleidingseisen op te stellen voor de toekenning van specifieke kwalificaties die vereist zijn voor de bediening van bepaalde typen luchtvaartuig. De noodzakelijke bevoegdheden zijn opgenomen onder artikel 15 bis van de gewijzigde verordening.

(ii) Vliegbewegingen

44. Momenteel is er sprake van consensus over de noodzaak een certificatieprocedure op te leggen aan alle commerciële luchtvervoerexploitanten, hetgeen blijkt uit de algemene invoering van JAR-OPS 1 en 3 op lidstaatniveau en de stand van de onderhandelingen inzake het bovengenoemde voorstel van de Commissie tot vaststelling van gemeenschappelijke eisen voor commercieel vervoer door de lucht. Hierdoor hebben lidstaten de mogelijkheid de aanbevelingen en documentvoorschriften van de ICAO na te leven. Wat betreft commerciële activiteiten anders dan commercieel luchtvervoer, is het Agentschap het eens met de meeste belanghebbenden dat er ook een certificatieprocedure moet bestaan die is gebaseerd op gemeenschappelijke tenuitvoerleggingsregels.
45. Het Agentschap is daarom de mening toegedaan dat er gemeenschappelijke regels voor de afgifte van certificaten aan commerciële exploitanten moeten worden

vastgesteld. Deze certificaten zelf worden reeds afgegeven op nationaal niveau en deze gang van zaken zal normaal gesproken worden voortgezet aangezien dit de momenteel gangbare praktijk is voor de tenuitvoerlegging van communautaire wetgeving. Het Agentschap zal evenwel gemachtigd zijn om naar behoefte operationele richtlijnen uit te vaardigen teneinde de veiligheid van vliegbewegingen te waarborgen op terreinen waar de uniformiteit het meest gebaat is bij een gecentraliseerd besluit. Gezien ook de zeer bijzondere aard van de reglementering van vlieg- en rusttijden acht het Agentschap het noodzakelijk dat er op dit terrein enige flexibiliteit wordt geïntroduceerd, door het Agentschap mandaat te verlenen om specificaties inzake de certificering uit te vaardigen, die met name zullen bestaan uit standaardschema's voor vliegtijdbeperking, dit als aanvaardbare methode voor de naleving van de essentiële eisen. Aangezien niet alle activiteiten door dergelijke standaardschema's kunnen worden gedekt, zal het Agentschap ook bij machte zijn om zelf van geval tot geval schema's van afzonderlijke exploitanten goed te keuren indien dit vereist wordt, om zo de uniformiteit en eerlijke concurrentie op de markt te bevorderen. Als gevolg moeten er bevoegdheden worden verleend aan respectievelijk de Commissie en het Agentschap om deze taken uit te voeren. Artikel 7 bis, lid 2, 4 en 5 en artikel 15 ter, lid 3 en 4 van de gewijzigde verordening bevatten de nodige bepalingen inzake deze machtiging.

46. Voor de zakenluchtvaart is het Agentschap, na bestudering van alle ontvangen commentaren, tot het standpunt gekomen dat het gebruik van een luchtvaartuig voor zakendoeleinden niet afwijkt van het gebruik van hetzelfde luchtvaartuig voor algemene luchtvaartactiviteiten, en, in het bijzonder, dat de betreffende status op zichzelf de bijbehorende risico's niet doet toenemen. Het Agentschap concludeert daarom dat er geen noodzaak is om deze activiteit anders te behandelen dan enige andere niet-commerciële activiteit.
47. In het geval van algemene luchtvaartactiviteiten zijn de belanghebbenden het erover eens dat deze rechtstreeks onderworpen dienen te zijn aan de essentiële eisen. Het Agentschap is echter tot het standpunt gekomen dat deze gang van zaken niet helemaal geschikt zou zijn om alle gerelateerde activiteiten te reguleren. Ten eerste is het algemene praktijk om gebruik te maken van operationele uitvoeringsvoorschriften om zo te voorzien in een rechtsgrondslag voor de tenuitvoerlegging van regels die verband houden met het gebruik van luchtruimte, of van eisen met betrekking tot bepaalde terreinen, zoals nooduitrusting en radioapparatuur. Daarom moet de aanneming van uitvoeringsvoorschriften worden overwogen om in ieder geval eisen op die terreinen voor alle soorten operaties te kunnen bekrachtigen. Ten tweede maken complexe motoraangedreven luchtvaartuigen gebruik van dezelfde omgeving als luchtvaartuigen die worden gebruikt voor commercieel luchtvervoer en vormen ze aldus een mogelijk risico voor de burgerluchtvaart. Daarnaast stellen de complexiteit en omvang van deze luchtvaartuigen logistieke eisen die dicht bij die van het commerciële luchtvervoer liggen. Om de risico's te verkleinen en het gebruik aan te passen aan de logistiek die eruit voortvloeit dient er daarom een vergelijkbare reeks van uitvoeringsvoorschriften te worden aangenomen. Derhalve is het Agentschap de mening toegedaan dat het gebruik van luchtvaartuigen bestemd voor algemene luchtvaartdoeleinden gereguleerd moet

worden door middel van uitvoeringsvoorschriften die vooral zijn aangepast aan de complexiteit van het luchtvaartuig in plaats van aan het soort activiteit.

48. Voor niet-complexe luchtvaartuigen dienen er lichte uitvoeringsvoorschriften te worden aangenomen om operationele specificaties op te leggen die betrekking hebben op het gebruik van het luchtruim of bijzondere operaties die moeten worden geharmoniseerd op communautair niveau. Dit laat de mogelijkheid voor lidstaten om van hun kant operationele specificaties van puur regionale aard op te leggen onverlet. Deze worden wel onderworpen aan een gepaste communautaire controle. De bovengenoemde uitvoeringsvoorschriften dienen rechtstreeks te worden toegepast en de naleving ervan moet worden geverifieerd door lidstaten waarbij er geen plicht is tot certificering of declaratie.
49. Voor complexe motoraangedreven luchtvaartuigen zijn er alomvattende regels nodig zoals hierboven toegelicht, om de risicoverzachtende maatregelen aan te passen aan het risico. Betreffende de verificatie van de naleving van dergelijke regels, acht het Agentschap het niet noodzakelijk om een certificatieprocedure op te leggen en is het van mening dat de declaratie zoals voorzien in JAR-OPS 2 voldoende is.
50. Het Agentschap is derhalve van mening dat alle niet-commerciële bewegingen dienen te worden gereguleerd, dat er gemeenschappelijke regels moeten worden opgesteld door de Commissie door middel van een comitologieprocedure en dat deze regels dienen te worden aangepast aan de complexiteit van het luchtvaartuig. Op de tenuitvoerlegging zal op nationaal niveau worden toegezien zonder de plicht van certificering maar wel met de eis van declaratie wanneer het gaat om complexe motoraangedreven luchtvaartuigen. Desalniettemin dienen er, zoals hierboven ook al vermeld in het geval van commerciële operaties, uitvoerende bevoegdheden te worden verleend aan het Agentschap om, indien van toepassing, operationele richtlijnen op te leggen. Dit beleid komt tot uitdrukking in de artikelen 7 bis, lid 3, 4 en 5 en in artikel 15 ter, lid 3 van de gewijzigde verordening.
51. Bij het bestuderen van de diverse ontvangen commentaren en de noodzaak om het proces van de Joint Operation Executive Board (JOEB) in het EASA-kader te integreren heeft het Agentschap zich ook gerealiseerd dat veiligheid en uniformiteit het best worden bevorderd indien het de mogelijkheid zou worden gegeven om, waar van toepassing, standaardlijsten in te voeren van de minimale uitrusting die verplicht beschikbaar moet zijn voor het gebruik van bepaalde soorten luchtvaartuigen in een bepaalde omgeving, de zogenaamde "Master Minimum Equipment Lists". De noodzakelijke bevoegdheden zijn vastgelegd in artikel 15 ter van de gewijzigde verordening.

(iii) Luchtvaartuigen uit derde landen

52. In het raadplegingsdocument heeft het Agentschap reeds onderkend dat bij de vaststelling van de tenuitvoerleggingsmiddelen voor de regulering van luchtvaartuigen uit derde landen rekening dient te worden gehouden met het bestaande ICAO-kader. Het Agentschap heeft ook onderkend dat er reeds

gemeenschappelijke regels zijn vastgelegd door de SAFA-richtlijn, om te verifiëren dat dergelijke luchtvaartuigen voldoen aan de geldende ICAO-normen. Het Agentschap heeft echter wel aangegeven dat er, in het licht van de recente gebeurtenissen, meer diende te worden ondernomen om Europese burgers een gepaste bescherming te bieden.

53. Met het oog op de ontvangen reacties is het Agentschap het standpunt toegedaan dat de bepalingen van de SAFA-richtlijn moeten worden overgezet naar een uitvoeringsvoorschrift van de Commissie en dat de Commissie de nodige bevoegdheden moet worden verleend om het toezicht op luchtvaartuigen uit derde landen te organiseren. In dit verband dient het Agentschap in staat te zijn de verzamelde gegevens te analyseren en conclusies te trekken inzake de veiligheid van luchtvaartuigen uit derde landen; ook moet het de bevoegdheid worden verleend om de luchtwaardigheid van luchtvaartuigen die niet aan de ICAO-normen voldoen te controleren en indien van toepassing vliegvergunningen te verstrekken. Het Agentschap ziet echter in dat dergelijke bevoegdheden er niet toe mogen leiden dat het Agentschap gedwongen wordt zich met dagelijkse kwesties bezig te houden en dat het werk op een efficiënte wijze moet worden georganiseerd en verdeeld. Dit beleid is vervat in artikel 5, lid 2, 3, onder j), en 5, onder d), in artikel 7 quater en in artikel 15, lid 1, onder k) en l) van de gewijzigde verordening.
54. Voor wat betreft het gebruik van luchtvaartuigen uit derde landen, is het Agentschap van mening dat aan exploitanten uit derde landen, wanneer deze zich op grondgebied bevinden waarop het Verdrag van toepassing is, dezelfde voorwaarden moeten worden opgelegd als welke worden opgelegd aan communautaire exploitanten voor dezelfde activiteiten. Hierbij moet met name worden gedacht aan de verplichting voor buitenlandse commerciële exploitanten om in het bezit te zijn van een communautair certificaat. De Commissie zal daarom de nodige bevoegdheden worden verleend om de voorwaarden voor de afgifte van dergelijke certificaten te definiëren. Zoals reeds is overeengekomen binnen de context van de basisverordening zal deze afgifte worden uitgevoerd door het Agentschap. Natuurlijk kan een dergelijke certificatie worden vergemakkelijkt indien er bilaterale overeenkomsten worden gesloten met derde landen zodat meervoudige certificatie wordt voorkomen. Voor overige exploitanten uit derde landen zullen dezelfde uitvoeringsvoorschriften gelden als voor EU-exploitanten. Dit beleid is vastgelegd in artikel 7 bis, lid 2, 4 en 5 en in artikel 15 ter, lid 2 van de gewijzigde verordening.

(iv) Complexe motoraangedreven luchtvaartuigen

55. De ontwikkelingen beschreven in de delen (ii) en (iii) hierboven tonen aan dat er een behoefte bestaat om een drempel te definiëren ter onderscheid van twee categorieën van luchtvaartuigen die worden gebruikt voor niet-commerciële activiteiten en waarvoor twee verschillende soorten tenuitvoerleggingsmiddelen geboden zijn. Om deze drempel te definiëren heeft het Agentschap zich gebogen over de bijdragen die zijn ontvangen in verband met het NPA-proces, en over de bestaande drempels zoals die welke voorzien zijn in het ontwerp voor JAR-OPS 2. Het Agentschap achtte het ook van essentieel belang dat wordt

voorkomen dat er eisen worden opgelegd aan eigenaren en exploitanten van luchtvaartuigen die onevenredig belastend zijn in vergelijking met wat noodzakelijk is in verband met de complexiteit van de luchtvaartuigen en de omgeving waarin deze normaal gesproken gebruikt worden, zodat de huidige situatie zo goed mogelijk wordt weerspiegeld. Tot slot achtte het Agentschap het ook belangrijk om een eenvoudig systeem in te stellen dat voor iedereen gemakkelijk te begrijpen en in te voeren is.

56. Het Agentschap is tot de conclusie gekomen dat het mogelijk is om een dergelijke drempel vast te stellen die uitsluitend gebaseerd is op de complexiteit van het luchtvaartuig zonder dat het nodig is te verwijzen naar het gebruik ervan. Met het oog hierop is er een definitie van complexe motoraangedreven luchtvaartuigen toegevoegd aan artikel 3, onder j) van de gewijzigde verordening. Van luchtvaartuigen die onder deze categorie vallen zal door middel van gepaste uitvoeringsvoorschriften worden geëist dat ze aan alle essentiële eisen voor vliegbewegingen voldoen en dat ze worden bestuurd door piloten die in het bezit zijn van een vergunning die is gebaseerd op het JAR-FCL-systeem, terwijl lichte eenvoudige luchtvaartuigen zullen worden onderworpen aan een milder pakket van essentiële eisen en dienen te worden bestuurd door piloten die in het bezit zijn van een RPPL.
57. Met het oog op de aarzelende houding van bepaalde belanghebbenden ten opzichte van de totstandkoming van een nieuwe categorisering die niet is voorzien in het ICAO-systeem, wil het Agentschap eraan herinneren dat het concept van complexe motoraangedreven luchtvaartuigen reeds onderdeel uitmaakt van het communautaire systeem, aangezien in Subdeel M reeds onderkend wordt dat voor grotere en complexere luchtvaartuigen hogere onderhoudseisen gelden om aan dezelfde normen te voldoen. Het Agentschap is, met het oog op de ontvangen commentaren, ook van mening dat er geen betere manier bestaat om op eenvoudige wijze de meerderheid der belanghebbenden die vragen om een speciale regeling welke is aangepast aan het niet-commercieel gebruik van lichte en eenvoudige luchtvaartuigen, tevreden te stellen.

(v) Overige gereguleerde activiteiten en beroepen

58. Zoals reeds is gesteld in de inleiding tot dit hoofdstuk dient in de basisverordening te worden gespecificeerd hoe moet worden aangetoond dat de essentiële eisen worden nageleefd en hoe de mogelijke uitvoeringsvoorschriften moeten worden toegepast. Een en ander heeft met name betrekking op de eventuele noodzaak om vergunningen te verstrekken aan zekere personen op wie de regulering van toepassing is. In dit verband heeft het Agentschap om advies gevraagd van belanghebbenden inzake de vraag of aan cabinepersoneel en vluchtcoördinatoren vergunningen moeten worden verstrekt.

Cabinepersoneel

59. Zoals reeds is benadrukt in paragraaf 29 hierboven is het Agentschap de mening toegedaan dat cabinepersoneel onderworpen dient te zijn aan gemeenschappelijke eisen die worden gespecificeerd in een uitvoeringsvoorschrift van de Commissie.

Voor wat betreft de specificatie van een certificatieprocedure ter waarborging van dergelijke eisen, houdt het Agentschap rekening met het meerderheidsstandpunt. Daarom kan het Agentschap niet aanbevelen om cabinepersoneel onderwerp te maken van een vergunningsregeling, ook al heeft het dit aanvankelijk wel voorgesteld. Uit hoofde van billijkheid wil het Agentschap de aandacht van de wetgever vestigen op de noodzaak om deze zaak aan de orde te stellen, een zaak die meer politiek dan veiligheidstechnisch van aard is. Hierbij dient ook aandacht te worden geschonken aan de doelstelling van vrij verkeer die is vastgelegd in de basisverordening en aan het feit dat het meeste personeel dat betrokken is bij de veiligheid van de luchtvaart of beveiligingstaken, zoals vluchtpersoneel, onderhoudstechnici en veiligheidspersoneel op luchthavens, verplicht is in het bezit te zijn van een officieel certificaat, terwijl cabinepersoneel dit in de meeste lidstaten niet is.

Vluchtcoördinatoren

60. Zoals in paragraaf 30 hierboven reeds is gesteld, is het Agentschap niet van mening dat de functie van vluchtcoördinatoren als beroep gereguleerd moet worden. Het Agentschap stelt dan ook niet voor om van personeel waaraan een functie van vluchtcoördinator is toegewezen te eisen dat het over een officieel certificaat beschikt. Het Agentschap kan echter wel de instelling door de exploitant van een getuigschrift van professionele bekwaamheid voor vluchtcoördinatoren overwegen als aanvaardbare methode om te controleren of wordt voldaan aan de eisen voor de betreffende functie. Indien een dergelijke optie zou worden gesteund, zijn er verdere inspanningen noodzakelijk om de betreffende uitvoeringsvoorschriften uit te werken.

Personeel dat luchtvaartuigen, onderdelen en apparatuur na onderhoud vrijgeeft

61. Bij het bestuderen van de diverse ontvangen commentaren en de noodzaak om het proces van de Joint Operation Executive Board (JOEB) in het EASA-kader te integreren heeft het Agentschap zich ook gerealiseerd dat veiligheid en uniformiteit het best worden bevorderd indien het de mogelijkheid zou worden gegeven om, waar van toepassing, opleidingseisen voor de afgifte van individuele kwalificaties op te stellen die vereist zijn voor personeelscertificaten voor personeel dat verantwoordelijk is voor het vrijgeven van producten, onderdelen of uitrustingsstukken na onderhoud van bepaalde typen luchtvaartuig. De noodzakelijke bevoegdheden zijn opgenomen in artikel 15, lid 3 van de gewijzigde verordening.

d. Diverse wijzigingen

(i) Vliegvergunningen

62. Toen de regulering van luchtvaartuigen uit derde landen werd overwogen, diende ook het vraagstuk inzake de afgifte van vliegvergunningen aan luchtvaartuigen die niet voldoen aan de ICAO-normen aan de orde te worden gesteld. Zoals al is vermeld in paragraaf 53 moet er voor een goed beleid sprake zijn van een

rolverdeling tussen het Agentschap en nationale luchtvaartautoriteiten, waarbij het Agentschap zich bezighoudt met vliegvergunningen van min of meer permanente aard, terwijl de nationale luchtvaartautoriteiten eenmalige autorisaties behandelen op basis van gemeenschappelijke regels. Deze kwestie is in wezen niet anders dan de kwestie rondom de afgifte van vliegvergunningen aan in de EU geregistreerde luchtvaartuigen, die aan de orde werd gesteld door het comité dat ondersteuning verleende aan de Commissie tijdens de bespreking van Verordening (EG) nr. 1702/2003 van 24 september 2003 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften inzake de luchtwaardigheid en milieucertificering van luchtvaartuigen en bijbehorende producten, onderdelen en uitrustingsstukken, alsmede voor de certificering van ontwerp- en productieorganisaties¹². Het Agentschap is van mening dat dezelfde beginselen moeten worden toegepast bij de formulering van de ontbrekende elementen van bovengenoemde verordening en de onderhavige wijziging van de basisverordening moet worden aangegrepen om de desbetreffende taakverdeling te verduidelijken. Een en ander zal worden vastgelegd in artikel 7 quater en in artikel 15, lid 1, onder k) en l) van de gewijzigde verordening.

(ii) Certificering van producten die zijn ontworpen en vervaardigd in de Gemeenschap

63. Volgens artikel 5, lid 1 van de basisverordening dienen alle luchtvaartuigen, inclusief luchtvaartuigen die zijn ontworpen en vervaardigd in de Gemeenschap te voldoen aan de essentiële eisen die zijn vastgelegd in bijlage I. Vervolgens worden in artikel 5, lid 2 certificatieprocedures voor luchtvaartuigen die zijn geregistreerd in lidstaten toegelicht, wordt in artikel 5, lid 3 uitgelegd hoe vliegvergunningen en beperkte certificaten van luchtwaardigheid kunnen worden afgegeven, en worden in artikel 5, lid 4 bevoegdheden aan de Commissie toegekend om de noodzakelijke uitvoeringsvoorschriften aan te nemen. Er wordt echter niets vermeld over de toe te passen certificatieprocedure voor luchtvaartuigen die zijn ontworpen of vervaardigd in de Gemeenschap terwijl een en ander eenvoudig zou kunnen worden gedaan door te verwijzen naar de meeste bepalingen die zijn opgenomen onder artikel 5, lid 2. Het Agentschap is van mening dat van de gelegenheid gebruik moet worden gemaakt om deze omissie recht te zetten. Hiervoor is het echter nodig om punt d) van artikel 5, lid 2 enigszins anders in te delen door onderscheid aan te brengen tussen organisaties die verantwoordelijk zijn voor het ontwerp en de bouw van producten, onderdelen en uitrustingsstukken, en organisaties die verantwoordelijk zijn voor het onderhoud ervan. De betreffende wijzigingen van artikel 5 van de gewijzigde verordening zijn gerealiseerd door punt d) van lid 2 te splitsen in punt d) en punt e) en door een lid 3 toe te voegen dat betrekking heeft op de goedkeuring van luchtvaartuigen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, onder a), namelijk luchtvaartuigen ontworpen of gebouwd door een organisatie bij welke het agentschap of een lidstaat toezicht op de veiligheid van de activiteiten uitoefent.

(iii) Bescherming van veiligheidsgegevens.

¹² PB L 243, 27.9.2003, blz. 6.

64. Er bestaat algemene overeenstemming over dat alle gegevens met betrekking tot de veiligheid van de luchtvaart dienen te worden vastgelegd en uitgewisseld, zodat deze gegevens kunnen worden geanalyseerd en het niveau van de veiligheid voortdurend kan worden verbeterd. Rekening houdend met de aard van de betreffende gegevens is het noodzakelijk om een niet-punitieve benadering te volgen, om zo te garanderen dat alle relevante gegevens aan de bevoegde entiteiten beschikbaar worden gesteld. Voorts heeft het Agentschap bij voorstellen voor beleid voor de regulering van vliegbewegingen vaak als doelstelling genoemd dat er gebruik wordt gemaakt van bestaande JAR-eisen, dit om de continuïteit te waarborgen en de sector niet onnodig te belasten. Dergelijke JAR's bevatten reeds bepalingen om dit niet-punitieve rapportagesysteem in te voeren. Tot slot bevat de SAFA-richtlijn, die volgens het Agentschap binnen het kader van het EASA-systeem moet worden gebracht, ook bepalingen inzake de bescherming van personen die veiligheidsinformatie verschaffen. Het Agentschap is daarom de mening toegedaan dat de basisverordening van gepaste rechtsgrondslagen dient te worden voorzien om dit belangrijke aspect van een efficiënt luchtvaartveiligheidssysteem te integreren. Dit is het doel van het nieuwe artikel 11 bis van de gewijzigde verordening.

(iv) Verband tussen de nieuwe of gewijzigde artikelen en de bepalingen van de verordening die betrekking hebben op de overgang en de rechtsmiddelen van personen waarop regulering van toepassing is

65. De basisverordening bevat een aantal bepalingen van algemene aard (zoals de overgangsmechanismen van artikel 8, de rechtsmiddelen van personen waarop regulering van toepassing is en de onderzoeksbevoegdheden van het Agentschap), die dienen te worden aangepast zodat, waar van toepassing, wordt verwezen naar de nieuwe en gewijzigde artikelen. Deze wijzigingen zijn opgenomen in de gewijzigde verordening.

IV. Subsidiariteit

66. De basisverordening bracht een overdracht van bevoegdheden tot stand van de lidstaten naar de Gemeenschap op het terrein van luchtwaardigheid en milieucertificatie, met als doel de handhaving van een hoog uniform veiligheidsniveau in de Europese luchtvaart. Destijds was het reeds duidelijk dat een optimaal niveau van veiligheid en uniformiteit alleen kon worden bereikt door de reikwijdte van de bevoegdheden in de basisverordening uit te breiden naar vliegbewegingen en de verlening van vergunningen aan vluchtpersoneel. Dit is de reden dat de wetgever in artikel 7 van de basisverordening heeft vastgelegd dat de werkingssfeer van de verordening naar deze terreinen zal worden uitgebreid.
67. Het idee dat een hoog en uniform veiligheidsniveau uitsluitend kan worden bereikt door middel van gemeenschappelijke maatregelen op communautair niveau is niet nieuw. Hierover bestond in Europa reeds algemene consensus en de Europese staten zijn reeds lang geleden begonnen met samenwerken met de JAA,

met als doel gemeenschappelijke regels te creëren op het terrein van veiligheid in de luchtvaart.

68. Het JAA-systeem voorzag echter niet in een uniforme toepassing van deze regels. De eerste poging op communautair niveau om een dergelijke toepassing mogelijk te maken werd belichaamd door Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad van 16 december 1991 inzake de harmonisatie van technische voorschriften en administratieve procedures op het gebied van de burgerluchtvaart¹³, waarmee de verplichting voor lidstaten in het leven werd geroepen om de JAR-normen in verband met luchtwaardigheid na te leven. Deze verordening was van toepassing op alle luchtvaartuigen die worden gebruikt door communautaire exploitanten, ongeacht of deze waren geregistreerd in een lidstaat of in een derde land.
69. Wat betreft de verlening van vergunningen aan vluchtpersoneel zijn ook maatregelen op communautair niveau ondernomen, door middel van de aanneming van Richtlijn 91/670/EEG van de Raad van 16 december 1991 inzake de onderlinge erkenning van bewijzen van bevoegdheid voor burgerluchtvaartpersoneel¹⁴. In die tijd was de wetgever reeds op de hoogte van de noodzaak van een gemeenschappelijke regelgeving voor de verlening van vergunningen aan vluchtpersoneel en in de considerans bij deze richtlijn wordt gesteld dat de Commissie zo snel mogelijk voorstellen van dien aard moet indienen.
70. In 2000 heeft de Commissie een voorstel ingediend bij het Europees Parlement en de Raad¹⁵ tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad, om de werkingssfeer van de verordening uit te breiden naar commercieel luchtvervoer door vliegtuigen. Dit voorstel had echter uitsluitend betrekking op commercieel luchtvervoer door vliegtuigen en deze beperkte werkingssfeer, zo wordt geoordeeld, kan geen hoog en uniform veiligheidsniveau garanderen voor de veiligheid in de Europese burgerluchtvaart. Bovendien dienen geharmoniseerde luchtvaartnormen te gelden voor alle vliegbewegingen van alle soorten luchtvaartuigen. Verder vereist de totstandkoming van het Europees gemeenschappelijk luchtruim de aanneming van operationele specificaties op communautair niveau die, zoals wordt verlangd in ICAO-bijlage 6, moeten worden opgenomen in de regels die betrekking hebben op vliegbewegingen.
71. Tot slot zijn er op het vlak van luchtvaartuigen uit derde landen communautaire maatregelen genomen door middel van Richtlijn 2004/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 inzake de veiligheid van luchtvaartuigen uit derde landen die gebruik maken van luchthavens in de Gemeenschap.
72. Dientengevolge is het duidelijk dat de doelstellingen van de voorgestelde maatregelen, namelijk de totstandkoming en uniforme toepassing van gemeenschappelijke regels voor de regulering van verlening van vergunningen aan vluchtpersoneel, vliegbewegingen en luchtvaartuigen aan derde landen, niet in voldoende mate kunnen worden bereikt door de lidstaten en derhalve alleen door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Voorts beperkt deze

¹³ PB L 373 31/12/1991, blz. 4.

¹⁴ PB L 373 31/12/1991, blz. 21.

¹⁵ COM/2000/129 def.

verordening zich tot datgene wat minimaal vereist is om de betreffende doelstellingen te bereiken en gaat zij niet verder dan het hiervoor strikt noodzakelijke. Derhalve wordt het huidige voorstel gezien als zijnde in overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zoals vastgelegd in artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

V. Beoordeling regelgevingseffect

73. Zoals vereist in artikel 2 van de basisverordening dienen wijzigingen in de artikelen van deze verordening en de ontwikkeling van essentiële eisen inzake verlening van vergunningen aan piloten te zijn gebaseerd op de ICAO-normen en gericht te zijn op de uitvoering van de ICAO-verplichtingen van de lidstaten. Verder heeft het Agentschap bij verschillende gelegenheden eraan herinnerd dat het niet van plan was het wiel opnieuw uit te vinden en dat het zijn werk zou baseren op de algemeen aanvaarde en toegepaste voorschriften van de JAA. Er is daarom zorg voor gedragen dat de essentiële eisen op een dusdanige manier zijn opgesteld dat ze geen extra belasting vormen en een afdoende basis bieden voor de invoering van uitvoeringsmiddelen die zijn gebaseerd op JAR-OPS, JAR-FCL, JAR-STD, JAR-26 en JAR-MMEL. Als zodanig behelst de geplande wetgevingsmaatregel slechts een wijziging van het institutioneel kader die gericht is op de bevordering van een effectieve en uniforme tenuitvoerlegging van reeds bestaande regels zonder extra belasting van personen op wie de regelgeving van toepassing is.
74. Tegelijkertijd zou de invoering van een dergelijk nieuw kader voor de regulering van niet-commerciële activiteiten een positief effect moeten hebben omdat de bestaande nationale regels minstens even stringent zijn en de lasten van de wetgeving in verband met de administratieve certificatieprocedure hoger zijn. De totstandkoming van communautaire bevoegdheid zal een extra positief effect sorteren doordat het vrij verkeer van goederen, diensten en personen wordt bevorderd. Hiermee wordt het beginsel ingevoerd van automatische erkenning zonder verdere toonplicht of controle van certificaten die conform de basisverordening en de binnenkort in te voeren uitvoeringsmiddelen zijn afgegeven. Er zullen een hoger uniform niveau van bescherming alsmede identieke uitvoeringsmiddelen voor de gehele Gemeenschap tot stand komen, waardoor iedereen eerlijke en gelijke mogelijkheden krijgt om zijn activiteiten uit te oefenen.
75. In verband met de regulering van luchtvaartuigen uit derde landen bestaat de geplande wetgevingsmaatregel uitsluitend uit de overzetting van de SAFA-richtlijn naar een uitvoeringsvoorschrift. Dit zou natuurlijk geen regelgevingseffect hebben. Aan de bevordering van het toezicht op luchtvaartuigen uit derde landen zijn natuurlijk kosten verbonden, maar de ICAO-verplichtingen van alle staten hadden dan ook al lang nageleefd moeten worden. Politieke druk zal lidstaten hoe dan ook verplichten hun activiteiten op dit terrein te intensiveren om de Europese burger een betere bescherming te bieden. Gezamenlijke maatregelen op dit vlak zullen de kosten van dergelijke ontwikkelingen beperken.

76. Derhalve is het Agentschap van mening dat de uitbreiding van de werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 1592/2002 een uitsluitend positief effect zal hebben op exploitanten en piloten in de Gemeenschap en het acht het daarom niet noodzakelijk om een langdurige en kostbare regelgevingseffectbeoordeling te ondernemen.

VI. Conclusie

77. Samenvattend is het Agentschap de volgende standpunten toegedaan:

- De communautaire essentiële eisen met betrekking tot de verlening van vergunningen aan piloten en vliegbewegingen moeten als extra bijlagen worden toegevoegd aan de basisverordening.
- Op commerciële vliegbewegingen in de Gemeenschap door exploitanten uit derde landen moet communautaire wetgeving van toepassing zijn.
- Luchtvaartuigen uit derde landen waarvan de min of meer permanente basis zich op het grondgebied van de lidstaten bevindt, moeten onderworpen zijn aan dezelfde regels als luchtvaartuigen die in de EU zijn geregistreerd.
- Alle luchtvaartuigen uit derde landen die worden geëxploiteerd door exploitanten uit derde landen dienen aan dezelfde communautaire operationele specificaties te voldoen als luchtvaartuigen die in de EU zijn geregistreerd.
- De SAFA-richtlijn moet worden overgezet naar een uitvoeringsvoorschrift van de Commissie en het Agentschap moet de verzamelde gegevens onderzoeken en conclusies trekken inzake de veiligheid van luchtvaartuigen uit derde landen.
- Alle soorten activiteiten, betreffende zowel commerciële, zakelijke als recreatieve luchtvaart, dienen binnen de werkingssfeer van de communautaire wetgeving te vallen, behalve voor wat betreft de activiteiten van luchtvaartuigen die zijn opgenomen in de enigszins gewijzigde bijlage II bij de basisverordening.
- Commerciële activiteiten moeten worden onderworpen aan uitvoeringsvoorschriften op het vlak van verlening van vergunningen aan piloten en vliegbewegingen. Dergelijke regels dienen te zijn gebaseerd op JAR-FCL en JAR-OPS 1, 3 en 4. De tenuitvoerlegging ervan moet normaal gesproken op nationaal niveau plaatsvinden. Het Agentschap zal echter een aantal bevoegdheden worden gegeven om zijn goedkeuring te kunnen hechten aan buitenlandse organisaties, om operationele richtlijnen uit te vaardigen en om, indien van toepassing, afwijkingen van de standaardbepalingen goed te keuren.
- Voor niet-commerciële activiteiten met complexe motoraangedreven luchtvaartuigen zal bestaand materiaal zoals JAR-FCL en JAR-OPS 2 als basis worden gebruikt voor de uitvoeringsvoorschriften. De tenuitvoerlegging zal normaal gesproken plaatsvinden op nationaal niveau, maar de exploitanten zullen niet worden onderworpen aan een certificatieprocedure. In plaats daarvan zal een eenvoudige declaratie voldoende zijn.

- Voor niet-commerciële activiteiten met niet-complexe motoraangedreven luchtvaartuigen, welke voornamelijk vallen onder algemene luchtvaart- en recreatieve activiteiten zal er een Recreatieve PPL worden ingevoerd bij wijze van “lichtere” vergunning, en de essentiële eisen voor vliegbewegingen zullen rechtstreeks van toepassing zijn. Er zullen echter minder strenge uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op JAR-OPS 0 worden ontwikkeld om de operationele specificaties te bekrachtigen. De naleving zal normaal gesproken worden uitgevoerd op nationaal niveau, maar de Recreatieve PPL mag ook door gekwalificeerde, door het Agentschap geaccrediteerde instanties of door nationale luchtvaartautoriteiten worden afgegeven op basis van gemeenschappelijke regels.
78. Het Agentschap is van mening dat het hierboven beschreven beleid de beste manier is om de verlening van vergunningen aan piloten, vliegbewegingen en luchtvaartuigen uit derde landen te reguleren. Het vertegenwoordigt de meerderheid van de standpunten die door alle partijen die hebben deelgenomen aan de voorbereidende raadpleging, tot uitdrukking zijn gebracht. Gebaseerd als het is op huidige praktijken voor de regulering van commerciële activiteiten, biedt het flexibiliteit in de regulering van niet-commerciële activiteiten, die niet alleen een essentieel element van het Europees luchtvervoersysteem vormen, maar tevens de bodem zijn waarin alle luchtvaartactiviteiten hun wortels hebben en waaruit de talenten voortkomen die de luchtvaart nodig heeft om te kunnen bijdragen aan de welvaart van moderne maatschappijen. Het aanbevolen beleid zorgt voor een evenwichtige verdeling van bevoegdheden conform de institutionele structuren van de Gemeenschap door de centralisering van taken te beperken tot datgeen wat beter kan worden bewerkstelligd door de Commissie of het Agentschap. Het Agentschap verzoekt de Commissie daarom het wetgevingsproces te initiëren uitgaande van de bijgevoegde verordening tot wijziging.

Keulen, 15 december 2004

P. Goudou
Uitvoerend Directeur