

## YTTRANDE 3/2004

### FRÅN EUROPEISKA BYRÅN FÖR LUFTFARTSSÄKERHET (EASA)

avseende en ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1592/2002 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, i syfte att utvidga tillämpningsområdet för denna förordning till att omfatta även reglering av pilotcertifiering, reglering av drift av luftfartyg och reglering av luftfartyg från tredje land

#### I. Allmänt

1. I samband med antagandet av förordning (EG) nr 1592/2002 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet<sup>(1)</sup> ("grundförordningen") uppmanade gemenskapslagstiftaren kommissionen att utarbeta lämpliga förslag avseende utvidgning av förordningens räckvidd till att omfatta även drift av luftfartyg och licensiering av flygbesättningar. Dessutom föreslog lagstiftaren att man skulle ta tillfället i akt att på nytt överväga frågan om reglering av luftfartyg från tredje land.
2. Grundförordningen (artikel 12) bereder vägen för sådana utvidgningar genom att ange att en av byråns uppgifter är reglering av personal och organisationer som utför trafik med civila luftfartyg. Byråns roll är således att utarbeta och anta de yttranden på vilka kommissionen skall basera sina lagstiftningsförslag i enlighet med artikel 14 i grundförordningen.
3. Byrån överlämnar härmed till kommissionen sitt yttrande, vilket är avsett att i fråga om drift av luftfartyg, licensiering av flygbesättningar och luftfartyg från tredje land fullgöra de åtaganden som anges i skäl 2 och i artiklarna 7 och 12.2 b i grundförordningen. Detta yttrande består av dels ett memorandum med en förklaring av byråns åsikter om den policy som ligger till grund för regleringen av dessa ämnen på gemenskapsnivå, dels de ändringar som behöver göras i grundförordningen för att denna policy skall kunna förverkligas. Det rör sig bland annat om nya och ändrade artiklar, en reviderad version av bilaga II (undantagna luftfartyg) och grundläggande krav avseende certifiering av piloter och drift av luftfartyg.

#### II. Samråd

4. Antagandet av detta yttrande har föregåtts av det förfarande som fastställts av byråns styrelse<sup>(2)</sup>. Ett samrådsdokument om tillämplighet, grundprinciper och

---

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1592/2002 av den 15 juli 2002 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet (EGT L 240, 7.9.2002).

<sup>(2)</sup> Decision of the Management Board concerning the procedure to be applied by the Agency for the issuing of Opinions, Certification Specifications and Guidance Material, EASA MB/7/03 of 27.06.2003 (enbart på engelska).

grundläggande krav avseende pilotkompetens och drift av luftfartyg samt reglering av luftfartyg från tredje land som används av operatörer från tredje land ("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") offentliggjordes på byråns webbplats ([www.easa.eu.int](http://www.easa.eu.int)) den 27 april 2004 (NPA [Notice of Proposed Amendment] No 2/2004). I detta samrådsdokument förklarade byrån den tänkbara institutionella ramen för regleringen av dessa verksamheter och redogjorde för skälen till att den överenskomna strukturen för reglering av luftvärdighet och miljöskydd måste användas även för regleringen av drift av luftfartyg och licensiering av flygbesättningar. I detta sammanhang redovisade byrån utkast till grundläggande krav avseende pilotkompetens och drift av luftfartyg som skulle kunna användas för att slå fast de säkerhetskrav som ställs av gemenskapslagstiftaren. I utarbetandet av dessa grundläggande krav hade byrån utgått från frivilliga bidrag från s.k. kärngrupper ("Core Groups") – grupper av experter som med ledning av sin expertis och sin fackkunskap underlättade utformningen av kraven mot bakgrund av befintlig praxis på internationell nivå, inom JAA<sup>(3)</sup> och i branschen. Byrån granskade de utkast som dessa grupper redovisade, kontrollerade att utkastet var förenliga med medlemsstaternas skyldigheter inom ramen för ICAO<sup>(4)</sup> och såg till att utkastens detaljnivå blev tillräcklig antingen för att kraven skulle kunna tillämpas direkt eller för att de åtgärder som vidtagits för uppfyllande av kraven skulle kunna bli föremål för domstolskontroll; detta förklaras närmare i punkt 33 nedan. Dessutom redogjorde byrån för sina synpunkter i fråga om reglering av kommersiell flygtransport och certifiering av yrkespiloter; dessa synpunkter byggde i stor utsträckning på vedertagen praxis i den form denna kommit till uttryck i gemensamma luftfartsbestämmelser (JAR) som godkänts av ett betydande antal parter. Slutligen efterlyste byrån intressenternas åsikter i ett antal frågor där den behövde mer information för att kunna slå fast en tillräckligt konsensusbaserad policy som underlag för detta yttrande.

5. När samrådsperioden avslutades den 31 juli 2004 hade byrån erhållit 1 695 kommentarer från 93 intressenter: privatpersoner, nationella myndigheter, privata företag och branschorganisationer. Dessa kommentarer granskades av byråns anställda – däribland personer som inte själva varit med och utformat samrådsdokumentet, så att det skulle kunna garanteras att alla erhållna kommentarer behandlades rättvist. Mottagandet har bekräftats, och kommentarerna har införts i ett dokument med svar på kommentarer ("Comment Response Document"). I detta svarsdokument finns en förteckning över alla personer och organisationer som har lämnat kommentarer, byråns svar, förslag till policy och en reviderad version av de grundläggande kraven. Svarsdokumentet offentliggjordes den 24 september på byråns webbplats och är lätt åtkomligt för alla intresserade.
6. Efter offentliggörandet av svarsdokumentet väntade byrån den minimiperiod om två månader som anges i det ovannämnda förfarandet (se fotnot 2) innan den avgav detta yttrande. Under denna period erhöll byrån några reaktioner på sitt

<sup>(3)</sup> De gemensamma luftfartsmyndigheterna (Joint Aviation Authorities).

<sup>(4)</sup> FN:s fackorgan för den internationella civila luftfarten (International Civil Aviation Organization).

svarsdokument. Två organisationer som företräder nöjesflygare (Europe Air Sports och European Gliding Union) förklarade sig nöjda med den föreslagna policyn under förutsättning att denna tolkades på lämpligt sätt och att tillämpningsföreskrifterna var tillfredsställande. De gav också uttryck för farhågor med anledning av språkreglerna och viss terminologi; dessa farhågor har beaktats i detta yttrande. En organisation som företräder affärsflyget (International Business Aviation Council) förklarade sig också vara nöjd med resultatet av arbetet och redovisade ett antal förslag till ändring av de grundläggande kraven avseende drift av luftfartyg; även dessa förslag har beaktats. Dessutom kommenterade European Regions Airline Association frågan om flygbesättningars psykiska lämplighet. En annan intressent anförde slutligen klagomål över att hans kommentarer inte hade tagits upp i svarsdokumentet och framhöll att han ansåg att det behövdes särskilda grundläggande krav på gemenskapsnivå för allmänflyg och nöjesflyg.

7. Flera organisationer som företräder kabinpersonal har givit uttryck för starkt missnöje med den slutsats som byrån drog om licensiering av kabinpersonal. Byrån är medveten om situationen men måste ännu en gång betona att det med tanke på de erhållna kommentarerna inte var möjligt att föreslå ett fullständigt licensieringssystem för det berörda yrket. Som framgår av svarsdokumentet har byrån dock för avsikt att uppmärksamma gemenskapslagstiftaren på att frågan behöver tas upp och ges en politisk lösning som lagstiftaren finner lämplig.
8. De nationella luftfartsmyndigheterna i flera medlemsstater (Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike) har sett sig föranledda att ta ställning till den policy som framgår av svarsdokumentet och till byråns svar på deras kommentarer. Många av dem tar upp den process som använts och har synpunkter på omfattningen av deras medverkan i utarbetandet av byråns yttrande. En av dem anser till och med att policyn främst bör baseras på de nationella luftfartsmyndigheternas kommentarer, vilka bör behandlas för sig och inte gemensamt med kommentarerna från tillsynsobjekt. I linje med detta vill några av de nationella luftfartsmyndigheterna att frågan skall föras upp på dagordningen för den rådgivande gruppen av nationella myndigheter (AGNA). Härvidlag bekräftar byrån att AGNA får ta upp frågor med anknytning till utfärdandet av föreskrifter om en majoritet av dess medlemmar beslutar att göra detta. Därför kommer byrån att bistå med att anordna debatter om den erhåller önskemål om detta. Byrån vill dock påpeka att detta yttrande riktar sig till kommissionen och att det kommer att följas av en fullständig lagstiftningsprocess där alla medlemsstaterna kommer att få medverka. Att i detta skede diskutera politiska frågor, som i slutändan skall avgöras av lagstiftaren, kan därför leda till att samma arbete utförs flera gånger, vilket kan ifrågasättas och vilket skulle kunna kritiseras av tillsynsobjekten med motiveringen att den nödvändiga öppenheten och insynen saknas.
9. Två nationella luftfartsmyndigheter menar att byrån inte fullt ut har förstått deras kommentarer. En av dem anser att dess kommentarer inte har besvarats på ett fullgott sätt i svarsdokumentet. Byrån medger att den kan ha missförstått några av de kommentarer den erhållit, trots de ansträngningar som alla inblandade gjort för att se till att kommentarerna skulle hanteras på ett så rättvist sätt som möjligt. Att sådana anmärkningar gjorts bara av en liten minoritet av dem som reagerat på

svarsdokumentet förefaller dock tyda på att den översikt som byrån redovisade höll rimlig kvalitet, med tanke på att byrån inte kan ge de 93 kommenterande parterna enskilda svar. Följaktligen anser byrån inte att det föreligger några skäl till att i detta yttrande ändra sin övergripande analys eller sina slutsatser.

10. Vid sidan av de procedurmässiga aspekterna innebär kommentarerna från de nationella luftfartsmyndigheterna att dessa upprepar sina ståndpunkter från samrådsprocessen, vilka återspeglas i svarsdokumentet. Många av dessa ståndpunkter kan inte tas upp på ett fullgott sätt förrän i utarbetandet av genomförandeåtgärderna och kan därför inte diskuteras här. De ståndpunkter som har direkt samband med detta yttrande sammanfattas nedan:

- En av myndigheterna föreslår att tillämpningsområdet för bilaga II (undantagna luftfartyg) skall utvidgas, medan en annan föreslår motsatsen.
- Många uttrycker starka reservationer mot tanken på ett privatflygarcertifikat för nöjesflygning (RPPL) med lägre krav än i ICAO-normerna eftersom de anser att detta inte skulle garantera den nödvändiga säkerhetsnivån.
- Vissa kan godta införandet av RPPL men anser att detta bör vara ett nationellt beslut och att de rättigheter som ett RPPL medför bör gälla enbart inom den utfärdande medlemsstatens territorium.
- Flera motsätter sig att utfärdandet av RPPL delegeras till bedömningsorgan eftersom de anser att detta bör förbli en uppgift för staten.
- Några motsätter sig att allmänläkare kan få rätt att göra den flygmedicinska undersökningen i samband med RPPL.
- De flesta håller inte med om att andelsägande bör behandlas som en icke-kommersiell verksamhet.
- Flera hyser farhågor med anledning av att det genom policyn införs en ny kategori, ”komplext motordrivet luftfartyg”, som inte ingår i ICAO-systemet.
- Ett fåtal anser att alla obemannade luftfartyg (UAV) bör omfattas av gemenskapens behörighet.
- En anser att det bör finnas ett krav på att luftfartyg från tredje land som är permanent baserade inom en medlemsstats territorium skall vara registrerade i den medlemsstaten.
- Några motsätter sig att byrån får
  - nya certifieringsuppgifter eller
  - befogenhet att besluta om driftsdirektiv eller
  - befogenhet att besluta om säkerhetsnivån för luftfartyg från tredje land.

Som tidigare nämnts anser byrån det mer lämpligt att dessa policyfrågor diskuteras på politisk nivå; byrån föreslår att frågorna först skall tas upp på den nivån, i enlighet med lagstiftningsprocessen, innan det görs justeringar i dess yttrande.

11. Flera nationella luftfartsmyndigheter anser att några av tröskelvärdena i definitionen av ”komplext motordrivet luftfartyg” är för höga. Byrån är redo att se över dessa värden efter det att det har skett ett första åsiktsutbyte om hur acceptabelt byråns förslag till regleringssystem är. Då bör man beakta även kommentarerna från de organisationer som företräder sport- och nöjesflyget, vilka hävdar att tröskelvärdena är för låga. Alla ändringar som görs kan dock komma att resultera i att de grundläggande kraven måste anpassas till de reviderade tröskelvärdena.

12. Några nationella luftfartsmyndigheter kritiserade punkt 7.c i förslaget till grundläggande krav avseende drift av luftfartyg, som innebär att den pilot som för befäl över ett luftfartyg åläggs en skyldighet att garantera flygningens säkerhet men inte tilldelas de befogenheter som han eller hon behöver för att fullgöra denna skyldighet. Byrån är medveten om detta men hävdar att sådana befogenheter kanske inte bör ges genom denna grundförordning. För det första torde befogenheter av polisiär natur beviljas endast av medlemsstaterna själva. För det andra innebär flygets internationella dimension att sådana befogenheter för att bli allmänt godtagna sannolikt måste slås fast genom en internationell konvention. Dessutom anser byrån det självklart att en befälhavande pilot som fullgör en skyldighet som följer av de grundläggande kraven inte därigenom skall riskera att bli föremål för rättsliga åtgärder, förutsatt att han eller hon utövar sina befogenheter på ett sätt som är rimligt med tanke på omständigheterna i det enskilda fallet.
13. Vid sidan av meningsskiljaktigheterna på de punkter som sammanfattats ovan innehöll de nationella luftfartsmyndigheternas reaktioner även ett flertal användbara förslag, särskilt i fråga om de grundläggande kraven, som har beaktats i detta yttrande.

### III. Innehållet i byråns yttrande

#### a. Den gemensamma åtgärdens räckvidd

14. Den princip som gäller är att räckvidden för en gemensam åtgärd skall preciseras i den utvidgade grundförordningen, som tydligt skall ange vilka produkter, tjänster, personer och organisationer som berörs och därmed omfattas av de krav som fastställs i förordningen och, i förekommande fall, av förordningens tillämpningsföreskrifter.
15. Däremot kommer alla produkter, tjänster, personer och organisationer som inte omfattas av gemenskapens behörighet att även framöver uteslutande vara medlemsstaternas ansvar, och medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att tillgodose den skyddsnivå som deras medborgare förväntar sig.

#### (i) Certifiering av piloter

16. Medlemsstaterna har inom ramen för JAA redan godtagit att gemensamma bestämmelser (JAR-FCL) tillämpas på nästan alla piloter <sup>(5)</sup>, inbegripet lärare och examinörer, oavsett om dessa flyger privat eller yrkesmässigt. Privatflygarcertifikat är dessutom en integrerande del av systemet och kan fungera som ett steg på vägen mot behörighet som yrkespilot. Därför föreföll det inte finnas något skäl att begränsa gemenskapens behörighet till att omfatta bara vissa kategorier av piloter. Byrån var dock medveten om att man på vissa håll ansåg att bestämmelserna i JAR-FCL var alltför krävande och dåligt anpassade

---

<sup>(5)</sup> Utom glidflygplans- och ballongpiloter.

till behoven hos vissa verksamheter, särskilt sport- och nöjesflyg. Det var därför nödvändigt att ta upp frågan om huruvida dessa verksamheter skulle undantas. Det svar som byrån har erhållit är mycket tydligt: många ser visserligen fördelarna med ett gemensamt system som underlättar deras fria rörlighet inom gemenskapen, men de piloter som flyger enbart lokalt föredrar att även framöver omfattas av lokala regler.

17. Byrån anser därför att alla kategorier av piloter måste omfattas av gemenskapens behörighet, med undantag av piloter som flyger sådana luftfartyg som anges i bilaga II till grundförordningen. Detta återspeglas i den ändrade artikel 4.2, och undantagens omfattning diskuteras närmare i avsnitt (iv) nedan. I detta sammanhang är byrån också medveten om att det nuvarande privatflygarcertifikatet (PPL) enligt JAR-FCL kanske innebär orimligt höga krav på personer som flyger enbart enkla luftfartyg i enkla flygtrafikmiljöer, och byrån anser det därför lämpligt att skapa ytterligare en certifikatsnivå för sådana verksamheter.

#### (ii) Drift av luftfartyg

18. Det råder bred enighet om att driften av luftfartyg som används för kommersiella flygtransporter behöver tas med i gemenskapens behörighetsområde. Byrån anser att det redan har överenskommit att detta skall ske. Dessutom menar byrån att grundförordningens syfte, nämligen att underlätta den fria rörligheten för tjänster, innebär att även andra kommersiella verksamheter måste omfattas av gemenskapslagstiftning.
19. När det gäller icke-kommersiell trafik går det att argumentera för flera ståndpunkter. Man kan hävda att driften av luftfartyg som inte används i kommersiell verksamhet bör undantas från gemenskapslagstiftning och regleras genom nationell lagstiftning. Detta skulle dock förvärra de befintliga restriktionerna för den fria rörligheten för vissa kategorier av luftfartyg. En möjlig kompromiss vore därför att undanta enbart icke-kommersiella verksamheter utförda med luftfartyg som i lägre grad skulle påverkas av sådana restriktioner.
20. Med utgångspunkt i den preferens som intressenterna har givit tydligt uttryck för anser byrån att all trafik, såväl kommersiell som icke-kommersiell, måste omfattas av gemenskapslagstiftning, dock med undantag för vissa typer av luftfartyg. Detta återspeglas i den ändrade artikel 4.3, och undantagens omfattning diskuteras närmare i avsnitt (iv) nedan.

#### (iii) Luftfartyg från tredje land

21. I linje med det breda stöd som de flesta intressenterna givit uttryck för anser byrån att kommersiell trafik som utförs i gemenskapen av operatörer från tredje land måste omfattas av gemenskapslagstiftning. Detta behövs för att de europeiska passagerarna och medborgarna på marken skall kunna skyddas. Därför skall gemenskapen utöva tillsyn över sådan kommersiell trafik samtidigt

som den efterlever berörda internationella överenskommelser, särskilt de relevanta ICAO-skyldigheterna. Genom Europaparlamentets och rådets direktiv om säkerheten i fråga om luftfartyg från tredje land som använder flygplatser i gemenskapen (SAFA-direktivet)<sup>(6)</sup> har gemenskapen redan slagit fast sin behörighet att utöva en viss form av tillsyn över dessa verksamheter. Det direktivet ger dock inte de verktyg som behövs för kontrollen av att de luftfartyg från tredje land som flyger i det europeiska luftrummet uppfyller de tillämpliga driftsspecifikationerna. Därför anser byrån att det behövs ytterligare åtgärder på detta område; en närmare beskrivning ges i kapitlet om genomförandeåtgärderna.

22. När det gäller icke-kommersiell verksamhet med luftfartyg från tredje land som bedrivs av operatörer från tredje land instämde byrån i vad som kom till uttryck i många av de erhållna kommentarerna, nämligen att det vore en orimligt omfattande åtgärd att fastställa gemenskapsbehörighet enbart för att hantera frågan om utländska luftfartyg som är mer eller mindre permanent baserade inom medlemsstaters territorium. Det bästa sättet att hantera denna fråga är i stället att anpassa texten i artikel 4.1 c i grundförordningen så att luftfartyg som är registrerade i ett tredje land och används inom en medlemsstats territorium av en person som är bosatt i den medlemsstaten omfattas av samma krav som luftfartyg registrerade inom EU. Denna lösning ger dock inte gemenskapen de verktyg den behöver för att kunna se till att luftfartyg från tredje land följer de bestämmelser som är avsedda att garantera säkerheten vid flygningar i europeiskt luftrum, i den mån det för denna säkerhet krävs att särskild utrustning finns ombord, att besättningen har lämplig kompetens eller att vissa rutiner följs. Med tanke på att gemenskapen numera har slagit fast sin behörighet att förverkliga det gemensamma europeiska luftrummet ("European Single Sky"), vore det svårbegripligt om gemenskapen inte också försåg sig med de verktyg den behöver för att se till att de därmed sammanhörande driftsspecifikationerna efterlevs.
23. Följaktligen menar byrån att luftfartyg från tredje land måste vara föremål för tillsyn från gemenskapens sida. Dessutom anser byrån det nödvändigt att skapa en rättslig grund som gör det möjligt att se till att luftfartyg från tredje land som används av operatörer från tredje land omfattas av lämpliga driftskrav när det gäller utnyttjandet av det europeiska luftrummet. Det måste dock stå klart att dessa befogenheter skall avse endast detta mål; syftet skall inte vara reglering och tillsyn på gemenskapsnivå av objekt som redan omfattas av ICAO:s normer. Därför föreslås det en ny bestämmelse i artikel 4.1 d som utvidgar gemenskapens behörighet till att omfatta även luftfartyg som är registrerade i ett tredje land och används av operatörer från tredje land. Denna punkt skall läsas tillsammans med punkt 21 ovan, där det framgår att tredje länders rättigheter enligt Chicagokonventionen<sup>(7)</sup> inte påverkas.

#### (iv) Undantagna luftfartyg och verksamheter

24. Som tidigare framgått behöver vissa verksamheter undantas från gemenskapens behörighet. Byrån anser att det bästa sättet att göra detta är att använda bilaga II

<sup>(6)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/36/EG av den 21 april 2004 om säkerheten i fråga om luftfartyg från tredje land som använder flygplatser i gemenskapen (EUT L 143, 30.4.2004).

<sup>(7)</sup> Konvention om internationell civil luftfart, undertecknad i Chicago den 7 december 1944.

till grundförordningen, så att man undviker bristande enhetlighet i hanteringen av de aspekter som avser luftvärdighet, drift och licensiering av besättningen för ett och samma luftfartyg. På detta sätt undviker man också en komplex uppsplittring av ansvaret, något som i slutändan skulle kunna påverka säkerheten för de undantagna verksamheterna.

25. Med hänsyn tagen till ett flertal kommentarer har byrån förbättrat texten i bilaga II till grundförordningen i syfte att införliva de förslag som lämnats. Motiveringen till dessa ändringar förklaras i det följande:

- Det är inkonsekvent att låta vissa luftfartyg av de typer som räknas upp i bilagan omfattas av gemenskapens behörighet enbart av det skälet att vissa medlemsstater har utfärdat typcertifikat eller luftvärdighetsbevis för sådana luftfartyg före den 28 september 2003, samtidigt som andra medlemsstater inte har gjort detta. Detta skapade dessutom förvirring eftersom alla medlemsstater inte alltid känner till dessa förhållanden. Bestämmelsen med denna innebörd har därför strukits.
- Kriterierna för vad som utgör historiska luftfartyg är ganska subjektiva och tolkas olika av olika medlemsstater. Texten har förtydligats med hänsyn tagen dels till de kriterier som bygger på enkel utformning och ålder, dels till de kriterier som bygger på de kvalitativa förhållanden som redan anges i bilagan.
- När det gäller luftfartyg som har ingått i väpnade styrkor har det förtydligats att sådana luftfartyg som även har en civil typkonstruktionsnorm omfattas av gemenskapens behörighet.
- En annan väsentlig fråga rör definitionen av ultralätta luftfartyg, som anges i punkt e i bilaga II: i vissa språkversioner är definitionen begränsad till flygplan, medan den på några andra språk inbegriper även andra slags luftfartyg. Eftersom det inte finns något skäl att begränsa undantaget till enbart flygplan, har motordrivna fallskärmar och helikoptrar lagts till. Dessutom har det, som en säkerhetsförbättring, införts höjda massor för flygplan på vilkas flygkropp det har monterats ett fallskärmssystem som kan bära upp hela planet.
- Avsikten med punkt f är att undantagen skall omfatta även gyroplan, vilka i några EU-länder behandlas på ett liknande sätt som ultralätta luftfartyg. Viktvärdet bygger på forskning med syftet att fastställa ett gränsvärde som är rimligt med tanke på de gyroplan som för närvarande används inom EU.
- Avsikten med punkt h är att undantagen skall omfatta även kopior vilkas konstruktion liknar originalluftfartygets.
- Ändringar har gjorts i punkt g och punkt j med syftet att förtydliga viktgränserna genom användning av mer frekventa flygtermer.

#### (v) Andra reglerade verksamheter och yrken

26. Som redan betonats i inledningen till detta kapitel är det väsentligt att den rättsakt som slår fast gemenskapens befogenheter på ett visst område (i detta fall grundförordningen) tydligt anger vilka produkter, personer och organisationer som omfattas av dessa befogenheter. Att ange detta i en tillämpningsföreskrift vore sannolikt inte ett godtagbart tillvägagångssätt, eftersom sådana föreskrifter skulle sakna den nödvändiga rättsliga grunden. Därför anser byrån det nödvändigt att ta upp några kontroversiella frågor, bland annat hur andelsägande skall



behandlas och vad som skall gälla för obemannade luftfartyg (UAV), kabinpersonal, flygklarare och flygmaskinister. Dessa frågor har tveklöst ett nära samband med drift och licensiering/certifiering, och de hanteras olika i olika delar av Europeiska unionen.

### Andelsägande

27. Mot bakgrund av de erhållna kommentarerna och andelsägandets växande omfattning anser byrån att gemenskapen måste ta ställning till hur andelsägande skall behandlas. Visserligen uppvisar andelsägande i betydande grad samma kännetecken som kommersiell flygtransport, men det går inte att bortse från att passagerarna på luftfartyg som utnyttjas enligt andelsägaravtal själva fastställer sina transportvillkor och anlitar sin operatör genom ett förvaltningsavtal. Därför anser byrån att andelsägande måste omfattas av gemenskapslagstiftning. Härvidlag menar byrån också att sådana verksamheter måste behandlas som icke-kommersiell trafik. I detta syfte har det i den ändrade förordningen (artikel 3 i) införts en definition av ”kommersiell trafik” som utesluter andelsägande.

### Obemannade luftfartyg (UAV)

28. För närvarande omfattas obemannade luftfartyg av gemenskapens luftvärdighets- och miljöregler om deras massa är 150 kg eller däröver. Mot bakgrund av de ståndpunkter som samtliga intressenter uttryckt menar byrån att den nuvarande situationen måste bibehållas, så att bara luftvärdigheten för och driften av obemannade luftfartyg över 150 kg omfattas av gemenskapslagstiftning. Eftersom obemannade luftfartygs verksamhet uppvisar samma kännetecken som andra luftfartygs verksamhet, anser byrån att obemannade luftfartyg måste omfattas av samma krav som alla andra luftfartyg som används för samma verksamhet.

### Kabinpersonal

29. Byrån understryker att det är allmänt vedertaget att kabinpersonalen måste omfattas av säkerhetskrav som fastställs på gemenskapsnivå och garanterar att denna personal har nödvändig utbildning, är medicinskt lämplig och har fått tillräcklig och aktuell övning, i linje med vad som anges i kommissionens förslag till gemensamma bestämmelser för kommersiell flygplanstransport<sup>(8)</sup>. Detta måste vidmakthållas och kabinpersonalen måste omfattas av gemenskapslagstiftning.

### Flygklarare

30. I sitt samrådsdokument frågade byrån intressenterna om de ansåg att flygklarare borde omfattas av gemenskapslagstiftning. Efter att ha granskat kommentarerna fann byrån att flygklararyrket inte behöver regleras men att flygklararfunktionen måste omfattas av gemenskapslagstiftning, vilket också är vad som anges i det ovannämnda förslaget från kommissionen.

---

<sup>(8)</sup> KOM(2000) 121 slutlig av den 24.3.2000, EGT C 311 E, 31.10.2000, ändrat genom KOM(2004) 73 slutlig av den 10.2.2004.

### Flygmaskinister

31. Med tanke på att flygmaskinistfunktionen successivt försvinner kan det ifrågasättas om flygmaskinistyrket bör regleras på gemenskapsnivå. Av de erhållna kommentarerna i denna fråga framgår det tydligt att det finns ett starkt stöd för att man skall följa ICAO-praxis på området. De grundläggande krav avseende certifiering av piloter som anges i den nya bilaga III är dock inte lämpliga för flygmaskinistyrket, och därför kommer byrån vid lämplig tidpunkt att utföra det arbete som krävs. Detta återspeglas i artikel 7b i den ändrade förordningen.

### **b. Säkerhetsmålen**

32. Säkerhetsmålen anges för närvarande i ICAO:s normer och i medlemsstaternas grundläggande rättsakter om reglering av den civila luftfarten. Dessa nationella grundläggande rättsakter rör i allmänhet främst delegering av verkställande befogenheter till statliga organ eller till oberoende myndigheter med ansvar för den civila luftfarten. Däremot sägs det i dessa rättsakter ytterst lite om vilket resultat lagstiftaren förväntar sig. Detta innebär att rättsakterna ger de verkställande organen stor frihet när det gäller hur de genomför ICAO-normerna och ställer upp säkerhetsmålen, även om dessa organ utsätts för påtryckningar från politiskt håll om att olyckor skall undvikas.
33. Eftersom gemenskapen själv inte är part i Chicagokonventionen, utgör ICAO-normerna inte en del av gemenskapsrätten, även om dessa normer är bindande för gemenskapens medlemsstater och på sätt och vis innebär ett åtagande från gemenskapens sida. Det framgår också av EG-domstolens rättspraxis att verkställande befogenheter inte får delegeras till gemenskapsorgan annat än om de mål som lagstiftaren anger är så tydliga och specifika att dessa organs agerande kan bli föremål för domstolskontroll. En minst lika viktig aspekt gäller självreglering: för att det skall kunna vara tänkbart att någon del av den civila luftfarten själv kontrollerar regelefterlevnaden – något som redan är fallet för stora delar av nöjesflyget –, krävs det att säkerhetsmålen är så utförliga att branschen eller andra berörda direkt kan tillämpa dem i praktiken. Följaktligen skall den utvidgade grundförordningen tydligt och utförligt ange vilka gemenskapens säkerhetsmål är när det gäller reglering av drift av luftfartyg och licensiering av flygbesättningar.
34. Efter samrådet anser byrån att grundförordningen måste innehålla utförliga specifika grundläggande krav motsvarande dem som angivits för luftfartsprodukters luftvärdighet. Sådana grundläggande krav både för certifiering av piloter och för drift av luftfartyg återfinns i bilaga III respektive bilaga IV till den ändrade förordningen. Dessa krav har utformats på ett sådant sätt att de i skälig omfattning skall minska alla rimligt sannolika risker som är specifika för det reglerade området. De är formulerade på ett sådant sätt att de potentiellt skall kunna tillämpas på alla typer av verksamhet (kommersiellt flyg, affärsflyg och nöjesflyg). Vidare är tanken att de skall utgöra en god rättslig grund för antagandet av JAR-OPS, JAR-FCL och JAR-STD som möjliga

tillämpningsföreskrifter, så att man kan undvika störningar och en alltför tung administrativ börda i ett övergångsskede.

### c. Genomförandeåtgärderna

35. I den utvidgade grundförordningen måste det anges hur de grundläggande kraven skall genomföras. Bland annat måste det anges om kontrollen av efterlevnaden skall ske genom att det utfärdas officiella certifikat, genom att operatörerna visar efterlevnaden för en tredje part eller genom att operatörerna själva avger en förklaring om efterlevnad. Dessutom måste förordningen innehålla krav på att det skall preciseras hur efterlevnaden skall visas. Om en sådan precisering skulle bli alltför komplicerad eller omfattande, måste kommissionen, medlemsstaterna eller branschen ges verkställande befogenheter att utarbeta de tillämpningsföreskrifter, nationella genomförandeåtgärder eller branschnormer som krävs. Där så är lämpligt måste det anges vilka organ som skall utfärda certifikaten eller för vilka organ operatörerna skall visa sin efterlevnad. Det kan handla om byrån själv, om nationella förvaltningar eller om på lämpligt sätt godkända bedömningsorgan. I det sistnämnda fallet behöver det anges vilka kriterier som skall gälla för godkännande av sådana organ och vilka myndigheter som skall utfärda godkännandena.
36. Det finns ett stort antal sätt att förverkliga de gemensamma säkerhetsmålen. Valet mellan dessa olika sätt är ett politiskt beslut som beror på allmänhetens känslighet i frågan och på traditionerna och kulturen i den berörda sektorn. När man gör detta val måste man också beakta den grad av enhetlighet som eftersträvas för en viss verksamhet; sannolikt är gemensamma tillämpningsföreskrifter som antas av kommissionen det bästa sättet att få till stånd enhetlighet. Vidare måste man ta hänsyn till de internationella ramarna, så att man inte mer än nödvändigt påverkar rörligheten i den övriga världen för de europeiska medborgarna och företagen. Sist men inte minst måste ett sådant beslut bygga på principerna om goda styrelseformer<sup>(9)</sup>, så att tillgängliga resurser utnyttjas på bästa sätt och så att ansvarskänslan i regleringen av och tillsynen över säkerheten inom den civila luftfarten vidareutvecklas.

#### (i) Certifiering av piloter

37. Byrån anser att ingen skall få flyga ett luftfartyg i kommersiell trafik utan att ha ett certifikat. Ändringsförordningen innehåller därför en sådan skyldighet och tillhandahåller den rättsliga grunden för alla rättigheter med anknytning därtill. Dessutom anser byrån att utbildningen av sådana piloter måste genomföras av godkända organisationer och att de syntetiska flygutbildningshjälpmedel som används i sådan utbildning måste vara certifierade. Byrån anser – något som medlemsstaterna redan har godtagit inom ramen för JAA-systemet – att det är lämpligt att slå fast gemensamma regler för utfärdande och bibehållande av sådana certifikat och godkännanden. Dessa regler skall fastställas av

---

<sup>(9)</sup> KOM(2001) 428 slutlig, 25.7.2001.

kommissionen genom ett kommittéförfarande <sup>(10)</sup>. Genomförandet av reglerna skall ske på nationell nivå utom när det gäller organisationer från tredje land och syntetiska flygutbildningshjälpmedel från tredje land, vilka skall vara föremål för tillsyn från byråns sida. De ovan beskrivna genomförandeåtgärderna har angivits i artikel 7.1, 7.2, 7.3 och 7.4 samt artikel 15a i den ändrade förordningen.

38. När det gäller icke-kommersiella verksamheter menar byrån, med hänsyn tagen till de erhållna kommentarerna, att alla piloter som flyger affärsluftfartyg eller tunga motordrivna luftfartyg måste vara skyldiga att ha ett certifikat som ingår i det befintliga JAR-FCL-systemet. Byrån anser nämligen att luftfartygets och trafikmiljöns komplexitet måste vara de kriterier som avgör vilken sorts certifikat som krävs, så att de nödvändiga utbildningskraven och medicinska kraven kan anpassas på bästa sätt. Denna fråga diskuteras vidare i avsnitt (iv) nedan. Liksom i förra punkten anser byrån att de regler som rör sådana certifikat måste fastställas av kommissionen genom ett kommittéförfarande. Genomförandet av reglerna måste ske på nationell nivå utom när det gäller organisationer från tredje land och syntetiska flygutbildningshjälpmedel från tredje land, vilka skall vara föremål för tillsyn från byråns sida.
39. Med hänsyn tagen till intressenternas preferenser menar byrån att piloter som flyger nöjesluftfartyg eller sportluftfartyg måste ha ett certifikat. Som påpekades ovan i punkt 16 betraktas dock det befintliga privatflygarcertifikatet JAR-FCL PPL som ett alltför krävande certifikat när det gäller enbart flygning av enkla luftfartyg i en enkel flygtrafikmiljö. Därför anser byrån det nödvändigt att skapa en ny kategori av privatflygarcertifikat för nöjesflygning – RPPL – som alternativ till det befintliga JAR-FCL PPL. Innehavare av RPPL kommer inte att vara behöriga att flyga komplexa motordrivna luftfartyg eller att ägna sig åt kommersiell luftfart, och även tillträdet till vissa områden med intensiv trafik kan begränsas. Den som har ett RPPL kan komma att få tillgodoräkna sig detta när han eller hon ansöker om ett mer avancerat certifikat. Den fria rörligheten inom det territorium som fördraget omfattar måste visserligen tillgodoses även genom RPPL, men byrån anser – med beaktande av Europeiska gemenskapens storlek och av de associationsavtal som håller på att ingås med länderna i Efta <sup>(11)</sup> – inte att det krävs fullständig efterlevnad av ICAO:s bilaga I för detta nya certifikat. Detta återspeglas i artikel 7.2 a i den ändrade förordningen.
40. Byrån menar också att ett sådant RPPL kan utfärdas av bedömningsorgan. I själva verket anser byrån att medlemsstaterna inte systematiskt bör ha den utfärdande funktionen, eftersom det är berättigat att förverkliga de principer som utvecklas i kommissionens vitbok om europeiska styrelseformer och ge denna kategori av piloter möjlighet att administrera sig själva, vilket de förefaller vilja. Den ändrade förordningen innehåller därför den nödvändiga rättsliga grunden för detta i artikel 7, som också ger kommissionen befogenhet att anta nödvändiga tillämpningsföreskrifter, inbegripet kriterier för godkännande av sådana bedömningsorgan. Slutligen anser byrån att de behöriga myndigheterna för godkännande av bedömningsorgan måste vara byrån själv jämte medlemsstaternas nationella luftfartsmyndigheter, så att de sökande får en

<sup>(10)</sup> Beslut 1999/468/EG.

<sup>(11)</sup> Europeiska frihandelssammanslutningen.

valmöjlighet. Trots detta inser byrån att det på kort sikt kanske inte är möjligt att i alla medlemsstaterna finna organ med lämplig kompetens för denna funktion. Därför kan det mot bakgrund av reaktionerna från de berörda parterna behöva utvecklas en övergångsordning.

41. I samband med certifiering av piloter måste den sökande också visa att han eller hon uppfyller vissa krav på medicinsk lämplighet. När det gäller piloter som ägnar sig åt kommersiell trafik eller flyger komplexa motordrivna luftfartyg ligger byråns åsikt i linje med den vedertagna uppfattningen att sådan lämplighet måste visas på grundval av gemensamma tillämpningsföreskrifter och att de medicinska centrum och flygmedicinska undersökningsläkare som medverkar i de undersökningar som görs i samband med detta måste vara godkända. När det gäller piloter som flyger lätta nöjesluftfartyg eller sportluftfartyg anser byrån det nödvändigt att införa flexibilitet genom mindre stränga gemensamma regler.
42. Därför menar byrån att kommissionen måste ges befogenhet att anta tillämpningsföreskrifter avseende medicinsk lämplighet. Dessa föreskrifter måste bygga på de befintliga medicinska normerna enligt JAR-FCL 3 och gälla alla kategorier av piloter utom innehavare av RPPL, för vilka mindre stränga regler skall utvecklas. Vidare anser byrån att tillämpningsföreskrifter för godkännande av flygmedicinska undersökningsläkare och centrum måste antas på gemenskapsnivå. I detta sammanhang anser byrån att allmänläkare kan komma i fråga som lämpliga undersökningsläkare när det gäller RPPL. Kontrollen av efterlevnaden skall utföras av de nationella luftfartsmyndigheterna när det gäller personer med hemvist inom deras territorium, medan byrån där så är lämpligt skall kontrollera utländska organisationer. Denna policy återspeglas i artiklarna 7.2 b, 7.6 och 15a i den ändrade förordningen.
43. Med hänsyn tagen till de erhållna kommentarerna och mot bakgrund av behovet av att integrera JOEB-processen (Joint Operations Evaluation Board) i EASA-ramen, konstaterade byrån också att det bästa sättet att främja säkerhet och enhetlighet är att byrån ges befogenhet att där så är lämpligt fastställa utbildningskrav för utfärdandet av de enskilda certifikatsbehörigheter som krävs för framförande av vissa luftfartygstyper. De nödvändiga befogenheterna har angivits i artikel 15a i den ändrade förordningen.

#### (ii) Drift av luftfartyg

44. För närvarande råder enighet om behovet av en certifieringsprocess för alla operatörer som ägnar sig åt kommersiell flygtransport, något som redan återspeglas i att JAR-OPS 1 och 3 i så stor utsträckning har genomförts i medlemsstaterna liksom i att man har kommit så långt i förhandlingarna om det ovannämnda förslaget från kommissionen om fastställande av gemensamma bestämmelser för kommersiell flygplantransport. Detta gör att medlemsstaterna kan efterleva ICAO:s rekommendationer och dokumentation. När det gäller andra kommersiella verksamheter än kommersiell flygtransport är byrån enig med de flesta intressenterna om att det även här behövs en certifieringsprocess baserad på gemensamma tillämpningsföreskrifter.

45. Därför menar byrån att det måste slås fast gemensamma regler för utfärdande av certifikat till kommersiella operatörer. Sådana certifikat utfärdas redan på nationell nivå, och detta kommer normalt att fortsätta att ske eftersom det är rådande praxis för genomförande av gemenskapsrätten. Byrån skall dock ha rätt att i mån av behov utfärda driftsdirektiv i syfte att garantera driftsäkerheten i de fall där ett centraliserat beslut är det bästa sättet att få till stånd enhetlighet. Med tanke även på att reglerna om flyg- och vilotid är så speciella, anser byrån det nödvändigt att införa ett visst mått av flexibilitet genom att byrån ges befogenhet att utfärda specifikationer för certifiering där det i synnerhet anges standardscheman för flygtidsbegränsning som godtagbara sätt att uppfylla de grundläggande kraven. Eftersom inte all trafik kan omfattas av sådana standardscheman skall byrån också, där så behövs, på egen hand kunna godkänna enskilda operatörers scheman efter bedömning av varje enskilt fall, i syfte att garantera enhetlighet och konkurrens på lika villkor på marknaden. Följaktligen måste kommissionen respektive byrån ges befogenhet att utföra dessa uppgifter. Artiklarna 7a. 2, 7a. 4, 7a. 5, 15b. 3 och 15b. 4 i den ändrade förordningen innehåller de nödvändiga bestämmelserna om befogenheter.
46. När det gäller affärsflyg har byrån efter att ha granskat alla erhållna kommentarer kommit fram till åsikten att trafik för affärsändamål med luftfartyg inte skiljer sig från trafik med samma luftfartyg för andra allmänflygsverksamheter, och i synnerhet att ställningen som affärsflyg inte i sig ökar den risk som är knuten till verksamheten. Därför finner byrån att det inte finns något behov av att behandla denna verksamhet annorlunda än övriga icke-kommersiella verksamheter.
47. När det gäller allmänflyg är intressenterna visserligen eniga om att de grundläggande kraven bör tillämpas direkt, men byrån har trots detta kommit fram till åsikten att detta kanske inte är helt lämpligt för regleringen av alla därmed sammanhängande verksamheter. För det första är det vanligt förekommande att man använder driftsrelaterade tillämpningsföreskrifter för att skapa en rättslig grund för tillämpningen av regler som rör utnyttjandet av luftrummet och tillämpningen av krav avseende vissa aktiviteter, t.ex. nød- och radioutrustning. Därför måste man överväga att anta tillämpningsföreskrifter som åtminstone innehåller sådana krav för samtliga typer av trafik. För det andra använder komplexa motordrivna luftfartyg samma trafikmiljö som de luftfartyg som används för kommersiell flygtransport och kan således orsaka en risk för de offentliga flygtransporterna. Dessutom är de komplexa motordrivna luftfartygen så komplexa och stora att de kräver logistiska åtgärder som ligger närmare de åtgärder som krävs för kommersiell flygtransport. För att risken skall kunna minskas och verksamheten anpassas till de logistiska åtgärder som krävs, behöver det därför antas en jämförbar uppsättning tillämpningsföreskrifter. Således anser byrån att driften av luftfartyg som används för allmänflyg skall regleras genom tillämpningsföreskrifter som är anpassade till luftfartygets komplexitet snarare än till typen av verksamhet.
48. När det gäller icke-komplexa luftfartyg behöver det antas mindre betungande tillämpningsföreskrifter som anger driftsspecifikationer i fråga om utnyttjandet av luftrummet eller särskilda typer av trafik som behöver harmoniseras på gemenskapsnivå. Detta påverkar inte medlemsstaternas möjlighet att själva föreskriva driftsspecifikationer av uteslutande regional karaktär, förutsatt att

gemenskapen på lämpligt sätt kan utöva kontroll över detta. De ovannämnda tillämpningsföreskrifterna måste vara direkt tillämpbara, och efterlevnaden måste kontrolleras av medlemsstaterna utan behov av vare sig certifiering eller förklaring om efterlevnad.

49. När det gäller komplexa motordrivna luftfartyg behövs det, som förklaras ovan, mer omfattande regler som anpassar de riskminskande åtgärderna till risknivån. För kontrollen av att dessa regler efterlevs anser byrån det inte nödvändigt att införa någon certifieringsprocess, utan byrån menar att den förklaring som avses i JAR-OPS 2 är tillräcklig.
50. Därför anser byrån att all icke-kommersiell trafik måste regleras, att gemensamma regler måste fastställas av kommissionen genom ett kommittéförfarande och att dessa regler måste anpassas till luftfartygets komplexitet. Reglernas genomförande skall kontrolleras på nationell nivå, utan behov av certifiering men med krav på förklaring om efterlevnad när det gäller komplexa motordrivna luftfartyg. Trots detta måste, som förklarats ovan i fråga om kommersiell trafik, byrån ges verkställande befogenhet att i lämplig utsträckning utfärda driftsdirektiv. Denna policy återspeglas i artiklarna 7a. 3, 7a. 4, 7a. 5 och 15b. 3 i den ändrade förordningen.
51. I samband med granskningen av de olika erhållna kommentarerna och med tanke på behovet av att integrera JOEB-processen i EASA-ramen konstaterade byrån också att det bästa sättet att främja säkerhet och enhetlighet är att byrån får möjlighet att där så är lämpligt anta standardförteckningar över minimikrav på utrustning vid trafik med vissa typer av luftfartyg i vissa miljöer – så kallade Master Minimum Equipment Lists. De befogenheter som krävs för detta har angivits i artikel 15b i den ändrade förordningen.

### (iii) Luftfartyg från tredje land

52. Redan i sitt samrådsdokument framhöll byrån att genomförandeåtgärderna för regleringen av luftfartyg från tredje land som används av operatörer från tredje land måste ta hänsyn till de befintliga ICAO-ramarna. Byrån framhöll också att gemensamma regler redan har införts genom SAFA-direktivet, nämligen för kontroll av att sådana luftfartyg uppfyller tillämpliga ICAO-normer. Däremot påpekade byrån att det med tanke på den senaste tidens händelser behövde göras mer för att garantera de europeiska medborgarna ett fullgott skydd.
53. Mot bakgrund av den feedback som erhållits menar byrån att bestämmelserna i SAFA-direktivet måste överföras till en tillämpningsföreskrift utfärdad av kommissionen och att kommissionen måste ges de befogenheter som krävs för att organisera tillsynen över luftfartyg från tredje land. I detta sammanhang måste byrån kunna analysera de uppgifter som samlas in och dra slutsatser om säkerheten i fråga om luftfartyg från tredje land, och dessutom måste byrån ges befogenhet att kontrollera luftvärdigheten hos luftfartyg som inte uppfyller ICAO-normerna och att där så är lämpligt utfärda flygtillstånd. Byrån inser dock att dessa befogenheter inte får syfta till att byrån själv måste sköta uppgifter av rutinkaraktär, liksom att en ändamålsenlig arbetsfördelning måste åstadkommas.

Denna policy återspeglas i artiklarna 5.2, 5.3 j, 5.5 d, 7c, 15.1 k och 15.1 l i den ändrade förordningen.

54. När det gäller drift av luftfartyg från tredje land anser byrån att operatörer från tredje land måste åläggas att uppfylla samma villkor som gemenskapsoperatörer i fråga om samma trafik, när de befinner sig inom det territorium som omfattas av fördraget. Detta skall i synnerhet innebära att utländska kommersiella operatörer måste ha ett gemenskapscertifikat. Därför skall kommissionen ges de befogenheter den behöver för att fastställa villkoren för utfärdande av sådana certifikat. Som redan överenskommits inom ramen för grundförordningen är det byrån som skall utfärda sådana certifikat. Naturligtvis skulle sådan certifiering kunna underlättas genom bilaterala avtal med tredje länder, så att det inte behövs flera certifikat. När det gäller andra operatörer från tredje land skall samma tillämpningsföreskrifter gälla som för EU-operatörer. Denna policy återspeglas i artiklarna 7a. 2, 7a. 4, 7a. 5 och 15b. 2 i den ändrade förordningen.

#### (iv) Komplexa motordrivna luftfartyg

55. Diskussionen i avsnitten (ii) och (iii) ovan visar att det behöver fastställas en gräns mellan två kategorier av luftfartyg som används i icke-kommersiell trafik, för vilka det krävs två olika sorters genomförandeåtgärder. Vid fastställandet av denna gräns har byrån tagit hänsyn till de bidrag den erhållit inom ramen för NPA-processen liksom till de befintliga gränserna i utkastet till JAR-OPS 2. Dessutom ansåg byrån det väsentligt att inte ålägga ägare till och operatörer av luftfartyg krav som går utöver vad som är nödvändigt till följd av komplexiteten hos deras luftfartyg och hos den miljö där dessa normalt används, så att den nuvarande situationen i största möjliga utsträckning återspeglas. Sist men inte minst föreföll det viktigt att skapa ett enkelt system som lätt kan förstås och tillämpas av alla berörda.
56. Byrån har funnit att det är möjligt att fastställa en sådan gräns enbart på grundval av luftfartygens komplexitet; det finns inget behov av att hänvisa till typen av trafik. Mot bakgrund av detta har en definition av ”komplext motordrivet luftfartyg” införts i artikel 3 j i den ändrade förordningen. Luftfartyg i denna kategori måste uppfylla alla de grundläggande kraven för drift av luftfartyg i enlighet med lämpliga tillämpningsföreskrifter, och de piloter som flyger sådana luftfartyg måste ha ett certifikat baserat på JAR-FCL-systemet. Lätta enkla luftfartyg kommer däremot att omfattas av en mindre betungande uppsättning grundläggande krav och få flygas av piloter med RPPL.
57. Med tanke på att vissa intressenter var tveksamma till tanken på att skapa en ny kategori som inte finns i ICAO-systemet, vill byrån påminna om att begreppet ”komplext motordrivet luftfartyg” redan finns i gemenskapens system eftersom det av Del M (Part-M) framgår att man för att uppnå samma nivå måste ställa högre underhålls krav på större och mer komplexa luftfartyg. Dessutom anser byrån att det mot bakgrund av de erhållna kommentarerna inte finns någon bättre metod för att på ett enkelt sätt tillgodose önskemålen hos den majoritet av intressenterna som efterfrågar en särskild ordning anpassad till icke-kommersiell trafik med lätta och enkla luftfartyg.



(v) Andra reglerade verksamheter och yrken

58. Som redan sagts i inledningen till detta kapitel måste det i grundförordningen anges hur aktörerna skall visa att de efterlever de grundläggande kraven och eventuella tillämpningsföreskrifter för dessa. Detta omfattar i synnerhet behovet av att utfärda licenser till vissa tillsynsobjekt. Det var i detta sammanhang som byrån bad att få intressenternas åsikter om huruvida det bör utfärdas licenser till kabinpersonal och flygklarare.

Kabinpersonal

59. Som redan framhållits i punkt 29 ovan anser byrån att kabinpersonal måste omfattas av gemensamma krav som anges i en tillämpningsföreskrift utfärdad av kommissionen. När det gäller vilken certifieringsprocess som skall användas för att kontrollera efterlevnaden av dessa krav tar byrån hänsyn till majoritetens uppfattning. Därför kan byrån inte föreslå att kabinpersonal skall omfattas av ett licensieringssystem, trots att detta är vad byrån ursprungligen föreslog. För rättvisans skull vill byrån dock uppmärksamma lagstiftaren på behovet av att ta itu med denna fråga, som snarare är politisk än säkerhetsrelaterad. I detta sammanhang bör hänsyn tas till det mål om fri rörlighet som finns inskrivet i grundförordningen och till det förhållandet att större delen av den personal som ägnar sig åt olika slags flygsäkerhetsarbete – bl.a. flygbesättningar, underhållstekniker och säkerhetsvakter på flygplatser – måste ha ett officiellt certifikat, medan det i majoriteten av medlemsstaterna inte finns något sådant krav för kabinpersonal.

Flygklarare

60. Som redan sagts i punkt 30 ovan anser byrån inte att flygklararyrket bör regleras som yrke. Därför föreslår byrån inte heller att det skall finnas krav på innehav av ett officiellt certifikat för den personal som åläggs en flygklaringsfunktion. Trots detta skulle byrån kunna överväga att låta de operatörer som så önskar uppfylla kraven avseende flygklararfunktionen genom att avge intyg om flygklararnas yrkeskompetens. Om denna lösning fick stöd skulle det behövas ytterligare arbete med att utforma de därmed sammanhängande tillämpningsföreskrifterna.

Personal ansvarig för godkännandeförklaring av luftfartyg, delar och anordningar efter underhåll

61. Med hänsyn tagen till de erhållna kommentarerna och behovet av att integrera JOEB-processen i EASA-ramen, konstaterade byrån också att det bästa sättet att främja säkerhet och enhetlighet är att ge byrån befogenhet att där så är lämpligt fastställa utbildningskrav för utfärdandet av de enskilda certifikatsbehörigheter som krävs för personalcertifikaten för de personer som ansvarar för godkännandeförklaring av produkter, delar och anordningar efter underhåll på vissa typer av luftfartyg. De nödvändiga befogenheterna har angivits i artikel 15.3 i den ändrade förordningen.

## **d. Diverse ändringar**

### (i) Flygtillstånd

62. I samband med frågan om reglering av luftfartyg från tredje land var det nödvändigt att ta upp frågan om utfärdande av flygtillstånd för luftfartyg som inte uppfyller ICAO:s normer. En god policy härvidlag kräver, som förklaras i punkt 53 ovan, en lämplig ansvarsfördelning mellan byrån, som bör handlägga tillstånd av mer eller mindre permanent karaktär, och de nationella luftfartsmyndigheterna, som på grundval av gemensamma regler bör handlägga ärenden rörande tillstånd av engångskaraktär. Denna fråga är väsentligen av samma slag som den fråga om utfärdande av flygtillstånd för EU-registrerade luftfartyg som togs upp i den kommitté som bistår kommissionen när kommittén diskuterade kommissionens förordning (EG) nr 1702/2003 av den 24 september 2003 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för luftvärdighets- och miljöcertifiering av luftfartyg och tillhörande produkter, delar och utrustningar samt för certifiering av konstruktions- och tillverkningsorganisationer <sup>(12)</sup>. Byrån anser att samma princip måste gälla vid utarbetandet av de återstående delarna av den ovannämnda förordningen och att man bör utnyttja det tillfälle till att förtydliga ansvarsfördelningen som denna ändring av grundförordningen innebär. Detta görs i artiklarna 7c, 15.1 k och 15.1 l i den ändrade förordningen.

### (ii) Certifiering av produkter som konstruerats och tillverkats i gemenskapen

63. Enligt artikel 5.1 i grundförordningen skall alla luftfartyg, även sådana som konstruerats eller tillverkats i gemenskapen, uppfylla de grundläggande krav som anges i bilaga I. Därefter förklaras i artikel 5.2 certifieringsprocesserna för luftfartyg som är registrerade i medlemsstater. I artikel 5.3 förklaras hur flygtillstånd och begränsade luftvärdighetsbevis kan utfärdas, och i artikel 5.4 ges kommissionen befogenhet att anta de nödvändiga tillämpningsföreskrifterna. Däremot sägs inget om den certifieringsprocess som skall användas för luftfartyg som konstruerats eller tillverkats i gemenskapen, trots att detta lätt skulle kunna göras genom hänvisning till flertalet av bestämmelserna i artikel 5.2. Byrån anser att detta tillfälle måste utnyttjas till att avhjälpa denna underlåtenhet. För att detta skall kunna göras måste dock led d i artikel 5.2 omformas något, så att de organisationer som ansvarar för konstruktion och tillverkning av produkter, delar och anordningar skiljs från de organisationer som ansvarar för underhåll därav. Lämpliga ändringar har gjorts i artikel 5 i den ändrade förordningen genom att artikel 5.2 d har delats upp i 5.2 d och 5.2 e samt genom att det har lagts till en punkt 5.3 om godkännande av de luftfartyg som avses i artikel 4.1 a, nämligen enbart luftfartyg konstruerade eller tillverkade av en organisation för vars säkerhetstillsyn byrån eller någon medlemsstat ansvarar.

---

<sup>(12)</sup> EUT L 243, 27.9.2003, s. 6.

(iii) Skydd av säkerhetsinformation

64. Det råder bred enighet om att all information som rör luftfartssäkerhet måste registreras och utväxlas så att den kan analyseras och utgöra underlag för en ständig förbättring av säkerheten. Den berörda informationen är sådan att det är nödvändigt att se till att ett icke-bestrafande tillvägagångssätt används, så att det kan garanteras att de behöriga enheterna får tillgång till all relevant information. Dessutom brukar byrån när den föreslår en policy för reglering av flygverksamhet ofta uppge som mål att befintliga gemensamma luftfartsbestämmelser (JAR) skall användas, så att man kan garantera kontinuitet och undvika att lägga en onödig börda på branschen. Det finns redan sådana bestämmelser för genomförandet av ett sådant icke-bestrafande rapporteringssystem. Slutligen innehåller SAFA-direktivet, som byrån anser måste placeras inom ramen för EASA-systemet, också bestämmelser om skydd av den som lämnar säkerhetsinformation. Därför anser byrån att lämpliga rättsliga grunder skall införas i grundförordningen så att denna viktiga aspekt av ett effektivt system för luftfartssäkerhet kommer med. Detta är syftet med den nya artikel 11a i den ändrade förordningen.

(iv) Kopplingen mellan de nya eller ändrade artiklarna och förordningens övergångsregler och regler om tillsynsobjektens möjligheter att vidta rättsliga åtgärder

65. Grundförordningen innehåller ett antal allmänna bestämmelser, bl.a. övergångsreglerna i artikel 8, reglerna om tillsynsobjektens möjligheter att vidta rättsliga åtgärder och reglerna om byråns undersökningsbefogenheter, som måste anpassas på ett sådant sätt att det där så är nödvändigt hänvisas till de nya och ändrade artiklarna. Sådana anpassningar har gjorts i den ändrade förordningen.

**IV. Subsidiaritet**

66. Genom grundförordningen överfördes befogenheter från medlemsstaterna till gemenskapen på området luftvärdighets- och miljöcertifiering, med syftet att bibehålla en hög och enhetlig säkerhetsnivå inom den europeiska luftfarten. Redan då insåg man att det enda sättet att uppnå en optimal säkerhets- och enhetlighetsnivå var att utvidga behörigheten enligt grundförordningen till att omfatta även drift av luftfartyg och licensiering av flygbesättningar. Därför fastslog lagstiftaren i artikel 7 i grundförordningen att förordningens räckvidd skulle utvidgas till att omfatta även dessa områden.
67. Det var inte någon ny tanke att det enda sättet att få till stånd en hög och enhetlig säkerhetsnivå var att vidta gemensamma åtgärder på gemenskapsnivå. Det har varit allmänt vedertaget i Europa att så är fallet, och de europeiska staterna började för länge sedan samarbeta inom JAA med målet att skapa gemensamma regler på området luftfartssäkerhet.
68. JAA-systemet innebar dock inte något krav på enhetlig tillämpning av de berörda reglerna. Det första försöket på gemenskapsnivå att få till stånd en sådan tillämpning gjordes genom rådets förordning (EEG) nr 3922/91 av den 16 december 1991 om harmonisering av tekniska krav och administrativa

förfaranden inom området civil luftfart<sup>(13)</sup>, som slog fast att medlemsstaterna var skyldiga att följa de gemensamma luftfartsbestämmelser (JAR) som rörde luftvärdighet. Förordningen gällde alla luftfartyg som användes av gemenskapsoperatörer, oavsett om dessa var registrerade i en medlemsstat eller i ett tredje land.

69. Även i fråga om licensiering av flygbesättningar vidtogs åtgärder på gemenskapsnivå: rådets direktiv 91/670/EEG av den 16 december 1991 om ömsesidigt godkännande av certifikat för personal med funktioner inom den civila luftfarten<sup>(14)</sup>. Redan då insåg lagstiftaren att det behövdes gemensamma regler för licensiering av flygbesättningar, och i ett av skälen i direktivet angavs att förslag avseende detta skulle läggas fram av kommissionen så snart som möjligt.
70. År 2000 lade kommissionen fram ett förslag för Europaparlamentet och rådet<sup>(15)</sup> om ändring av rådets förordning (EEG) nr 3922/91 genom utvidgning av dess räckvidd till att omfatta även kommersiell flygtransport med flygplan. Detta förslag avser dock bara kommersiell flygtransport med flygplan; byrån anser att denna begränsade räckvidd inte är tillräcklig för att garantera en hög och enhetlig säkerhetsnivå inom den civila luftfarten i Europa, utan harmoniserade luftfartsnormer måste gälla för all trafik med alla typer av luftfartyg. Dessutom krävs det för förverkligandet av det gemensamma europeiska luftrummet att det på gemenskapsnivå antas driftsspecifikationer som, i enlighet med kraven i ICAO-bilaga 6, måste ingå i de föreskrifter som avser drift av luftfartyg.
71. När det slutligen gäller luftfartyg från tredje land vidtogs det också gemenskapsåtgärder genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/36/EG av den 21 april 2004 om säkerheten i fråga om luftfartyg från tredje land som använder flygplatser i gemenskapen.
72. Följaktligen står det klart att målen för den föreslagna åtgärden – nämligen att införa gemensamma regler för reglering av licensiering av flygbesättningar, för reglering av drift av luftfartyg och för reglering av luftfartyg från tredje land samt se till att dessa regler tillämpas på ett enhetligt sätt – inte i tillräcklig omfattning kan uppnås av medlemsstaterna och således bara kan uppnås av gemenskapen. Dessutom inskränker sig denna förordning till de minimiåtgärder som krävs för att dessa mål skall kunna uppnås och går inte längre än vad som krävs för det ändamålet. Därför anses detta förslag stå i överensstämmelse med den subsidiaritetsprincip och den proportionalitetsprincip som anges i artikel 5 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

## V. Bedömning av de nya reglernas konsekvenser

73. I enlighet med de krav som anges i artikel 2 i grundförordningen måste ändringar i förordningen och utarbetandet av de grundläggande kraven avseende certifiering av piloter och drift av luftfartyg bygga på ICAO:s normer och syfta till att

<sup>(13)</sup> EGT L 373, 31.12.1991, s. 4.

<sup>(14)</sup> EGT L 373, 31.12.1991, s. 21.

<sup>(15)</sup> KOM(2000) 121 slutlig.

medlemsstaterna skall kunna fullgöra sina skyldigheter inom ramen för ICAO. Dessutom har byrån vid flera tillfällen erinrat om att den inte avsåg att uppfinna hjulet på nytt utan skulle basera sitt arbete på de JAA-bestämmelser som fått ett brett stöd och i stor utsträckning genomförts. Därför har byrån noga sett till att formulera de grundläggande kraven på ett sådant sätt att de inte innebär någon ytterligare börda och utgör en tillräcklig grund för genomförandeåtgärder som bygger på JAR-OPS, JAR-FCL, JAR-STD, JAR-26 och JAR-MMEL. Detta innebär att den planerade lagstiftningsåtgärden enbart utgör en ändring av den institutionella ramen med syftet att underlätta en ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av redan befintliga regler utan att tillsynsobjekten åläggs någon ny börda.

74. Samtidigt torde införandet av en sådan ny ram för regleringen av icke-kommersiella verksamheter få positiva konsekvenser, eftersom de befintliga nationella reglerna är minst lika stränga och tillsynsbördan i samband med administrativa certifieringsprocesser är tyngre. Fastställandet av gemenskapsbehörighet kommer att ge ytterligare positiva konsekvenser, nämligen att den fria rörligheten för varor, tjänster och personer underlättas. Härigenom fastslås principen om automatiskt erkännande utan att certifikat behöver uppvisas eller kontrolleras ytterligare, i enlighet med grundförordningen och dess kommande genomförandeåtgärder. Detta ger en hög enhetlig skyddsnivå och identiska genomförandeåtgärder i hela gemenskapen, vilket garanterar alla aktörer rättvisa och lika möjligheter att bedriva sina verksamheter.
75. När det gäller reglering av luftfartyg från tredje land innebär den planerade lagstiftningsåtgärden enbart att SAFA-direktivet överförs till en tillämpningsföreskrift. Detta medför naturligtvis inga konsekvenser. Att tillsynen över luftfartyg från tredje land skärps medför naturligtvis en kostnad, men å andra sidan borde man för länge sedan ha sett till att det kontrolleras att alla stater fullgör sina ICAO-skyldigheter. Politiska påtryckningar kommer dessutom i vilket fall som helst att tvinga medlemsstaterna att intensifiera sin verksamhet på detta område, så att de europeiska medborgarna skyddas bättre. Genom kollektiva åtgärder på området kommer kostnaden för denna utveckling att begränsas.
76. Därför menar byrån att utvidgningen av räckvidden för förordning (EG) nr 1592/2002 kommer att få enbart positiva konsekvenser för operatörerna och piloterna i gemenskapen, och av det skälet anser byrån inte det nödvändigt att genomföra en tidskrävande och kostsam formell bedömning av de nya reglernas konsekvenser.

## VI. Slutsatser

77. Sammanfattningsvis anser byrån följande:
  - Grundläggande krav på gemenskapsnivå avseende certifiering av piloter och drift av luftfartyg måste införas som nya bilagor till grundförordningen.
  - Kommersiell trafik i gemenskapen som bedrivs av operatörer från tredje land måste omfattas av gemenskapslagstiftning.

- Luftfartyg från tredje land som är mer eller mindre permanent baserade inom medlemsstaters territorium måste omfattas av samma regler som EU-registrerade luftfartyg.
  - Alla luftfartyg från tredje land som används av operatörer från tredje land måste omfattas av samma driftsspecifikationer på gemenskapsnivå som EU-registrerade luftfartyg.
  - SAFA-direktivet måste överföras till en tillämpningsföreskrift utfärdad av kommissionen, och byrån måste analysera de uppgifter som samlas in och dra slutsatser om säkerheten i fråga om luftfartyg från tredje land.
  - Alla typer av verksamheter, inbegripet kommersiellt flyg, affärsflyg och nöjesflyg, måste omfattas av gemenskapslagstiftning, med undantag av de verksamheter som bedrivs med luftfartyg uppräknade i den något ändrade bilaga II till grundförordningen.
  - Kommersiella verksamheter skall omfattas av tillämpningsföreskrifter som avser certifiering av piloter och drift av luftfartyg. Dessa föreskrifter skall bygga på JAR-FCL och på JAR-OPS 1, 3 och 4. Genomförandet av föreskrifterna skall normalt ske på nationell nivå. Byrån skall dock ges vissa befogenheter att där så är lämpligt utfärda godkännanden till utländska organisationer, utfärda driftsdirektiv och godkänna avvikelser från standardbestämmelser.
  - När det gäller icke-kommersiella verksamheter som inbegriper komplexa motordrivna luftfartyg skall befintliga material som JAR-FCL och JAR-OPS 2 ligga till grund för tillämpningsföreskrifter. Genomförandet av föreskrifterna skall normalt ske på nationell nivå, men flygoperatörerna skall inte åläggas någon certifieringsprocess utan en enkel förklaring om efterlevnad av bestämmelserna skall vara tillräcklig.
  - När det gäller icke-kommersiella verksamheter som inbegriper luftfartyg vilka inte är komplexa motordrivna luftfartyg och som främst utgörs av allmän- och nöjesflyg, skall ett privatflygarcertifikat för nöjesflygning (RPPL) införas som ett ”mindre betungande” certifikat, och de grundläggande kraven avseende drift av luftfartyg skall vara direkt tillämpliga. Det skall dock utarbetas mindre betungande tillämpningsföreskrifter baserade på JAR-OPS 0 som anger driftsspecifikationer. Kontrollen av efterlevnaden skall normalt ske på nationell nivå, men RPPL får utfärdas av behöriga organ som godkänts av byrån eller nationella luftfartsmyndigheter på grundval av gemensamma regler.
78. Byrån anser att den policy som beskrivs ovan är det bästa sättet att reglera pilotcertifiering, drift av luftfartyg och luftfartyg från tredje land. Denna policy återspeglar majoriteten av synpunkterna från samtliga parter som yttrade sig i det samråd som anordnades som ett led i utarbetandet av policyn. Policyn bygger på rådande praxis för reglering av kommersiella verksamheter, och den inför flexibilitet i fråga om regleringen av icke-kommersiella verksamheter, vilka inte bara utgör en väsentlig del av det europeiska flygtransportsystemet utan också är den jordmån där alla luftfartsverksamheter har sina rötter och finner de talanger de behöver för att kunna bidra till de moderna samhällenas välfärd. Policyn innebär en balanserad fördelning av befogenheter som är förenlig med gemenskapens institutionsstrukturer i så måtto att de enda arbetsuppgifter som centraliseras är de som bättre kan utföras av kommissionen eller byrån. Därför

föreslår byrån att kommissionen skall inleda lagstiftningsprocessen på grundval av den bifogade ändringsförordningen.

Köln den 15 december 2004

P. Goudou  
Verkställande direktör