

ADVIES nr. 3/2007

**VAN HET EUROPEES AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE
LUCHTVAART**

**tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1592/2002 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,
teneinde het toepassingsgebied van de verordening uit te breiden tot de
regulering van de veiligheid en interoperabiliteit van vliegvelden**

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, gaf de communautaire wetgever de Commissie opdracht zo spoedig mogelijk² gepaste voorstellen te doen om het toepassingsgebied van de verordening uit te breiden tot luchtvaartactiviteiten en tot de afgifte van vergunningen voor vliegtuigbemanningen. Daarnaast is de communautaire wetgever vooruitgelopen³ op de toekomstige toepassing van de basisverordening en de ontwikkeling van essentiële vereisten op ieder ander gebied dat verband houdt met de veiligheid van de burgerluchtvaart, op basis van latere wetgevingsvoorstellen. Bij de indiening van haar voorstel⁴ voor de eerste uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart (EASA) tot luchtvaartactiviteiten, de afgifte van vergunningen voor vliegtuigbemanningen en de veiligheid van luchtvaartuigen uit derde landen heeft de Commissie derhalve ook haar voornemen geuit⁵ om deze bevoegdheden vanuit het perspectief van een “geïntegreerde aanpak” geleidelijk uit te breiden tot de veiligheid en interoperabiliteit van vliegvelden/luchthavens, luchtvaartnavigatiediensten en luchtverkeersbeheer.
2. Ingevolge de basisverordening bestaat een van de taken van het Agentschap uit de verlening aan de Commissie van de nodige technische ondersteuning⁶ alsmede uit de ontwikkeling en vaststelling van adviezen waarop de Commissie haar eigen wetgevingsvoorstellen inzake de veiligheid van de burgerluchtvaart baseert⁷. Het onderhavige advies is op een dergelijke basis ontwikkeld. Het Agentschap brengt dus bij dezen advies uit aan de Commissie waarmee wordt beoogd zijn verplichtingen te vervullen die zijn vervat in Mededeling COM(2005) 578 definitief van 15 november 2005 voor wat betreft de veiligheid en interoperabiliteit van vliegvelden.
3. Dit advies bestaat uit de hier gepresenteerde beleidsnota waarin de standpunten van het Agentschap worden uiteengezet aangaande het beleid dat ten grondslag moet liggen aan de regulering van de veiligheid en interoperabiliteit van vliegvelden op communautair niveau en waarin voorstellen worden gedaan voor de inhoud van wijzigingen die dienen te worden aangebracht in de basisverordening

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 7.09.2002, blz. 1). Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 334/2007 (PB L 88 van 29.3.2007, blz. 39).

² Artikel 7, aldaar.

³ Overwegingen 2 en 23, ibidem.

⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1592/2002 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 – COM(2005) 579 definitief van 15 november 2005.

⁵ Mededeling COM(2005) 578 definitief van 15 november 2005 van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – “Uitbreiding van de taakstelling van het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart – Agenda voor 2010”.

⁶ Artikel 12 van de basisverordening.

⁷ Artikel 14, lid 1, ibidem.

en de richtlijn inzake grondafhandeling om het geopperde beleid ten uitvoer te leggen. Daarnaast bevat dit advies een nieuwe bijlage bij de basisverordening, opgesplitst in twee afzonderlijke delen, te weten de essentiële vereisten voor de veiligheid en interoperabiliteit van vliegvelden en de effectbeoordeling van de regelgeving.

II. Raadpleging

a. Bekendmaking van wijzigingsvoorstel (Notice of Proposed Amendment - NPA) nr. 06/2006

4. Dit advies is aangenomen volgens de procedure zoals die door de raad van beheer van het Agentschap is vastgesteld⁸ op grond van de bepalingen in artikel 14 van de basisverordening.
5. Op 16 mei 2006 werd op de website van het agentschap (www.easa.europa.eu) een "Consultatiedocument over de grondbeginselen en essentiële vereisten inzake de regulering van de veiligheid en interoperabiliteit van vliegvelden" (*Consultation Document on the basic principles and essential requirements (ERs) for the safety and interoperability regulation of aerodromes*) gepubliceerd (NPA nr. 06/2006). In dit document heeft het Agentschap het institutioneel kader uiteengezet waarbinnen de regulering van dergelijke activiteiten kan worden ondernomen, alsmede de redenen waarom de structuur zoals die bij de basisverordening reeds is ingesteld voor de regulering van andere aspecten met betrekking tot de veiligheid van de burgerluchtvaart, ook moet worden toegepast op de regulering van de veiligheid van vliegvelden. In dit verband heeft het Agentschap voorstellen voor essentiële vereisten ingediend die de door de wetgever op te leggen veiligheidsdoelstellingen omschrijven en tevens een waarborg bieden voor de naleving door de lidstaten van de ICAO-verplichtingen⁹.
6. Het Agentschap heeft op basis van momenteel gangbare praktijken in het consultatiedocument ook voorstellen gepresenteerd voor algemene beginselen ter regulering van de veiligheid van vliegvelden in communautair verband. Tot slot heeft het Agentschap de mening van belanghebbenden gevraagd over een aantal punten waarvoor het bijkomende input nodig had om beleid met voldoende draagvlak te kunnen definiëren en om onderhavig advies op te baseren.

b. Comment Response Document (CRD 06/2006)

7. NPA nr. 06/2006 trok aanzienlijke belangstelling en belanghebbenden deden het verzoek om de normale raadplegingsperiode van drie maanden te verlengen om hun standpunten beter te kunnen voorbereiden. Dit verzoek werd ingewilligd. De oorspronkelijke sluitingsdatum van 16 augustus 2006 werd twee maanden opgeschoven, maar het Agentschap bleef nog tot november 2006 commentaren in

⁸ Besluit EASA MB/7/03 van 27.06.2003 ("Regelgevingsprocedure") van de raad van beheer betreffende de door het Agentschap toe te passen procedure voor het uitbrengen van adviezen, certificeringsvoorschriften en begeleidingsmateriaal, vervolgens gewijzigd en vervangen door Besluit MB/08/2007 van de raad van beheer van 13 juni 2007.

⁹ Met name bijlage 14 (Vliegvelden) bij het op 7 december 1944 te Chicago gesloten Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, op grond waarvan de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) is opgericht.

aanmerking nemen. Er werden 3 010 commentaren geregistreerd afkomstig van circa 1 850 belanghebbenden, voor het leeuwendeel personen. Het is echter belangrijk om te benadrukken dat 91 van de respondenten luchtvaartautoriteiten, exploitanten van vliegvelden of hun verenigingen, andere ondernemingen of vakorganisaties waren; deze worden vermeld in de bijgevoegde effectbeoordeling van de regelgeving. Er kan dus worden gesteld dat de respondenten op wie de NPA gericht was zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin een representatieve afspiegeling vormen van de groepen in de Europese samenleving die met de activiteiten in kwestie te maken hebben.

8. Alle geregistreerde commentaren zijn bevestigd en opgenomen in een zogenaamd Comment Response Document (CRD). Dit CRD bevat een inventaris van de antwoorden op de negen vragen in de NPA, een lijst van alle personen en/of organisaties die commentaar hebben geleverd, de antwoorden van het Agentschap en tot slot een toelichting waarin mogelijke beleidsrichtsnoeren worden geopperd. CRD 06/2006 werd op 5 mei 2007 op de website van het Agentschap gepubliceerd en is nog steeds toegankelijk voor het publiek.

c. Reacties op CRD 06/2006

9. Het Agentschap heeft op CRD 06/2006 103 reacties ontvangen van vijftien belanghebbenden: vier instanties (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR en ENAC-IT), ACI Europe, vier andere belanghebbenden inzake de exploitatie van vliegvelden, Eurocontrol, AEA, één luchtvaartmaatschappij, GAAC en twee beroepsverenigingen – samen 16,5 % van de 91 organisaties die op de NPA hadden gereageerd. Dit kan er op wijzen dat meer dan 80 % van de respondenten op de NPA zich kan vinden in de aanbevolen beleidsrichtsnoeren in het CRD. Niettemin zullen in onderstaande paragrafen de belangrijkste punten in de reacties worden behandeld en wordt ingegaan op de kritiek.
10. In het algemeen betuigen de belanghebbenden opnieuw hun instemming met de vaststelling van uniforme en hoogwaardige essentiële vereisten op communautair niveau, mits deze vereisten ervoor zorgen dat de lidstaten voldoen aan hun ICAO-verplichtingen en geen al te ingrijpende wijzigingen teweegbrengen in bestaande nationale praktijken. Enkele belanghebbenden vroegen nogmaals om een verduidelijking over het verband tussen de communautaire voorschriften en de ICAO-normen en over de verdeling van de rollen en verantwoordelijkheden tussen het Agentschap en de nationaal aangewezen regelgevingsinstanties.
11. Het Agentschap licht vervolgens toe dat een van de hoofddoelstellingen van de basisverordening¹⁰ erin bestaat de lidstaten te helpen bij het nakomen van hun verplichtingen uit hoofde van het ICAO-Verdrag, al zij vermeld dat de bijlagen bij dit verdrag juridisch niet rechtstreeks bindend zijn. In het onderhavige advies wordt daarom geopperd middels de vaststelling van één stel vereisten de omzetting tegelijkertijd voor alle 31 betrokken landen¹¹ op dezelfde datum te laten plaatsvinden. Deze vereisten alsmede de uitvoeringsbepalingen voor de uitvoering ervan komen in de plaats van de nationale regelgeving zonder dat er een extra laag

¹⁰ Zoals vastgesteld in artikel 2, lid 2, onder d).

¹¹ De 27 lidstaten van de EU plus de vier geassocieerde landen (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland); dit aantal zal uit hoofde van de overeenkomst betreffende de Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte (ECAA) spoedig worden uitgebreid met de tien landen van de Balkan, die partij zijn bij deze overeenkomst.

van wetgeving wordt gecreëerd, hetgeen strookt met het communautair systeem. De nationale regelgevende instanties zien met hulp van het Agentschap toe op de correcte uitvoering maar beschikken niet over autonome bevoegdheden om aanvullende vereisten op te leggen op terreinen die onder de Gemeenschapswetgeving ter zake vallen.

(i) Verloren gegane commentaren op NPA 06/2006

12. Doordat het IT-systeem van het Agentschap overbelast raakte bij de registratie van commentaren, zijn tijdens de NPA-raadpleging helaas één bericht van de Union des Aéroports Français (UAF), dat tien commentaren bevatte, en twee commentaren van de Duitse vereniging van luchthavens (ADV) verloren gegaan. Natuurlijk hebben zij hun commentaren opnieuw verzonden en deze zijn meegenomen en geanalyseerd in het totaal van 103 geregistreerde reacties op het CRD. Deze twaalf commentaren bedroegen niet meer dan zo'n 0,4 % van het totaal (3 010) en de meeste hadden betrekking op vraagstukken die al in andere commentaren aan de orde kwamen. De evaluatie van deze twaalf commentaren verandert niets aan de globale analyse waarin het CRD reeds voorziet. In de enkele gevallen waarin ideeën werden opgeworpen die bij de NPA-raadpleging ontbraken, zijn deze met het oog op een eerlijk verloop in aanmerking genomen in het onderhavige advies.

(ii) Reacties inzake de juistheid van de analyse van de respons op de NPA

13. Eén belanghebbende meende dat sommige technisch goed doordachte commentaren weliswaar zijn bevestigd maar tot geen enkele wijziging in de tekst hebben geleid. Het Agentschap herinnert eraan dat dit advies, behalve waar het gaat om voorstellen voor essentiële vereisten, geen ontwerp is van een wettekst. Wat de bijgevoegde essentiële vereisten betreft, is het van oordeel dat waar mogelijk de nodige wijzigingen zijn aangebracht om technisch goed doordachte commentaren in acht te nemen. Dezelfde belanghebbende stelde voorts dat de analyse van de antwoorden op de vraag inzake de scheiding tussen “grote” en “kleine” vliegvelden niet geheel eerlijk was. Naar aanleiding van deze reactie stelde het Agentschap vast dat er onder de dertig respondenten op dit punt drie geen erg duidelijk standpunt hadden ingenomen, dertien het onderscheid tussen “grote” en “kleine” vliegvelden niet relevant vonden en veertien dit onderscheid in beginsel aanvaardden. Er bestond echter geen duidelijke consensus onder hen over het criterium en de drempel voor een dergelijk onderscheid. In dit advies wordt daarom niet voorgesteld de woorden “groot” en “klein” in de wettekst te gebruiken. In plaats daarvan worden lichtere, evenredige vereisten geopperd voor de minder complexe vliegvelden.

14. Twee andere belanghebbenden vonden dat hun standpunt, dat beoogt de communautaire bevoegdheid in te perken tot enkel de luchthavens voor geregeld commercieel verkeer, niet was begrepen. Het Agentschap constateert dat een grote meerderheid voorstander is van de vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor alle vliegvelden die open zijn voor het publiek. Dit strookt tevens met de geïntegreerde aanpak die de meeste belanghebbenden voorstaan en die steun vindt in objectieve overwegingen van economische en veiligheidsaard, zoals uiteengezet in de bijgevoegde effectbeoordeling van de regelgeving.

15. Ten slotte was een aantal belanghebbenden van mening dat hun commentaren op bepaalde punten niet volledig waren begrepen. Na zorgvuldige herbestudering van

deze commentaren is het punt door het Agentschap aanvaard en in aanmerking genomen bij de afronding van het onderhavige advies.

16. Het Agentschap concludeerde dat de kritiek op de deugdelijkheid van het proces afkomstig was van slechts een kleine minderheid van de deelnemers aan de raadpleging, hetgeen erop lijkt te wijzen dat het resultaat van het onderzoek door de meerderheid algemeen wordt aanvaard. Het Agentschap zag daarom geen reden om bij de opstelling van onderhavig advies de globale analyse te wijzigen die het in het CRD heeft gepresenteerd, al zullen de verwoorde conclusies natuurlijk niet alle Europese belanghebbenden volledig tevreden kunnen stellen. Het Agentschap gelooft dat dit advies een eerlijke afspiegeling is van de meeste standpunten zoals die in de raadpleging in twee fasen over de beste manieren om de veiligheid van vliegvelden te reguleren, tot uiting zijn gekomen.

(iii) Andere reacties op het CRD

17. 22 reacties waren herhalingen van commentaren die al in overweging waren genomen bij de analyse van de respons op de NPA.
18. De resterende 55 reacties van belanghebbenden (ongeveer 53 %) bevatten verschillende nuttige voorstellen, bijvoorbeeld om de toelichting te verduidelijken of de mogelijke, in het CRD belichte beleidsmaatregelen aan te passen, met name waar het gaat om definities, de werkingssfeer van communautaire wetgeving, drempels, de reglementering van apparatuur van luchtvaartterreinen, vereisten voor personeel van reddings- en brandbestrijdingsdiensten of de te gebruiken bewoordingen voor essentiële vereisten. Met al deze reacties is rekening gehouden in onderhavig advies. Uit deze reacties blijkt eens te meer dat er een breed draagvlak is voor het centraal (op EU-niveau) reguleren van de veiligheid en interoperabiliteit van vliegvelden die open zijn voor het publiek. Deze reacties bevestigen natuurlijk ook dat de taken in verband met certificering en veiligheidstoezicht om redenen van nabijheid dienen te worden overgelaten aan bevoegde instanties, waarbij de Gemeenschap passend toezicht uitoefent op normalisatie teneinde uniformiteit en gelijke mededingingsvoorwaarden te verzekeren. In algemene zin onderstrepen de reacties dat latere uitvoeringsbepalingen andere verordeningen van de Commissie niet mogen overlappen en evenredig en flexibel genoeg moeten zijn om de mogelijkheid te bieden zo nodig alternatieve nalevingsmethoden vast te stellen, mits een even hoog veiligheidsniveau wordt bereikt.

III. Inhoud van het advies van het Agentschap

a. De werkingssfeer van gemeenschappelijke maatregelen

19. In beginsel wordt de werkingssfeer van gemeenschappelijke maatregelen gespecificeerd in de basisverordening. Bij uitbreiding van die basisverordening zal duidelijk worden gesteld op welke infrastructuren, producten, systemen, apparatuur, diensten, personen en organisaties dergelijke maatregelen betrekking hebben. Dientengevolge zullen deze onderworpen worden aan de vereisten die bij deze verordening zijn opgesteld en, waar van toepassing, aan de regels die voor de uitvoering ervan worden toegepast.
20. Omgekeerd blijven alle infrastructuren, producten, systemen, apparatuur, diensten, personen of organisaties waarop de communautaire bevoegdheid niet van

toepassing is, volledig onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten, die passende maatregelen dienen te nemen om het beschermingsniveau te kunnen bieden dat hun burgers verwachten.

21. Bij de regulering van vliegvelden¹² is volgens het Agentschap het doel de veiligheid van een luchtvaartuig als afzonderlijk object te waarborgen door passende maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat de start, de landing en het manoeuvreren op de grond veilig verlopen. Het luchtverkeersbeheer daarentegen streeft er in hoofdzaak naar de wederzijdse interactie tussen twee of meer luchtvaartuigen in goede banen te leiden. Aangezien deze activiteitstypen fundamenteel verschillend zijn, dienen ze gescheiden benaderd te worden om overlapping en verwarring te voorkomen. Het hier gepresenteerde advies beperkt zich daarom tot de veiligheid en exploitatie van de grondinfrastructuur bij gebruik van één enkel luchtvaartuig. Daarnaast houdt het Agentschap zich momenteel vanuit een 'gate-naar-gate'-perspectief bezig met aspecten op het vlak van luchtvaartnavigatiediensten en luchtverkeersbeheer voor de veiligheid van de burgerluchtvaart, zowel op de grond als in alle vluchtfasen. Hiervoor zal een afzonderlijke raadpleging worden gehouden en een doelgericht advies worden uitgebracht.
22. Luchtvaartuigen vliegen van de ene naar de andere plaats en de voorschriften die voor het benodigde veiligheidsniveau moeten zorgen, dienen door alle gebruikers te worden gekend en begrepen. Interoperabiliteit is dus behalve een instrument dat het vrije verkeer van personen dient te bevorderen ook een essentiële veiligheidsvereiste. Volgens het Agentschap moet interoperabiliteit daarom bij het reglementeren van de burgerluchtvaart niet geïsoleerd worden beschouwd maar in relatie tot veiligheid en moeten ook vereisten op het gebied van interoperabiliteit in het advies worden behandeld. “Interoperabiliteit” kan vanuit verschillende gezichtspunten steeds weer anders worden gedefinieerd, maar in dit advies wordt enkel gestreefd naar de omzetting in communautaire regelgeving van de vereisten die moeten verzekeren dat de interoperabiliteitsdoelstellingen zoals vervat in de door de ICAO aanbevolen normen en handelwijzen eveneens in acht worden genomen, waardoor het mondiale systeem waaraan deze ten grondslag liggen, wordt veiliggesteld. Dit dient in de basisverordening tot uiting te komen.
23. In dit verband roept het Agentschap in herinnering dat de doelstelling van de basisverordening enkel gericht is op de veiligheid van de burgerluchtvaart en enkele milieubeschermingsaspecten en niet op economische regelgevingsaspecten, waarvoor andere communautaire wetgeving of initiatieven worden gecreëerd indien zulks nodig wordt geacht, zoals in januari 2007 voor luchthavengelden¹³.

(i) Vliegvelden

¹² Een speciaal ingericht gebied op land, water of een kunstmatig bouwwerk of schip zodat luchtvaartuigen er kunnen opstijgen, landen of manoeuvreren, met inbegrip van de bijbehorende apparatuur, installaties en diensten die deze operaties met zich kunnen brengen ten behoeve van het luchtverkeer.

¹³ COM(2006) 820 definitief van 24 januari 2007 – Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake luchthavengelden.

24. Zoals gezegd schaarden de meeste belanghebbenden zich achter het beginsel dat alle vliegvelden die open zijn voor het publiek¹⁴ gebonden moeten worden aan gemeenschappelijke en evenredige voorschriften, ongeacht omvang, volume, type of complexiteit van het verkeer dat ze verwerken, ongeacht de eigenaar (publiek of privaat), en ongeacht de juridische status van de exploitant. Achttien van de twintig instanties die op de NPA reageerden waren deze mening toegedaan. Deze beperking zou vanzelfsprekend het recht van de lidstaten onverlet laten om nationale voorschriften voor vliegvelden vast te stellen die niet onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn voor bases waar vlieglessen worden gegeven, landingsplaatsen voor helikopters op drijvende platforms of helihavens op de daken van ziekenhuizen, mits deze luchtvaartterreinen niet open zijn voor het publiek. Er zij aan herinnerd dat de basisverordening staatsluchtvaartuigen uitsluit van de werkingssfeer van de communautaire bevoegdheid, wat betekent dat vliegvelden die uitsluitend worden gebruikt door het leger, de douane, de politie of soortgelijke diensten buiten het bestek van dit advies vallen.
25. Op basis van de meningen die de belanghebbenden duidelijk hebben geuit, is het Agentschap dus van oordeel dat de toepasbaarheid van de basisverordening dient te worden uitgebreid tot alle vliegvelden die open zijn voor het publiek. Dit strookt volledig met de “geïntegreerde aanpak” die de communautaire wetgever nastreeft en door de Commissie wordt onderstreept in Mededeling COM(2005) 578 en waarvoor ook de groep op hoog niveau pleit die door vicevoorzitter Barrot in het leven is geroepen om zich te buigen over de toekomst van de regelgeving in de burgerluchtvaart binnen een communautair kader. Aangezien de algemene luchtvaart ten aanzien van luchtwaardigheid, luchtvaartactiviteiten en pilootvergunningen volledig in het EASA-systeem is geïntegreerd en, wat betreft luchtverkeersbeheer, vanzelfsprekend aan dat systeem zal worden onderworpen, zou het getuigen van inconsistentie en mogelijk veiligheidslacunes teweegbrengen indien alleen vliegvelden zouden worden uitgesloten van het regelgevingskader dat voor die sector van de burgerluchtvaart moet gaan gelden.

(ii) Apparatuur van vliegvelden

26. In NPA 06/2006 werd gevraagd of bepaalde apparatuur van vliegvelden, zoals hulpmiddelen voor visuele en radionavigatie, detectie- of meteorologische systemen, brandbestrijdingsapparatuur, vrachtwagens enz., die bijdragen aan het veilig gebruik van één enkel luchtvaartuig op of in de nabijheid van het vliegveld, moet worden onderworpen aan regelgeving op Gemeenschapsniveau. Hoewel een kleine meerderheid van de respondenten zich daartegen uitsprak, vonden de meeste vooraanstaande belanghebbenden dat men niet de ogen mag sluiten voor de veiligheidsimplicaties van apparatuur op vliegvelden. Enkele belangstellenden benadrukten dat een betere standaardisering van dergelijke apparatuur niet alleen de veiligheid zou verbeteren, maar ook de kosten-kwaliteitverhouding. Ze hamerden er echter op dat overlappingsen met bestaande voorschriften moeten worden vermeden, of ze nu voorkomen in de zogenoemde “nieuwe aanpak”-

¹⁴ “Open voor het publiek” houdt in dat iedere gezagvoerder van een GAT-vlucht (General Air Traffic – algemeen luchtverkeer) het plan kan opvatten om gebruik te maken van het gebied en de faciliteiten van het vliegveld, hetzij omdat de openingstijden en beschikbare diensten aan het publiek bekend zijn gemaakt, hetzij omdat een contactpunt van waaruit voorafgaand toestemming moet worden verkregen, bekend is gemaakt in aanvulling op voor het publiek beschikbare vliegveldinformatie, mits het luchtvaartuig en de kwalificaties van de piloot beantwoorden aan niet-discriminatoire veiligheidsvereisten.

richtlijnen of in de uitvoeringsbepalingen voor het “gemeenschappelijk Europees luchtruim”¹⁵. Bovendien werd het EASA eraan herinnerd gebruik te maken van de normen die zijn uitgebracht door erkende normalisatie-instituten zoals ISO, CEN, CENELEC, ETSI of EUROCAE.

27. Het Agentschap is derhalve van oordeel dat apparatuur van vliegvelden die rechtstreeks bijdraagt aan het veilig gebruik van één enkel luchtvaartuig op de grond, moet worden opgenomen in het toepassingsgebied van het EASA-systeem. Hoewel een exacte lijst van de apparatuur in kwestie door technologische ontwikkelingen niet vooraf kan worden samengesteld, is het bijvoorbeeld wel mogelijk om veiligheidskritische apparatuur per geval op te nemen in de uitvoeringsbepalingen die hieronder in paragraaf c(i) worden behandeld. Daarmee wordt erkend dat behoedzaamheid moet worden betracht om overlapping van vereisten voor dezelfde apparatuur te vermijden en dat er passende wijzigingen moeten worden aangebracht in bestaande voorschriften. Er zal ook de nodige aandacht worden geschonken aan de verenigbaarheid van regelgevingsprocessen met de vastgestelde bepalingen uit hoofde van het “gemeenschappelijk Europees luchtruim” en de “nieuwe aanpak”.

(iii) Organisaties

28. Zowel op ICAO- als Europees niveau wordt algemeen erkend en aanvaard dat de veiligheid van luchtvaartactiviteiten op vliegvelden niet alleen wordt gewaarborgd door het ontwerp van de infrastructuur zelf, maar ook door een deugdelijk beheer van de exploitatie van en de dienstverlening op het vliegveld in kwestie. Deze zienswijze is door de belanghebbenden bevestigd in hun commentaren op de NPA. Het is zo dat bepaalde gevaren enkel kunnen worden beperkt door specifieke verplichtingen op te leggen aan organisaties die betrokken zijn bij de exploitatie van vliegvelden. Het Agentschap deelt dit standpunt ten volle en is derhalve van oordeel dat exploitanten van vliegvelden¹⁶ moeten worden opgenomen in het toepassingsgebied van de uitgebreide basisverordening. Hun verantwoordelijkheid varieert van de exploitatie en het onderhoud van de infrastructuur en apparatuur op het vliegveld opdat deze geschikt zijn voor het doel waarvoor zij zijn bestemd, tot het nemen van passende verbeteringsmaatregelen als er sprake is van achteruitgang.
29. Het veilig laten functioneren van een luchtvaartuig bestaat uit meerdere subprocessen die worden uitgevoerd door een keten van betrokkenen. De exploitant van het vliegveld is de belangrijkste betrokkene, maar veel andere actoren die een rol spelen in de dienstverleningsketen dienen hun activiteiten te coördineren en op elkaar af te stemmen om een volledig veilig systeem tot stand te brengen. Het Agentschap vindt deze coördinatie dermate belangrijk dat zijns inziens alle organisaties wier activiteiten mogelijk van invloed zijn op de veiligheid van luchtvaartuigen, waaronder exploitanten van vliegtuigen, verleners van luchtvaartnavigatiediensten, grondafhandelingsbedrijven en ondernemingen

¹⁵ Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim (*PB L 096 van 31.03.2004 blz. 1*) en inzonderheid Verordening (EG) nr. 552/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor luchtverkeersbeveiliging (*PB L 96 van 31 maart 2004, blz. 26-42*).

¹⁶ Iedere ambtenaar, rechtspersoon of natuurlijke persoon die een of meer vliegvelden exploiteert of voornemens is te exploiteren en de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de luchtvaartactiviteiten op en/of in de nabijheid van dit terrein/deze terreinen op zich neemt, wat onder meer het opleggen van procedures en processen aan andere ondernemingen inhoudt.

voor het bijtanken van vliegtuigen, bij wet moeten worden verplicht om: (i) te zorgen voor een passende opleiding van hun personeel dat zonder begeleiding toegang heeft tot de luchtzijde, (ii) procedures voor werkzaamheden aan de luchtzijde vast te stellen en uit te voeren, en (iii) samen te werken bij het rapporteren en analyseren van veiligheidsincidenten. Om deze coördinatie daadwerkelijk te realiseren, moet de exploitant van het vliegveld de regie voeren over de ontwikkeling van dergelijke regelingen.

30. Geïnstalleerde apparatuur van vliegvelden wordt doorgaans beoordeeld tijdens de certificering van het vliegveld. Er wordt dan aangenomen dat de richtlijnen die in het kader van de “nieuwe aanpak” zijn vastgesteld, alsmede de bijbehorende industriënormen, van toepassing zijn op het ontwerp en de productie van deze apparatuur. Het is misschien niet helemaal eerlijk om van ontwerpers of exploitanten van vliegvelden te eisen dat zij de verantwoordelijkheid op zich nemen voor technologieën die buiten hun bevoegdheid vallen. Bij veiligheidskritische apparatuur van vliegvelden is het daarom wellicht opportuun om procedures toe te passen die hun doelmatigheid op het vlak van luchtwaardigheid al tientallen jaren hebben bewezen¹⁷, en die zich laten vergelijken met het ETSO-systeem (*European Technical Standard Order*) dat voor vliegtuigonderdelen wordt gebruikt. Deze systemen berusten op de erkende capaciteiten van de organisaties die dergelijke apparatuur ontwerpen en bouwen. Het Agentschap stelt zich derhalve op het standpunt dat de uitgebreide basisverordening van toepassing moet zijn op organisaties die veiligheidskritische apparatuur van vliegvelden ontwerpen en bouwen, teneinde een dergelijke optie mogelijk te maken indien die het meest geschikt is voor de reglementering van de betreffende apparatuur. Zoals vermeld in paragraaf 27 is het in dit stadium nog niet mogelijk om vast te stellen welke apparatuur in aanmerking komt voor dergelijke processen. Het is dan ook beter dit over te laten aan de opstellers van toekomstige voorschriften, die dan kunnen bepalen wanneer de optie, na een passende beoordeling en rechtvaardiging, zal worden toegepast. Het is belangrijk om op te merken dat een dergelijke situatie al bestaat voor de luchtwaardigheid van onderdelen en uitrustingsstukken.

(iv) Personeel

31. Tijdens de raadpleging werd in veel commentaren onderstreept dat vakbekwaam personeel belangrijk is voor de veiligheid van vliegvelden. Daarnaast stelden enkele belanghebbenden voor om de meest veiligheidskritische beroepen, bijvoorbeeld het beroep van reddingsmedewerker of van brandweerman, te reglementeren. In dat geval zou de uitgebreide basisverordening duidelijk moeten aangeven welke personen hieraan onderworpen zijn en welke getuigschriften of vergunningen nodig zijn om aan te tonen dat die personen voldoen aan de minimumeisen op het gebied van gezondheid en vakbekwaamheid. In andere commentaren wordt er echter op gewezen dat een regelgevingsstelsel wellicht te ingewikkeld en onevenredig is, hoewel wordt bevestigd dat de betreffende vakbekwaamheid niettemin zal worden gereguleerd.

¹⁷ Zie met name artikel 5, lid 2, onder d), van de vigerende basisverordening, waarin organisaties die verantwoordelijk zijn voor het ontwerp en de bouw van vliegtuigonderdelen moeten aantonen dat zij de mogelijkheden en de middelen bezitten om zich te kwijten van de verantwoordelijkheden die aan hun rechten verbonden zijn, volgens voorschriften en procedures die evenredig zijn aan de complexiteit van hun respectieve taken.

32. Het Agentschap concludeert dat medewerkers die betrokken zijn bij de exploitatie van vliegvelden onderworpen dienen te worden aan gemeenschappelijke veiligheidsvereisten en derhalve genoemd dienen te worden in de uitgebreide basisverordening. De naleving van de vereisten inzake beroepsbekwaamheid en mogelijke medische geschiktheid zal evenwel vallen onder de normale verantwoordelijkheid van de organisaties waar zij in dienst zijn. De betrokken medewerkers zijn degenen wier activiteiten een invloed kunnen hebben op de veiligheid van luchtvaartactiviteiten op of in de nabijheid van de vliegvelden, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, werknemers die in vaste of tijdelijke dienst zijn van exploitanten van luchtvaartuigen, aanbieders van luchtvaartnavigatiediensten, grondafhandelingsbedrijven, de exploitant van het vliegveld zelf en andere organisaties wier activiteiten of producten van invloed kunnen zijn op de veiligheid van luchtvaartuigen. Dit geldt met name voor personeel dat zonder begeleiding toegang heeft tot de luchtzijde of een voertuig mag besturen in het bewegingsgebied.

(v) Onmiddellijke omgeving en gebruik van een vliegveld

33. Zoals vermeld in NPA 06/2006 vonden verreweg de meeste belanghebbenden dat sommige strenge maatregelen die nodig zijn om bepaalde gevaren voor de veiligheid in verband met luchtvaartactiviteiten in de nabijheid van vliegvelden te beperken, niet zomaar wettelijk opgelegd kunnen worden aan de eigenaar of exploitant van het vliegveld. Er zijn namelijk gevaren die hun oorsprong vinden in gebieden die buiten de grenzen van het vliegveld liggen en waar de eigenaar of exploitant van het vliegveld niet direct wat aan kan doen. Het Agentschap stelt zich daarom op het standpunt dat in de basisverordening lidstaten verplicht moeten worden de nodige maatregelen te treffen om vliegvelden te beschermen tegen activiteiten of ontwikkelingen die onaanvaardbare risico's met zich brengen voor de luchtvaart in hun onmiddellijke omgeving.

b. Veiligheidsdoelstellingen

(i) Essentiële vereisten – nieuwe bijlage

34. In NPA 06/2006 werd gevraagd of de belanghebbenden instemden met de vaststelling van uniforme en hoogwaardige essentiële vereisten op communautair niveau als beste middel om de veiligheidsdoelstellingen te bepalen voor de regulering van vliegvelden, eerder dan gewoon de door de ICAO aanbevolen normen en handelwijzen om te zetten. Uit de antwoorden op deze vraag bleek dat de meeste belanghebbenden de voorkeur geven aan de vaststelling van doelgerichte essentiële vereisten op Gemeenschapsniveau, mits deze vereisten ervoor zorgen dat de lidstaten voldoen aan hun ICAO-verplichtingen en geen aanvullende ongerechtvaardigde verplichtingen met zich brengen. Uit de commentaren kwam tevens naar voren dat de meerderheid over het algemeen tevreden was over de inhoud en mate van gedetailleerdheid van de voorstellen voor essentiële vereisten.

35. Zoals vermeld in de bijgevoegde toelichting zijn deze essentiële vereisten ontwikkeld op basis van vastgestelde gevaren om te komen tot een passende beperking van ieder redelijkerwijs mogelijk risico specifiek in verband met de exploitatie van vliegvelden. Vervolgens werd een kruiscontrole verricht om na te gaan of ze de lidstaten in staat stelden hun ICAO-verplichtingen zonder extra belemmeringen na te komen. Het Agentschap is daarom van oordeel dat de

specifieke essentiële vereisten die bij dit advies zijn gevoegd en een afspiegeling vormen van de veiligheidsdoelstellingen van de veiligheidsregelgeving voor vliegvelden, verplicht moeten worden gesteld bij Basisverordening (EG) nr. 1592/2002 en als bijlage aan deze verordening moeten worden gehecht.

(ii) Beheersystemen

36. Een van de hoofdpunten in de NPA betrof de vraag of het wel opportuun was om van alle exploitanten van vliegvelden te verlangen dat zij een volledig en officieel veiligheidsbeheersysteem vaststellen en implementeren. De meningen waren verdeeld. Slechts twee belanghebbenden drongen erop aan dat een dergelijk systeem wordt opgelegd aan alle exploitanten van vliegvelden. Veel respondenten merkten op dat kleine organisaties nauwelijks in staat zijn om een volwaardig systeem te implementeren; het opleggen van een dergelijke last aan exploitanten van kleine vliegvelden zou niet in verhouding staan tot de risico's die met de exploitatie gepaard gaan. De internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO stelt een veiligheidsbeheersysteem verplicht voor alle vliegvelden, maar men moet bedenken dat de ICAO-normen enkel van toepassing zijn op vliegvelden voor de internationale luchtvaart. Een dergelijke eis kan problemen opleveren in een communautaire context waarbij alle vliegvelden die open zijn voor het publiek per definitie open zijn voor intracommunautair luchtverkeer.
37. Dientengevolge concludeert het Agentschap dat een veiligheidsbeheersysteem enkel verplicht wordt gesteld voor complexe vliegvelden. Om een passend niveau van complexiteit vast te stellen die verenigbaar is met de ICAO-bepalingen, stelt het Agentschap voor om een dergelijke eis enkel van toepassing te verklaren op vliegvelden die geregelde luchtdiensten uitvoeren¹⁸.

c. De uitvoeringsmiddelen

38. In de basisverordening moet specifiek worden vermeld hoe de essentiële vereisten ten uitvoer dienen te worden gelegd. Indien de details hiervoor te ingewikkeld of te omvangrijk zouden zijn, dienen aan de Commissie, de lidstaten, het Agentschap of de sector uitvoerende bevoegdheden te worden verleend om respectievelijk de uitvoeringsbepalingen, nationale uitvoeringsmaatregelen, certificeringsvoorschriften of sectornormen vast te stellen. Indien van toepassing dienen de instanties te worden vastgesteld die belast zijn met de afgifte van het certificaat of aan wie de naleving van de vereisten moet worden getoond. Dit kunnen het Agentschap zelf, andere bevoegde autoriteiten¹⁹ of ter zake geaccrediteerde beoordelingsorganen²⁰ zijn. In het laatste geval dienen de criteria voor de

¹⁸ **Geregelde luchtdienst:** een reeks vluchten die elk alle volgende kenmerken bezitten:

- (a) Door het publiek kunnen voor elke vlucht individueel plaatsen en/of capaciteit voor het vervoer van vracht en/of post worden gekocht (rechtstreeks van de luchtvaartmaatschappij of via haar erkende agenten).
- (b) Zij worden uitgevoerd om het verkeer tussen dezelfde twee of meer luchthavens te verzorgen:
 - hetzij volgens een gepubliceerde dienstregeling,
 - hetzij met een zodanige regelmaat of frequentie dat zij duidelijk een systematische reeks vormen.

¹⁹ “Bevoegde autoriteit”: het Agentschap of een van de door de lidstaten aangewezen of opgerichte autoriteiten die bevoegd zijn voor de afgifte van certificaten en de uitoefening van veiligheidstoezicht op vliegvelden, producten, apparatuur, systemen, onderdelen of uitrustingsstukken, organisaties of personen, alsmede op risico's afkomstig uit de onmiddellijke omgeving van een vliegveld. Elke bevoegde autoriteit opereert onafhankelijk van de exploitatie en het beheer van het vliegveld.

²⁰ “Beoordelingsorgaan”: een erkend orgaan dat gerechtigd is de conformiteit te beoordelen van rechts- of natuurlijke personen met de voorschriften die zijn vastgesteld om de naleving van de essentiële vereisten van deze verordening te garanderen, en het bijbehorende certificaat af te geven.

accreditatie te worden vermeld en dienen de autoriteiten die de accreditatie verlenen te worden genoemd.

39. Er zijn verschillende mogelijkheden om de gemeenschappelijke veiligheidsdoelstellingen te verwezenlijken. De politiek maakt een keuze uit deze mogelijkheden en laat zich daarbij leiden door de gevoeligheid van het publiek en de heersende tradities en cultuur in de sector. Ook moet rekening worden gehouden met het uniformiteitsniveau dat voor een bepaalde activiteit wordt nagestreefd en met het feit dat uniformiteit waarschijnlijk het beste kan worden bereikt via gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen aangenomen door de Commissie. Verder moet bij deze keuze in acht worden genomen dat uniformiteit niet alleen gelijke bescherming van de burgers en gelijke mededingingsvoorwaarden op de interne markt betekent maar ook moet worden bekeken vanuit het perspectief van interoperabiliteit die binnen het internationaal raamwerk wordt geharmoniseerd. Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, dient de keuze te worden gebaseerd op de beginselen van goed bestuur²¹ opdat de beschikbare middelen zo goed mogelijk worden gebruikt en het verantwoordelijkheidsgevoel en de “just culture” (een werkcultuur waarin het maken van fouten wordt gezien als een mogelijkheid om te leren) verder worden ontwikkeld bij de regulering van de veiligheid in de burgerluchtvaart.

(i) Uitvoeringsbepalingen

40. In NPA 06/2006 werd ervan uitgegaan dat er waarschijnlijk behoefte was aan de uitvaardiging van uitvoeringsbepalingen die nader bepalen hoe de essentiële vereisten voor althans de “grote” vliegvelden moeten worden toegepast. De vraag was echter of een en ander ook voor de “kleine” vliegvelden zou moeten gelden. In dit verband werd ook gevraagd naar de definitie van een “klein” vliegveld. Uit de antwoorden op deze vraag blijkt dat de meeste belanghebbenden van oordeel zijn dat gedetailleerde uitvoeringsbepalingen in alle gevallen dienen te worden ontwikkeld, ongeacht de grootte van en de complexiteit van de exploitatie op het vliegveld. Wel werd benadrukt dat de voorschriften in verhouding moeten staan tot de complexiteit en het type exploitatie.
41. Tegen die achtergrond is een aantal belanghebbenden ervoor beducht dat de rechtsstatus van de uitvoeringsbepalingen en de benodigde tijd om ze te wijzigen het regelgevingskader dermate onbuigzaam maken dat het geen gelijke tred kan houden met de voortschrijdende techniek. Ook vinden ze dat de opname van de meeste, zo niet alle, technische details in de uitvoeringsbepalingen ten koste zou kunnen gaan van de flexibiliteit die nodig is om tegemoet te komen aan de grote verscheidenheid onder de vliegvelden. Het Agentschap is het daarmee eens. Een dergelijk risico kan worden beperkt door technische voorzieningen of procedures voor conformiteitsbeoordelingen waar mogelijk op het niveau van de certificeringsvoorschriften te plaatsen²². Dat zou tegemoetkomen aan bovengenoemde zorgen. Naleving van de betreffende bepalingen zou voorzien in een vermoeden van overeenstemming met de vereisten, maar autoriteiten en

²¹ COM (2001) 428 definitief van 25.07.2001 – “Europese governance – Een witboek” (*Publicatieblad 287 van 12/10/2001 blz. 0001 – 0029*).

²² De basisverordening bepaalt dat het Agentschap certificeringsvoorschriften vaststelt, met inbegrip van luchtwaardigheidscodes en aanvaardbare nalevingswijzen, die als instrumenten binnen het certificeringsproces moeten worden gebruikt. Dergelijk materiaal is weliswaar niet-bindend maar wel in overeenstemming met de stand van de techniek en de beste praktijken die regelgevers en gereguleerde personen best toepassen om te voldoen aan de wettelijke vereisten.

belanghebbenden kunnen ook andere middelen toepassen mits ze een gelijkwaardig nalevingsniveau verzekeren. De vast te stellen uitvoeringsbepalingen zullen dus voornamelijk de processen beschrijven die de belanghebbenden en bevoegde autoriteiten moeten volgen, en met name de flexibilitieitscriteria en procedures voor de aanvaarding van alternatieve nalevingswijzen.

42. Er waren belanghebbenden die onderstreepten dat bepaalde aspecten inzake de veiligheid van vliegvelden al door andere wetgeving worden bestreken. Dat is bijvoorbeeld het geval voor radiosystemen voor vertrek, nadering en landing, waarop wetgeving betreffende het gemeenschappelijk luchtruim van toepassing is. De veiligheid en prestaties van dergelijke systemen hangen echter niet alleen af van hun ontwerp/bouw, maar ook van hun implementatie/integratie ter plekke. Het is daarom noodzakelijk om ook dit aspect met betrekking tot de apparatuur van vliegvelden te reglementeren en tegelijkertijd te zorgen voor synergie met de voornoemde wetgeving om overlapping of duplicering van vereisten en certificeringsprocessen te vermijden.
43. Het Agentschap is daarom van oordeel dat de wetgever de Commissie moet machtigen om in overeenstemming met de in de basisverordening bepaalde procedures de benodigde regels vast te stellen voor de naleving van de essentiële vereisten die van toepassing zijn op de veiligheid van vliegvelden en interoperabiliteit. Zoals eerder vermeld moeten deze regels in verhouding staan tot de complexiteit van het vliegveld, waarbij rekening wordt gehouden met het volume en de aard van de activiteiten in kwestie.

(ii) Certificering van vliegvelden²³

44. In NPA 06/2006 werd aangenomen dat het nodig was om in ieder geval “grote” vliegvelden te certificeren, omdat dit al door de ICAO vereist wordt²⁴. Geen van de respondenten sprak zich hier tegen uit. In de NPA werd echter ook gevraagd of hetzelfde ook moest gelden voor “kleine” vliegvelden die open zijn voor het publiek, overeenkomstig de door de ICAO aanbevolen handelwijzen²⁵, gelet op het feit dat ook andere opties kunnen bestaan vanuit het perspectief van een mogelijk “zelfbeheer”. Uit de antwoorden blijkt dat deze opties geen steun vinden bij de belanghebbenden, die willen dat alle vliegvelden worden gecertificeerd. Wel beveelt ongeveer de helft van hen de toepassing aan van vereenvoudigde procedures voor de minst complexe vliegvelden. De consensus over de noodzaak om in het kader van de basisverordening een certificeringsproces op te leggen voor alle vliegvelden komt reeds tot uiting in de brede tenuitvoerlegging op lidstaatniveau van de door de ICAO aanbevolen normen en handelwijzen ter zake²⁶. Het Agentschap is derhalve van oordeel dat elk vliegveld dat open is voor

²³ In dit verband, en zoals vastgesteld in de basisverordening, betekent “certificering” elke vorm van erkenning dat een vliegveld, product, apparaat, systeem, onderdeel of uitrustingsstuk, organisatie of persoon voldoet aan de toepasselijke eisen, waaronder begrepen de bepalingen van de basisverordening en de voor de toepassing daarvan vastgestelde implementatieregels, alsmede de afgifte van het bijbehorende certificaat waaruit blijkt dat aan deze eisen wordt voldaan.

²⁴ Volgens paragraaf 1.4.1 van ICAO-bijlage 14 dienen de landen per 27 november 2003 aan de hand van een passend regelgevingskader vliegvelden te certificeren die voor internationale luchtvaartactiviteiten worden gebruikt. Dit kader dient criteria voor de certificering te bevatten.

²⁵ In paragraaf 1.4.2 aldaar wordt de landen aanbevolen alle vliegvelden te certificeren die open zijn voor het publiek.

²⁶ Een enquête die de groep van luchthavenveiligheidsinstanties (GASR) in 2006 uitvoerde, bevestigde dat er in zeventien EU-lidstaten meer dan zeventien vliegvelden gecertificeerd zijn of binnenkort worden

het publiek en gevestigd is in een lidstaat aan certificering moet worden onderworpen. In het kader van deze certificering moet worden gecontroleerd op naleving van de essentiële vereisten en dienen zowel het ontwerp als de exploitatie onder de loep te worden genomen, teneinde te waarborgen dat het ontwerp van het vliegveld veilig is en dat de exploitant blijk geeft van zijn bekwaamheid en middelen om zich te kwijten van zijn verantwoordelijkheden.

45. Hoewel een vliegveld van oudsher wordt beschouwd als één enkele eenheid, zijn het eigenaarschap en de exploitatie meestal verdeeld over meerdere rechtspersonen die elk zeer verschillende rollen en verantwoordelijkheden hebben. De eigenaar is gewoonlijk verantwoordelijk voor de infrastructuur en het ontwerp van het vliegveld en de exploitant is in hoofdzaak verantwoordelijk voor de veilige exploitatie ervan. Het zou onrechtvaardig zijn elk van hen te belasten met verplichtingen die slechts een van hen kan vervullen. Bovendien mag de toenemende trend naar nieuwe financiële modellen voor de bouw of uitbreiding van vliegvelden om beter in te spelen op de groeiende capaciteitsvraag, niet worden belemmerd door de veiligheidsvoorschriften. Ook mag de veiligheidsregelgeving niet het functioneren van de interne markt verstoren. Het Agentschap acht het derhalve noodzakelijk om de certificering op te splitsen in twee processen: een voor het ontwerp van het vliegveld en een voor het exploitatiesysteem. Dit leidt tot de afgifte van twee gescheiden certificaten, te weten een certificaat waaruit overeenstemming met hoofdstuk A van de essentiële vereisten blijkt en een certificaat voor de exploitant waaruit overeenstemming met hoofdstuk B blijkt. Ingeval één rechtspersoon optreedt als eigenaar en exploitant, zijn de lidstaten gerechtigd om op verzoek van voornoemde persoon beide certificaten te combineren in één enkel certificaat.
46. Uit de reacties op de NPA blijkt dat bij situaties waarin entiteiten meer dan één vliegveld beheren, het merendeel, bestaande uit een meerderheid van de autoriteiten en kleine exploitanten, de voorkeur geeft aan een afzonderlijk exploitatiecertificaat per geëxploiteerd vliegveld. Autoriteiten van en belanghebbenden gevestigd in landen waar grote ondernemingen meer dan één vliegveld exploiteren, zijn voorstander van één enkel exploitatiecertificaat voor de exploitatie van meerdere vliegvelden. De bijgevoegde effectbeoordeling van de regelgeving toont aan dat er geen veiligheidsredenen zijn om een van de opties voor te schrijven, maar wel is het zo dat aan de tweede optie duidelijke economische voordelen verbonden zijn. Het is misschien zinnig om in herinnering te brengen dat genoemde optie al ingang heeft gevonden in alle andere sectoren die aan de basisverordening gebonden zijn, daar een organisatie verschillende luchtvaartuigen, onderhoudswerkplaatsen, fabrieken enz. kan exploiteren onder één enkel goedkeuringscertificaat. Het Agentschap is daarom van oordeel dat exploitanten die meer dan één vliegveld exploiteren en een centrale functie voor veiligheids- en kwaliteitsbeheer hebben ingevoerd, toestemming moeten krijgen om in het land waar zij hun hoofdvesting hebben, indien gewenst, één enkel exploitatiecertificaat aan te vragen. Een situatie waarin de keuze aan de exploitanten zelf wordt overgelaten, ondervond eveneens steun in enkele reacties op het CRD, waarbij is opgemerkt dat het concept goed kan passen bij de meer gecentraliseerde structuren die in verscheidene lidstaten van toepassing zijn.

gecertificeerd, met inbegrip van vliegvelden die enkel voor niet-commerciële vluchten volgens zichtvliegvoorschriften (VFR-vluchten) worden gebruikt. Verdere informatie over vliegvelden waarop het onderhavig advies van toepassing is, wordt gegeven in de bijgevoegde effectbeoordeling van de regelgeving.

(iii) Certificering van apparatuur van vliegvelden

47. Zoals gesteld in paragraaf 27 acht het Agentschap het noodzakelijk dat de apparatuur op vliegvelden die bijdraagt aan de veilige exploitatie van luchtvaartuigen, wordt onderworpen aan passende vereisten geformuleerd in uitvoeringsbepalingen. Zoals gesteld in paragraaf 30 valt de controle op de naleving onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar of exploitant van het vliegveld, maar afhankelijk van het type apparatuur zou het misschien beter zijn om voor bepaalde veiligheidskritische apparatuur die niet onder de bevoegdheid van de eigenaar of exploitant valt, over te gaan op rechtstreekse certificatie. Het Agentschap is daarom van oordeel dat bepaalde veiligheidskritische apparatuur aan een specifiek certificeringsproces moet worden onderworpen en dat er een certificaat voor moet worden afgegeven, zoals gespecificeerd in de uitvoeringsbepalingen na een deugdelijke beoordeling van het voordeel hiervan.
48. Wat de afgifte van certificaten betreft, is een benadering gelijkend op die van de zogenoemde “nieuwe aanpak”²⁷ nodig. Dit houdt in dat de meeste verantwoordelijkheid voor de conformiteitsbeoordeling moet worden overgelaten aan de organisatie die de apparatuur ontwerpt en bouwt. Aangezien deze aanpak ook gehanteerd wordt met betrekking tot het “gemeenschappelijk Europees luchtruim” zou dit delegeren van verantwoordelijkheid aan de industrie de synergie bevorderen bij de ontwikkeling van uitvoeringsbepalingen. Conformiteitsverklaringen zouden dan dienovereenkomstig door de productiesector worden afgegeven.
49. Zoals gesteld in paragraaf 30 is het Agentschap ook van mening dat producten die in grote hoeveelheden worden vervaardigd, moeten worden onderworpen aan een certificeringssysteem dat vergelijkbaar is met het ETSO-systeem dat voor bepaalde luchtvaartonderdelen en uitrustingsstukken wordt toegepast. Dat zou de standaardisering van producten bevorderen en bijdragen aan kostenvermindering, zoals door verschillende belanghebbenden werd opgemerkt. Wat deze mogelijkheid betreft, zou er per geval een besluit worden genomen na een zorgvuldige effectbeoordeling van de regelgeving bij de ontwikkeling van de bijbehorende uitvoeringsbepalingen. Een dergelijke aanpak vergt tevens dat organisaties die de betrokken apparatuur ontwerpen, blijk moeten geven van hun bekwaamheid en middelen om zich te kwijten van hun verantwoordelijkheden. Het Agentschap is daarom van oordeel dat organisaties voor het ontwerp en de productie van bepaalde apparatuur op vliegvelden aan specifieke voorschriften en goedkeuringsprocedures moeten worden onderworpen indien zulks in de uitvoeringsbepalingen wordt gespecificeerd na een deugdelijke beoordeling van de voordelen hiervan.
50. In alle gevallen zij eraan herinnerd dat, overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 42, de controle ter plekke van de installatie en de deugdelijke werking van de vliegveldapparatuur deel uitmaakt van de certificatie van het vliegveld. Bovendien worden de exploitatie en het onderhoud van de apparatuur uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de exploitant van het vliegveld en dus vallen ze onder de certificering van en het toezicht op de exploitant.

²⁷ Sinds 1987 zijn circa 25 richtlijnen vastgesteld op basis van de “nieuwe aanpak” die voortvloeit uit de resolutie van 7 mei 1985 van de Raad inzake de nieuwe aanpak op het gebied van standaardisatie en technische harmonisatie, de resolutie van 21 december 1989 van de Raad inzake een globale aanpak voor certificatie en testen, die de richtsnoeren voor conformiteitsbeoordeling bevat, en Besluit 93/465/EG van de Raad, waarin gedetailleerde conformiteitsbeoordelingsprocedures worden uiteengezet.

(iv) Controle op de kwalificaties en de medische geschiktheid van het personeel

51. Zoals gesteld in de paragrafen 31 en 32 acht het Agentschap het noodzakelijk dat medewerkers wier activiteiten een invloed kunnen hebben op de veiligheid van vliegvelden, aan passende vereisten worden onderworpen wat betreft duurzame kwalificaties en medische geschiktheid. Het Agentschap denkt ook dat de naleving van de vereisten op dit vlak in het algemeen onder de verantwoordelijkheid van hun werkgever zou moeten vallen.
52. Tijdens de raadpleging werd in enkele commentaren echter voorgesteld het personeel van reddings- en brandbestrijdingsdiensten apart van de vliegveldexploitant te reglementeren en daarvoor een speciale certificatieprocedure op poten te zetten. Andere belanghebbenden waren daar fel tegen. Weer anderen pleitten voor een passend vakbekwaamhedenprogramma voor dergelijk personeel, al vonden ze dat dat op nationaal niveau moest worden vastgesteld. In dit verband concludeert het Agentschap dat er geen reden is om het personeel van reddings- en brandbestrijdingsdiensten anders te behandelen dan andere categorieën medewerkers die betrokken zijn bij veiligheidsgevoelige taken binnen de grenzen van het vliegveld. De controle op de beroepskwalificaties en medische geschiktheid van dergelijk personeel op basis van de vigerende gemeenschappelijke voorschriften moet deel uitmaken van de verplichtingen die de exploitant van het vliegveld draagt en dient als zodanig te vallen onder de voorwaarden voor de verwerving van een certificaat.

(v) Beoordelingsorganen

53. In NPA 06/2006 stond de vraag of in plaats van de door de lidstaten bevoegd verklaarde instanties beoordelingsorganen zouden moeten worden belast met de controle op de naleving van de certificeringsvereisten, *“enkel voor het ontwerp van de minst complexe vliegvelden en voor de exploitanten daarvan”*. Verreweg de meeste belanghebbenden vonden het haalbaar om de controle op de naleving van de vereisten en de afgifte van certificaten behalve door de nationale regelgevende instanties ook door genoemde organen te laten verrichten, mits een en ander leidt tot een doelmatiger systeem dat toch even veilig is. De meesten gaven aan dat, mocht zo'n systeem worden opgezet, organisaties die controleren op de naleving moeten worden onderworpen aan een deugdelijke accreditatie om na te gaan of ze op een doorzichtige en onafhankelijke wijze te werk zullen gaan en zelf een gedegen beheersysteem voeren.
54. Het Agentschap heeft met deze standpunten rekening gehouden en is derhalve van oordeel dat deugdelijk geaccrediteerde beoordelingsorganen gerechtigd moeten zijn om toezicht te houden op en de certificatie te verzorgen van vliegvelden die geen geregelde luchtdiensten uitvoeren, alsmede de exploitanten ervan. Verder moet de exploitant van het vliegveld zelf kunnen kiezen of hij zijn aanvraag aan de bevoegde instantie van een lidstaat dan wel aan een beoordelingsorgaan richt. Om mogelijke belangenverstremming te voorkomen, dienen deze organen door het Agentschap zelf te worden geaccrediteerd.

(vi) Bevoegde instanties

55. Los van bovengenoemde punten kan de uitbreiding van de communautaire bevoegdheid tot vliegvelden vanzelfsprekend geen andere gevolgen hebben voor de rollen van de lidstaten en hun bevoegde instanties. Het institutioneel bestel van de staat (bijv. een federaal stelsel), de uitgestrektheid van het grondgebied, het aantal vliegvelden en redenen van nabijheid zouden aanleiding kunnen zijn om

instanties voor certificatie en toezicht eerder op regionaal niveau op te richten (zoals momenteel voor de zestien deelstaten van de Bondsrepubliek Duitsland) dan op nationaal niveau. Het is ook mogelijk dat staten ervoor kiezen het toezicht te delegeren aan de bevoegde instantie van een nabijgelegen land of de middelen te bundelen om een regionale toezichthoudende autoriteit in het leven te roepen. Die keuze is volledig aan de lidstaten, die volkomen vrij zijn om hun uitvoerend systeem naar eigen goeddunken in te richten, wat nu al gebeurt.

56. Het Agentschap onthoudt zich dan ook van voorstellen die ertoe strekken dat de lidstaten een structuur voor hun systeem van toezicht wordt opgelegd. De lidstaten blijven exclusief bevoegd om besluiten te nemen over hun administratieve structuur, die echter wel aan twee hoofddoelstellingen moet beantwoorden. Ten eerste moet zij kunnen voorzien in een doelmatig toezicht om een goede uitvoering van de voorschriften door de verschillende gereguleerde personen te waarborgen. Ten tweede, zoals bij het “gemeenschappelijk Europees luchtruim”²⁸, dienen de bevoegde instanties onafhankelijk te zijn van de ontwerpers en exploitanten van vliegvelden en hun bevoegdheden onpartijdig en transparant uit te oefenen.
57. Bijgevolg dienen, behalve bij de uitzondering genoemd in paragraaf (v) hierboven, door de lidstaten bevoegd verklaarde instanties alle certificerings- en toezichttaken uit te voeren. Aanvragers moeten zich richten tot de instantie die bevoegd is verklaard door de lidstaten waar het vliegveld gelegen is of de exploitant zijn hoofdvestiging heeft. In dit verband zij eraan herinnerd dat de basisverordening van het Agentschap eist dat het toezicht houdt op de wijze waarop bevoegde instanties hun verplichtingen nakomen; zulks geschiedt door middel van systematische en regelmatige normalisatie-inspecties.

d. Verenigbaarheid met de richtlijn inzake grondafhandeling

58. Enkele onderwerpen in dit advies en een aantal essentiële vereisten behelzen een strikte coördinatie tussen exploitanten van vliegvelden en grondafhandelingsbedrijven. De uitgebreide basisverordening legt verplichtingen op aan die laatste groep, zoals uiteengezet in paragraaf 29. Omdat grondafhandeling al in een specifieke, in 1996 vastgestelde richtlijn²⁹ is gereguleerd, hoofdzakelijk vanwege economische en commerciële aspecten, dient men zich te hoeden voor overlapping en mogelijke met elkaar strijdige vereisten. Het Agentschap stelt daarom voor deze richtlijn te wijzigen om de hierin vervatte bepalingen op één lijn te brengen met de veiligheidsbepalingen die in onderhavig advies worden voorgesteld en tegelijkertijd op heldere wijze de verantwoordelijkheden op veiligheidsgebied vast te stellen van exploitanten van vliegvelden en grondafhandelingsbedrijven.

IV. Subsidiariteit

59. De in 2002 aangenomen basisverordening bracht een overdracht van bevoegdheden op het gebied van luchtwaardigheid en milieucertificatie tot stand van de lidstaten naar de Gemeenschap, met als hoofddoel de handhaving van een

²⁸ Artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim (*PB L 96 van 31 maart 2004, blz. 1-9*).

²⁹ Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap (*Publicatieblad L 272 van 25/10/1996, blz. 0036-0045*).

hoog uniform veiligheidsniveau in de Europese luchtvaart. De eerste uitbreiding van de basisverordening tot luchtvaartactiviteiten, de afgifte van vergunningen voor vliegtuigbemanningen en de veiligheid van luchtvaartuigen uit derde landen kon al rekenen op de steun van het Europees Parlement (eerste lezing: maart 2007) en het politiek akkoord van de Raad (juni 2007). De wetgever is tevens vooruitgelopen op de geleidelijke uitbreiding van de basisverordening tot alle andere terreinen inzake veiligheidsregulering van de burgerluchtvaart om werk te maken van de geïntegreerde aanpak, die de enige optie is om veiligheidslacunes en inconsistente, mogelijke met elkaar strijdige vereisten te voorkomen.

60. Het idee dat een hoog uniform veiligheidsniveau enkel tot stand kan komen door gemeenschappelijke maatregelen op communautair niveau is niet nieuw. Men is het in Europa in het algemeen eens over het nut hiervan. Zo begonnen de Europese landen lang geleden samen te werken binnen de JAA (Joint Aviation Authorities – gezamenlijke luchtvaartautoriteiten) en/of Eurocontrol, om te komen tot gemeenschappelijke veiligheidsvoorschriften voor de burgerluchtvaart. In 1996 richtten vijf landen de groep van luchthavenveiligheidsinstanties (GASR) op die zich bezighoudt met vliegvelden. Sindsdien is het aantal leden van de GASR gegroeid naar 28 nationale luchtvaartautoriteiten waarvan er 22 afkomstig zijn uit lidstaten van de Europese Unie. Onder de overige zes leden van de GASR bevinden zich IJsland, Noorwegen en Zwitserland, landen die eveneens deel uitmaken van het EASA-systeem.
61. De gestage toename van het aantal GASR-leden, die berust op een vrijwillig besluit van elk afzonderlijk land, is een bevestiging van het sterke besef, zelfs met betrekking tot vliegvelden, dat er nood is aan gemeenschappelijke voorschriften die uniform op continentaal niveau ten uitvoer worden gelegd. Zoals echter al erkend is bij het opzetten van het EASA-systeem, kan de beoogde uniformiteit niet worden bereikt met een dergelijke vrijwillige intergouvernementele aanpak. Uit reacties op NPA 06/2006 bleek dan ook dat verreweg de meeste belanghebbenden overtuigd waren van de voordelen van gecentraliseerde actie, waarbij gemeenschappelijke voorschriften op dezelfde datum in werking treden, onder toezicht van een gecentraliseerd onafhankelijk orgaan – al benadrukte men dat certificatie en toezicht om redenen van nabijheid in hoofdzaak moeten blijven worden uitgevoerd door de bevoegde instanties.
62. Het is derhalve duidelijk dat de doelstelling van de voorgestelde maatregelen, te weten de vaststelling en uniforme toepassing van gemeenschappelijke voorschriften voor de regulering van de veiligheid en interoperabiliteit van vliegvelden, niet afdoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en dus enkel op Gemeenschapsniveau kan worden bereikt. Meer bepaald is het zo dat, zoals gesteld in de bijgevoegde effectbeoordeling van de regelgeving, met één enkele omzetting van de ICAO-bepalingen voor de gehele EU 27+4 meer kan worden bereikt dan met afzonderlijke maatregelen van elk van deze landen.
63. De risicobeperkingsprocedure die voor de ontwikkeling van de essentiële vereisten wordt gevolgd, zorgt er bovendien voor dat de gemeenschappelijke maatregelen evenredig zijn aan de veiligheidsdoelstellingen en niet verder gaan dan wat strikt noodzakelijk is om deze doelstellingen te verwezenlijken. Het hoge niveau van deze vereisten en de mogelijkheid om niet wettelijk bindende certificeringsvoorschriften toe te passen ter controle op de naleving, maakt het

mogelijk tegemoet te komen aan lokale bijzonderheden die noch op de verwachte voordelen, noch op het veiligheidsniveau een invloed hebben. Het EASA-systeem, dat de mogelijkheid biedt om “harde” en “zachte” wetgeving te combineren, beantwoordt aan de behoefte aan subsidiariteit en evenredigheid met betrekking tot vliegvelden. Er zal echter voor worden gezorgd dat deze beginselen ook worden geëerbiedigd bij de ontwikkeling van de bijbehorende uitvoeringsbepalingen.

64. Als conclusie kan worden gesteld dat het onderhavige voorstel in overeenstemming is met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, zoals neergelegd in artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

V. Effectbeoordeling van de regelgeving

65. Bij de effectbeoordeling van de in dit advies geopperde maatregelen is erop gelet dat de werkzaamheden niet die van de Commissie, die haar eigen effectbeoordeling moet uitvoeren, overlappen. Uit de bijgevoegde beoordeling van de gevolgen van de regelgeving blijkt dat alle voorgestelde maatregelen de best mogelijke oplossing bieden in vergelijking met andere opties, waarbij rekening is gehouden met hun mogelijke economische, sociale en veiligheidsgevolgen en met hun verenigbaarheid met internationale en andere luchtvaartwetgeving.
66. Het Agentschap is daarom van oordeel dat de uitbreiding van het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 1592/2002 tot de veiligheid en interoperabiliteit van vliegvelden op basis van dit advies in het geheel genomen gunstige gevolgen zal hebben voor exploitanten en burgers in de Gemeenschap.

VI. Conclusie

67. Samenvattend is het Agentschap het standpunt toegedaan dat communautaire bevoegdheid moet worden vastgesteld voor de regulering van de veiligheid en interoperabiliteit van vliegvelden. Dat betekent het volgende:
- Alle vliegvelden die open zijn voor het publiek moeten aan communautaire wetgeving worden gebonden.
 - Doelgerichte gemeenschappelijke essentiële vereisten voor fysieke eigenschappen, infrastructuur, apparatuur van vliegvelden, exploitatie, beheer en de beperking van gevaren die hun oorsprong vinden in de onmiddellijke omgeving van vliegvelden, moeten als aanvullende bijlage bij de verordening worden gevoegd.
 - Eigenaren en exploitanten van vliegvelden, organisaties of personeel die diensten of apparatuur leveren die afbreuk kunnen doen aan de veilige exploitatie van vliegvelden, worden verantwoordelijk voor de naleving van de essentiële vereisten onder controle en toezicht van de lidstaten.
 - Regelgeving, veiligheidsanalyse en normalisatie-inspecties worden taken van het Agentschap.
 - Exploitanten van vliegvelden die luchtdiensten uitvoeren, moeten een ten volle ontwikkeld veiligheidsbeheersysteem invoeren en toepassen.
 - De Commissie krijgt bevoegdheden om uitvoeringsbepalingen vast te stellen waarin de gedetailleerde vereisten worden vermeld die voornoemde

organisaties en personen dienen na te leven, alsmede de toepasselijke certificeringsprocessen.

- Deze uitvoeringsbepalingen dienen in verhouding te staan tot het complexiteitsniveau van het vliegveld, rekening houdend met de aard en het volume van de activiteiten ter plekke.
- Het Agentschap krijgt bevoegdheden om certificeringsvoorschriften vast te stellen die bij de certificatie worden gebruikt en die enerzijds zorgen voor flexibiliteit bij de naleving van de essentiële vereisten en anderzijds voor een uniform veiligheidsniveau.
- Het ontwerp en de exploitatie van vliegvelden zullen apart worden gecertificeerd, maar als de eigenaar en exploitant een en dezelfde persoon zijn, mogen beide certificaten in één enkel certificaat worden gecombineerd.
- Exploitanten van meerdere vliegvelden die passende centrale functies in het leven hebben geroepen, mogen één enkel certificaat aanvragen dat van toepassing is op zowel de exploitatie als het beheer op alle vliegvelden die onder hun verantwoordelijkheid vallen.
- De certificering van en het toezicht op vliegvelden die geen geregelde luchtdiensten uitvoeren, mogen op verzoek van hun eigenaren of exploitanten door geaccrediteerde beoordelingsorganen worden verricht.
- Hoewel de conformiteitsbeoordeling van vliegveldapparatuur deel zal uitmaken van de certificering van het ontwerp of de exploitant van het vliegveld, mag veiligheidskritische apparatuur, afhankelijk van het doel waarvoor zij is bestemd, worden onderworpen aan gerichte certificeringsprocessen, waarbij de ontwerper of de fabrikant ervan mogelijk blijk moet geven van zijn bekwaamheid indien de uitvoeringsbepalingen dit specificeren, na een deugdelijke beoordeling van de veiligheids- en economische voordelen hiervan.

68. Het Agentschap is van oordeel dat bovengenoemde beleidsmaatregelen de beste manier vormen om de veiligheid en interoperabiliteit op en in de nabijheid van de vliegvelden op het grondgebied van de lidstaten te reguleren. De maatregelen vormen een afspiegeling van de standpunten die zijn geuit door alle partijen die deel hebben genomen aan de raadplegingen die met het oog op de uitwerking ervan zijn georganiseerd. De voorgestelde beleidsmaatregelen voorzien tevens in een evenwichtige verdeling van bevoegdheden die strookt met de institutionele structuren van de Gemeenschap, doordat de centralisering van taken wordt beperkt tot wat beter door de Commissie of het Agentschap kan worden gedaan. Het Agentschap beveelt dan ook aan dat de Commissie de regelgevingsprocedure op basis van dit advies in gang zet.

Keulen, XX maand 2007

P. GOUDOU
Uitvoerend directeur