

YTTRANDE nr 3/2007

FRÅN EUROPEISKA BYRÅN FÖR LUFTFARTSSÄKERHET

om ändring av 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, för att utsträcka dess tillämpningsområde till att även omfatta flygplatsers säkerhet och driftskompatibilitet

I. Allmänt

1. När den europeiska lagstiftaren antog förordning (EG) nr 1592/2002 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet ⁽¹⁾ ("grundförordningen") uppmanades kommissionen att snarast ⁽²⁾ lägga fram lämpliga förslag för att utsträcka förordningens tillämpningsområde till att även omfatta flygoperationer och certifiering av flygbesättningar. Den europeiska lagstiftaren räknade också ⁽³⁾ med att grundförordningen i framtiden skulle tillämpas på alla övriga områden i samband med civil luftfartssäkerhet och att väsentliga krav skulle utarbetas på grundval av senare lagstiftningsförslag. När kommissionen därför lade fram sitt förslag ⁽⁴⁾ om en första utvidgning av behörighetsområdet för Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA) till att även omfatta flygoperationer, certifiering av flygbesättningar och säkerheten för tredje lands luftfartyg, meddelade den också ⁽⁵⁾ sin avsikt att gradvis och utifrån en "total systemstrategi" utsträcka behörighetsområdet till flygplatsers säkerhet och driftskompatibilitet, flygtrafiktjänster (ANS) och flygledningstjänster (ATM).
2. I grundförordningen anges som en av byråns uppgifter att förse kommissionen med nödvändigt tekniskt stöd ⁽⁶⁾, samt att utarbeta och anta yttranden som ska ligga till grund för kommissionens egna lagstiftningsförslag rörande säkerheten inom den civila luftfarten ⁽⁷⁾. Föreliggande yttrande har utarbetats i enlighet med detta. Byrån förelägger därför härmed kommissionen sitt yttrande enligt de åtaganden avseende flygplatsers säkerhet och driftskompatibilitet som anges i meddelandet KOM(2005) 578 av den 15 november 2005.
3. Yttrandet består av denna PM som innehåller en beskrivning av byråns ståndpunkt vad gäller den policy som ligger till grund för regleringen av säkerhet och driftskompatibilitet för flygplatser på gemenskapsnivå och förslagen till ändringar i grundförordningen och i marktjänstdirektivet för att tillämpa denna policy. Yttrandet innehåller också en ny bilaga till grundförordningen med väsentliga krav för flygplatsers säkerhet och driftskompatibilitet samt en konsekvensutredning (RIA).

⁽¹⁾ 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 (EUT L 240, 7.9.2002, s. 1). Förordningen senast ändrad genom förordning (EG) nr 334/2007 (EUT L 88, 29.3.2007, s. 39).

⁽²⁾ Artikel 7 däri.

⁽³⁾ Skäl 2 och 23 ibid.

⁽⁴⁾ Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av 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 – KOM(2005) 579, slutlig, av den 16 november 2005.

⁽⁵⁾ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén - Utvidgat uppdrag för Europeiska byrån för luftfartssäkerhet - En dagordning för 2010, KOM(2005) 578, slutlig, av den 15 november 2005.

⁽⁶⁾ Artikel 12 i grundförordningen.

⁽⁷⁾ Artikel 14.1 ibid.

II. Samråd

a. Meddelande om föreslagen ändring nr 06/2006

4. Detta yttrande har antagits enligt det förfarande som angetts av byråns styrelse ⁽⁸⁾, i enlighet med bestämmelserna i grundförordningens artikel 14.
5. Ett samrådsdokument om grundprinciper och väsentliga krav för reglering av flygplatsers säkerhet och driftskompatibilitet ("Consultation Document on the basic principles and essential requirements (ERs) for the safety and interoperability regulation of aerodromes") offentliggjordes på byråns webbplats (www.easa.europa.eu) den 16 maj 2006 (NPA nr 06/2006). Byrån beskrev i samrådsdokumentet det institutionella ramverk inom vilket regleringen av sådana aktiviteter borde ske, och skälen till att den struktur som redan inrättats genom grundförordningen för reglering av andra delar av den civila luftfartssäkerheten även borde utnyttjas för att reglera flygplatsernas säkerhet. I det sammanhanget lade byrån fram förslag på väsentliga krav som definierar de säkerhetsmål som angetts av lagstiftaren, samtidigt som de garanterar att medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter enligt internationella civila luftfartsorganisationen ICAO ⁽⁹⁾.
6. I samrådsdokumentet redovisade även byrån sina förslag till allmänna principer för reglering av flygplatssäkerheten inom gemenskapen. De förslagen byggde på gällande accepterad praxis. Byrån bad slutligen olika intressenter att besvara ett antal frågor som den behövde få belysta för att kunna utarbeta en policy med tillräckligt allmänt stöd som sedan kunde ligga till grund för detta yttrande.

b. Förteckning med synpunkter och svar (Comment Response Document, CRD 06/2006)

7. NPA nr 06/2006 tilldrog sig ett betydande intresse och de berörda parterna begärde att den normala samrådsperioden på tre månader skulle förlängas för att de bättre skulle kunna förbereda sina ståndpunkter. Förlängningen beviljades. Det ursprungliga slutdatumet (den 16 augusti 2006) flyttades därför fram två månader. Byrån tog också hänsyn till kommentarer som mottagits till och med november 2006. Totalt registrerades 3 010 kommentarer från cirka 1 850 personer, av vilka den övervägande majoriteten var fysiska personer. Det är emellertid viktigt att understryka att 91 av dem som svarade var luftfartsmyndigheter, flygplatsoperatörer eller deras föreningar, andra företag eller yrkesorganisationer enligt förteckningen som bilagts konsekvensbedömningen (RIA). De som lämnade synpunkter på meddelandet om förslaget till ändring kan med andra ord anses utgöra ett representativt urval av företrädare för den del av det europeiska samhället som berörs, såväl kvantitativt som kvalitativt.

⁽⁸⁾ Styrelsens beslut rörande det förfarande som ska användas då byrån avger ett yttrande samt utfärdar certifieringsspecifikationer och anvisningar, EASA MB/7/03, 27.6.2003 (förfarande för upprättande av bestämmelser), senare ändrat och ersatt genom styrelsens beslut nr MB/08/2007 av den 13 juni 2007.

⁽⁹⁾ Framför allt Annex 14 (Flygplatser) i konventionen angående internationell civil luftfart, undertecknad i Chicago den 7 december 1944, som Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) grundas på.

8. Alla kommentarer som registrerades har bekräftats och förts in i en förteckning med synpunkter och svar (Comment Response Document, CRD) som innehöll svaren på de nio frågor som ställdes i meddelandet om föreslagen ändring, en förteckning över alla personer och organisationer som lämnat kommentarer, byråns svar på kommentarerna och slutligen en förklarande PM med förslag på tänkbara policyriktlinjer. CRD 06/2006 offentliggjordes den 5 maj 2007 på byråns webbplats, där den fortfarande är tillgänglig för konsultation.

c. Reaktionen på CRD 06/2006

9. Byrån mottog 103 reaktioner på CRD 06/2006 från 15 svarande: fyra myndigheter (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR och ENAC-IT), ACI Europe, fyra andra flygplatsoperatörer, EUROCONTROL, AEA, ett flygbolag, GAAC och två yrkessammanslutningar, vilket utgör 16,5 procent av de 91 organisationer som ursprungligen besvarade meddelandet om föreslagen ändring. Indirekt skulle detta kunna peka på att över 80 procent av dem som ursprungligen besvarade meddelandet om föreslagen ändring var tillräckligt nöjda med de policyriktlinjer som angavs i förteckningen med synpunkter och svar (CRD). I följande punkter redovisas hur som helst de viktigaste synpunkterna bland reaktionerna och dessutom besvaras de frågor som de ger upphov till.
10. I allmänhet upprepar intressenterna att de stöder förslaget att upprätta enhetliga väsentliga krav på hög nivå i hela gemenskapen, under förutsättning att sådana krav garanterar medlemsstaternas efterlevnad av ICAO-kraven och inte medför några radikala förändringar av nuvarande nationella rutiner. Få svarande begärde att förhållandet mellan EU:s regler och ICAO:s normer samt fördelningen av roller och ansvarsområden mellan byrån och de regleringsmyndigheter som utsetts nationellt skulle förtydligas på nytt.
11. Byrån förtydligar därför att ett av grundförordningens⁽¹⁰⁾ huvudsyften är att hjälpa medlemsstaterna uppfylla sina skyldigheter enligt ICAO-konventionen. ICAO:s annex är emellertid inte direkt juridiskt bindande. I detta yttrande föreslås därför att genomförandet i den nationella lagstiftningen sker på samma dag för samtliga 31 berörda stater⁽¹¹⁾ genom att man antar en gemensam uppsättning krav. Dessa krav, samt de genomföranderegler som antagits, kommer att ersätta den nationella lagstiftningen utan att skapa en ytterligare lagstiftningsnivå i enlighet med gemenskapssystemet. Nationella regleringsmyndigheter kommer att vara skyldiga att genomföra de gemensamma kraven korrekt med stöd av byrån, men kommer inte att ha rätt att på egen hand tillföra ytterligare krav på de områden som omfattas av sådan gemenskapslagstiftning.

i) Förlorade kommentarer till NPA 06/2006

12. På grund av att byråns IT-system överbelastades när kommentarerna skulle registreras gick dessvärre ett meddelande från Union des Aéroports Français (UAF) med tio kommentarer och två kommentarer från tyska flygplatsföreningen (ADV) förlorade under det ursprungliga samrådet. De skickade naturligtvis sina kommentarer igen och deras synpunkter togs med och analyserades bland de 103 reaktioner som registrerades i CRD. De kommentarerna var enbart tolv av de

⁽¹⁰⁾ I enlighet med dess artikel 2.2 d).

⁽¹¹⁾ Detta inkluderar de 27 medlemsstaterna i EU plus de fyra associerade staterna (Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz). Dessutom kommer det europeiska avtalet om ett civilt luftfartsområde snart att utsträckas till de tio Balkanländerna, som undertecknat avtalet.

3 010 som mottagits (cirka 0,4 procent) och de flesta gällde frågor som redan tagits upp i andra kommentarer. Utvärderingen av dem ändrar inte den övergripande analys som redan lämnats i CRD. I de få fall där sådana kommentarer innehöll idéer som inte framkommit under NPA-samrådet har de tagits med i detta yttrande för att ge en helt rättvisande bild.

ii) Reaktionen som gällde korrektheten för analysen av svaren på NPA

13. En svarande ansåg att tekniskt riktiga kommentarer inte hade lett till några ändringar av texten, utan bara hade bekräftats. Byrån vill påminna om att detta yttrande, om man undantar förslagen på väsentliga krav, inte är ett förslag till lagtext. Vad gäller de bilagda väsentliga kraven anser byrån emellertid att de nödvändiga ändringarna har gjorts där det var möjligt för att ta hänsyn till tekniskt riktiga kommentarer. Samma svarande uppgav också att analysen av svaren på frågan om åtskillnaden mellan ”stora” och ”små” flygplatser inte hade varit helt rättvisande. Efter den reaktionen kunde byrån konstatera att bland 30 som svarat på denna punkt hade tre inte intagit en särskilt tydlig ståndpunkt, 13 ansåg att skillnaden mellan ”stora” och ”små” flygplatser inte vara relevant, medan 14 tvärtom mer eller mindre accepterade denna distinktion i princip. Det fanns emellertid ingen tydlig samsyn om kriterier och tröskelvärden för en sådan uppdelning. I detta yttrande föreslås därför att orden ”stora” och ”små” inte används i lagtexten, utan att man i stället inför mindre stränga, proportionella krav för mindre komplexa flygplatser.
14. Två andra svarande ansåg att byrån inte hade förstått deras ståndpunkt som syftade till att begränsa gemenskapens behörighet enbart till flygplatser som stod öppna för kommersiell linjefart. Byrån konstaterar att det finns en stark majoritet för att inrätta gemensamma regler för alla flygplatser som är öppna för allmän användning. Detta stämmer dessutom överens med den totala systemstrategi som förespråkades av en majoritet av de svarande och som stöddes av objektiva säkerhetsskäl och ekonomiska överväganden enligt vad som redovisas i bilagda RIA.
15. Slutligen ansåg ett par svarande att byrån inte helt hade förstått några av deras kommentarer på specifika punkter. Efter att på nytt ha analyserat dessa kommentarer i detalj, accepterar byrån den invändningen och har tagit hänsyn till detta när yttrandet utarbetades.
16. Byrån drog slutsatsen att förfarandets korrekthet endast kritiserats av en liten minoritet av dem som deltog i samrådet, vilket verkar peka på att majoriteten i allmänhet accepterat resultatet av granskningen. Byrån ansåg därför inte det fanns anledning att ändra den övergripande analys den redovisade i förteckningen med synpunkter och svar när den utformade detta yttrande, även om slutsatserna naturligtvis inte helt kan tillfredsställa samtliga europeiska intressenter. Byrån anser att detta yttrande ger en rättvisande bild av de majoritetssynpunkter som framfördes under det tvåstegssamråd byrån genomförde om bästa sättet att reglera flygplatsernas säkerhet.

iii) Övriga reaktioner på förteckningen med synpunkter och svar

17. I 22 av reaktionerna upprepades helt enkelt kommentarer som redan hade beaktats när svaren på meddelandet om förslagen ändring analyserades.

18. Reaktionen från återstående 55 svarande (cirka 53 procent) innehöll flera fruktbara förslag. Vissa syftade till att förtydliga den förklarande texten, andra rekommenderade ändringar av den föreslagna policy som lyftes fram i CRD, framför allt vad gällde definitioner, syftet med gemenskapens lagstiftning, tröskelvärden, reglering av flygplatsernas utrustning, kraven för räddnings- och brandbekämpningspersonal (RFFS) eller de väsentliga kravens utformning. Samtliga de förslagen har beaktats i detta yttrande. Dessa reaktioner understryker än en gång att det föreligger ett brett stöd för en central reglering av säkerhet och driftskompatibilitet för flygplatser som är öppna för allmän användning på EU-nivå. Reaktionen bekräftar naturligtvis också att uppgifterna i samband med certifiering och säkerhetsöversyner av närhetskäl bör överlåtas åt de behöriga myndigheterna, på villkor att gemenskapen gör en rejäl granskning av standarder för att garantera enhetlighet och en jämn spelplan. Generellt sett understryks det också i reaktionerna att de kommande genomförandereglererna inte får kopiera andra förordningar från kommissionen och att de ska vara proportionella och tillräckligt flexibla för att vid behov medge alternativa metoder för överensstämmelse, under förutsättning att en tillräckligt god säkerhet uppnås.

III. Innehållet i byråns yttrande

a. De gemensamma åtgärdernas omfattning

19. Gemensamma åtgärders omfattning anges alltid i grundförordningen. Vid en eventuellt utökad tillämpning måste det klart anges vilka infrastrukturer, produkter, system, utrustningar, tjänster, anställda eller organisationer som påverkas. De kommer sedan att omfattas av de krav som anges i förordningen och, i förekommande fall, av regler som antagits för dess genomförande.
20. Å andra sidan kommer alla infrastrukturer, produkter, system, utrustningar, tjänster, anställda eller organisationer som inte omfattas av gemenskapens behörighet att helt hamna inom det behörighetsområde som tillkommer medlemsstaterna, som följaktligen måste vidta lämpliga åtgärder för att ge sina medborgare det skydd de förväntar sig.
21. När byrån utarbetar regler för flygplatserna⁽¹²⁾ har den som mål att skapa säkerhet för de enskilda luftfartygen genom att tillse att lämpliga resurser ställs till förfogande för att medge säkra startar, landningar och manövrer på marken, medan flygledningstjänsterna i första hand syftar till att hantera samverkan mellan två luftfartyg eller flera. Eftersom dessa båda aktiviteter är i grunden olika kan man behöva hantera dem separat för att undvika dubbleringar och oklarheter. Detta yttrande begränsas därför till markinfrastrukturens säkerhet och drift, betraktade ur det enskilda luftfartygets perspektiv. Byrån undersöker för närvarande i ett separat projekt frågor som gäller den civila luftfartssäkerhetens flygtrafik- och flygledningstjänster på marken och i flygningens samtliga faser utifrån ett gate-till-gate-perspektiv. Ett särskilt samråd kommer att genomföras och ett särskilt yttrande kommer att utarbetas i det syftet.

⁽¹²⁾ Dvs. alla speciellt utformade områden på land, vatten eller av människan tillverkade strukturer eller fartyg för att landa, starta och manövrera luftfartyg, inklusive utrustning, installationer och tjänster på flygplatsen som dessa operationer kan omfatta för att uppfylla lufttrafikens krav.

22. Luftfartyg flyger från en plats till en annan och de regler som utarbetas för att erbjuda den nödvändiga säkerheten måste också vara kända och förstådda av samtliga brukare. Sådan driftskompatibilitet är därför inte bara ett redskap för att underlätta den fria rörligheten för människor, utan också ett viktigt säkerhetskrav. Byrån anser därför att driftskompatibiliteten inte kan skiljas från säkerheten när man reglerar den civila luftfarten och att detta yttrande även måste omfatta kraven på driftskompatibilitet. Det kan visserligen finnas många olika definitioner av "driftskompatibilitet" ur olika perspektiv. Avsikten här är emellertid att enbart tillföra gemenskapens bestämmelser de krav som är nödvändiga för att tillse att även driftskompatibilitetsmålen i ICAO:s normer och rekommenderade rutiner beaktas för att skydda det globala system de är avsedda att stödja. Detta måste framgå klart av grundförordningen.
23. I sammanhanget vill byrån påminna om att grundförordningen enbart tar upp säkerheten för den civila luftfarten och vissa aspekter av miljöskyddet. Alla frågor som gäller ekonomisk reglering utelämnas och tas vid behov upp i separata gemenskapslagar eller initiativ, på det sätt som skedde tidigt under 2007 för flygplatsavgifterna ⁽¹³⁾.

i) Flygplatser

24. Som vi redan har påpekat ovan stödde den övervägande majoriteten av de svarande principen att alla flygplatser som är öppna för allmän användning ⁽¹⁴⁾ ska omfattas av gemensamma och proportionella regler, oavsett trafikens storlek, volym, typ eller komplexitet, oavsett om ägandet är offentligt eller privat och oavsett operatörens juridiska status. Detta var framför allt vad 18 av de 20 myndigheter som besvarade NPA ansåg. Det skulle naturligtvis inte påverka medlemsstaternas rätt att utarbeta nationella regler för flygplatser som inte omfattas av gemenskapens behörighet. Det skulle till exempel kunna gälla baser för flygundervisning, helikopterdeck på offshore-plattformar eller helikopterplattformar på sjukhus, om dessa flygplatser inte är öppna för allmän användning. Byrån vill påminna om att grundförordningen undantar statliga luftfartyg från gemenskapens behörighetsområde, vilket innebär att flygplatser som uteslutande används för militära tjänster, tulltjänster, polis eller liknande tjänster inte påverkas av detta yttrande.
25. På grundval av den uppfattning som klart framförts av de svarande anser byrån följaktligen att grundförordningens tillämpningsområde ska utsträckas till att omfatta alla flygplatser som är öppna för allmän användning. Detta kommer helt att stämma överens med den "totala systemstrategi" som den europeiska lagstiftaren eftersträvar, vilket understryks av kommissionen i meddelande nr KOM(2005) 578 och som åter tas upp av högnivågruppen som inrättades av vice talmannen Barrot för att undersöka möjligheterna till en gemenskapsreglering av den civila luftfarten. Eftersom allmänflyget är helt integrerat i EASA-systemet vad gäller luftvärdighet, operationer och certifiering av piloter och naturligtvis kommer att omfattas av det systemet vad gäller flygledning, skulle det vara

⁽¹³⁾ KOM(2006) 820, slutlig, av den 24 januari 2007 – Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om flygplatsavgifter.

⁽¹⁴⁾ "Öppen för allmän användning" innebär att användningen av flygplatsens område och utrustning kan planeras av alla befälhavande piloter på en allmän flygning (GAT-flight), antingen eftersom öppettider och tillgängliga tjänster offentliggörs för allmänheten, eller eftersom en kontaktpunkt från vilken man kan erhålla förhandstillstånd offentliggörs förutom den allmänt tillgängliga flygplatsinformationen, under förutsättning att flygfarkosten och pilotens kvalifikationer uppfyller icke-diskriminerande säkerhetsvillkor.

inkonsekvent och eventuellt skapa säkerhetsluckor om enbart flygplatserna undantogs från regelverket som måste reglera den sektorn av den civila luftfarten.

ii) Utrustning för flygplatser

26. I NPA06/2006 ställde vi frågan om särskild utrustning för flygplatser, såsom stödsystem för visuell navigering och radionavigering, detekteringssystem eller meteorologiska system, utrustning och fordon för brandbekämpning etc. som bidrar till säkerheten för ett luftfartyg på eller nära flygplatsen skulle regleras på gemenskapsnivå. Även om en liten majoritet av de svarande var emot en reglering på gemenskapsnivå av flygplatsernas utrustning, insisterade de flesta av de tyngsta intressenterna på att man inte kunde bortse från säkerhetsaspekterna när det gällde flygplatsernas utrustning. En del underströk också att en bättre standardisering av flygplatsernas utrustning inte bara kunde bidra till säkerheten, utan dessutom till att förbättra förhållandet kostnader/kvalitet. De underströk emellertid behovet av att undvika en dubblering av befintliga bestämmelser, oavsett om de fanns i direktiven om en ”ny strategi” eller i genomföranderegler till det gemensamma europeiska luftrummet⁽¹⁵⁾. EASA påmindes också om behovet av att utnyttja standarder från erkända standardiseringsorgan, såsom ISO, CEN, CENELEC, ETSI eller EUROCAE.
27. Byrån anser därför att sådan utrustning på flygplatser som direkt bidrar till en säker manövrering av ett enskilt luftfartyg på marken måste omfattas av EASA-systemet. Även om byrån inte anser att det är möjligt att i förväg utarbeta en exakt förteckning över berörd utrustning eftersom tekniken utvecklas, föreslår den att viktig säkerhetsutrustning ska anges från fall till fall i de genomföranderegler som anges i punkt c i) nedan. Samtidigt inser byrån att man måste försöka undvika dubbleringar av krav som gäller samma utrustning och att en lämplig anpassning av befintliga regler bör göras. Byrån kommer också att ägna vederbörlig omsorg åt att tillse att reglerna överensstämmer med de regler som inrättats genom ”det gemensamma europeiska luftrummet” och ”den nya strategin”.

iii) Organisationer

28. Det erkänns och accepteras allmänt på ICAO-nivå och på europeisk nivå att säkerheten för flygoperationer vid flygplatserna inte enbart kan garanteras genom infrastrukturens utformning, utan att tillhörande operationer och tjänster på flygplatsen dessutom måste skötas korrekt. Detta bekräftade de svarande när de kommenterade NPA. Vissa faror kan i själva verket enbart minskas genom att man inför särskilda krav för de organisationer som deltar i driften av flygplatserna. Denna ståndpunkt delas till fullo av byrån, som därför anser att flygplatsens operatörer⁽¹⁶⁾ bör omfattas av den utökade grundförordningen. Deras ansvar omfattar allt från att driva och underhålla flygplatsens infrastrukturer och utrustningar så att de alltid fyller sin avsedda funktion till att vidta lämpliga korrigerande åtgärder vid en eventuell försämring.

⁽¹⁵⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 av den 10 mars 2004 om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet ("ramförordning") (EUT L 96, 31.3.2004, s. 1) och framför allt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 552/2004 av den 10 mars 2004 om driftskompatibiliteten hos det europeiska nätverket för flygledningstjänst ("förordning om driftskompatibilitet") (EUT L 96, 31.3.2004, s. 26-42).

⁽¹⁶⁾ Dvs. alla offentliga, officiella, juridiska eller fysiska personer som driver eller erbjuder sig att driva en eller flera flygplatser och ta ansvar för flygoperationernas säkerhet på och/eller nära den eller dem, inklusive att se till att andra företag följer procedurer och förfaranden.

29. Säkerheten när man hanterar ett luftfartyg är emellertid beroende av ett antal deloperationer från en hel kedja av olika aktörer. Även om flygplatsoperatören är den viktigaste, måste många andra som är engagerade i servicekedjan samarbeta och samordna sin verksamhet om man ska kunna skapa ett helt säkert system. Byrån anser att denna samordning är så viktig att man måste kräva att samtliga organisationer vilkas verksamhet kan påverka luftfartygets säkerhet, inklusive luftfartygens operatörer, leverantörer av flygtrafiktjänster, marktekniker och bränsleföretag, ska vara juridiskt skyldiga att utbilda den personal som har fritt tillträde till airside, definiera och tillämpa förfaranden för arbete på airside och samarbeta vid rapportering och analys av säkerhetsincidenter. För att garantera den nödvändiga samordningen bör sådana arrangemang utvecklas under ledning av flygplatsoperatören.
30. I allmänhet kommer installerad flygplatsutrustning att utvärderas i samband med att flygplatsen certifieras. Byrån utgår från att direktiven som antagits enligt ”den nya strategin” och andra relaterade branschstandarder kommer att gälla för konstruktion och tillverkning av sådan utrustning. Det kan emellertid vara orättvist att kräva av dem som konstruerar eller driver flygplatser att de ska ta ansvar för tekniska lösningar som de inte är kompetenta att bedöma. När flygplatsernas utrustning är viktig för luftfartssäkerheten kan det därför vara lämpligt att tillämpa processer som har bevisat sin effektivitet under decennier på området för luftvärdighet⁽¹⁷⁾, liknande ETSO-systemet (dvs. ”European Technical Standard Order”) som används för reservdelar till luftfartyg. Sådana system bygger på en erkänd kapacitet hos de organisationer som konstruerar eller tillverkar utrustningen. Byrån anser därför att den utökade grundförordningen ska gälla för organisationer som konstruerar och tillverkar viktig flygplatsutrustning för att medge ett sådant alternativ när det är det lämpligaste för att reglera utrustningen. Som framgår av punkt 27 är det ännu inte möjligt att ange vilken utrustning som kan bli föremål för sådana förfaranden. Det är därför lämpligare om framtida genomföranderegler får fastställa när alternativet ska tillämpas, efter en grundlig utvärdering och motivering. Det är viktigt att observera att detta förhållande redan gäller luftvärdigheten för delar och utrustning.

iv) Personal

31. Under samrådsförfarandet var det många som i sina kommentarer underströk betydelsen av att yrkesmässigt kompetent personal ansvarar för flygplatsens säkerhet. En del föreslog också att man borde införa regler för de mest säkerhetskritiska yrkesgrupperna, såsom räddnings- och brandbekämpningspersonal. Om detta skulle bli fallet borde den utvidgade grundförordningen tydligt ange vilka personer som omfattas av en sådan regel samt kräva individuella certifikat eller licenser för att intyga att de uppfyller minimikraven för hälsa och professionell kompetens. Andra framhöll emellertid att sådana regler kunde bli för komplicerade och oproportionerliga, samtidigt som man bekräftade att dessa gruppers professionella kompetens under alla omständigheter bör regleras.
32. Byrån drar slutsatsen att personal som deltar i drift av flygplatser måste omfattas av gemensamma säkerhetskrav och därför bör tas med i den utvidgade

⁽¹⁷⁾ Se framför allt artikel 5.2 b) i den nu gällande grundförordningen som kräver att organisationer som har ansvaret för konstruktion och tillverkning av flygplansdelar ska visa att de har förmåga och möjligheter att uppfylla de skyldigheter som sammanhänger med deras rättigheter, enligt regler och förfaranden som är proportionella mot komplexiteten för deras respektive uppgifter.

grundförordningen. Ansvar för att kontrollera att kraven på professionell kompetens och hälsotillstånd är uppfyllda ska emellertid i normalfallet åvila den organisation som anställer personalen. De anställda som berörs är sådana som kan påverka luftfartens säkerhet på eller i närheten av flygplatserna. Det gäller till exempel flygbolagens anställda eller leverantörer, flygledningspersonal, marktjänstpersonal, flygplatsoperatören själv och andra organisationer vilkas aktiviteter eller produkter kan påverka luftfartygens säkerhet. Framför allt avser detta personal som har rätt att utan övervakning få tillträde till airside, eller som har tillstånd att framföra fordon inom färdområdet.

v) Flygplatsens omedelbara omgivning och användning

33. Enligt vad som framkom av NPA06/2006 ansåg en överväldigande majoritet av de tillfrågade att man helt enkelt inte kunde tvinga flygplatsens ägare eller operatör enligt lag att vidta vissa kritiska åtgärder som är nödvändiga för att minska säkerhetsriskerna i samband med flygoperationer i närheten av flygplatserna. Anledningen till detta är att dessa säkerhetsrisker uppkommer på områden utanför flygplatsområdet och därför inte kan direkt åtgärdas av flygplatsens ägare eller operatör. Byrån anser därför att grundförordningen måste innehålla skyldigheter för medlemsstaterna själva att tillse att nödvändiga åtgärder vidtas för att skydda flygplatserna mot aktiviteter eller exploateringar som kan skapa oacceptabla risker för luftfarten i den direkta omgivningen.

b. Säkerhetsmålen

i) Väsentliga krav – ny bilaga

34. I NPA 06/2006 ställde vi frågan om inrättandet av enhetliga väsentliga krav på hög nivå för hela gemenskapen var det bästa sättet att bestämma säkerhetsmålen för flygplatsreglerna, snarare än att enbart hänvisa till gällande ICAO-bestämmelser. Svaren på den frågan visade att en majoritet av de tillfrågade föredrog att bestämma särskilda väsentliga krav på gemenskapsnivå, under förutsättning att de garanterar överensstämmelse med medlemsstaternas ICAO-skyldigheter och inte skapar ytterligare omotiverade krav. Av svaren framgick också att majoriteten ansåg att innehåll och detaljnivå i det föreslagna utkastet till väsentliga krav var tillfredsställande.
35. Som framgår av bilagda förklarande PM har dessa väsentliga krav sin grund i identifierade faror för att kunna erbjuda motsvarande minskning av eventuella tänkbara risker för just flygplatsoperationer. Därefter jämfördes kraven med ICAO:s bestämmelser för att verifiera att de väsentliga kraven gjorde det möjligt för medlemsstaterna att uppfylla sina ICAO-skyldigheter utan ytterligare hinder. Byrån anser följaktligen att de speciella väsentliga krav som är bilagda detta yttrande och som utgör säkerhetsmål för flygplatsernas säkerhetsbestämmelser ska utgöra en del av grundförordningen 1592/2002 och biläggas densamma.

ii) Ledningssystem

36. En av de nyckelpunkter som togs upp i NPA var lämpligheten av att kräva att samtliga flygplatsoperatörer skulle införa och tillämpa ett heltäckande, formellt system för säkerhetsstyrning. Svaren från de tillfrågade var inte samstämmiga. Endast två insisterade på att ett sådant system för säkerhetsstyrning borde införas för alla flygplatsoperatörer. Många konstaterade att små organisationer knappast kan tillämpa ett riktigt system för säkerhetsstyrning. Att lägga en sådan börda på

små flygplatsoperatörer skulle också vara oproportionerligt i förhållande till den faktiska risken i samband med drift av flygplatserna. Även om ICAO kräver att det finns ett sådant system för alla flygplatser måste man komma ihåg att ICAO:s normer enbart gäller flygplatser som används för internationella operationer. Ett sådant krav kan skapa svårigheter inom gemenskapen, där alla flygplatser som är öppna för allmän användning definitionsmässigt är öppna för flygtrafik mellan gemenskapens olika länder.

37. Byrån drar följaktligen slutsatsen att enbart komplexa flygplatser ska tvingas införa ett system för säkerhetsstyrning. För att definiera lämplig nivå för komplexiteten, samtidigt som man följer ICAO:s bestämmelser, föreslår byrån att ett sådant krav enbart ska gälla flygplatser som betjänar regelbunden lufttrafik⁽¹⁸⁾.

c. Genomförandeåtgärderna

38. Grundförordningen måste ange hur de väsentliga kraven ska genomföras. Om detta blir för komplicerat eller kräver för mycket utrymme kan kommissionen, medlemsstaterna, byrån eller branschen få rätt att anta genomföranderegler, nationella genomförandeåtgärder, certifieringsspecifikationer eller branschstandarder. I förekommande fall måste de organ som ska utfärda certifikatet eller som ska kontrollera överensstämmelsen anges. Det kan vara byrån själv, andra behöriga myndigheter⁽¹⁹⁾ eller på lämpligt sätt ackrediterade bedömningsorgan⁽²⁰⁾. I det senare fallet måste kriterierna för ackreditering specificeras och de ackrediterande myndigheterna anges.
39. Det finns ett antal möjligheter för att genomföra säkerhetsmålen. Valet är ett politiskt beslut som beror på allmänhetens inställning samt traditioner och gällande kultur inom sektorn. Ett sådant val måste också beakta vilken grad av enhetlighet som eftersträvas för en viss aktivitet och att enhetligheten förmodligen bäst kan uppnås genom gemensamma genomföranderegler som antas av kommissionen. Vid valet måste man också ta hänsyn till att enhetlighet inte bara betyder att skydda medborgarna och att skapa en jämn spelplan för den inre marknaden, utan också att skapa en internationell harmonisering vad gäller driftskompatibilitet. Slutligen måste ett sådant val bygga på principerna om goda styrelseformer⁽²¹⁾ så att man utnyttjar tillgängliga resurser på bästa sätt och

⁽¹⁸⁾ **Regelbunden lufttrafik:** en serie flygningar där varje flygning uppfyller följande kriterier:

- a) Den utförs med luftfartyg för befordran av passagerare, gods och/eller post mot betalning på ett sådant sätt att det på varje flygning finns platser som allmänheten kan köpa på individuell basis (antingen direkt av lufttrafikföretaget eller av dess agenter).
- b) Den bedrivs så att den betjänar trafiken mellan samma flygplatser, två eller flera, antingen
 - enligt en utgiven tidtabell, eller
 - med flygningar som är så regelbundna eller täta att de utgör en tydlig och planmässig serie.

⁽¹⁹⁾ Med "behörig myndighet" avses antingen byrån eller någon av de myndigheter som utsetts eller inrättats av medlemsstaterna, med behörighet att utfärda certifikat och utöva säkerhetskontrollen över flygplatser, produkter, utrustning, system, delar eller anläggningar, organisationer eller personer, samt över risker som uppkommer i omedelbar närhet av en flygplats. Alla behöriga myndigheter ska vara fristående från flygplatsernas drift och ledning.

⁽²⁰⁾ Med "bedömningsorgan" avses ett ackrediterat organ som kan granska juridiska eller fysiska personers efterlevnad av de regler som antagits för att garantera efterlevnaden av de väsentliga krav som anges i denna förordning och utfärda tillhörande certifikat.

⁽²¹⁾ KOM(2001) 428 slutlig av den 25 juli 2001 – "Styrelseformerna i EU - Vitbok" (EGT C 287, 12.10.2001, s. 1–29).

ytterligare utvecklar känslan för ansvarighet och rättvisa i samband med regleringen av den civila luftfartssäkerheten.

i) Genomföranderegler

40. I NPA 06/2006 antog vi att det förmodligen fanns ett behov av att utfärda genomföranderegler för att i detalj ange hur de väsentliga kraven skulle tillämpas, åtminstone för de ”större” flygplatserna. Vi frågade emellertid om detta även skulle vara fallet för ”små” flygplatser. I det sammanhanget frågade vi också hur man skulle definiera en ”liten” flygplats. Svaren på den frågan visar att majoriteten av de tillfrågade ansåg att detaljerade genomföranderegler borde utarbetas i samtliga fall, oavsett flygplatsens storlek och komplexiteten för dess operationer. De underströk emellertid att sådana regler borde vara proportionella mot operationernas komplexitet och typ.
41. Några av de tillfrågade fruktade att den rättsliga statusen för genomförandereglerna och den tid det skulle ta att ändra dem skulle kunna göra regelverket för stelbent för att hänga med i den tekniska utvecklingen. De ansåg också att om man lät de flesta, om inte samtliga, tekniska detaljer ingå i genomförandereglerna, så kunde det förstöra den flexibilitet som krävs för att möta behoven från olika flygplatser, eftersom alla flygplatser är olika. Byrån instämmer i detta. En sådan risk kunde motverkas genom att man om möjligt lägger tekniska bestämmelser eller förfaranden för granskning av överensstämmelse på samma nivå som certifieringsspecifikationerna⁽²²⁾. Om sådana rutiner tillämpas kan man utgå från att reglerna följs, men det skulle inte vara det enda sättet att uppfylla kraven. Myndigheter och berörda parter kan tillämpa andra metoder under förutsättning att de garanterar motsvarande efterlevandenivå. Man bör därför ha klart för sig att de genomföranderegler som ska utvecklas i första hand kommer att specificera vilka processer som berörda parter och behöriga myndigheter ska följa, och framför allt ange flexibilitetskriterier och förfaranden för att acceptera alternativa sätt att uppfylla kraven.
42. De tillfrågade underströk att vissa aspekter av flygplatssäkerheten redan omfattas av annan lagstiftning. Detta gällde till exempel radiosystem för start, inflygning och landning som redan omfattas av reglerna för ”det gemensamma europeiska luftrummet”. Säkerhet och prestanda för sådana system beror emellertid inte bara på deras utformning/utförande, utan dessutom på hur de används och integreras på platsen. Det är därför nödvändigt att garantera att även denna aspekt av flygplatsutrustningen regleras, samtidigt som man garanterar synergien med ”det gemensamma luftrummet” för att undvika dubblering av krav och certifieringsprocesser.
43. Byrån anser därför att lagstiftaren bör ge kommissionen befogenheter att anta de nödvändiga reglerna för att genomföra de väsentliga kraven för flygplatsernas säkerhet och driftskompatibilitet i enlighet med de förfaranden som redan beskrivs i grundförordningen. Som nämnts tidigare måste sådana regler vara proportionella mot flygplatsens komplexitet och ta hänsyn till volym och natur för den aktivitet som bedrivs.

⁽²²⁾ Enligt grundförordningen ska byrån utarbeta certifieringsspecifikationer, inklusive luftvärdighetskoder och godtagbara sätt att uppfylla kraven, som ska användas vid certifieringsförfarandet. Sådant material är inte bindande, utan återspeglar den senaste tekniska utvecklingen och bästa praxis som regleringsmyndigheter och reglerade personer är intresserade av att använda för att efterleva de rättsliga kraven.

ii) Certifiering av flygplatser ⁽²³⁾

44. I NPA 06/2006 antog vi att det fanns ett behov av att certifiera åtminstone ”stora” flygplatser, eftersom detta redan krävs av ICAO ⁽²⁴⁾. Ingen av dem som besvarade NPA motsatte sig det. Men vi ställde också frågan om detta även skulle gälla för ”små” flygplatser öppna för allmän användning i enlighet med ICAO:s rekommenderade praxis ⁽²⁵⁾, eftersom andra alternativ kunde finnas, framför allt en eventuell ”självförvaltning”. Enligt svaren stödde de tillfrågade inte ett sådant alternativ, utan föredrog att alla flygplatser skulle certifieras. Ungefär hälften av dem som svarade rekommenderade emellertid förenklade processer för de minst komplexa flygplatserna. Samstämmigheten när det gällde behovet av att införa en certifieringsprocess för alla flygplatser i grundförordningen återspeglas redan i den breda tillämpningen på medlemsstatsnivå av ICAO:s normer och rekommendationer i frågan ⁽²⁶⁾. Byrån anser därför att varje flygplats som är öppen för allmän användning och belägen i en medlemsstat ska bli föremål för certifiering. Sådant certifiering ska syfta till att verifiera efterlevnaden av de väsentliga kraven och omfatta såväl utformning som drift för att garantera att flygplatsens utformning är säker och att operatören har visat att den har förmåga och resurser att utföra sina skyldigheter.
45. Även om flygplatser traditionellt har betraktats som en enhet, är det i de flesta fall olika juridiska personer som är ägare och operatörer och med mycket olika roller och ansvarsområden. Det är i regel ägaren som har ansvaret för flygplatsens infrastruktur och konstruktion, medan operatören har huvudansvaret för att den drivs säkert. Det skulle inte vara rättvist att skapa skyldigheter för den ena av dessa som endast kan fullgöras av den andra. En accelererande trend mot nya finansieringsmodeller för att bygga eller utvidga flygplatser för att de bättre ska kunna möta en ökande efterfrågan på kapacitet bör dessutom inte dämpas av det sätt på vilket säkerheten regleras. Säkerhetsreglerna får inte heller medföra hinder för den inre marknadens funktion. Byrån anser därför att det är nödvändigt att skilja certifieringsprocessen för flygplatsens konstruktion från certifieringsprocessen för dess driftbolag. Två separata certifikat bör därför utfärdas: ett som bygger på efterlevnad av sektion A i de väsentliga kraven och det andra som riktas till operatören och som avser sektion B i samma krav. Om ägaren och operatören är samma juridiska person kan medlemsstaten emellertid få rätt att slå samman de båda certifikaten till ett enda, efter begäran från den person det gäller.
46. När det gäller enheter som driver fler flygplatser än en, visar svaren på NPA att en majoritet, dvs. en majoritet av myndigheter och mindre operatörer, föredrar ett

⁽²³⁾ I detta sammanhang, och enligt vad som redan angetts i grundförordningen, avser ”certifiering” varje form av erkännande av att flygplatser, produkter, utrustning, system, delar eller anordningar, organisationer eller personer uppfyller tillämpliga krav, inbegripet vad som föreskrivs i grundförordningen och dess tillämpningsföreskrifter, samt utfärdande av certifikat som styrker att dessa krav är uppfyllda.

⁽²⁴⁾ Enligt punkt 1.4.1 i Annex 14 till ICAO ska staterna per den 27 november 2003 certifiera flygplatser som används för internationella flygoperationer genom ett lämpligt regelverk. Detta regelverk ska innehålla kriterier för nämnda certifiering.

⁽²⁵⁾ I punkt 1.4.2 rekommenderas att staterna bör certifiera alla flygplatser som är öppna för allmän användning.

⁽²⁶⁾ En undersökning som genomfördes av GASR 2006, bekräftade att det fanns fler än 700 flygplatser som var certifierade eller som skulle certifieras inom kort i EU:s 17 medlemsstater, inklusive fält som enbart användes för icke-kommersiella operationer enligt reglerna för visuell flygning, VFR (Visual Flight Rules). Mer information om vilka flygplatser som påverkas av detta yttrande finns i tillhörande konsekvensbedömning (RIA).

individuellt driftcertifikat för varje enskild flygplats. Myndigheter och intressenter i stater där stora bolag driver fler flygplatser än en, föredrar ett enda driftcertifikat för att driva flera flygplatser. Av bilagda konsekvensutredning framgår att även om det inte finns några säkerhetsskäl för att införa någotdera alternativet finns det klara ekonomiska fördelar med det andra alternativet. Det kan vara nyttigt i det här sammanhanget att påminna om att ett sådant alternativ redan finns inom alla övriga sektorer som omfattas av grundförordningen, eftersom en organisation kan driva flera luftfartyg, underhållsverkstäder, tillverkningsfabriker etc. enligt ett enda certifikat. Byrån anser därför att flygplatsoperatörer som driver flera flygplatser än en och som har etablerat en central säkerhets- och kvalitetsstyrningsfunktion bör ha rätt att ansöka om ett enda certifikat i den medlemsstat där de bedriver huvuddelen av sin verksamhet, om de så önskar. Att överlämna valet till operatörerna själva har också fått stöd av några av reaktionerna på CRD, eftersom man påpekade att konceptet kunde passa de mer centraliserade strukturer som gäller i flera medlemsstater.

iii) Certifiering av flygplatsutrustning

47. Som redan framgår av punkt 27 anser byrån att det är nödvändigt att flygplatsutrustning som bidrar till en säker drift av luftfartygen omfattas av lämpliga krav som beskrivs i genomföranderegler. Även om verifiering av överensstämelsen i regel är flygplatsägarens eller -operatörens ansvar, som redan framhållits i punkt 30, kan det beroende på typen av utrustning vara lämpligare att direkt certifiera viss viktig utrustning som ägaren eller operatören inte har kompetens för. Byrån anser därför att viss säkerhetskritisk utrustning ska omfattas av en särskild certifieringsprocess och certifieras enligt vad som framgår av genomförandereglerna efter en korrekt bedömning av fördelarna med att göra så.
48. När det gäller att utfärda certifikat bör en strategi liknande den så kallade ”nya strategin”⁽²⁷⁾ tillämpas. Det innebär att man överlämnar det mesta av ansvaret för att bedöma överensstämmelse till organisationen som konstruerar och tillverkar utrustningen. Eftersom detta också är den strategi som tillämpas i ”det gemensamma europeiska luftrummet” skulle en sådan delegering av ansvaret till branschen underlätta synergier när genomföranderegler utarbetas. Intyg om överensstämmelse skulle med andra ord utfärdas av det tillverkande företaget.
49. Som förklarades i punkt 30 anser byrån också att produkter som tillverkas i stora kvantiteter ska omfattas av ett certifieringssystem som liknar ETSO-systemet som gäller för vissa flygplansdelar och anordningar. Det skulle enligt flera av de tillfrågade underlätta en standardisering av produkterna och hjälpa till att sänka kostnaderna. Ett sådant alternativ borde bestämmas från fall till fall efter en grundlig konsekvensanalys när man utvecklar tillhörande genomföranderegler. För att kunna göra detta krävs också att organisationerna som konstruerar och tillverkar den aktuella utrustningen visar att de har kapacitet och resurser för att fullgöra sina skyldigheter. Byrån anser därför att organisationer som konstruerar och tillverkar viss flygplatsutrustning ska bli föremål för särskilda regler och

⁽²⁷⁾ Cirka 25 direktiv som antagits sedan 1987 på grundval av den ”nya strategi” som har sin upprinnelse i rådets resolution av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standarder, rådets förordning av den 21 december 1989 om en global strategi för certifiering och testning som innehåller riktlinjerna för bedömning av överensstämmelse och rådets beslut 93/465/EG om moduler för olika stadier i förfaranden vid bedömning av överensstämmelse samt regler för anbringande och användning av CE-märkning om överensstämmelse, avsedda att användas i tekniska harmoniseringsdirektiv.

godkännandeförfaranden när så anges i genomförandereglerna efter en grundlig granskning av fördelarna med att göra på det viset.

50. Under alla omständigheter vill byrån påminna om att kontroll på platsen av att flygplatsutrustning installerats och fungerar korrekt är ett led i certifieringsprocessen för flygplatsen i enlighet med vad som framhölls i punkt 42. Drift och underhåll av nämnda utrustning kommer dessutom att utföras på flygplatsoperatörens ansvar och kommer därför att omfattas av reglerna för certifiering och kontroll av operatören.

iv) Verifiering av personalens kvalifikationer och hälsotillstånd

51. Som framgår av punkterna 31 och 32 anser byrån att personal vilkas verksamhet kan påverka säkerheten för flygplatsens operationer måste omfattas av lämpliga krav avseende vidareutbildning och eventuellt hälsotillstånd. Byrån anser också att arbetsgivaren bör ha ansvaret för att kontrollera efterlevnaden.
52. Under samrådet framfördes emellertid vissa förslag om att reglera brandbekämpnings- och räddningspersonal separat från flygplatsoperatören och att man därför borde utarbeta en särskild certifieringsprocess för dessa kategorier. Några invände kraftigt mot detta. Andra pekade på behovet av en lämplig kompetensplan för sådan personal, men ansåg att den skulle fastställas på nationell nivå. Mot den bakgrunden drar byrån slutsatsen att det inte finns någon anledning att behandla brand- och räddningspersonalen på annat sätt än andra kategorier av anställda som har säkerhetskänsliga uppgifter inom flygplatsen. Kontroll av denna personals professionella kvalifikationer och hälsotillstånd, enligt tillämpbara allmänna regler, bör ingå i flygplatsoperatörens skyldigheter och bör därför vara ett av villkoren för att erhålla ett certifikat.

v) Övervakningsorgan

53. I NPA 06/2006 ställdes frågan om särskilda övervakningsorgan borde ackrediteras för att bedöma överensstämmelsen med certifieringskraven *”enbart för konstruktion av de minst komplexa flygplatserna och för deras operatörer”*, i stället för behöriga myndigheter som utses av de nationella regeringarna. En betydande majoritet av de tillfrågade ansåg det vara lämpligt att låta sådana organ bedöma överensstämmelsen med kraven och utfärda certifikat, förutom nationella regleringsmyndigheter, under förutsättning att detta leder till ett lika säkert, men effektivare system. De flesta angav att om man skulle tänka sig ett sådant system borde organisationerna som kontrollerar överensstämmelsen bli föremål för en korrekt ackreditering för att verifiera att de agerar öppet och självständigt och själva tillämpar ett stabilt ledningssystem.
54. Byrån har beaktat dessa synpunkter och anser därför att på lämpligt sätt ackrediterade kontrollorgan bör ha rätt att övervaka och certifiera flygplatser som inte betjänar regelbunden lufttrafik, inklusive deras operatörer. Den som driver eller konstruerar flygplatser bör dessutom ha en möjlighet att välja mellan att skicka sin ansökan till den behöriga myndigheten i en medlemsstat eller till ett sådant kontrollorgan. För att undvika alla potentiella intressekonflikter bör sådana organ ackrediteras av byrån själv.

vi) Behöriga myndigheter

55. Med undantag av det som sägs ovan kan utvidgningen av gemenskapens behörighet till flygplatser naturligtvis inte få några andra effekter för medlemsstaterna och deras behöriga myndigheter. Statens institutionella form

(t.ex. federation), utsträckningen av dess territorium, antalet flygplatser och närhetsfaktorer kan innebära att certifierings- och bevakningsmyndigheterna bör inrättas på regional nivå (t.ex. som i dag för de 16 delstaterna i Förbundsrepubliken Tyskland), snarare än som en enda nationell myndighet. Vissa medlemsstater kanske också vill delegera kontrollen till den behöriga myndigheten i ett intilliggande land eller förena resurserna och skapa en regional övervakningsmyndighet. Ett sådant val ligger helt hos medlemsstaterna, som är fria att organisera sina system på det sätt de anser lämpligt, vilket de faktiskt redan gör i dag.

56. Byrån föreslår därför inget som skulle kunna påtvinga en medlemsstats kontrollsystem en viss struktur. Medlemsstaternas administrativa struktur kommer att fortsätta vara deras eget ansvar. En sådan struktur bör emellertid uppfylla två huvudkrav. För det första bör den medge en effektiv kontroll för att garantera en korrekt tillämpning av reglerna från de olika reglerade personernas sida. För det andra bör de behöriga myndigheterna vara skilda från flygplatsernas konstruktörer och operatörer och utöva sina befogenheter neutralt och öppet, precis som i ”det gemensamma europeiska luftrummet”⁽²⁸⁾.
57. Följaktligen bör alla certifierings- och övervakningsuppgifter utföras av behöriga myndigheter som utses av medlemsstaterna, med det enda undantag som anges under v) ovan. De sökande ska kontakta den behöriga myndighet som utsetts av medlemsstaterna där flygplatsen är belägen eller där operatören har sin huvudsakliga verksamhet. I detta sammanhang bör man komma ihåg att grundförordningen kräver att byrån ska övervaka hur de behöriga myndigheterna fullgör sina skyldigheter. Detta görs genom systematiska och regelbundna standardiseringskontroller.

d. Överensstämmelse med direktivet om marktjänster

58. Några av de frågor som tas upp i detta yttrande och en del väsentliga krav kräver en strikt samordning mellan flygplatsens operatörer och markpersonal. I den utvidgade grundförordningen införs skyldigheter för de senare enligt vad som förklaras i punkt 29. Eftersom marktjänsterna redan är reglerade i ett särskilt direktiv⁽²⁹⁾ som antogs 1996, i första hand deras ekonomiska och kommersiella aspekter, var det nödvändigt att se till att man undvek dubbleringar och eventuellt motstridiga krav. Byrån föreslår därför att ovannämnda direktiv ändras så att dess bestämmelser anpassas efter de säkerhetsbestämmelser som föreslås i detta yttrande, samtidigt som man klart definierar skyldigheterna för flygplatsernas operatörer respektive marktjänstpersonal med avseende på säkerheten.

IV. Subsidiaritet

59. Genom grundförordningen som antogs 2002 överfördes behörigheter från medlemsstaterna till gemenskapen inom området luftvärdighet och miljöcertifiering. Huvudsyftet var att bibehålla en hög och jämn säkerhetsnivå inom den civila luftfarten. En första utvidgning till luftoperationer, certifiering av

⁽²⁸⁾ Artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 av den 10 mars 2004 om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet (*EUT L 96, 31.3.2004, s. 1–9*).

⁽²⁹⁾ Rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen (*EGT L 272, 25.10.1996, s. 36–45*).

flygbesättningar och säkerheten för luftfartyg från tredje land har redan fått stöd av Europaparlamentet (första behandlingen i mars 2007) och rådets politiska överenskommelse (juni 2007). Lagstiftaren har också föregripit en gradvis utvidgning till alla övriga områden i samband med regleringen av den civila luftfartssäkerheten för att möjliggöra en total systemstrategi, vilket är det enda sättet att undvika luckor och inkonsekventa, potentiellt motstridiga krav.

60. Tanken att en hög och enhetlig säkerhetsnivå endast kan uppnås genom gemensamma åtgärder på gemenskapsnivå är inte ny. Det har länge rått enighet i Europa om detta, och de europeiska staterna började för länge sedan samarbeta inom JAA och/eller Eurocontrol i syfte att skapa gemensamma regler på området för civil luftfartssäkerhet. Vad gäller flygplatser bildade fem stater dessutom den informella grupperingen av tillsynsmyndigheter med ansvar för flygplatssäkerhet (Group of Airport Safety Regulators, GASR) 1996. Sedan dess har antalet medlemmar i GASR ökat till 28 nationella luftfartsmyndigheter, varav 22 är medlemsstater i EU. Bland övriga sex medlemmar av GASR kan nämnas Island, Norge och Schweiz, som också ingår i EASA-systemet.
61. Denna stadiga ökning av antalet medlemmar i GASR, baserad på frivilliga beslut i varje enskild medlemsstat, bekräftar att behovet av gemensamma regler som tillämpas enhetligt på kontinental nivå även på flygplatsområdet upplevs starkt. Som framhölls redan när EASA-systemet bildades kan emellertid inga sådana frivilliga mellanstatliga strategier uppnå den avsedda enhetligheten. Svaren på NPA 06/2006 visade därför att den överväldigande majoriteten av de tillfrågade också var övertygade om fördelarna med centrala åtgärder och gemensamma regler som träder i kraft samtidigt, övervakade av ett centralt, fristående organ, samtidigt som man underströk att certifiering och kontroll i huvudsak skulle vara uppgifter för de behöriga myndigheterna.
62. Det står följaktligen klart att målet för den föreslagna åtgärden, nämligen att utarbeta och enhetligt tillämpa gemensamma regler för flygplatsernas säkerhet och driftskompatibilitet, inte i tillräckligt hög grad kan uppnås av medlemsstaterna och att det därför enbart kan uppnås av gemenskapen. Som framgår av bilagda RIA är ett gemensamt genomförande av ICAO:s bestämmelser för hela EU 27+4 en effektivare process än om varje stat vidtar separata åtgärder.
63. Den process för risklindring som tillämpats för att utarbeta de väsentliga kraven garanterar dessutom att den gemensamma åtgärden är proportionell mot säkerhetsmålen och inte går utöver vad som är strikt nödvändigt för att uppnå dessa mål. Den höga nivån på dessa väsentliga krav och möjligheten att använda CS-system som inte är juridiskt bindande för att kontrollera överensstämmelsen kommer att medge lokala varianter som varken påverkar de förväntade fördelarna eller säkerhetsnivån. EASA-systemet, med dess möjligheter att förena ”hårda” och ”mjuka” lagar, utgör verkligen ett bra svar på behovet av subsidiaritet och proportionalitet på flygplatsområdet. Man måste naturligtvis se till att principerna också respekteras när man utarbetar respektive genomföranderegler.
64. Avslutningsvis anses detta förslag överensstämma med principerna för subsidiaritet och proportionalitet så som de framgår av artikel 5 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

V. Konsekvensbedömning

65. Konsekvensbedömningen av de åtgärder som föreslås i detta yttrande har gjorts i syfte att undvika dubblering med det arbete som utförs av kommissionen, som också måste utarbeta en egen konsekvensbedömning. Den bilagda konsekvensbedömningen (RIA) visar att samtliga de föreslagna åtgärderna erbjuder bästa tänkbara lösning när flera alternativa lösningar är möjliga, om man ser till deras eventuella effekter på säkerhet, ekonomi och samhälle, samt deras förenlighet med internationella och andra regler för luftfarten.
66. Byrån anser därför att en utvidgning av förordning (EG) nr 1592/2002 till att även omfatta flygplatsernas säkerhet och driftskompatibilitet i enlighet med detta yttrande kommer att få allmänt positiva effekter för gemenskapens operatörer och medborgare.

VI. Slutsats

67. Sammanfattningsvis anser byrån att gemenskapens behörighet bör utsträckas till att reglera flygplatsernas säkerhet och driftskompatibilitet. Därför bör
- alla flygplatser som är öppna för allmän användning omfattas av gemenskapens regler,
 - särskilda gemensamma väsentliga krav som omfattar fysiska egenskaper, infrastruktur, flygplatsernas utrustning, operationer, ledning och minskning av faror som uppkommer i flygplatsernas omedelbara omgivning införas som en ny bilaga till grundförordningen,
 - flygplatsernas ägare samt operatörer, organisationer eller personal som tillhandahåller tjänster eller utrustning som kan påverka säkerheten för flygplatsernas operationer ha ansvaret för att genomföra dessa väsentliga krav under kontroll och överinseende av medlemsstaterna,
 - utarbetande av regler och säkerhetsanalyser samt genomförandet av standardiseringskontroller vara byråns uppgift,
 - operatörerna av flygplatser som betjänar regelbunden lufttrafik anta och tillämpa heltäckande system för säkerhetsstyrning,
 - kommissionen få behörighet att utarbeta genomföranderegler som definierar detaljerade krav som ovannämnda organisationer och personal måste följa, samt tillämpliga certifieringsprocesser,
 - sådana regler vara proportionella mot flygplatsens komplexitet och ta hänsyn till volym och natur för den aktivitet som bedrivs,
 - byrån ges behörighet att anta certifieringsspecifikationer som ska användas i certifieringsprocessen, vilket skulle medge flexibilitet i genomförandet av de väsentliga kraven samtidigt som det ger en enhetlig säkerhetsnivå,
 - flygplatsernas konstruktion och drift certifieras separat, men ett gemensamt certifikat kan utfärdas om flygplatsens ägare och operatör är en och samma person,
 - operatörer som driver flera flygplatser och som har inrättat lämpliga centrala funktioner begära ett gemensamt certifikat som täcker operationer och drift vid samtliga flygplatser de har ansvaret för,

- certifiering och kontroll av flygplatser som inte betjänar regelbunden lufttrafik utföras av ackrediterade övervakningsorgan på begäran av deras ägare eller operatörer,
 - viktig säkerhetsutrustning, beroende på den avsedda användningen, kunna bli föremål för särskilda certifieringssystem som eventuellt omfattar en demonstration av deras konstruktörs eller tillverkares kapacitet när så anges i genomförandereglerna, även om verifiering av överensstämmelse för flygplatsutrustningen ska vara en del av certifieringen av flygplatsens konstruktion eller operatör, men efter en grundlig utvärdering av säkerhetsvinsterna och de ekonomiska fördelarna med att göra på det viset.
68. Byrån anser att ovan beskrivna policy är det bästa sättet att reglera säkerhet och driftskompatibilitet på och nära flygplatser inom medlemsstaternas territorier. Policyn återspeglar majoriteten av de åsikter som framförts av samtliga parter som besvarade samrådet som organiserades för att utarbeta den. Den föreslagna policyn skapar dessutom en balanserad maktfördelning i enlighet med gemenskapens institutionella strukturer genom att begränsa centraliseringen av uppgifterna till sådant som bäst kan uppnås av kommissionen eller byrån. Byrån rekommenderar därför att kommissionen inleder en lagstiftningsprocess på grundval av detta yttrande.

Köln, den XX månad 2007

P. GOUDOU
Verkställande direktör