



UDTALELSE NR. 1/2008

FRA DET EUROPÆISKE LUFTFARTSSIKKERHEDSAGENTUR

af 15. april 2008

om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur og om ophævelse af Rådets direktiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF

“Udvidelse af EASA-systemet til at omfatte regulering af lufttrafikstyring og luftfartstjenester (ATM/ANS)”

I. Generelt

1. Da fællesskabslovgiveren vedtog Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002¹ om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur (grundforordningen), opfordrede den Kommissionen² til snarest muligt at forelægge relevante forslag om udvidelse af forordningens anvendelsesområde til at omfatte drift af luftfartøjer og certificering af flyvebesætninger. Fællesskabslovgiveren foregreb også den fremtidige anvendelse af grundforordningen og udviklingen af væsentlige krav for ethvert andet område vedrørende den civile luftfartssikkerhed, på grundlag af senere fremlagte lovgivningsforslag³. Da Kommissionen forelagde sit forslag til den første udvidelse af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagenturs (EASA) beføjelser til at omfatte luftfartøjsoperationer, certificering af flyvebesætninger og sikkerheden for luftfartøjer fra tredjelande, bebudede⁴ den også, at den havde til hensigt gradvis at udvide disse beføjelser, så de som led i en helhedsløsning ("total system approach") kom til at omfatte sikkerheden omkring flyvepladser/luftthavne, interoperabilitet, luftfartstjenester (air navigation services) (ANS) og lufttrafikstyring (air traffic management) (ATM).
2. I grundforordningen⁵ defineres det som en af agenturets opgaver at yde Kommissionen den nødvendige tekniske støtte og at udarbejde og vedtage udtalelser, der kan danne grundlag for Kommissionens egne lovgivningsforslag om civil luftfartssikkerhed⁶. Denne udtalelse er blevet udarbejdet på grundlag heraf. Agenturet forelægger således hermed Kommissionen sin udtalelse, der har til formål at opfylde de forpligtelser, der er indeholdt i meddelelse KOM(2005) 578 endelig udg. af 15. november 2005, for så vidt angår ATM/ANS-sikkerhedsregulering.
3. Denne udtalelse er vedtaget efter den procedure, der er fastsat af agenturets bestyrelse⁷, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 19 i grundforordningen. Kommissionens lovgivningskalender gjorde det imidlertid nødvendigt, at agenturet afkortede de hørings- og svarfrister, der er fastsat i den nævnte procedure.
4. Denne udtalelse består af nærværende redegørelse, som dels forklarer agenturets synspunkter på den politik, der ligger til grund for ATM/ANS-sikkerhedsreguleringen på fællesskabsplan, dels indeholder forslag til indholdet af de ændringer af grundforordningen, der er nødvendige for at gennemføre den nævnte politik. Til denne udtalelse er knyttet et nyt bilag til grundforordningen, indeholdende de væsentlige krav for ATM/ANS-sikkerhed og interoperabilitet og en konsekvensvurdering af lovgivning (Regulatory Impact Assessment) (RIA).

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002 af 15. juli 2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur (EFT L 240 af 7.9.2002, s. 1), erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 af 20. februar 2008 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur og om ophævelse af Rådets direktiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF (EØS-relevant tekst) (EFT L 79 af 19.3.2008, s. 1).

² Artikel 7 i forordning (EF) nr. 1592/2002.

³ Betragtning 2 og 23 i forordning (EF) nr. 1592/2002.

⁴ Meddelelse KOM(2005) 578 endelig udg. af 15. november 2005 fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – "Udvidelse af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagenturs opgaver: En agenda for 2010".

⁵ I det følgende henviser udtrykket "grundforordning" til den for nyligt vedtagne forordning nr. 216/2008 som omtalt i fodnote 1.

⁶ Artikel 19, stk. 1, i grundforordningen.

⁷ Bestyrelsens beslutning om den procedure, agenturet anvender ved udarbejdelse af udtalelser, certificeringsspecifikationer og vejledende materiale ("Rulemaking Procedure"), MB/08/2007, af 13. juni 2007.

II. Høring

a. Meddelelse om foreslået ændring (NPA) 2007-16

5. På agenturets websted blev der den 30. november 2007 offentliggjort et høringsdokument (NPA 2007-16)⁸ med forslag om en metode til indarbejdelse af ATM/ANS i EASA-systemet.
6. I dette høringsdokument forklarede agenturet de institutionelle rammer, der blev etableret ved grundforordningen til regulering af andre aspekter af den civile luftfartssikkerhed, og som også vil komme til at gælde for ATM/ANS, hvis den påtænkte udvidelse vedtages af lovgiveren. I den forbindelse forelagde agenturet udkast til væsentlige krav, der både skal definere de af lovgiveren pålagte sikkerhedsmålsætninger og sikre gennemførelsen af medlemsstaters ICAO-forpligtelser på fællesskabsplan. Sådanne væsentlige krav udgør herefter grundlaget for detaljerede gennemførelsesbestemmelser, der mere detaljeret vil afspejle de forpligtelser, der påhviler de af reguleringen omfattede personer, idet der også tages hensyn til de inden for ICAO gældende standarder og anbefalede praksisser (Standards and Recommended Practices) (SARPS).
7. I ovennævnte NPA forelagde agenturet endvidere sine forslag til grundlæggende principper for ATM/ANS-sikkerhedsregulering. Med det formål udbad agenturet sig også interessenternes holdning til en række spørgsmål, hvor det havde brug for input for at kunne fastlægge en tilstrækkelig konsensuel politik, der kunne danne grundlag for nærværende udtalelse.

b. Dokument med reaktioner på bemærkninger (Comment Response Document) (CRD)

8. NPA'en tiltrak sig betydelig opmærksomhed fra interessenternes side, og ved fristens udløb den 21. januar 2008 havde agenturet modtaget 1 860 bemærkninger fra nationale myndigheder, faglige organisationer og private virksomheder. Alle indkomne bemærkninger er blevet anerkendt og indarbejdet i et CRD-dokument, der blev offentliggjort på agenturets websted den 18. marts 2008. CRD-dokumentet indeholder en liste over alle personer og/eller organisationer, der er fremkommet med bemærkninger til eller svar på agenturets spørgsmål.
9. Ud fra disse resultater kunne det konkluderes, at høringen havde givet agenturet et solidt grundlag for udarbejdelse af sine senere bidrag som led i regelfastsættelsesprocessen. Det stod også klart, at bemærkningerne som helhed afspejlede en stærk konsensus omkring en helhedsløsning ("total system approach") af sikkerhedsreguleringen dækkende alle områder af luftfarten, og således støttede princippet om at anvende EASA-systemet til at opnå dette. I CRD-dokumentet præsenteres derfor agenturets foreløbige konklusioner, baseret på høringen, med hensyn til, hvorledes udkastet til væsentlige krav bør ændres, og hvorledes de grundlæggende principper for ATM/ANS-sikkerhedsregulering kan indarbejdes i den udvidede grundforordning. Disse foreløbige konklusioner skulle så fastlægges endeligt i denne udtalelse.
10. Ikke desto mindre viste høringen, at mange interessenter var forvirrede over den fremgangsmåde, der blev foreslået i NPA'en, idet de troede, at agenturets sikkerhedsregulerende rolle ville blive inkorporeret i forordningerne om et fælles

⁸ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202007-16.pdf

europæisk luftrum (Single European Sky) (SES), i stedet for at hele ATM/ANS-sikkerhedsreguleringen blev overført til EASA-systemet. Desuden gav svarene på spørgsmål om, hvorvidt vedtagelsen af driftskoncepter var af reguleringsmæssig eller servicerelateret natur, såvel som spørgsmål om luftrumsstyring og lufttrafikregulering ikke tilstrækkelig klarhed til, at agenturet kunne drage nogen konklusioner på dette trin af processen. Derfor og for at støtte sin endelige udtalelse forpligtede agenturet sig til at foretage en yderligere vurdering af mulige alternativer i forbindelse med den konsekvensvurdering af lovgivningen, der skal ledsage dets udtalelser.

c. Reaktioner på CRD-dokumentet

11. Agenturet har modtaget 100 reaktioner fra 18 interessenter: ti myndigheder, fire faglige organisationer, tre tjenesteydere og en repræsentant for industrien. Dette udgør lidt under 20 % af det antal interessenter, der oprindeligt reagerede på NPA'en, dette svarer til den normale reaktionsprocent i forbindelse med agenturets CRD-dokument. De fleste af reaktionerne gik ud på at tydeliggøre bemærkninger, der var blevet fremsat vedrørende NPA'en, i tilfælde, hvor de mentes at være blevet misforstået. Agenturet har analyseret, om de pågældende misfortolkninger var af en sådan art, at de burde medføre en ændring af de foreløbige konklusioner, der blev anført i CRD-dokumentet, og overalt, hvor dette var tilfældet, er der taget hensyn hertil i denne udtalelse. På samme måde indeholdt nogle af reaktionerne forslag til forbedringer af udkastet til væsentlige krav, som agenturet har hilst velkommen og anvendt til at forbedre sit endelige udkast således som vedlagt. I flere reaktioner blev agenturet anmodet om i sin udtalelse at udtrykke sig mere klart om visse aspekter af forslagene. Dette gælder specielt reaktionerne fra nogle faglige organisationer, der understreger, at deres medlemmers funktioner er af afgørende betydning for sikkerheden. Dette er der så vidt muligt taget hensyn til i dette dokument og bilagene hertil.
12. Mange interessenter gav desuden igen udtryk for deres frustration over den forkortede høringsperiode og den korte tid, der har været til rådighed til at analysere det ret omfangsrige CRD-dokument. Agenturet kan kun igen understrege, at formålet med den stramme tidsplan har været at hjælpe Kommissionen med at overholde *sin* lovgivningskalender. Det vil også gerne understrege, at formålet med den påtænkte foranstaltning kun er at overføre visse aspekter af ATM/ANS-reguleringen fra SES-regi til EASA-regi; det sker efter en bred og åben debat, der førte til den konklusion, at et sådant forehavende blev støttet af et klart flertal af interessenter. I den forbindelse er det, som understreges i NPA'en og CDR-dokumentet, hensigten at sikre en gnidningsløs overgang ved at anvende de regler og procedurer, der er udviklet inden for rammerne af SES; da dette vil foregå efter Fællesskabets lovgivningsprocedurer og agenturets regelfastsættelsesprocedure, vil interessenterne få rig lejlighed til at kontrollere, at dette også faktisk er det, der er tilfældet, både hvad angår ændring af grundforordningen og vedtagelse af gennemførelsesbestemmelserne hertil.
13. Nogle interessenter fremkom også med generelle kommentarer til den kendsgerning, at antallet af bemærkninger, der af agenturet var blevet klassificeret som "*noted*" (taget til efterretning) var meget stort, og spekulerede på, om dette betød, at agenturet ikke ville tage hensyn til dem ved udarbejdelsen af sin udtalelse. Hvad angår dette spørgsmål vil agenturet gerne gøre det klart, at det anvendte svaret "*noted*" i den betydning, at det ikke anså bemærkningen som værende af en sådan art, at den ville påvirke omfanget eller indholdet af den pågældende udtalelse. "*Noted*" betyder derfor hverken, at agenturet er enig eller uenig i bemærkningen, men blot, at det ikke ser nogen konflikt mellem det, som agenturet påtænker at gøre, og det, som foreslås i bemærkningen.

14. Nogle få reaktioner viser endelig, at det på visse punkter er blevet misforstået, hvad der forstås ved en reguleringsfunktion. Specielt siger en interessent, at lufttrafikregulering (Air Traffic Flow Management) (ATFM) er en reguleringsfunktion og derfor bør reguleres. For at undgå enhver misforståelse vil agenturet gerne gøre det klart, at den betragter reguleringsopgaver som noget, der har at gøre med udøvelse af offentlig myndighed, og at de derfor ikke kan overlades til tjenesteydere; sådanne reguleringsopgaver må derfor udføres af offentlige organer på betingelser, der fastsættes af lovgiveren ved fastlæggelsen af de uddelegerede beføjelser. Som følge heraf er sådanne organer "regulatorer" og ikke regulerede personer.
15. Sammenfattende har agenturet, under hensyntagen til de indkomne bemærkninger til NPA'en og reaktionerne på dets CRD-dokument, afgivet følgende udtalelse, som det mener, afspejler flertallets opfattelse af, på hvilke betingelser sikkerhedsaspekterne og visse af interoperabilitetsaspekterne ved ATM/ANS skal reguleres inden for EASA-systemet nøje koordineret med og baseret på SES-reglerne.

III. Indholdet af agenturets udtalelse

Generelt

16. I sin NPA antog agenturet - baseret på sin forståelse af anbefalingerne fra den gruppe på højt plan om den fremtidige regulering af luftfarten, som blev nedsat af Kommissionens næstformand Jacques Barrot, og sin forståelse af konklusionerne af den konsekvensvurdering, der omtales i den meddelelse fra Kommissionen, som der henvises til under punkt 2 ovenfor - at udvidelsen af EASA-systemet til også at omfatte sikkerhedsreguleringen i forbindelse med ATM/ANS skulle ske ved at anvende EASA-systemet, således som dette er fastlagt gennem grundforordningen og yderligere beskrevet i den relevante NPA. Det betyder, at helhedsløsningen skulle gælde sikkerhedsregulering snarere end ATM/ANS-regulering. I den sammenhæng går sikkerhedshelhedsløsningen ud på, at alle elementer i luftfartssikkerhedskæden skal analyseres centralt, især grænsefladerne, så det for hver enkelt deltager i sikkerhedskæden specificeres, hvilke foranstaltninger den pågældende skal gennemføre for at formindske ikke blot sit eget risikobidrag, men også det generelle eksponeringsniveau. Det er nemlig et faktum, at selv om hver enkelt deltager har en sikker adfærd, så er dette ikke i sig selv nok til at sikre, at det samlede system er sikkert.
17. Dette betegner utvivlsomt en betydelig afvigelse fra den tankegang, der ligger bag begrebet "det fælles europæiske luftrum", der - sideløbende - tager fat på en række forskellige reguleringsaspekter; derfor er spørgsmål som kapacitet, økonomiske resultater, interoperabiliteten i ATM/ANS-systemer og -komponenter, luft/jord-interoperabilitet, sikkerhed, miljøbeskyttelse og andre reguleringsaspekter i høj grad blandet sammen, både i de gældende regler og i certificeringsprocedurerne. Denne opfattelse af helhedsløsningen afspejler den traditionelle praksis på dette område, hvor man indtil for nylig betragtede endog levering af tjenesteydelser og reguleringsfunktioner som to sider af samme sag. Den tager primært sigte på at støtte en helhedsløsning til forbedring af ATM-systemets generelle ydeevne, navnlig med hensyn til kapacitet og økonomiske resultater. Dette indebærer også nogle fordele, idet det derved bliver muligt at lade en enkelt godkendelse dække alle de regulerede personers reguleringsforpligtelser, således at godkendelsen af et luftfartselskab fuldstændig dækker både sikkerhed, finansielle og forsikringsmæssige forpligtelser og udpegning af det pågældende selskab.
18. SES-fremgangsmåden er imidlertid forbundet med nogle ulemper, idet det er uklart, hvorledes afbalanceringen mellem sikkerhed og andre målsætninger skal foregå, derfor er det nu almindelig anerkendt, at sikkerhedsregulering skal holdes adskilt fra

regulering af økonomiske resultater. I anbefaling 1 fra ovennævnte gruppe på højt plan gøres der opmærksom på dette princip: "... and ensuring that safety regulatory activities are conducted independently from other forms of regulation" (og således sikre, at sikkerhedsregulerende aktiviteter gennemføres adskilt fra andre former for regulering). Fremgangsmåden kan også ses som en hindring for opsplitning af egnede elementer i ATM-systemet, da det gør sluttjenesteyderen af luftfartskontrolydelser til den endelige beslutningstager, når det drejer sig om sikkerhedsniveauet i det luftrum, hvor den udøver sit monopol. Dette er én af grundene til, at denne fremgangsmåde ikke blev valgt på de andre områder af luftfartsreguleringen, der i tidens løb har udviklet sig i retning af helhedssikkerhedsmodellen, der ligger til grund for EASA-systemet. Dette medfører så en mangel på sammenhæng med det reguleringssystem, der gælder for de andre deltagere i ATM-sikkerhedskæden, såsom luftrumsbrugerne, herunder piloter og operatører, og producenter af udstyr til brug om bord på luftfartøjer, hvis overholdelse af mange ATM-krav (udstyr, procedurer, jord/flyvemaskine-interoperabilitet, udstyrs effektivitet ...) håndhæves gennem EASA-systemet, således som det kræves i henhold til det ICAO-princip, der placerer ansvaret hos registreringsstaten. Det kan derfor, som fastslået i SES-sammenhæng, føre til dobbeltregulering, når sådanne ICAO-principper ikke overholdes.

19. For at komme videre i denne diskussion har agenturet analyseret fordele og ulemper ved begge valgmuligheder, nemlig i den konsekvensvurdering af lovgivningen, som den skal fremlægge til støtte for sine udtalelser. I konklusionen går agenturet, som det fremgår af bilag 2, ind for en udvidelse af EASA-systemet som den bedste løsning, for så vidt angår sikkerhed og reguleringseffektivitet; det er nemlig den billigste og bedste måde at begrænse certificeringen til kun at omfatte sikkerhedsaspekter, således som anbefalet af Gruppen på Højt Plan om den fremtidige europæiske rammelovgivning om luftfart. Dertil kommer, at de i forvejen ret beskedne sociale virkninger let kan formindskes yderligere.
20. Dette valg har naturligvis konsekvenser for behovet for en adækvat tilpasning af den udvidede grundforordning og dens fremtidige gennemførelsesbestemmelser til SES-forordningerne og gennemførelsesbestemmelserne hertil. Det ville nemlig øge vanskelighederne for luftfartsindustrien, hvis denne skulle overholde sikkerhedskrav i henhold til begge systemer hidrørende fra to forskellige regelfastsættelsesprocedurer. På nuværende stadi er det imidlertid ikke muligt præcist at udpege de bestemmelser i SES-forordningerne, der skal ændres, når den udvidede grundforordning træder i kraft, og heller ikke de bestemmelser, der vil blive påvirket af dennes gennemførelsesbestemmelser. Dertil kommer, at agenturet ikke har beføjelse til at stille forslag vedrørende SES-forordningerne. Der vil derfor, når tiden er inde, skulle ske en passende koordination for at få udarbejdet de nødvendige tilpasninger. En fleksibel løsning ville være, at lovgiveren uddelegerer Kommissionen beføjelse til at foretage de nødvendige tilpasninger i hvert enkelt tilfælde. En anden løsning ville være, at vurderingen af den virkning, som vedtagelsen af den udvidede grundforordning forventes at få, sker ved afslutningen af lovgivningsproceduren, så det i forordningens næstsidste artikel specificeres, hvilke bestemmelser i SES-forordningerne der skal ophæves eller ændres.
21. I den forbindelse vil agenturet gerne minde om, at det ved flere lejligheder har understreget, at alle fremtidige EASA-gennemførelsesbestemmelser vil blive udformet på grundlag af de på det pågældende tidspunkt eksisterende SES-bestemmelser, specielt ESARR-krav gennemført i EU-retten. Hvad angår dette, vil der blive udformet overgangsmekanismer, der skal sikre, at godkendelser udstedt i henhold til SES-reglerne bevarer deres gyldighed. Der findes mange eksempler på sådanne ordninger i forbindelse med overgangen fra nationale regler til EASA-regler, der har sikret en smidig overgang uden ekstra byrder for industrien. Samtidig skal der sikres sammenhæng og konsekvens mellem EASA- og SES-systemerne, under hensyntagen til anbefalingerne fra Ad hoc-gruppen om Dobbeltregulering (Double Regulation Ad-

Hoc Group)⁹. Det er nemlig muligt at udforme procedurer, der sikrer harmonisering af krav og certificeringsprocedurer, så man undgår at skulle vurdere overholdelsen af flere regelsæt. Agenturet arbejder for øjeblikket på at strømline organisationsgodkendelser som led i udvidelsen af EASA-systemet til at omfatte flyveoperationer og gennemførelse af ICAO's anbefalede standarder og praksisser for sikkerhedsstyringssystemer (SMS SARPS); dette arbejde vil blive brugt ved udarbejdelsen af fremtidige gennemførelsesbestemmelser for flyveplads- og ATM/ANS-leverandører.

Sikkerhedsmålsætninger

22. Som forklaret i NPA'en skal det i fællesskabslovgivningen specificeres, hvilke målsætninger lovgiveren ønsker at nå gennem de fælles tiltag på fællesskabsplan. Derved gøres det klart, hvad de af reguleringen omfattede personer og de udøvende myndigheder skal gøre for at opfylde deres forpligtelser, og derved sikres de nødvendige redskaber til politisk og retlig kontrol af deres handlinger. Erfaringerne fra andre områder af luftfarten har vist, at gennemførelse med henvisning til ICAO's standarder og anbefalede praksisser (SARPS) ikke har ført til en tilfredsstillende løsning, idet disse oprindeligt blev udformet med henblik på at give fri bevægelighed for luftfrumsbrugere. I disse sammenblandes derfor sikkerhedskrav med andre krav - vedrørende interoperabilitet og administration - således at der ikke bliver mulighed for at gribe sikkerhedsreguleringen an på en resultatbaseret måde. Agenturet er derfor af den opfattelse, at specifikke væsentlige krav vedrørende sikkerhed af lovgiveren må vedtages som et ekstra bilag til grundforordningen.

Indholdet af de væsentlige krav

23. I NPA'en blev der foreslået udkast til væsentlige krav, som agenturet har udarbejdet efter den standardprocedure, der er blevet anvendt i alle foregående tilfælde. Med bistand fra eksperter på området identificerede agenturet de farer, der er forbundet med levering af ATM og ANS; dernæst vurderede det de dermed forbundne risici; og endelig udviklede det, til formindskelse af risiciene, strategier, der udgør indholdet af de foreslåede væsentlige krav. Formålet med disse væsentlige krav er også at tilvejebringe et godt grundlag for at specificere de nødvendige gennemførelsesmidler, der kan sikre konsekvens og kontinuitet i forhold til de eksisterende SES-forordninger og gennemførelsesbestemmelserne hertil. Som i tidligere tilfælde beskrev NPA'en ikke de nærmere enkeltheder i denne proces, men de dertil hørende data kan fremskaffes til støtte for lovgivningsprocessen i det omfang, det er nødvendigt. De bemærkninger, der er indkommet under høringen, er blevet anvendt til at forbedre indholdet af de væsentlige krav, så vidt det har været muligt i den korte tid, agenturet har haft til rådighed til udarbejdelse af sin udtalelse. Den således fremkomne tekst anføres i bilag 1, ledsaget af forklaringer på kravenes indhold og deres forbindelse med ICAO's standarder og anbefalede praksisser (SARPS).

Driftskonceptets natur

24. I princippet, og fordi grundforordningen finder direkte anvendelse i sin helhed, indebærer væsentlige krav, at de af reguleringen omfattede personer opnår rettigheder, men samtidig pålægges forpligtelser. Disse krav bør derfor ikke omfatte bestemmelser, der henvender sig til de udøvende organer, hvortil der uddelegeres beføjelser, nemlig Kommissionen og medlemsstaterne. En bedre måde at gøre dette på er at fastlægge passende betingelser for udøvelsen af sådanne uddelegerede beføjelser, og disse betingelser skal anføres i de artikler i grundforordningen, hvori

⁹ <http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/DRAHG/DRAHG%20Report.pdf>

beføjelserne tildeles. Dette er grunden til, at agenturet – efter at have identificeret faremomenterne i forbindelse med etableringen af driftskoncepter ("concepts of operations") – spurgte, om vedtagelsen af dem havde en reguleringsfunktion eller var at betragte som tjenesteydelse. De modtagne svar viste en vis usikkerhed angående definitionen af driftskoncepter og forskellige opfattelser af, hvilken slags funktion der egentlig var tale om. Agenturet påtog sig derfor, i den konsekvensvurdering af lovgivningen, der skal forelægges sammen med dets udtalelser, at undersøge dette spørgsmål nærmere. Resultatet af denne vurdering førte til følgende konklusioner.

25. Den mest almindeligt anerkendte definition er, at et driftskoncept er en kombination af procedurer, der skal følges af luftrumsbrugere (det kan være lige fra simple "rules of the air" (luftrumsregler) i luftrum med meget lav trafiktæthed, til meget komplekse kombinationer af procedurer i komplekse luftrum), krav til udstyr på jorden og om bord på luftfartøjer, tjenester, der skal stilles til rådighed og anvendes (herunder lufttrafikstyring, luftfartsinformation, meteorologiske data, kommunikation, navigation, overvågning osv.), procedurer, der skal følges af dem, der leverer disse ydelser, og personalekvalifikationer. Der skal være et specifikt driftskoncept for brugen af enhver luftrumsblok; der kan i samme luftrumsblok gælde forskellige driftskoncepter; i så fald skal der etableres en taktisk styring af den pågældende luftrumsblok, så der i hvert enkelt tilfælde kan træffes afgørelse om, hvilket koncept der gælder, og det skal meddeles luftrumsbrugerne, hvilket af koncepterne der gælder på et givet tidspunkt. Et driftskoncept er derfor ikke resultatet af forskningsaktiviteter, der fører til forskellige muligheder for at forøge luftrumskapaciteten; det er en formel beslutning, der påvirker driften i en bestemt luftrumsblok. Agenturet mener derfor, at dette koncept ikke bør forveksles med visse resultater frembragt af SESAR-konsortiet, hvilket synes at være tilfældet, når man læser nogle af de indkomne bemærkninger.
26. De målsætninger, et driftskoncept skal opfylde, omfatter ikke kun sikkerhed, men også økonomisk effektivitet, miljøbeskyttelse og ethvert andet kriterium, som en lovgiver kan opstille for at imødekomme offentlighedens forventninger. Beslutningen herom indebærer således en afvejning af indbyrdes modstridende målsætninger og kan derfor ikke overlades til parter med velerhvervede rettigheder. Driftskoncepter skal derfor vedtages i henhold til uddelegerede, udøvende beføjelser; og der er tale om en reguleringsfunktion. Udøvelsen af denne funktion skal koordineres på ICAO-niveau og fællesskabsniveau for at sikre overordnet konsekvens og interoperabilitet set fra både luftrumsbrugernes og tjenesteydernes synspunkt. Som følge heraf har agenturet konkluderet, at det ikke er nødvendigt at opstille væsentlige krav for fastlæggelsen af specifikke driftskoncepter. Men, da de pågældende kompetente myndigheder (hvad enten det er Kommissionen eller de nationale myndigheder) skal kontrollere, at der i forbindelse med sådanne driftskoncepter tages tilstrækkeligt hensyn til sikkerheden, er agenturet af den opfattelse, at de krav, som det omtalte i bilaget til NPA'en til formindskelse af de pågældende risici, skal indføres i den artikel i grundforordningen, hvori betingelserne for uddelegering af sådanne beføjelser fastlægges. Det skal på dette sted gøres klart, at agenturet ikke agter at opnå udøvende beføjelser på dette område; men agenturet mener, at det bør spille en rolle som teknisk rådgiver ved evalueringen af den sikkerhedsmæssige effekt af påtænkte driftskoncepter og ændringer heraf; agenturet finder det også nødvendigt, at dets standardiseringsinspektionsprocedure anvendes til at overvåge, hvorledes nationale kompetente myndigheder udøver deres uddelegerede beføjelser på dette område.
27. Når de er vedtaget, implementeres specifikke driftskoncepter ved hjælp af regler, der gælder for luftrumsbrugere, personale og tjenesteydere, såvel som for udstyr, systemer og komponenter, som de er forpligtet til at bruge. I betragtning af de nuværende ICAO-rammer bliver disse regler, der hovedsagelig håndterer interoperabiliteten fra luftrumsbrugernes synspunkt, håndhævet af registreringsstaterne over for deres respektive operatører; de skal derfor vedtages

inden for rammerne af EASA-systemet. Hvad angår leverandører af personale og tjenesteydelser, vedrører disse regler hovedsagelig interoperabiliteten fra tjenesteydernes synspunkt samt de dertil knyttede procedurer og uddannelseskrav. Da deres sikkerhedsindhold normalt er ubetydeligt, vil de formodentlig blive vedtaget i SES-regi, medmindre Kommissionen på grundlag af sine uddelegerede gennemførelsesbeføjelser træffer anden afgørelse sag for sag, når sikkerhedsdimensionen gør dette berettiget. Sådanne regler vil, hvor det er hensigtsmæssigt, kunne definere de uddelegerede beføjelser, der gives tjenesteydere, for så vidt angår implementering og taktisk tilpasning af de driftskoncepter, som de skal anvende.

Anvendelsesområde og anvendelighed

Luftrum

28. Som fremført i NPA'en vil regulering af ATM/ANS gennem grundforordningen kræve, at omfanget af det luftrum, hvori de fælles regler gælder, defineres klart i bestemmelsen om forordningens anvendelsesområde. Det er agenturets opfattelse, at sikkerhedsregulering af lufttrafikken under EASA-systemet – ud over det luftrum, hvori SES-forordningerne gælder – skal dække hele det luftrum, hvori traktaten gælder¹⁰. Dette gør det muligt at inkludere både kontrolleret og ukontrolleret luftrum, eftersom sikkerhedsmål nødvendigvis dækker et andet område end kapacitetsstyring. Sikkerhed i forbindelse med lufttrafik i ukontrolleret luftrum sikres gennem regler indeholdt i ICAO's bilag 2¹¹, svarende til de regler, der anvendes for at opnå vejtrafikikkerhed. Dette vil indebære den fordel, at der sker en harmonisering af de luftfartssikkerhedsregler, der for øjeblikket varierer fra land til land, og som derfor udgør en reel sikkerhedsrisiko på grund af manglende interoperabilitet set fra luftrumsbrugernes synspunkt. Som allerede nævnt i CRD-dokumentet, indebærer dette ikke på nogen måde, at agenturet har til hensigt at blive involveret i beslutninger om, hvad der er og ikke er kontrolleret luftrum; sådanne beslutninger skal træffes som led i definitionen af driftskoncepterne, som forklaret ovenfor.
29. I den forbindelse vil agenturet gerne gøre opmærksom på, at nogle luftfartstjenester, som f.eks. kontinuert levering af luftfartsinformation, såvel som kommunikations- og navigationstjenester, ofte er tilgængelige i ukontrolleret luftrum og endog kan være en betingelse for en sikker og velordnet trafikstrøm; det er rimeligt, at sådanne tjenester også omfattes af fælles sikkerhedskrav.

Luftrumsbrugere

30. Som forklaret i ovenstående afsnit om driftskoncepter skal luftfartsoperatører overholde de specifikke driftskoncepter, der gælder for det luftrum, som de bruger på et givet tidspunkt. Dette omfatter også krav til udstyr og uddannelse såvel som forpligtelse til at bruge visse tjenester og overholde foreskrevne procedurer. EASA-systemet indeholder allerede de relevante bestemmelser, der er i overensstemmelse med bestemmelserne i ICAO's bilag 6. Agenturet er derfor af den opfattelse, at ATM/ANS-sikkerhedsregulering af luftrumsbrugere bedst reguleres inden for dette system. Dette indebærer ikke ændring af grundforordningen, hvis artikel om anvendelighed allerede dækker operationer til, i eller fra Fællesskabet med luftfartøjer registreret i en medlemsstat eller i et tredjeland. Dette vil desuden give SES-systemet de håndhævelsesmidler, der er hjemlet i grundforordningen.

¹⁰ Naturligvis bortset fra det luftrum over internationalt farvand, som medlemsstaterne kontrollerer på grundlag af beføjelser uddelegeret af ICAO.

¹¹ Det erkendes, at ikke alle elementer indeholdt i ICAO's bilag 2 direkte har at gøre med luftfartssikkerhed, og at disse derfor ikke vil blive dækket af EASA-systemet.

31. I den forbindelse vil det måske være på sin plads at minde om, at grundforordningen fra sit anvendelsesområde kun udelukker luftfartøjer, der er involveret i såkaldte "statsmissioner" (politi-, told- eller militæroperationer eller lignende opgaver). Dette indebærer omvendt, at statsejede luftfartøjer er underkastet de fælles regler i grundforordningen, når de ikke er involveret i de nævnte missioner. De er med andre ord underkastet de samme regler som andre luftrumsbrugere, når de opererer som led i almindelig lufttrafik. Lige som andre kategorier af brugere har de ret til at bidrage til udviklingen af de regler, der påvirker dem, og til at kræve, at sådanne regler står i et rimeligt forhold til den type aktivitet, de udøver, og dennes art. Spørgsmålet om særbehandling vil, i tilfælde, hvor det er berettiget, blive taget op i forbindelse med vedtagelsen af driftskoncepter eller udarbejdelse af regler. Eventuelle undtagelser vil blive behandlet under anvendelse af de relevante procedurer, især dem, der er fastlagt i grundforordningens artikel 14.

Tjenesteydere

32. Den af agenturet gennemførte risikovurdering har vist, at leveringen af ATM/ANS-tjenester indebærer betydelige risici, som må søges mindsket på passende måde. Der er nemlig allerede almindelig enighed om, at ydere af ATM/ANS-tjenester skal være underkastet fælles sikkerhedskrav, og de dertil knyttede certificeringskrav er fastsat ved SES-forordningerne. I NPA'en konkluderedes det derfor, at ydere af sådanne tjenester skal være underkastet fælles regler inden for EASA-systemet.
33. I forbindelse med omtalen af dette spørgsmål vil det måske være på sin plads at gøre det klart, at traktaten ikke giver mulighed for at differentiere mellem virksomheder på grundlag af ejerskabsforhold. Det indebærer, at statsejede tjenesteydere, herunder militære administrationer, måske ikke bliver behandlet anderledes end enhver anden organisation, den være sig privat eller halvstatslig, der yder de samme tjenester. Som forklaret i afsnit 31 vil særbehandling eller undtagelser blive behandlet i overensstemmelse med de relevante procedurer.
34. Af hensyn til retssikkerheden har agenturet også forsøgt at nå frem til en mere præcis angivelse af de berørte tjenester. Mens det stod klart, at ydere af lufttrafiktjenester, kommunikation, navigation, overvågning, meteorologiske data og luftfartsinformationstjenester, der allerede i nogle tilfælde er private eller halvstatslige organer, skulle behandles som regulerede personer, var dette mindre klart for tjenesteydere, der var involveret i luftrumsstyring (air space management) (ASM) og lufttrafikregulering (air traffic flow management) (ATFM). SES-pakken indeholder, skønt de to sidstnævnte funktioner er indeholdt i dens anvendelsesområde, ikke fælles (eller væsentlige) krav for ydelsen af sådanne tjenester og pålægger ikke krav om certificering heraf; det er faktisk et spørgsmål, om sådanne funktioner er tjenesteydelser eller regulerende foranstaltninger. Agenturet udbad sig derfor interessenternes holdning, inden den fastlagde sin egen.
35. Af de indkomne svar fremgår det, at disse funktioner omfatter både regulerings- og tjenesteydelsesaspekter, idet der forekommer både strategiske, prætaktiske og taktiske elementer. Agenturet påtog sig derpå at foretage en nærmere analyse af de indkomne svar og at foretage en konsekvensvurdering af de forskellige muligheder, i forbindelse med den konsekvensvurdering af lovgivning (RIA), der skal ledsage agenturets endelige udtalelse. Dets konklusioner er, at ASM, der betyder, at man midlertidigt tildeler tidligere definerede luftrumsblokke eller ruter til specifikke civile eller militære brugere, bedst kan betragtes som en regeringsfunktion, med positive sikkerhedsmæssige og økonomiske konsekvenser. På samme måde konkluderes det i RIA, at eftersom ATFM kan påføre individuelle enheder kommercielle tab (f.eks. gennem forsinkede flyvninger, omdirigerede flyvninger eller tilrådgivningsstilstand af større kapacitet på et givet tidspunkt), så er det bedst at betragte det som en reguleringsfunktion, i hvert fald når det drejer sig om dens centrale funktion.

36. På det grundlag konkluderer agenturet, at de strategiske eller centrale elementer af disse funktioner, der i mange henseender er nært beslægtet med driftskonceptet, er af regulatorisk art og derfor bør besluttes af myndigheder, der har fået uddelegeret de nødvendige beføjelser, det være sig Europa-Kommissionen eller regionale/lokale kompetente myndigheder, afhængigt af, hvilken af disse løsninger der vælges under hensyntagen til den nødvendige subsidiaritet. Som følge heraf skal de dertil knyttede sikkerhedskrav indføres i betingelserne for en sådan uddelegering af beføjelser. Agenturet konkluderer også, at taktiske ASM/AFTM-elementer kan håndteres af tjenesteydere, forudsat at dette ikke medfører interessekonflikter, og at den kompetente myndighed træffer beslutning herom. Det vil derfor være nødvendigt at pålægge sådanne tjenesteydere de relevante væsentlige krav.
37. Sammenfattende er agenturet af den opfattelse, at enhver organisation, der er involveret i levering af ATM/ANS-tjenester, således som defineret inden for SES-systemet, skal være omfattet af fælles sikkerhedsregler.

Systemer og komponenter

38. Den af agenturet gennemførte risikovurdering har vist, at udformning, vedligeholdelse og drift af systemer og komponenter, der bidrager til levering af ATM/ANS-tjenester, indebærer betydelige risici, som må søges mindsket på passende måde. Dette anerkendes i ICAO's standarder og anbefalede praksisser (SARPS) og SES-forordningerne, hvori der fastsættes certificeringskrav. Agenturet konkluderer derfor, at sådanne systemer og komponenter skal underkastes fælles regler inden for EASA-systemet. Men, for at undgå overregulering, bør behovet for regulering vurderes i hvert enkelt tilfælde, når de nødvendige gennemførelsesbestemmelser fastlægges. Når en sådan beslutning træffes, vil overholdelsen af proportionalitetsprincippet blive efterprøvet ved at gennemføre en konsekvensvurdering af lovgivningen.

Personale

39. Medlemsstaterne har allerede, gennem deres ICAO-forpligtelser og senere i henhold til SES-forordningerne, accepteret, at flyveledere¹² skal være omfattet af fælles krav om teoretisk viden, praktiske færdigheder, sprogkundskaber og helbredsmæssig egnethed. Sådanne krav skal sikre, ikke blot at de har gennemgået den nødvendige uddannelse, hvilket er et krav inden for alle erhverv, men også at de har den nødvendige fysiske/helbredsmæssige egnethed og er i tilstrækkelig god jobmæssig træning. Nødvendigheden af at opfylde sådanne krav, der begrænser de pågældendes frihed til at udøve det pågældende erhverv og endog kan tvinge dem ud af deres job, hvis de ikke længere opfylder kravene, har fået agenturet til at konkludere, at dette personale tilhører et reguleret erhverv og derfor skal være omfattet af den udvidede grundforordning. Agenturet vil også gerne gøre det helt klart, at det ikke ser nogen grund til at inkludere personale med ansvar for forpladstjeneste på flyveplads ("aerodrome apron management") i et sådant reguleret erhverv, i modsætning til hvad nogle interessenter foreslog under NPA-høringen.
40. Under opstillingen af sine væsentlige krav har agenturet ganske vist erkendt et behov for, at andre personalekategorier opfylder relevante uddannelses- og kompetencekrav, men finder ikke behovet så stort, at det bør føre til samme grad af regulering af deres erhverv, som gælder for flyveledere. Agenturet konkluderer derfor, at andre personalegrupper, som f.eks. teknisk ATS-personale, skal være omfattet af fælles sikkerhedskrav og derfor nævnes i den udvidede grundforordning. Ansvar for, at krav vedrørende faglig kompetence og helbredsmæssig egnethed er opfyldt, skal imidlertid som normalt påhvile de organisationer, der beskæftiger de pågældende. De

¹² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/23/EF af 5. april 2006 om et EF-flyveledercertifikat (EØS-relevant tekst) (EFT L 114 af 27.4.2006, s. 22).

personalegrupper, der berøres heraf, er dem, hvis aktiviteter kan påvirke sikkerheden af luftfartsoperationer gennem deres deltagelse i levering af ATM/ANS-tjenester og i design, produktion, vedligeholdelse og drift af de dertil knyttede systemer og komponenter.

Organisationer

41. Under opstillingen af de væsentlige krav identificerede agenturet en række sikkerhedsrisici i forbindelse med design, produktion, vedligeholdelse og drift af systemer og komponenter, der anvendes af Det Europæiske Lufttrafikstyringsnet (EATMN). Skønt det er almindeligt accepteret, at ansvaret for at mindske disse risici i sidste instans påhviler de tjenesteydere, der anvender de pågældende systemer eller komponenter, reducerer det ikke ansvaret for de organisationer, der er direkte involveret i design, produktion og vedligeholdelse heraf samt i operationelle opgaver. Agenturet er derfor af den opfattelse, at der bør henvises til disse organisationer i den udvidede grundforordning, og at disse skal kunne anmodes om at dokumentere deres kapacitet i tilfælde, hvor dette er relevant, og hvor det er fastsat i gennemførelsesbestemmelserne, på grundlag af en grundig konsekvensvurdering af lovgivningen.
42. Dette indebærer ikke, at sådanne organisationer systematisk skal underkastes direkte regulering med henblik på at lette ansvaret for brugerne af systemer og komponenter. Men det ville skabe retsgrundlag for om nødvendigt at kunne gøre det. Det vil formodentlig være tilfældet med GNSS-systemer og komplekse satellit/jordkommunikationsnetværk. Det kunne også gælde for nogle avancerede luftfartsinformationstjenester, specielt elektroniske navigationsdatabaser, hvor der for øjeblikket ikke findes noget retsgrundlag, der muliggør regulering af dem. Som det også blev forklaret i udtalelsen om regulering af flyvepladssikkerhed, vil dette give mulighed for at anvende procedurer, der i årtier har vist deres effektivitet, hvad angår luftdygtighed, og som kan sidestilles med ETSO-systemet (European Technical Standard Order), der anvendes for dele til luftfartøjer, hvilket letter arbejdet for små tjenesteydere og reducerer omkostningerne for komponenter, der kan standardiseres. Sidst, men ikke mindst, ville dette gøre det muligt at udforme strømlinede certificeringsprocedurer for systemer og komponenter til brug på jorden og om bord på luftfartøjer.

Midler til gennemførelsen

43. Dette kapitel omhandler de midler, der skal anvendes til gennemførelse af de væsentlige krav. Heri forklares nærmere, hvorledes opfyldelsen af de væsentlige krav skal dokumenteres; det afklares, hvilke gennemførelsesbestemmelser Kommissionen bør fastlægge for at specificere, hvad de regulerede personer skal gøre for at opfylde kravene; og det fastsættes, hvilke organer der skal have ansvaret for at føre tilsyn med og/eller certificere, at kravene er opfyldt. I NPA'en gives der en mere detaljeret begrundelse for behovet for denne afklaring.

Luftrumsbrugere

44. Grundforordningen giver allerede grundlag for at pålægge alle luftrumsbrugere, hvad enten de er EU-borgere eller ej, en række krav til brugen af luftrummet. I overensstemmelse med ICAO's principper pålægges sådanne regler faktisk generelt gennem operationelle regler, som registreringsstaten eller den stat, hvori operatøren er hjemmehørende, vedtager for at afspejle de driftskoncepter, der er vedtaget af andre kontraherende stater for brugen af deres luftrum. Lovgiveren har også besluttet, at fremmede operatører skal overholde EU-krav, når de befinder sig i medlemsstaternes luftrum. Dette giver en mulighed for at pålægge dem de nødvendige regler, så de opfylder luftrumskravene.

45. Regler, der pålægger luftfartsoperatører at gennemføre passende risikoreducerende foranstaltninger for deres egne operationer, henhører under EASA-systemet og er derfor allerede dækket af grundforordningen. De yderligere elementer dækker implementeringen, for så vidt angår driftskoncepter og interoperabilitet set fra en luftrumsbrugers synspunkt. De vil blive udviklet af agenturet på en sådan måde, at de stemmer overens med de driftskoncepter, der er besluttet inden for SES-systemet, og indarbejdet i de for luftfartsoperatører gældende regler ved en beslutning truffet af Kommissionen efter komitologiproceduren. Kommissionen skal derfor have tilført de nødvendige beføjelser ved den udvidede grundforordning.
46. Sådanne regler skal foreskrive de procedurer, som luftfartsoperatører skal overholde i det luftrum, hvori de befinder sig, såvel som det udstyr og de tjenester, de skal bruge i den pågældende luftrumsblok. Sådanne regler skal stå i et rimeligt forhold til operationens type og kompleksitet og de dermed forbundne risici. I overensstemmelse med EASA-systemet vil vedtagelsen af dem kræve en grundig høring og konsekvensvurdering.
47. Disse regler skal også klart påpege de subsidiaritetsområder, hvor medlemsstaterne måske vil være nødt til at udvikle yderligere regler for at tage hensyn til særlige lokale forhold. I så fald vil de have ret til at udstede deres egne lokale forskrifter, dog underkastet fællesskabskontrol for at sikre deres overensstemmelse med det overordnede driftskoncept.
48. Kontrollen med, at ovennævnte regler overholdes, foregår inden for EASA-systemet ved hjælp af en certificeringsprocedure (udstedelse af certifikat eller attest), der udelukkende gælder for kommercielle operatører. Dette vil måske være utilstrækkeligt, når det drejer sig om overholdelse af ATM/ANS-krav, der også skal overholdes af ikke-kommercielle operatører, f.eks. kravet om, at der om bord skal medbringes udstyr vedrørende "Reduced Vertical Separation Minima" (reduceret minimal vertikal adskillelse), og at besætningen skal kunne operere i et sådant miljø. Derfor vil yderligere certificeringskrav skulle indføres i den udvidede grundforordning.
49. De myndigheder, der har kompetence til at implementere de operationelle regler, er de nationale luftfartsmyndigheder, når det drejer sig om operatører hjemmehørende¹³ på deres område, og agenturet, når det drejer sig om fremmede operatører. Af hensyn til enkelheden og for at undgå forvirring og eventuelle huller i reglerne er agenturet af den opfattelse, at den samme rollefordeling bør gælde for kontrol med overholdelsen af de regler, der er omtalt i foregående afsnit.

Tjenesteydere

50. Situationen for ydere af ATM/ANS-tjenester udviser på mange måder stor lighed med situationen for erhvervsmæssige lufttransportsselskaber. For at kunne yde deres tjenester skal de både dokumentere, at de overholder sikkerhedskravene, og opnå en autorisation (og altså være udpeget eller udvalgt af den kompetente lufttrafiktjenesteyder). Mens den første af disse forpligtelser skal sikre, at tjenesteyderne råder over de midler, der er nødvendige, for at de kan påtage sig deres sikkerhedsansvar, drejer den anden sig snarere om markedsregulering. De to procedurer kan kobles fra hinanden, men ingen kan yde sådanne tjenester uden at overholde begge sæt af betingelser. Mens en sund økonomi inden for lufttransportsektoren anses for at være en betingelse for adgang til markedet, idet forbrugerne derved beskyttes i tilfælde af ulykke eller konkurs, ser det ud til, at den

¹³ I denne sammenhæng betyder "hjemmehørende" at have sit normale opholdssted, når det drejer sig om en fysisk person, og at have sit hovedsæde, når det drejer sig om en juridisk person.

inden for SES-systemet er blevet anset for at være en betingelse for opfyldelse af sikkerhedsforpligtelser. Heraf drager agenturet den konklusion, at reglerne for godkendelse af tjenesteydere bør henhøre under EASA-systemet, da de primært har til formål at formindske sikkerhedsrisici, mens tildeling af autorisation fortsat bør reguleres gennem SES-systemet eller på nationalt niveau, alt efter omstændighederne. De pågældende regler bør vedtages af Kommissionen efter komitologiproceduren. Kommissionen må så tildeles de nødvendige beføjelser ved den udvidede grundforordning.

51. Som forklaret flere gange tidligere er det indlysende, at sådanne EASA-regler skal udarbejdes på grundlag af de eksisterende elementer, der hidtil er blevet udarbejdet inden for rammerne af SES, og at der – for at sikre en smidig overgang – skal udarbejdes passende overgangsordninger, der bl.a. skal sikre, at de nuværende godkendelser fortsat er gyldige. I overensstemmelse med EASA-systemet vil vedtagelsen af dem kræve en grundig høring og konsekvensvurdering. Når disse regler træder i kraft, bør de tilsvarende SES-bestemmelser samtidig ophæves, for at undgå dobbeltregulering. Kommissionen skal tildeles de beføjelser, der er nødvendige for at foretage de tilsvarende ændringer af SES-forordningerne og gennemførelsesbestemmelserne hertil, jf. afsnit 20 ovenfor.
52. Ifølge de nuværende SES-bestemmelser vil overholdelsen skulle kontrolleres gennem certificering. Agenturet er enig i denne fremgangsmåde. I overensstemmelse med allerede fastsatte SES-principper og dets eget arbejde vedrørende bedre regulering er agenturet endvidere af den opfattelse, at multipel certificering bør undgås, således at en tjenesteyder kan yde flere forskellige tjenester i henhold til én og samme tilladelse og et enkelt styringssystem; agenturet har til hensigt at udvide dette princip til også at omfatte ydelse af flyveplads- og ATM/ANS-tjenester, for således at reducere reguleringsomkostningerne. Agenturet mener imidlertid, at en fuldt udbygget certificeringsordning vil være ude af proportioner, når det drejer sig om mindre sikkerhedsfølsomme tjenester som f.eks. flyveinformationstjenester (flight information) (FIS) og forpladstjenester på flyvepladser. Agenturet er derfor af den opfattelse, at der i forbindelse med FIS og forpladstjenester blot skal kræves en erklæring om, at de overholder de gældende sikkerhedskrav og de dermed forbundne gennemførelsesbestemmelser.
53. I overensstemmelse med de principper, der ligger til grund for EASA-systemet, ligger kompetencen til at udstede ovennævnte certifikater hos de nationale myndigheder, når det drejer sig om operatører, der er hjemmehørende på deres område, og hos agenturet, når det drejer sig om fremmede organisationer, der yder tjenester i det europæiske luftrum.
54. Visse certificeringsopgaver kan imidlertid bedre udføres centralt, af hensyn til ensartethed eller effektivitet, det gælder især på områder, der kræver sjælden ekspertise. Dette vil kunne være tilfældet med ATM/ANS-tjenester, der dækker flere medlemsstater, f.eks. på områderne luftfartsinformation og navigations- eller kommunikationsnetværk; SESAR-konsortiets resultater vil formodentlig føre til etablering af flere paneuropæiske tjenester. Det ville da være problematisk at kræve, at den medlemsstat, hvor den pågældende tjenesteyder har sit hovedsæde, skal være den eneste kompetente myndighed. Agenturet er derfor af den opfattelse, at det skal have beføjelse til at certificere og føre tilsyn med tjenesteydere, der yder deres tjenester i mere end tre medlemsstater. Det udelukker simpel ydelse af grænseoverskridende ATS-tjenester og skulle ikke påvirke funktionelle luftrumsblokke, idet sådanne blokke ikke indebærer, at tjenester inden for disse leveres af en enkelt tjenesteyder.

Systemer og komponenter

55. Som allerede anført ovenfor er agenturet af den opfattelse, at ATM/ANS-systemer og -komponenter, som defineret i SES-forordningerne, skal være omfattet af fælles sikkerhedskrav. Det lader desuden til, at de nuværende SES-bestemmelser ikke er klare nok, når det drejer sig om de krav, som sådanne systemer og komponenter skal opfylde; de specificerer ikke i tilstrækkelig grad de kriterier, der danner grundlag for udstedelse af erklæringerne (efterprøvning af systemer og komponenters overensstemmelse eller anvendelighed). Agenturet finder det derfor nødvendigt, at der inden for rammerne af EASA-systemet udstedes yderligere gennemførelsesbestemmelser for at give de pågældende designere, producenter, vedligeholdelsesfirmaer og operatører den fornødne retssikkerhed. Sådanne regler vil udelukkende dreje sig om sikkerhedskrav og krav til luft/jord-interoperabilitet. De skal derfor suppleres med de relevante krav til effektivitet og jord/jord-interoperabilitet. Sidstnævnte krav stammer fra driftskonceptet og skal udstedes af de relevante ansvarlige organisationer, det være sig Kommissionen, den nationale kompetente myndighed eller lufttrafiktjenesteyderen selv.
56. Hvad nu angår kontrol af overholdelsen af de væsentlige krav og de dertil knyttede gennemførelsesbestemmelser, anerkender agenturet de procedurer, der er etableret ved SES-forordningerne, og ønsker ikke at foreslå ændringer blot for ændringernes skyld. Afgivelse af overensstemmelseserklæring på tro og love, muligvis suppleret med kontrol foretaget af godkendte organer, er en veletableret procedure i Fællesskabets generelle tilgang til certificering. Men for at undgå forveksling med udtrykket "qualified entity" (godkendt enhed), der anvendes i en anden betydning inden for EASA-systemet, finder agenturet det nødvendigt, at sådanne organer fastsættes ved grundforordningen, herunder bestemmelser om deres privilegier, og at forordningen nærmere angiver betingelserne for akkreditering.
57. Desuden vil det som forklaret i afsnit 42 kunne være nyttigt i fremtiden at overveje specifikke certificeringsordninger for visse systemer og komponenter for at lette indførelsen af integrerede certificeringsordninger for de systemer og komponenter, der både indeholder elementer, der anvendes på jorden, og elementer, der anvendes om bord på luftfartøjer. Denne mulighed kunne også anvendes til at fremme udviklingen af standardiserede systemer og komponenter i lighed med ETSO-produkter. Endelig kunne det være med til at lette ansvaret for brugere af systemer og komponenter, når det drejer sig om komplekse elementer, hvor der er mangel på kontrolekspertise. En sådan separat certificering ville dog ikke helt fritage brugerne for ansvar, da det stadig ville være op til dem at fastlægge de operationelle specifikationer og sørge for integration af dem. Agenturet er derfor af den opfattelse, at der i den udvidede grundforordning bør skabes et retsgrundlag, der giver mulighed for sådanne certificeringer, når disse er hensigtsmæssige. Beslutninger herom skulle træffes i hvert enkelt konkret tilfælde i forbindelse med vedtagelsen af de dertil knyttede gennemførelsesbestemmelser, efter en passende høring og konsekvensvurdering af lovgivningen.
58. Under alle omstændigheder vil der, uanset om systemer og komponenter bliver omfattet af tro- og loveerklæringer eller specifikke certificeringsordninger, ved fastlæggelsen af gennemførelsesbestemmelser og procedurer for overensstemmelsesvurdering, blive draget omsorg for, at overlappning eller dobbeltregulering undgås. Den nødvendige koordinering vil blive organiseret af Kommissionen, som vil være den endelige beslutningstager på disse områder.

Personale

59. Som allerede nævnt i afsnit 39 i dette dokument, er det ved lov fastsat, at flyveledere skal være i besiddelse af et certifikat med passende påtegninger, der attesterer

overholdelsen af sikkerhedsbestemmelserne. Der er allerede vedtaget et direktiv herom. For at være i overensstemmelse med EASA-systemet bør et sådant direktiv omdannes til en kommissionsforordning for således at sikre det fælles, ensartede sikkerhedsniveau, der kræves i grundforordningen, i stedet for det minimale sikkerhedsniveau, der etableres gennem fællesskabsdirektiver¹⁴. Dette indebærer også den fordel, at det resulterende regelsæt kan tilpasses administrativt, uden at skulle igennem lange og omstændelige lovgivningsprocedurer. Det er derfor klart, at der skal gives Kommissionen beføjelse til at vedtage de dertil knyttede gennemførelsesbestemmelser.

60. Når det drejer sig om overensstemmelseskontrollen er agenturet enig i, at den bedste løsning er at fortsætte med den eksisterende certificeringsordning. I overensstemmelse med den rollefordeling, der er etableret inden for EASA-systemet, bør kompetente myndigheder udpeget på nationalt plan fortsat stå for udstedelsen af sådanne certifikater.
61. Hvad angår andre personalegrupper, der er involveret i ydelse af ATM/ANS-tjenester, anføres i afsnit 40 den konklusion, at tjenesteyderne skal sikre, at personale, der pålægges sikkerhedsfølsomme funktioner som f.eks. maskinteknik, strømforsyning, systemkontrol og overvågning i realtid, luftfartsinformation og frigivelse til brug af komponenter efter vedligeholdelse, har den nødvendige kompetence og modtager den relevante faglige uddannelse, både under oplæringen og senere. De dertil svarende krav skal derfor nedfældes i de regler, der skal vedtages til gennemførelse af den udvidede grundforordning. Dette kan ske som led i de gennemførelsesbestemmelser, der skal gælde for tjenesteyderne eller vedligeholdelsesfirmaerne selv, hvis det skønnes hensigtsmæssigt at overlade overensstemmelseskontrollen til arbejdsgiverne. Det kan også ske ved hjælp af specifikke regler, hvis det skulle blive besluttet at etablere specifikke certificeringsordninger for nogle af disse personalegrupper. Agenturet er naturligvis klar over den igangværende debat om certificering på dette område; agenturet betragter imidlertid debatten som værende af mere social end sikkerhedsmæssig art, og det er tilbøjeligt til at overlade det til lovgiveren at træffe beslutning.

Organisationer

62. Det er allerede ved lov fastsat, at en organisation, der er involveret i uddannelse af flyveledere, skal være i besiddelse af et certifikat. De relevante betingelser er anført i direktivet om et EF-flyveledercertifikat. Af ovennævnte grunde er agenturet af den opfattelse, at de pågældende krav bør overføres til en gennemførelsesbestemmelse i agentur-regi, og at Kommissionen skal have tildelt de i den sammenhæng relevante beføjelser. Agenturet mener, at man ved udarbejdelsen af sådanne regler bør sikre, at der ved denne form for certificering gives disse organisationer mulighed for selv at afholde eksaminer og at udstede overensstemmelsesattester, som kan danne grundlag for certifikater udstedt af de kompetente myndigheder, således som det for øjeblikket er tilfældet inden for EASA-systemet, når det drejer sig om organisationer, der uddanner vedligeholdelsespersonale.
63. Som forklaret i afsnit 41 og 42 vil det måske være hensigtsmæssigt at regulere visse organisationer, der beskæftiger sig med design, produktion, vedligeholdelse eller drift af ATM/ANS-systemer og komponenter. Beslutning herom bør træffes i hvert enkelt tilfælde i forbindelse med vedtagelsen af de dermed forbundne

¹⁴ Der skal gøres opmærksom på, at direktiver er lovgivningsredskaber, der anvendes for at tilvejebringe en tilnærmelse af nationale praksisser gennem indførelse af minimumsstandarder. Da lovgiveren vedtog grundforordningen, vurderedes det, at denne fremgangsmåde ikke var tilstrækkelig til at dække behovene på det interne luftfartsmarked, og besluttede i stedet at indføre fælles standarder, der håndhæves ens i alle medlemsstater.

gennemførelsesbestemmelser. Kommissionen må derfor gives de nødvendige beføjelser.

64. I overensstemmelse med den rollefordeling, der er etableret inden for EASA-systemet, skal kompetencen til at udstede certifikat til en uddannelsesorganisation for flyveledere eller en organisation, der beskæftiger sig med design, produktion, vedligeholdelse eller drift af ATM/ANS-systemer eller komponenter, ligge hos den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor den pågældende organisation har sit hovedsæde, eller hos agenturet, nemlig når det drejer sig om en fremmed organisation.

IV. Subsidiaritet

65. Ved den i 2002 vedtagne grundforordning overførtes der beføjelser fra medlemsstaterne til Fællesskabet for så vidt angår luftdygtigheds- og miljøcertificering, med det hovedformål at opretholde et højt, ensartet sikkerhedsniveau inden for den civile luftfart. Den første udvidelse heraf til at omfatte luftfartsoperationer, certificering af flyvebesætninger og luftfartøjer fra tredjelande, blev vedtaget den 20. februar 2008¹⁵. Lovgiveren har også forudset en gradvis udvidelse af forordningen til at omfatte alle andre områder af reguleringen af den civile luftfartssikkerhed for at sikre en samlet løsning af luftfartssikkerhedsproblemet efter den såkaldte "total system approach", hvilket er den eneste måde, hvorpå man kan undgå huller i sikkerhedssystemet og undgå inkonsekvente og potentielt modstridende sikkerhedskrav.
66. Ideen om, at et højt og ensartet sikkerhedsniveau for lufttrafikstyring og ydelse af luftfartstjenester kun kan opnås gennem fælles indsats på paneuropæisk niveau, er ikke ny, og europæiske stater begyndte for lang tid siden at samarbejde inden for EUROCONTROL med det formål at skabe fælles regler på dette område. Men, som det blev erkendt allerede ved etableringen af EASA-systemet, vil ingen sådan frivillig, mellemstatslig fremgangsmåde kunne sikre den ønskede ensartethed. Som følge heraf blev der med vedtagelsen af lovpakken om et fælles europæisk luftrum taget et første skridt hen imod et virkelig centraliseret system, hvor den besluttende myndighed ligger inden for rammerne af Fællesskabet. Ved at gøre dette erkendte lovgiveren, at virkeliggørelsen af dens mål på dette område berettigede til foranstaltninger på fællesskabsplan.
67. I det således etablerede system sammenblandes imidlertid sikkerheden med andre reguleringsaspekter, og man opnår derfor ikke den helhedsløsning på sikkerhedsreguleringsproblemet, som lovgiveren efterlyste under vedtagelsen af grundforordningen. Svar på NPA 2007-16 viste således, at langt de fleste interessenter, samtidig med at de understregede behovet for konsekvens og kontinuitet i forhold til de allerede etablerede SES-procedurer, også var overbevist om fordelene ved at overføre ATM/ANS-sikkerhedsreguleringen til EASA-systemet, så der bliver fælles regler, der gennemføres ensartet under tilsyn af et centralt, uafhængigt organ. Det foreslåede tiltag tager derfor sigte på en yderligere strømlining af Fællesskabets indsats på dette område uden at påvirke dennes overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.
68. Desuden sikrer den risikoreducerende procedure, der blev fulgt ved udarbejdelsen af de væsentlige krav, at den fælles indsats står i et rimeligt forhold til sikkerhedsmålene og ikke går ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at nå disse mål. Dertil kommer, at EASA-systemet, med dets mulighed for at kombinere såkaldt

¹⁵ Forordning (EF) nr. 216/2008 (grundforordningen)

”hård” og ”blød” lovgivning, vil være en god løsning, der tilgodeser kravet om subsidiaritet og proportionalitet i forbindelse med reguleringen af ATM/ANS-sikkerheden. Det vil naturligvis også blive sikret, at disse principper bliver overholdt ved fastlæggelsen af de tilsvarende gennemførelsesbestemmelser.

69. Sammenfattende vurderes det, at dette forslag er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet som fastsat i artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

V. Konsekvensvurdering af lovgivningen (Regulatory Impact Assessment) (RIA)

70. Ved gennemførelsen af konsekvensvurderingen af de tiltag, der foreslås i denne udtalelse, er det blevet tilstræbt at undgå overlapning i forhold til det arbejde, der udføres af Kommissionen, der også er forpligtet til at foretage sin egen konsekvensvurdering. Vedlagte konsekvensvurdering viser, at de foreslåede foranstaltninger repræsenterer den bedste løsning i tilfælde, hvor der foreligger flere alternative løsningsmuligheder, idet der er taget hensyn til deres mulige sikkerhedsmæssige, økonomiske, miljømæssige og sociale konsekvenser såvel som deres forenelighed med international og anden gældende lovgivning på luftfartsområdet. Der er ikke blevet identificeret nævneværdige miljømæssige konsekvenser.

71. Konsekvensvurderingen viser også, at de yderligere ressourcer, som agenturet vil få brug for til udførelse af de pågældende opgaver, er ret marginale. Det drejer sig om 21 operationelle medarbejdere, hovedsagelig til gennemførelse af regelfastsættelsesopgaver og standardiseringsinspektioner; medregnes de indirekte administrative stillinger, der er nødvendige til understøttelse af dette yderligere personale, kan det samlede antal medarbejdere, som agenturet har behov for til udførelse af sine opgaver vedrørende ATM/ANS-regulering, anslås til 25 stillinger, med samlede omkostninger på under 4 millioner EUR om året. Certificeringsopgaverne forventes ikke at ville få nogen nævneværdig virkning på kort sigt, men der vil her kunne ske en vækst i takt med en fremtidig udvikling hen imod paneuropæiske systemer; det hermed forbundne ressourcebehov ville imidlertid i givet fald blive dækket af gebyrer betalt af ansøgerne og ville ikke indebære en ekstra byrde for fællesskabsbudgettet.

72. Agenturet er derfor af den opfattelse, at udvidelsen af anvendelsesområdet for grundforordningen, således som beskrevet i denne udtalelse, vil have en generelt positiv virkning for operatører og borgere i Fællesskabet.

VI. Konklusion

73. Sammenfattende er agenturet af den opfattelse, at reguleringen af sikkerheden og luft/jord-interoperabiliteten i forbindelse med lufttrafikstyring og luftfartstjenester (ATM/ANS) bør organiseres inden for rammerne af EASA-systemet. Det forslås derfor, at:

- Grundforordningen bør ændres for at skabe det nødvendige retsgrundlag
- Hele det luftrum, der dækkes af SES-forordningerne, såvel som det ukontrollerede luftrum over medlemsstaternes område, hvor traktaten finder anvendelse, skal underkastes fællesskabslovgivning
- Specifikke fælles væsentlige krav med henblik på at reducere alle sikkerhedsrisici i forbindelse med brugen af luftrummet bør indføres som et yderligere bilag til grundforordningen

- Brugen af enhver luftrumsblok skal styres af et driftskoncept, der udformes med henblik på at mindske risikoen for sammenstød mellem luftfartøjer og mellem luftfartøjer og jorden
- Luftrumsbrugere skal overholde de regler, der er udstedt med henblik på overholdelse af de driftskoncepter, der gælder i det luftrum, hvori de opererer, og de skal gøre brug af de tjenester, der obligatorisk gælder for brugen af det pågældende luftrum
- Organisationer og personale, der er involveret i ydelse af ATM/ANS-tjenester, skal have ansvaret for implementeringen af de gældende væsentlige krav
- Flyveledere og organisationer, der er involveret i disses uddannelse, skal være underkastet certificering
- Systemer og komponenter, der anvendes ved ydelse af ATM/ANS-tjenester, skal overholde passende sikkerhedskrav, når deres afgørende betydning for sikkerheden gør dette berettiget
- Kommissionen skal gives beføjelse til at vedtage gennemførelsesbestemmelser, der definerer de detaljerede krav, som ovennævnte organisationer, personalegrupper og systemer og komponenter skal overholde, samt – hvor dette er relevant - de certificeringsprocedurer, der skal gælde
- Sådanne gennemførelsesbestemmelser skal stå i et rimeligt forhold til, hvor kompleks den regulerede aktivitet er, eller hvor afgørende det pågældende system eller komponent er for sikkerheden; de skal som udgangspunkt baseres på de tilsvarende bestemmelser i SES-forordningerne og gennemførelsesbestemmelserne hertil, for således at sikre en smidig overgang
- Tilsynet med, at organisationer overholder de væsentlige krav og de dertil knyttede gennemførelsesbestemmelser, skal varetages af medlemsstaternes kompetente myndigheder; dette gælder dog ikke tilsynet med organisationer, der er hjemmehørende i tredjelande, eller som yder tjenester i mere end tre medlemsstater, idet dette tilsyn varetages af agenturet
- Regelfastsættelse, sikkerhedsanalyse og standardiseringsinspektioner hos nationale kompetente myndigheder skal varetages af agenturet
- Ydere af ATM/ANS-tjenester skal vedtage og implementere et fuldt udbygget sikkerhedsstyringssystem og skal certificeres; dette gælder dog ikke tjenesteydere, der alene leverer flyveinformation eller forpladstjenester på flyvepladser, idet disse blot skal afgive en erklæring om deres kompetencer
- Mens kontrollen med, at systemer og komponenter overholder kravene, skal indgå som led i certificeringen af ydere af ATM/ANS-tjenester, vil sikkerhedskritisk udstyr – når dette er specificeret i gennemførelsesbestemmelserne, og der er foretaget en grundig vurdering af de sikkerhedsmæssige og økonomiske fordele ved at gøre dette - kunne underkastes specifikke certificeringsordninger, der eventuelt kan indebære, at designere og producenter skal dokumentere deres kompetencer.

74. Agenturet er af den opfattelse, at den ovenfor beskrevne politik er den bedste metode til regulering af sikkerheden og luft/jord-interoperabiliteten i forbindelse med lufttrafikstyring og luftfartstjenester på medlemsstaternes område. Politikken afspejler de fleste af de synspunkter, der blev givet udtryk for under de høringer, der blev afholdt forud for dens udarbejdelse. Den foreslåede politik indebærer også en afbalanceret fordeling af beføjelser, i overensstemmelse med Fællesskabets institutionelle strukturer, idet kun de opgaver, der bedre kan udføres af Kommissionen eller agenturet, centraliseres. Agenturet henstiller derfor, at Kommissionen indleder lovgivningsarbejdet på grundlag af denne udtalelse og, i overensstemmelse hermed, ændrer den eksisterende lovgivning om det fælles europæiske luftrum med henblik på at undgå dobbeltregulering og modstridende krav.

Köln, den 15. april 2008

P. GOUDOU
administrerende direktør