



ΓΝΩΜΗ ΑΡΙΘ. 1/2008

ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΑΕΡΟΠΟΡΙΑΣ

της 15ης Απριλίου 2008

για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 216/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και για την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφαλείας της Αεροπορίας, καθώς και για την κατάργηση της οδηγίας 91/670/ΕΟΚ του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1592/2002 και της οδηγίας 2004/36/ΕΚ

«Επέκταση του συστήματος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφαλείας της Αεροπορίας στη ρύθμιση της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS)»

I. Γενικά

1. Με τη θέσπιση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1592/2002¹ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για κοινούς κανόνες στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και για την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας («Βασικός Κανονισμός»), ο κοινοτικός νομοθέτης κάλεσε την Επιτροπή² να υποβάλει, το συντομότερο δυνατόν, κατάλληλες προτάσεις για τη διεύρυνση το πεδίου εφαρμογής του, ούτως ώστε να περιλαμβάνει τις αεροπορικές δραστηριότητες και τις άδειες άσκησης επαγγέλματος ιπτάμενου πληρώματος. Ο κοινοτικός νομοθέτης προέβλεπε επίσης τη μελλοντική εφαρμογή του Βασικού Κανονισμού και την εκπόνηση βασικών απαιτήσεων σε οποιοδήποτε άλλο τομέα συναφή με την ασφάλεια της πολιτικής αεροπορίας βάσει μελλοντικής νομοθετικής πρότασης³. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή, παράλληλα με την παρουσίαση της πρότασής της σχετικά με την πρώτη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA), ούτως ώστε να περιλαμβάνουν τις αεροπορικές δραστηριότητες, τις άδειες ασκήσεως επαγγέλματος ιπτάμενου πληρώματος και την ασφάλεια των αεροσκαφών τρίτων χωρών, ανακοίνωσε επίσης⁴ την πρόθεσή της να επεκτείνει σταδιακά τις αρμοδιότητες αυτές, υπό την προοπτική μιας «προσέγγισης ολικού συστήματος», στους τομείς της ασφάλειας και διαλειτουργικότητας των αεροδρομίων, των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ANS) και της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας (ATM).
2. Ο Βασικός Κανονισμός⁵ ορίζει ότι ένα από τα καθήκοντα του Οργανισμού είναι να παρέχει στην Επιτροπή την απαραίτητη τεχνική υποστήριξη, καθώς και να εκπονεί και να εγκρίνει γνωμοδοτήσεις στις οποίες η Επιτροπή βασίζει τις δικές της νομοθετικές προτάσεις σχετικά με την ασφάλεια της πολιτικής αεροπορίας⁶. Η παρούσα γνώμη εκπονήθηκε στη βάση των ανωτέρω. Επομένως, ο Οργανισμός υποβάλλει την παρούσα γνώμη στην Επιτροπή προκειμένου να εκπληρωθούν οι απαιτήσεις που προβλέπονται στην ανακοίνωση COM(2005) 578 τελικό της 15ης Νοεμβρίου 2005 σε σχέση με τη ρύθμιση της ασφάλειας της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS).
3. Η παρούσα γνώμη εκπονήθηκε βάσει της διαδικασίας που ορίστηκε από το διοικητικό συμβούλιο του Οργανισμού⁷, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 19 του Βασικού Κανονισμού. Ωστόσο, το νομοθετικό πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής απαιτούσε να περιορίσει ο Οργανισμός τις περιόδους διαβούλευσης και απάντησης που καθορίζονται σε αυτήν τη διαδικασία.

¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1592/2002 της Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2002, για κοινούς κανόνες στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και για την ίδρυση ευρωπαϊκού οργανισμού ασφαλείας της αεροπορίας (EE L 240 της 7.09.2002, σ. 1.), όπως αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 216/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ης Φεβρουαρίου 2008, για τη θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και για την ίδρυση ευρωπαϊκού οργανισμού ασφαλείας της αεροπορίας, καθώς και για την κατάργηση της οδηγίας 91/670/ΕΟΚ του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1592/2002 και της οδηγίας 2004/36/ΕΚ (κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ) (EE L 079 της 19.03.2008, σ. 1).

² Άρθρο 7 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1592/2002.

³ Αιτιολογικές σκέψεις 2 και 23 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1592/2002.

⁴ Ανακοίνωση COM(2005) 578 τελικό της 15ης Νοεμβρίου 2005 της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - «Επέκταση των καθηκόντων του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας - Η ατζέντα για το 2010».

⁵ Στο εξής, ο όρος «Βασικός Κανονισμός» θα αναφέρεται στον πρόσφατα θεσπισθέντα κανονισμό 216/2008, όπως αναφέρεται στην υποσημείωση 1.

⁶ Άρθρο 19(1) του Βασικού Κανονισμού.

⁷ Απόφαση του διοικητικού συμβουλίου σχετικά με τη διαδικασία που πρέπει να εφαρμόζει ο Οργανισμός για την έκδοση γνώμων, προδιαγραφών πιστοποίησης και υλικού καθοδήγησης («Κανονιστική διαδικασία»), MB/08/2007 της 13ης Ιουνίου 2007.

4. Η παρούσα γνώμη αποτελείται από ένα μνημόνιο στο οποίο παρουσιάζονται οι απόψεις του Οργανισμού σχετικά με την πολιτική στην οποία θα βασιστεί η ρύθμιση της ασφάλειας της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS) σε κοινοτικό επίπεδο, καθώς και οι τροποποιήσεις που πρέπει να γίνουν στον Βασικό Κανονισμό για την εφαρμογή της εν λόγω προτεινόμενης πολιτικής. Στην παρούσα γνώμη επισυνάπτονται επίσης ένα νέο παράρτημα στον Βασικό Κανονισμό που περιέχει τις βασικές απαιτήσεις για την ασφάλεια και διαλειτουργικότητα της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS) καθώς και μία αξιολόγηση κανονιστικού αντικτύπου.

II. Διαβούλευση

α. Κοινοποίηση προτεινόμενης τροποποίησης αριθ. 2007-16 (NPA 2007-16)

5. Στο δικτυακό τόπο του Οργανισμού, δημοσιεύθηκε στις 30 Νοεμβρίου 2007 έγγραφο διαβούλευσης (NPA 2007-16)⁸ με το οποίο προτείνεται μια προσέγγιση για την ενσωμάτωση της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS) στο σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας.
6. Στο έγγραφο αυτό, ο Οργανισμός παρουσιάζει το θεσμικό πλαίσιο που θεσπίστηκε βάσει του Βασικού Κανονισμού για τη ρύθμιση άλλων πτυχών της ασφάλειας πολιτικής αεροπορίας, το οποίο θα μπορούσε να εφαρμοστεί επίσης στη διαχείριση εναέριας κυκλοφορίας και στις υπηρεσίες αεροναυτιλίας (ATM/ANS), εάν ο νομοθέτης ενέκρινε την υπό μελέτη επέκταση. Στο πλαίσιο αυτό, ο Οργανισμός υπέβαλε σχέδια των βασικών απαιτήσεων βάσει των οποίων θα καθοριστούν οι στόχοι στον τομέα της ασφάλειας όπως επιτάσσει ο κοινοτικός νομοθέτης και παράλληλα θα διασφαλίζεται η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των υποχρεώσεων των κρατών μελών σε κοινοτικό επίπεδο που απορρέουν από τη σύμβαση ICAO. Αυτές οι βασικές απαιτήσεις θα αποτελέσουν στη συνέχεια τη βάση για την εκπόνηση λεπτομερειακών εκτελεστικών κανόνων οι οποίοι θα περιγράφουν αναλυτικότερα τις υποχρεώσεις των ρυθμιζόμενων φορέων, λαμβάνοντας υπόψη επίσης τα πρότυπα και τις συνιστώμενες πρακτικές της ICAO (SARPS).
7. Ο Οργανισμός παρουσίασε επίσης στο έγγραφο διαβούλευσης τις απόψεις του σχετικά με τις γενικές αρχές της ρύθμισης της ασφάλειας στη διαχείριση εναέριας κυκλοφορίας και στις υπηρεσίες αεροναυτιλίας (ATM/ANS). Για το σκοπό αυτό, ζήτησε επίσης την άποψη των ενδιαφερομένων σε πολλά θέματα για τα οποία χρειαζόταν πληροφορίες προκειμένου να καταλήξει σε μία αρκούντως συναινετική πολιτική για την κατάρτιση της παρούσας γνώμης.

β. Έγγραφο απάντησης στις παρατηρήσεις (CRD)

8. Η NPA προσέλκυσε σημαντικό ενδιαφέρον από ενδιαφερόμενους φορείς και, έως την καταληκτική ημερομηνία (21 Ιανουαρίου 2008), ο Οργανισμός είχε λάβει 1.860 παρατηρήσεις από εθνικές αρχές, επαγγελματικές οργανώσεις και ιδιωτικές εταιρείες. Όλες οι παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν ελήφθησαν υπόψη και ενσωματώθηκαν σε έγγραφο απάντησης στις παρατηρήσεις (CRD), το οποίο δημοσιεύθηκε στον δικτυακό τόπο του Οργανισμού στις 18 Μαρτίου 2008. Το εν λόγω έγγραφο απάντησης στις παρατηρήσεις περιέχει κατάλογο όλων των προσώπων ή/και των οργανισμών που υπέβαλαν παρατηρήσεις και απαντήσεις στις ερωτήσεις του Οργανισμού.

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

9. Τα αποτελέσματα αυτά επέτρεψαν να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι η διαβούλευση παρείχε στον Οργανισμό μια στέρεα βάση για την προετοιμασία των επόμενων παραδόσιμων αποτελεσμάτων της κανονιστικής διαδικασίας. Ήταν, επίσης, προφανές ότι οι παρατηρήσεις, στο σύνολό τους, έδειχναν ότι υπήρχε ισχυρή ομοφωνία ως προς την προσέγγιση ολικού συστήματος για τη ρύθμιση της ασφάλειας σε όλους τους τομείς της αεροπορίας και, συνεπώς, στήριζαν την αρχή της χρήσης του συστήματος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας για την επίτευξη αυτού του στόχου. Ως εκ τούτου, το έγγραφο απάντησης στις παρατηρήσεις παρουσιάζει τα αρχικά συμπεράσματα του Οργανισμού βάσει της διαβούλευσης σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να τροποποιηθούν τα σχέδια των βασικών απαιτήσεων και τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να καθοριστούν οι βασικές αρχές για τη ρύθμιση της ασφάλειας της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS) στον διευρυμένο Βασικό Κανονισμό. Στη συνέχεια, τα αρχικά αυτά συμπεράσματα επρόκειτο να οριστικοποιηθούν από την παρούσα γνώμη.
10. Ωστόσο, κατά τη διαβούλευση, επισημάνθηκε ότι η προσέγγιση που προτείνει η NPA προκάλεσε σύγχυση σε πολλούς ενδιαφερόμενους, καθώς νόμισαν ότι ο ρυθμιστικός ρόλος του Οργανισμού στον τομέα της ασφάλειας θα ενσωματωνόταν στους κανονισμούς του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού», αντί να μεταφερθεί ολόκληρη η ρύθμιση της ασφάλειας της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS) στο σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας. Επιπλέον, οι απαντήσεις στις ερωτήσεις σχετικά με την υιοθέτηση των εννοιών των δραστηριοτήτων, σε κανονιστικό επίπεδο ή σε επίπεδο παροχής υπηρεσιών, αφενός και σχετικά με τη διαχείριση του εναέριου χώρου και τη διευθέτηση των ροών της εναέριας κυκλοφορίας αφετέρου, δεν ήταν αρκετά σαφείς ώστε να επιτρέψουν στον Οργανισμό να καταλήξει σε συμπεράσματα σε εκείνη τη φάση της διαδικασίας. Ως εκ τούτου, και προκειμένου να υποστηρίξει την τελική του γνώμη, ο Οργανισμός ανέλαβε να αξιολογήσει περαιτέρω πιθανές εναλλακτικές στην αξιολόγηση κανονιστικού αντικτύπου, η οποία θα συνοδεύει τις γνώμες του.

γ. Ενστάσεις επί του εγγράφου απάντησης στις παρατηρήσεις

11. Στον Οργανισμό υποβλήθηκαν 100 ενστάσεις από 18 ενδιαφερόμενους: δέκα αρχές πολιτικής αεροπορίας, τέσσερις επαγγελματικές ενώσεις, τρεις φορείς παροχής υπηρεσιών και έναν εκπρόσωπο της βιομηχανίας. Αυτοί αντιπροσωπεύουν ποσοστό κατώτερο του 20% όσων ενδιαφερόμενων φορέων απάντησαν αρχικά στην κοινοποίηση προτεινόμενης τροποποίησης. Ο αριθμός αυτός εκφράζει το σύννηθες ποσοστό ενστάσεων επί των εγγράφων απάντησης στις παρατηρήσεις του Οργανισμού. Οι περισσότερες από αυτές ζητούσαν να αποσαφηνιστούν οι παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν σχετικά με την NPA όταν υπήρχε η άποψη ότι είχαν παρερμηνευτεί. Η Υπηρεσία εξέτασε εάν οι εν λόγω παρερμηνείες ήταν τέτοιες ώστε να αλλάξουν τα προσωρινά συμπεράσματα που περιέχονταν στο έγγραφο απάντησης στις παρατηρήσεις και, όποτε χρειάστηκε, αυτό ελήφθη υπόψη στην παρούσα γνώμη. Κατά τον ίδιο τρόπο, ορισμένες ενστάσεις πρότειναν βελτιώσεις στα σχέδια των βασικών απαιτήσεων, τις οποίες χαιρέτισε ο Οργανισμός και χρησιμοποίησε προκειμένου να βελτιώσει το τελικό σχέδιό του ως επισυνάπτεται. Πολλές ενστάσεις ζητούσαν από τον Οργανισμό να είναι σαφέστερος στη γνώμη του σχετικά με ορισμένες πτυχές των προτάσεών του. Πρόκειται κυρίως για ενστάσεις από συγκεκριμένες επαγγελματικές οργανώσεις, οι οποίες επιμένουν στην κρισιμότητα της ασφάλειας των υπηρεσιών των μελών τους. Αυτό έγινε όσο το δυνατόν περισσότερο στο παρόν και στα συνημμένα σε αυτό έγγραφα.
12. Επίσης, πολλοί ενδιαφερόμενοι εξέφρασαν για μία ακόμη φορά τον προβληματισμό τους σχετικά με τη μειωμένη περίοδο διαβούλευσης και τον λίγο διαθέσιμο χρόνο για την ανάλυση του αρκετά εκτεταμένου εγγράφου απάντησης στις παρατηρήσεις. Το μόνο που μπορεί να κάνει ο Οργανισμός είναι να τονίσει για μία ακόμη φορά ότι το στενό χρονοδιάγραμμα είχε ως στόχο να βοηθήσει την Επιτροπή να ανταποκριθεί στο

δικό της νομοθετικό πρόγραμμα εργασίας. Εμμένει, επίσης, στο γεγονός ότι ο αντικειμενικός στόχος της προβλεπόμενης δράσης είναι, απλώς, να μεταφέρει κάποιες πτυχές της ρύθμισης της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS) από τον «Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό» στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας. Όλα αυτά μετά από μια ευρεία και ανοιχτή συζήτηση η οποία κατέληξε στο συμπέρασμα ότι μια τέτοια δράση είχε την υποστήριξη της σαφούς πλειοψηφίας των ενδιαφερομένων. Εντός αυτού του πλαισίου, όπως τονίζεται στην NPA και το έγγραφο απάντησης στις παρατηρήσεις, υπάρχει η πρόθεση να προβλεφθεί μια ομαλή μετάβαση κάνοντας χρήση των καθιερωμένων κανόνων και διαδικασιών που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού». Καθώς αυτό θα γίνει μέσω των νομοθετικών διαδικασιών της Κοινότητας και της κανονιστικής διαδικασίας του Οργανισμού, οι ενδιαφερόμενοι θα έχουν πολλές ευκαιρίες να επαληθεύσουν ότι όντως συμβαίνει αυτό, τόσο για την τροποποίηση του Βασικού Κανονισμού όσο και για τη θέσπιση των εκτελεστικών κανόνων του.

13. Μερικοί από τους ενδιαφερόμενους διατύπωσαν επίσης γενικά σχόλια όσον αφορά το γεγονός ότι ο αριθμός των παρατηρήσεων που ταξινομήθηκαν με την ένδειξη «ελήφθη υπόψη» ('noted') από τον Οργανισμό ήταν πολύ μεγάλος και διερωτήθηκαν εάν αυτό σήμαινε ότι ο Οργανισμός δεν θα τις λάμβανε υπόψη κατά την προετοιμασία της γνώμης του. Σχετικά με το θέμα αυτό, ο Οργανισμός θα ήθελε να διευκρινίσει ότι χρησιμοποίησε την απάντηση «ελήφθη υπόψη» εννοώντας ότι δεν θεωρούσε το σχόλιο τέτοιο που να επηρεάσει το πεδίο εφαρμογής ή το περιεχόμενο της προβλεπόμενης γνώμης. Ως εκ τούτου, η ένδειξη «ελήφθη υπόψη» δεν σημαίνει ότι ο Οργανισμός συμφωνεί ή διαφωνεί με το σχόλιο, αλλά απλώς ότι δεν βλέπει να υπάρχει κάποια αντίφαση μεταξύ του τι προβλέπει να κάνει και του τι προτείνει το σχόλιο.
14. Μικρός αριθμός ενστάσεων δείχνουν τελικά ότι υπάρχουν παρανοήσεις σχετικά με το τι είναι μια κανονιστική λειτουργία. Μάλιστα, ένας από τους ενδιαφερόμενους λέει ότι η διευθέτηση της ροής της εναέριας κυκλοφορίας είναι κανονιστική λειτουργία και, ως εκ τούτου, πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο ρύθμισης. Προς αποφυγή οποιασδήποτε σύγχυσης, ο Οργανισμός κρίνει σκόπιμο να διευκρινίσει ότι θεωρεί κανονιστική αρμοδιότητα μια αρμοδιότητα που σχετίζεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και, συνεπώς, δεν είναι δυνατόν να ανατεθεί σε φορείς παροχής υπηρεσιών, καθώς και ότι οι εν λόγω κανονιστικές αρμοδιότητες πρέπει να ασκούνται από δημόσιους φορείς υπό προϋποθέσεις οι οποίες ορίζονται από το νομοθέτη όταν καθορίζει τις εξουσίες που τους ανατίθενται. Κατά συνέπεια, οι φορείς αυτοί είναι κανονιστικοί και όχι ρυθμιζόμενοι φορείς.
15. Τελικά, ο Οργανισμός, λαμβάνοντας υπόψη τα σχόλια επί της NPA και τις ενστάσεις επί του εγγράφου απάντησης στις παρατηρήσεις του, εξέδωσε την παρούσα γνώμη, η οποία θεωρεί ότι εκφράζει την άποψη της πλειοψηφίας όσον αφορά τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες πρέπει να ρυθμιστούν η ασφάλεια και ορισμένες πτυχές της διαλειτουργικότητας της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS) στο πλαίσιο του συστήματος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, σε στενή συνεργασία με το πλαίσιο του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» και με βάση αυτό.

III. Περιεχόμενο της γνώμης του Οργανισμού

Γενικά

16. Η NPA του Οργανισμού θεώρησε, έχοντας κατανοήσει αφενός τις συστάσεις της υψηλόβαθμης ομάδας για το μέλλον της ρύθμισης της αεροπορίας που συγκροτήθηκε από τον αντιπρόεδρο της Επιτροπής Barrot και αφετέρου τα συμπεράσματα του κανονιστικού αντικτύπου που εκτίθενται στην αναφερόμενη στην παράγραφο 2 ανωτέρω ανακοίνωση της Επιτροπής, ότι η επέκταση του συστήματος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας στη ρύθμιση της ασφάλειας των υπηρεσιών αεροναυτιλίας και της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας (ATM/ANS) έπρεπε να γίνει χρησιμοποιώντας το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας όπως θεσπίζεται αυτό στον Βασικό Κανονισμό και όπως περιγράφεται περαιτέρω στην εν λόγω NPA. Αυτό συνεπάγεται ότι η προσέγγιση ολικού συστήματος θα εφαρμοζόταν στη ρύθμιση της ασφάλειας και όχι στη ρύθμιση της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS). Εντός αυτού του πλαισίου, η προσέγγιση ολικού συστήματος της ασφάλειας πρέπει να εννοηθεί ως σημαίνουσα ότι όλα τα στοιχεία που συναποτελούν την αλυσίδα ασφάλειας της αεροπορίας πρέπει να αναλύονται συγκεντρωτικά, ιδίως οι αλληλεπιδράσεις, ώστε να προσδιορίζεται σε κάθε παίκτη της αλυσίδας ασφάλειας ποια μέτρα μετριασμού πρέπει να λάβει προκειμένου να μειώσει όχι μόνο το ποσοστό της συμμετοχής του στους κινδύνους, αλλά και το συνολικό επίπεδο έκθεσης σε αυτούς. Αποτελεί αναμφισβήτητο γεγονός ότι η προσθήκη ασφαλών συμπεριφορών δεν αρκεί αφεαυτής για την εξασφάλιση ενός συνολικού ασφαλούς συστήματος.
17. Αυτό ασφαλώς αποκλίνει σημαντικά από τη λογική στην οποία βασίζεται η έννοια του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού», η οποία καλύπτει ταυτόχρονα διάφορες πτυχές της ρύθμισης. Κατά συνέπεια, η δυναμικότητα, η οικονομική απόδοση, η διαλειτουργικότητα των συστημάτων και των συστατικών στοιχείων των υπηρεσιών αεροναυτιλίας και της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας, η διαλειτουργικότητα αέρος/εδάφους, η ασφάλεια, η περιβαλλοντική προστασία και άλλες πτυχές της ρύθμισης συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους τόσο στους ισχύοντες κανόνες όσο και στη διαδικασία πιστοποίησης. Αυτός ο τρόπος αντίληψης της προσέγγισης ολικού συστήματος αντικατοπτρίζει την παραδοσιακή πρακτική σε αυτόν τον τομέα, όπου μέχρι πρόσφατα ακόμη και η παροχή υπηρεσιών και οι κανονιστικές λειτουργίες θεωρούνταν ως οι δύο πλευρές του ίδιου νομίσματος. Αποσκοπεί πρωτίστως στη στήριξη της προσέγγισης ολικού συστήματος για τη βελτίωση της συνολικής απόδοσης του συστήματος διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας, κυρίως όσον αφορά τη δυναμικότητα και την οικονομική απόδοση. Παρουσιάζει, επίσης, ορισμένα πλεονεκτήματα, καθώς επιτρέπει να υπαχθούν σε μια ενιαία έγκριση όλες οι κανονιστικές υποχρεώσεις των ρυθμιζόμενων φορέων, όπως θα συνέβαινε εάν η αδειοδότηση του αερομεταφορέα κάλυπτε παράλληλα την ασφάλεια, τις οικονομικές/ασφαλιστικές υποχρεώσεις και την ανάθεση εκμετάλλευσης.
18. Εντούτοις, η προσέγγιση του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» παρουσιάζει ορισμένα μειονεκτήματα, καθώς δεν είναι σαφές με ποιον τρόπο γίνεται η διαιτησία μεταξύ της ασφάλειας και άλλων αντικειμενικών στόχων. Για το λόγο αυτό, είναι πλέον ευρέως αποδεκτό ότι η ρύθμιση της ασφάλειας πρέπει να διαχωρίζεται από τη ρύθμιση της οικονομικής απόδοσης. Η σύσταση 1 της υψηλόβαθμης ομάδας υπενθυμίζει αυτήν την αρχή: «... και διασφαλίζοντας ότι οι κανονιστικές δραστηριότητες στον τομέα της ασφάλειας διεξάγονται ανεξάρτητα από άλλες μορφές ρύθμισης». Μπορεί, επίσης, να θεωρηθεί ως εμπόδιο στο διαχωρισμό των επιλέξιμων συστατικών του συστήματος διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας, καθώς καθιστά το φορέα παροχής τελικών υπηρεσιών στον τομέα των υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας τελικό φορέα επιλογής του επιπέδου ασφαλείας στον εναέριο χώρο όπου ασκεί το μονοπώλιό του. Οι λόγοι αυτοί, μεταξύ άλλων, εξηγούν γιατί αυτή η προσέγγιση δεν διατηρήθηκε σε άλλους τομείς της ρύθμισης της αεροπορίας, οι οποίοι με την πάροδο του χρόνου εξελίχθηκαν

προς την κατεύθυνση της προσέγγισης ολικού συστήματος της ασφάλειας στην οποία βασίζεται το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας. Στη συνέχεια, αυτό προκαλεί ασυνέπειες με το κανονιστικό σύστημα που ισχύει για τους άλλους παίκτες της αλυσίδας ασφαλείας της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας, όπως οι χρήστες του εναέριου χώρου, συμπεριλαμβανομένων των πιλότων και των φορέων εκμετάλλευσης, και οι κατασκευαστές του εξοπλισμού επί του αεροσκάφους, του οποίου η συμβατότητα με πολλές απαιτήσεις της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας (πλήρωμα, διαδικασίες, διαλειτουργικότητα εδάφους / αεροσκάφους, απόδοση εξοπλισμού...) ενισχύεται χρησιμοποιώντας το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, όπως απαιτείται από την αρχή της ICAO η οποία αποδίδει ευθύνες στο κράτος νηολόγησης. Είναι δυνατό, συνεπώς, όπως ορίζεται στο πλαίσιο του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού», να οδηγήσει σε διπλή ρύθμιση όταν δεν τηρούνται οι εν λόγω αρχές της ICAO.

19. Προκειμένου να εξελιχθεί αυτή η συζήτηση, ο Οργανισμός ανέλυσε τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα και των δύο επιλογών στην αξιολόγηση κανονιστικού αντικτύπου που πρέπει να παράσχει προς επίρρωση των γνώμών του. Το συμπέρασμα, σύμφωνα με το Συνημμένο 2, στηρίζει την επέκταση του συστήματος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας ως τη βέλτιστη λύση από απόψεως ποιότητας και κανονιστικής αποτελεσματικότητας. Πρόκειται, όντως, για την πλέον οικονομική και κατάλληλη λύση για τον περιορισμό της πιστοποίησης στις πτυχές της ασφάλειας, όπως συστήνει η υψηλόβαθμη ομάδα για το μέλλον της ρύθμισης της αεροπορίας στην Ευρώπη. Επιπλέον, μπορεί εύκολα να μετριάσει χαμηλός κοινωνικός της αντίκτυπος.
20. Η επιλογή αυτή έχει, ασφαλώς, συνέπειες στην ανάγκη να διατυπωθεί κατάλληλα ο διευρυμένος Βασικός Κανονισμός και οι μελλοντικοί εκτελεστικοί κανόνες του με τους κανονισμούς του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» και τους εκτελεστικούς κανόνες τους. Θα μπορούσε όντως να αυξήσει τις δυσκολίες της βιομηχανίας, εάν αυτή έπρεπε να συμμορφωθεί με απαιτήσεις ασφάλειας και των δύο συστημάτων οι οποίες απορρέουν από διπλές κανονιστικές διαδικασίες. Ωστόσο, όπως έχει διαμορφωθεί η κατάσταση σήμερα, δεν είναι δυνατό να προσδιοριστούν επακριβώς οι διατάξεις των κανονισμών του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» που θα έπρεπε να τροποποιηθούν, όταν θα τεθεί σε ισχύ ο διευρυμένος Βασικός Κανονισμός, καθώς και οι κανονισμοί που επηρεάζονται από τους εκτελεστικούς κανόνες τους. Επιπλέον, ο Οργανισμός δεν νομιμοποιείται να υποβάλει προτάσεις όσον αφορά τους κανονισμούς του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού». Εν συνεχεία, θα πρέπει να υπάρξει σωστός συντονισμός εν ευθέτω χρόνω προκειμένου να γίνουν οι απαραίτητες προσαρμογές. Μια ευέλικτη επιλογή θα ήταν να μεταβιβάσει ο νομοθέτης εξουσίες στην Επιτροπή ώστε να πραγματοποιήσει τις απαραίτητες αυτές προσαρμογές κατά περίπτωση. Μια άλλη επιλογή θα ήταν η επισκόπηση του αντίκτυπου της έγκρισης του Βασικού Κανονισμού να πραγματοποιηθεί στο τέλος της νομοθεσίας ώστε να προσδιοριστούν στο ακροτελεύτιο άρθρο της οι διατάξεις του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» που πρέπει να καταργηθούν ή να τροποποιηθούν.
21. Εντός αυτού του πλαισίου, ο Οργανισμός υπενθυμίζει την επαναλαμβανόμενη διαβεβαίωσή του ότι τυχόν μελλοντικοί εκτελεστικοί κανόνες του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας θα καταρτίζονται βάσει των εκάστοτε υφιστάμενων διατάξεων του «Ευρωπαϊκού Ενιαίου Ουρανού», και ιδιαίτερα των μεταφερθέντων στο εθνικό δίκαιο Ρυθμιστικών Απαιτήσεων Ασφαλείας (ESARR). Σχετικά με το θέμα αυτό, θα σχεδιαστούν μεταβατικοί μηχανισμοί προκειμένου να ληφθεί μέριμνα για τη συνέχιση των εγκρίσεων που έχουν ήδη παραχωρηθεί δυνάμει των κανόνων του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού». Υπάρχουν πολλά παραδείγματα τέτοιας κατοχύρωσης κεκτημένων δικαιωμάτων κατά τη μετάβαση από τους εθνικούς κανόνες στους κανόνες του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας που προέβλεπαν ομαλή μετάβαση χωρίς πρόσθετη επιβάρυνση για τη βιομηχανία. Ταυτόχρονα, θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα ώστε να υπάρχει συνεκτικότητα μεταξύ των συστημάτων του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας και του «Ενιαίου

Ευρωπαϊκού Ουρανού», λαμβάνοντας υπόψη τις συστάσεις της Ομάδας Ad-Hoc Διπλών Κανονισμών⁹. Πράγματι, είναι δυνατό να επινοηθούν διαδικασίες που να παρέχουν εναρμονισμένες προδιαγραφές και διαδικασίες πιστοποίησης προκειμένου να αποφευχθούν πολλαπλές αξιολογήσεις επιπτώσεων. Επί του παρόντος, ο Οργανισμός ασχολείται με τη βελτίωση των εγκρίσεων του Οργανισμού στο πλαίσιο της επέκτασης του συστήματος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας σε αεροπορικές δραστηριότητες και της εφαρμογής των προτύπων και των συνιστώμενων πρακτικών του συστήματος διαχείρισης της ασφάλειας της ICAO (SARPS). Το έργο που επιτελείται σε αυτόν τον τομέα θα χρησιμοποιηθεί στην ανάπτυξη των μελλοντικών εκτελεστικών κανόνων για τους παροχείς αεροδρομίων και διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS).

Στόχοι στον τομέα της ασφάλειας

22. Όπως εξηγείται στην NPA, η κοινοτική νομοθεσία καθορίζει τους στόχους που θέλει να επιτύχει ο νομοθέτης μέσω κοινής δράσης σε κοινοτικό επίπεδο. Με τον τρόπο αυτό αποσαφηνίζονται οι ενέργειες που οφείλουν να πράττουν οι ρυθμιζόμενοι φορείς ώστε να συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις τους και παρέχονται όλα τα απαραίτητα εργαλεία για πολιτικό και δικαστικό έλεγχο των πράξεών τους. Η πείρα έχει δείξει στους άλλους τομείς της αεροπορίας ότι η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο με αναφορά στα πρότυπα και τις συνιστώμενες πρακτικές της ICAO (SARPS) δεν αποτελούσε ικανοποιητική λύση, καθώς είχαν αρχικώς σχεδιαστεί με σκοπό να εξασφαλιστεί η ελεύθερη κυκλοφορία των χρηστών του εναέριου χώρου. Αναμειγνύουν, λοιπόν, την ασφάλεια και άλλες – διαλειτουργικότητα και διοικητικά ζητήματα – απαιτήσεις κατά τρόπο που δεν επιτρέπει μια προσέγγιση της ρύθμισης της ασφάλειας βασισμένη στην απόδοση. Κατά συνέπεια, ο Οργανισμός είναι της γνώμης ότι πρέπει να εγκριθούν από το νομοθέτη ειδικές βασικές απαιτήσεις ασφαλείας ως πρόσθετο παράρτημα στον Βασικό Κανονισμό.

Περιεχόμενο των βασικών απαιτήσεων

23. Η NPA πρότεινε σχέδια βασικών απαιτήσεων, τα οποία εκπόνησε ο Οργανισμός ακολουθώντας την τυπική διαδικασία που χρησιμοποιήθηκε σε όλες τις προηγούμενες περιπτώσεις. Με τη βοήθεια εμπειρογνομόνων του τομέα, ο Οργανισμός εντόπισε τους κινδύνους που συνδέονται με την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας και διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας. Στη συνέχεια, αξιολόγησε τους σχετικούς κινδύνους και, τελικά, ανέπτυξε τις στρατηγικές για το μετριασμό των επιπτώσεων, οι οποίες αποτελούν τις προτεινόμενες βασικές απαιτήσεις (ER). Οι εν λόγω βασικές απαιτήσεις (ER) προορίζονται επίσης να αποτελέσουν την κατάλληλη βάση για τον καθορισμό εκτελεστικών μέσων, εγγυώμενες τη συνεκτικότητα και τη συνάφεια με τους ήδη υπάρχοντες κανονισμούς και εκτελεστικούς κανόνες του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού». Όπως και σε προηγούμενες περιπτώσεις, η NPA δεν παρουσίασε τις λεπτομέρειες της διαδικασίας αυτής, αλλά τα σχετικά στοιχεία είναι δυνατό να παρασχεθούν προς επίρρωση της νομοθετικής διαδικασίας, εφόσον κριθεί αναγκαίο. Τα σχόλια που διατυπώθηκαν κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης χρησιμοποιήθηκαν για την κατά το δυνατόν βελτίωση του περιεχομένου των βασικών απαιτήσεων (ER) στο σύντομο χρονικό διάστημα που είχε στη διάθεσή του ο Οργανισμός για να υποβάλει την παρούσα γνώμη. Το κείμενο που προέκυψε παρουσιάζεται στο Παράρτημα 1, μαζί με εξηγήσεις επί του περιεχομένου των βασικών απαιτήσεων, καθώς και επί της σύνδεσής τους με τα πρότυπα και τις συνιστώμενες πρακτικές της ICAO (SARPS).

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

Φύση της έννοιας της δραστηριότητας

24. Κατ' αρχήν, και επειδή ο Βασικός Κανονισμός εφαρμόζεται απευθείας στο σύνολό του, οι βασικές απαιτήσεις δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους ρυθμιζόμενους φορείς. Κατά συνέπεια, δεν πρέπει να περιλαμβάνουν διατάξεις που να αφορούν τα εξουσιοδοτημένα εκτελεστικά όργανα, την Επιτροπή και τα κράτη μέλη. Ένας καλύτερος τρόπος για να γίνει αυτό είναι να τοποθετηθούν οι κατάλληλες σχετικά με την άσκηση των εν λόγω ανατεθειμένων εξουσιών προϋποθέσεις στα άρθρα των Βασικών Κανονισμών με τα οποία παραχωρούνται αυτές. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο ο Οργανισμός, αφού εντόπισε τους κινδύνους που συνδέονται με τον ορισμό των εννοιών των δραστηριοτήτων, ρώτησε εάν η έγκρισή τους αποτελούσε κανονιστική λειτουργία ή λειτουργία σχετική με την παροχή υπηρεσιών. Οι απαντήσεις που υποβλήθηκαν έδειχναν σχετική αβεβαιότητα όσον αφορά τον ορισμό των εννοιών των δραστηριοτήτων και απόκλιση των απόψεων όσον αφορά την ίδια τη φύση της σχετικής λειτουργίας. Ως εκ τούτου, ο Οργανισμός ανέλαβε να μελετήσει περαιτέρω το ζήτημα αυτό στην αξιολόγηση κανονιστικού αντικτύπου που πρέπει να συνοδεύει τις γνώμες του. Τα αποτελέσματα αυτής της αξιολόγησης οδήγησαν στα ακόλουθα συμπεράσματα.
25. Ο ορισμός με τον οποίο συμφωνούν οι περισσότεροι είναι ότι η έννοια των δραστηριοτήτων είναι ένας συνδυασμός διαδικασιών οι οποίες πρέπει να εφαρμόζονται από τους χρήστες του εναέριου χώρου (από απλοί «κανόνες αέρα» σε εναέριο χώρο με πολύ χαμηλή πυκνότητα κυκλοφορίας έως εξαιρετικά περίπλοκοι συνδυασμοί διαδικασιών σε σύνθετο εναέριο χώρο), απαιτήσεων σχετικά με τον εξοπλισμό εδάφους και επί του αεροσκάφους, υπηρεσιών που πρέπει να παρέχονται και να χρησιμοποιούνται (συμπεριλαμβανομένων του ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας, των αεροναυτικών πληροφοριών, των μετεωρολογικών δεδομένων, της επικοινωνίας, της πλοήγησης, της επιτήρησης κ.λπ.), διαδικασιών που πρέπει να εφαρμόζονται από τους παροχείς των εν λόγω υπηρεσιών και επαγγελματικής επάρκειας. Πρέπει να υπάρχει μια ειδική έννοια των δραστηριοτήτων που να υποστηρίζει τη χρήση οποιουδήποτε τμήματος εναέριου χώρου. Είναι δυνατό να ισχύουν διάφορες έννοιες δραστηριοτήτων για τον ίδιο εναέριο χώρο. Σε αυτήν την περίπτωση, θα πρέπει να καθιερωθεί τακτική διαχείριση για το εν λόγω τμήμα εναέριου χώρου προκειμένου να αποφασιστεί η ισχύουσα κατά περίπτωση έννοια των δραστηριοτήτων και να ενημερωθούν οι χρήστες του εναέριου χώρου ποια από αυτές ισχύει κάθε φορά. Κατά συνέπεια, η έννοια των δραστηριοτήτων δεν είναι το αποτέλεσμα ερευνητικών δραστηριοτήτων που οδηγούν σε πιθανές επιλογές για την αύξηση της χωρητικότητας του εναέριου χώρου. Πρόκειται για επίσημη απόφαση η οποία επηρεάζει τις δραστηριότητες σε ένα συγκεκριμένο τμήμα εναέριου χώρου. Κατά συνέπεια, ο Οργανισμός θεωρεί ότι η έννοια αυτή δεν πρέπει να συγχέεται με τα παραδόσιμα αποτελέσματα του ευρωπαϊκού συστήματος νέας γενιάς για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας (SESAR), όπως φαίνεται να συμβαίνει με ορισμένα από τα σχόλια που έχουν υποβληθεί.
26. Οι στόχοι που πρέπει να επιτυγχάνονται μέσω της έννοιας των δραστηριοτήτων περιλαμβάνουν όχι μόνο την ασφάλεια, αλλά και την οικονομική αποδοτικότητα, την προστασία του περιβάλλοντος και οποιοδήποτε άλλο κριτήριο μπορεί να ορίσει ο νομοθέτης προκειμένου να ανταποκριθεί στις προσδοκίες του κοινού. Κατά συνέπεια, η απόφαση συνεπάγεται το συμβιβασμό των αντικρουόμενων στόχων και, συνεπώς, δεν είναι δυνατόν να αφεθεί σε μέρη με έννομα συμφέροντα. Συνεπώς, η έγκριση των εννοιών των δραστηριοτήτων πρέπει να πραγματοποιηθεί βάσει ανατεθειμένων εκτελεστικών εξουσιών και αποτελεί κανονιστική λειτουργία. Η άσκηση αυτής της λειτουργίας πρέπει να συντονίζεται σε επίπεδο ICAO και Κοινότητας ώστε να διασφαλίζει συνεκτικότητα και διαλειτουργικότητα τόσο από την πλευρά των χρηστών του εναέριου χώρου όσο και από την πλευρά των φορέων παροχής υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, ο Οργανισμός κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν είναι απαραίτητο να οριστούν βασικές απαιτήσεις για τον ορισμό ειδικών εννοιών δραστηριοτήτων. Ωστόσο, επειδή οι επιφορτισμένες με το θέμα αρμόδιες αρχές (ανεξάρτητα από το αν πρόκειται για την Επιτροπή ή τις εθνικές αρχές) πρέπει να επαληθεύσουν ότι αυτές οι έννοιες των

δραστηριοτήτων λαμβάνουν υπόψη τους την ασφάλεια κατά τον δέοντα τρόπο, ο Οργανισμός είναι της γνώμης ότι οι απαιτήσεις που προβλέπονται στο συνημμένο της NPA για την αντιμετώπιση των σχετικών κινδύνων πρέπει να τοποθετηθούν στο άρθρο του Βασικού Κανονισμού όπου ορίζονται οι προϋποθέσεις για την ανάθεση των εξουσιών αυτών. Πρέπει να διευκρινιστεί, σε αυτό το πλαίσιο, ότι ο Οργανισμός δεν προτίθεται να έχει εκτελεστικές εξουσίες στον εν λόγω τομέα. Θεωρεί, πάντως, ότι πρέπει να παίξει το ρόλο τεχνικού συμβούλου για την αξιολόγηση του αντίκτυπου των προβλεπόμενων εννοιών των δραστηριοτήτων στην ασφάλεια, καθώς και τυχόν αλλαγών στο παρόν έγγραφο. Θεωρεί, επίσης, απαραίτητο να χρησιμοποιηθεί η διαδικασία επιθεώρησης τυποποίησης προκειμένου να ελεγχθεί ο τρόπος με τον οποίο οι αρμόδιες εθνικές αρχές ασκούν τις εξουσίες που τους έχουν ανατεθεί σε αυτόν τον τομέα.

27. Όταν εγκριθούν, οι ειδικές έννοιες των δραστηριοτήτων εφαρμόζονται με τη βοήθεια κανόνων, οι οποίοι ισχύουν για τους χρήστες του εναέριου χώρου, το προσωπικό και τους φορείς παροχής υπηρεσιών, καθώς και για τον εξοπλισμό, τα συστήματα και τα συστατικά στοιχεία που πρέπει να χρησιμοποιούν. Λαμβάνοντας υπόψη το τρέχον πλαίσιο της ICAO, οι κανόνες αυτοί, οι οποίοι αφορούν ως επί το πλείστον τη διαλειτουργικότητα από την άποψη των χρηστών του εναέριου χώρου, εφαρμόζονται στους φορείς εκμετάλλευσης από τα κράτη νηολόγησης. Ως εκ τούτου, πρέπει να εγκρίνονται βάσει του συστήματος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας. Όσον αφορά το προσωπικό και τους φορείς παροχής υπηρεσιών, οι κανόνες αυτοί αφορούν κυρίως τη διαλειτουργικότητα από την πλευρά των φορέων παροχής υπηρεσιών, καθώς επίσης τις σχετικές διαδικασίες και τις απαιτήσεις εκπαίδευσης. Επειδή το σχετικό με την ασφάλεια περιεχόμενο τους είναι συνήθως οριακό, είναι πιθανό να εγκριθούν στο πλαίσιο του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού», αν η Επιτροπή δεν αποφασίσει κάτι διαφορετικό κατά περίπτωση βάσει των εκτελεστικών εξουσιών που της έχουν ανατεθεί, όταν το επιβάλει η ασφάλεια. Οι κανόνες αυτοί ενδέχεται, κατά περίπτωση, να ορίζουν ποιο ρόλο ανατίθενται στους φορείς παροχής υπηρεσιών όσον αφορά την εφαρμογή και την τακτική προσαρμογή των εννοιών των λειτουργιών που πρέπει να εφαρμόσουν.

Πεδίο και δυνατότητα εφαρμογής

Εναέριος χώρος

28. Όπως αναφέρεται στην NPA, η ρύθμιση της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS) μέσω του Βασικού Κανονισμού απαιτεί να οριστεί με σαφήνεια ο εναέριος χώρος εντός του οποίου ισχύουν οι κοινοί κανόνες. Ο Οργανισμός είναι της γνώμης ότι, εκτός του εναέριου χώρου εντός του οποίου ισχύουν οι κανονισμοί του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού», η ρύθμιση της ασφάλειας της εναέριας κυκλοφορίας βάσει του συστήματος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας πρέπει να καλύπτει επίσης το σύνολο του εναέριου χώρου εντός του οποίου ισχύει η Συνθήκη¹⁰. Με αυτόν τον τρόπο καλύπτεται τόσο ο ελεγχόμενος όσο και ο μη ελεγχόμενος εναέριος χώρος, καθώς οι στόχοι ασφάλειας καλύπτουν αναγκαστικά διαφορετικό πεδίο από τη διαχείριση της χωρητικότητας. Η ασφάλεια της εναέριας κυκλοφορίας σε μη ελεγχόμενο εναέριο χώρο προβλέπεται από τους κανόνες αέρα που περιέχονται στο παράρτημα 2¹¹ της σύμβασης ICAO, οι οποίοι είναι παρόμοιοι με τους κανόνες που χρησιμοποιούνται για τη διασφάλιση της ασφάλειας της οδικής κυκλοφορίας. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την εναρμόνιση των ισχυόντων κανόνων

¹⁰ Εξαιρείται φυσικά ο εναέριος χώρος πάνω από ανοικτή θάλασσα η οποία ελέγχεται από τα κράτη μέλη με εξουσιοδότηση της ICAO.

¹¹ Αναγνωρίζεται ότι όλα τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στο παράρτημα 2 της σύμβασης ICAO δεν σχετίζονται άμεσα με την ασφάλεια της εναέριας κυκλοφορίας και, συνεπώς, δεν θα καλύπτονται από το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας.

αέρα που σχετίζονται με την ασφάλεια, οι οποίοι επί του παρόντος ποικίλλουν από κράτος σε κράτος, αποτελώντας πραγματική απειλή λόγω της έλλειψης διαλειτουργικότητας από την πλευρά των χρηστών του εναέριου χώρου. Όπως έχει ήδη αναφερθεί στο έγγραφο απάντησης στις παρατηρήσεις, αυτό δεν σημαίνει σε καμία περίπτωση ότι ο Οργανισμός σκοπεύει να εμπλακεί στη λήψη αποφάσεων σχετικά με το τι είναι ή δεν είναι ελεγχόμενος εναέριος χώρος. Αυτές οι αποφάσεις πρέπει να ενταχθούν στις έννοιες των δραστηριοτήτων, όπως εξηγούνται αυτές ανωτέρω.

29. Στο πλαίσιο αυτό, ο Οργανισμός θα ήθελε να υπενθυμίσει ότι ορισμένες υπηρεσίες αεροναυτιλίας, όπως η αλυσίδα παροχής αεροναυτικών πληροφοριών, καθώς επίσης οι υπηρεσίες επικοινωνίας και αεροναυτιλίας, είναι συχνά διαθέσιμες σε μη ελεγχόμενο εναέριο χώρο και είναι δυνατό να αποτελούν ακόμη και προϋπόθεση για την ασφαλή και οργανωμένη ροή της εναέριας κυκλοφορίας. Είναι εύλογο οι υπηρεσίες αυτές να υπόκεινται σε κοινές προϋποθέσεις ασφαλείας.

Χρήστες εναέριου χώρου

30. Όπως εξηγείται στην παραπάνω ενότητα σχετικά με την έννοια των δραστηριοτήτων, οι αερομεταφορείς υποχρεούνται να συμμορφώνονται με τις ισχύουσες ειδικές έννοιες στον εναέριο χώρο που χρησιμοποιούν σε δεδομένη χρονική στιγμή. Αυτό συνεπάγεται απαιτήσεις όσον αφορά το πλήρωμα και την εκπαίδευση, καθώς και υποχρεώσεις για τη χρήση ορισμένων υπηρεσιών και την εφαρμογή των προβλεπόμενων διαδικασιών. Το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας περιλαμβάνει ήδη τις σχετικές διατάξεις, οι οποίες είναι σύμφωνες με τις διατάξεις του παραρτήματος 6 της σύμβασης ICAO. Ως εκ τούτου, ο Οργανισμός είναι της γνώμης ότι η ρύθμιση της ασφάλειας της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS) των χρηστών του εναέριου χώρου ρυθμίζεται καλύτερα βάσει αυτού του συστήματος. Αυτό δεν συνεπάγεται αλλαγές στον Βασικό Κανονισμό, του οποίου το άρθρο σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής καλύπτει ήδη δραστηριότητες στην Κοινότητα, αλλά και εντός ή εκτός της Κοινότητας, με αεροσκάφος νηολογημένο σε κράτος μέλος ή τρίτη χώρα. Επίσης, θα προσφέρει στο πλαίσιο του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» τα μέσα εκτέλεσης που περιλαμβάνονται στον Βασικό Κανονισμό.
31. Στο πλαίσιο αυτό, ίσως είναι σκόπιμο να υπενθυμιστεί ότι ο Βασικός Κανονισμός εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής του μόνο τα αεροσκάφη που συμμετέχουν στις λεγόμενες «κυβερνητικές αποστολές» (της αστυνομίας, των τελωνείων, του στρατού και άλλων παρόμοιων υπηρεσιών). Αυτό σημαίνει, αντίστροφα, ότι τα αεροσκάφη που ανήκουν σε κράτη υπόκεινται στους κοινούς κανόνες που προβλέπει ο Κανονισμός όταν δεν συμμετέχουν σε τέτοιου είδους αποστολές. Με άλλα λόγια, υπόκεινται στους ίδιους κανόνες με τους χρήστες του εναέριου χώρου όταν λειτουργούν ως γενική εναέρια κυκλοφορία. Όπως άλλες κατηγορίες χρηστών, έχουν το δικαίωμα να συμμετέχουν στην κατάρτιση κανόνων που τους επηρεάζουν και να απαιτούν οι κανόνες αυτοί να είναι ανάλογοι του τύπου και της φύσης της δραστηριότητάς τους. Ειδική μεταχείριση, εφόσον υπάρχουν βάσιμοι λόγοι, επιφυλάσσεται κατά την έγκριση των εννοιών των δραστηριοτήτων ή την κατάρτιση των κανόνων. Τυχόν εξαιρέσεις θα αντιμετωπίζονται με χρήση των ισχυουσών διαδικασιών, ιδιαίτερα των οριζόμενων στο άρθρο 14 του Βασικού Κανονισμού.

Φορείς παροχής υπηρεσιών

32. Η αξιολόγηση κινδύνου που πραγματοποίησε ο Οργανισμός εντόπισε ότι η παροχή υπηρεσιών ATM/ANS ενέχει σημαντικούς κινδύνους, οι οποίοι θα πρέπει να αντιμετωπιστούν με τον κατάλληλο τρόπο. Πράγματι, είναι παγκοσμίως γνωστό ότι οι φορείς παροχής ATM/ANS υπόκεινται σε κοινούς κανόνες ασφαλείας και ότι οι κανονισμοί του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» έχουν θεσπίσει τις σχετικές απαιτήσεις πιστοποίησης. Η NPA κατέληξε, λοιπόν, στο συμπέρασμα ότι οι φορείς παροχής

υπηρεσιών αυτού του είδους πρέπει να υπόκεινται σε κοινούς κανόνες σύμφωνα με το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας.

33. Οίγοντας το θέμα αυτό, θα ήταν ίσως σωστό να διευκρινίσουμε ότι η Συνθήκη δεν επιτρέπει τη διαφοροποίηση μεταξύ των επιχειρήσεων βάσει του ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους. Αυτό σημαίνει ότι οι φορείς παροχής υπηρεσιών που ανήκουν σε κράτη, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών υπηρεσιών, δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται διαφορετικά από άλλους οργανισμούς, ιδιωτικούς ή αποκρατικοποιημένους, που παρέχουν τις ίδιες υπηρεσίες. Όπως εξηγήθηκε στην παράγραφο 31, τυχόν ειδική μεταχείριση ή εξαιρέσεις θα αντιμετωπίζονται σύμφωνα με τις ισχύουσες διαδικασίες.
34. Προκειμένου να διασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου, ο Οργανισμός επιχείρησε επίσης να εντοπίσει με μεγαλύτερη ακρίβεια τις ενδιαφερόμενες υπηρεσίες. Ενώ ήταν σαφές ότι οι φορείς παροχής των υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας, επικοινωνίας, πλοήγησης, επιτήρησης, μετεωρολογικών δεδομένων και υπηρεσιών αεροναυτικών πληροφοριών, οι οποίες, σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι ήδη ιδιωτικές ή αποκρατικοποιημένες, πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ρυθμιζόμενοι φορείς, αυτό ήταν λιγότερο σαφές για τους φορείς παροχής υπηρεσιών που συμμετέχουν στη διαχείριση του εναέριου χώρου (ASM) και στη διευθέτηση των ροών της εναέριας κυκλοφορίας (ATFM). Το πακέτο του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού», αν και περιέχει αυτές τις δύο τελευταίες λειτουργίες στο πεδίο εφαρμογής τους, δεν καθιερώνει κοινές (ή βασικές) απαιτήσεις για την παροχή τους, ούτε επιβάλλει υποχρεώσεις για την πιστοποίησή τους. Τίθεται όντως το ερώτημα εάν οι λειτουργίες αυτές άπτονται της παροχής υπηρεσιών ή συνιστούν κανονιστικές πράξεις. Ως εκ τούτου, ο Οργανισμός ζήτησε τη γνώμη των ενδιαφερομένων προτού αποφασίσει.
35. Οι απαντήσεις που έλαβε δείχνουν ότι οι λειτουργίες αυτές έχουν όχι μόνο κανονιστικές πτυχές αλλά και πτυχές που άπτονται της παροχής υπηρεσιών, λόγω της παρουσίας στρατηγικών, προ-τακτικών και τακτικών στοιχείων. Ο Οργανισμός ανέλαβε, στη συνέχεια, να αναλύσει περαιτέρω τις απαντήσεις που υποβλήθηκαν και να διεξαγάγει αξιολόγηση του αντίκτυπου των πιθανών επιλογών στην αξιολόγηση κανονιστικού αντίκτυπου που πρέπει να συνοδεύει την τελική γνώμη του. Τα συμπεράσματά του είναι ότι η διαχείριση του εναέριου χώρου, δηλαδή η προσωρινή εκχώρηση ήδη σχεδιασμένων τμημάτων εναέριου χώρου ή αεροδιαδρόμων σε συγκεκριμένους πολιτικούς ή στρατιωτικούς χρήστες, θεωρείται ως επί το πλείστον κυβερνητική λειτουργία, με θετικές συνέπειες σε επίπεδο ασφάλειας και οικονομίας. Παρομοίως, επειδή η διευθέτηση της ροής της εναέριας κυκλοφορίας ενδέχεται να επιβάλει την καταβολή αποζημιώσεων σε ατομικές οντότητες (π.χ. πτήσεις με καθυστέρηση, πτήσεις εκτός αρχικής πορείας ή προσφορά μεγαλύτερης δυναμικότητας σε δεδομένη χρονική στιγμή), η αξιολόγηση κανονιστικού αντίκτυπου συμπεραίνει ότι είναι καλύτερο να θεωρείται κανονιστική λειτουργία, τουλάχιστον όσον αφορά τη βασική λειτουργία της.
36. Επ' αυτής της βάσης, ο Οργανισμός συμπεραίνει ότι τα στρατηγικά ή τα κεντρικά στοιχεία αυτών των λειτουργιών, τα οποία από πολλές απόψεις έχουν χαρακτήρα παρόμοιο με αυτόν της έννοιας των δραστηριοτήτων, είναι κανονιστικού χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, πρέπει να αποφασιστούν από αρμόδιες εξουσιοδοτημένες αρχές, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή περιφερειακές / τοπικές αρχές, όπως κριθεί αναγκαίο ώστε να ληφθεί υπόψη η απαραίτητη επικουρικότητα. Κατά συνέπεια, οι σχετικές απαιτήσεις ασφαλείας θα εισαχθούν στις προϋποθέσεις για την εν λόγω ανάθεση αρμοδιοτήτων. Συμπεραίνει επίσης ότι η διαχείριση των τακτικών στοιχείων της διαχείρισης του εναέριου χώρου και της διευθέτησης της ροής της εναέριας κυκλοφορίας δύναται να γίνεται από φορείς παροχής υπηρεσιών, εφόσον αυτό δεν συνεπάγεται συγκρούσεις συμφερόντων και εφόσον η αρμόδια αρχή λάβει σχετική απόφαση. Κατά συνέπεια, είναι απαραίτητο να επιβληθούν σε αυτούς τους φορείς παροχής υπηρεσιών οι δέουσες βασικές απαιτήσεις.

37. Γενικά, ο Οργανισμός είναι της γνώμης ότι οι οργανισμοί που εμπλέκονται στην παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας και διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας, όπως ορίζονται αυτές στο πλαίσιο του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού», πρέπει να υπόκεινται σε κοινούς κανόνες ασφαλείας.

Συστήματα και συστατικά στοιχεία

38. Η αξιολόγηση κινδύνου που πραγματοποίησε ο Οργανισμός εντόπισε ότι ο σχεδιασμός, η συντήρηση και η λειτουργία συστημάτων και συστατικών στοιχείων τα οποία συμβάλλουν στην παροχή υπηρεσιών ATM/ANS ενέχουν σημαντικούς κινδύνους, οι οποίοι θα πρέπει να αντιμετωπιστούν με τον δέοντα τρόπο. Αυτό αναγνωρίζεται από τα πρότυπα και τις συνιστώμενες πρακτικές της ICAO (SARPS) και τους κανονισμούς του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού», μέσω των οποίων θεσπίζονται απαιτήσεις πιστοποίησης. Ο Οργανισμός καταλήγει, λοιπόν, στο συμπέρασμα ότι αυτά τα συστήματα και συστατικά στοιχεία πρέπει να υπόκεινται σε κοινούς κανόνες σύμφωνα με το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας. Ωστόσο, προκειμένου να αποφευχθεί η υπερβολική ρύθμιση, η ανάγκη ρύθμισης πρέπει να προσδιορίζεται κατά περίπτωση, όταν αναπτύσσονται οι κατάλληλοι εκτελεστικοί κανόνες. Όταν πρόκειται να ληφθεί μια τέτοια απόφαση, πρέπει να ελέγχεται η αρχή της αναλογικότητας με την πραγματοποίηση αξιολόγησης κανονιστικού αντικτύπου.

Προσωπικό

39. Τα κράτη μέλη έχουν ήδη δεχτεί, μέσω των δεσμεύσεών τους που απορρέουν από τη σύμβαση ICAO και, εν συνεχεία, βάσει των κανονισμών του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού», ότι οι ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας¹² πρέπει να υπόκεινται σε κοινές απαιτήσεις όσον αφορά τις θεωρητικές γνώσεις, τις πρακτικές δεξιότητες, τη γλωσσική επάρκεια και την κατάσταση της υγείας τους. Οι απαιτήσεις αυτές έχουν ως στόχο να διασφαλίσουν όχι μόνο ότι έχουν λάβει την απαιτούμενη εκπαίδευση, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για όλα τα επαγγέλματα, αλλά και ότι έχουν την κατάλληλη φυσική κατάσταση/κατάσταση υγείας και επαρκή τρέχουσα πρακτική. Η ανάγκη να ικανοποιηθούν αυτές οι απαιτήσεις, οι οποίες περιορίζουν την ελευθερία όσων ασκούν αυτό το επάγγελμα και είναι δυνατόν ακόμη και να τους στοιχίσουν τη θέση τους όταν δεν ικανοποιούνται πλέον, οδηγούν τον Οργανισμό στο συμπέρασμα ότι το προσωπικό αυτό ανήκει σε νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα και, συνεπώς, υπόκειται στο διευρυμένο Βασικό Κανονισμό. Ο Οργανισμός θα ήθελε, επίσης, να διευκρινίσει ότι δεν βλέπει για ποιο λόγο πρέπει να συμπεριληφθεί σε αυτό το νομικά κατοχυρωμένο επάγγελμα το προσωπικό που είναι υπεύθυνο για το χώρο στάθμευσης των αεροσκαφών, αντίθετα με όσα πρότειναν ορισμένοι από τους ενδιαφερόμενους φορείς στη διαβούλευση επί της κοινοποίησης προτεινόμενης τροποποίησης.
40. Κατά τη διάρκεια της κατάρτισης των βασικών απαιτήσεών του, ο Οργανισμός αναγνώρισε βεβαίως την ανάγκη και άλλες κατηγορίες προσωπικού να συμμορφωθούν με τις κατάλληλες απαιτήσεις εκπαίδευσης και επαγγελματικής επάρκειας, όχι όμως σε σημείο που θα είχε ως αποτέλεσμα τη νομική κατοχύρωση του επαγγέλματός τους στον ίδιο βαθμό με αυτό των ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας. Καταλήγει, λοιπόν, στο συμπέρασμα ότι άλλες κατηγορίες προσωπικού, όπως το προσωπικό της μηχανικής ασφαλείας των υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας, πρέπει να υπόκεινται σε κοινές απαιτήσεις ασφαλείας και, ως εκ τούτου, να περιλαμβάνεται σχετική αναφορά στον διευρυμένο Βασικό Κανονισμό. Ωστόσο, η συμμόρφωση με απαιτήσεις που σχετίζονται με την επαγγελματική επάρκεια και με την καλή φυσική κατάσταση του προσωπικού πρέπει να αποτελεί κανονική αρμοδιότητα των φορέων που το απασχολούν. Στο

¹² Οδηγία 2006/23/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5^{ης} Απριλίου 2006, για κοινοτική άδεια ελεγκτή εναέριας κυκλοφορίας (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ) (ΕΕ L 114, της 27.4.2006, σ.22).

ενδιαφερόμενο προσωπικό περιλαμβάνονται τα πρόσωπα οι δραστηριότητες των οποίων μπορεί να επηρεάζουν την ασφάλεια των αεροπορικών δραστηριοτήτων μέσω της εμπλοκής τους στην παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας και διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας, καθώς και στο σχεδιασμό, την κατασκευή, τη συντήρηση και τη λειτουργία των σχετικών συστημάτων και συστατικών στοιχείων.

Οργανισμοί

41. Κατά την εκπόνηση των βασικών απαιτήσεων, ο Οργανισμός εντόπισε κινδύνους ασφαλείας σχετικούς με το σχεδιασμό, την κατασκευή, τη συντήρηση και τη λειτουργία συστημάτων και συστατικών στοιχείων του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαχείρισης Εναέριας Κυκλοφορίας (EATMN). Μολονότι είναι ευρέως αποδεκτό ότι η αντιμετώπιση αυτών των κινδύνων πρέπει, τελικά, να είναι αρμοδιότητα των φορέων παροχής υπηρεσιών που χρησιμοποιούν αυτά τα συστήματα ή συστατικά στοιχεία, αυτό δεν περιορίζει την αρμοδιότητα των οργανισμών που εμπλέκονται άμεσα στο σχεδιασμό, την κατασκευή, τη συντήρηση και τη λειτουργία των εν λόγω συστημάτων ή συστατικών στοιχείων. Ο Οργανισμός είναι, λοιπόν, της γνώμης ότι αυτοί οι οργανισμοί πρέπει να αναφέρονται στον διευρυμένο Βασικό Κανονισμό και ενδέχεται να απαιτηθεί να επιδείξουν την ικανότητά τους, εάν κριθεί αναγκαίο, όταν αποφασιστεί αυτό στους εκτελεστικούς κανόνες βάσει κατάλληλης αξιολόγησης κανονιστικού αντικτύπου.
42. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι εν λόγω οργανισμοί πρέπει να αποτελούν αντικείμενο απευθείας ρύθμισης σε συστηματική βάση προκειμένου να απαλλαγούν της ευθύνης τους οι χρήστες των συστημάτων και των συστατικών στοιχείων. Θα παρείχε, όμως, τη νομική βάση που θα επέτρεπε να γίνει κάτι τέτοιο, όταν κρινόταν αναγκαίο. Αυτό ενδέχεται να είναι η περίπτωση των παγκόσμιων δορυφορικών συστημάτων πλοήγησης (GNSS) και των σύνθετων δικτύων επικοινωνίας δορυφόρων/σταθμών εδάφους. Αυτό θα μπορούσε, επίσης, να ισχύει για ορισμένες υπηρεσίες αεροναυτικών πληροφοριών προστιθέμενης αξίας, ιδίως τις βάσεις δεδομένων ηλεκτρονικής πλοήγησης. Όπως εξηγείται, επίσης, στη γνώμη για τη ρύθμιση της ασφάλειας των αεροδρομίων, αυτό θα επέτρεπε την εφαρμογή διαδικασιών που αποδεικνύουν επί δεκαετίες την αποδοτικότητά τους στον τομέα της αξιοπιστίας, όπως συμβαίνει με το σύστημα των ευρωπαϊκών τεχνικών προδιαγραφών (ETSO) που χρησιμοποιείται για τα μέρη αεροσκαφών, διευκολύνοντας με αυτόν τον τρόπο το έργο των μικρών φορέων παροχής υπηρεσιών και μειώνοντας το κόστος για συστατικά στοιχεία τα οποία είναι δυνατόν να τυποποιηθούν. Τελευταίο, αλλά όχι έλασσον, αυτό θα επέτρεπε τη δημιουργία απλουστευμένων διαδικασιών πιστοποίησης για συστήματα και συστατικά στοιχεία εδάφους / επί του αεροσκάφους.

Μέσα εφαρμογής

43. Το κεφάλαιο αυτό ασχολείται με τα μέσα που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την εφαρμογή των βασικών απαιτήσεων. Περιγράφει λεπτομερώς με ποιον τρόπο πρέπει να αποδεικνύεται η συμμόρφωση με τις βασικές απαιτήσεις, διευκρινίζει ποιοι εκτελεστικοί κανόνες πρέπει να εκδίδονται από την Επιτροπή ώστε να προσδιοριστεί τι πρέπει να κάνουν οι ρυθμιζόμενοι φορείς για να συμμορφωθούν. Αναγνωρίζει επίσης ποιοι φορείς πρέπει να είναι υπεύθυνοι για την εποπτεία ή/και την πιστοποίηση αυτής της συμμόρφωσης. Οι λόγοι αυτών των διευκρινίσεων παρουσιάζονται με περισσότερες λεπτομέρειες στην NPA.

Χρήστες εναέριου χώρου

44. Ο Βασικός Κανονισμός θεσπίζει μια βάση για την επιβολή απαιτήσεων για τη χρήση του εναέριου χώρου σε όλους τους αερομεταφορείς, είτε είναι πολίτες της ΕΕ είτε όχι. Σύμφωνα με τις αρχές της ICAO, οι κανόνες αυτοί όντως επιβάλλονται γενικά μέσω επιχειρησιακών κανόνων οι οποίοι εγκρίνονται από το κράτος νηολόγησης ή το κράτος του φορέα εκμετάλλευσης ώστε να αντικατοπτρίζουν τις έννοιες των δραστηριοτήτων

που εγκρίνονται από τα άλλα συμβαλλόμενα κράτη για χρήση του εναέριου χώρου τους. Αποφασίστηκε, επίσης, από το νομοθέτη ότι οι ξένοι φορείς εκμετάλλευσης θα πρέπει να συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις της Κοινότητας όταν βρίσκονται στον εναέριο χώρο των κρατών μελών. Αυτό δίνει την ευκαιρία να τους επιβληθούν οι απαραίτητοι κανόνες ώστε να συμμορφωθούν με τις απαιτήσεις για τον εναέριο χώρο.

45. Οι κανόνες που απαιτούν από τους αερομεταφορείς την εφαρμογή κατάλληλων μέτρων αντιμετώπισης για τις δικές τους δραστηριότητες υπάγονται στο σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας και, ως εκ τούτου, καλύπτονται ήδη από τον Βασικό Κανονισμό. Τα επιπλέον στοιχεία καλύπτουν την εφαρμογή όσον αφορά τις έννοιες των δραστηριοτήτων και τη διαλειτουργικότητα από την άποψη των χρηστών του εναέριου χώρου. Πρέπει να αναπτυχθούν από τον Οργανισμό κατά τρόπο ώστε να συμμορφώνονται με τις έννοιες των δραστηριοτήτων που αποφασίζονται στο πλαίσιο του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» και ενσωματώνονται στους κανόνες που ισχύουν για τους αερομεταφορές με απόφαση της Επιτροπής η οποία λαμβάνεται με τη διαδικασία επιτροπολογίας. Ο Επιτροπή πρέπει, λοιπόν, να περιβληθεί με τις απαραίτητες εξουσίες μέσω του διευρυμένου Βασικού Κανονισμού.
46. Οι εν λόγω κανόνες περιγράφουν τις διαδικασίες που θα εφαρμοστούν από τους αερομεταφορείς στον εναέριο χώρο που χρησιμοποιούν, καθώς επίσης τον εξοπλισμό και τις υπηρεσίες που πρέπει να χρησιμοποιούν σε εκείνο το τμήμα εναέριου χώρου. Οι κανόνες αυτοί θα πρέπει να είναι ανάλογοι αφενός του τύπου και της πολυπλοκότητας της δραστηριότητας και αφετέρου των σχετικών κινδύνων. Σύμφωνα με το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, η έγκρισή τους θα απαιτεί κατάλληλη διαβούλευση και αξιολόγηση αντικτύπου.
47. Οι εν λόγω κανόνες θα πρέπει να διευκρινίζουν, επίσης, εκείνους τους τομείς επικουρικότητας όπου τα κράτη μέλη ενδέχεται να πρέπει να αναπτύξουν επιπλέον κανόνες για την αντιμετώπιση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων. Σε αυτήν την περίπτωση, θα νομιμοποιούνταν να εκδώσουν τις δικές τους τοπικές προδιαγραφές, υπό τον όρο του κοινοτικού ελέγχου για την επαλήθευση της συνεκτικότητάς τους με τη συνολική έννοια των δραστηριοτήτων.
48. Βάσει του συστήματος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, η επαλήθευση της συμμόρφωσης με τους παραπάνω κανόνες επιτυγχάνεται μέσω μιας διαδικασίας πιστοποίησης (έκδοση πιστοποιητικού ή βεβαίωσης) μόνο για τους εμπορικούς φορείς εκμετάλλευσης. Αυτό ενδέχεται να μην επαρκεί όσον αφορά τις απαιτήσεις διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας/ των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS) που πρέπει να πληρούν οι μη εμπορικοί φορείς εκμετάλλευσης, όπως για παράδειγμα τη μεταφορά του απαραίτητου εξοπλισμού για τους μειωμένους κατακόρυφους διαχωρισμούς των αεροσκαφών (RVSM) και την ικανότητα του πληρώματος να λειτουργεί σε ένα τέτοιο περιβάλλον. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να συμπεριληφθούν επιπλέον απαιτήσεις πιστοποίησης στον διευρυμένο Βασικό Κανονισμό.
49. Οι αρμόδιες για την εφαρμογή των κανόνων λειτουργίας αρχές είναι οι Εθνικές Αεροπορικές Αρχές, για φορείς εκμετάλλευσης που έχουν έδρα¹³ στο έδαφός τους, και ο Οργανισμός, για τους ξένους φορείς εκμετάλλευσης. Για λόγους απλούστευσης και προκειμένου να αποφευχθούν οι συγχύσεις, καθώς και τυχόν κενά, ο Οργανισμός είναι της γνώμης ότι η ίδια κατανομή ρόλων πρέπει να ισχύει για την επαλήθευση της συμμόρφωσης με τους κανόνες που προβλέπονται στην προηγούμενη παράγραφο.

¹³ Σε αυτό το πλαίσιο, ως έδρα νοείται η συνήθης κατοικία για ένα φυσικό πρόσωπο ή η κύρια εγκατάσταση για ένα νομικό πρόσωπο.

Φορείς παροχής υπηρεσιών

50. Η κατάσταση των φορέων παροχής υπηρεσιών ATM/ANS παρουσιάζει πολλές ομοιότητες με αυτήν των εμπορικών αερομεταφορέων. Για να παράσχουν τις υπηρεσίες τους, πρέπει αφενός να δείξουν ότι συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις ασφάλειας και αφετέρου να λάβουν εξουσιοδότηση (ορισμός ή επιλογή από τον αρμόδιο φορέας παροχής υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας). Ενώ η πρώτη υποχρέωση έχει ως στόχο να διασφαλίσει ότι οι φορείς παροχής υπηρεσιών έχουν τα μέσα για να εκπληρώσουν τις σχετικές με την ασφάλεια αρμοδιότητές τους, η δεύτερη σχετίζεται περισσότερο με τη ρύθμιση της αγοράς. Και οι δύο διαδικασίες είναι δυνατόν να είναι αποσυνδεδεμένες, αλλά κανείς δεν μπορεί να παράσχει υπηρεσίες χωρίς να συμμορφωθεί και με τα δύο σύνολα προϋποθέσεων. Ενώ η οικονομική κατάσταση θεωρείται στον κόσμο των αερομεταφορών ως όρος πρόσβασης στην αγορά, ώστε να προστατεύονται οι καταναλωτές σε περίπτωση ατυχήματος ή πτώχευσης, φαίνεται να θεωρείται όρος για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων ασφαλείας στο πλαίσιο του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού». Από αυτό, ο Οργανισμός καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι κανόνες που ισχύουν για την έγκριση των φορέων παροχής υπηρεσιών πρέπει να υπάγονται στο σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, καθώς αποσκοπούν πρωτίστως στην αντιμετώπιση των κινδύνων ασφαλείας, ενώ η εξουσιοδότηση πρέπει να εξακολουθήσει να ρυθμίζεται από το σύστημα του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» ή σε εθνικό επίπεδο, κατά περίπτωση. Οι σχετικοί κανόνες πρέπει να εγκρίνονται από την Επιτροπή με τη διαδικασία επιτροπολογίας. Η Επιτροπή πρέπει, στη συνέχεια, να περιβάλλεται με τις απαραίτητες εξουσίες μέσω του διευρυμένου Βασικού Κανονισμού.
51. Όπως εξηγήθηκε σε πολλές περιπτώσεις, είναι προφανές ότι αυτοί οι κανόνες του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας πρέπει να εκπονούνται βάσει των υπάρχοντων στοιχείων που έχουν αναπτυχθεί βάσει του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» και ότι πρέπει να θεσπίζονται κατάλληλες μεταβατικές ρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένης της κατοχύρωσης των κεκτημένων δικαιωμάτων των τρεχουσών εγκρίσεων, για τη διασφάλιση της ομαλής μετάβασης. Σύμφωνα με το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, η έγκρισή τους θα απαιτεί κατάλληλη διαβούλευση και αξιολόγηση αντικτύπου. Όταν τεθούν σε ισχύ, οι κανόνες αυτοί πρέπει να οδηγούν στην κατάργηση των σχετικών διατάξεων δυνάμει του πλαισίου του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» προκειμένου να αποφευχθεί η διπλή ρύθμιση. Η Επιτροπή πρέπει να περιβληθεί με τις απαραίτητες εξουσίες ώστε να τροποποιήσει κατάλληλα τους κανονισμούς του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» και τους εκτελεστικούς κανόνες τους, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 20 ανωτέρω.
52. Σύμφωνα με τις τρέχουσες διατάξεις του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού», ο έλεγχος της συμμόρφωσης θα πρέπει να γίνεται μέσω πιστοποίησης. Ο Οργανισμός συμφωνεί με αυτήν την προσέγγιση. Σύμφωνα με τις ήδη καθιερωμένες αρχές του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» και το έργο που έχει επιτελεστεί στον τομέα της βελτίωσης της ρύθμισης, θεωρεί επίσης ότι πρέπει να αποφευχθεί η πολλαπλή πιστοποίηση, ούτως ώστε ένας φορέας παροχής υπηρεσιών να μπορεί να παράσχει διάφορες υπηρεσίες υπό μια ενιαία έγκριση και ένα ενιαίο σύστημα διαχείρισης. Προτίθεται δε να επεκτείνει την αρχή αυτή και στην παροχή υπηρεσιών αεροδρομίου και υπηρεσιών διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας/αεροναυτιλίας (ATM/ANS), ώστε να περιοριστεί το κόστος της ρύθμισης. Πάντως, ο Οργανισμός θεωρεί μια αυτοτελή διαδικασία πιστοποίησης ως δυσανάλογη για λιγότερο ευαίσθητες για την ασφάλεια υπηρεσίες, όπως η υπηρεσία πληροφοριών πτήσης (FIS) και η διαχείριση του χώρου στάθμευσης των αεροσκαφών. Είναι, λοιπόν, της γνώμης ότι η υπηρεσία πληροφοριών πτήσης (FIS) και η διαχείριση του χώρου στάθμευσης θα πρέπει να απαιτούνται μόνο για να δηλωθεί η συμμόρφωσή τους με τις ισχύουσες απαιτήσεις ασφαλείας και τους σχετικούς εκτελεστικούς κανόνες.

53. Σύμφωνα με τις αρχές στις οποίες βασίζεται το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, οι αρμόδιες για την έκδοση των προαναφερθέντων πιστοποιητικών αρχές θα είναι οι εθνικές αρχές, για φορείς εκμετάλλευσης που έχουν την έδρα τους στο έδαφός τους, και ο Οργανισμός, για ξένους οργανισμούς που παρέχουν υπηρεσίες εντός του ευρωπαϊκού εναέριου χώρου.
54. Ωστόσο, ορισμένα καθήκοντα πιστοποίησης είναι δυνατό να εκτελούνται με αποτελεσματικότερο τρόπο σε κεντρικό επίπεδο για λόγους ομοιομορφίας ή αποδοτικότητας, κυρίως σε τομείς που απαιτούν σπάνια εμπειρογνωμοσύνη. Αυτό μπορεί να ισχύει στην περίπτωση των υπηρεσιών διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας/αεροναυτιλίας (ATM/ANS) που καλύπτουν διάφορα κράτη μέλη, π.χ. στον τομέα των αεροναυτικών πληροφοριών και της πλοήγησης ή στον τομέα των δικτύων επικοινωνίας. Η εξέλιξη του ευρωπαϊκού συστήματος νέας γενιάς για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας (SESAR) είναι πιθανό να οδηγήσει στη δημιουργία περισσότερων παν-ευρωπαϊκών υπηρεσιών. Είναι, λοιπόν, αμφίβολο κατά πόσο θα μπορούσε να απαιτηθεί από το κράτος μέλος στο οποίο έχει την κύρια εγκατάστασή του ο φορέας παροχής υπηρεσιών να είναι η μόνη αρμόδια αρχή. Κατά συνέπεια, ο Οργανισμός είναι της γνώμης ότι θα πρέπει να του παραχωρηθεί η εξουσία να πιστοποιεί και να επιβλέπει τους φορείς παροχής υπηρεσιών που παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε περισσότερα από τρία κράτη μέλη. Αυτό θα αποκλείσει την απλή διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας και δεν πρέπει να επηρεάσει λειτουργικά τμήματα του εναέριου χώρου, εφόσον η ύπαρξη αυτών των τμημάτων δεν σημαίνει ότι οι υπηρεσίες που παρέχονται εντός των ορίων τους παρέχονται από έναν μόνο φορέα παροχής υπηρεσιών.

Συστήματα και συστατικά στοιχεία

55. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, ο Οργανισμός είναι της γνώμης ότι τα συστήματα και τα συστατικά στοιχεία υπηρεσιών διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας/αεροναυτιλίας (ATM/ANS), όπως ορίζονται στους κανονισμούς του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού», πρέπει να υπόκεινται σε κοινές απαιτήσεις ασφαλείας. Φαίνεται, επίσης, ότι το τρέχον πλαίσιο του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» περιέχει ασάφειες όσον αφορά τις απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν αυτά τα συστήματα και συστατικά στοιχεία. Συγκεκριμένα, δεν καθορίζει με βάση ποια κριτήρια θα εκδίδονται οι δηλώσεις (πιστοποίηση συστημάτων και συμμόρφωση ή καταλληλότητα όσον αφορά τη χρήση των συστατικών στοιχείων). Θεωρεί, λοιπόν, απαραίτητο να εκδοθούν περαιτέρω εκτελεστικοί κανόνες βάσει του συστήματος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας ώστε να διασφαλιστεί η απαιτούμενη ασφάλεια δικαίου για τους ενδιαφερόμενους σχεδιαστές, κατασκευαστές, οργανισμούς συντήρησης και φορείς εκμετάλλευσης. Οι κανόνες αυτοί θα αφορούν μόνο τις απαιτήσεις ασφαλείας και διαλειτουργικότητας αέρος/εδάφους. Θα πρέπει, συνεπώς, να συμπληρώνονται από τις κατάλληλες απαιτήσεις απόδοσης και διαλειτουργικότητας εδάφους/εδάφους. Οι τελευταίες απορρέουν από την έννοια των δραστηριοτήτων και πρέπει να εκδίδονται από τους αντίστοιχους αρμόδιους οργανισμούς, είτε είναι η Επιτροπή είτε η αρμόδια εθνική αρχή είτε ο ίδιος ο φορέας παροχής υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας.
56. Όσον αφορά τώρα την πιστοποίηση συμμόρφωσης με τις βασικές απαιτήσεις και τους σχετικούς εκτελεστικούς κανόνες, ο Οργανισμός αναγνωρίζει τις διαδικασίες που θεσπίζουν οι κανονισμοί του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» και δεν σκοπεύει να προτείνει την αλλαγή τους απλώς και μόνο για να τις αλλάξει. Η αυτόβουλη δήλωση συμμόρφωσης, η οποία ενδέχεται να συνοδεύεται από πιστοποιήσεις από γνωστοποιηθέντες οργανισμούς, αποτελεί παγιωμένη διαδικασία βάσει της ενοποιημένης κοινοτικής προσέγγισης για την πιστοποίηση. Ωστόσο, για να αποφευχθεί η σύγχυση με τον όρο του «ειδικευμένου φορέα» ο οποίος χρησιμοποιείται με άλλη έννοια στο σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, ο Οργανισμός θεωρεί απαραίτητη τη θέσπιση των οργανισμών αυτών στον Βασικό

Κανονισμό, συμπεριλαμβανομένων των προνομίων τους, και τον καθορισμό σε αυτόν των προϋποθέσεων για την πιστοποίησή τους.

57. Επίσης, όπως εξηγείται στην παράγραφο 42, ίσως είναι χρήσιμο στο μέλλον να μελετηθούν ειδικά συστήματα πιστοποίησης για ορισμένα συστήματα και συστατικά στοιχεία, προκειμένου να διευκολυνθεί η καθιέρωση ενοποιημένων συστημάτων πιστοποίησης για όσους φορείς περιλαμβάνουν στοιχεία τόσο επί τους εδάφους όσο και επί των αεροσκαφών. Η δυνατότητα αυτή θα μπορούσε, επίσης, να χρησιμοποιηθεί για τη στήριξη της ανάπτυξης τυποποιημένων συστημάτων και συστατικών στοιχείων, παρόμοιων με τα άρθρα του συστήματος των ευρωπαϊκών τεχνικών προδιαγραφών (ETSO). Τέλος, ενδέχεται να αποτελεί έναν τρόπο περιορισμού της ευθύνης των χρηστών συστημάτων και συστατικών στοιχείων όσον αφορά σύνθετα στοιχεία για τα οποία είναι σπάνια η εμπειρογνωμοσύνη πιστοποίησης. Κάτι τέτοιο δεν θα σήμαινε ότι αυτή η ξεχωριστή πιστοποίηση θα απάλλαζε εντελώς το χρήστη από την ευθύνη του, καθώς θα εξακολουθούσε να είναι υπεύθυνος για τον καθορισμό των προδιαγραφών λειτουργίας και την ενσωμάτωσή τους. Ως εκ τούτου, ο Οργανισμός είναι της άποψης ότι πρέπει να δημιουργηθεί σχετική νομική βάση στον διευρυμένο Βασικό Κανονισμό, ώστε να επιτρέπονται οι πιστοποιήσεις αυτές, κατά περίπτωση. Οι σχετικές αποφάσεις θα λαμβάνονται κατά περίπτωση, όταν εγκρίνονται οι σχετικοί εκτελεστικοί κανόνες, μετά από διαβούλευση και αξιολόγηση κανονιστικού αντικτύπου κατά τα δέοντα.
58. Σε κάθε περίπτωση, ανεξάρτητα από το αν τα συστήματα και τα συστατικά στοιχεία τους θα υπόκεινται σε αυτόβουλη δήλωση ή ειδικά συστήματα πιστοποίησης, θα πρέπει να ληφθεί ειδική μέριμνα κατά την εκπόνηση των εκτελεστικών κανόνων και των αξιολογήσεων συμμόρφωσης, ώστε να αποτραπεί η αλληλεπικάλυψη ή η επανάληψη των κανονιστικών διαδικασιών. Ο απαιτούμενος συντονισμός θα οργανωθεί από την Επιτροπή, η οποία και θα αποτελεί και τον φορέα που θα λαμβάνει τις τελικές αποφάσεις σε αυτούς τους τομείς.

Προσωπικό

59. Όπως αναφέρθηκε στην παράγραφο 39 του παρόντος εγγράφου, έχει συμφωνηθεί δια νόμου ότι οι ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας πρέπει να διαθέτουν άδεια και κατάλληλες εξειδικεύσεις (ικανότητες) που να βεβαιώνουν τη συμμόρφωση με τις διατάξεις ασφαλείας. Για τον σκοπό αυτό, έχει ήδη εγκριθεί σχετική οδηγία. Για να είναι σύμφωνη με το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, η οδηγία αυτή πρέπει να λάβει τη μορφή κανονισμού της Επιτροπής, ώστε να διασφαλίζει το κοινό, ομοιόμορφο επίπεδο ασφαλείας που απαιτείται από το Βασικό Κανονισμό, αντί για το ελάχιστο επίπεδο ασφαλείας που ορίζουν οι κοινοτικές οδηγίες¹⁴. Αυτό παρουσιάζει, επίσης, το πλεονέκτημα ότι ο κανόνας που θα προκύψει είναι δυνατό να προσαρμοστεί σε εκτελεστικό επίπεδο, ώστε να αποφευχθούν οι χρονοβόρες νομοθετικές διαδικασίες. Είναι, λοιπόν, σαφές ότι πρέπει να παραχωρηθούν εξουσίες στην Επιτροπή για την έγκριση του σχετικού εκτελεστικού κανόνα.
60. Όσον αφορά την πιστοποίηση της συμμόρφωσης, ο Οργανισμός συμφωνεί ότι η καλύτερη επιλογή είναι να συνεχίσει με το υπάρχον σύστημα χορήγησης αδειών. Σύμφωνα με την κατανομή των ρόλων που ορίζει το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, οι αρμόδιες σε εθνικό επίπεδο αρχές πρέπει να συνεχίσουν να είναι επιφορτισμένες με την έκδοση των εν λόγω αδειών.

¹⁴ Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι οι οδηγίες είναι νομοθετικά εργαλεία τα οποία χρησιμοποιούνται με σκοπό να διασφαλιστεί η προσέγγιση των εθνικών πρακτικών μέσω της επιβολής ελάχιστων προδιαγραφών. Κατά την έγκριση του Βασικού Κανονισμού, ο νομοθέτης θεώρησε ότι η προσέγγιση αυτή δεν επαρκούσε για την αντιμετώπιση των αναγκών της εσωτερικής αγοράς αεροπορικών μεταφορών και αποφάσισε να προωθήσει κοινές προδιαγραφές με ομοιόμορφη ισχύ σε όλα τα κράτη μέλη.

61. Όσον αφορά το λοιπό προσωπικό που εμπλέκεται στην παροχή υπηρεσιών διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας/αεροναυτιλίας (ATM/ANS), η παράγραφος 40 καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι φορείς παροχής υπηρεσιών πρέπει να διασφαλίσουν ότι το προσωπικό στο οποίο ανατίθενται ευαίσθητα για την ασφάλεια καθήκοντα, όπως η μηχανική ασφαλείας, η τροφοδοσία με ρεύμα, ο έλεγχος και η παρακολούθηση των συστημάτων σε πραγματικό χρόνο, οι αεροναυτικές πληροφορίες και η διάθεση συστατικών στοιχείων σε χρήση μετά από συντήρηση, έχει την απαιτούμενη επαγγελματική επάρκεια και λαμβάνει κατάλληλη επαγγελματική αρχική και επαναληπτική εκπαίδευση. Οι σχετικές απαιτήσεις θα πρέπει, λοιπόν, να περιλαμβάνονται στους κανόνες που θα εγκριθούν για την εφαρμογή του διευρυμένου Βασικού Κανονισμού. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί στο πλαίσιο των εκτελεστικών κανόνων που ισχύουν για τους φορείς παροχής υπηρεσιών ή τους οργανισμούς συντήρησης, εάν θεωρηθεί σκόπιμο να παραμείνει η πιστοποίηση συμμόρφωσης στους εργοδότες. Αυτό θα μπορούσε, επίσης, να επιτευχθεί μέσω ειδικών κανόνων, εάν προβλεπόταν η καθιέρωση ειδικών συστημάτων πιστοποίησης για ένα μέρος τους προσωπικού αυτού. Ο Οργανισμός είναι, ασφαλώς, ενήμερος για τη συζήτηση που βρίσκεται σε εξέλιξη αυτήν τη στιγμή σχετικά με τη χορήγηση αδειών στον τομέα αυτό. Ωστόσο, θεωρεί ότι το όλο θέμα έχει μάλλον κοινωνικό χαρακτήρα και δεν ασχολείται τόσο με θέματα ασφαλείας και θα προτιμούσε, ενδεχομένως, να αφήσει τη λήψη της σχετικής απόφασης στον νομοθέτη.

Οργανισμοί

62. Έχει ήδη θεσπιστεί δια νόμου ότι ένας οργανισμός που εμπλέκεται στην εκπαίδευση των ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας πρέπει να είναι πιστοποιημένος. Οι σχετικές προϋποθέσεις περιλαμβάνονται στην οδηγία για την κοινοτική άδεια ελεγκτή εναέριας κυκλοφορίας. Για τους λόγους που αναφέρονται ανωτέρω, ο Οργανισμός είναι της γνώμης ότι οι σχετικές απαιτήσεις πρέπει να λάβουν τη μορφή εκτελεστικού κανόνα του Οργανισμού και ότι πρέπει να παραχωρηθούν οι σχετικές εξουσίες στην Επιτροπή. Κατά την εκπόνηση των κανόνων αυτών, ο Οργανισμός θεωρεί ότι η εν λόγω πιστοποίηση πρέπει να παραχωρεί στους οργανισμούς αυτούς προνόμια σχετικά με την οργάνωση εξετάσεων και την έκδοση βεβαιώσεων συμμόρφωσης βάσει των οποίων θα είναι δυνατή η έκδοση αδειών από τις αρμόδιες αρχές, καθώς αυτό είναι η τρέχουσα πρακτική για τους φορείς εκπαίδευσης στον τομέα της συντήρησης σύμφωνα με το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας.
63. Όπως εξηγείται στις παραγράφους 41 και 42, ορισμένοι οργανισμοί οι οποίοι εμπλέκονται στο σχεδιασμό, την κατασκευή, τη συντήρηση και τη λειτουργία συστημάτων και συστατικών στοιχείων για την παροχή υπηρεσιών διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας/αεροναυτιλίας (ATM/ANS) ίσως πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο ρύθμισης. Η απόφαση αυτή πρέπει να ληφθεί κατά περίπτωση όταν εγκρίνονται οι σχετικοί εκτελεστικοί κανόνες. Ως εκ τούτου, πρέπει να παραχωρηθούν στην Επιτροπή οι σχετικές εξουσίες.
64. Σύμφωνα με την κατανομή των ρόλων που ορίζει το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, η αρμόδια αρχή για την πιστοποίηση ενός φορέα εκπαίδευσης ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας ή ενός οργανισμού ο οποίος ασχολείται με το σχεδιασμό, την κατασκευή, τη συντήρηση ή τη λειτουργία συστημάτων και συστατικών στοιχείων υπηρεσιών διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας/αεροναυτιλίας (ATM/ANS) πρέπει να είναι η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους όπου έχει την κύρια εγκατάστασή τους ο οργανισμός αυτός, ή ο Οργανισμός, στην περίπτωση ξένου οργανισμού.

IV. Επικουρικότητα

65. Ο Βασικός Κανονισμός που θεσπίστηκε το 2002 προέβλεπε τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη στην Κοινότητα, στον τομέα της αξιοποίησης και της περιβαλλοντικής πιστοποίησης, με κύριο στόχο τη διατήρηση υψηλού και ομοιόμορφου επιπέδου ασφάλειας της πολιτικής αεροπορίας. Η πρώτη επέκταση του κανονισμού στις αεροπορικές δραστηριότητες, στις άδειες άσκησης επαγγέλματος του ιπτάμενου προσωπικού και στην ασφάλεια των αεροσκαφών τρίτων χωρών εγκρίθηκε στις 20 Φεβρουαρίου 2008¹⁵. Ο νομοθέτης προέβλεψε επίσης τη σταδιακή επέκταση του κανονισμού και σε άλλους τομείς που σχετίζονται με τη ρύθμιση της ασφάλειας της πολιτικής αεροπορίας με στόχο την εξασφάλιση της προσέγγισης ολικού συστήματος που αποτελεί το μοναδικό μέσο για την αποφυγή κενών στον τομέα της ασφάλειας καθώς και αντιφατικών και δυνητικά αντικρουόμενων απαιτήσεων.
66. Η ιδέα ότι το επιδιωκόμενο υψηλό και ομοιόμορφο επίπεδο ασφάλειας στη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας και στην παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας μπορεί να επιτευχθεί μόνον μέσω κοινής δράσης σε κοινοτικό επίπεδο δεν είναι καινούρια και τα ευρωπαϊκά κράτη συνεργάζονται εδώ και καιρό στο πλαίσιο του EUROCONTROL για τη θέσπιση κοινών κανόνων σε αυτόν τον τομέα. Ωστόσο, όπως ήδη αναγνωρίστηκε κατά τη δημιουργία του συστήματος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, καμία τέτοια εθελοντική διακυβερνητική προσέγγιση δεν μπορεί να εξασφαλίσει την επιθυμητή ομοιομορφία. Κατά συνέπεια, ένα πρώτο βήμα προς ένα πραγματικά συγκεντρωτικό σύστημα με εξουσίες λήψης αποφάσεων υπό την αιγίδα της Κοινότητας έγινε με την έγκριση του πακέτου για τον «Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό». Με τον τρόπο αυτό, ο νομοθέτης αναγνώριζε ότι η επίτευξη του στόχου του σε αυτόν τον τομέα δικαιολογούσε την ανάληψη δράσης σε κοινοτικό επίπεδο.
67. Ωστόσο, το σύστημα που εγκαθιδρύθηκε με αυτόν τον τρόπο αναμιγνύει την ασφάλεια με άλλες κανονιστικές πτυχές και δεν προβλέπει την προσέγγιση ολικού συστήματος για τη ρύθμιση της ασφάλειας που απαιτούσε ο νομοθέτης όταν θέσπιζε τον Βασικό Κανονισμό. Από τις απαντήσεις στην NPA 2007-16 προέκυψε λοιπόν ότι, στη μεγάλη τους πλειονότητα, οι ενδιαφερόμενοι, αν και τονίζουν την ανάγκη για συνεκτικότητα και συνάφεια με τις ήδη καθιερωμένες διαδικασίες του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού», είναι πεπεισμένοι ως προς τα οφέλη της μεταφοράς της ρύθμισης της ασφάλειας της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας / των υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS) στο σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, με τη θέσπιση κοινών κανόνων σε ισχύ την ίδια ημερομηνία υπό την εποπτεία ενός κεντρικού ανεξάρτητου φορέα. Η προτεινόμενη δράση αποσκοπεί, λοιπόν, στην περαιτέρω βελτίωση της κοινοτικής δράσης σε αυτόν τον τομέα χωρίς να επηρεάζει τη συμβατότητά της με την αρχή της επικουρικότητας.
68. Επιπλέον, η διαδικασία μετριάσμου των κινδύνων που ακολουθείται για την εκπόνηση των βασικών απαιτήσεων διασφαλίζει ότι η κοινή δράση χαρακτηρίζεται από αναλογικότητα ως προς τους στόχους στον τομέα της ασφάλειας και ότι δεν επεκτείνεται πέραν των όσων είναι απολύτως αναγκαία για την επίτευξη των στόχων αυτών. Επίσης, το σύστημα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, χάρη στη δυνατότητα που παρέχει για συνδυασμό «σκληρής» και «ήπιας» νομοθεσίας αποτελεί πράγματι μια καλή απάντηση στην ανάγκη για επικουρικότητα και αναλογικότητα στον τομέα της ρύθμισης της ασφάλειας των υπηρεσιών ATM/ANS. Φυσικά, θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα ώστε οι αρχές αυτές να γίνουν σεβαστές επίσης κατά την εκπόνηση των σχετικών εκτελεστικών κανόνων.

¹⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 216/2008 (Βασικός Κανονισμός)

69. Συμπερασματικά, θεωρείται ότι η παρούσα πρόταση συνάδει με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας όπως ορίζονται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

V. Αξιολόγηση κανονιστικού αντικτύπου

70. Η αξιολόγηση του αντικτύπου των μέτρων που προτείνονται στην παρούσα γνώμη έγινε με στόχο να αποφευχθεί η αλληλοεπικάλυψη με τις εργασίες της Επιτροπής, η οποία επίσης οφείλει να εκπονήσει τη δική της αξιολόγηση αντικτύπου. Από τη συνημμένη αξιολόγηση κανονιστικού αντικτύπου προκύπτει ότι όλα τα προτεινόμενα μέτρα προνοούν για την καλύτερη δυνατή λύση όταν υπάρχουν αρκετές εναλλακτικές επιλογές, λαμβάνοντας υπόψη τις πιθανές τους επιπτώσεις από την άποψη της ασφάλειας και από οικονομικής, περιβαλλοντικής και κοινωνικής άποψης, καθώς και τη συμβατότητά τους με διεθνείς και λοιπές νομοθετικές πράξεις στον τομέα της αεροπορίας. Δεν εντοπίστηκε σημαντικός περιβαλλοντικός αντίκτυπος.

71. Η αξιολόγηση αντικτύπου δείχνει επίσης ότι οι επιπλέον πόροι που απαιτούνται σε επίπεδο Οργανισμού για την εκτέλεση των σχετικών καθηκόντων είναι μάλλον οριακοί. Οι πόροι αυτοί περιλαμβάνουν προσωπικό εκμετάλλευσης αποτελούμενο από 21 άτομα, κυρίως για την κανονιστική διαδικασία και τις επιθεωρήσεις τυποποίησης. Λαμβάνοντας υπόψη τις διοικητικές θέσεις έμμεσης εργασίας που απαιτούνται για τη στήριξη αυτού του πρόσθετου προσωπικού, ο συνολικός αριθμός του προσωπικού που χρειάζεται ο Οργανισμός για να αναλάβει τα καθήκοντά του στον τομέα της ρύθμισης των υπηρεσιών αεροναυτιλίας και της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας μπορεί να υπολογιστεί σε 25 θέσεις εργασίας με συνολικό κόστος κατώτερο των 4 εκατομμυρίων ευρώ ετησίως. Δεν προβλέπεται οι διαδικασίες πιστοποίησης να έχουν βραχυπρόθεσμο αντίκτυπο, αν και αυτός ενδέχεται να ενισχυθεί με τις μελλοντικές εξελίξεις προς τα πανευρωπαϊκά συστήματα. Ωστόσο, οι σχετικοί πόροι θα αντισταθμίζονταν από τέλη προερχόμενα από αιτούντες και δεν θα επιβάρυναν επιπλέον τον προϋπολογισμό της Κοινότητας.

72. Ως εκ τούτου, ο Οργανισμός θεωρεί ότι η επέκταση του πεδίου εφαρμογής του Βασικού Κανονισμού όπως προβλέπεται στην παρούσα γνώμη θα έχει γενικά θετικό αντίκτυπο στους φορείς εκμετάλλευσης και στους πολίτες της Κοινότητας.

VI. Συμπέρασμα

73. Συνοπτικά, ο Οργανισμός είναι της γνώμης ότι η ρύθμιση της ασφάλειας και διαλειτουργικότητας αέρος/εδάφους της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας πρέπει να οργανωθεί υπό την αιγίδα του συστήματος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας. Ως εκ τούτου:

- Ο Βασικός Κανονισμός πρέπει να τροποποιηθεί ώστε να παρέχει την κατάλληλη νομική βάση.
- Ολόκληρος ο εναέριος χώρος που καλύπτεται από τους κανονισμούς του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου», καθώς και ο μη ελεγχόμενος εναέριος χώρος πάνω από το έδαφος των κρατών μελών όπου εφαρμόζεται η Συνθήκη, θα υπόκεινται στην κοινοτική νομοθεσία.
- Πρέπει να εισαχθούν ως πρόσθετο Παράρτημα στον Βασικό Κανονισμό ειδικές κοινές βασικές απαιτήσεις για το μετριασμό όλων των κινδύνων ασφάλειας που σχετίζονται με τη χρήση του εναέριου χώρου.
- Η χρήση οποιουδήποτε τμήματος εναέριου χώρου θα διέπεται από μια έννοια των δραστηριοτήτων σχεδιασμένη για το μετριασμό των κινδύνων σύγκρουσης αεροσκαφών και αεροσκαφών - εδάφους.

- Οι χρήστες του εναέριου χώρου θα συμμορφώνονται με τους κανόνες που εκδίδονται για την εφαρμογή των εννοιών των δραστηριοτήτων που ισχύουν στον εναέριο χώρο όπου δραστηριοποιούνται και θα κάνουν χρήση των υπηρεσιών που είναι ενταταλμένες για χρήση αυτού του εναέριου χώρου.
 - Οι οργανισμοί και το προσωπικό που εμπλέκονται στην παροχή υπηρεσιών διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας και αεροναυτιλίας (ATM/ANS) θα ευθύνονται για την εφαρμογή των ισχυουσών βασικών απαιτήσεων.
 - Οι ελεγκτές και οι οργανισμοί εναέριας κυκλοφορίας που εμπλέκονται στην εκπαίδευσή τους θα υπόκεινται σε πιστοποίηση.
 - Τα συστήματα και τα συστατικά στοιχεία που χρησιμοποιούνται για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας και την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας (ATM/ANS) θα συμμορφώνονται με τις κατάλληλες απαιτήσεις ασφαλείας εφόσον το δικαιολογεί η κρισιμότητά τους.
 - Η Επιτροπή θα περιβληθεί με εξουσίες σχετικές με την έγκριση εκτελεστικών κανόνων οι οποίοι θα ορίζουν λεπτομερώς τις απαιτήσεις τις οποίες πρέπει να πληρούν οι οργανισμοί, το προσωπικό, τα συστήματα και τα συστατικά στοιχεία που αναφέρονται ανωτέρω, καθώς και τις ισχύουσες διαδικασίες πιστοποίησης, όπου χρειάζεται.
 - Αυτοί οι εκτελεστικοί κανόνες θα είναι ανάλογοι του επιπέδου της πολυπλοκότητας της ρυθμιζόμενης δραστηριότητας ή της κρισιμότητας του σχετικού συστήματος και συστατικού στοιχείου. Θα βασίζονται αρχικά στις σχετικές διατάξεις των κανονισμών του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού» και των κανόνων που λαμβάνονται για την εφαρμογή τους ώστε να διασφαλιστεί η ομαλή μετάβαση.
 - Η παρακολούθηση της συμμόρφωσης των οργανισμών με τις βασικές απαιτήσεις και τους σχετικούς εκτελεστικούς κανόνες θα πραγματοποιείται από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, εκτός από την παρακολούθηση των οργανισμών που βρίσκονται σε τρίτες χώρες ή παρέχουν υπηρεσίες στον εναέριο χώρο περισσότερων των τριών κρατών μελών, η οποία θα πραγματοποιείται από τον Οργανισμό.
 - Η θέσπιση κανόνων, η ανάλυση σχετικά με την ασφάλεια και οι επιθεωρήσεις τυποποίησης των αρμόδιων εθνικών αρχών θα αποτελούν καθήκοντα του Οργανισμού.
 - Οι παροχές υπηρεσιών διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και αεροναυτιλίας (ATM/ANS) θα εγκρίνουν και θα εφαρμόζουν αυτοτελές σύστημα διαχείρισης της ασφάλειας και θα είναι πιστοποιημένοι, με την εξαίρεση όσων παρέχουν αποκλειστικά και μόνο πληροφορίες πτήσης ή υπηρεσίες χώρου στάθμευσης των αεροσκαφών, οι οποίοι θα δηλώνουν την ικανότητά τους.
 - Μολονότι η πιστοποίηση της συμμόρφωσης των συστημάτων και των συστατικών στοιχείων θα είναι ενταταγμένη στην πιστοποίηση των φορέων παροχής υπηρεσιών διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και αεροναυτιλίας (ATM/ANS), ο ζωτικής σημασίας για την ασφάλεια εξοπλισμός δύναται να υπόκειται σε ειδικά συστήματα πιστοποίησης, στο πλαίσιο των οποίων οι σχεδιαστές και κατασκευαστές τους θα καλούνται ενδεχομένως να αποδεικνύουν την ικανότητά τους, όταν τούτο προβλέπεται από τους εκτελεστικούς κανόνες, κατόπιν κατάλληλης αξιολόγησης της ασφάλειας και των οικονομικών οφελών μιας τέτοιας διαδικασίας.
74. Ο Οργανισμός είναι της γνώμης ότι η ανωτέρω περιγραφείσα πολιτική είναι ο καλύτερος τρόπος για τη ρύθμιση της ασφάλειας και της διαλειτουργικότητας αέρος/εδάφους της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας και των υπηρεσιών αεροναυτιλίας στην επικράτεια των κρατών μελών. Η πολιτική αυτή απηχεί το σύνολο σχεδόν των απόψεων που εξέφρασαν όλα τα μέρη που συμμετείχαν στη διαβούλευση που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της χάραξής της. Η προτεινόμενη πολιτική διασφαλίζει, επίσης, την ισορροπημένη κατανομή εξουσιών, σύμφωνα με τις θεσμικές δομές της Κοινότητας, περιορίζοντας τη συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων στα καθήκοντα εκείνα που μπορούν να εκτελεσθούν καλύτερα από την Επιτροπή και τον Οργανισμό. Ο Οργανισμός προτείνει συνεπώς στην Επιτροπή να ξεκινήσει τη νομοθετική διαδικασία βάσει της παρούσας γνώμης και να τροποποιήσει ανάλογα την

υπάρχουσα νομοθεσία που ισχύει στον «Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό» προκειμένου να αποφευχθεί τυχόν διπλή ρύθμιση και αντικρουόμενες απαιτήσεις.

Κολωνία, 15 Απριλίου 2008

P. GOUDOU
Εκτελεστικός Διευθυντής