



ÁLIT NR. 1/2008

FLUGÖRYGGISSTOFNUNAR EVRÓPU

15. apríl 2008

varðandi breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og Evrópuráðsins, mgr. nr. 216/2008/EB um sameiginlegar reglur um almenningflug og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu, og afnám tilskipunar Evrópuráðsins 91/670/EBE, reglugerðar, mgr. nr. 1592/2002/EB, og tilskipunar 2004/36/EB

„Útvíkkun EASA kerfisins yfir flugumferðarstjórn og flugleiðsöguþjónustu (ATM/ANS)”

I. Almennt

1. Við samþykkt reglugerðar Evrópuþings og framkvæmdastjórnar, mgr. nr. 1592/2002/EB¹ um sameiginlegar reglur um almenningisflug og stofnun Flugöryggisstofnunar (grunnreglugerð) fór löggjafi bandalagsins fram á það við framkvæmdastjórnina² að hún legði fram eins fljótt og auðið væri viðeigandi tillögur um útvíkkun gildissviðs síns yfir flugrekstur og útgáfu starfsleyfa fyrir flugáhafnir. Löggjafi bandalagsins gerði einnig ráð fyrir að grunnreglugerðinni yrði beitt og nauðsynlegar grunnkröfur (e. Essential Requirements eða ERs) þróaðar á öllum sviðum sem tengjast öryggi í almenningisflugi á grundvelli síðari tillagna um réttarreglur³. Þess vegna lýsti Evrópuráðið einnig yfir⁴ þeim ásetningi þegar það setti fram tillögu sína um fyrstu útvíkkun hæfnissviðs Flugöryggisstofnunarinnar (e. European Aviation Safety Agency eða EASA) yfir flugrekstur, útgáfu starfsleyfa fyrir flugáhafnir og öryggi loftfara frá þriðja landi, að útvíkka hæfnissviðið enn frekar innan ramma heildarkerfisnálgunar yfir öryggi og rekstrarsamhæfi flugvalla-svæða/flugvalla, flugleiðsöguþjónustu og flugumferðarstjórnar.
2. Grunnreglugerðin⁵ setur það sem eitt af viðfangsefnum stofnunarinnar að veita framkvæmdastjórninni nauðsynlega tækniástoð og undirbúa og samþykkja álit sem framkvæmdastjórnin byggir á eigin tillögur um réttarreglur varðandi öryggi í almenningisflugi⁶. Álit þetta hefur verið þróað á þessum forsendum. Stofnunin leggur því hér með fyrir framkvæmdastjórnina álit sitt sem uppfyllir þær skuldbindingar sem eru tilgreindar í orðsendingu COM(2005), lokaútgáfu 15. apríl, 2005 varðandi ATM/ANS öryggisreglugerðir.
3. Álit þetta hefur verið samþykkt eftir verkferlum sem stjórn stofnunarinnar⁷ sagði fyrir um í ljósi ákvæða 19. gr. grunnreglugerðarinnar. Hins vegar var nauðsynlegt með hliðsjón af löggjafardagskrá framkvæmdastjórnarinnar að stytta tímamann sem þar er tilgreindur fyrir umsagnarleitun og svörun.
4. Álit þetta samanstendur af þessu minnisblaði sem útskýrir skoðanir stofnunarinnar á þeirri stefnu sem liggur til grundvallar öryggisreglugerðum varðandi ATM/ATN innan bandalagsins og gerir tillögur um nauðsynlegar breytingar á grunnreglugerðinni vegna útfærslu hennar. Nýr viðauki er í

¹ Reglugerð Evrópuþingsins og Evrópuráðsins, mgr. nr. 1592/2002/EB dags. 15. júlí, 2002 um almennar reglur um almenningisflug og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu (OJ L 240, 7.09.2002, bls. 1.), sem var leyst af hólmi með reglugerð Evrópuþingsins og Evrópuráðsins, mgr. nr. 216/2008/EB dags. 20. febrúar um almennar reglur um almenningisflug og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu, sem afnam tilskipun Evrópuráðsins 91/670/EEB, reglugerð, mgr. nr. 1592/2002/EB og tilskipun 2004/36/EB (texti sem varðar EES) (OJ L 079, 19.03.2008, bls. 1).

² 7. gr. reglugerð, mgr. nr. 1592/2002/EB.

³ Forsendur 2 og 23 reglugerðar, mgr. nr. 1592/2002/EB.

⁴ Orðsending COM(2005) 578 lokaútgáfa 15. nóvember 2005 frá framkvæmdastjórninni til Evrópuráðsins, Evrópuþings, efnahags- og félagsmálanefndar Evrópubandalaganna og svæðanefndar - „Útvíkkun verkefna Flugöryggisstofnunar Evrópu: dagskrá fyrir 2010“.

⁵ Héðan í frá vísar hugtakið „grunnreglugerð“ til hinnar nýsamþykktu reglugerðar 216/2008 eins og minnst er á í neðanmálsgrein nr. 1.

⁶ 19(1) gr., grunnreglugerð.

⁷ Ákvörðun stjórnarinnar varðandi verklagsferli sem stofnunin skal fylgja við útgáfu álita, skírteina, forskrifta og leiðbeiningagagna („Verklag við reglugerð“), MB/08/2007 dags. 13. júní 2007.

viðhengi við álit þetta þar sem fram eru settar grunnkröfur fyrir öryggi og rekstrarsamhæfi ATM/ANS og mat á áhrifum reglugerðarinnar.

II. Umsagnarleitun

a. Tilkynning um breytingartillögu 2007-16

5. Umsagnarskjal (NPA 2007-16)⁸ var birt á vefsetri stofnunarinnar 30. nóvember, 2007 með tillögu um hvernig nálgast skyldi innlimun ATM/ANS í EASA kerfið.
6. Í umsagnarskjali þessu útskýrði stofnunin þá stofnanaumgjörð sem komið var á fót með grunnreglugerðinni vegna annarra öryggisþátta almenningsflugs sem myndi einnig ná yfir ATM/ANS ef fyrirhuguð útvíkkun yrði samþykkt af löggjafanum. Í þessu sambandi setti stofnunin fram uppkast að grunnkröfum þar sem öryggismarkmið sett af löggjafanum eru skilgreind og séð er fyrir víxlun ICAO skuldbindinga aðildarríkja á vettvangi bandalagsins. Slíkar grunnkröfur mynda síðan grundvöll fyrir ítarlegar útfærslureglur sem munu endurspeglar skuldbindingar einstaklinga sem falla undir ákvæði reglugerðanna að teknu tilliti til viðeigandi ICAO staðla og verkferla sem mælt er með (e. Standards and Recommended Practices eða SARPs).
7. Umsagnarskjalið setti einnig fram tillögur stofnunarinnar um grundvallaratriði varðandi ATM/ANS öryggi. Í þessu sambandi var líka beðið um álit hagsmunaaðila á nokkrum atriðum sem stofnunin þurfti að fá umsagnir um til að skilgreina stefnu sem nyti nægilegs stuðnings til að byggja mætti á henni þetta álit.

b. Svör við umsagnarleitun (e. Comment Response Document eða CRD)

8. Umsagnarskjalið vakti talsverðan áhuga hagsmunaaðila og við lok svarfrests 21. janúar 2008 höfðu stofnuninni borist 1.860 svör frá innlendum yfirvöldum, fagsamtökum og einkafyrirtækjum. Stofnunin hefur staðfest móttöku þeirra allra og fellt þau inn í CDR sem birt var á vefsetri stofnunarinnar 18. mars 2008 og innihélt lista yfir alla einstaklinga og/eða samtök sem veitt hafa umsagnir og svör við spurningum stofnunarinnar.
9. Af þessari útkomu má ráða að umsagnarleitunin hefði skapað traustan grundvöll sem stofnunin gæti notað við undirbúning næstu áfanga á ákvörðunarferli sínum. Það var einnig ljóst að umsagnirnar í heild endurspegluðu eindreginn stuðning við heildarkerfisnálgun á öryggisreglugerðum sem næðu yfir öll svið flugs og þar með stuðning við þá meginreglu að nota bæri EASA kerfið í þessum tilgangi. Í CDR koma því fram fyrstu drögin að niðurstöðum stofnunarinnar byggðum á umsagnarleituninni varðandi breytingar á grunnkröfuuppkastinu og hvernig undirstöðuatriði reglugerða varðandi ATM/ANS skuli vera felld inn í útvíkkaða grunnreglugerð. Lokagerð uppkastsins myndi síðan vera sett fram í þessu álit.

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

10. Engu að síður leiddi umsagnarleitunin í ljós að margir hagsmunaaðilar áttuðu sig ekki á þeirri nálgun sem tillaga var gerð um í NPA og héldu að hlutverk stofnunarinnar á sviði öryggisreglugerða myndi verða fellt undir reglugerðir um samevrópska loftrýmið (e. Single European Sky eða SES) í stað þess að ATM/ANS öryggisreglugerðir væru innlimaðar í heild sinni í EASA kerfið. Ennfremur var ekki tekin nógu skýr afstaða í svörum við spurningum um eðli þeirra reglugerða og þjónustuveitinga sem leiða af samþykki rekstrarhugtakanna né um stjórnun loftrýmis og flugumferðarflæðis til að stofnunin gæti komist að niðurstöðum á því stigi ferilsins. Með hliðsjón af því, og til að renna frekari stoðum undir lokaálit sitt, ákvað stofnunin að hugleiða ýmsa aðra kosti í mati sínu á reglugerðaráhrifunum sem fylgja skal álitum hennar.

c. Viðbrögð við CRD

11. Stofnunin hefur fengið 100 viðbrögð frá 18 hagsmunaaðilum; tíu innlendum yfirvöldum, fjórum fagsamtökum, þremur þjónustufyrirtækjum og einum fulltrúa starfsgreinarinnar. Þetta jafngildir aðeins minna en 20% þeirra hagsmunaaðila sem svöruðu NPA í upphafi; þetta hlutfall liggur nærri því sem venja er til með viðbrögð við CRDs stofnunarinnar. Flest viðbrögðin veittu nánari útskýringar umsagna um NPA sem talið var að hefðu verið misskilin. Stofnunin hefur kannað ítarlega hvort slíkar rangtúlkanir kunni að hafa verið þess eðlis að breyta niðurstöðunum sem settar voru fram í CRD til bráðabirgða og, ef um slíkt var að ræða, hvort tillit hafi verið tekið til þess í þessu álit. Í sumum viðbrögðunum fólust á sama hátt tillögur um breytingar til batnaðar í uppkastinu að grunnkröfunum (Ers), sem stofnunin tók við feginshendi og notaði til að bæta lokaútgáfuna sem er hér í viðhengi. Í nokkrum tilfellum var mælst til þess að stofnunin myndi tjá sig á skýrari hátt um ákveðnar hliðar tillagna sinna. Þetta kom sérstaklega fram í viðbrögðum sumra fagsamtaka sem vilja áréttta mikilvægi starfa meðlima sinna. Þessum vísbendingum hefur verið sinnt eftir megni í þessu skjali og viðhengjum.
12. Margir hagsmunaaðilar lýstu einnig vonbrigðum sínum með styttingu svarfrestsins og þann takmarkaða tíma sem þeim gafst til ítarlegrar könnunar á hinu umfangsmikla CRD skjali. Stofnunin getur einungis undirstrikað aftur að hinn knappi tími miðaði að því að hjálpa framkvæmdastjórninni að uppfylla eigin löggjafardagskrá. Hún leggur líka áherslu á þá staðreynd að markmið fyrirhugaðrar aðgerðar er einungis að yfirfæra ákveðna þætti ATM/ANS reglugerða frá SES í EASA rammann; aðgerðin kemur í kjölfar víðtækrar og opinnar umræðu sem leiddi til þeirrar niðurstöðu að greinilegur meirihluti hagsmunaaðila væri hlynntur slíkri aðgerð. Í þessu sambandi, eins og áréttað var í NPA og CRD, þá er stefnt að snurðulausri breytingu þar sem stuðst verður við ríkjandi reglur og ferli sem hafa þróast innan SES rammans; þar sem þetta verður gert í gegnum löggjafarferli bandalagsins og reglugerðarferli stofnunarinnar munu hagsmunaaðilar hafa næg tækifæri til að sannreyna að þetta mun verða svo í raun, bæði að því er varðar breytingar á grunnreglugerðinni og gildistöku útfærslureglna hennar.
13. Sumir hagsmunaaðilar gerðu einnig almennar athugasemdir við þá staðreynd að fjöldi umsagna sem stofnunin hefði 'tekið eftir' væri mjög mikill og veltu fyrir sér hvort þetta væri vísbending þess að stofnunin myndi ekki taka tillit til þeirra við undirbúning álits síns. Í þessu sambandi vill stofnunin gera ljóst að með orðunum 'tekið eftir' var gefið til kynna að hún teldi ekki tiltekna

umsögn vera þess eðlis að hún hefði áhrif á umfang eða innihald fyrirhugaðs álits. 'Tekið eftir' þýðir því hvorki að stofnunin sé sammála eða ósammála umsögninni, heldur einungis að hún telur að fyrirhugaðar aðgerðir hennar stangist ekki á við þau sjónarmið sem felast í henni.

14. Loks má geta þess að í nokkrum umsögnum gætti ýmis konar misskilnings á hlutverki reglugerða. Þannig telur einn hagsmunaaðili að ATFM sé reglugerðarhlutverk og ætti þar afleiðandi að falla undir reglugerð. Til að forðast allan misskilning vill stofnunin útskýra að hún telur hlutverk reglugerða varða beitingu stjórnvalds og verður því ekki framselt í hendur þjónustuaðila; opinberir aðilar verða því að gegna þessu hlutverki í samræmi við skilyrði sem löggjafinn setur varðandi valdsvið þeirra. Af þessu leiðir að slíkir aðilar eru handhafar stjórnvalds en ekki einstaklingar sem falla undir reglugerðarákvæði.
15. Að lokum, stofnunin hefur að teknu tilliti til umsagna um NPA og viðbrögðum við CRD gefið út þetta álit sem hún telur endurspeglar meirihluta skoðana á skilyrðum sem þurfa að vera til staðar til að öryggi og ákveðnir þættir rekstrarsamhæfis ATM/ANS falli undir reglugerðir í EASA kerfinu í náinni samhæfingu við, og á grundvelli, SES rammans.

III. Efnisatriði álits stofnunarinnar

Almennt

16. Í NPA stofnunarinnar var gert ráð fyrir, með hliðsjón af skilningi hennar á ráðleggingum nefndar háttsettra embættismanna um framtíð flugmálareglugerða settum af Barrot, varaforseta ráðsins, og á niðurstöðum áhrifamats sem sett var fram í tilkynningu ráðsins og vísað er til á 2. málsgrein hér að ofan, að útvíkkun EASA kerfisins fyrir öryggisreglugerð fyrir ATM/ANS skyldi vera framkvæmd í gegnum EASA kerfið eins og því var komið á með grunnreglugerðinni og nánar er lýst í umræddu NPA. Þetta þýðir að heildarkerfisnálgunin myndi varða öryggisreglugerðir frekar en ATM/ANS reglugerðir. Í þessu sambandi verður að túlka heildarkerfisnálgun til öryggismála þannig að allir hlekkir flugöryggiskeðjunnar séu skilgreindir á miðlægan hátt, sérstaklega þar sem þeir tengjast, þannig að tilgreindar séu fyrir hvern einstakan aðila keðjunnar þær mildunaraðgerðir sem viðkomandi ber að útfæra til þess að minnka ekki einungis eigið framlag til áhættu heldur einnig heildarumfang hennar. Það er vissulega staðreynd að viðbót öruggar breytni er í sjálfu sér ekki nægjanleg til að tryggja að kerfi sé öruggt sem heild.
17. Í þessu felst vissulega mikilvægt fráhvarf frá hugsuninni að baki samevrópska loftrýminu þar sem fjallað er samtímis um hina ýmsu þætti reglugerða; þar af leiðir að rúmtak, efnahagsleg afkoma, rekstrarsamhæfi ATM/ANS kerfa og einstakra hluta þeirra, rekstrarsamhæfi á lofti og á jörðu, öryggi, umhverfisvernd og aðrir þættir reglugerða eru nátengdir bæði í viðkomandi reglugerðum og vottunarferlum. Þessi sýn yfir heildarkerfisnálgunina endurspeglar hefðbundið verklag á þessu sviði, þar sem jafnvel þjónustuveiting og reglugerðarhlutverkið voru til skamms tíma talin vera tvær hliðar sama hlutar. Markmið hennar er einkum að efla heildarkerfisnálgun á aukinni skilvirkni ATM kerfisins, sérstaklega varðandi

rúmtak og efnahagslega afkomu. Í þessu felast líka ýmsir kostir því að eitt heildarleyfi getur spannað allar skuldbindingar einstaklinga sem reglugerðir kveða á um hliðstætt því að leyfisveiting fyrir loftflutninga næði yfir allar hliðar öryggis, fjárhags- og tryggingalegar skyldur og útnefningu.

18. SES nálgunin er hins vegar ýmsum vandkvæðum bundin þar sem óljóst er hvernig staðið er að samhæfingu öryggis og annarra markmiða; þess vegna er nú almennt viðurkennt að öryggisreglugerðir ættu að vera aðskildar frá reglugerðum sem varða efnahagslega afkomu; fyrsta tillaga nefndar háttsettra embættismanna minni á þessa meginreglu: „... og tryggja að framkvæmd öryggisreglugerða sé óháð aðgerðum á öðrum reglugerðarsviðum.“ Einnig má líta á þetta sem hindrun á aðgreiningu einstakra þátta ATM kerfisins þar sem sá aðili sem veitir lokaflugstjórnarþjónustu er gerður að endanlegum ákvörðunaraðila um öryggisstig í því loftrými sem hann er einráður yfir. Ástæður sem þessar útskýra hvers vegna horfið var frá hliðstæðri nálgun á öðrum sviðum flugreglugerða sem hafa þróast í gegnum tíðina í átt að heildarkerfisnálguninni sem EASA kerfið byggir á. Þetta leiðir til ósamræmis við reglugerðarkerfi sem ná yfir aðra þátttakendur í ATM öryggiskeðjunni, til dæmis notendur loftrýmis, þ.m.t. flugmenn og rekstraraðila, og framleiðendur útbúnaðar um borð í loftförum, sem þurfa að fullnægja mörgum ATM kröfum (varðandi útbúnað, ferli, jarðar/loft samhæfi, virkni útbúnaðar...) sem framfylgt er af EASA kerfinu í samræmi við þá meginreglu ICAO að ábyrgð hvíli á herðum skráningarríkis. Þegar slíkar meginreglur ICAO eru ekki virtar, þá getur það leitt til tvíverknaðar á sviði reglugerða eins og hefur sýnt sig í sambandi við SES.
19. Til þess að áfram miði í þessari umræðu hefur stofnunin kannað ítarlega það sem mælir með og á móti báðum valkostunum við gerð þess mats sem stofnunin þarf að leggja fram til stuðnings álitum sínum. Eins og fram kemur í viðhengi 2 er niðurstaðan sú að útvíkkun EASA kerfisins sé besta lausnin með tilliti til öryggis og skilvirkni reglugerða; það er raunar ódýrasta og heppilegasta leiðin til að einskorða vottun við þætti sem varða öryggi, eins og nefnd háttsettra embættismanna mælti með varðandi framtíð flugreglugerða í Evrópu. Eins er auðvelt að milda lítilvæg félagsleg áhrif lausnarinnar.
20. Þetta val mun auðvitað krefjast skýrrar framsetningar grunnreglugerðarinnar í útvíkkaðri mynd og reglna um útfærslu hennar í framtíðinni með hliðsjón af SES reglugerðum og útfærslureglum þeirra. Það myndi vissulega skapa starfsgreininni aukinn vanda ef henni væri gert að fullnægja öryggiskröfum samkvæmt báðum kerfunum vegna tvöfaldrar ákvörðunarferla. Eins og málin standa í dag er samt sem áður ekki unnt að skilgreina nákvæmlega þau ákvæði SES reglugerða sem þyrfti að breyta við gildistöku hinnar útvíkkuðu grunnreglugerðar og útfærslureglna hennar. Eins er það ekki á valdsviði stofnunarinnar að setja fram tillögur um SES reglugerðir. Þegar til þess kemur verður viðeigandi samhæfing að eiga sér stað til að skilgreina nauðsynlegar breytingar. Sveigjanlegur valkostur væri fyrir löggjafann að fela framkvæmdastjórninni að gera þær breytingar sem eru nauðsynlegar í einstökum tilfellum. Annar kostur væri sá að kanna áhrif innleiðingar grunnreglugerðarinnar í útvíkkaðri mynd við lok löggjafarþingsins svo unnt sé að tilgreina í næstsíðustu málsgrein þess þau ákvæði SES sem þarf að afnema eða breyta.

21. Í þessu sambandi bendir stofnunin á ítrekaða yfirlýsingu sína um að allar útfærslureglur EASA muni í framtíðinni byggjast á grunni gildandi ákvæða SES á hverjum tíma, einkum hinna víxluðu ESARRs. Hvað þetta varðar munu viðeigandi framkvæmdaferlar vera hannaðir til að tryggja framhald þegar veittra leyfa samkvæmt reglugerðum SES. Undantekningar byggðar á fyrri leyfisveitingu hafa oft verið gerðar við umbreytingu frá landsreglum til EASA reglna og hafa greitt götu fyrir snurðulausum umbreytingum án þess að skapa atvinnugreininni viðbótarbyrði. Samtímis þarf að tryggja samræmi milli EASA og SES kerfanna með hliðsjón af tillögum sértæku nefndarinnar um tvíverknað reglugerða⁹. Það er vissulega hægt að hanna ferli sem tryggja að kröfur og verklag við vottun séu samræmd þannig að komist verði hjá margföldu mati á því að reglum sé framfylgt. Stofnunin er núna að vinna að einföldun skipulagsvottana í sambandi við útvíkkun EASA kerfisins yfir flugstarfsemi og útfærslu ICAO SMS SARPs; þessi vinna mun koma að gangi í framtíðinni við þróun útfærslureglna fyrir flugvallarsvæði og veitendur ATM/ANS þjónustu.

Öryggismarkmið

22. Eins og var útskýrt í NPA skal löggjöf bandalagsins tilgreina markmið sem löggjafinn vill ná með sameiginlegum aðgerðum á vettvangi bandalagsins. Þetta skýrir hvað einstaklingar sem falla undir reglugerðarákvæði og framkvæmdavaldið verða að gera til að uppfylla skuldbindingar sínar og kveður á um hvað þarf til að hafa stjórn mála- og réttarfarslega stjórn á gerðum þeirra. Reynslan hefur sýnt á öðrum sviðum flugmála að víxlun með tilvísun til ICAO SARPS veitir ekki fullnægjandi lausn þar sem upphaflegur tilgangur þeirra var að tryggja frjálsar ferðir notenda loftrýmis. Þau blanda því saman öryggis-, rekstrarsamhæfis- og stjórnarsýslukröfum á hátt sem samrýmist ekki nálgun á stjórnun öryggismála sem byggist á afkastagetu. Þess vegna telur stofnunin að löggjafinn verði að tilgreina skýrar öryggisgrunnkröfur í viðbótarviðauka við grunnreglugerðina.

Innihald grunnkrafanna

23. NPA uppkaststillögurnar sem stofnunin útfærði um grunnkröfur fylgja sama staðlaða ferlinu sem fylgt hefur verið í öllum fyrri tilfellum. Með aðstoð sérfræðinga á sviðinu skilgreindi stofnunin þær áhættur sem fylgja innleiðingu ATM og ANS; lagði síðan mat á þær; og þróaði loks þá mildunarstefnu sem felst í tillögunni um grunnkröfur. Þessum grunnkröfum er líka ætlað að mynda viðeigandi grundvöll fyrir skilgreiningu á útfærsluleiðum, tryggja samræmi við og framhald af núverandi SES reglugerðum og útfærslureglum. Eins og í fyrri tilfellum tilgreindi NPA ekki einstök atriði þessa ferlis, en viðeigandi gögn þar aðlútandi er hægt að leggja fram í löggjafarferlinu. Umsagnir sem bárust við umsagnarleitunina hafa verið notaðar til að bæta innihald grunnkrafanna eins og framast var unnt á þeim skamma tíma sem stofnunin hafði til að útbúa þetta álit. Textinn sem úr þessu varð er hægt að finna í viðauka 1, ásamt skýringum á innihaldi grunnkrafanna og tengslum þeirra við ICAO SARPS.

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

Eðli rekstrarhugtaksins

24. Í meginatriðum, og vegna þess að grunnreglugerðin hefur beint gildi sem heild, þá skapa grunnkröfurmar bæði réttindi og skyldur fyrir einstaklinga sem falla undir ákvæði reglugerða. Þess vegna ættu þær ekki að innihalda ákvæði sem beint er til handhafa framkvæmdavalds, framkvæmdastjórnarinnar og aðildarríkja. Hentugri leið til að gera það er að setja viðeigandi skilyrði fyrir beitingu framselds valds í þeim greinum grunnreglugerðarinnar sem fela í sér slíkt framsal. Þetta er ástæða þess að stofnunin, eftir að hafa skilgreint áhættur sem tengjast innleiðingu rekstrarhugtaka, spurði hvort að í samþykkt þeirra fælist reglugerðar- eða þjónustuveitandi hlutverk. Nokkurrar óvissu gætti í þeim svörum sem bárust varðandi skilgreininguna á hugtökunum og mismunandi skoðana á raunverulegu eðli meðfylgjandi hlutverks. Stofnunin tók sér því fyrir hendur að rannsaka þetta atriði nánar í matsgerð sinni varðandi áhrif reglugerðarinnar sem verður að fylgja álit hennar. Eftirfarandi ályktanir byggjast á niðurstöðum þess mats.
25. Sú skilgreining sem flestir aðhyllast er að hugtakið rekstur nær yfir samsetningu ferla sem notendum loftrýmis ber að útfæra (allt frá einföldum reglum um loftumferð í loftrými þar sem umferð er mjög lítil til mjög flókinnar samsetninga ferla í flóknu loftrými), kröfur til útbúnaðar á jörðu og í loftförum, þjónustu sem veitt er og notuð (þ.m.t. flugumferðarstjórn, flugmálaupplýsingar, veðurupplýsingar, tjáskipti, leiðsögn, kögun, o.s.frv.), ferla sem veitendur þjónustunnar verða að útfæra og hæfni starfsmanna. Skýr skilgreining á rekstrarhugtakinu verður að liggja til grundvallar notkunar á sérhverju loftrýmisumdæmi; fleiri en ein skilgreining á rekstri geta átt við í slíkum umdæmum; þegar um slíkt er að ræða verður að taka upp taktíska stjórnun á viðkomandi loftrýmisumdæmi og ákveða hvaða rekstrarhugtak á við hverju sinni, og tilkynna það notendum loftrýmisins. Rekstrarhugtak verður því ekki til við rannsóknarstarf varðandi hugsanleg úrræði til að auka afkastagetu loftrýmis; það er formleg ákvörðun varðandi rekstur í tilteknu loftrýmisumdæmi. Því telur stofnunin að hugtakinu eigi ekki að rugla saman við áfanga á ákvörðunarferli SESAR eins og nokkrar þeirra umsagna sem bárust benda til að hafi verið gert.
26. Rekstrarhugtak verður að þjóna markmiðum sem innifela ekki einungis öryggi, heldur líka fjárhagslega hagkvæmni, umhverfisvernd og öll önnur viðmið sem löggjafi telur hæfa væntingum almennings. Þar af leiðandi felst í ákvörðuninni málamiðlun milli ósamrýmanlegra markmiða og þess vegna er ekki hægt að fela aðilum sem hafa hagsmuna að gæta að taka hana. Því verður samþykkt rekstrarhugtaka að byggja á framsali framkvæmdavalds til ákvörðunaraðila; hér er um reglugerðarhlutverk að ræða. Útfærslu hlutverksins þarf að samhæfa á vettvangi ICAO og bandalagsins til að ná fram heildarsamræmi og rekstrarsamhæfi frá sjónarhóli notenda loftrýmis jafnt sem veitenda þjónustu. Þess vegna taldi stofnunin ekki nauðsynlegt að setja fram grunnkröfur varðandi skilgreiningu á skýrum rekstrarhugtökum. Hins vegar, með hliðsjón af því að lögbær yfirvöld (hvort sem hér væri um framkvæmdastjórnina eða landsyfirvöld að ræða) verða að ganga úr skugga um að slík rekstrarhugtök taki viðeigandi tillit til öryggis, þá telur stofnunin að fyrirhugaðar kröfur í NPA viðhenginu varðandi mildun áhættuþátta verði að setja fram í þeirri grein grunnreglugerðarinnar þar sem skilyrðin fyrir framsali slíks valds eru skilgreind. Í þessu sambandi skal það skýrt tekið fram

að stofnunin ætlar sér ekki að hafa neitt framkvæmdavald á þessu sviði; hún telur hins vegar að henni beri að vera tæknilegur ráðgjafi við mat á öryggisáhrifum fyrirhugaðra rekstrarhugtaka og breytinga á þeim; hún telur það einnig nauðsynlegt að eftirlitsferli hennar varðandi stöðlun sé notað til eftirlits með beitingu lögbærra yfirvalda á landsvísu á framseldu valdi á þessum vettvangi.

27. Eftir samþykkt þeirra eru skýr rekstrarhugtök útfærð með reglum sem ná yfir notendur loftrýmis, starfsmenn og veitendur þjónustu, og einnig útbúnað, kerfi og kerfishluta sem þeir þurfa að nota. Innan núverandi ICAO ramma er þessum reglum, sem varða aðallega rekstrarsamhæfi frá sjónarhóli notenda loftrýmis, fylgt eftir gagnvart rekstraraðilum af skráningarríkjunum; þær munu því verða hluti af EASA kerfinu. Að því er varðar starfsmenn og þjónustuveitendur fjalla þessar reglur aðallega um rekstrarsamhæfi frá sjónarhóli veitenda þjónustu, en einnig verklag og þjálfunarkröfur. Þar sem innihald þeirra frá öryggissjónarmiði er venjulega lítilvægt, þá munu þær líklega vera felldar inn í SES rammann nema framkvæmdastjórnin noti framselt framkvæmdarvald sitt til að ákveða annað í einstökum tilfellum þar sem vægi öryggissjónarmiða er umtalsvert. Þar sem það á við kunna slíkar reglur að skilgreina hlutverk sem framseld eru veitendum þjónustu til útfærslu og taktískrar aðlögunar að þeim rekstrarhugtökum sem þeim er gert að hlíta.

Umfang og nothæfi

Loftrými

28. Eins og kom fram í NPA krefst stjórnun ATM/ANS í gegnum grunnreglugerðina skýrrar skilgreiningar á umfangi loftrýmis sem almennar reglur ná til. Það er skoðun stofnunarinnar að stjórnun öryggis flugumferðar undir EASA kerfinu verði að ná til alls loftrýmis sem samningurinn nær yfir, auk þess loftrýmis sem fellur undir SES reglugerðir¹⁰. Þannig má ná til loftrýmis hvort sem því er stjórnað eða ekki þar sem umfang öryggis-markmiða er nauðsynlega frábrugðið umfangi stjórnunar á afkastagetu. Flugumferðaröryggi í loftrými sem er ekki stjórnað fellur undir reglur flugumferðar í ICAO viðauka 2¹¹ sem eru svipaðar reglum sem notaðar eru til að tryggja umferðaröryggi á vegum. Með þessu vinnst samhæfing þeirra flugreglna sem varða öryggi, en þær eru núna breytilegar frá einu ríki til annars og fela því í sér verulega áhættu vegna skorts á rekstrarsamhæfi frá sjónarhóli notenda loftrýmis. Eins og áður var getið í CRD þýðir þetta ekki að stofnunin ráðgeri að hafa afskipti af ákvarðanatöku um skilgreiningu á loftrými sem er stjórnað og ekki stjórnað; slíkar ákvarðanir eru hluti skilgreiningar á rekstrarhugtökunum eins og útskýrt var hér að ofan.
29. Í þessu sambandi vill stofnunin benda á að sumir þættir flugleiðsögupjónustu, eins og t.d. keðja flugmálaupplýsinga ásamt tjáskipta- og leiðsögupjónustu, eru oft til staðar í loftrými sem er ekki stjórnað og kunna jafnvel að vera forsenda öruggs og skipulegs umferðarflæðis; þjónusta af þessu tagi fellur réttilega undir almennar öryggiskröfur.

¹⁰ Auðvitað að undanskildu loftrými yfir úthöfum sem aðildarríki stjórna fyrir hönd ICAO.

¹¹ Það er vitað að öll atriði innifalin í ICAO viðauka 2 tengjast ekki beint við öryggi flugumferðar og munu þess vegna ekki falla undir EASA kerfið.

Notendur loftrýmis

30. Eins og útskýrt var í hlutanum hér að ofan varðandi rekstrarhugtakið, er þess krafist að flugrekstraraðilar hlíti viðeigandi skýru rekstrarhugtaki fyrir það loftrými sem þeir nota á hverjum tíma. Af þessu leiða kröfur um útbúnað og þjálfun ásamt skyldu til að nota ákveðna þjónustu og útfæra tilgreindar starfsreglur. EASA kerfið innifelur nú þegar ákvæði sem þetta varða og samrýmast ákvæðum ICAO viðauka 6. Stofnunin telur því heppilegra að stjórnun ATM/ANS öryggis notenda loftrýmis falli undir það kerfi. Þetta krefst ekki breytinga á grunnreglugerðinni, en sú grein hennar sem varðar nothæfi nær til flugs loftfars inn í, innan, eða utan bandalagsins hvort sem loftfarið er skráð í aðildarríki eða þriðja ríki. Að auki mun þetta gera kleift að framfylgja þeim ákvæðum SES rammans sem eru sett fram í grunnreglugerðinni.
31. Í því sambandi er ekki úr vegi að rifja upp að grunnreglugerðin nær til allra loftfara annarra en þeirra sem eru í svonefndum „stjórnvaldserindum“ (lögregla, tollgæsla, her og önnur slík þjónusta). Í þessu felst hins vegar að loftför sem eru í eigu ríkja falla undir almennu reglurnar sem grunnreglugerðin setur fram þegar þau eru ekki í slíkum erindum. Með öðrum orðum, sömu reglur gilda um þau og aðra notendur loftrýmis þegar starfsemi þeirra er hluti af almennri flugumferð. Líkt og aðrir flokkar notenda hafa rekstraraðilar þeirra rétt til að taka þátt í mótun reglna sem snerta þá og að krefjast þess að slíkar reglur séu í réttu hlutfalli við gerð og eðli starfsemi þeirra. Fjalla skal um sérstaka meðferð, þegar hún er réttlæt看leg, við samþykkt rekstrarhugtakanna eða mótun reglnanna. Með hugsanlegar undanþágur skal farið samkvæmt viðeigandi starfsreglum, sérstaklega þeim sem tilgreindar eru í 14. gr. grunnreglugerðarinnar.

Veitendur þjónustu

32. Áhættumat stofnunarinnar leiddi í ljós að veiting ATM/ANS þjónustu hefur í för með sér verulega áhættu sem þarf að milda á viðeigandi hátt. Það er reyndar þegar almennt viðurkennt að veitendur ATM/ANS þjónustu skuli fullnægja almennum öryggiskröfum og SES reglugerðirnar kveða á um vottunarkröfur í því sambandi. Þess vegna var það niðurstaða NPA að veitendur slíkrar þjónustu verði að hlíta almennum reglum undir EASA kerfinu.
33. Þegar minnst er á þetta atriði er viðeigandi að skýra að milliríkja-samningurinn leyfir ekki aðgreiningu á viðfangsefnum eftir eigendum þeirra. Af þessu leiðir að ekki er leyfilegt að veita þjónustuveitendum í ríkiseign, að meðtöldum stjórnkerfum á hersviði, aðra meðferð en þá sem veitt er öllum öðrum stofnunum í eign einkaaðila eða fyrirtækja sem veita sömu þjónustu. Eins og útskýrt var í 31. málsgrein ber að fjalla um sérstaka meðferð eða undantekningar samkvæmt viðeigandi starfsreglum.
34. Til að eyða lagalegri óvissu reyndi stofnunin að gera nákvæmari skilgreiningu á viðkomandi þjónustu. Þótt ljóst væri að veitendur flugumferðarþjónustu, og veitendur þjónustu við tjáskipti, leiðsögu, eftirlit, veður- og flugmála-upplýsingar, sem í sumum tilfellum eru þegar einkaaðilar eða fyrirtæki, ættu að sæta sömu meðferð og einstaklingar sem falla undir ákvæði reglugerðanna, þá var þetta ekki jafn skýrt að því er varðar veitendur á sviði loftrýmisstjórnunar (ASM) og flæðisstjórnun flugumferðar (ATFM). Þótt

umfang SES pakkans nái yfir tvö síðastnefndu hlutverkin þá kveður hann hvorki á um almennar (eða grunn-) kröfur fyrir framkvæmd þeirra né skyldur varðandi vottun þeirra; það er reyndar vafamál hvort slík hlutverk fela í sér þjónustuveitingu eða framkvæmd reglugerða. Stofnunin leitaði því umsagna hagsmunaaðila áður en hún tók sjálf afstöðu í málinu.

35. Svörin sem bárust gáfu til kynna að hlutverkin fela í sér atriði sem varða bæði framkvæmd reglugerða og veitingu þjónustu þar sem þau spanna stefnumótun, ákvarðanatöku, og taktíska útfærslu. Stofnunin tókst því á hendur frekari könnun á svörunum og mat á áhrifum hugsanlegra valkosta sem kynnu að vera tilgreindir í matinu á reglugerðaráhrifum (RIA) sem fylgja skal lokaáliti hennar. Niðurstöður hennar eru þær að heppilegra sé að líta á ASM, sem felur í sér tímabundna úthlutun fyrirfram afmarkaðs loftrýmis-umdæmis eða flugleiða til borgaralegra eða hernaðarlegra notenda, sem stjórnvaldsaðgerð með ákveðnar jákvæðar afleiðingar fyrir öryggi og hagkvæmni. Þar sem ATFM kann að sama skapi að valda einstökum aðilum fjárhagslegu tjóni (t.d. seinkun fluga, breytingu flugleiða eða útvegum aukinnar afkastagetu á tilteknum tíma), er það niðurstaða RIA að heppilegra sé að líta á það sem framkvæmd reglugerða, a.m.k. að því er varðar meginhlutverk ATFM.
36. Því ályktar stofnunin að þeir þættir sem varða stefnumótun eða kjarna þessara hlutverka, sem eru í mörgu nátengd eðli rekstrarhugtakanna, jafngilda í eðli sínu framkvæmd á reglugerðum og því ættu lögbær yfirvöld sem handhafar framselds framkvæmdavalds – eftir atvikum framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna eða svæðis-/staðbundin lögbær yfirvöld – að taka ákvarðanir þar að lútandi svo tillit sé tekið til nauðsynlegrar dreifræðisreglu. Af þessu leiðir að viðkomandi öryggiskröfur ber að tilgreina í skilyrðunum fyrir slíka úthlutun verkefna. Hún ályktar einnig að fela megi veitendum ASM og ATFM þjónustu að meðhöndla taktíska þætti hennar þar sem ekki er um neina hagsmunaárekstra að ræða og lögbært yfirfald hefur ákveðið það. Það er því nauðsynlegt að þjónustuveitendum sé gert að fullnægja viðkomandi grunnkröfum.
37. Í stuttu máli þá er það skoðun stofnunarinnar að almennar öryggisreglur skuli ná yfir alla rekstraraðila sem koma að veitingu ATM/ANS þjónustu eins og hún er skilgreind innan SES rammans.

Kerfi og kerfishlutar

38. Áhættumatið sem stofnunin tókst á hendur leiddi í ljós að hönnun, viðhald og starfsemi kerfa og kerfishluta sem tengjast veitingu ATM/ANS þjónustu fela í sér verulega áhættu sem nauðsynlegt er að milda á viðeigandi hátt. Þetta er staðfest í ICAO SARPS og SES reglugerðum sem kveða á um vottunarkröfur. Því er það niðurstaða stofnunarinnar að slík kerfi og kerfishlutar verði að lúta almennum reglum undir EASA kerfinu. Til að forðast ofstjórn ætti hins vegar að meta þörfina á því í hverju einstöku tilfelli við þróun nauðsynlegra útfærslureglna. Þegar ákvörðun um það er tekin myndi reyna á meðalhófsregluna við mat á reglugerðaráhrifum.

Starfsmenn

39. Aðildarríki hafa þegar fallist á með ICAO skuldbindingum sínum og síðar undir SES reglugerðum að flugumferðarstjórar¹² verða að mæta almennum kröfum um fræðilega þekkingu, starfsreynslu, tungumálakunnáttu og líkamlega heilsu. Markmið slíkra krafna er ekki einungis að tryggja að þeir hafi fengið nauðsynlega þjálfun, sem er skilyrði fyrir allar faglegar starfsgreinar, heldur líka að þeir hafi yfir að búa viðeigandi líkamshreysti og heilsu og fullnægjandi nógildandi starfsreynslu. Með hliðsjón af þörfinni á að mæta slíkum kröfum, sem takmarka atvinnufrelsi hlutaðeigandi starfsmanna og geta jafnvel neytt þá til að láta af störfum þegar þeir geta ekki mætt þeim lengur, ályktar stofnunin að þessir starfsmenn tilheyra atvinnugrein sem þarf að lúta reglugerðum og skulu því koma undir ákvæði hinnar útvíkkuðu grunnreglugerðar. Stofnunin vill einnig gera ljóst að hún sér ekki ástæðu til að starfsmenn við stjórnun á flugvallarsvæðum skuli teljast vera meðlimir í faglegri starfsgrein sem þarf að lúta reglugerðum andstætt því sem sumir hagsmunaaðilar lögðu til í NPA umsagnarleituninni.
40. Við þróun grunnkrafna sinna hefur stofnunin vissulega leitt í ljós þörf þess að aðrir flokkar starfsmanna uppfylli viðeigandi þjálfunar- og hæfnisskilyrði, en ekki að því marki að það krefðist stjórnunar starfsgreina þeirra til jafns við starfsgrein flugumferðarstjóra. Hún ályktar því að aðrir starfsmenn, eins og t.d. verkfræðimenntaðir ATS starfsmenn, verði að lúta almennum öryggiskröfum og því verði þeirra að vera getið í útvíkkuðu grunnreglugerðinni. Hins vegar verða hlutaðeigandi rekstraraðilar venjulega að hafa eftirlit með því að kröfum varðandi faglega hæfni og heilsu sé fullnægt. Starf þeirra starfsmanna sem hér um ræðir kann að hafa áhrif á öryggi flugreksturs í gegnum þátt þeirra í veitingu ATM/ANS þjónustu ásamt hönnun, framleiðslu, viðhaldi og rekstri viðkomandi kerfa og kerfishluta.

Fyrirtæki

41. Við þróun grunnkrafna hefur stofnunin leitt í ljós öryggisáhættu í sambandi við hönnun, framleiðslu, viðhald og rekstur kerfa og kerfishluta í evrópska netinu fyrir stjórnun flugumferðar (e. European Air Traffic Management Network eða EATMN). Enda þótt það sé almennt viðurkennt að þjónustuveitendur sem nota slík kerfi og kerfishluta beri endanlega ábyrgð á því að slík áhætta sé milduð, leysir það ekki þau fyrirtæki sem tengjast hönnun, framleiðslu, viðhaldi og rekstri þeirra undan ábyrgð. Það er því skoðun stofnunarinnar að þessara fyrirtækja verði að vera getið í útvíkkuðu grunnreglugerðinni og að hægt sé að skylda þau til að sanna getu sína á viðeigandi sviðum ef kveðið er á um það í útfærslureglum sem byggja á viðeigandi mati á reglugerðaráhrifum.
42. Þetta þýðir ekki að slíkir rekstraraðilar skuli lúta beinni stjórnun á kerfisbundinn hátt í þeim tilgangi að létta ábyrgð af notendum kerfa og kerfishluta. Í þessu myndi hins vegar felast lögmætur grundvöllur til að kveða á um það ef svo bæri undir. Það er líklegt að svo gæti orðið með GNSS kerfi og flókin tjáskiptanet milli gervihnatta og jarðar. Eins gæti þetta átt við ýmsar hliðar gildisaukandi flugmálaupplýsinga, einkum gagnagrunna fyrir rafræna leiðsögu, en núna er enginn lagalegur grundvöllur fyrir hendi til að

¹² Tilskipun Evrópuþings og Evrópuráðs 2006/23/EB, mgr. dags. 5. apríl 2006 varðandi flugumferðarstjóraleyfi bandalagsins (texti sem varðar EES) (OJ L 114, 27.4.2006, bls. 22).

leyfa að þær séu láttnar lúta reglugerðarákvæðum ef svo bæri undir. Eins og einnig er útskýrt í álitinu varðandi öryggisstjórnun flugvallasvæða þá myndi þetta gera kleift að beita starfsferlum sem hafa sýnt skilvirkni sína um áratugaskeið á sviði flughæfi, líkum evrópsku tækniforskriftinni (e. European Technical Standard Order eða ETSO) sem er notuð fyrir varahluti í flugvélar, og auðvelda þannig starf smárra þjónustuveitenda og minnka kostnað við kerfishluta sem hægt er að staðla. Síðast en ekki síst myndi þetta gera kleift að einfalda vottunarferli fyrir kerfi og kerfishluta milli jarðar og loftfara.

Útfærsluhjálpargögn

43. Þessi kafli fjallar um þau hjálpargögn sem þarf að nota til að útfæra grunnkröfurnar. Í honum er rakið hvernig skal sanna að grunnkröfunum sé fullnægt; skýrir hvaða útfærslureglur framkvæmdastjórnin ætti að setja til að tilgreina það sem einstaklingar sem falla undir ákvæði reglugerða verða að gera til að fullnægja grunnkröfunum; og bendir á þá aðila sem ættu að hafa ábyrgð á eftirliti með og/eða votta að þeim sé fullnægt. Ástæðurnar fyrir þessum útskýringum eru raktar nánar í NPA.

Notendur loftrýmis

44. Grunnreglugerðin hefur þegar lagt grundvöll að því að allir flugrekstraraðilar, hvort sem þeir eru ríkisborgarar Evrópubandalagsins eða ekki, lúti kröfum um notkun loftrýmis. Í samræmi við ICAO meginreglur er reyndar venjulega kveðið á um slíkar kröfur í gegnum starfsreglur sem skráningarríkið eða ríki rekstraraðilans hafa samþykkt og endurspeglar rekstrarhugtök sem hin samningsríkin hafa sett varðandi notkun á loftrými þeirra. Löggjafinn hefur líka ákveðið að erlendir rekstraraðilar skuli lúta kröfum bandalagsins þegar þeir eru í loftrými aðildarríkja; þetta gefur tækifæri til að skylda þá til að hlýða nauðsynlegum reglum svo loftrýmiskröfum sé fullnægt.
45. Reglur sem skylda flugrekstraraðila til að útfæra viðeigandi mildunarráðstafanir vegna eigin reksturs falla undir EASA kerfið og eru því nú þegar hluti af grunnreglugerðinni. Viðbótarákvæðin ná yfir útfærsluna á rekstrarhugtökunum og rekstrarsamhæfi frá sjónarhóli notenda loftrýmis; stofnuninni ber að þróa þær í samræmi við rekstrarhugtökin sem kveðið er á um í SES rammanum og felld eru inn í reglur varðandi flugrekstraraðila samkvæmt ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar sem tekin var í gegnum viðeigandi nefndarferli. Útvíkkaða grunnreglugerðin verður því að gefa framkvæmdastjórninni viðeigandi stjórnvald.
46. Slíkar reglur munu kveða á um þau ferli sem flugrekstraraðilum er gert að útfæra í því loftrými sem þeir nota, og um þann útbúnað og þjónustu sem þeir verða að nota í viðkomandi loftrýmisumdæmi. Reglurnar verða að taka mið af tegund og margbreytileika þess rekstrar sem um er að ræða og áhættu sem tengist honum. Samkvæmt EASA kerfinu krefst samþykkt þeirra viðeigandi umsagnarleitunar og áhrifamats.
47. Þessar reglur munu einnig þurfa að skýra þau dreifræðisvið þar sem aðildarríki kunna að þurfa að þróa viðbótarreglur með hliðsjón af staðbundnum sérkennum. Í slíku tilfalli myndu þau eiga rétt á að gefa út eigin staðbundnar fyrirskipanir, með fyrirvara um staðfestingu bandalagsins á samræmi þeirra við rekstrarhugtakið í heild.

48. Undir EASA kerfinu fæst staðfesting á því að farið sé eftir ofangreindum reglum í gegnum vottunarferli (útgáfu skírteinis eða staðfestingar) einungis fyrir aðila sem stunda flugrekstur í atvinnuskyni. Þetta kann að vera ófullnægjandi varðandi ATM/ANS kröfur sem öðrum flugrekstraraðilum er gert að fullnægja, t.d. að vera með útbúnað sem er nauðsynlegur fyrir lágmarkshæðaraðskilnað (e. Reduced Vertical Separation Minima eða RVSP) og að flugáhöfn geti starfað í slíku umhverfi. Þess vegna verður útvíkkaða grunnreglugerðin að innihalda auka vottunarkröfur.
49. Lögbær yfirvöld við útfærslu starfsreglna eru flugmálastjórnir á landsvísu ef um er að ræða rekstraraðila með búsetu¹³ á umráðasvæði þeirra, og stofnunin fyrir erlenda rekstraraðila. Til einföldunar, og til að forðast misskilning og hugsanlegar glufur, telur stofnunin að sama samnýting hlutverka skuli gilda fyrir staðfestingu á því að reglur séu haldnar og gert er ráð fyrir í undanfarandi málsgrein.

Þjónustuveitendur

50. Staða ATM/ANS þjónustuveitenda er á margan hátt mjög lík stöðu aðila sem stunda flugrekstur í atvinnuskyni. Í báðum tilfellum þurfa aðilar bæði að sanna að þeir fullnægi settum öryggiskröfum og að fá starfsheimild (að vera útnefndir eða útvaldir af lögbærum veitanda flugumferðarþjónustu). Fyrri skyldan miðar að því að tryggja að veitendur séu í stakk búnir að fullnægja settum öryggiskröfum, en hin síðari lýtur frekar að markaðsstjórnun. Þessi tvö ferli geta verið aðskilin, en enginn getur veitt þjónustu án þess að fullnægja báðum. Þótt í heimi loftflutninga sé litið á fjárhagslegan styrk sem skilyrði fyrir markaðsaðgengi, til varnar neytendum við slys eða gjaldþrot, þá virðist hann hafa verið meðal vísbendinga innan SES rammans að öryggiskröfum sé fullnægt. Af þessu dregur stofnunin þá ályktun að reglur sem lúta að leyfum þjónustuveitenda ættu að falla undir EASA kerfið, þar sem markmið þeirra er einkum að milda áhættu á öryggissviðinu, en að leyfisveitingu ætti að vera stjórnað áfram undir SES kerfisins eða á landsvísu eftir því sem við á. Þær reglur sem um er að ræða ættu að vera samþykktar af framkvæmdastjórninni í gegnum nefndarferlið. Útvíkkaða grunnreglugerðin verðu því að gefa framkvæmdastjórninni viðeigandi valdsumboð.
51. Eins og útskýrt hefur verið nokkrum sinnum, þá er augljóst að útfæra verður slíkar EASA reglur samkvæmt þeim grundvallarviðmiðum sem hafa verið þróuð til þessa undir SES og viðeigandi millibilsráðstöfunum, þar með talin framlenging gildandi leyfa, til þess að tryggja snurðulausa umbreytingu. Í samræmi við EASA kerfið þarf samþykki þeirra að byggja á tilskilinni umsagnarleitun og áhrifamati. Við gildistöku þeirra ættu þessar reglur að leiða til afnáms hliðstæðra reglna undir SES rammanum til að forðast tvíverknað við stjórnun. Framkvæmdastjórnin verður því að fá nauðsynlegt valdsumboð til að breyta SES reglugerðum og útfærslureglum þeirra samkvæmt þessu, eins og vísað er til í 20. málsgrein að ofan.
52. Samkvæmt núverandi SES ákvæðum skal sannprófun þess að reglum sé hlýtt vera í mynd vottunar. Stofnunin er sammála þeirri nálgun. Með hliðsjón af

¹³ Í þessu sambandi vísar hugtakið búseta til venjulegs heimilisfangs einstaklings eða höfuðstöðva atvinnurekstrar lögaðila.

gildandi meginreglum SES og eigin vinnu að bættri stjórnun, telur hún einnig að forðast beri margfalda vottun þannig að þjónustuveitandi geti veitt ýmis konar þjónustu að fengnu einu samþykki hjá einu stjórnunarkerfi; stofnunin fyrirhugar að fella veitingu hlaðumferðar- og ATM/ANS þjónustu undir þessa meginreglu til þess að minnka stjórnunarkostnað. Hins vegar telur stofnunin að ekki sé þörf á fullgiltu vottunarkerfi fyrir þjónustu sem snertir öryggi aðeins lítillaga, eins og flugupplýsingar (e. Flight Information Services eða FIS) og stjórnun hlaðumferðar. Það er því skoðun hennar að veitendur FIS og þjónustu við stjórnun hlaðumferðar skuli einungis þurfa að lýsa því yfir að þeir fullnægi settum öryggisreglum og tengdum útfærslureglum.

53. Í samræmi við þær meginreglur sem EASA kerfið byggist á, flugmálastjórn hvers lands skal vera það lögbæra yfirvald sem sér um útgáfu ofangreindra vottana fyrir rekstraraðila með búsetu á umráðasvæði þeirra en stofnunin ef um er að ræða erlend fyrirtæki sem veita þjónustu í evrópsku loftrými.
54. Sum vottunarverkefni er hins vegar betra að framkvæma á einum stað af samræmis- og hagkvæmnisástæðum, einkum á sviðum sem krefjast fágætrar sérþekkingar. Þetta getur átt við ATM/ANS þjónustu sem spannar nokkur aðildarríki, t.d. á sviði flugmálaupplýsinga og leiðsögu- og tjáskiptaneta; líklegt er að þróun SESAR muni leiða til frekari uppbyggingar þjónustu fyrir Evrópu í heild. Það gæti því verið varhugavert að krefjast þess að aðildarríki þar sem þjónustuveitandi hefur höfuðstöðvar sínar sé eina lögbæra yfirvaldið. Stofnunin er því þeirrar skoðunar að gefa ætti henni vald til að votta og hafa umsjón með þjónustuveitendum sem veita þjónustu í fleiri en þremur aðildarríkjum. Þetta mun ekki ná til einfaldrar ATS þjónustu milli landa og ætti ekki að hafa áhrif á starfræn loftrýmismumdæmi þar sem tilvist slíkra umdæma þýðir ekki að þjónusta innan þeirra sé veitt af aðeins einum þjónustuveitanda.

Kerfi og kerfishlutar

55. Eins og áður var getið er það skoðun stofnunarinnar að ATM/ANS kerfi og kerfishlutar, eins og þau eru skilgreind í SES reglugerðum, verði að fullnægja almennum öryggiskröfum. Ennfremur virðist núverandi SES rammi vera óljós að því er varðar þær kröfur sem slík kerfi og kerfishlutar verða að fullnægja; sér í lagi eru ekki tilgreind í honum þau viðmið sem leggja skal til grundvallar útgáfu vottorða (sannprófun kerfa og samræmi eða hentugleiki kerfishluta í notkun). Stofnunin telur því nauðsynlegt að gefa út frekari útfærslureglur undir EASA kerfinu til þess að veita viðkomandi hönnuðum, framleiðendum, viðhaldssamtökum og rekstraraðilum þá lagalegu fullvissu sem er nauðsynleg. Slíkar reglur munu aðeins fjalla um kröfur sem gerðar eru til öryggis og rekstrarsamhæfis í lofti og á jörðu niðri. Það verður því að fylgja þeim eftir með kröfum um viðeigandi afkastagetu og rekstrarsamhæfi á jörðu niðri. Síðarnefndu kröfurnar leiða af rekstrarhugtakinu og skulu vera gefnar út af viðeigandi ábyrgum stofnunum, hvort sem þar er um að ræða framkvæmdastjórnina, lögbært landsyfirvald eða sjálfan veitanda flugumferðarþjónustu.
56. Varðandi núverandi vottun að grunnkröfunum og tengdum útfærslureglum sé fullnægt, þá er stofnunin ásátt með þau ferli sem komið var á með SES reglugerðum og hefur ekki í huga að gera tillögur um breytingar á þeim að tilefnislausu. Eigin yfirlýsing um að kröfum sé fullnægt, hugsanlega studd

með staðfestingu faggildingaraðila, er rótgróið ferli sem endurspeglar heildarnálgun bandalagsins til vottunar. Til þess að koma í veg fyrir rugling á því og hugtakinu hæfur aðili sem er notað í annarri merkingu í EASA kerfinu, telur stofnunin hins vegar nauðsynlegt að grunnreglugerðin staðfesti slíka aðila, ásamt réttindum þeirra, og tilgreini skilyrðin fyrir faggildingu þeirra.

57. Ennfremur gæti verið hentugt í framtíðinni, eins og var útskýrt í 42. málsgrein, að reikna með skýrum vottunarskemum fyrir sum kerfi og kerfishluta til þess að auðvelda gerð samþættara vottunarskema fyrir þau sem ná yfir þætti bæði í lofti og á jörðu. Sá möguleiki gæti einnig verið notaður til að styðja þróun staðlaðra kerfa og kerfishluta, líkt og með ETSO kerfinu. Loks kann það að vera leið til að minnka ábyrgð notenda kerfa og kerfishluta varðandi flókna þætti þar sem vottun krefst fágætrar sérþekkingar. Í þessu felst ekki að slík sérstök vottun myndi alfarið afnema ábyrgð notenda þar sem þeir myndu eftir sem áður þurfa að skilgreina tækniastaðla og sjá um samlögun þeirra. Stofnunin er því á þeirri skoðun að lagalegur grundvöllur verði að vera settur fram í útvíkkuðu grunnreglugerðinni til að heimila vottanir af þessu tagi þar sem þær eru viðeigandi. Ákvarðanir um það myndu vera teknar í hverju einstöku tilfalli fyrir sig við samþykkt viðeigandi útfærslureglna að lokinni umsagnarleitun og mati á reglugerðaráhrifum.
58. Í öllu falli, hvort sem kerfi og kerfishlutar falla undir eiginyfirlýsingar eða skýr vottunarskemu, þá skal þess gætt við þróun á útfærslureglum og samhæfismatsferlum að forðast skörun og tvíverknað á reglugerðarsviðinu. Nauðsynleg samhæfing skal vera skipulögð af framkvæmdastjórninni þar sem hún mun verða lokaákvörðunaraðili í þessum málum.

Starfsmenn

59. Eins og áður var getið í 39. málsgrein þessa skjals, þá hefur það verið sett í lög að flugumferðarstjórar verði að hafa starfsleyfi og viðeigandi hæfniseinkunn til staðfestingar á því að þeir fullnægi öryggisákvæðum. Tilskipun þar aðlútandi hefur þegar verði samþykkt. Til þess að ná samræmi við EASA kerfið þyrfti að umbreyta tilskipuninni í reglugerð framkvæmdastjórnar þar sem kveðið væri á um hið almenna samræmda öryggisstig sem grunnreglugerðin krefst í stað þess lágmarksöryggisstigs sem tilskipanir bandalagsins kveða á um¹⁴. Í þessu felst líka sá kostur að breyta má umræddri reglu á framkvæmdastiginu og forðast tímafreka löggjafarferla. Það er því augljóst að veita þarf framkvæmdastjórninni vald til að samþykkja viðkomandi útfærslureglur.
60. Að því er varðar sannprófun á að reglum sé hlýtt, þá er stofnunin sammála að besti kosturinn sé að viðhalda núverandi leyfisveitingakerfi. Í samræmi við skiptingu hlutverka í EASA kerfinu ættu lögbær yfirvöld útnefnd á landsvísu að halda áfram að sjá um útgáfu slíkra leyfa.

¹⁴ Hafa ber í huga að tilskipanir eru löggjafartæki sem beitt er til að líkja eftir innlendra löggjafarstarfsemi með setningu lágmarksstaðla. Við samþykkt grunnreglugerðarinnar taldi löggjafinn að slík nálgun nægði ekki til að mæta þörfum innri flugmarkaðarins og ákvað að setja almenna staðla sem öll aðildarríki framfylgdu á samhæfðan hátt.

61. Varðandi aðra starfsmenn sem tengjast veitingu ATM/ANS þjónustu, þá er ályktað í 40. málsgrein að þjónustuveitendur verði að tryggja að starfsmenn sem vinna að verkefnum sem snerta öryggi, eins og t.d. verkfræðistarfsemi, aflgjöf, kerfisstjórnun og raun-tíma vöktun, flugmálaupplýsingar, og framsal kerfishluta til viðhalds, hafi nauðsynlega starfshæfni og hljóti viðeigandi faglega þjálfun í upphafi og ítrekað síðar. Því ber að fella viðkomandi kröfur inn í reglur sem settar verða um útfærsluna á útvíkkuðu grunnreglugerðinni. Þetta má gera sem lið í útfærslureglum fyrir þjónustuveitendur eða viðhaldsfyrirtækin sjálf ef það er talið vera viðeigandi að atvinnurekendur sjái um að staðfesta að reglum sé hlýtt. Það væri einnig hægt að gera þetta með skýrum reglum ef sérsök löggildingarskemu eru fyrirhuguð fyrir suma þessara starfsmanna. Stofnuninni er auðvitað kunnugt um þá umræðu sem fer fram um leyfisveitingar á þessu sviði; hún telur hana hins vegar frekar varða þjóðfélagsleg atriði en öryggisatriði og myndi því hallast að því að láta löggjafanum eftir ákvarðanatökuna.

Fyrirtæki

62. Það er þegar lögbundið að fyrirtæki sem tengist þjálfun flugumferðarstjóra skuli vera löggilt. Tilskipunin um flugumferðarstjóraleyfi innan bandalagsins innifelur viðkomandi skilyrði. Af þeim ástæðum sem tilgreindar eru hér að ofan er það skoðun stofnunarinnar að viðkomandi skilyrði þurfi að yfirfæra í útfærslureglu sem stofnunin gefur út og að framkvæmdastjórninni verði gefið vald þar að lútandi. Við þróun slíkra reglna telur stofnunin að slík löggilding ætti að fela í sér réttindi fyrir fyrirtækin sjálf að skipuleggja próf og gefa út staðfestingu á því að reglum sé hlýtt, og væri hún lögð til grundvallar útgáfu starfsleyfis af lögbæru yfirvaldi, en hliðstætt fyrirkomulag er í gildi fyrir fyrirtæki sem veita starfsmönnum viðhaldsþjálfun undir EASA kerfinu.

63. Eins og var útskýrt í 41. og 42. málsgrein gæti verið viðeigandi að setja reglur fyrir ákveðin fyrirtæki sem eru viðriðin hönnun, framleiðslu, viðhald eða rekstur ATM/ANS kerfa og kerfishluta. Ákvörðun um það ætti að taka í hverju tilfelli fyrir sig í sambandi við samþykkt viðkomandi útfærslureglna. Þess vegna verður að gefa framkvæmdastjórninni nauðsynlegt valdsumboð.

64. Í samræmi við hlutverkaskiptinguna sem komið var á með EASA kerfinu verður hið lögbæra yfirvald, sem löggildir fyrirtæki sem þjálfar flugumferðarstjóra eða fyrirtæki viðriðin hönnun, framleiðslu, viðhald eða rekstur ATM/ANS kerfa og kerfishluta, að vera yfirvald aðildarríkis þar sem fyrirtækið hefur höfuðstöðvar sínar, eða stofnunin ef um erlent fyrirtæki er að ræða.

IV. Dreiffræðisregla

65. Grunnreglugerðin sem samþykkt var 2002 flutti valdsumboð frá aðildarríkjunum til bandalagsins á sviði flughæfi og umhverfisvottunar með það meginmarkmið í huga að viðhalda háu samræmdu öryggisstigi í almenningflugum. Eftir fyrstu útvíkkun hennar sem var samþykkt 20. febrúar 2008¹⁵ nær hún einnig til flugreksturs, útgáfu skírteina fyrir flugáhafnir og

¹⁵ Reglugerð, mgr. nr. 216/2008/EB (grunnreglugerð).

þriðja-lands loftfara. Löggjafinn fyrirhugar einnig áframhaldandi útvíkkun hennar yfir öll önnur svið sem tengjast öryggisstjórnun almenningsflugs til að koma á heildarkerfisnálgun á flugöryggi sem er eina leiðin til að forðast öryggisglufur og ósamræmdar, og hugsanlega ósamrýmanlegar, kröfur.

66. Sú hugmynd að hátt og samræmt öryggisstig í flugumferðarstjórnun og veiting flugleiðsöguþjónustu næðist aðeins með sameiginlegum aðgerðum á samevrópskum vettvangi er ekki ný og Evrópuríki hófu samstarf fyrir löngu innan EUROCONTROL með það markmið að móta sameiginlegar reglur á þessu sviði. Það hefur hins vegar þegar verið viðurkennt með stofnun EASA kerfisins að sú samræming sem að er stefnt næst ekki með nálgun sem byggir á sjálfviljugri milliríkjasamvinnu. Því var samþykkt samevrópska loftrýmispakkans fyrsta skrefið í átt að raunverulegu miðstýrðu kerfi, með ákvörðunarvald fellt undir verndarvæng bandalagsins. Með því viðurkenndi löggjafinn að framkvæmd markmiða hans á þessu sviði réttlætti sameiginlegar aðgerðir innan bandalagsins.
67. Kerfið sem þannig var komið á blandar hins vegar öryggi við önnur stjórnunaratríði og leyfir ekki þá heildarnálgun á öryggisstjórnun sem löggjafinn taldi ákjósanlega við samþykkt grunnreglugerðarinnar. Svör við NPA 2007-16 sýndu einmitt að mikill meirihluti hagsmunaaðila, um leið og þeir lögðu áherslu á þörf samræmis og samfellu gagnvart SES ferlum sem þegar voru staðfest, voru jafnframt sannfærðir um kosti þess að færa ATM/ANS öryggisstjórnun undir EASA kerfið þar sem sameiginlegum reglum væri framfylgt á samræmdan hátt undir yfirstjórn sjálfstæðs miðlægs aðila. Þær aðgerðir sem stungið er upp á er því ætlað að hagræða enn frekar starfi bandalagsins á þessu sviði án breytinga á samhæfni þess við dreifræðisregluna.
68. Eins tryggir ferlið sem fylgt var til mildunar áhættu við mótun grunnkrafnanna að sameiginlega aðferðin er í réttu hlutfalli við öryggismarkmiðin og gengur ekki lengra en er algjörlega nauðsynlegt til að þessum markmiðum sé náð. Auk þess felst í EASA kerfinu, sem gerir kleift að samlaga svonefnd „hörd“ og „mjúk“ lög, góð lausn á viðhaldi dreifræðisreglunnar og rétttra hlutfalla við stjórnun ATM/ANS öryggis. Þess verður auðvitað líka að gæta að þessar meginreglur séu virtar við mótun viðkomandi útfærslureglna.
69. Að lokum, þá er fyrirliggjandi uppástunga talin vera í samræmi við meginreglur dreifræðis og rétttra hlutfalla sem fram eru settar í 5. gr. milliríkjasamningsins sem stofnsetti Evrópubandalagið.

V. Mat á áhrifum reglugerðarinnar (Regulatory Impact Assessment eða RIA)

70. Matið á áhrifum þeirra aðgerða sem stungið er upp á í áliti þessu hefur verið gert með það í huga að forðast endurtekningu á vinnu framkvæmdastjórnarinnar, sem þarf einnig að gera sitt eigið mat á áhrifunum. Það RIA sem er í viðhengi sýnir að aðgerðir sem stungið er upp á veita bestu hugsanlegu lausnina þegar nokkrir aðrir valkostir eru til staðar, að teknu tilliti til hugsanlegra öryggis-, efnahagslegra, umverfis-, og félagslegra áhrifa þeirra ásamt samhæfni þeirra við alþjóðlega og aðra viðeigandi fluglöggjöf. Engin veruleg umhverfisáhrif eru merkjanleg.

71. Matið sýnir einnig að þau viðbótaraðföng sem stofnunin þarf til að sinna þeim verkefnum sem leiða af uppástungunum eru tiltölulega lítilvæg. Aðföngin sem um er að ræða innifela 21 starfsmenn sem myndu aðallega starfa við mótun reglna og stöðlun eftirlitsaðgerða; að teknu tilliti til óbeinna stjórnsýslustarfa sem þarf til stuðnings þessum viðbótarstarfsmönnum, er heildarfjöldi starfsmanna sem stofnunin þarf til að sinna verkefnum sínum á sviði ATM/ANS stjórnunar jafngildi 25 stöðugilda sem fela í sér heildarkostnað innan við 4 milljón evrur á ári. Það er ekki búist við að vottunarverkefnið muni hafa veruleg skammtímaáhrif, en þau kunna að aukast við framtíðarþróun í átt að heildarkerfi fyrir Evrópu alla; hins vegar myndu þau viðbótaraðföng sem um er að ræða vera fjármögnuð af gjöldum umsækjenda og myndu ekki skapa aukabyrði fyrir fjárlög bandalagsins.
72. Stofnunin telur því að sú útvíkkun umfangs grunnreglugerðar sem fyrirhuguð er í þessu áliti muni hafa jákvæð áhrif á rekstraraðila og ríkisborgara í bandalaginu.

VI. Niðurstaða

73. Í stuttu máli er það skoðun stofnunarinnar að stjórnun öryggis og rekstrarsamhæfis flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu í lofti og á jörðu niðri skuli vera skipulögð undir verndarvæng EASA kerfisins. Þess vegna:
- Ætti að breyta grunnreglugerðinni til að skapa viðeigandi lagalegan grundvöll;
 - Skal allt loftrými sem fellur undir SES reglugerðir og óstjórnað loftrými yfir yfirráðasvæðum aðildarríkja sem fellur undir milliríkjasamninginn lúta löggjöf bandalagsins;
 - Verður að innleiða skýrar almennar grunnkröfur (ERs) til að milda áhættu við notkun loftrýmis í viðbótar viðauka við grunnreglugerðina;
 - Skal notkun allra loftrýmisumdæma stjórnast af rekstrarhugtaki sem ætlað er að draga úr áhættu á árekstrum milli flugfara og milli flugfara og jarðar;
 - Skulu notendur loftrýmis hlýða reglum sem settar eru til að útfæra rekstrarhugtök sem eiga við það loftrými sem þeir starfa í og hagnýta sér alla þá þjónustu sem skylt er að nota í því loftrými;
 - Skulu fyrirtæki og starfsmenn við veitingu ATM/ANS þjónustu vera ábyrgir fyrir útfærslu viðeigandi grunnkrafna;
 - Skal vottunarskylda hvíla á flugumferðarstjórum og fyrirtækjum sem eru viðriðin þjálfun þeirra;
 - Skulu kerfi og kerfishlutar sem eru notuð við veitingu ATM/ANS þjónustu fullnægja viðeigandi öryggiskröfum þegar mikilvægi þeirra réttlætir slíkt;
 - Skal framkvæmdastjórninni vera gefið vald til að innleiða útfærslureglur sem skilgreina nákvæmlega þær kröfur sem ofangreind fyrirtæki, starfsmenn og kerfi og kerfishlutar skulu fullnægja, ásamt viðeigandi vottunarferlum þar sem þau eiga við;
 - Skulu slíkar útfærslureglur vera í hlutfalli við margbreytileikastig þeirrar aðgerðar sem lýtur stjórnun eða við mikilvægi viðkomandi kerfis eða kerfishluta; þær skulu í upphafi byggjast á skyldum ákvæðum SES reglugerða og settra reglna um útfærslu þeirra til þess að breytingin verði snurðulaus;

- Skal umsjón með því að fyrirtæki fullnægi grunnkröfunum og tengdum útfærslureglum vera í höndum lögbærra yfirvalda aðildarríkjanna, utan umsjónar með fyrirtækjum sem eru staðsett í þriðja landi eða veita þjónustu í loftrými fleiri en þriggja aðildarríkja sem skal vera í höndum stofnunarinnar;
- Skal mótun reglugerða, öryggiskannanir og stöðlunarskoðun lögbærra yfirvalda á landsvísu vera í höndum stofnunarinnar;
- Skulu veitendur ATM/ANS þjónustu taka upp og útfæra alhliða öryggisstjórnunarkerfi og skulu vera vottunarskyldir að undanskyldum þeim sem veita aðeins flugupplýsingar eða hlaðumferðarþjónustu, sem skulu einungis lýsa yfir færni sinni;
- Má, þótt sannprófun á því að kerfi og kerfishlutar fullnægi settum kröfum sé liður í vottun veitenda ATM/ANS þjónustu, láta útbúnað sem er mikilvægur fyrir öryggi gangast undir sérstök vottunarskemu þar sem hönnuðir og framleiðendur þeirra geta hugsanlega verið látnir sýna færni sína þegar útfærslureglur kveða á um slíkt, eftir viðeigandi mat á ávinningi þess frá öryggis- og hagræðissjónarmiði.

74. Stofnunin telur að sú stefna sem lýst er hér að ofan sé besta leiðin til að stjórna öryggi og rekstrarsamhæfi flugumferðarstjórnar og flugleiðsögubjónustu í lofti og á jörðu á yfirráðasvæðum aðildarríkjanna. Stefnan endurspeglar meirihluta álita sem fram voru sett af öllum aðilum sem svöruðu umsagnarleituninni sem var skipulögð sem liður í undirbúningi hennar. Stefnan fer einnig meðalveg við skiptingu valds, sem samrýmist stofnanalegu skipulagi bandalagsins, með því að takmarka miðstýringu við þær aðgerðir sem heppilegast er að sé sinnt af bandalaginu eða stofnuninni. Stofnunin mælir því með að framkvæmdastjórnin hefji löggjafarferlið á grundvelli þessa álits og geri breytingar á ríkjandi löggjöf um samevrópska loftrýmið til að forðast tvíverknað á reglugerðarsviðinu og ósamrýmanlegar kröfur.

Köln, 15. apríl 2008-05-24

P. GOUDOU
Forstjóri