



ADVIES NR. 1/2008

VAN HET EUROPEES AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE LUCHTVAART

van 15 april 2008

tot wijziging van Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG

“Uitbreiding van het EASA-systeem tot regulering van het luchtverkeersbeheer (ATM) en luchtvaartnavigatiediensten (ANS)”

I. Algemeen

1. In de aanloop naar Verordening (EG) nr. 1592/2002¹ van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart (de basisverordening), heeft de communautaire wetgever de Commissie verzocht² om zo snel mogelijk adequate voorstellen in te dienen om het toepassingsgebied van de verordening uit te breiden tot vluchtuitvoeringen en vergunningen voor vliegtuigbemanningen. De communautaire wetgever voorzag tevens dat de basisverordening in de toekomst middels andere wetgevingsvoorstellen ook zou gaan gelden voor alle andere gebieden die verband houden met de veiligheid van de burgerluchtvaart en dat daartoe passende essentiële eisen dienden te worden ontwikkeld³. Voor de eerste uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart (EASA) naar luchtvaartactiviteiten, de afgifte van vergunningen voor vliegtuigbemanningen en de veiligheid van luchtvaartuigen uit derde landen heeft de Commissie derhalve in het betreffende voorstel⁴ ook haar voornemen geuit om deze bevoegdheden vanuit het perspectief van een "geïntegreerde aanpak" geleidelijk uit te breiden tot de veiligheid en interoperabiliteit van vliegvelden/luchthavens en tot de luchtvaartnavigatiediensten (ANS) en het luchtverkeersbeheer (ATM).
2. Een van de taken van het Agentschap zoals vastgelegd in de basisverordening⁵ is het verlenen van de benodigde technische ondersteuning aan de Commissie en het ontwikkelen en vaststellen van adviezen waarop de Commissie haar eigen wetgevingsvoorstellen betreffende de veiligheid van de luchtvaart kan baseren⁶. Het onderhavige advies is op een dergelijke basis ontwikkeld. Het Agentschap legt hierbij zijn advies aan de Commissie voor teneinde met betrekking tot de ATM/ANS-regulering te voldoen aan de inspanningsverplichtingen zoals bedoeld in mededeling COM(2005) 578 def. van 15 november 2005.
3. Dit advies is vastgesteld in overeenstemming met de procedure zoals die daarvoor is vastgesteld door de raad van beheer van het Agentschap⁷ en in overeenstemming met het bepaalde in artikel 19 van de basisverordening. Gezien de wetgevingsagenda van de Commissie zag het Agentschap zich gedwongen om de raadplegings- en responstermijnen als beschreven in de procedure in te korten.

¹ Verordening (EG) nr. 1592/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart (PB L 240 van 7.09.2002, blz. 1), zoals gewijzigd door Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG (voor de EER relevante tekst) (PB L 079 van 19.03.2008, blz. 1).

² Artikel 7 van Verordening (EG) nr 1592/2002.

³ Overwegingen 2 en 23 van Verordening (EG) nr. 1592/2002.

⁴ Mededeling COM(2005) 578 def. van 15 november 2005 van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – "Uitbreiding van de taakstelling van het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart: agenda voor 2010".

⁵ In het vervolg van de tekst verwijst de term "basisverordening" naar de onlangs aangenomen Verordening 216/2008 (zie voetnoot 1).

⁶ Artikel 19, lid 1, van de basisverordening.

⁷ Besluit MB/08/2007 van 13 juni 2007 van de raad van beheer betreffende de procedure die door het Agentschap toegepast dient te worden voor het verstrekken van adviezen, certificeringsspecificaties en richtsnoeren ("de regelgevingsprocedure").

4. Het advies is vervat in de onderhavige beleidsnota, waarin de standpunten van het Agentschap worden uiteengezet inzake het beleid dat ten grondslag ligt aan de regulering van de veiligheid van het ATM/de ANS op communautair niveau en waarin voorstellen worden gedaan voor inhoudelijke wijzigingen die in de basisverordening dienen te worden aangebracht om het voorgestelde beleid ten uitvoer te leggen. Dit advies gaat vergezeld van een nieuwe bijlage bij de basisverordening met daarin de essentiële eisen voor de veiligheid en interoperabiliteit op ATM/ANS-gebied, alsook van een effectbeoordeling van de regelgeving.

II. Raadpleging

a. Bekendmaking van wijzigingsvoorstel 2007-16 (Notice of Proposed Amendment – NPA)

5. Op 30 november 2007 is op de website van het Agentschap een raadplegingsdocument gepubliceerd (NPA 2007-16)⁸ met een voorstel voor een aanpak om het ATM/de ANS in het EASA-systeem te integreren.
6. In het raadplegingsdocument heeft het Agentschap het institutioneel kader toegelicht zoals dat in de basisverordening is vastgelegd voor de regulering van andere aspecten van de veiligheid van de burgerluchtvaart, welk kader ook van toepassing zal zijn op het ATM/de ANS indien de voorgestelde uitbreiding door de wetgever wordt goedgekeurd. In dat verband heeft het Agentschap voorstellen voor essentiële eisen gedaan om niet alleen de veiligheidsdoelstellingen te definiëren zoals die door de wetgever worden voorgeschreven, maar om ook te waarborgen dat de ICAO-verplichtingen van de lidstaten op communautair niveau op adequate wijze worden omgezet. Die essentiële eisen dienen vervolgens als basis voor gedetailleerde uitvoeringsregels waarin op uitgebreidere wijze de verplichtingen van de gereguleerde personen tot uiting zullen komen, waarbij ook rekening wordt gehouden met de van toepassing zijnde aanbevolen normen en handelwijzen (SARPS's) van de ICAO.
7. In de NPA heeft het Agentschap tevens voorstellen neergelegd voor de basisbeginselen die in acht moeten worden genomen bij de regulering van de veiligheid van het ATM/de ANS. Daartoe heeft het Agentschap advies gevraagd van belanghebbenden over een aantal kwesties waarvoor aanvullende input vereist was om voor voldoende draagvlak te zorgen voor het beleid dat ontwikkeld zou worden met het oog op het onderhavige advies.

b. Comment Response Document (CRD)

8. De NPA heeft veel reacties van belanghebbenden opgeleverd. Op de sluitingsdatum van 21 januari 2008 had het Agentschap 1 860 opmerkingen ontvangen van nationale instanties, beroepsorganisaties en particuliere bedrijven. Alle opmerkingen zijn geaccepteerd en opgenomen in een zogeheten Comment Response Document (CRD) dat op 18 maart 2008 op de website van het Agentschap is gepubliceerd. Het CRD bevat een overzicht van alle personen en/of organisaties die opmerkingen hebben gemaakt en antwoord hebben gegeven op de vragen van het Agentschap.
9. Gezien deze reacties kan geconcludeerd worden dat de raadpleging een solide basis voor het Agentschap vormde om de benodigde elementen te ontwikkelen voor zijn regelgevend proces. Het is ook uit de opmerkingen in hun geheel duidelijk af te leiden dat er een sterke consensus bestond voor een geïntegreerde aanpak van de

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

veiligheidsregulering waarbij alle aspecten van de luchtvaart worden bestreken. Daarbij werd tevens het uitgangspunt onderschreven om het EASA-systeem te gebruiken om dat doel te verwezenlijken. In het CRD worden derhalve op basis van de raadpleging de voorlopige conclusies van het Agentschap gepresenteerd over de manier waarop de voorgestelde essentiële eisen gewijzigd dienen te worden en over de wijze waarop de grondbeginselen voor de veiligheidsregulering van het ATM/de ANS in de uitgebreide basisverordening geformuleerd zouden moeten worden. Deze voorlopige conclusies dienen dan vervolgens in het kader van dit advies een definitief karakter te krijgen.

10. Desalniettemin is uit de raadpleging gebleken dat bij veel belanghebbenden onduidelijkheid bestond over de aanpak die in de NPA werd voorgesteld. Zij gingen er namelijk vanuit dat de regulerende rol van het Agentschap op veiligheidsgebied onderdeel zou uitmaken van de regelgeving voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim, terwijl het de bedoeling is om de totale ATM/ANS-veiligheidsregulering over te hevelen naar het EASA-systeem. De antwoorden op de vragen met betrekking tot het regulerende dan wel dienstverlenende karakter van de operationele concepten en met betrekking tot het beheer van de luchtruim- en luchtverkeersstromen boden het Agentschap te weinig houvast om in die fase van het proces al conclusies te kunnen trekken. Daarom, en ter ondersteuning van zijn definitieve advies, heeft het Agentschap de evaluatie van mogelijke alternatieven voortgezet in het kader van de effectbeoordeling van de regelgeving die bij zijn adviezen dient te worden gevoegd.

c. Reacties op het CRD

11. Het Agentschap heeft honderd reacties van achttien belanghebbenden ontvangen: tien instanties, vier beroepsorganisaties, drie dienstverleners en één vertegenwoordiger van de sector. Dit aantal is net iets minder dan de 20% van de belanghebbenden die oorspronkelijk op de NPA hadden gereageerd. Dit is een gebruikelijk responspercentage bij CRD's van het Agentschap. De meeste reacties gaven een nadere toelichting op opmerkingen over de NPA omdat respondenten van mening waren dat deze verkeerd door het Agentschap geïnterpreteerd waren. Het Agentschap heeft onderzocht of dergelijke verkeerde interpretaties van dien aard waren dat het noodzakelijk was om de voorlopige conclusies in het CRD te wijzigen. Indien daar aanleiding toe was, is dit in het onderhavige advies verwerkt. Daarnaast zijn in een aantal reacties ook verbeteringen aangedragen voor de voorgestelde essentiële eisen, hetgeen door het Agentschap zeer wordt gewaardeerd. Ook die reacties zijn gebruikt om de bijgevoegde definitieve versie te verbeteren. In een aantal reacties kreeg het Agentschap bovendien het verzoek om in zijn advies meer duidelijkheid te scheppen over bepaalde aspecten van zijn voorstellen. Dat werd met name verzocht door een aantal beroepsorganisaties die benadrukten dat de veiligheid van cruciaal belang was voor de activiteiten van hun leden. Waar mogelijk, is getracht om de gevraagde duidelijkheid in dit document en de bijbehorende bijlagen te verschaffen.
12. Veel belanghebbenden hebben ook wederom hun ergernis laten blijken over de ingekorte raadplegingsperiode en de beperkte tijd die daardoor beschikbaar was om het behoorlijk uitgebreide CRD-document te bestuderen. Het Agentschap kan alleen nogmaals benadrukken dat het strakke tijdschema tot doel had om de Commissie te ondersteunen bij het realiseren van haar doelstellingen op wetgevingsgebied. Het Agentschap onderstreept eveneens dat de voorgestelde maatregel uitsluitend bedoeld is om bepaalde aspecten van de ATM/ANS-regulering over te hevelen van de regelgeving met betrekking tot het gemeenschappelijk Europees luchtruim (Single European Sky – SES) naar het EASA-kader. Dit is een gevolg van een breed en open debat waarin duidelijk is gebleken dat een dergelijke maatregel op de steun kon rekenen van een grote meerderheid van de belanghebbenden. Zoals ook in de NPA en het CRD wordt benadrukt, is het binnen deze context de bedoeling om voor een

soepele overgang te zorgen waarbij gebruik wordt gemaakt van de geldende regels en processen zoals deze binnen het SES-kader zijn ontwikkeld. Aangezien dit gebeurt middels de communautaire wetgevingsprocedures en het regelgevingsproces van het Agentschap, hebben de belanghebbenden ruim de gelegenheid om te verifiëren of dit ook daadwerkelijk het geval is, zowel met betrekking tot de wijziging van de basisverordening als bij het vaststellen van de bijbehorende uitvoeringsregels.

13. Sommige belanghebbenden hebben ook meer in het algemeen aangegeven dat het aantal opmerkingen dat als "ter kennisname" is geclassificeerd, zeer groot was. Zij vroegen zich af of dit betekent dat het Agentschap deze opmerkingen niet in aanmerking zou nemen bij het opstellen van zijn advies. Wat dat punt betreft, wil het Agentschap graag toelichten dat de classificatie "ter kennisname" betekent dat het de betreffende opmerking niet van dien aard vindt dat deze van invloed is op het toepassingsgebied of de inhoud van het geplande advies. "Ter kennisname" betekent derhalve niet dat het Agentschap het eens dan wel oneens is met de betreffende opmerking; die aanduiding geeft uitsluitend aan dat het Agentschap van mening is dat zijn eigen intenties en de strekking van de opmerking niet met elkaar in strijd zijn.
14. Uit een klein aantal reacties blijkt tot slot dat er misverstanden bestaan over wat een regulerende functie nu precies inhoudt. Meer in het bijzonder merkt met name één belanghebbende op dat het beheer van luchtverkeersstromen (ATFM) een regelgevingsfunctie is die daarom gereguleerd dient te worden. Ter voorkoming van misverstanden acht het Agentschap het zinvol hier toe te lichten dat het een taak als regelgevend beschouwt indien deze betrekking heeft op het uitoefenen van publieke bevoegdheden. Dergelijke taken kunnen niet toevertrouwd worden aan dienstverleners, maar moeten uitgevoerd worden door publieke instanties met inachtneming van de voorwaarden die de wetgever heeft gesteld bij het afbakenen van de bevoegdheden die aan die instanties worden gedelegeerd. Dat betekent dat die instanties als regelgevers en niet als gereguleerde personen aangemerkt dienen te worden.
15. Concluderend is het Agentschap, rekening houdend met de opmerkingen over de NPA en de reacties op het CRD, overgegaan tot het publiceren van het onderhavige advies, dat een weerspiegeling vormt van het meerderheidsstandpunt met betrekking tot de voorwaarden waaronder de veiligheid en bepaalde aspecten van de interoperabiliteit van het ATM/de ANS gereguleerd zullen worden binnen het EASA-systeem. Daarbij dient een zeer goede afstemming met het SES-kader plaats te vinden aangezien dit als fundament zal worden gebruikt voor die regulering.

III. Inhoud van het advies van het Agentschap

16. Op basis van enerzijds de interpretatie die door het Agentschap wordt gegeven aan de aanbevelingen van de groep op hoog niveau die door vice-voorzitter Barrot van de Commissie in het leven is geroepen om zich te buigen over de toekomst van de regelgeving in de luchtvaart en anderzijds de conclusies van de effectbeoordeling (waarom is verzocht in de mededeling van de Commissie waarnaar in punt 2 is verwezen), is het Agentschap er in de NPA van uitgegaan dat de uitbreiding van het EASA-systeem tot een regulering van het ATM/de ANS dient plaats te vinden via dat EASA-systeem zoals ook is vastgelegd in de basisverordening en nader toegelicht in genoemde NPA. Dat betekent dat de geïntegreerde aanpak veeleer van toepassing is op veiligheidsregulering in het algemeen dan op de ATM/ANS-regulering in het bijzonder. Tegen die achtergrond betekent een geïntegreerde aanpak van de veiligheid dat alle elementen van de veiligheidsketen in de luchtvaart op een gecentraliseerde wijze geanalyseerd dienen te worden (met name de interfaces) teneinde voor elke speler in de veiligheidsketen duidelijk te kunnen specificeren welke

verbeteringsmaatregelen zij dienen uit te voeren om niet alleen hun eigen bijdrage aan de risico's te verminderen, maar ook de algemene risicodreiging. Het is in de praktijk namelijk gebleken dat extra veiligheidsmaatregelen op zich niet afdoende zijn om een algeheel veiligheidssysteem te creëren.

17. Dit wijkt ongetwijfeld aanzienlijk af van de logica die ten grondslag ligt aan het concept voor een gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES), dat de uiteenlopende aspecten van de regelgeving tegelijkertijd aanpakt. Het gevolg hiervan is dat elementen als capaciteit, economische prestaties, interoperabiliteit van ATM/ANS-systemen en -onderdelen, lucht-grondinteroperabiliteit, veiligheid, milieubescherming en andere aspecten van de regelgeving nauw met elkaar verbonden zijn, zowel met betrekking tot de geldende voorschriften als de certificeringsprocessen. Deze SES-visie van een geïntegreerde aanpak weerspiegelt de traditionele praktijken op dit gebied, waar nog tot voor kort zelfs dienstverlening en regelgevingsfuncties als twee kanten van dezelfde medaille werden beschouwd. De primaire doelstelling is het bevorderen van een geïntegreerde aanpak voor het verbeteren van het algemene functioneren van het ATM-systeem, met name met betrekking tot de capaciteit en economische prestaties. Dat brengt ook een aantal voordelen met zich mee aangezien één enkele goedkeuring alle verplichtingen van de gereguleerde personen op het gebied van de regelgeving omvat. Het is als het ware alsof de vergunning voor luchtvaartmaatschappijen zowel veiligheid en financiële/verzekeringsverplichtingen als de licentie zelf omvat.
18. De SES-aanpak brengt echter ook een aantal nadelen met zich mee omdat het onduidelijk is hoe de afweging tussen veiligheid en andere doelstellingen dient te worden gemaakt. Dat is de reden waarom nu op grote schaal wordt gepropageerd om de veiligheidsregulering en de regelgeving voor economische prestaties gescheiden te houden. Ook de groep op hoog niveau wijst op dit uitgangspunt in aanbeveling 1: *... en waarbij tevens gewaarborgd dient te zijn dat activiteiten op het gebied van de veiligheidsregelgeving onafhankelijk worden uitgevoerd van andere vormen van regelgeving.* De SES-aanpak vormt daarnaast een belemmerende factor voor het loskoppelen van bepaalde onderdelen van het ATM-systeem die hiervoor in aanmerking komen. De einddienstverlener van luchtverkeersleidingsdiensten is in deze situatie namelijk degene die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de besluitvorming over het veiligheidsniveau in het luchtruim waarin hij zijn monopolie uitoefent. Dat zijn onder andere de redenen waarom op andere gebieden van de luchtvaartregulering niet aan deze SES-aanpak is vastgehouden; die regulering heeft zich in de loop der tijd in een andere richting voor een geïntegreerde veiligheidsaanpak ontwikkeld die ook de basis vormt van het EASA-systeem. Dat leidt overigens wel weer tot inconsistenties met de regelgeving die op andere spelers in de ATM-veiligheidsketen van toepassing is, zoals de gebruikers van het luchtruim (inclusief piloten en exploitanten) en de producenten van het materiaal aan boord waarbij de naleving van veel ATM-vereisten (uitrusting, procedures, grond-vliegtuig-interoperabiliteit, prestaties van de apparatuur ...) wordt gehandhaafd via het EASA-systeem. Dat is ook een uitvloeisel van het ICAO-beginsel dat de verantwoordelijkheid hiervoor berust bij de staat van registratie. Zoals ook al is vastgesteld in het kader van de regels voor een gemeenschappelijk Europees luchtruim, kan er een dubbele regelgeving ontstaan indien dergelijke ICAO-beginselen niet worden gerespecteerd.
19. Om vaart achter de discussie te zetten heeft het Agentschap de voor- en nadelen van beide opties geanalyseerd bij zijn effectbeoordeling van de regelgeving die het ter ondersteuning van zijn adviezen dient uit voeren. De conclusie van die effectbeoordeling (zie bijlage 2) is dat het EASA-systeem de beste oplossing is wat de veiligheid en efficiëntie van de regelgeving betreft. Het is zelfs de goedkoopste en meest adequate optie voor het beperken van de certificering tot de veiligheidsaspecten. Dat sluit ook aan bij de aanbeveling van de groep op hoog niveau

voor de toekomst van de regelgeving in de luchtvaart. Bovendien kan de geringe sociale impact die hiermee gepaard gaat, eenvoudig opgelost worden.

20. Deze keuze maakt het uiteraard noodzakelijk dat er een adequate afstemming plaatsvindt tussen de uitgebreide basisverordening en de toekomstige uitvoeringsregels enerzijds en de SES-voorschriften en de bijbehorende uitvoeringsregels anderzijds. Het zou er voor de sector alleen maar ingewikkelder op worden als er als gevolg van dubbele regelgevingsprocessen voldaan zou moeten worden aan veiligheidsvereisten op grond van beide systemen. Gezien de huidige stand van zaken is het echter nog niet mogelijk om de afzonderlijke bepalingen van de SES-voorschriften in kaart te brengen die gewijzigd dienen te worden op het moment dat de uitgebreide basisverordening in werking treedt. Dat geldt eveneens met betrekking tot de uitvoeringsregels. Daarnaast is het Agentschap ook niet bevoegd om voorstellen te doen met betrekking tot de SES-voorschriften. Te zijner tijd is er een adequate coördinatie nodig om de noodzakelijke wijzigingen nader uit te werken. Een optie die de flexibiliteit in dit verband bevordert, zou zijn dat de wetgever de Commissie de bevoegdheden verleent om die noodzakelijke wijzigingen voor elk individueel geval aan te brengen. Een andere optie is om de impact van het aannemen van de uitgebreide basisverordening aan het eind van dat wetgevingsproces te evalueren zodat de bepalingen van de SES-voorschriften die ingetrokken of gewijzigd dienen te worden, in het voorlaatste artikel van de basisverordening nader gespecificeerd kunnen worden.
21. Tegen die achtergrond wijst het Agentschap erop dat het herhaaldelijk heeft verklaard dat alle toekomstige EASA-uitvoeringsregels gebaseerd dienen te zijn op de bepalingen in de SES-voorschriften die op het betreffende moment van kracht zijn, met name op de omgezette ESARR's (de veiligheidsvoorschriften van Eurocontrol). In dat verband dienen er overgangsmechanismen ontwikkeld te worden met het oog op de continuïteit van de goedkeuringen die al verleend zijn op grond van de SES-regels. Er zijn vele voorbeelden van het gebruik van uitzonderingsclausules bij de omzetting van nationale naar EASA-regelgeving die voor een soepele overgang gezorgd hebben zonder dat dit tot een extra belasting voor de betreffende sector heeft geleid. Tegelijkertijd dient de consistentie tussen de EASA- en SES-systemen gewaarborgd te blijven, waarbij ook rekening gehouden moet worden met de aanbevelingen van de ad-hocgroep dubbele regelgeving⁹. Het is heel goed mogelijk om processen teneinde parallelle controles op de naleving van voorschriften te vermijden. Het Agentschap is op dit moment bezig met het stroomlijnen van de goedkeuringen die de organisatie verleent in het kader van de uitbreiding van het EASA-systeem tot luchtvaartactiviteiten en in verband met de tenuitvoerlegging van de aanbevolen normen en handelwijzen van de ICAO (de SARPS's) met betrekking tot systemen voor veiligheidsbeheer. De ervaringen die hierbij worden opgedaan, zullen worden gebruikt bij de ontwikkeling van de toekomstige uitvoeringsregels voor vliegveld- en ATM/ANS-dienstverleners.

Veiligheidsdoelstellingen

22. Zoals toegelicht in de NPA zullen in de communautaire wetgeving de doelstellingen worden gespecificeerd die de wetgever wil realiseren middels gemeenschappelijke maatregelen op EU-niveau. Hierdoor is niet alleen duidelijk wat de gereguleerde personen en de uitvoerende instanties moeten ondernemen om aan hun verplichtingen te voldoen, maar worden tevens de benodigde instrumenten aangereikt voor het politieke en juridische toezicht op hun activiteiten. Uit ervaringen op andere

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

luchtvaartgebieden is gebleken dat de omzetting aan de hand van de SARPS's van de ICAO geen bevredigende oplossing biedt, aangezien die normen en handelwijzen oorspronkelijk bedoeld waren om het vrije verkeer van de gebruikers van het luchtruim te waarborgen. Daarbij lopen veiligheidseisen en andere (interoperabiliteits- en administratieve) eisen op zodanige wijze in elkaar over dat het niet mogelijk is om de veiligheidsregelgeving op basis van prestaties te beoordelen. Het Agentschap is dan ook van mening dat de wetgever in een extra bijlage bij de basisverordening specifieke essentiële eisen voor de veiligheid dient vast te stellen.

Inhoud van de essentiële eisen

23. In de NPA worden voorstellen voor essentiële eisen gedaan die door het Agentschap zijn opgesteld op basis van het standaardproces dat ook in alle voorgaande gevallen is gebruikt. Met behulp van deskundigen op dit gebied heeft het Agentschap de gevaren in kaart gebracht die verband houden met activiteiten die gerelateerd zijn aan het luchtverkeersbeheer (ATM) en de luchtvaartnavigatiediensten (ANS). Vervolgens zijn de bijbehorende risico's geëvalueerd waarna strategieën zijn ontwikkeld om die risico's te beperken, hetgeen uiteindelijk tot de voorgestelde essentiële eisen heeft geleid. Die essentiële eisen zijn ook bedoeld om als een adequate basis te dienen voor een specificatie van de uitvoeringsinstrumenten en om de consistentie en continuïteit te waarborgen met de bestaande SES-voorschriften en bijbehorende uitvoeringsregels. Net als in voorgaande gevallen zijn de details van dat proces niet in de NPA opgenomen, maar waar van toepassing kunnen de betreffende gegevens beschikbaar worden gesteld ter ondersteuning van het wetgevingsproces. De opmerkingen die tijdens het raadplegingsproces zijn ontvangen, zijn gebruikt om de inhoud van de essentiële eisen te verbeteren, althans voor zover dat mogelijk was gezien de korte termijn die het Agentschap had om het onderhavige advies op te stellen. Voor de uiteindelijke tekst en een toelichting op de inhoud van de eisen en de koppeling met de aanbevolen normen en handelwijzen van de ICAO wordt verwezen naar bijlage 1.

Aard van het operationeel concept

24. Aangezien de basisverordening in haar geheel direct van toepassing is, brengen essentiële eisen in beginsel rechten en verplichtingen voor gereguleerde personen met zich mee. Die eisen dienen dan ook geen bepalingen te bevatten die gericht zijn tot de gedelegeerde uitvoerende organen, de Commissie en de lidstaten. Dat laatste kan beter geregeld worden door adequate voorwaarden te verbinden aan de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden in de artikelen in de basisverordening waarin deze bevoegdheden worden verleend. Dat is de reden waarom het Agentschap – na het in kaart brengen van de gevaren die verband houden met het vaststellen van de operationele concepten – telkens aan belanghebbenden de vraag heeft gesteld of het bij de betreffende aspecten om een regulerende of dienstverlenende functie ging. Uit de antwoorden bleek dat er enige onzekerheid bestond over de definitie van de operationele concepten. Ook bestond er enig verschil van mening over de aard van de hieraan gerelateerde functies. Het Agentschap heeft deze kwestie daarom nader bestudeerd in het kader van de effectbeoordeling van de regelgeving die bij elk advies uitgevoerd dient te worden. De resultaten van die beoordeling hebben tot de volgende conclusies geleid.

25. De meest algemeen aanvaarde definitie is dat een operationeel concept een combinatie is van procedures die door luchtruimgebruikers uitgevoerd moeten worden (variërend van eenvoudige "regels voor in de lucht" in zeer rustige luchtruimblokken tot bijzonder ingewikkelde combinaties van procedures in complexe luchtruimgebieden), van eisen voor apparatuur op de grond en aan boord, van dienstverlening en de gebruikmaking van diensten (inclusief luchtverkeersbegeleiding, luchtvaartinformatie, meteorologische gegevens, communicatie, navigatie, toezicht

e.d.), van procedures die door de verleners van deze diensten uitgevoerd moeten worden, en van personeelskwalificaties. Er dient een specifiek, doelgericht operationeel concept te zijn dat als basis fungeert voor elk luchtruimblok. Op eenzelfde blok kunnen overigens meerdere operationele concepten van toepassing zijn. In dergelijke gevallen dient er een tactisch beheer voor de betreffende luchtruimblokken te worden vastgesteld om per afzonderlijk geval te kunnen besluiten welk operationeel concept van toepassing is en om de gebruikers van het luchtruim te informeren welk concept op het betreffende tijdstip van toepassing is. Een operationeel concept is derhalve niet het resultaat van onderzoeksactiviteiten om potentiële opties te creëren voor het vergroten van de capaciteit van het luchtruim. Het is een formeel besluit dat van invloed is op de activiteiten in een specifiek luchtruimblok. Het Agentschap is dan ook van mening dat dit concept niet verward moet worden met de resultaten van SESAR (het programma voor de uniformisering van het luchtverkeersbeheer in Europa), zoals het geval lijkt te zijn bij het doorlezen van sommige opmerkingen die zijn ontvangen.

26. De doelstellingen die middels een operationeel concept verwezenlijkt dienen te worden, hebben niet alleen betrekking op veiligheid, maar ook op economische efficiëntie, milieubescherming en andere criteria die een wetgever kan hanteren om aan de publieke verwachtingen te voldoen. Dat betekent dat voor besluiten op dit gebied een afweging tussen conflicterende belangen gemaakt moet worden. Derhalve kan de verantwoordelijkheid voor die besluitvorming niet berusten bij partijen die daarbij een belang hebben. Het vaststellen van operationele concepten dient dan ook op basis van gedelegeerde uitvoerende bevoegdheden plaats te vinden; het gaat om een regulerende functie. Het vervullen van die functie dient op ICAO- en communautair niveau gecoördineerd te worden om voor een volledige consistentie en interoperabiliteit te zorgen vanuit het standpunt van zowel de luchtruimgebruikers als de dienstverleners. Daarom heeft het Agentschap geconcludeerd dat het niet noodzakelijk is om essentiële eisen op te stellen voor de definitie van specifieke, doelgerichte operationele concepten. Aangezien de bevoegde autoriteiten (los van het feit of die rol aan de Commissie of de nationale autoriteiten toebedeeld zou moeten worden) moeten verifiëren of bij dergelijke operationele concepten afdoende rekening is gehouden met veiligheid, is het Agentschap van mening dat de voorgestelde eisen die in de bijlage van de NPA zijn voorzien om de relevante gevaren te beperken, opgenomen dienen te worden in het artikel van de basisverordening waarin de voorwaarden voor het delegeren van dergelijke bevoegdheden worden gedefinieerd. In dit verband dient erop gewezen te worden dat het Agentschap voor zichzelf op dit gebied geen uitvoerende bevoegdheden weggelegd ziet. Het is echter wel van mening dat het een rol als technisch adviseur dient te spelen bij de evaluatie van de veiligheidsgevolgen van de voorgestelde operationele concepten en eventuele wijzigingen daarop. Het Agentschap acht het eveneens noodzakelijk dat gebruik wordt gemaakt van zijn gestandaardiseerde inspectieproces om toezicht te houden op de wijze waarop de nationale bevoegde autoriteiten hun gedelegeerde bevoegdheden op dat gebied uitoefenen.
27. Nadat de operationele concepten zijn goedgekeurd, worden zij ten uitvoer gelegd op basis van regels die niet alleen van toepassing zijn op de luchtruimgebruikers, het personeel en de dienstverleners, maar ook op de apparatuur, systemen en onderdelen die zij moeten gebruiken. Deze regels hebben voornamelijk betrekking op de interoperabiliteit vanuit het perspectief van de luchtruimgebruikers. Rekening houdend met het huidige ICAO-kader dienen deze regels door de staten van registratie aan de exploitanten te worden opgelegd. Dat betekent dat die voorschriften vastgesteld zullen worden op basis van het EASA-systeem. Wat het personeel en de dienstverleners betreft, houden die regels voornamelijk verband met de interoperabiliteit vanuit het perspectief van de dienstverleners en met de aanverwante procedures en opleidingseisen. Omdat het veiligheidsaspect hiervan doorgaans marginaal is, worden die regels waarschijnlijk vastgesteld binnen het SES-

kader, tenzij de Commissie in afzonderlijke gevallen, wanneer de veiligheidsdimensie dit rechtvaardigt, anderszins beslist op grond van de haar toekomstige gedelegeerde uitvoerende bevoegdheden. Waar van toepassing zal in die regels gedefinieerd worden wat de gedelegeerde taken van de dienstverleners zijn bij de uitvoering en tactische aanpassing van de operationele concepten die zij zullen toepassen.

Toepassingsgebied en toepasbaarheid

Luchtruim

28. Zoals eerder opgemerkt in de NPA, vereist een regulering van het ATM/de ANS via de basisverordening dat het luchtruim waarop gemeenschappelijke regels van toepassing zijn, eenduidig in het toepassingsgebied van de verordening gedefinieerd wordt. Het Agentschap is van mening dat behalve het luchtruim waarop de SES-voorschriften van toepassing zijn, ook de veiligheidsregels voor het luchtverkeer op grond van het EASA-systeem moeten gelden voor het gehele luchtruim waarop het Verdrag van toepassing is¹⁰. Daardoor kunnen zowel gecontroleerde als niet-gecontroleerde luchtruimen worden bestreken, aangezien veiligheidsdoelstellingen per definitie geen betrekking hebben op capaciteitsbeheer. De veiligheid van het luchtverkeer in het niet-gecontroleerde luchtruim is geregeld middels de luchtruimvoorschriften in ICAO-bijlage 2¹¹. Die voorschriften zijn vergelijkbaar met de regels die gebruikt worden om de veiligheid van het wegverkeer te waarborgen. Dat brengt het voordeel met zich mee dat de geldende voorschriften verband houdende met de veiligheid van het luchtruim, die op dit moment nog per land verschillen, geharmoniseerd kunnen worden. Die verschillen vormen namelijk een reëel risico voor de veiligheid vanwege het gebrek aan interoperabiliteit vanuit het perspectief van de gebruikers van het luchtruim. Zoals ook al opgemerkt in het CRD, betekent dit geenszins dat het Agentschap betrokken wil worden bij de besluitvorming over de vraag wat nu wel en wat nu geen gecontroleerd luchtruim is. Dergelijke besluiten dienen genomen te worden in het kader van het definiëren van de operationele concepten zoals hierboven is toegelicht.

29. In dat verband wil het Agentschap erop wijzen dat sommige luchtvaartnavigatiediensten, zoals de keten van luchtvaartinformatievoorziening en de communicatie- en navigatiediensten, vaak ook in een niet-gecontroleerd luchtruim beschikbaar zijn. De beschikbaarheid van die diensten kan zelfs een voorwaarde zijn voor een veilige en ordelijke verkeersstroom. Daarom is het ook te rechtvaardigen dat dergelijke diensten aan gemeenschappelijke veiligheidsvereisten onderworpen worden.

Luchtruimgebruikers

30. Zoals hierboven toegelicht in het gedeelte over het operationeel concept, zijn luchtvaartexploitanten verplicht de toepasselijke specifieke operationele concepten in acht te nemen in het luchtruim dat zij op een bepaald tijdstip gebruiken. Dat geldt zowel voor de uitrustings- en opleidingsvereisten als voor de verplichting om bepaalde diensten te gebruiken en voorgeschreven procedures uit te voeren. Het EASA-systeem omvat reeds de relevante bepalingen hieromtrent, in overeenstemming met de voorschriften in ICAO-bijlage 6. Het Agentschap is dan ook van mening dat de ATM/ANS-veiligheidsregulering van luchtruimgebruikers op basis van dat systeem adequaat geregeld is. Dat betekent dat er geen wijzigingen aangebracht hoeven te worden in de basisverordening, aangezien het artikel over toepasbaarheid reeds

¹⁰ Uiteraard met uitzondering van het luchtruim boven volle zee, dat krachtens een ICAO-delegering onder de controle van lidstaten valt.

¹¹ Onderkend wordt dat de elementen in ICAO-bijlage 2 niet rechtstreeks verband houden met de luchtveiligheid en dat het EASA-systeem daarom ook niet daarop van toepassing is.

voorziet in vluchtactiviteiten naar, binnen en vanuit de Gemeenschap door luchtvaartuigen die in een derde land of in een lidstaat geregistreerd zijn. Hierdoor kan bovendien binnen het SES-kader gebruik worden gemaakt van de handhavingsmiddelen zoals die in de basisverordening zijn verankerd.

31. In dat verband is het wellicht relevant om erop te wijzen dat in de basisverordening uitsluitend luchtvaartuigen van het toepassingsgebied worden uitgesloten die betrokken zijn bij zogeheten "staatsmissies" (luchtvaartuigen met een bestemming op militair, douane- of politieel gebied dan wel met een soortgelijke bestemming). Dat betekent omgekeerd dat luchtvaartuigen die eigendom zijn van de staten wel onderworpen zijn aan de gemeenschappelijke voorschriften als zij niet bij dergelijke missies betrokken zijn. Met andere woorden, zij zijn aan dezelfde regels onderworpen als luchtvaartgebruikers die algemene luchtvaartactiviteiten uitvoeren. Net als alle andere categorieën luchtvaartgebruikers hebben zij het recht om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van regels die op hen van toepassing zijn. Dat betekent dat ook zij mogen verlangen dat die regelgeving in verhouding staat tot het soort en de aard van de activiteiten die zij uitvoeren. Bij het vaststellen van de operationele concepten of bij het ontwikkelen van de regelgeving zal nader worden ingegaan op legitieme speciale behandelingen. Mogelijke uitzonderingen worden beoordeeld aan de hand van de toepasselijke procedures, met name de procedures zoals nader omschreven in artikel 14 van de basisverordening.

Dienstverleners

32. Uit de risicobeoordeling die het Agentschap heeft uitgevoerd, is gebleken dat het luchtverkeersbeheer (ATM) en het leveren van luchtvaartnavigatiediensten (ANS) aanzienlijke risico's met zich meebrengen die op adequate wijze beperkt dienen te worden. Het is inmiddels algemeen aanvaard dat er voor ATM/ANS-dienstverleners gemeenschappelijke veiligheidsvereisten dienen te gelden. In de SES-voorschriften zijn de relevante certificeringseisen wat dat betreft vastgelegd. In de NPA is dan ook geconcludeerd dat verleners van dergelijke diensten onderworpen dienen te worden aan gemeenschappelijke regels krachtens het EASA-systeem.
33. Bij het bespreken van deze kwestie is het wellicht nuttig om in herinnering te roepen dat het Verdrag niet toestaat dat er op basis van de eigenaarstatus een onderscheid wordt gemaakt tussen ondernemingen. Dat betekent dat dienstverlenende organisaties die eigendom zijn van een staat, inclusief militaire onderdelen, niet anders behandeld mogen worden dan andere, particuliere of semi-geprivatiseerde, organisaties die dezelfde diensten verlenen. Zoals al aangegeven in punt 31 worden speciale behandelingen of uitzonderingen beoordeeld in overeenstemming met de geldende procedures.
34. Met het oog op de rechtszekerheid heeft het Agentschap getracht om de betreffende diensten nauwkeuriger te definiëren. Duidelijk is in ieder geval dat verleners van luchtverkeersdiensten, communicatie-, navigatie-, toezichthoudende, meteorologische informatie- en luchtvaartinformatiediensten (die in sommige gevallen al een privaatrechtelijke of semi-geprivatiseerde status hebben) als gereguleerde personen behandeld dienen te worden. Dit is echter minder duidelijk voor dienstverleners die betrokken zijn bij luchtruimbeheer (ASM) en het beheer van luchtverkeersstromen (ATFM). Deze laatste twee functies vallen wel onder het toepassingsgebied van de SES-regelgeving, maar in dat verband zijn er geen gemeenschappelijke (of essentiële) eisen voor de dienstverlening vastgesteld en worden er ook geen voorwaarden aan de certificering verbonden. Het is inderdaad nog maar de vraag of dergelijke functies als dienstverlening dan wel als regulerende activiteiten aangemerkt moeten worden. Het Agentschap heeft daarom de belanghebbenden verzocht hun advies hierover te geven om op basis daarvan zijn eigen standpunt te kunnen bepalen.

35. Uit de ontvangen antwoorden blijkt dat deze functies zowel dienstverlenende als regulerende aspecten omvatten vanwege de aanwezigheid van strategische, pre-tactische en tactische elementen. Het Agentschap heeft de ontvangen antwoorden nader geanalyseerd en – in het kader van de verplichte effectbeoordeling van de regelgeving die bij elk definitief advies gevoegd dient te worden – een evaluatie van de mogelijke opties uitgevoerd. Dit heeft tot de conclusie geleid dat luchtruimbeheer (te weten het tijdelijk toewijzen van vooraf afgebakende luchtruimblokken of -routes aan specifieke civiele of militaire gebruikers) beter als een overheidsfunctie aangemerkt kan worden, waarbij er tevens sprake is van positieve veiligheids- en economische gevolgen. Aangezien het beheer van luchtverkeersstromen tot commerciële schade voor individuele entiteiten kan leiden (vanwege bijvoorbeeld vertraagde vluchten, omgeleide vluchten of het beschikbaar stellen van een grotere capaciteit op een gegeven moment) wordt in de effectbeoordeling van de regelgeving geconcludeerd dat het beter is om deze dienst als een regulerende functie te beschouwen, in ieder geval wat het centrale functionele element betreft.
36. Op deze basis concludeert het Agentschap dat de strategische of centrale elementen van deze functies, die op veel punten dicht in de buurt komen bij de aard van het operationele concept, een regulerend karakter hebben. Dat betekent dat de besluitvorming hieromtrent – afhankelijk van de situatie – dient te berusten bij een gedelegeerde bevoegde instantie, de Europese Commissie of de regionale/lokale autoriteiten. Daarbij dient wel rekening te worden gehouden met de noodzakelijke subsidiariteit. De relevante veiligheidsvereisten zullen dan ook worden gespecificeerd in de voorwaarden voor het delegeren van de betreffende bevoegdheid. Daarnaast concludeert het Agentschap dat de tactische elementen van ASM en ATFM door de dienstverleners afgehandeld kunnen worden voor zover hierbij geen belangenconflicten een rol spelen en de bevoegde autoriteit een daartoe strekkend besluit neemt. Dat betekent wel dat het noodzakelijk is om die dienstverleners te verplichten aan de relevante essentiële eisen te voldoen.
37. Samengevat is het Agentschap van mening dat alle organisaties die betrokken zijn bij luchtverkeersbeheer of luchtvaarnavigatiediensten zoals gedefinieerd in het SES-kader, onderworpen dienen te worden aan gemeenschappelijke veiligheidsvoorschriften.

Systemen en onderdelen

38. Uit de risicobeoordeling van het Agentschap is gebleken dat het ontwerp, onderhoud en functioneren van systemen en onderdelen die gebruikt worden voor de dienstverlening op ATM/ANS-gebied, aanzienlijke risico's met zich meebrengen die op adequate wijze beperkt dienen te worden. Dat wordt ook als zodanig onderkend in de aanbevolen normen en handelwijzen van de ICAO en in de SES-voorschriften aangezien zij op dit vlak certificeringsvereisten hanteren. Het Agentschap concludeert dan ook dat dergelijke systemen en onderdelen onderworpen dienen te worden aan gemeenschappelijke regels krachtens het EASA-systeem. Teneinde overregulering te voorkomen, dient de noodzaak voor regelgeving echter per afzonderlijk geval bepaald te worden bij het ontwikkelen van de noodzakelijke uitvoeringsregels. Bij het nemen van dergelijke besluiten dient het proportionaliteitsbeginsel geëvalueerd te worden middels een effectbeoordeling van de regelgeving.

Personeel

39. Door hun ICAO-verplichtingen en uit hoofde van de SES-voorschriften hebben de lidstaten al geaccepteerd dat luchtverkeersleiders¹² aan gemeenschappelijke eisen moeten voldoen op het gebied van theoretische kennis, praktische vaardigheden, taalvaardigheid en medische geschiktheid. Die eisen zijn niet alleen bedoeld om er voor te zorgen dat zij de benodigde opleiding hebben gevolgd (hetgeen een vereiste voor alle beroepen is), maar ook om te waarborgen dat zij voldoende fysiek/medisch geschikt zijn en over genoeg actuele praktijkervaring beschikken. Die eisen beperken echter wel de vrijheid van deze personen om hun beroep uit te oefenen en kan er zelfs toe leiden dat zij dat beroep helemaal niet meer mogen uitoefenen als zij niet langer aan de eisen voldoen. Doordat het echter noodzakelijk blijft om die eisen te handhaven, concludeert het Agentschap dat dit personeel tot een gereguleerde beroepsgroep behoort en dat derhalve de uitgebreide basisverordening ook op hen van toepassing is. In tegenstelling tot hetgeen een aantal belanghebbenden in het kader van de NPA-raadpleging heeft voorgesteld, ziet het Agentschap geen aanleiding om personeel dat verantwoordelijk is voor het beheer van vliegveldplatforms, ook in deze beroepsgroep op te nemen.
40. Bij het ontwikkelen van de essentiële eisen heeft het Agentschap geconstateerd dat er ook nog andere personeelscategorieën zijn die aan passende opleidings- en competentievereisten moeten voldoen; echter niet in een mate dat voor hun beroepen eenzelfde regulering noodzakelijk is als voor luchtverkeersleiders. Het Agentschap concludeert dan ook dat andere beroepsgroepen, zoals het technisch personeel voor de veiligheid van het luchtverkeer (ATS – Air Traffic Safety), onderworpen dienen te worden aan gemeenschappelijke veiligheidsvereisten. Dat betekent dat er in de uitgebreide basisverordening naar deze beroepsgroepen verwezen dient te worden. Doorgaans berust de verantwoordelijkheid voor het naleven van eisen die verband houden met professionele vaardigheden en medische geschiktheid echter bij de organisaties bij wie de betreffende personen in dienst zijn. Het gaat hierbij om personeel waarvan de werkzaamheden van invloed kunnen zijn op de veiligheid van luchtvaartactiviteiten door hun betrokkenheid bij het verlenen van ATM/ANS-diensten of bij het ontwerp, de productie, het onderhoud en het gebruik van aanverwante systemen en onderdelen.

Organisaties

41. Bij het ontwikkelen van de essentiële eisen heeft het Agentschap ook veiligheidsrisico's vastgesteld in verband met het ontwerp, de productie, het onderhoud en het gebruik van systemen en onderdelen van het Europees Netwerk voor Luchtverkeersbeheer (EATMN – European Air Traffic Management Network). Hoewel alom wordt erkend dat de verantwoordelijkheid voor het beperken van deze risico's uiteindelijk berust bij de dienstverleners die dergelijke systemen of onderdelen gebruiken, doet dit niets af aan de verantwoordelijkheid van de organisaties die direct betrokken zijn bij het ontwerp, de productie, het onderhoud en het gebruik van die systemen en onderdelen. Het Agentschap is dan ook van mening dat er in de uitgebreide basisverordening naar deze organisaties verwezen moet worden. Wanneer op basis van een adequate effectbeoordeling van de regelgeving een daartoe strekkend besluit wordt genomen in het kader van de uitvoeringsregels, kan in voorkomende gevallen van die organisaties verlangd worden dat zij aantonen dat zij over de benodigde mogelijkheden en middelen beschikken om hun taken adequaat uit te voeren.
42. Dit impliceert overigens niet dat dergelijke organisaties op systematische wijze rechtstreeks gereguleerd moeten worden zodat gebruikers van de systemen en

¹² Richtlijn 2006/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 inzake een communautaire vergunning van luchtverkeersleiders (voor de EER relevante tekst) (PB L 114 van 27.4.2006, blz. 22).

onderdelen ontslagen zijn van hun verantwoordelijkheden. Een dergelijke aanpak creëert echter wel de rechtsgrondslag om zodanig te werk te gaan indien het noodzakelijk mocht zijn. Dat zal bijvoorbeeld waarschijnlijk het geval zijn voor het wereldwijde mondiale satellietnavigatiesysteem (GNSS – Global Navigation Satellite System) en voor ingewikkelde satelliet-/grondcommunicatienetwerken. Dit zou ook van toepassing kunnen zijn op een aantal luchtvaartinformatiediensten met een specifieke meerwaarde (met name databases voor elektronische navigatie) waarvoor op dit moment nog geen rechtsgrondslag voor regulering bestaat. Zoals ook toegelicht in het advies betreffende de regulering van de veiligheid van vliegvelden biedt dit tevens de mogelijkheid om processen toe te passen die hun doelmatigheid op het gebied van luchtwaardigheid al tientallen jaren hebben bewezen, vergelijkbaar met het ETSO-systeem (European Technical Standard Order) dat gebruikt wordt voor vliegtuigonderdelen. Hierdoor worden de werkzaamheden van kleine dienstverleners eenvoudiger en worden de kosten teruggedrongen voor onderdelen die gestandaardiseerd kunnen worden. Tot slot, en niet in de laatste plaats, ontstaat hierdoor de mogelijkheid voor het ontwikkelen van gestroomlijnde certificeringsprocessen voor grond-/boordsystemen en -onderdelen.

Uitvoeringsmiddelen

43. In dit hoofdstuk komen de middelen aan de orde die gebruikt dienen te worden om de essentiële eisen ten uitvoer te leggen. Er wordt ook beschreven hoe moet worden aangetoond dat de essentiële eisen in acht zijn genomen. Daarnaast wordt uitgelegd welke uitvoeringsregels de Commissie dient uit te vaardigen om te specificeren wat de gereguleerde personen moeten doen om die eisen na te leven. Tot slot wordt aangegeven bij welke instanties/organen de verantwoordelijkheid neergelegd moet worden voor het toezicht op en/of de certificering voor het naleven van de eisen. De redenen voor deze nadere toelichting worden nader omschreven in de NPA.

Luchtruimgebruikers

44. In de basisverordening is al een fundament gelegd voor het stellen van eisen aan alle luchtvaartexploitanten met betrekking tot het luchtruimgebruik, zowel voor exploitanten uit EU-landen als uit derde landen. In overeenstemming met de ICAO-beginselen worden dergelijke voorschriften opgelegd via operationele regels die vastgesteld worden door de staat van registratie of de staat van vestiging om recht te doen aan de operationele concepten zoals die door de andere verdragsluitende staten zijn vastgesteld voor het gebruik van hun luchtruim. De wetgever heeft besloten dat buitenlandse exploitanten aan de communautaire eisen moeten voldoen wanneer zij zich in het luchtruim van lidstaten bevinden. Daardoor ontstaat de mogelijkheid om hun de benodigde regels op te leggen om de luchtruimeisen in acht te nemen.
45. De voorschriften voor luchtvaartexploitanten om adequate verbeteringsmaatregelen te nemen voor hun eigen activiteiten vallen onder het EASA-systeem en zijn derhalve al geregeld via de basisverordening. De benodigde aanvullende elementen hebben betrekking op de tenuitvoerlegging van de concepten in verband met activiteiten en de interoperabiliteit vanuit het perspectief van de gebruikers van het luchtruim. Deze elementen zullen op zodanige wijze door het Agentschap worden ontwikkeld dat zij in overeenstemming zijn met de activiteitenconcepten zoals die op basis van het SES-kader zijn vastgesteld. Zij zullen middels een besluit van de Commissie via een comitologieprocedure geïntegreerd worden in de regelgeving die van toepassing is op luchtvaartexploitanten. Dat betekent dat de Commissie in de uitgebreide basisverordening daarvoor de benodigde bevoegdheden dient te krijgen.
46. In die regelgeving worden niet alleen de procedures beschreven die de luchtvaartexploitanten moeten hanteren in het luchtruim dat zij gebruiken, maar ook de apparatuur en diensten die zij in het betreffende luchtruimblok moeten gebruiken.

Dergelijke voorschriften dienen in verhouding te staan tot de aard en de complexiteit van de activiteit en de daaraan verbonden risico's. Conform het EASA-systeem is voor het vaststellen van die voorschriften een passende raadpleging en effectbeoordeling vereist.

47. Deze voorschriften dienen ook duidelijkheid te verschaffen over de subsidiariteitsgebieden waarop lidstaten wellicht aanvullende maatregelen dienen te ontwikkelen in verband met lokale bijzonderheden. In die gevallen hebben zij het recht om lokale regelgeving uit te vaardigen. Daarbij zijn zij wel aan communautair toezicht onderworpen om te verifiëren of die lokale voorschriften in overeenstemming zijn met het overkoepelende activiteitenconcept.
48. Krachtens het EASA-systeem vindt de controle op de naleving van bovenstaande voorschriften plaats via een certificeringsproces (uitgifte van een certificaat of attest). Dat geldt echter uitsluitend voor commerciële exploitanten, hetgeen betekent dat er van lacunes sprake kan zijn in verband met ATM/ANS-eisen waaraan niet-commerciële exploitanten moeten voldoen, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van de benodigde apparatuur voor Reduced Vertical Separation Minima (RVSM – gereduceerde verticale separatieminima) en de benodigde kwalificaties van de bemanning om in een dergelijke omgeving te functioneren. Daarom dienen in de uitgebreide basisverordening aanvullende certificeringseisen opgenomen te worden.
49. De bevoegde autoriteiten voor de tenuitvoerlegging van de operationele voorschriften zijn de nationale luchtvaartautoriteiten (met betrekking tot exploitanten die op hun grondgebied zijn gevestigd¹³) en het Agentschap (voor buitenlandse exploitanten). Met het oog op de overzichtelijkheid en ter voorkoming van misverstanden en mazen in de regelgeving is het Agentschap van mening dat er in dit verband eenzelfde taakverdeling voor de controle op de naleving gehanteerd dient te worden als beschreven bij de geplande voorschriften in het vorige punt.

Dienstverleners

50. In veel opzichten is de situatie voor ATM/ANS-dienstverleners vergelijkbaar met die van commerciële luchtvaartmaatschappijen. Om hun diensten te kunnen verlenen moeten zij allebei aantonen dat zij aan de veiligheidsvereisten voldoen en hebben zij beiden voor hun werkzaamheden toestemming nodig (aanstelling of selectie door de bevoegde autoriteit op luchtverkeersgebied). De eerste voorwaarde is bedoeld om te waarborgen dat dienstverleners inderdaad over de mogelijkheden beschikken om aan hun veiligheidsverantwoordelijkheden te voldoen. De tweede voorwaarde heeft meer te maken met marktregulering. Deze processen kunnen weliswaar losgekoppeld worden, maar geen enkele partij kan diensten verlenen als niet aan beide pakketten voorwaarden wordt voldaan. Een financieel gezonde situatie wordt in de wereld van het luchtvervoer als een voorwaarde voor de toegang tot de markt gezien omdat dit consumenten bescherming biedt bij ongelukken of faillissementen. Binnen het SES-kader wordt een gezonde financiële positie echter als een voorwaarde beschouwd voor het kunnen voldoen aan de veiligheidsverplichtingen. Hieruit concludeert het Agentschap dat de regels die van toepassing zijn op het aanstellen van dienstverleners, onder het EASA-systeem dienen te vallen aangezien zij primair bedoeld zijn om veiligheidsrisico's te beperken. De regulering van de autorisatievoorschriften dient ook in de toekomst via het SES-systeem dan wel, waar relevant, op nationaal niveau plaats te vinden. De hieraan verbonden regels dienen via de comitologieprocedure door de Commissie vastgesteld te worden. Dat betekent

¹³ In dit verband wordt onder 'gevestigd' verstaan de reguliere woonplaats van een natuurlijk persoon dan wel de plaats van hoofdvestiging van een rechtspersoon.

dat de Commissie in de uitgebreide basisverordening daarvoor de benodigde bevoegdheden dient te krijgen.

51. Zoals al een aantal keren eerder is toegelicht, lijdt het geen twijfel dat deze EASA-voorschriften nader uitgewerkt dienen te worden op basis van de bestaande elementen zoals die tot nu toe ontwikkeld zijn in het kader van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Daarbij dienen tevens goede overgangsregelingen vastgesteld te worden, inclusief uitzonderingsclausules voor de huidige vergunningen, om voor een soepele overgang te zorgen. Uit hoofde van het EASA-systeem is voor het vaststellen van die voorschriften een passende raadpleging en effectbeoordeling vereist. Bij het in werking treden van deze regels dienen de betreffende bepalingen op grond van het SES-kader ingetrokken te worden om dubbele regelgeving te voorkomen. Zoals al aangegeven onder punt 20, dient de Commissie de benodigde bevoegdheden te krijgen om de SES-regelgeving en de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften dienovereenkomstig te wijzigen.
52. Volgens de huidige SES-bepalingen dient de controle op de naleving middels een certificeringsprocedure plaats te vinden. Het Agentschap sluit zich bij dit uitgangspunt aan. In overeenstemming met de reeds vastgestelde SES-beginselen en de eigen werkzaamheden met betrekking tot een betere regulering is het Agentschap daarnaast van mening dat het gebruik van meervoudige certificeringssystemen voorkomen dient te worden en dat een dienstverlener dus een aantal diensten kan verlenen op basis van een enkel goedkeurings- en beheersysteem. Het Agentschap is voornemens om dit beginsel ook toe te passen op de levering van vliegveld- en ATM/ANS-diensten teneinde de reguleringskosten terug te dringen. Het voorschrijven van een volledig certificeringproces voor minder veiligheidskritische diensten (zoals vluchtinformatiediensten en het beheer van vliegveldplatforms) zou echter disproportioneel zijn. Het Agentschap is dan ook van mening dat bij vluchtinformatiediensten en het beheer van vliegveldplatforms uitsluitend hoeft te worden aangetoond dat zij aan de van toepassing zijnde veiligheidsvereisten en de bijbehorende uitvoeringsregels voldoen.
53. Conform de beginselen die ten grondslag liggen aan het EASA-systeem zijn de nationale autoriteiten de bevoegde autoriteiten voor het uitgeven van bovengenoemde certificaten voor exploitanten die op hun grondgebied gevestigd zijn. Het Agentschap fungeert als bevoegde autoriteit voor buitenlandse organisaties die diensten in het Europese luchtruim leveren.
54. Een aantal certificeringstaken kan met het oog op de uniformiteit en efficiëntie echter beter centraal worden uitgevoerd, met name op gebieden waarvoor zeer specialistische deskundigheid is vereist. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn voor ATM/ANS-diensten die een aantal lidstaten bestrijken, bijvoorbeeld met betrekking tot luchtvaartinformatie- en navigatie- of communicatienetwerken. De ontwikkelingen in het programma voor de uniformisering van het luchtverkeersbeheer in Europa (SESAR) zullen bovendien waarschijnlijk leiden tot meer pan-Europese diensten. Het is dan ook nog maar de vraag of het verstandig is om de lidstaat waarin zich de hoofdvestiging van de dienstverlener bevindt als enige bevoegde autoriteit aan te wijzen. Het Agentschap is dan ook van mening dat het de bevoegdheid dient te krijgen voor de certificering van en het toezicht op dienstverleners die hun diensten in meer dan drie lidstaten verlenen. Het leveren van eenvoudige grensoverschrijdende diensten op het gebied van de luchtverkeersveiligheid valt hier uitdrukkelijk niet onder en die bevoegdheid is ook niet van toepassing op functionele luchtruimblokken aangezien in dergelijke blokken de diensten niet door een enkele dienstverlener worden geleverd.

Systemen en onderdelen

55. Zoals al eerder vermeld, is het Agentschap van mening dat er gemeenschappelijke veiligheidsvereisten van toepassing dienen te zijn op ATM/ANS-systemen en -onderdelen zoals gedefinieerd in de SES-regelgeving. Het huidige SES-kader lijkt echter onvoldoende duidelijkheid te bieden over de eisen waaraan dergelijke systemen en onderdelen moeten voldoen. Er wordt bijvoorbeeld niet nader gespecificeerd welke criteria van toepassing zijn op de uitgifte van de goedkeuringsverklaringen (verificatie van systemen en conformiteits- of geschiktheidseisen met betrekking tot het gebruik van onderdelen). Het Agentschap is dan ook van mening dat er binnen het EASA-systeem aanvullende uitvoeringsregels moeten worden vastgesteld om de betreffende ontwerpers, producenten, onderhoudsorganisaties en exploitanten de benodigde rechtszekerheid te verschaffen. Dergelijke regels zullen uitsluitend op de veiligheidseisen en lucht-grondinteroperabiliteitseisen betrekking hebben. Zij zullen dan ook aangevuld dienen te worden met relevante prestatie-eisen en grond-grondinteroperabiliteitseisen. Die laatste vereisten zijn gebaseerd op het operationeel concept en zullen vastgesteld worden door de betreffende verantwoordelijke organisaties, te weten de Commissie, de nationale bevoegde autoriteit of de luchtverkeersdienstverlener zelf.
56. Wat de controle op de naleving van de essentiële eisen en de bijbehorende uitvoeringsregels betreft, ondersteunt het Agentschap de processen zoals die op basis van de SES-voorschriften worden gehanteerd. Het Agentschap is dan ook niet voornemens om wijzigingen door te voeren als dat niet nodig is. Het afgeven van een eigen conformiteitsverklaring, mogelijk aangevuld door controles door de instanties waarbij de verklaring ingediend wordt, is een gebruikelijke procedure voor de communautaire certificering in het algemeen. Om echter verwarring te voorkomen met het begrip "gekwalficeerde instantie" dat binnen het EASA-systeem een andere betekenis heeft, is het Agentschap van mening dat het noodzakelijk is om dergelijke instanties, inclusief hun rechten, in de basisverordening aan te wijzen waarbij tevens de voorwaarden voor hun accreditatie vermeld dienen te worden.
57. Zoals ook toegelicht in punt 42, zou het met het oog op de toekomst bovendien nuttig kunnen zijn om doelgerichte certificeringsprogramma's te ontwikkelen voor bepaalde systemen en onderdelen om uiteindelijk over geïntegreerde certificeringsprogramma's te kunnen beschikken voor systemen en onderdelen die zowel grond- als boordelementen bevatten. Een dergelijke optie zou ook gebruikt kunnen worden om de ontwikkeling van gestandaardiseerde systemen en onderdelen te bevorderen, vergelijkbaar met het ETSO-systeem (European Technical Standard Order). Tot slot zou op deze manier ook de last van de verantwoordelijkheid van de gebruikers van systemen en onderdelen verlicht kunnen worden met betrekking tot ingewikkelde elementen waarvoor slechts weinig verificatie-expertise voorhanden is. Dat betekent overigens niet dat de gebruikers door een afzonderlijke certificering helemaal geen verantwoordelijkheid meer hebben, aangezien zij nog steeds voor de operationele specificaties en de integratie moeten zorgen. Het Agentschap is daarom van mening dat er in de uitgebreide basisverordening een rechtsgrondslag gecreëerd moet worden om dergelijke certificeringen mogelijk te maken indien dat noodzakelijk of gewenst zou zijn. Besluiten hieromtrent dienen, na een passende raadpleging en effectbeoordeling, per afzonderlijk geval te worden genomen bij het vaststellen van de bijbehorende uitvoeringsregels.
58. Los van de vraag of voor systemen en onderdelen een eigen verklaring van conformiteit met de essentiële eisen of doelgerichte certificeringsschema's gehanteerd gaat worden, dient er in ieder geval bij de ontwikkeling van de uitvoeringsregels en de procedures voor de conformiteitsbeoordeling voor gezorgd te worden dat overlap en dubbele reguleringsprocessen worden voorkomen. De coördinatie die daarvoor vereist is, zal door de Commissie worden geregeld aangezien zij de uiteindelijke besluitvormer op deze gebieden is.

Personeel

59. Zoals eerder opgemerkt in punt 39 van dit document, is afgesproken dat luchtverkeersleiders over een vergunning en adequate bevoegdheidsverklaringen dienen te beschikken waaruit blijkt dat zij de veiligheidsvoorschriften in acht nemen. Te dien einde is er inmiddels een richtlijn aangenomen. Om in overeenstemming te zijn met het EASA-systeem, dient een dergelijke richtlijn omgezet te worden in een verordening van de Commissie om te waarborgen dat er sprake is van een gemeenschappelijk uniform veiligheidsniveau zoals dat in de basisverordening wordt voorgeschreven in plaats van het minimale veiligheidsniveau zoals dat op dit moment in de communautaire richtlijnen is vastgelegd¹⁴. Dat brengt tevens het voordeel met zich mee dat de hieruit voortvloeiende regelgeving op uitvoerend niveau aangepast kan worden en er geen tijdrovende wetgevingsprocessen nodig zijn. De Commissie dient derhalve de bevoegdheden te krijgen om de relevante uitvoeringsvoorschriften vast te stellen.
60. Wat de controle op de naleving betreft, steunt het Agentschap de optie om daarvoor de bestaande vergunningenregeling te blijven gebruiken. De verantwoordelijkheid voor het verlenen van vergunningen dient te blijven berusten bij de bevoegde autoriteiten die op nationaal niveau zijn aangewezen. Dat is ook in overeenstemming met de verdeling van de taken zoals die in het EASA-systeem is vastgelegd.
61. Met betrekking tot het overige personeel dat betrokken is bij de levering van ATM/ANS-diensten, is in punt 40 geconcludeerd dat dienstverleners ervoor dienen te zorgen dat personeel dat veiligheidskritische functies uitvoert (zoals engineering, energievoorziening, systeemcontrole en toezicht in *real time*, en het vrijgeven voor gebruik van onderdelen na een onderhoudsbeurt) over de benodigde vaardigheden beschikt en een adequate basisopleiding en bijscholing heeft gevolgd. De bijbehorende vereisten dienen dan ook in de regels verankerd te worden die vastgesteld worden met het oog op de tenuitvoerlegging van de uitgebreide basisverordening. Dit kan gebeuren als onderdeel van de uitvoeringsregels die van toepassing zijn op de dienstverleners of de onderhoudsorganisaties zelf, indien althans besloten wordt dat de verantwoordelijkheid voor de controle op de naleving bij de werkgevers berust. Er kan ook gebruik worden gemaakt van specifieke voorschriften indien verwacht wordt dat voor een deel van dit personeel doelgerichte certificeringsregelingen nodig zijn. Het Agentschap is uiteraard op de hoogte van de lopende discussie die zich op het gebied van de vergunningen afspeelt. Het Agentschap is echter van mening dat dit debat meer een sociaal dan een veiligheidskarakter heeft en zou er de voorkeur aan geven om de besluitvorming hieromtrent aan de wetgever over te laten.

Organisaties

62. Het is inmiddels al bij wet geregeld dat organisaties die betrokken zijn bij de opleiding van luchtverkeersleiders, gecertificeerd dienen te zijn. De voorwaarden die daarvoor gelden, staan beschreven in de Richtlijn inzake een communautaire vergunning voor luchtverkeersleiders. Vanwege de bovenbeschreven argumenten is het Agentschap van mening dat de bijbehorende vereisten omgezet dienen te worden in uitvoeringsvoorschriften van het Agentschap en dat de Commissie hiervoor de relevante bevoegdheden dient te krijgen. Bij het ontwikkelen van dergelijke

¹⁴ Er dient in dit verband op gewezen te worden dat richtlijnen wetgevingsinstrumenten zijn die bedoeld zijn voor de harmonisatie van nationale praktijken door het voorschrijven van minimumnormen. Bij het vaststellen van de basisverordening was de wetgever van mening dat een dergelijke aanpak niet afdoende was om tegemoet te komen aan de behoeften van de interne luchtvaartmarkt. Daarom heeft de wetgever besloten om gemeenschappelijke normen uit te vaardigen die op uniforme wijze in alle lidstaten gehandhaafd dienen te worden.

voorschriften dienen organisaties in het kader van een dergelijke certificering in de gelegenheid te worden gesteld om zelf examens af te nemen en conformiteitsverklaringen af te geven op basis waarvan de bevoegde autoriteiten een vergunning kunnen verstrekken. Dit gebeurt in het kader van het EASA-systeem op dit moment ook al voor organisaties die onderhoudsopleidingen verzorgen.

63. Zoals eerder toegelicht in de punten 41 en 42, zou het ook nodig kunnen zijn om bepaalde organisaties te reguleren die betrokken zijn bij het ontwerp, de productie, het onderhoud of het gebruik van ATM/ANS-systemen en -onderdelen. Besluiten hieromtrent dienen per afzonderlijk geval te worden genomen bij het vaststellen van de bijbehorende uitvoeringsregels. In dat verband dient de Commissie de benodigde bevoegdheden te krijgen.
64. De verantwoordelijkheid voor het certificeren van opleidingsorganisaties voor luchtverkeersleiders of van organisaties die betrokken zijn bij het ontwerp, de productie, het onderhoud of het gebruik van ATM/ANS-systemen en -onderdelen, dient te berusten bij de bevoegde instantie van de lidstaat waar zich de hoofdvestiging van de betreffende organisatie bevindt. Met betrekking tot buitenlandse organisaties komt deze bevoegdheid aan het Agentschap toe.

IV. Subsidiariteit

65. In de basisverordening die in 2002 is aangenomen, worden bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van luchtwaardigheid en milieucertificering aan de Gemeenschap overgedragen met als belangrijkste doel een hoog niveau van veiligheid in de burgerluchtvaart te handhaven. Op 20 februari 2008 is de eerste uitbreiding van de basisverordening aangenomen met betrekking tot vluchtuitvoeringen, verlening van bevoegdheidsbewijzen aan cockpitpersoneel en luchtvaartuigen uit derde landen¹⁵. De wetgever heeft voor de toekomst nog meer uitbreidingen van de basisverordening voorzien tot alle gebieden die verband houden met de veiligheid van de burgerluchtvaart teneinde een overkoepelend geïntegreerd veiligheidssysteem te creëren voor de luchtvaart. Dit is de enige manier om veiligheidshiaten en inconsequente, mogelijk tegenstrijdige eisen te voorkomen.
66. Het idee dat een hoog uniform niveau van veiligheid in het luchtverkeersbeheer (ATM) en bij het uitvoeren van luchtvaartnavigatiediensten (ANS) uitsluitend bereikt kan worden door een gemeenschappelijke actie op pan-Europees niveau is niet nieuw. De Europese landen zijn al lang geleden in het kader van Eurocontrol met een dergelijke gezamenlijke aanpak begonnen teneinde gemeenschappelijke regels op dit gebied te creëren. Bij de totstandkoming van het EASA-systeem werd echter onderkend dat het onmogelijk is om via een dergelijke, vrijwillige intergouvernementele aanpak de gewenste uniformiteit tot stand te brengen. Daarom is door het aannemen van het pakket voor een gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES) een eerste stap gezet op weg naar een echt gecentraliseerd systeem met besluitvormingsbevoegdheden onder verantwoordelijkheid van de Commissie. Hiermee heeft de wetgever erkend dat communautaire maatregelen gerechtvaardigd zijn om de doelstellingen op dit gebied te verwezenlijken.
67. In het aldus gecreëerde systeem worden veiligheidsaspecten echter gecombineerd met andere reguleringselementen en dat leidt niet tot een overkoepelende geïntegreerde systeemaanpak van de veiligheidsregulering zoals die de wetgever voor ogen stond bij het aannemen van de basisverordening. Uit de reacties op de bekendmaking van het wijzigingsvoorstel (NPA 2007-16) is gebleken dat door de

¹⁵ Verordening (EG) nr. 216/2008 (basisverordening)

overgrote meerderheid van de belanghebbenden de noodzaak wordt benadrukt van een consistente voortzetting van de reeds in gang gezette SES-processen. Tegelijkertijd zijn zij er echter ook van overtuigd dat het voordelen met zich meebrengt indien de ATM/ANS-veiligheidsregulering op grond van het EASA-systeem ondergebracht wordt in een gemeenschappelijke regelgeving die op uniforme wijze onder toezicht van een gecentraliseerde onafhankelijke instantie ten uitvoer wordt gelegd. De voorgestelde maatregel is dan ook bedoeld om de communautaire actie op dit gebied verder te stroomlijnen waarbij de compatibiliteit met het subsidiariteitsbeginsel in stand blijft.

68. Daarnaast waarborgt het proces voor de risicobeperking dat in het kader van het ontwikkelen van de essentiële eisen is gehanteerd, dat de gemeenschappelijke actie in verhouding staat tot de veiligheidsdoelstellingen en niet verder gaat dan strikt noodzakelijk om die doelstellingen te verwezenlijken. Bovendien beschikt het EASA-systeem over de mogelijkheid om zogeheten "harde" en "zachte" wetgeving te combineren. Dat betekent dat dit systeem bij het reguleren van de ATM/ANS-veiligheid adequaat inspeelt op de behoefte aan subsidiariteit en proportionaliteit. Er zal bij het ontwikkelen van de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften uiteraard ook aandacht moeten worden besteed aan de naleving van deze beginselen.
69. Concluderend is het Agentschap van mening dat het onderhavige voorstel in overeenstemming is met het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

V. Effectbeoordeling van de regelgeving

70. Bij de effectbeoordeling van de in dit advies voorgestelde maatregelen is erop gelet dat de werkzaamheden van het Agentschap niet overlappen met die van de Commissie, aangezien die haar eigen effectbeoordeling moet indienen. Uit de bijgevoegde beoordeling van de gevolgen van de regelgeving blijkt dat alle voorgestelde maatregelen, afgezet tegen andere opties, de best mogelijke oplossing bieden, waarbij ook rekening is gehouden met hun mogelijke economische, sociale en veiligheidsgevolgen en met hun verenigbaarheid met internationale en andere luchtvaartwetgeving. Er zijn geen significante milieueffecten vastgesteld.
71. Uit de effectbeoordeling is tevens gebleken dat de extra middelen die op het niveau van het Agentschap nodig zijn om de bijbehorende taken uit te voeren, als redelijk beperkt kunnen worden aangemerkt. Het betreft onder andere 21 operationele personeelsleden (voornamelijk voor het opstellen van regelgeving en standaardisatie-inspecties). Gezien de benodigde indirecte administratieve posten voor de ondersteuning van die 21 extra personeelsleden, wordt het totale aantal personeelsleden dat het Agentschap nodig heeft om de taken op het gebied van de ATM/ANS-regulering te kunnen uitvoeren, geraamd op 25 posten. De totale kosten die hiermee gemoeid zijn, bedragen minder dan 4 miljoen EUR per jaar. Er wordt niet verwacht dat de certificeringstaken een significant kortetermijneffect zullen hebben hoewel die impact groter zou kunnen worden als gevolg van toekomstige ontwikkelingen in de richting van pan-Europese systemen. De extra middelen die daarvoor nodig zijn, dienen echter betaald te worden uit de vergoedingen van aanvragers zodat dit geen extra belasting voor de communautaire begroting met zich meebrengt.
72. Het Agentschap is daarom van mening dat de uitbreiding van het toepassingsgebied van de basisverordening zoals voorzien in het onderhavige advies in het geheel genomen positieve gevolgen zal hebben voor exploitanten en burgers in de Gemeenschap.

VI. Conclusie

73. Samenvattend is het Agentschap van oordeel dat de regulering van de veiligheid en de lucht-grondinteroperabiliteit van het luchtverkeersbeheer en de luchtvaartnavigatiediensten binnen het EASA-systeem dient plaats te vinden. Dat brengt de navolgende consequenties met zich mee:

- De basisverordening dient gewijzigd te worden om de benodigde rechtsgrondslag te creëren.
- Het luchtruim dat onder de SES-voorschriften valt en het ongecontroleerde luchtruim boven het grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is, zijn onderworpen aan de communautaire wetgeving.
- Er dient een extra bijlage bij de basisverordening gevoegd te worden met specifieke gemeenschappelijke essentiële eisen ter beperking van de veiligheidsgevaaren die verband houden met het gebruik van het luchtruim.
- Het gebruik van alle luchtruimblokken is onderworpen aan een operationeel concept dat bedoeld is om de risico's van botsingen tussen vliegtuigen onderling en tussen vliegtuigen en de grond te beperken.
- Luchtruimgebruikers dienen te voldoen aan de voorschriften die uitgevaardigd zijn met het oog op de tenuitvoerlegging van de operationele concepten die van toepassing zijn op het luchtruim waarin zij opereren. Zij dienen daarbij gebruik te maken van de diensten die voor het gebruik van dat luchtruim zijn voorgeschreven.
- Organisaties en werknemers die betrokken zijn bij het luchtverkeersbeheer (ATM) of bij het leveren van luchtvaartnavigatiediensten (ANS) zijn verantwoordelijk voor het implementeren van de van toepassing zijnde essentiële eisen.
- Luchtverkeersleiders en de organisaties die betrokken zijn bij hun opleiding, dienen gecertificeerd te zijn.
- Systemen en onderdelen die gebruikt worden voor het ATM/de ANS, dienen aan de relevante veiligheidseisen te voldoen wanneer dat vanuit veiligheidskritische overwegingen gerechtvaardigd is.
- De Commissie dient de benodigde bevoegdheden te krijgen om uitvoeringsvoorschriften vast te stellen met daarin de nadere eisen waaraan bovengenoemde organisaties, personeelsleden, systemen en onderdelen dienen te voldoen. Waar relevant dient de Commissie tevens de bevoegdheid te krijgen om certificeringsprocedures vast te stellen.
- Dergelijke uitvoeringsvoorschriften dienen in verhouding te staan tot de complexiteit van de gereguleerde activiteit en tot de veiligheidsrisico's van het betreffende systeem of onderdeel. Met het oog op een soepele overgang zullen die voorschriften in eerste instantie gebaseerd worden op de relevante bepalingen in de SES-regelgeving en op de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften.
- De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving door organisaties van de essentiële eisen en de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften berust bij de bevoegde instanties in de lidstaten, met uitzondering van het toezicht op organisaties die in derde landen zijn gevestigd of diensten verlenen in het luchtruim van meer dan drie lidstaten. In dergelijke gevallen berust de verantwoordelijkheid voor het toezicht bij het Agentschap.
- Regelgeving, veiligheidsanalyses en standaardisatie-inspecties van nationale bevoegde instanties worden door het Agentschap uitgevoerd.
- Dienstverleners op ATM/ANS-gebied dienen een integraal systeem voor veiligheidsbeheer in te voeren en toe te passen en aan de certificeringseisen te voldoen, met uitzondering van dienstverleners die uitsluitend vluchtinformatie verschaffen of diensten voor het beheer van vliegveldplatforms verlenen. Deze laatsten dienen alleen een verklaring af te geven dat zij in staat zijn om dergelijke diensten te verlenen.

- Hoewel de conformiteitsbeoordeling van systemen en onderdelen deel zal uitmaken van de certificering van de ATM/ANS-dienstverleners, kan veiligheidskritische apparatuur, afhankelijk van het doel waarvoor zij is bestemd, worden onderworpen aan gerichte certificeringsprocessen, in welk kader de ontwerper of de fabrikant moet aantonen dat hij over de benodigde mogelijkheden en middelen beschikt. Dit geschiedt echter uitsluitend indien de uitvoeringsregels dit voorschrijven en na een deugdelijke beoordeling van de veiligheid en de economische voordelen.

74. Het Agentschap is van oordeel dat bovengenoemde beleidsmaatregelen de beste manier vormen om de veiligheid en lucht-grondinteroperabiliteit van het luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten op het grondgebied van de lidstaten te reguleren. De maatregelen vormen een afspiegeling van de standpunten die zijn geuit door alle partijen die deel hebben genomen aan de raadplegingen welke met het oog op de uitwerking ervan zijn georganiseerd. De voorgestelde beleidsmaatregelen voorzien tevens in een evenwichtige bevoegdheidsverdeling die strookt met de institutionele structuren van de Gemeenschap, doordat de centralisering van taken wordt beperkt tot taken die inderdaad beter door de Commissie of het Agentschap kunnen worden uitgevoerd dan door de lidstaten zelf. Het Agentschap beveelt dan ook aan dat de Commissie de regelgevingsprocedure op basis van dit advies in gang zet en de bestaande wetgeving die van toepassing is op het gemeenschappelijk Europees luchtruim, dienovereenkomstig en zodanig wijzigt dat dubbele regulering en tegenstrijdige eisen worden voorkomen.

Keulen, 15 april 2008

P. GOUDOU
Uitvoerend directeur