



ADVIES NR. 02/2010

VAN HET EUROPEES AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE LUCHTVAART

van 28 mei 2010

**voor een Verordening XXX/2010 van de Commissie tot vaststelling van
gemeenschappelijke eisen voor de verlening van luchtvaartnavigatiediensten,
met betrekking tot werkmethoden en operationele procedures**

EN

**voor een Verordening XXX/2010 van de Commissie betreffende het
veiligheidstoezicht op het luchtverkeersbeheer en op
luchtvaartnavigatiediensten**

I. Algemeen

1. Ingevolge Verordening (EG) nr. 216/2008¹ van het Europees Parlement en de Raad, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1108/2009² (hierna: "de basisverordening"), moet de Commissie een uitvoerig regelgevingskader vaststellen voor de toepassing van de essentiële eisen voor luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten. Krachtens artikel 8 ter, lid 7, van de basisverordening moeten bedoelde uitvoeringsvoorschriften worden ontwikkeld met gebruikmaking van de relevante bepalingen van Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim ("de kaderverordening"), Verordening (EG) nr. 550/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim ("de luchtvaartnavigatiedienstenverordening"), Verordening (EG) nr. 551/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim ("de luchtruimverordening") en Verordening (EG) nr. 552/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor luchtverkeersbeveiliging ("de interoperabiliteitsverordening") en de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften. De voorgestelde ontwerpverordeningen die in dit advies worden behandeld, zijn met name gebaseerd op de volgende verordeningen van de Commissie:
 - a. Verordening (EG) nr. 2096/2005 tot vaststelling van gemeenschappelijke eisen voor de verlening van luchtvaartnavigatiediensten³;
 - b. Verordening (EG) nr. 1315/2007 betreffende het veiligheidstoezicht in het luchtverkeersbeheer en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2096/2005⁴.
2. De reikwijdte van de regelgevingsactiviteiten die tot dit advies hebben geleid, wordt geschetst in de *Terms of Reference* (ToR) ATM.001⁵ "Extension of the EASA system to safety regulation of Air Traffic Management (ATM) and Air Navigation Services (ANS) — development of rules on Requirements for Air Navigation Service Providers" en ATM.004⁶ "Extension of the EASA system to safety regulation of Air Traffic Management (ATM) and Air Navigation Services (ANS) — development of rules on competent authorities", en wordt hieronder nader beschreven. Zoals in hoofdstuk II van dit advies wordt uitgelegd, beantwoorden de inhoud van het advies en de regelgevingsprocedure die door het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (hierna: "het Agentschap") is gevolgd, echter niet volledig aan genoemde opdrachtbeschrijvingen. De inhoud van de ontwerpverordeningen die in dit advies worden behandeld, vloeit voort uit de besluiten die het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim heeft genomen tijdens de 33^{ste} en

¹ 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 (PB L 79 van 19.03.2008, blz. 1).

² Verordening (EG) nr. 1108/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 216/2008 op het gebied van luchtvaartterreinen, luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten en tot intrekking van Richtlijn 2006/23/EG (PB L 309 van 24.11.2009, blz. 51).

³ Verordening (EG) nr. 2096/2005 van de Commissie van 20 december 2005 tot vaststelling van gemeenschappelijke eisen voor de verlening van luchtvaartnavigatiediensten (PB L 335 van 21.12.2005, blz. 13–30).

⁴ Verordening (EG) nr. 1315/2007 van de Commissie van 8 november 2007 betreffende het veiligheidstoezicht in het luchtverkeersbeheer en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2096/2005 (PB L 291 van 9.11.2007, blz. 16–22).

⁵ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.001.pdf.

⁶ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.004.pdf.

34^{ste} vergadering van 3-4 december 2009 en uit de brief⁷ van de Europese Commissie aan het Agentschap waarin de Commissie verzoekt om voor de omzetting van bestaande voorschriften inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim de versnelde procedure te volgen. Bijgevolg heeft dit advies overeenkomstig genoemde besluiten betrekking op de omzetting van Verordening (EG) nr. 2096/2005 en Verordening (EG) nr. 1315/2007, waarbij waar nodig minimale technische updates zijn gemaakt en de basisverordening gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd.

3. De inhoud van dit advies vertegenwoordigt slechts de eerste fase van het proces. De overige bepalingen van de basisverordening worden tijdens een tweede fase ten uitvoer gelegd, nadat de raad van bestuur van het Agentschap de regelgevingsprocedure heeft vastgesteld⁸. Het Agentschap zal de opdrachtbeschrijving zodanig aanpassen dat deze gefaseerde aanpak daarin tot uitdrukking komt.
4. Het Agentschap overlegt hierbij zijn advies aan de Commissie. Het advies geeft de uitkomst weer van de versnelde procedure die in de eerste fase van de tenuitvoerlegging van de artikelen 8 ter en 22 bis van de basisverordening is gevolgd.
5. Bij het ontwikkelen van de voorgestelde voorschriften is rekening gehouden met de EU-verordeningen die onder de werkingssfeer van de kaderverordening vallen en met de toepasselijke internationale normen en aanbevolen werkwijzen die door de ICAO zijn gepubliceerd (d.w.z. de ICAO-bijlagen) op grond van artikel 37 van het Verdrag van Chicago. Overeenkomstig artikel 2, lid 2, sub d), van de basisverordening helpt het Agentschap de lidstaten bij het nakomen van de verplichtingen die voor hen uit het genoemde verdrag voortvloeien, door een basis te verschaffen voor een gemeenschappelijke interpretatie en uniforme uitvoering van de bepalingen daarvan, en door ervoor te zorgen dat die bepalingen bij het opstellen van uitvoeringsvoorschriften naar behoren in aanmerking worden genomen.
6. Het onderhavige advies is deels vastgesteld volgens de door de raad van bestuur van het Agentschap omschreven procedure⁹, overeenkomstig artikel 19 van de basisverordening. Daar waar van die procedure is afgeweken om gevolg te kunnen geven aan het verzoek van de Commissie en het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim om de versnelde procedure te volgen, is de instemming van de raad van bestuur gevraagd, die zich in beginsel akkoord verklaarde met het gebruik van de versnelde procedure voor zover het ging om bestaande wetgeving, mits de inhoud van bestaande bepalingen niet significant zou worden gewijzigd.

II. Raadpleging

7. Door het krappe tijdschema dat werd opgelegd door de versnelde procedure waar de Europese Commissie in haar brief om had verzocht en welk verzoek door de raad van bestuur van het Agentschap en het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim werd ondersteund (waardoor de eerste uitvoeringsvoorschriften eind 2010 moesten worden vastgesteld en het onderhavige advies bijgevolg vóór juni 2010 moest worden uitgebracht), had het Agentschap niet de tijd om de gebruikelijke fasen van de regelgevingsprocedure te doorlopen, waarbij de belanghebbenden via openbare raadpleging formeel moeten worden geraadpleegd. Wanneer de door de raad van bestuur vastgestelde regelgevingsprocedure volledig was gevolgd, had tussen de publicatiedatum van de kennisgeving van voorgestelde wijzigingen (Notice of Proposed Amendment, NPA) en de uiteindelijke vaststelling van dit advies minimaal zes tot zeven maanden gelegen.

⁷ TREN F2/JP/sr D(2009) 74614.

⁸ Besluit van de raad van beheer met betrekking tot de door het Agentschap toe te passen procedures voor de opstelling van adviezen, certificeringsspecificaties en richtsnoeren (regelgevingsprocedure). EASA-besluit MB 08-2007 van 13.06.2007.

⁹ Besluit van de raad van beheer met betrekking tot de door het Agentschap toe te passen procedures voor de opstelling van adviezen, certificeringsspecificaties en richtsnoeren (regelgevingsprocedure). EASA-besluit MB 08-2007 van 13.06.2007.

Om het advies binnen de in bovengenoemde besluiten gestelde termijn vast te kunnen stellen, is daarom op de website van het Agentschap geen NPA gepubliceerd, noch is een commentaar document (Comment Response Document, CRD) samengesteld of gepubliceerd. In dit geval is aan de Europese Commissie alleen een advies uitgebracht. En aangezien de voorgestelde ontwerpvoorschriften niet meer dan een omzetting van bestaande regels zijn, zal het Agentschap ook geen besluit(en) met aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren uitvaardigen.

8. Om er zeker van te zijn dat alle relevante belanghebbenden met de inhoud van dit advies bekend zijn, organiseert het Agentschap, samen met de Europese Commissie, aparte workshops waarin een grondige uitleg wordt gegeven over de inhoud van het advies en over de plannen voor de tweede fase. Daarnaast organiseert het Agentschap eventueel ook afzonderlijke informatiesessies voor de volgende instanties: Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim, het Overlegorgaan voor de luchtvaart (Industry Consultation Body), de adviesraad van het Agentschap (EASAAB), de Adviesgroep van nationale autoriteiten (AGNA) en het Raadgevend Comité voor veiligheidsnormen (SSCC).
9. Het Agentschap zal de Europese Commissie schriftelijk verslag uitbrengen over de resultaten van deze workshops en informatiesessies, zodat de Commissie daar bij het opstellen van haar wetgevingsvoorstel rekening mee kan houden. De resultaten worden ook op de website van het Agentschap gepubliceerd, op een speciaal daarvoor bestemde pagina (*ATM & Airports*¹⁰).

III. Inhoud van het advies

a) Gemeenschappelijke eisen voor de verlening van luchtvaartnavigatiediensten, met betrekking tot werkmethode en operationele procedures

10. De verordeningen betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim zijn nog steeds niet aangepast aan de bepalingen van de basisverordening, zoals voorgeschreven door de Europese wetgever (art. 65 bis van de basisverordening). Vandaar dat deze verordeningen enerzijds nog steeds enkele veiligheidseisen bevatten die van toepassing zijn op de implementatie van de certificeringsregeling voor verleners van luchtvaartnavigatiediensten en anderzijds geen duidelijkheid verschaffen over het verband tussen deze veiligheidseisen en eisen die niet direct aan veiligheid zijn gerelateerd. Het gevolg is dat de basisverordening en de verordeningen betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim elkaar op sommige punten overlappen. Ideaal zou daarom zijn geweest als de verordeningen betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim op de hierboven beschreven wijze waren gewijzigd. Dan had het Agentschap alleen maar een uitvoeringsvoorschrift ten aanzien van de basisverordening hoeven uitvaardigen. De Europese Commissie heeft het Agentschap echter gevraagd een advies uit te brengen voor het omzetten van de bestaande regelgeving zonder significante wijzigingen en derhalve om voorstellen te doen voor een ontwerpverordening met een dubbele rechtsgrondslag. Daardoor kan de situatie gehandhaafd blijven waarbij de eisen voor verleners van luchtvaartnavigatiediensten en bevoegde instanties in een enkele verordening zijn neergelegd, totdat de situatie is opgehelderd.
11. Voor het omzetten van Verordening (EG) nr. 2096/2005 in uitvoeringsvoorschriften krachtens de basisverordening, volgens de versnelde procedure waar de Europese Commissie om heeft verzocht, heeft het Agentschap eerstgenoemde verordening vrijwel ongewijzigd gekopieerd, op enkele minimale veranderingen en technische updates na, die noodzakelijk waren om de basisverordening ten uitvoer te leggen:
 - i. Toevoeging van de term "**bevoegde instantie**" (nieuw artikel 3 van het ontwerp-uitvoeringsvoorschrift). Deze wijziging is noodzakelijk voor de tenuitvoerlegging van artikel 8 ter en 22 bis. De volgens instanties worden geacht bevoegde instanties te zijn: de nationale toezichthoudende instantie, zoals

¹⁰ <http://www.easa.europa.eu/atm/>.

- gedefinieerd in Verordening (EG) nr. 549/2004, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1070/2009; de instantie of instanties die bevoegd is/zijn voor het houden van toezicht in een functioneel luchtruimblok, zoals overeengekomen door de deelnemende lidstaten, als dat een andere instantie is dan de nationale toezichthoudende instantie; en het Agentschap, zoals voorgeschreven in artikel 22 ter van de basisverordening, voor verleners van pan-Europese diensten en voor dienstverleners die weliswaar zijn gevestigd buiten het grondgebied waarop het EU-Verdrag van toepassing is maar die diensten verlenen in het luchtruim boven dat grondgebied. Voor meer bijzonderheden over het Agentschap als bevoegde instantie, zie onder c).
- ii. De **definitie van "pan-Europese dienst"**. Deze definitie is noodzakelijk voor de verdere tenuitvoerlegging van artikel 22 bis. De definitie is bedoeld om beter te kunnen vaststellen of sprake is van pan-Europese diensten. Pan-Europese diensten zijn diensten die zijn ontwikkeld en beschikbaar zijn voor gebruikers binnen alle of de meeste lidstaten. De zinsnede "alle of de meeste lidstaten" is nodig voor gevallen waarin een dienst weliswaar is ontwikkeld voor pan-Europees gebruik, maar mogelijk niet voor gebruikers in alle lidstaten beschikbaar is (bijv. omdat een satelliet maar een beperkte dekking heeft).
 - iii. De toevoeging van **verwijzingen naar de basisverordening** waar dat uit een oogpunt van rechtszekerheid noodzakelijk is. Hiermee wordt de basisverordening ten uitvoer gelegd. De voorgestelde wijzigingen vloeien rechtstreeks voort uit de uitbreiding van het Europees regelgevingssysteem voor de veiligheid van de luchtvaart tot luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten.
 - iv. De verwijzingen naar **nationale toezichthoudende instanties** als bedoeld in Verordening (EG) nr. 549/2004, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1070/2009, zijn op de plaatsen waar dat noodzakelijk wordt geacht **vervangen door** verwijzingen naar **bevoegde instanties** (bijvoorbeeld bij de bepalingen inzake collegiale beoordeling wordt het niet noodzakelijk geacht). Sommige belanghebbenden stellen vraagtekens bij de wettelijke grondslag voor het uitvoeren van bepaalde taken door het Agentschap als bevoegde instantie en hebben gevraagd om steeds aan te geven wie de bevoegde instantie is (de nationale toezichthoudende instantie of het Agentschap). Naar de mening van het Agentschap is het niet nodig om dit in elke bepaling van de ontwerpverordeningen aan te geven, omdat voor bepaalde taken en verantwoordelijkheden al in de basisverordening is aangegeven wie de bevoegde instantie is. Bijvoorbeeld, in het geval van het voormalige artikel 6 (nieuwe artikel 7) "Medewerking aan toezicht op de naleving", is de term "nationale toezichthoudende instantie" vervangen door "bevoegde instantie". In dit geval is duidelijk dat de inspecteurs van het Agentschap niet meer specifiek gemachtigd hoeven worden, omdat ze die machtiging met de tenuitvoerlegging van artikel 55 van de basisverordening ("Onderzoek van ondernemingen") al hebben.
 - v. De term "**erkende organisatie**" is **vervangen door** de term "**gekwalificeerde entiteit**". Dit is nodig voor de tenuitvoerlegging van artikel 13 van de basisverordening. Ook moet erop worden gewezen dat de term "erkende organisatie" in artikel 3 van Verordening (EG) nr. 550/2004 bij Verordening (EG) nr. 1070/2009 werd gewijzigd in "gekwalificeerde entiteit".
 - vi. De **overwegingen** zijn eveneens geactualiseerd, om de huidige situatie, de nieuwe rechtsgrond, de basis van de voorgestelde uitvoeringsregeling en de toekomstige fasen van de regelgeving op dit terrein weer te geven.
 - vii. De invoering van **enkele wijzigingen in de collegiale-beoordelingsprocedure**. Tijdens de 34^{ste} vergadering van het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim werd de collegiale-beoordelingsprocedure behandeld en spraken enkele lidstaten de wens uit om het Agentschap daarbij te betrekken. Vandaar dat het Agentschap zeer eenvoudige wijzigingen aan het voormalige artikel 9 (nieuw artikel 10) heeft

voorgesteld om aan deze wens uitdrukking te geven. Verder is nog niet duidelijk of de collegiale beoordelingen na de eerste ronde, die volgens de planning eind 2012 wordt afgerond, worden voortgezet. Om die reden, en op basis van het advies van de Europese Commissie, wordt voorgesteld het organiseren van collegiale beoordelingen niet langer als een voorschrift maar als een mogelijkheid te formuleren.

Hoewel de term "collegiale beoordeling" niet in Verordening (EG) nr. 2096/2005 is gedefinieerd, en daarin ook niet de reikwijdte of doelstellingen van collegiale beoordelingen is aangegeven, is het Agentschap van mening dat vergelijkbare activiteiten (leer- en doceerexercities, uitwisselen van ervaringen over de tenuitvoerlegging van regels, vaststellen van beste operationele werkwijzen, enz.) al onderdeel uitmaken van de zogeheten "normalisatiebijeenkomsten" die op andere terreinen van de luchtvaart bestaan (bijv. luchtwaardigheid, vluchtuitvoeringen, afgifte van bevoegdheidsbewijzen aan vliegtuigbemanningen). Bovendien is het Agentschap voornemens deze "normalisatiebijeenkomsten" uit te breiden tot luchtverkeersbeheer/luchtvaarnavigatiediensten en vliegvelden, teneinde de bevoegde instanties het noodzakelijke discussieforum voor uitvoeringskwesaties te geven en de mogelijkheid te bieden om van elkaar te leren en met elkaar in gesprek te gaan over veiligheidsvraagstukken die de hele luchtvaart raken. Het Agentschap meent dat dit soort vrijwillige samenwerking niet gereguleerd hoeft te worden.

viii. Het opnemen van **overgangsbepalingen en intrekkingen** van bestaande verordeningen. Deze bepalingen zijn noodzakelijk om het volgende duidelijk te maken:

- Alles bestaande certificaten voor verleners van luchtvaarnavigatiediensten die zijn afgegeven overeenkomstig het bepaalde in Verordening (EG) nr. 2096/2005 blijven geldig.
- Aanvragers die hun certificaat voor de verlening van luchtvaarnavigatiediensten bij de bevoegde instantie hebben aangevraagd vóór de inwerkingtreding van de voorgestelde verordening, moeten aantonen dat ze voldoen aan de toepasselijke eisen van de voorgestelde verordening en ontvangen het certificaat derhalve overeenkomstig het bepaalde in de voorgestelde verordening. Naar de mening van het Agentschap is geen overgangperiode nodig voor lopende aanvragen, omdat bovengenoemde wijzigingen voor de aanvrager geen gevolgen hebben voor de bewijslevering ten aanzien van de naleving van eisen. In lid 2 staat de overgangsbepaling voor de gevallen waarin de toepassing van de nieuwe regelgeving tot gevolg heeft dat een andere instantie bevoegd wordt voor het veiligheidstoezicht.
- Voor de gevallen waarin het Agentschap de bevoegde instantie voor verleners van luchtvaarnavigatiediensten is (wat het geval is bij verleners van pan-Europese diensten en dienstverleners die buiten de Europese Unie zijn gevestigd), gelden de bepalingen van lid 3. Deze bepalingen zijn nodig om de continuïteit te verzekeren van de certificeringsprocedures die al door de instantie(s) van de lidsta(a)t(en) zijn geïnitieerd en om de soepele overgang van bedoelde aanvragers te verzekeren. Het Agentschap stelt voor dat de behandelende instantie met de certificeringsprocedure doorgaat, in samenwerking met het Agentschap, en dat de toezichtstaken na afgifte van het certificaat aan het Agentschap worden overgedragen.
- Twintig dagen na publicatie van de voorgestelde verordening passen de aanvragers van een certificaat voor de verlening van luchtvaarnavigatiediensten deze verordening toe.
- De **intrekking van Verordening (EG) nr. 2096/2005, Verordening (EG) nr. 668/2008 en artikel 6 van Verordening (EG) nr. 482/2008,**

aangezien de daarin vervatte eisen allemaal in de voorgestelde verordening zijn opgenomen.

12. Wat de **verwijzingen naar de ICAO-bijlagen** betreft, is het Agentschap zich ervan bewust dat deze bijlagen sinds de vaststelling van Verordening (EG) nr. 668/2008 als volgt zijn geweest:
- i. **Bijlage 2**, 10^{de} uitgave, juli 2005, was gewijzigd tot en met **nr. 40** en is nu gewijzigd tot en met **nr. 42**;
 - ii. **Bijlage 3**, 16^{de} uitgave, juli 2007, is nog steeds gewijzigd tot en met nr. 74;
 - iii. **Bijlage 4, 10^{de} uitgave, juli 2001**, was gewijzigd tot en met **nr. 54** en is nu gewijzigd in **11^{de} uitgave, juli 2009**;
 - iv. **Bijlage 10, volume I**, 6^{de} uitgave, juli 2006, was gewijzigd tot en met **nr. 82** en is nu gewijzigd tot en met **nr. 84**;
 - v. **Bijlage 10, volume I**, 6^{de} uitgave, oktober 2001, was gewijzigd tot en met **nr. 82** en is nu gewijzigd tot en met **nr. 84**;
 - vi. **Bijlage 10, volume III**, 2^{de} uitgave, juli 2007, was gewijzigd tot en met **nr. 82** en is nu gewijzigd tot en met **nr. 84**;
 - vii. **Bijlage 10, volume IV**, 4^{de} uitgave, juli 2007, was gewijzigd tot en met **nr. 82** en is nu gewijzigd tot en met **nr. 84**;
 - viii. **Bijlage 10, volume V**, 2^{de} uitgave, juli 2001, was gewijzigd tot en met **nr. 82** en is nu gewijzigd tot en met **nr. 84**;
 - ix. **Bijlage 11**, 13^{de} uitgave, juli 2001, was gewijzigd tot en met **nr. 45** en is nu gewijzigd tot en met **nr. 47-B**;
 - x. **Bijlage 14**, volume I, **4^{de} uitgave, juli 2004**, was gewijzigd tot en met nr. 9 en is nu gewijzigd in **5^{de} uitgave, juli 2009**;
 - xi. **Bijlage 14**, volume II, **2^{de} uitgave, juli 1995**, was gewijzigd tot en met nr. 3 en is nu gewijzigd in **3^{de} uitgave, juli 2009**;
 - xii. **Bijlage 15**, 12^{de} uitgave, juli 2004, was gewijzigd tot en met **nr. 34** en is nu gewijzigd tot en met **nr. 35**.
13. Het Agentschap heeft deze geactualiseerde verwijzingen nog niet in de ontwerpverordening opgenomen. Maar om de lidstaten te helpen de verplichtingen na te komen die voor hen uit het Verdrag van Chicago voortvloeien (zie art. 2, lid 2, sub d), van de basisverordening), stelt het Agentschap voor om de wijzigingen die uit de laatste versies van de ICAO-bijlagen voortvloeien te analyseren en na te gaan welke gevolgen de tenuitvoerlegging van deze wijzigingen zal hebben, en de Commissie vervolgens advies uit te brengen.
- Het is ook belangrijk om erop te wijzen dat de omzetting van de relevante ICAO-normen en aanbevolen werkwijzen, hetgeen tijdens de tweede fase zal gebeuren, bedoelde verwijzingen overbodig zal maken en dat die verwijzingen door de toepasselijke EU-maatregelen worden vervangen.
14. Ook moet worden onderstreept dat artikel 25 van de onlangs vastgestelde verordening van de Commissie tot vaststelling van een prestatieregeling voor luchtvaartnavigatiediensten en netwerkfuncties de wijziging voorschrijft van punt 2.2 en punt 9 van bijlage I van Verordening (EG) nr. 2096/2005. Het Agentschap stelt voor om Verordening (EG) nr. 2096/2005 in te trekken en te vervangen door de voorgestelde verordening. Het Agentschap doet de Commissie derhalve de aanbeveling om de wijzigingen die in de Verordening tot vaststelling van een prestatieregeling voor luchtvaartnavigatiediensten en netwerkfuncties worden voorgeschreven, op te nemen in haar wetgevingsvoorstel voor de voorgestelde verordening.

15. Naast de minimale technische updates die hierboven zijn genoemd, en de andere wijzigingen die het Agentschap onder punt 11 voorstelt, heeft het Agentschap, daarbij geadviseerd door de deskundigen van de werkgroepen regelgeving ATM.001 en ATM.004, de volgende terreinen vastgesteld waarop verbeteringen nodig zijn. Samen met de deskundigen heeft het Agentschap deze verbeteringen aan een voorlopige beoordeling onderworpen, waarbij is gekeken naar geschiktheid en maturiteit en naar de mogelijkheid om ze mee te nemen in de versnelde procedure. Op grond van de conclusies die het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim tijdens bovengenoemde vergaderingen heeft getrokken, en omdat er geen mogelijkheid is tot raadpleging, wat normaal gesproken een vast bestanddeel is van regelgevingsprocedures, heeft het Agentschap deze verbeteringen niet in de voorgestelde verordening opgenomen. Het Agentschap is daarom van mening dat de volgende voorstellen tot verbetering tijdens de tweede fase van de regelgevingsprocedure met voorrang moeten worden behandeld, samen met de omzetting van de relevante ICAO-normen en aanbevolen werkwijzen:

- i. De **afwijkingen** die in artikel 5 van de voorgestelde verordening zijn vervat: Hoewel het Agentschap de bestaande bepalingen in het voormalige artikel 4 van Verordening (EG) nr. 2096/2005 heeft omgezet, op verzoek van de Europese Commissie, welk verzoek door het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim werd ondersteund, wijst het Agentschap erop dat het woord voor woord omzetten van dit artikel kan zorgen voor problemen met de verenigbaarheid met de basisverordening. Ten eerste, omdat is bepaald dat het certificaat alleen geldig is in het luchtruim dat onder de verantwoordelijkheid valt van de bevoegde instantie die het heeft afgegeven. Dit kan worden uitgelegd als in strijd met artikel 11 van de basisverordening. Ten tweede, omdat naar de mening van het Agentschap de oorspronkelijke formulering van het artikel niet de mate van rechtszekerheid geeft die nodig is om de doelstelling van de basisverordening te realiseren, namelijk de uniforme toepassing van eisen op het gebied van luchtvaartveiligheid. Behalve dat van sommige bepalingen niet kan worden afgeweken, worden geen criteria gegeven voor de voorwaarden waaronder een verlener van luchtvaartnavigatiediensten een derogatie kan krijgen. Dit kan een situatie creëren waarin bevoegde instanties onderling sterk verschillende criteria hanteren, waardoor weer een situatie kan ontstaan waarin vergelijkbare aanvragers aan zeer uiteenlopende eisen moeten voldoen. Dat betekent niet dat het Agentschap tegen flexibiliteit is. Artikel 14 van de basisverordening is juist bedoeld om deze vorm van flexibiliteit te verzekeren. Dat artikel verschaft de lidstaten de mogelijkheid om onder specifieke omstandigheden ontheffing te verlenen van eisen, mits daarbij volledig transparantie wordt betracht en het gebeurt onder toezicht van de Commissie, bijgestaan door het Agentschap en de andere lidstaten. Artikel 14, lid 6, van de basisverordening beschrijft precies het soort situatie waarop artikel 5 van de ontwerpverordening betrekking heeft en zou van toepassing kunnen worden verklaard op de gevallen waarin sprake is van duidelijke voordelen voor de veiligheid en voor de uniforme toepassing van eisen.

Verder moet het Agentschap op grond van artikel 8 ter, lid 3, van de basisverordening voorstellen doen voor uitvoeringsvoorschriften die voorzien in de mogelijkheid voor lidstaten om te bepalen onder welke voorwaarden verlener van vluchtinformatiediensten hun diensten bekend kunnen maken. Vanwege de versnelde procedure heeft het Agentschap een dergelijk voorstel nog niet kunnen doen.

Op basis van het bovenstaande zal het Agentschap de bepalingen van het voorgestelde artikel 5 inzake afwijkingen verder evalueren met het oog op de tenuitvoerlegging van artikel 8 ter, lid 3, van de basisverordening en met het oog op het verschaffen van de noodzakelijke flexibiliteit en proportionaliteit voor verlener van luchtvaartnavigatiediensten waarvoor een derogatie geldt. Op basis van deze evaluatie zal het Agentschap in de tweede fase zo nodig wijzigingen voorstellen.

Tot slot moet nog worden opgemerkt dat het Agentschap meent dat sommige van de eisen waarvan volgens de huidige wetgeving kan worden afgeweken, wellicht niet voor derogatie in aanmerking zouden moeten komen en dat deze derogaties in de tweede fase opnieuw moeten worden bezien. Daarbij wordt met name gedacht aan de eisen onder 2.1, 3.2(b) en 3.3 van bijlage I, die naar de mening van het Agentschap niet alleen essentieel voor de veiligheid zijn, maar ook flexibel genoeg om door alle verleners van luchtvaartnavigatiediensten te kunnen worden toegepast.

- ii. De niet aan veiligheid gerelateerde eisen ("non-safety requirements") waaraan verleners van luchtvaartnavigatiediensten moeten voldoen voor het verkrijgen van een certificaat (bijv. het hebben van een ondernemingsplan), alsook het vaststellen en omschrijven van deze eisen. Dit onderwerp is met de deskundigen van de werkgroepen regelgeving uitgebreid besproken. Tijdens de 34^{ste} vergadering van het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim is besloten dat de Europese Commissie dienaangaande een voorstel zal doen dat aan het Comité ter beoordeling zal worden voorgelegd. Afhankelijk van het resultaat van die beoordeling kan het voorstel van het Agentschap door de Europese Commissie worden gewijzigd. Zoals gezegd, is het Agentschap gevraagd de bepalingen inzake niet aan veiligheid gerelateerde eisen ongewijzigd over te nemen en bijgevolg de dubbele rechtsgrondslag (basisverordening en Verordening (EG) nr. 550/2004) te handhaven.

Wat betreft de verantwoordelijkheid van het Agentschap voor de toepassing van deze bepalingen als bevoegde instantie voor verleners van pan-Europese diensten en voor dienstverleners die buiten het grondgebied van de Europese Unie zijn gevestigd, zie hieronder onder c).

- iii. De invoering van beheersystemen, zoals voorgeschreven in hoofdstuk 5, onder a), punt iii), van bijlage V ter ("Essentiële vereisten voor luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten"). De bedoeling van de Europese wetgever (Europees Parlement en Europese Raad) was om de eisen voor kwaliteits- en veiligheidsbeheersystemen te stroomlijnen door de invoering van een geïntegreerd beheersysteem voor te schrijven. Dat zou dienstverleners en organisaties in het algemeen in staat stellen hun beheersystemen aan de omvang en complexiteit van hun diensten aan te passen. Het voordeel van deze aanpak ten opzichte van de aanpak van Verordening (EG) nr. 2096/2005 is, dat niet twee beheersystemen nodig zijn (of zelfs drie, als ook een beheersysteem voor de beveiliging nodig is), maar slechts één. Bovendien wordt deze aanpak ook bepleit in het *ICAO Safety Management Manual*¹¹ en zou het de integratie van luchtverkeersbeheer/luchtvaartnavigatiediensten in de "totale systeembenadering"¹² van veiligheidsregulering faciliteren. De verleners van luchtvaartnavigatiediensten zouden daar voordeel bij hebben omdat ze bij de

¹¹ ICAO Safety Management Manual, Second Edition - 2009 (Doc 9859-AN/474).

¹² Het Agentschap heeft het concept "totale systeembenadering" (*total system approach*) in zijn *Notice of Proposed Amendment 2008-22* als aanpak voor veiligheidsregulering ingevoerd. In dit NPA wordt voorgesteld om de 'organisatievereisten' voor gereguleerde luchtvaartorganisaties op te nemen in een enkele uitvoeringsbepaling die van toepassing is op alle gereguleerde luchtvaartorganisaties (deel OR). Evenzo wordt in hetzelfde NPA voorgesteld om de dienovereenkomstige eisen voor de bevoegde instanties op te nemen in een enkel uitvoeringsvoorschrift dat van toepassing is op alle bevoegde instanties die toezicht houden op de betreffende organisaties (deel OR). Deze gemeenschappelijke organisatievereisten die gelden voor alle organisaties (bijv. beheersysteem, algemene persoonlijke vereisten, faciliteiten en administratie) worden gegeneraliseerd in het zogenoemde subonderdeel OR.GEN. De specifieke bepalingen voor elke type luchtvaartorganisatie (bijv. verleners van luchtvaartnavigatiediensten, opleidingsorganisaties, luchtvaartmaatschappijen, luchthavenexploitanten) zullen aanvullende organisatievereisten bevatten in aanvullende subonderdelen (bijv. OR.ATO, OR.OPS).

toepassing van eisen meer flexibiliteit hebben, terwijl het tegelijkertijd voor harmonisatie zou zorgen, omdat de elementen van het beheersysteem duidelijk omschreven zouden zijn. Het zou ook ruimte bieden voor het bestaan van verschillende "aanvaardbare wijzen van naleving" en verschillende richtsnoeren voor verschillende typen verleners van luchtvaartnavigatiediensten en verschillende typen diensten. Een extra voordeel uit het oogpunt van veiligheid zou zijn, dat het toepassen van dezelfde reeks eisen voor beheersystemen, het creëren van interfaces van verleners van luchtvaartnavigatiediensten met andere luchtvaartorganisaties, zoals vliegveldexploitanten of luchtvaartmaatschappijen, zou faciliteren en de beoordeling daarvan zou vergemakkelijken. Een bekend veiligheidsrisico in de luchtvaartketen is de gebrekkige interface tussen de verschillende betrokken organisaties en onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het totale risicobeheer.

De deskundigen hebben verschillende wijzigingsvoorstellen bestudeerd, die ook zijn voorgelegd aan de werkgroep regelgeving ATM.001 en verschillende belanghebbenden. De besluiten die zijn genomen tijdens de 34^{ste} vergadering van het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim hebben het voor het Agentschap echter onmogelijk gemaakt om deze wijziging in de versnelde procedure mee te nemen. Vandaar dat het Agentschap alleen kan onderstrepen dat dit een van de belangrijkste verbeteringen is die tijdens de tweede fase zou moeten worden doorgevoerd.

De enige hiermee verband houdende wijziging die geschikt werd geacht voor de versnelde procedure, was het toevoegen van een zin in bijlage I om duidelijk te maken dat een verlener van luchtvaartnavigatiediensten mag besluiten om zijn kwaliteits- en veiligheidsbeheersysteem in een enkel beheersysteem te integreren. Deze bepaling belet verleners van luchtvaartnavigatiediensten niet om ook andere beheersystemen te integreren (bijv. het beveiligingsbeheersysteem).

- iv. Voorstel voor verbetering van de **veiligheidseisen betreffende risicobeoordeling en -beperking** bij wijzigingen (ex punt 3.2 van bijlage II van Verordening 2096/2005) en van de eisen voor de bevoegde instanties betreffende het veiligheidstoezicht op wijzigingen in functionele systemen (ex art. 8 en 9 van Verordening (EG) nr. 1315/2007):

Op basis van de resultaten van het werk van EUROCONTROL aan een systeem van risicoclassificatie, heeft het Agentschap, nadat de Europese Commissie het mandaat had gegeven en de basisverordening was vastgesteld, waarbij het Europees regelgevingssysteem voor de veiligheid van de luchtvaart is uitgebreid tot luchtverkeersbeheer/luchtvaartnavigatiediensten, samen met een informele groep van deskundigen van de belangrijkste nationale toezichthoudende instanties en verleners van luchtvaartnavigatiediensten, een analyse uitgevoerd van de bestaande bepalingen van Verordening (EG) nr. 2096/2005 en Verordening (EG) nr. 1315/2007 inzake de eisen voor de veiligheidsbeoordeling van en het veiligheidstoezicht op wijzigingen. Het voornemen was om vervolgens aan de werkgroepen regelgeving ATM.001 en ATM.004 voorstellen en aanbevelingen te doen. De belangrijkste conclusies van deze analyse kunnen als volgt worden samengevat:

- De bestaande bepalingen zijn onduidelijk en in sommige gevallen zelfs nauwelijks toe te passen. Termen als "bestanddeel" en "aan luchtverkeersbeveiliging gerelateerde reële gevaren" zijn moeilijk te interpreteren, waardoor de bepalingen door de lidstaten niet uniform zijn toegepast, als ze al zijn toegepast. Hetzelfde geldt voor de toepassing van de voorgeschreven kwantitatieve methode en de tabel van ernstcategorieën bij procedurele en personeelwijzigingen.
- Wat ook verbetering behoeft, zijn de criteria aan de hand waarvan de bevoegde instanties moeten beslissen of nader onderzoek moet worden

gedaan naar de wijziging die de organisatie voorstelt, aangezien de bestaande criteria, die niet zozeer op risico's als op gevaren zijn gebaseerd, uiteindelijk betekenen dat de bevoegde instantie bijna alle wijzigingen moet onderzoeken.

- Het Agentschap ziet aanzienlijke voordelen in een meer prestatiegerichte aanpak voor het reguleren van de veiligheidsbeoordeling van wijzigingen en het veiligheidstoezicht daarop. Door het stroomlijnen van de eisen en daaraan gerelateerde verantwoordelijkheden voor het beheer van wijzigingen, door het verduidelijken van de daarmee verband houdende processen van kennisgeving en toetsing van wijzigingen op het niveau van de uitvoeringsvoorschriften, en door in de "aanvaardbare wijzen van naleving" en richtsnoeren aan te geven welke toetsingsmethoden moeten worden gebruikt voor de verschillende categorieën van wijzigingen in de verschillende categorieën van functionele systemen, zouden de eisen gemakkelijker worden begrepen en toegepast. Het Agentschap meent dat eisen alleen dan uniform kunnen worden toegepast en de veiligheid vergroot wanneer die eisen duidelijk en gemakkelijk te interpreteren zijn en verantwoordelijkheden en processen duidelijk zijn toegewezen.
- Het ontbreken van aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren in het regelgevingskader voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim, heeft het moeilijk gemaakt om voor de eerste reeks verordeningen betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim een dergelijk systeem vast te stellen. Het Europees regelgevingskader voor de veiligheid van de luchtvaart biedt die mogelijkheid echter. Met de ervaringen die tot dusver op andere luchtvaartterreinen (bijv. luchtwaardigheid en onderhoud) met de toepassing van aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren zijn gedaan, en met de bestaande voorstellen voor het gebruik van alternatieve aanvaardbare wijzen van naleving, zal het gewenste niveau van harmonisatie binnen de Europese Unie — die voor de ontwikkeling en veilige werking van de functionele luchtruimblokken absoluut noodzakelijk is — zeker worden bereikt. Dit bevordert ook flexibiliteit, omdat harmonisatie het mogelijk maakt gestandaardiseerde benaderingswijzen te hanteren die het beste passen bij het soort wijzigingen en operaties dat wordt onderzocht, zonder dat daarvoor de verordening moet worden gewijzigd of om een derogatie moet worden verzocht. Het biedt ook de middelen om deze benaderingswijzen verder te ontwikkelen en te actualiseren, teneinde rekening te houden met de nieuwste "beste werkwijzen".
- Op basis van de initiële effectbeoordeling van de regelgeving die door het Agentschap is uitgevoerd bij het beoordelen van mogelijke alternatieven voor het verbeteren van deze bepalingen, zou het Agentschap de voorkeur hebben gegeven aan het stroomlijnen van de uitvoeringsvoorschriften door ze meer prestatiegericht te maken. In de uitvoeringsvoorschriften hadden dan de veiligheidsdoelstellingen gestaan en in de aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren de technische bijzonderheden van de wijze waarop die gerealiseerd moesten worden. Dit is een aanpak die al wordt gehanteerd bij het verstrekken van bewijzen van luchtwaardigheid en zou ook zeer geëigend zijn voor luchtverkeersbeheer/luchtvaarnavigatiediensten, een terrein dat zeer afhankelijk is van technologie en steeds meer is gebaseerd op buitengewoon complexe en geïntegreerde lucht-grond-systemen.

Op basis van bovenstaande conclusies en in een poging het systeem te verbeteren, werd door de informele groep van deskundigen een voorstel opgesteld dat werd voorgelegd aan de werkgroepen ATM.001 en ATM.004. Het voorstel werd ondersteund door de voorlopige conclusies van de effectbeoordeling van de regelgeving. Maar ook in dit geval beletten de besluiten die het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim op zijn 34^{ste} vergadering heeft genomen het Agentschap om deze wijziging op dit tijdstip mee te nemen.

- v. Voorstel voor het **integreren van de eisen voor organisaties** (in dit geval verleners van luchtvaartnavigatiediensten) **in een enkele verordening** en van die voor bevoegde instanties in een andere. Daarvoor was het nodig geweest de eisen voor de bevoegde instanties die zijn vervat in Verordening (EG) nr. 2096/2005 over te brengen naar dezelfde verordening als de eisen voor het veiligheidstoezicht op verleners van luchtvaartnavigatiediensten en organisaties die luchtverkeersstromen regelen of het luchtruim beheren. De eisen voor bevoegde instanties die in Verordening (EG) nr. 2096/2005 zijn neergelegd, zijn die welke ofwel voor lidstaten of voor nationale toezichthoudende instanties gelden, zoals de eisen betreffende de certificering van verleners van luchtvaartnavigatiediensten en de eis tot voortdurende naleving en handhaving, plus de eisen betreffende collegiale beoordeling. De eisen voor organisaties (verleners van luchtvaartnavigatiediensten en organisaties die luchtverkeersstromen regelen of het luchtruim beheren) die onder meer in Verordening (EG) nr. 1315/2007 zijn vervat, namelijk de eis tot het ontwikkelen van procedures voor de veiligheidsbeoordeling van wijzigingen in functionele systemen en tot het kennis geven van aan veiligheid gerelateerde wijzigingen in zulke systemen, alsook eisen betreffende het gebruik van de uitkomsten van audits die door de bevoegde instanties zijn uitgevoerd in het kader van het toezicht op naleving, zouden eigenlijk naar de verordening voor organisaties moeten zijn verplaatst. Het Agentschap meent dat dit voorstel de bestaande verordeningen had verbeterd, omdat het duidelijkheid had verschaft over de verantwoordelijkheden van verleners van luchtvaartnavigatiediensten en bevoegde instanties, had gezorgd voor consistentie en door toepassing van de "totale systeembenadering" integratie van die verordeningen in het totale regelgevingskader had vergemakkelijkt. Verordening (EG) nr. 2096/2005 en Verordening (EG) nr. 1315/2007 hebben echter verschillende toepassingsgebieden (Verordening (EG) nr. 2096/2005 is uitsluitend van toepassing op de certificering van verleners van luchtvaartnavigatiediensten en Verordening (EG) nr. 1315/2007 is van toepassing op het veiligheidstoezicht op verleners van luchtvaartnavigatiediensten en organisaties die luchtverkeersstromen regelen of het luchtruim beheren). Vandaar dat de vrees bestond dat het overbrengen van bepalingen van de ene naar de andere verordening zou betekenen dat bestaande eisen voor organisaties die luchtverkeersstromen regelen of het luchtruim beheren zouden worden ingetrokken totdat de volledige reeks eisen voor deze organisaties was ontwikkeld. Hoewel dit volgens het Agentschap gemakkelijk had kunnen worden opgelost, was het opnieuw door besluiten op hoog niveau genoodzaakt om deze wijziging uit te stellen tot de tweede fase.
- vi. **Voorstel voor het verbeteren van de eisen voor technisch en ontwikkelingspersoneel dat aan veiligheid gerelateerde taken verricht** als neergelegd in artikel 9 en punt 3.3 van bijlage II. Het huidige artikel 9 bepaalt dat de lidstaten passende veiligheidsvoorschriften moeten uitvaardigen voor technisch en ontwikkelingspersoneel dat operationele aan veiligheid gerelateerde taken verricht. Het ligt in de bedoeling van het Agentschap om op dit terrein gemeenschappelijke eisen vast te stellen. Daarvoor zullen eerst de door EUROCONTROL opgestelde specificaties voor technisch personeel van verleners van luchtverkeersdiensten, met bijbehorende bekwaamhedenprogramma's en -beoordeling, op geschiktheid en consistentie met het regelgevingskader worden beoordeeld. Ook zal rekening worden gehouden met de lopende discussies tussen de relevante partijen (verleners van luchtvaartnavigatiediensten en technisch en ontwikkelingspersoneel). Op basis van de input van enkele deskundigen van de werkgroepen regelgeving heeft het Agentschap een definitie ontwikkeld en voorstellen gedaan voor eisen voor de verleners van luchtvaartnavigatiediensten die strekken tot de implementatie van een procedure voor het vaststellen van veiligheidsgerelateerde taken en het formuleren van opleidingseisen bestaande uit bekwaamhedenprogramma's en -beoordeling voor het relevante technisch personeel. Maar ook dit werk kon niet in het kader van de versnelde procedure

worden uitgevoerd en moest worden uitgesteld tot de tweede fase, waar het met prioriteit dient te worden behandeld. In de tussentijd, en zonder afbreuk te doen aan overweging 17 van de basisverordening, is het belangrijk om te onderstrepen dat het de bedoeling van de Europese wetgever was om via de basisverordening de bevoegdheden voor de ontwikkeling van veiligheidsvoorschriften voor technisch personeel aan de Europese Unie over te dragen. Het Agentschap meent dat het handhaven van deze mogelijkheid, de taak van het Agentschap voor de tweede fase kan bemoeilijken, want terwijl het Agentschap bezig is met het evalueren van het bestaande systeem met het oog op het voorstellen van regels die voor heel Europa gelden, kunnen de lidstaten doorgaan met het ontwikkelen van nieuwe nationale eisen. Gezien het mandaat van het Agentschap is echter besloten om in de eerste fase geen wijziging van genoemde bepalingen voor te stellen.

- vii. Naar de mening van het Agentschap is de bestaande Verordening (EG) nr. 2096/2005 vatbaar voor verbetering als het gaat om de **verantwoordelijkheden van verleners van luchtvaarnavigatiediensten** wanneer zij bepaalde activiteiten, zoals het onderhoud van materieel, **uitbesteden**. Verordening (EG) nr. 2096/2005 vermeldt een aantal eisen betreffende technisch personeel waaraan verleners van luchtvaarnavigatiediensten moeten voldoen wanneer zij gebruik maken van "uitvoerende organisaties waaraan taken zijn uitbesteed". Het Agentschap meent dat de bestaande regelgeving baat zou hebben bij een duidelijkere definitie van "uitvoerende organisatie" (de huidige definitie kan zo worden geïnterpreteerd dat ook niet-gecertificeerde organisaties diensten kunnen verlenen) en van opheldering over de betekenis van "organisaties waaraan taken zijn uitbesteed" en over de verantwoordelijkheden van verleners van luchtvaarnavigatiediensten jegens derde partijen (organisaties die zijn gecontracteerd door een organisatie waaraan een verlener van luchtvaarnavigatiediensten rechtstreeks taken heeft uitbesteed). De bestaande bepalingen zullen worden beoordeeld tijdens de tweede fase.
16. Zoals hierboven is uitgelegd, ziet het Agentschap de voorgestelde verordeningen als de eerste bouwstenen voor de uitbreiding van het Europees regelgevingsstelsel voor de veiligheid van de luchtvaart tot luchtverkeersbeheer/luchtvaarnavigatiediensten. De reeds vastgestelde terreinen van verbetering zullen het stelsel naar de mening van het Agentschap duidelijk verbeteren. Samen met de omzetting van de relevante normen en aanbevolen werkwijzen van de ICAO zouden die terreinen in de tweede fase van het regelgevingsproces met voorrang moeten worden behandeld.
17. Het is ook belangrijk om te onderstrepen dat niet alle bepalingen van artikel 8 ter van de basisverordening met de voorgestelde verordeningen ten uitvoer worden gelegd. Daartoe behoren bijvoorbeeld de volgende bepalingen:
- i. De tenuitvoerlegging van artikel 8 ter, lid 3, zoals hierboven al is uitgelegd.
 - ii. De tenuitvoerlegging van artikel 8 ter, lid 4 en 5. Het beoordelen van de verschillende mogelijkheden voor de tenuitvoerlegging van deze bepalingen is onderdeel van de toekomstige regelgevingsopdracht ATM.005.
 - iii. Het ontwikkelen van maatregelen voor organisaties die diensten leveren die bestaan uit het voortbrengen, verwerken, formatteren en leveren van gegevens aan het algemene luchtvaartverkeer ten behoeve van een veilige luchtvaarnavigatie. De verschillende mogelijkheden voor de tenuitvoerlegging van deze bepalingen volgens bestaande procedures binnen het Europese regelgevingsstelsel voor de veiligheid van de luchtvaart (*Letters of Acceptance*), zullen, voor zover nodig, tijdens de tweede fase worden beoordeeld.
18. Tijdens bedoelde tweede fase zullen de regelgevingsprocedures van het Agentschap worden gevolgd.

b) Eisen betreffende het veiligheidstoezicht op het luchtverkeersbeheer en op luchtvaartnavigatiediensten

19. Zoals hierboven is uitgelegd, heeft het Agentschap, naar aanleiding van het verzoek van de Europese Commissie om Verordening (EG) nr. 1315/2007 onverwijld om te zetten, deze verordening krachtens de basisverordening in een uitvoeringsvoorschrift omgezet, waarbij minimale technische updates zijn gemaakt en waar nodig wijzigingen zijn aangebracht en waarbij de basisverordening gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd. De volgende wijzigingen worden noodzakelijk geacht:
- i. De introductie van de term **“bevoegde instantie”** in een nieuw artikel 3. Dit is nodig voor de tenuitvoerlegging van de artikelen 8 ter en 22 bis van de basisverordening. Krachtens deze bepaling berust de verantwoordelijkheid voor het toezicht op organisaties die hun hoofdvestiging in een lidstaat hebben, bij de nationale toezichthoudende instantie van de desbetreffende lidstaat (zoals bedoeld in artikel 4 van de kaderverordening, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1070/2009), of bij de instantie of instanties die bevoegd is/zijn voor het houden van toezicht in een functioneel luchtruimblok, zoals overeengekomen door de deelnemende lidstaten, als dat een andere instantie is dan de nationale toezichthoudende instantie. Het toezicht op organisaties die buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd maar die diensten verlenen in het luchtruim waar het EU-Verdrag van toepassing is, wordt uitgevoerd door het Agentschap. Voor meer bijzonderheden zie beneden, onder c).
 - ii. De **definitie van “pan-Europese dienst”**. Deze definitie is nodig voor de tenuitvoerlegging van artikel 22 bis. De definitie moet duidelijkheid verschaffen over wat die “pan-Europese diensten” precies zijn.
 - iii. De toevoeging van **verwijzingen naar de relevante artikelen van de basisverordening**. Zoals onder a) al is uitgelegd, heeft deze ontwerpverordening een dubbele rechtsgrondslag. Vandaar dat de verwijzingen naar Verordening (EG) nr. 550/2004 zijn aangevuld met verwijzingen naar de relevante artikelen van de basisverordening.
 - iv. De **verwijzingen naar de nationale toezichthoudende instanties**, zoals bedoeld in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 549/2004, zijn **vervangen door** verwijzingen naar **bevoegde instanties**. Zoals hierboven al is opgemerkt, hebben enkele belanghebbenden hun bezorgdheid geuit over de wettelijke grondslag voor het uitvoeren van bepaalde taken door het Agentschap als bevoegde instantie en hebben ze gevraagd om in enkele bepalingen expliciet aan te geven wie de bevoegde instantie is. Naar de mening van het Agentschap is het niet nodig om dit in de uitvoeringsvoorschriften aan te geven, omdat de wetgever bepaalde taken en verantwoordelijkheden al in de basisverordening heeft vastgesteld. Een voorbeeld is het geval van de veiligheidsaanwijzingen die in het voormalige artikel 12 van Verordening (EG) nr. 1315/2007 (art. 13 van de voorgestelde verordening) zijn voorzien. In dit geval is “nationale toezichthoudende instantie” vervangen door “bevoegde instantie” omdat het Agentschap meent dat het ingevolge artikel 8 ter van de basisverordening eveneens bevoegd is om deze veiligheidsaanwijzingen af te geven. De uitvoeringsvoorschriften die in artikel 8 ter, lid 6, onder f), van de basisverordening zijn voorzien, moeten feitelijk verzekeren dat toezichthouders voldoende bevoegdheden hebben om te kunnen reageren op onveilige situaties die tijdens het beheer van het luchtverkeer of het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten ontstaan. Bovendien moet bij het opstellen van de uitvoeringsvoorschriften zo veel mogelijk rekening worden gehouden met de bepalingen van Verordening (EG) nr. 1315/2007. Als bevoegde instantie moet het Agentschap door die uitvoeringsvoorschriften worden gemachtigd, en bijgevolg worden gerechtigd om jegens de organisaties/diensten waarop het toezicht houdt, gebruik te maken van het instrument van de veiligheidsaanwijzingen. De basisverordening biedt het Agentschap dus voldoende rechtsgrond voor het afgeven

van veiligheidsaanwijzingen in de zin van artikel 12 van Verordening (EG) nr. 1315/2007.

- v. De term **“erkende organisatie” is vervangen door “gekwaliceerde entiteit”**, in navolging van artikel 13 van de basisverordening.
 - vi. De **overwegingen** zijn eveneens geactualiseerd, om de huidige situatie, de tenuitvoerlegging van de basisverordening, de basis van de voorgestelde uitvoeringsregeling en de toekomstige fasen van het regelgevingsproces weer te geven.
 - vii. Het opnemen van **overgangsbepalingen** voor de overdracht van veiligheidstoezichtsfuncties van de bevoegde instantie(s) aan het Agentschap voor de organisaties waarvoor het Agentschap krachtens artikel 22 bis van de basisverordening de bevoegde instantie is (organisaties die diensten verlenen in het luchtruim boven het grondgebied waar het Verdrag van toepassing is en die hun hoofdvestiging en, voor zover van toepassing, geregistreerd kantoor, buiten dat grondgebied hebben, en voor organisaties die pan-Europese diensten verstrekken). De overdracht dient na zes maanden te gebeuren. Het Agentschap meent dat dit voldoende voorbereidingstijd is voor het overnemen van de taken die de wetgever in de basisverordening aan het Agentschap heeft toegewezen.
 - viii. Het opnemen van een **bepaling strekkende tot intrekking** van de bestaande verordening als een nieuw artikel 17. Bij dit artikel wordt Verordening (EG) nr. 1315/2007 ingetrokken, omdat alle bepalingen van die verordening volledig in de voorgestelde uitvoeringsregeling worden omgezet.
20. De hierboven voorgestelde wijzigingen en minimale technische updates vallen binnen de reikwijdte van de aanwijzingen van de Europese Commissie en worden ondersteund door het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim (33^{ste} en 34^{ste} vergadering). Tijdens de herziening van de bestaande bepalingen heeft het Agentschap, met advies van de werkgroepen regelgeving ATM.001 en ATM.004, nog andere terreinen vastgesteld waarop verbeteringen nodig zijn. Het Agentschap meent dat in de tweede fase van het regelgevingsproces prioriteit moeten worden gegeven aan de volgende voorstellen voor verbetering, samen met de omzetting van de relevante normen en aanbevolen werkwijzen van de ICAO:
- i. Toepassing van de **“totale systeembenadering” op de eisen voor de bevoegde instanties**. De “totale systeembenadering” is bedoeld voor het stroomlijnen van de certificerings- en toezichtsprocessen en voor het verminderen van de belasting van gereguleerde personen en organisaties. Deze benadering is tevens bedoeld voor het harmoniseren van de toezichtsprocessen voor personen, organisaties, producten, onderdelen en uitrustingsstukken, systemen en systeemcomponenten. De componenten van luchtvaartsystemen — producten, exploitanten, bemanning, vliegvelden, luchtverkeersbeheer/luchtvaartnavigatiediensten — op de grond of in de lucht, maken deel uit van een enkel netwerk. De “totale systeembenadering” is gericht op het voorkomen van risico’s in verband met gaten of overlappingsen in het veiligheidssysteem en moet conflicterende eisen en verwarring over verantwoordelijkheden helpen vermijden. Deze benadering zal ervoor zorgen dat de verordeningen door iedereen op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd en toegepast. Ook biedt ze ruimte voor het gebruik van beste werkwijzen. De voorstellen tot wijziging van de eisen voor de bevoegde instanties (deel AR) die worden ontwikkeld als onderdeel van de werkzaamheden die het Agentschap uitvoert in verband met de eerste uitbreiding van het Europese regelgevingssysteem voor de veiligheid van de luchtvaart (tot vliegactiviteiten en de verlening van bevoegdheidsbewijzen aan vliegtuigbemanningen), alsook de wijziging van het voorgestelde subonderdeel “AR.GEN” (subonderdeel van deel AR, dat geldt voor alle bevoegde instanties die toezicht houden op luchtvaartorganisaties) dienen, voor zover van toepassing, te worden ontwikkeld op basis van de uitvoeringsregels die in

de eerste fase volgens de versnelde procedure worden vastgesteld. Dit zorgt voor een betere consistentie en zou het certificeringsproces moeten vereenvoudigen. In de tweede fase dienen de eisen voor bevoegde instanties die eerst zijn opgenomen in de ontwerpverordeningen voor respectievelijk de verlening van luchtvaartnavigatiediensten en de afgifte van bevoegdheidsbewijzen aan luchtverkeersleiders, ook allemaal in hetzelfde uitvoeringsvoorschrift te worden opgenomen (deel AR), met het oog op harmonisering van de toezichtsprocessen. Die eisen moeten ook in overeenstemming worden gebracht met de fundamentele beginselen van de Europese Unie, door daarin de in de basisverordening neergelegde beginselen betreffende toezicht, handhaving, informatie-uitwisseling tussen de bevoegde instanties en wederzijdse erkenning van certificaten te integreren, waarmee het Agentschap met wijzigingsvoorstel NPA 2008-22 al is begonnen.

- ii. De beginselen van het **State Safety Programme** (veiligheidsbeheersysteem voor overheden) dat door de ICAO wordt bevorderd, dienen eveneens in die eisen te worden geïntegreerd. Het Agentschap is hier al mee begonnen: het heeft de in NPA 2008-22 voorgestelde wijzigingen aangenomen en is gestart met de uitvoering van het *European Aviation Safety Programme*¹³.
- iii. De bepalingen inzake **veiligheidstoezicht op veiligheidgerelateerde wijzigingen** in functionele systemen (ex artikelen 8 en 9 van Verordening (EG) nr. 1315/2007) moeten worden gestroomlijnd, zoals onder a) al is opgemerkt, en worden geïntegreerd in het gemeenschappelijk regelgevingskader.
- iv. De **niet aan veiligheid gerelateerde eisen** ("non-safety requirements") betreffende de certificering van organisaties die diensten verlenen, alsook het vaststellen van die eisen. Dit onderwerp is besproken met de deskundigen van de werkgroepen regelgeving, zowel tijdens reguliere als ad-hocbijeenkomsten van de werkgroepen. Tijdens de 34^{ste} vergadering van het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim is besloten dat de Europese Commissie een voorstel zal doen aangaande de betekenis van niet aan veiligheid gerelateerde eisen, dat het Comité ter beoordeling zal worden voorgelegd.

De gebruikte terminologie voor de maatregelen waarmee de bevoegde instanties reageren op onveilige situaties moet zoveel mogelijk worden geharmoniseerd. Terwijl in het voorgestelde artikel 13 van de ontwerpverordening (ex artikel 12 van Verordening (EG) nr. 1315/2007) de term "safety directive" (veiligheidsaanwijzing) wordt gebruikt, wordt in *EASA NPA 2008-22* de ICAO-term "Mandatory Safety Information" (verplichte veiligheidsinformatie) gebruikt. Daarnaast stelt het Agentschap in *EASA NPA 2009-0*¹⁴ het gebruik van de term "safety directives" voor om te verwijzen naar maatregelen waarmee het Agentschap retroactieve luchtwaardigheidseisen stelt (ter bevordering van de veiligheid) of waarmee het opdraagt om geconstateerde tekortkomingen in de gegevens betreffende de operationele geschiktheid van een toestel te corrigeren. De vraag welke termen voor deze maatregelen moeten worden gebruikt, zal in de tweede fase aan de orde komen.

21. Zoals gezegd, moeten bovengenoemde voorstellen, samen met de omzetting van de relevante normen en aanbevolen werkwijzen van de ICAO, in de tweede fase prioriteit hebben. De voorgestelde verordeningen zullen in de tweede fase het startpunt voor het Agentschap vormen.

¹³ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/COMMS/easanews/EASA-Newsletter-issue-3.pdf.
http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/About_EASA/Manag_Board/2009/EASA%20MB%2003-2009%20Summary%20of%20Discussions%20MB%20Special%20Meeting.pdf.

¹⁴ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202009-01.pdf

c) **Het Agentschap als bevoegde instantie overeenkomstig artikel 22 bis van de basisverordening en een nadere toelichting op artikel 3 van de ontwerp-uitvoeringsvoorschriften**

22. Toen de Europese wetgever in 2009 het tweede wetgevingspakket voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim vaststelde en toen hij besloot het mandaat van het Agentschap uit te breiden tot luchtverkeersbeheer/luchtvaarnavigatiediensten, handhaafde hij het beginsel dat het opstellen van veiligheidsregelgeving en het uitvoeren van operationele taken (verplichting dat verleners van luchtvaarnavigatiediensten moeten worden gecertificeerd en de certificaten normaal gesproken worden afgegeven door de nationale toezichthoudende instantie) van elkaar gescheiden moesten zijn. Er kan bijgevolg geen twijfel over bestaan dat de door een lidstaat aangestelde of opgerichte nationale toezichthoudende instantie de bevoegde instantie is voor het certificeren van en toezicht houden op verleners van luchtvaarnavigatiediensten die hun hoofdvestiging en, voor zover van toepassing, geregistreerd kantoor, in die lidstaat hebben. Dat is ook om redenen van subsidiariteit en proximititeit logisch. Artikel 3 bis van de voorgestelde uitvoeringsvoorschriften is dienovereenkomstig geregeld.
23. Bovendien is met het eerste wetgevingspakket voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim het concept 'functioneel luchtruimblok' ingevoerd, dat het luchtruim van meerdere lidstaten beslaat. Voor functionele luchtruimblokken die zich uitstrekken over een luchtruim dat onder de verantwoordelijkheid van meerdere lidstaten valt, bepaalde de Europese wetgever dat de betrokken lidstaten een overeenkomst moeten sluiten waarin ze het toezicht regelen op verleners van luchtvaarnavigatiediensten die binnen het betreffende luchtruimblok diensten verlenen. Deze bepaling werd bij de vaststelling van het tweede wetgevingspakket voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim bekrachtigd. Deze bepaling kan op tal van manieren ten uitvoer worden gelegd, bijvoorbeeld door het aanwijzen van een enkele nationale toezichthoudende instantie voor het veiligheidstoezicht op alle verleners van luchtvaarnavigatiediensten die binnen een bepaald functioneel luchtruimblok diensten verlenen, door toepassing van het beginsel van territoriale bevoegdheid, of door het aanwijzen van verscheidene nationale toezichthoudende instanties, waarbij ieder van hen verantwoordelijk is voor een bepaald type dienst. De uitvoeringsvoorschriften die door het Agentschap worden voorgesteld, mogen geen beperkingen stellen aan de bestaande bepalingen inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim die de lidstaten de mogelijkheid bieden om zelf regelingen te treffen voor het veiligheidstoezicht op verleners van luchtvaarnavigatiediensten die diensten verlenen binnen een functioneel luchtruimblok. Vandaar dat het voorgestelde artikel 3, onder b), verwijst naar de overeenkomst die is gesloten tussen de bij een functioneel luchtruimblok betrokken lidstaten, overeenkomstig het bepaalde in Verordening (EG) nr. 550/2004. De betrokken lidstaten zouden in deze overeenkomst ook de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de toezichtstaken kunnen regelen.
24. Verordening (EG) nr. 550/2004 voorziet niet alleen in de certificatie van verleners van luchtvaarnavigatiediensten die "een bundel" van diensten aanbieden (bijvoorbeeld naast ATC-diensten tijdens de vlucht, ook het regelen van het vliegverkeer vanuit een verkeersstoren, het leveren van vluchtinformatie, het verzorgen van communicatie- of andere luchtvaarnavigatiediensten), maar ook in de certificatie van dienstverleners die afzonderlijke ("unbundled") diensten aanbieden (bijv. een vliegveldexploitant die de plaatselijke luchtverkeersleiding verzorgt, of een dienstverlener die alleen radionavigatiesignalen levert). Van de mogelijkheid om ook aanbieders van afzonderlijke diensten te certificeren, is al veelvuldig gebruik gemaakt. Blijkens het rapport van EUROCONTROL over de tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim¹⁵, dat in juni 2009 werd gepubliceerd, zijn al 212 verleners van luchtvaarnavigatiediensten gecertificeerd, een aantal dat veel groter is dan

¹⁵ http://www.eurocontrol.int/Issip/gallery/content/public/2009Sep/SESReport_WEB.pdf.

het aantal EU-lidstaten. Een dergelijk aantal zou natuurlijk onmogelijk zijn als niet enkele luchtvaartnavigatiediensten van de nationale instanties voor luchtverkeersleiding waren losgekoppeld. In de toekomst zorgen SESAR en NEXTGEN wellicht voor een significante innovatie van het luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten, vooral op het terrein van digitale-informatie-uitwisseling en de bijbehorende communicatienetwerken. Dat geldt met name voor SESAR, dat naar verluidt niet alleen gebruik zal maken van mobiele datacommunicatie via direct-zicht-technologie, maar ook van mobiele luchtvaartcommunicatie via satelliet. Niets belet een aanbieder van satellietcommunicatie om diensten te verlenen in het luchtruim boven het grondgebied waarop het EU-Verdrag van toepassing is terwijl hij zijn geregistreerd kantoor buiten dat grondgebied heeft. Er zijn zeker nog meer voorbeelden te noemen, bijvoorbeeld met betrekking tot ontwerpers van procedures voor instrumenten of aanbieders van gegevens voor vluchtbeheersingssystemen.

25. Krachtens artikel 22 bis, onder b), van de basisverordening is het Agentschap verantwoordelijk voor de afgifte van certificaten en vergunningen aan organisaties die weliswaar buiten het onder het EU-Verdrag vallende grondgebied zijn gevestigd, maar die wel diensten verlenen in het luchtruim boven dat grondgebied. Bijgevolg wordt het Agentschap in die gevallen de bevoegde instantie voor de afgifte van certificaten. De voorgestelde uitvoeringsvoorschriften dienen hiermee in overeenstemming te zijn en dat is de rationale van artikel 3 ter, onder c), van de voorgestelde verordening.
26. In haar mededeling van november 2005¹⁶, waarin de Europese Commissie de tweede uitbreiding van het mandaat van het Agentschap bekend maakt, merkt de Commissie het volgende op: "Naarmate nieuwe technologieën worden ontwikkeld, dienen zich dienstverleners aan die op het hele continent en zelfs daarbuiten opereren. Voorbeelden die nu al kunnen worden genoemd, zijn de groepering van EGNOS-dienstverleners¹⁷ en de toekomstige beheerder van Galileo¹⁸ op het gebied van satellietnavigatie, de EAD¹⁹ en communicatiediensten zoals ARINC en SITA²⁰. De communautaire regelgeving moet het mogelijk maken erop toe te zien dat dit type nieuwe organisaties op coherente en gecoördineerde wijze wordt gecertificeerd".
27. De Europese wetgever besliste (art. 22 bis, onder c), van de basisverordening) dat het Agentschap zorg zal dragen voor de afgifte en verlenging van certificaten van organisaties die pan-Europese diensten op het gebied van luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatie verlenen. Het voorgestelde artikel 3, onder d), vormt bijgevolg slechts de weergave in uitvoeringsvoorschriften van een besluit dat reeds door de Europese wetgever is genomen.
28. Zoals hierboven al is opgemerkt, is het echter de vraag of een door het Agentschap afgegeven certificaat alleen betrekking moet hebben op de veiligheids-eisen of op 'alle' eisen die op verleners van pan-Europese luchtvaartnavigatiediensten van toepassing zijn (d.w.z. zowel de eisen die aan de veiligheid ("safety requirements") als die welke niet aan de veiligheid ("non-safety requirements") zijn gerelateerd of geen directe veiligheidsimpact ("direct impact on safety") hebben). Hoewel is besloten dat de Europese Commissie het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim een voorstel ter beoordeling zal voorleggen betreffende de niet aan veiligheid gerelateerde certificatie-eisen, meent het Agentschap dat een verlener van luchtvaartnavigatiediensten moet beschikken over een enkel certificaat waaruit blijkt dat hij aan alle toepasselijke wettelijke eisen voldoet, en wel om de volgende redenen:

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0578:FIN:EN:DOC>.

¹⁷ EGNOS: Europees geostationair navigatiecontrolesysteem.

¹⁸ Galileo is het Europese satellietnavigatiesysteem.

¹⁹ EAD: Europese databank met vluchtgegevens.

²⁰ ARINC en SITA: Aeronautical Radio Inc. en Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques (commerciële communicatiediensten voor de luchtvaart).

- Het splitsen van de toezichtsfunctie tussen het Agentschap en de nationale toezichthoudende instantie leidt tot een dubbel certificeringsproces en een onduidelijke verdeling van taken, wat de lasten voor de gereguleerde organisaties zal verzwaren.
 - Deze lastenverzwaring is in strijd met artikel 2, lid 2, onder c), van de basisverordening, ingevolge waarvan het Agentschap de kosteneffectiviteit in het regelgevings- en certificeringsproces moet bevorderen en doublures op nationaal en Europees niveau moet voorkomen.
 - De basisverordening beperkt de certificering niet tot veiligheidscertificering (voor de toepassing van de voorgestelde uitvoeringsvoorschriften geldt de definitie van "certificering" als opgenomen in artikel 3 van de basisverordening: "elke vorm van erkenning dat een product, onderdeel of uitrustingsstuk, organisatie of persoon voldoet aan de toepasselijke eisen, waaronder begrepen de bepalingen van deze verordening en de voor de toepassing daarvan vastgestelde uitvoeringsvoorschriften, alsmede de afgifte van het bijbehorende certificaat waaruit blijkt dat aan deze eisen wordt voldaan").
 - Artikel 22 bis van de basisverordening stelt geen enkele beperking aan de reikwijdte en inhoud van de certificaten die door het Agentschap worden afgegeven, die bijgevolg het hele scala van toepasselijke eisen moeten bestrijken.
 - Het scheiden van 'veiligheidseisen' en 'niet aan veiligheid gerelateerde eisen' is in zekere zin arbitrair en zou een uitgebreide raadpleging vereisen.
29. Naar de mening van het Agentschap zou het verdelen van de toezichtstaak voor de 'veiligheids-' en 'niet aan veiligheid gerelateerde' aspecten van certificering over verschillende instanties, in strijd zijn met het doel van de Europese wetgever en bestaat er ook geen wettelijke noodzaak voor. Het zou ook in strijd zijn met de doelstellingen van de basisverordening, omdat het realiseren van die doelstellingen vereist dat de certificerings- en toezichtsactiviteiten voor verleners van bepaalde diensten worden gecentraliseerd.
30. Tot slot, en zoals hierboven al is opgemerkt, zal de Europese Commissie het definitieve voorstel van wetgeving doen betreffende het gebruik van de 'niet aan veiligheid gerelateerde' bepalingen.

IV. Effectbeoordeling van de regelgeving

31. Een effectbeoordeling van regelgeving is bedoeld voor het evalueren van de effecten van voorschriften en eisen die worden voorgesteld. In het onderhavige geval zou de beoordeling het besluitvormingsproces bij de tenuitvoerlegging van de basisverordening moeten ondersteunen (Wat is van alle regelgevingsopties de optie die alles bij elkaar genomen de minste gevolgen heeft voor de gereguleerde personen/organisaties?).
32. Het doel van en de te volgen methodiek bij een effectbeoordeling van regelgeving is in verscheidene documenten beschreven, bijvoorbeeld in de regelgevingseffectbeoordeling betreffende de uitbreiding van het bevoegdheidsgebied van het Agentschap tot de regulering van luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten.
33. Vanwege de in hoofdstuk III gegeven redenen bevat het onderhavige advies een reeks uitvoeringsvoorschriften die vrijwel ongewijzigd zijn overgenomen van de verordeningen betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim, in het bijzonder Verordening (EG) nr. 2096/2005 en Verordening (EG) nr. 1315/2007. De inhoudelijke wijzigingen die worden voorgesteld zijn niet van dien aard dat ze een nadere analyse in het kader van een regelgevingseffectbeoordeling rechtvaardigen. De voorgestelde wijzigingen voor de tenuitvoerlegging van de basisverordening zijn minimaal en er zijn geen alternatieven waarvoor het loont een aanvullende studie uit te voeren.
34. Er is bijgevolg geen regelgevingseffectbeoordeling uitgevoerd. Wel wil het Agentschap wijzen op enkele relevante cijfers over het aantal organisaties en personen dat in de EU-

lidstaten, Noorwegen en Zwitserland bij luchtverkeersbeheer en luchtvaarnavigatiediensten is betrokken. Die betreffende cijfers staan in het rapport van EUROCONTROL over de tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim²¹.

35. In een rapport uit 2008²² wijst EUROCONTROL op een aantal pan-Europese kwesties die actie op Europees niveau vereisen:
- Ontbreken van afspraken over het veiligheidstoezicht van nationale toezichthoudende instanties op luchtverkeersstroomregeling en luchtruimbeheer, in het bijzonder voor de onderdelen van de luchtverkeersstroomregeling die centraal worden gestuurd door de CFMU.
 - Ontbreken van formele afspraken over veiligheidstoezicht bij grensoverschrijdende situaties.
 - Gebrekkig veiligheidstoezicht van nationale toezichthoudende instanties op wijzigingen, wat belangrijk is voor de aanvaarding van nieuwe systemen en van wijzigingen in bestaande.
 - Ontbreken van een duidelijke omschrijving van handhavingsmaatregelen voor inbreuken op verordeningen betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim door gecertificeerde dienstverleners, zoals voorgeschreven in de relevante verordeningen betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim.
 - In het algemeen bestaat er bezorgdheid ten aanzien van dubbele regelgeving, de ontwikkeling van een "cultuur van billijkheid" en de beschikbaarheid van middelen, met name van gekwalificeerde auditeurs.
36. In een rapport uit 2009 onderstreept EUROCONTROL dat de sector nog steeds een goede staat van dienst heeft in het opsporen en beperken van grote ongevalrisico's. In een aantal gevallen zijn de bestaande middelen en expertise echter onvoldoende voor een dusdanige uitvoering van veiligheidstaken dat de veiligheid ook daadwerkelijk verbetert.
37. Ofschoon geconcludeerd kan worden dat op het terrein van luchtverkeersbeheer en luchtvaarnavigatiediensten geen imminente risico's bestaan, zijn nog steeds op tal van aspecten daarvan maatregelen nodig: toezicht, monitoring en handhaving zijn nog steeds vatbaar voor verbetering en veiligheidsmaatregelen worden nog steeds niet uniform uitgevoerd. In de regelgevingseffectbeoordeling betreffende de uitbreiding van het Europees regelgevingssysteem voor de veiligheid van de luchtvaart tot luchtverkeersbeheer en luchtnavigatiediensten is er al op gewezen dat maatregelen moeten worden genomen. Deze analyse bevestigt dat. Daarbij gaat het met name om een duidelijke regelgeving en om uniforme tenuitvoerlegging en uniform toezicht. In de tweede fase wordt dit nader geëvalueerd en worden maatregelen voorbereid.

V. Conclusies

38. Het Agentschap heeft dit advies opgesteld naar aanleiding van het verzoek van de Europese Commissie en het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim om de eerste fase van de tenuitvoerlegging van het besluit tot uitbreiding van het Europese regelgevingssysteem voor de veiligheid van de luchtvaart tot luchtverkeersbeheer en luchtvaarnavigatiediensten, via de "versnelde procedure" te doen. Daarbij heeft het Agentschap rekening gehouden met de aanvullende adviezen die het gedurende de procedure van de Commissie, het Comité, de eigen raad van bestuur en de belanghebbenden heeft ontvangen.
39. Het Agentschap is sterk van mening dat dankzij deze "versnelde procedure" snel verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in het regelgevingssysteem voor de veiligheid van de luchtvaart, zoals

²¹ www.eurocontrol.int/lssip/gallery/content/public/2009Sep/SESReport_WEB.pdf.

²² http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/report/srcdoc44_e1.0.pdf.

- het Agentschap kan de noodzakelijke “aanvaardbare wijzen van naleving” en certificeringsspecificaties ontwikkelen, die het eenvoudiger maken om de regels na te leven en die zorgen voor de noodzakelijke proportionaliteit en subsidiariteit. Dat betekent ook dat gebruik wordt gemaakt van de beste werkwijzen van de sector;
 - zodra de nieuwe regels zijn geïmplementeerd, kan het Agentschap beginnen met de normalisatie-inspecties, die zijn bedoeld om een veilige en uniforme toepassing van gemeenschappelijke regels te verzekeren en om de bevoegde instanties bij de vervulling van hun veiligheidstoezichtsfunctie te helpen;
 - het Agentschap wordt de bevoegde instantie voor taken die het bij wet zijn toegeschreven — voor verleners van luchtvaartnavigatiediensten die pan-Europese diensten aanbieden of niet in de EU zijn gevestigd, alsook voor niet in de EU gevestigde opleidingsorganisaties voor luchtverkeersleiders;
 - ook andere elementen van het Europees systeem voor de veiligheid van de luchtvaart — zoals internationale samenwerkingsovereenkomsten en handhavingsmaatregelen die in de basisverordening zijn neergelegd — worden op dit terrein van toepassing;
 - het Agentschap wordt in staat gesteld om met verscheidene regelgevingsmaatregelen bij te dragen aan de tenuitvoerlegging van het tweede wetgevingspakket voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim, waarmee met name de overeenkomsten betreffende functionele luchtruimblokken, het veiligheidstoezicht op de netwerkbeheersfunctie binnen het luchtverkeersbeheer en de uitvoering van het SESAR-programma worden ondersteund.
40. Het Agentschap doet de Commissie de aanbeveling om te starten met de procedure voor het vaststellen van ontwerp-uitvoeringsvoorschriften op basis van onderhavig advies en de bestaande wetgeving die van toepassing is op het gemeenschappelijk Europees luchtruim dienovereenkomstig te wijzigen, teneinde dubbele regelgeving en tegenstrijdige eisen te voorkomen.

Keulen, 28 mei 2010

P. GOUDOU

Directeur