



UTTALELSE NR. 02/2010

FRA DET EUROPEISKE FLYSIKKERHETSBYRÅ

av 28. mai 2010

om kommisjonsforordning XXX/2010 om felles krav til yting av flysikringstjenester med hensyn til arbeidsmetoder og driftsprosedyrer

OG

om kommisjonsforordning XXX/2010 om sikkerhetstilsyn innen lufttrafikkstyring og flysikringstjenester

I. Generelt

1. Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 216/2008¹, som endret ved forordning (EF) nr. 1108/2009² (heretter kalt grunnforordningen), forutsetter at Kommisjonen skal vedta et samlet regelverk for gjennomføring av de grunnleggende krav til lufttrafikkstyring (ATM) og flysikringstjenester (ANS). I samsvar med artikkel 8b nr. 7 skal de foreslåtte gjennomføringsregler utvikles på grunnlag av relevante bestemmelser i europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 549/2004 av 10. mars 2004 om fastsettelse av rammen for opprettelse av et felles europeisk luftrom (rammeforordningen), europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 550/2004 av 10. mars 2004 om yting av flysikringstjenester i Det felles europeiske luftrom (tjenesteytingsforordningen), europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 551/2004 av 10. mars 2004 om organisering og bruk av Det felles europeiske luftrom (luftromsforordningen) og europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 552/2004 av 10. mars 2004 om samvirkningsevnen i Det europeiske nett for styring av lufttrafikken (samvirkingsforordningen) og tilhørende gjennomføringsregler. Forslaget til forordninger som denne uttalelse gjelder, tar utgangspunkt i følgende kommisjonsforordninger:
 - a. kommisjonsforordning (EF) nr. 2096/2005 om fastsettelse av felles krav til yting av flysikringstjenester³, og
 - b. kommisjonsforordning (EF) nr. 1315/2007 om sikkerhetstilsyn innen lufttrafikkstyring og om endring av forordning (EF) nr. 2096/2005⁴.
2. Omfanget av regelverksarbeidet som har munnet ut i denne uttalelse, er skissert i mandat (ToR) ATM.001⁵ "Utvidelse av EASA-systemet til også å omfatte sikkerhetsregulering av lufttrafikkstyring (ATM) og flysikringstjenester (ANS) – utvikling av regler for krav til ytere av flysikringstjenester" og ATM.004⁶ "Utvidelse av EASA-systemet til sikkerhetsregulering av lufttrafikkstyring (ATM) og flysikringstjenester (ANS) – utvikling av regler for vedkommende myndigheter" og er beskrevet i det nedenstående. Men som forklart i kapittel II i denne uttalelsen, har innholdet og regelverksprosessen som Det europeiske flysikkerhetsbyrå (heretter kalt Byrået) har fulgt, ikke vært helt i samsvar med ovennevnte mandater. Innholdet i forordningsforslagene som denne uttalelse gjelder, er i tråd med vedtakene gjort av Komiteen for Det felles luftrom på dens 33. og 34. møte 3.-4. desember 2009 og brevet⁷ fra Europakommisjonen til Byrået med anmodning om iverksetting av en "hurtigprosedyre" for å framskynde innarbeidingen av eksisterende regler for Det felles europeiske luftrom (SES). På grunnlag av disse vedtakene omfatter denne uttalelse innarbeidingen av forordning (EF) nr. 2096/2005 og forordning (EF) nr. 1315/2007 med de tekniske minimumsoppdateringer som er nødvendig, og delvis gjennomføring av grunnforordningen.
3. Innholdet i denne uttalelse representerer bare første fase i prosessen. Den fulle gjennomføringen av grunnforordningen skal iverksettes i en neste fase etter den

¹ Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 216/2008 av 20. februar 2008 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk flysikkerhetsbyrå og om oppheving av rådsdirektiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF (EUT L 79 av 19.3.2008, s. 1).

² Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1108/2009 av 21. oktober 2009 om endring av forordning (EF) nr. 216/2008 om flyplasser, lufttrafikkstyring og flysikringstjenester og om oppheving av direktiv 2006/23/EF (EUT L 309 av 24.11.2009, s. 51).

³ Kommisjonsforordning (EF) nr. 2096/2005 av 20. desember 2005 om fastsettelse av felles krav til yting av flysikringstjenester (EUT L 335 av 21.12.2005, s. 13–30).

⁴ Kommisjonsforordning (EF) nr. 1315/2007 av 8. november 2007 om sikkerhetstilsyn innen lufttrafikkstyring og om endring av forordning (EF) nr. 2096/2005 (EUT L 291 av 9.11.2007, s. 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.

⁷ TREN F2/JP/sr D(2009) 74614.

regelverksprosedyren som Byråets styre vedtar⁸. Byrådet vil endre ovennevnte mandater slik at de bedre gjenspeiler denne trinnvise tilnærmingen.

4. Byrådet forelegger herved for Kommisjonen sin uttalelse, som tar mål av seg til å dekke første trinn i hurtigprosedyren med sikte på gjennomføring av artikkel 8b og 22a i grunnforordningen.
5. Forslaget til regler tar hensyn til EU-forordningene innenfor rammen av Det felles europeiske luftrom og gjeldende internasjonale standarder og anbefalte praksis publisert av ICAO (dvs. Annexene) på grunnlag av artikkel 37 i Chicago-konvensjonen. I samsvar med artikkel 2 nr. 2 bokstav d) i grunnforordningen skal Byrådet bistå medlemsstatene med å oppfylle sine forpliktelser i henhold til nevnte konvensjon, ved å skape et grunnlag for felles fortolkning og ensartet gjennomføring av dens bestemmelser, og ved å sikre at konvensjonens bestemmelser blir tatt behørig hensyn til når gjennomføringsreglene utarbeides.
6. Denne uttalelse er vedtatt delvis i henhold til framgangsmåten fastsatt av EASAs styre⁹, i samsvar med bestemmelsene i artikkel 19 i grunnforordningen. Avvik fra framgangsmåten på grunn av anvendelsen av hurtigprosedyren som Kommisjonen og Komiteen for Det felles luftrom (SSC) anmodet om, er forelagt Byråets styre, som bekreftet at den i prinsippet støttet bruk av denne prosedyren i dette tilfellet når eksisterende regelverk allerede er på plass, under den forutsetning at det ikke blir noen vesentlige innholdsmessige endringer i forhold til dagens regler.

II. Høring

7. Hurtigprosedyren som Europakommisjonen anmodet om i sitt brev, og som ble bekreftet av EASAs styre og SSC, medfører et stramt tidsskjema (og forutsetter at de første gjennomføringsreglene må vedtas i slutten av 2010, slik at Byrådet måtte avgjøre sin uttalelse innen juni 2010). Dermed var det ikke mulig for Byrådet å følge den vanlige saksgangen i regelverksprosedyren, som forutsetter formell offentlig høring av aktørene. Dersom styret skulle fulgt regelverksprosedyren til fulle, ville det gått minst 6 til 7 måneder fra kunngjøringen om forslag til endring (NPA) ble offentliggjort, til denne uttalelsen kunne bli vedtatt. For å møte fristen fastsatt ved ovennevnte vedtak er det ikke offentliggjort noe NPA på Byråets nettsted, og det har heller ikke blitt utarbeidet eller publisert noe felles dokument som sammenfatter høringssvarene (CRD). Det foreligger altså bare en uttalelse som er avgitt direkte til Europakommisjonen. Siden forslaget til regler bare består i en enkel innarbeiding av eksisterende SES-forordninger, vil det heller ikke bli gjort noe vedtak av Byrådet med hensyn til akseptable metoder for å sikre overholdelse av kravene (AMC) eller veiledningsmaterieell (GM).
8. For å sikre at interesserte aktører er informert om innholdet i denne uttalelse, vil Byrådet sammen med Europakommisjonen holde egne seminarer for å redegjøre grundig for innholdet og for planene for den umiddelbart forestående fase 2. Byrådet vil i tillegg etter behov holde egne informasjonsmøter om innholdet i denne uttalelse for følgende organer: Komiteen for Det felles luftrom (SSC), Industry Consultation Body (ICB), EASA Advisory Board, Advisory Group of National Authorities (AGNA) og Safety Standards Consultative Committee (SSCC).
9. Byrådet vil utarbeide skriftlige konklusjoner fra seminarerne og informasjonsmøtene for Europakommisjonen og publisere dem (via det dedikerte nettstedet for ATM & Airports¹⁰)

⁸ Styrets vedtak om framgangsmåte som Byrådet skal anvende ved avgivelse av uttalelser og utstedelse av sertifiseringsspesifikasjoner og veiledningsmaterieell ("regelverksprosedyre"). EASA MB 08-2007 av 13.06.2007.

⁹ Styrets vedtak om framgangsmåte som Byrådet skal anvende ved avgivelse av uttalelser og utstedelse av sertifiseringsspesifikasjoner og veiledningsmaterieell ("regelverksprosedyre"). EASA MB 08-2007 av 13.06.2007.

¹⁰ <http://www.easa.europa.eu/atm/>.

for å sikre at de blir behørig hensyntatt av Kommisjonen når den skal utarbeide sitt lovforslag.

III. Innholdet i Byråets uttalelse

a) Felles krav til yting av flysikringstjenester med hensyn til arbeidsmetoder og driftsprosedyrer

10. Pr. dags dato er SES-forordningene ennå ikke endret i forhold til bestemmelsene i grunnforordningen, noe som er et krav fra EUs lovgivere (artikkel 65a i grunnforordningen). Derfor inneholder SES-forordningene fortsatt en del sikkerhetskrav som gjelder gjennomføringen av sertifiseringsordningen for ytere av flysikringstjenester (ANSP). På den annen side klargjør ikke SES-forordningene forholdet mellom disse sikkerhetskravene og andre krav som ikke er direkte knyttet til sikkerhet. Dermed er det overlapping mellom grunnforordningen og SES-forordningene. Ideelt sett burde derfor SES-forordningene vært endret som forklart over, slik at Byrådet skulle utstedt en gjennomføringsregel (IR) til grunnforordningen, og bare den. Men det Europakommisjonen ba Byrådet om, var å avgi en uttalelse om hvordan eksisterende forordninger kunne innarbeides uten vesentlige endringer, og følgelig å utarbeide et forslag til forordning med et dobbelt rettsgrunnlag. Dermed vil man fortsatt kunne ha bare én forordning som definerer kravene som stilles til ANSPer og myndigheter, inntil situasjonen kan bli avklart.
11. Med henblikk på å innarbeide forordning (EF) nr. 2096/2005 i gjennomføringsregler i henhold til grunnforordningen, og samtidig etterkomme Europakommisjonens anmodning om bruk av hurtigprosedyren, har Byrådet kopiert forordningen og innført følgende nødvendige små endringer og tekniske minimumsoppdateringer for å gjennomføre grunnforordningen:
 - i. Tilføyelse av begrepet **vedkommende myndighet** (ny artikkel 3 i utkastet til gjennomføringsregel). Denne endringen er nødvendig for å gjennomføre artikkel 8b og 22a. Begrepet omfatter følgende vedkommende myndigheter: den nasjonale tilsynsmyndighet (NSA) som definert i forordning (EF) nr. 549/2004, som endret ved forordning (EF) nr. 1070/2009; vedkommende myndighet(er) som har ansvar for tilsynet i en FAB som definert av medlemsstatene som deltar i FAB-avtalen, dersom de er forskjellige fra NSA; og Byrådet, i henhold til artikkel 22a i grunnforordningen, for ytere av felleseuropeiske tjenester og tjenesteytere etablert utenfor territoriet der traktaten om Den europeiske union får anvendelse, men som yter tjenester i luftrommet til dette territoriet. Ytterligere opplysninger om Byrådet som vedkommende myndighet er gitt under c).
 - ii. **Definisjon av felleseuropeisk tjeneste**. Denne definisjonen er nødvendig for å kunne gjennomføre artikkel 22a til fulle. Hensikten med definisjonen er å gjøre det lettere å identifisere slike felleseuropeiske tjenester. Det er snakk om tjenester som er utformet og etablert for å være tilgjengelig for brukere i de fleste eller alle medlemsstatene. Uttrykket "de fleste eller alle medlemsstatene" er nødvendig for å dekke tilfeller der tjenesten, selv om den er ment å være felleseuropeisk, kanskje ikke er tilgjengelig for brukere i absolutt alle medlemsstatene (f.eks. vil en satellittkonstellasjon ikke gi dekning for alle medlemsstater).
 - iii. Tilføyelse av **henvisninger til grunnforordningen** der det har vært nødvendig av rettsikkerhetshensyn. Disse forslagene til endringer gjennomfører grunnforordningen og er et direkte resultat av at EASA-systemet utvides til lufttrafikkstyring og flysikringstjenester.
 - iv. Henvisningene til **nasjonale tilsynsmyndigheter (NSA)** som fastsatt i forordning (EF) nr. 549/2004, endret ved forordning (EF) 1070/2009, er **erstattet** med henvisninger til **vedkommende myndigheter** der dette har vært nødvendig (f.eks. ble det ikke ansett som nødvendig i bestemmelsene om fagfelleevaluering). En del aktører har stilt spørsmål ved Byråets hjemmel for å utføre visse oppgaver som

vedkommende myndighet og har anmodet om at det alltid må spesifiseres hvem som er vedkommende myndighet (NSA eller Byrået). Byrået er av den oppfatning at det ikke er nødvendig å spesifisere dette i hver bestemmelse i forslaget til forordning, da dette ville bli å gjenta oppgaver og ansvarsområder som allerede er spesifisert i grunnforordningen. For eksempel er begrepet nasjonal tilsynsmyndighet (NSA) i tidligere artikkel 6 (ny artikkel 7) "Tilrettelegging for kontroll av oppfyllelse av kravene" erstattet med "vedkommende myndighet". I dette tilfellet er det imidlertid klart at fullmakten til Byråets inspektører allerede er hjemlet i artikkel 55 i grunnforordningen, "Gransking av foretak".

- v. Begrepet **godkjent organisasjon** er **erstattet** med begrepet **kvalifisert enhet**. Dette er påkrevd for gjennomføringen av artikkel 13 i grunnforordningen. Det er også viktig å understreke at artikkel 3 i forordning (EF) nr. 550/2004 ble endret med forordning (EF) nr. 1070/2009, og begrepet "godkjent organisasjon" også der ble erstattet med "kvalifisert enhet".
- vi. Videre er også **betraktningene** oppdatert for bedre å gjenspeile dagens situasjon, det nye rettsgrunnlaget, grunnlaget for forslaget til gjennomføringsregel og de framtidige trinnene i regelverksarbeidet på området.
- vii. Innføring av **noen endringer i fagfelle vurderingen**. På det 34. møtet i SSC ble framgangsmåten for fagfelle vurdering drøftet, og på anmodning fra enkelte medlemsstater ble Byrået trukket inn i denne prosessen. På denne bakgrunn har Byrået foreslått et par små endringer i tidligere artikkel 9 (ny artikkel 10). Etter råd fra Europakommisjonen er det heller ikke tatt noen klar beslutning ennå om hvorvidt fagfelle vurderingene vil bli opprettholdt etter den første runden, som etter planen skal avsluttes ultimo 2012. Dette er bakgrunnen, i tillegg til rådet fra Europakommisjonen, for at forslaget innebærer at "skal" erstattes med "kan".
- Selv om verken begrepet "fagfelle vurdering" eller omfanget av eller målene for disse fagfelle vurderingene er definert i forordning (EF) nr. 2096/2005, foregår det etter Byråets mening allerede tilsvarende praksis som fagfelle vurderinger ("teach and learn"-øvelser, utveksling av gjennomføringserfaring, omforente konklusjoner om beste driftspraksis osv.) innenfor rammen av de såkalte standardiseringsmøtene som finnes på andre områder innen luftfarten (f.eks. luftdyktighet, luftfartsoperasjoner, sertifisering av flygebesetninger). Dessuten har Byrået til hensikt å utvide standardiseringsmøtene til ATM/ANS og flyplasser slik at vedkommende myndigheter får de fora de trenger for å drøfte eventuelle problemer i forbindelse med gjennomføringen, for å gjennomføre en "teach and learn"-øvelse og for å drøfte sikkerhetsspørsmål som er felles for hele luftfartssystemet. Byrået er av den oppfatning at denne typen frivillig samarbeid ikke trenger regulering.
- viii. Innføring av **overgangsbestemmelser og oppheving** av eksisterende forordninger. Disse bestemmelsene er nødvendige for å klargjøre følgende:

- Alle eksisterende ANSP-sertifikater som er utstedt i samsvar med forordning (EF) nr. 2096/2005, skal fortsatt gjelde.
- Søkere som har søkt den relevante vedkommende myndighet om ANSP-sertifikat før datoen for ikrafttredelse av den foreslåtte forordningen, skal godtgjøre at de overholder gjeldende krav i den foreslåtte forordningen, og vil følgelig få utstedt et ANSP-sertifikat i samsvar med den foreslåtte forordningen. Byrået anser at det ikke er nødvendig med noen overgangsperiode for søknader som allerede er innlevert, da disse endringene ikke har betydning for søkers godtgjøring av overholdelsen av kravene. Nr. 2 forklarer hvordan overgangsbestemmelsene skal anvendes i tilfeller der de nye forordningene medfører en endring i hvem som er vedkommende myndighet med ansvar for sikkerhetstilsynet.
- I tilfeller der det er Byrået som er vedkommende myndighet for ANSPer (yttere av felleseuropeiske tjenester og tjenesteytere etablert utenfor Den europeiske

union), kommer bestemmelsene i nr. 3 til anvendelse. Disse bestemmelsene er nødvendige for å sikre kontinuitet i sertifiseringsprosessen der den allerede er innledet av myndigheten(e) i medlemsstaten(e), og sikre en smidig overgang for disse søkerne. Forslaget fra Byrådet innebærer at sertifiseringsprosessen bør få fortsette, i samarbeid med Byrådet, og at tilsynsaktivitetene overføres til Byrådet etter at sertifikatet er utstedt.

- Tjue dager etter at forordningen er kunngjort, forutsatt at forslaget til forordning blir vedtatt, er det denne forordningen søkere som søker om ANSP-sertifikat, skal forholde seg til, og
- **oppheving av forordning (EF) nr. 2096/2005 og forordning (EF) nr. 668/2008 og artikkel 6 i forordning (EF) nr. 482/2008, ettersom disse kravene i sin helhet er innarbeidet i forslaget til forordning.**

12. Når det gjelder **henvisningene til ICAO-Annexene**, er Byrådet klar over at ICAO-Annexene er endret etter at forordning (EF) nr. 668/2008 ble vedtatt, som følger:

- i. **Annex 2**, 10. utg. av juli 2005, endret til og med **nr. 40**, er nå endret til og med amendment **nr. 42**,
- ii. **Annex 3**, 16. utg. av juli 2007, endret til og med amendment nr. 74,
- iii. **Annex 4, 10. utg. av juli 2001**, endret til og med **nr. 54**, er nå endret til **11. utg. av juli 2009**,
- iv. **Annex 10, vol I**, 6. utg. av juli 2006, endret til og med **nr. 82**, er nå endret til og med amendment **nr. 84**,
- v. **Annex 10, vol I**, 6. utg. av oktober 2001, endret til og med **nr. 82**, er nå endret til og med amendment **nr. 84**,
- vi. **Annex 10, vol III**, 2. utg. av juli 2007, endret til og med **nr. 82**, er nå endret til og med amendment **nr. 84**,
- vii. **Annex 10, vol IV**, 4. utg. av juli 2007, endret til og med **nr. 82**, er nå endret til og med amendment **nr. 84**,
- viii. **Annex 10, vol V**, 2. utg. av juli 2001, endret til og med **nr. 82**, er nå endret til og med amendment **nr. 84**,
- ix. **Annex 11**, 13. utg. av juli 2001, endret til og med **nr. 45**, er nå endret til og med amendment **nr. 47-B**,
- x. **Annex 14**, vol I, **4. utg. av juli 2004**, endret til og med nr. 9, er nå endret til **5. utg. av juli 2009**,
- xi. **Annex 14**, vol II, **2. utg. av juli 1995**, endret til og med nr. 3, er nå endret til **3. utg. av juli 2009**,
- xii. **Annex 15**, 12. utg. av juli 2004, endret til og med **nr. 34**, er nå endret til og med amendment **nr. 35**.

13. Byrådet har ennå ikke innarbeidet de oppdaterte henvisningene i forslaget til forordning som denne uttalelse gjelder. Men for å bistå medlemsstatene i å oppfylle sine forpliktelser i henhold til Chicago-konvensjonen (se artikkel 2 nr. 2 bokstav d) i grunnforordningen) foreslår Byrådet å analysere endringene de siste utgavene av Annexene medfører, med sikte på å evaluere og vurdere konsekvensene av gjennomføringen av dem, og deretter avgi en uttalelse om dette til Kommisjonen.

Det er også viktig å understreke at innarbeidingen av relevante ICAO-standarder og anbefalte praksis som vil skje i fase 2, gjør disse henvisningene overflødige, og de vil da bli erstattet med hensiktsmessige EU-tiltak.

14. Det er også viktig å understreke at artikkel 25 i den nylig vedtatte kommisjonsforordningen om et prestasjonssystem for flysikringstjenester og nettverksfunksjoner forutsetter at punkt

2.2 og 9 i vedlegg I til forordning (EF) nr. 2096/2005 endres. I denne uttalelse foreslår Byrået at forordning (EF) nr. 2096/2005 oppheves og erstattes med den foreslåtte forordningen. Byrået anbefaler følgelig at de endringene som forordningen om et prestasjonssystem krever, innlemmes i Kommisjonens forslag til regelverk med denne foreslåtte forordningen.

15. I tillegg til de tekniske minimumsoppdateringene omtalt over, og de problemområdene Byrået foreslår å endre på grunnlag av punkt 11, har Byrået innhentet råd fra eksperter i regelverksgruppe ATM.001 og ATM.004 og identifisert en rekke områder som trenger forbedringer. Sammen med eksperter har Byrået gjennomført en foreløpig analyse av disse forbedringene med hensyn til egnethet, modenhetsnivå og mulighet for å omfattes av hurtigprosedyren. Som SSC konkluderte i ovennevnte møter, og fordi det ikke er gjennomført høringsprosessen som er vanlig i forbindelse med regelverksarbeid, har Byrået imidlertid ennå ikke innarbeidet dem i forslagene til forordninger. Etter Byråets oppfatning bør derfor de følgende forslagene til forbedringer prioriteres i fase 2 i regelverksprosessen, sammen med innarbeidingen av relevante ICAO-standarder og anbefalte praksis:

- i. **Unntaksbestemmelsene** i artikkel 5 i forslaget til forordning: Selv om Byrået har innarbeidet eksisterende bestemmelser fra den tidligere artikkel 4 i forordning (EF) nr. 2096/2005 i samsvar med anmodningen fra Europakommisjonen og med støtte fra SSC, vil Byrået understreke at en ordrett gjentakelse av denne artikkelen vil kunne skape problemer med samsvar i forhold til grunnforordningen. For det første fordi det fastslås at sertifikatet skal være begrenset til luftrommet som hører inn under ansvarområdet til den vedkommende myndighet som utstedte sertifikatet. Dette kan ikke anses å være i samsvar med artikkel 11 i grunnforordningen. Dernest er det Byråets oppfatning at artikkelens opprinnelige ordlyd ikke sier noe om hvilket rettssikkerhetsnivå som trengs for å nå målet om ensartet gjennomføring av kravene i grunnforordningen når det gjelder flysikkerhet. Bortsett fra enkelte bestemmelser som det ikke kan gis unntak fra, mener Byrået at det ikke er satt opp noen kriterier for anvendelse av kravene for ANSPer som er omfattet av unntak. Dette kan skape en situasjon der ulike vedkommende myndigheter kan anvende veldig forskjellige kriterier, noe som potensielt kan føre til situasjoner der like søkere må oppfylle veldig forskjellige krav. Dette innebærer ikke at Byrået mener at det ikke skal være noe fleksibilitet. Det er nettopp for å sikre fleksibilitet at grunnforordningen i artikkel 14 gir medlemsstatene mulighet til å dispensere fra kravene under særskilte omstendigheter, men på en helt åpen måte og under tilsyn av Kommisjonen, bistått av Byrået og de andre medlemsstatene. Artikkel 14 nr. 6 i grunnforordningen, som nettopp gjelder den typen situasjon som er omfattet av artikkel 5 i forslaget til forordning, kan brukes i disse tilfellene og vil gi klare fordeler for sikkerheten og for en ensartet gjennomføring av kravene.

Dessuten krever artikkel 8b nr. 3 i grunnforordningen at Byrået skal foreslå gjennomføringsregler som gir medlemsstatene mulighet til å bestemme på hvilke vilkår ytere av flygeinformasjonstjenester skal tillates å avgi erklæring om hvilke tjenester de tilbyr. På grunn av hurtigprosedyren har Byrået ennå ikke hatt mulighet til å fremme et slikt forslag.

På bakgrunn av det ovenstående vil Byrået foreta ytterligere en vurdering av bestemmelsene i forslaget til artikkel 5 om unntak med sikte på gjennomføring av artikkel 8b nr. 3 og for å sikre nødvendig fleksibilitet og forholdsmessighet for de ANSPene som i dag er omfattet av unntak. På grunnlag av denne vurderingen vil Byrået gjøre de nødvendige endringer i fase 2.

Endelig bør det tilføyes at Byrået anser at en del av kravene som det nå er mulig å søke om unntak fra, bør revurderes i fase 2. Særlig er kravene i punkt 2.1, 3.2 b) og 3.3 i vedlegg I, etter Byråets oppfatning, ikke bare grunnleggende sikkerhetskrav, men også fleksible nok til at de kan gjennomføres av alle ANSPer.

- ii. Såkalte **"ikke-sikkerhetsrelaterte krav"** (f.eks. kravet om at ANSPene må ha en forretningsplan) for sertifisering av ANSPer og definisjon og identifisering av ikke-sikkerhetsrelaterte bestemmelser. Denne saken har vært gjenstand for omfattende diskusjoner med ekspertene i regelverksgruppene. På SSCs 34. møte ble det bestemt at Europakommisjonen skal utarbeide et forslag som SSC skal behandle. Avhengig av utfallet kan Europakommisjonen komme til å endre Byråets forslag. Som nevnt over, har Byrådet blitt anmodet om å kopiere disse bestemmelsene og følgelig opprettholde det doble rettsgrunnlaget (EASAs grunnforordning og forordning (EF) nr. 550/2004).

Når det gjelder anvendelsen av disse bestemmelsene i forhold til Byråets ansvar som vedkommende myndighet for ytere av felleseuropeiske tjenester og tjenesteytere etablert utenfor Den europeiske unions territorium, er Byråets innstilling gjengitt i bokstav c) under.

- iii. Innføring av **styringssystemer** i henhold til kapittel 5 a) iii) i de grunnleggende kravene i vedlegg Vb. Hensikten til EUs medlovgever (Europaparlamentet og Det europeiske råd) var å strømlinjeforme kravene om kvalitets- og sikkerhetsstyringssystemer ("safety management systems") ved å kreve et integrert styringssystem. Dette vil gi tjenesteytere og organisasjoner generelt muligheten til å tilpasse sine styringssystemer etter størrelse og omfanget og kompleksiteten av de tjenestene de tilbyr. Denne tilnærmingen vil ha den fordel at det bare kreves ett styringssystem, ikke to (eller endog tre, om "security management system" tas med) som fastsatt i forordning (EF) nr. 2096/2005. Videre er det støtte for denne tilnærmingen i ICAOs sikkerhetsstyringshåndbok¹¹, og den ville gjøre det lettere å integrere ATM/ANS i den helhetlige systemtilnærmingen til sikkerhetsregulering¹². Dette vil være en fordel for ANSPene ved at de får fleksibilitet i gjennomføringen av kravene, samtidig som det sikrer harmonisering ettersom elementene i styringssystemet vil være klart definert. Det vil også gi mulighet for forskjellige akseptable metoder for å sikre overholdelse av kravene (AMC) og veiledningsmateriell (GM) for ulike typer ANSPer og ulike typer tjenester. En ekstra sikkerhetsfordel vil være tilretteleggingen for og vurderingen av ANSPenes grensesnitt mot andre luftfartsorganisasjoner, som flyplassoperatører eller luftfartsforetak, ved at det er de samme kravene til styringssystem som kommer til anvendelse. Det er klart at en av sikkerhetsrisikoene som er identifisert og velkjent i "luftfartskjeden", er grensesnittet mellom ulike organisasjoner som er involvert i luftfartssystemet, og identifiseringen av ansvar for den overordnede risikostyringen.

Forskjellige forslag ble foreslått behandlet etter hurtigprosedyren og gjennomgått av ekspertene og deretter lagt fram for medlemmene av regelverksgruppe ATM.001 og ulike aktører. Imidlertid innebar vedtakene SSC gjorde på sitt 34. møte, at Byrådet ikke kunne ta denne endringen med i hurtigprosedyren. Derfor kan Byrådet bare trekke dette fram som en av de viktigste forbedringene som må komme i fase 2.

Den eneste endringen i den forbindelse som ble ansett som egnet for hurtigprosedyren, var å legge til en setning i vedlegg I for å gjøre det klart at

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

¹² Konseptet "helhetlig systemtilnærming" til sikkerhetsregulering ble innført i Byråets NPA 2008-22. Her foreslås såkalte "organisatoriske" krav til regulerte luftfartsorganisasjoner inntatt i en enkelt gjennomføringsregel (IR) som gjelder alle regulerte luftfartsorganisasjoner (Part-OR). I samme NPA foreslås det også at tilsvarende myndighetskrav skal inntas i en enkelt gjennomføringsregel som skal gjelde for vedkommende myndigheter som fører tilsyn med disse organisasjonene (Part-AR). De felles organisatoriske kravene som gjelder for alle organisasjoner (f.eks. styringssystem, generelle krav til personell, anlegg og oppbevaring av dokumentasjon, blant annet), er gjort mer generelle og er inntatt i Subpart OR.GEN. Bestemmelsene som gjelder spesielt for hver type luftfartsorganisasjon (f.eks. ANSPer, opplæringsorganisasjoner, luftfartsforetak, flyplassoperatører), vil fastsette ytterligere organisatoriske krav i andre subparts (f.eks. OR.ATO, OR.OPS).

ANSPene kan gjøre vedtak om å integrere kvalitets- og sikkerhetsstyringssystemene i ett enkelt styringssystem. Denne bestemmelsen er ikke til hinder for at ANSPene også kan integrere andre styringssystemer (f.eks. "security management system") i det hele.

- iv. Forslag til skjerping av **sikkerhetskravene vedrørende risikovurdering og -reduksjon** med hensyn til endringer (tidl. punkt 3.2 i vedlegg II til forordning 2096/2005) og kravene til vedkommende myndigheter om sikkerhetstilsyn med endringer i funksjonssystemer (tidl. artikkel 8 og 9 i forordning (EF) nr. 1315/2007):

På grunnlag av EUROCONTROLS arbeid på risikoklassifisering, mandatet fra Europakommisjonen og vedtakelsen av grunnforordningen med utvidelse av EASA-systemet til ATM/ANS, gjennomførte Byrået i samarbeid med en uformell ekspertgruppe fra de største europeiske NSAene og ANSPene en analyse av eksisterende bestemmelser i forordning (EF) nr. 2096/2005 og forordning (EF) nr. 1315/2007 med hensyn til kravene om sikkerhetsvurdering av endringer og sikkerhetstilsyn med endringer. Hensikten var å komme med forslag og anbefalinger til regelverksgruppe ATM.001 og ATM.004. Hovedkonklusjonene fra denne analysen var:

- Dagens bestemmelser er i enkelte tilfeller altfor vanskelige å tolke og til og med anvende. Begreper som "komponent" ("constituent part"), "ATM-relaterte sannsynlige farer" ("ATM-related credible hazards") og kravet om anvendelse av kvantitativ metode og alvorlighetsklasser i forbindelse med endringer relatert til menneskelige ressurser og framgangsmåter, er ikke lette å tolke, og ingen av dem blir ensartet — om i det hele tatt — anvendt i medlemsstatene.
- Kriteriene for vedkommende myndigheters beslutning om hvorvidt de skal vurdere endringen som foreslås av organisasjonen, trenger også forbedring, for dagens kriterier er mer basert på farer enn på risikoer og innebærer i siste instans at vedkommende myndighet må vurdere nesten alle endringer.
- Byrået mener det vil være mye bedre å ha en mer resultatbasert tilnærming til regulering når det gjelder sikkerhetsvurderinger av endringer og sikkerhetstilsynet med disse. Ved å strømlinjeforme kravene og ansvaret for endringsstyring, klargjøre prosessene for underretning og vurdering av endringene i gjennomføringsreglene og fastsette hvilke metoder som skal brukes for de ulike typene endringer i ulike typer funksjonssystemer i AMC og GM, vil det bli lettere både å forstå og anvende kravene. Byrået er av den oppfatning at det bare er når kravene er klare og enkle å tolke, og når ansvar og prosesser er klart fordelt, at kravene kan anvendes på en ensartet måte og sikkerheten bedres.
- Mangelen på AMC og GM i SES-regelverket gjorde det vanskelig å vedta et slikt system for det opprinnelige SES-regelverket. Denne muligheten finnes imidlertid i EASA-regelverket. På grunnlag av erfaringen så langt med anvendelse av AMC og GM innenfor andre luftfartsområder (som luftdyktighet og vedlikehold) og de forslag som foreligger med hensyn til hvordan alternative AMCer skal håndteres, kan det ønskede harmoniseringsnivå i Den europeiske union — som er helt påkrevet for å få på plass funksjonelle luftromsblokker (FAB) og Det felles europeiske luftrom og få dem til å fungere trygt — garanteres. Dette vil også fremme fleksibilitet ved å tillate standardiserte tilnærminger som er best egnet for den aktuelle typen endring eller virksomhet, uten behov for å endre forordningen eller søke om dispensasjon. Det vil også gi mulighet for å utvikle og oppdatere disse tilnærmingerne slik at de tar hensyn til nyeste beste praksis.
- På grunnlag av den innledende konsekvensanalysen Byrået gjennomførte i forbindelse med vurderingen av mulige alternativer for å styrke disse bestemmelsene, ville Byråets foretrukne alternativ vært å strømlinjeforme

gjennomføringsreglene ved å gjøre dem mer resultatbasert. Gjennomføringsreglene ville da ha omfattet nødvendige sikkerhetsmål som måtte nås, og AMC og GM ville ha inneholdt tekniske detaljer med hensyn til hvordan sikkerhetsmålene skulle nås. Denne tilnærmingen er allerede vedtatt for luftdyktighetssertifisering av luftfartøyer, og den ville også egnet seg for ATM/ANS, som er svært teknologiavhengig og i stadig større grad basert på svært komplekse, integrerte luft-til-bakke-systemer.

På grunnlag av disse konklusjonene, med støtte i de første konklusjonene i konsekvensanalysen, utarbeidet den uformelle ekspertgruppen et forslag med sikte på å forbedre systemet, som ble presentert for medlemmene av ATM.001 og ATM.004. På grunn av vedtakene SSC traff på sitt 34. møte kunne Byrået heller ikke her ta med denne endringen på det nåværende tidspunkt.

- v. Forslag om **integrering av kravene til organisasjoner** (i dette tilfellet ANSPer) i **en enkelt forordning** og kravene til vedkommende myndigheter i en annen forordning. Dette ville medført at myndighetskravene i forordning (EF) nr. 2096/2005 måtte blitt flyttet til samme forordning som kravene om sikkerhetstilsyn med ANSPer og organisasjoner som yter ATFM og ASM. Kravene til vedkommende myndigheter i forordning (EF) nr. 2096/2005 er de kravene som settes til enten medlemsstatene eller nasjonale tilsynsmyndigheter, f.eks. kravene vedrørende sertifisering av ANSPer, kontinuerlig overholdelse av kravene og håndheving, pluss kravene om fagfelleevaluering, bl.a. kravene til organisasjoner (ANSPer og organisasjoner som yter ATFM og ASM) i forordning (EF) nr. 1315/2007, dvs. de som gir hjemmel for å utvikle prosedyrer for sikkerhetsvurderinger av endringer i funksjonssystemer, underretning om sikkerhetsrelaterte endringer i funksjonssystemer, samt kravene når det gjelder håndtering av revisjonsfunn som vedkommende myndigheter gjør i forbindelse med sin kontroll av overholdelsen av kravene, og burde altså vært overført til forordningen for organisasjoner. Byrået anser at dette forslaget ville klargjort ansvarsområdene for ANSPer og vedkommende myndigheter og dermed ha forbedret eksisterende forordninger, noe som ville sikret konsekvens og lagt til rette for integrering i en overordnet regelverksstruktur med sikte på en helhetlig systemtilnærming. Forordning (EF) nr. 2096/2005 og forordning (EF) nr. 1315/2007 har imidlertid forskjellige virkeområder idet forordning (EF) nr. 2096/2005 bare gjelder sertifisering av ANSPer, og forordning (EF) nr. 1315/2007 gjelder sikkerhetstilsyn med ANSPer og organisasjoner som yter ATFM og ASM. Man fryktet derfor at å overføre bestemmelser mellom de to forordningene ville bety at eksisterende krav til organisasjoner som yter ATFM og ASM, ville falle bort inntil hele kravsettet for disse organisasjonene var på plass. Selv om Byrået mener dette lett hadde kunnet løses, så medførte beslutningene som ble fattet på høyt nivå, nok en gang at Byrået måtte utsette denne endringen til fase 2.
- vi. **Forslag med sikte på å skjerpe kravene til teknisk personell som utfører sikkerhetsrelaterte oppgaver** i artikkel 9 og punkt 3.3 i vedlegg II. Artikkel 9 slik den foreligger, krever at medlemsstatene skal fastsette hensiktsmessige sikkerhetsregler for tekniske personell som utfører driftsmessige sikkerhetsrelaterte oppgaver. Byråets intensjon er å fastsette felles krav på dette området, etter en evaluering med hensyn til egnethet og samsvar med regelverket av EUROCONTROLS arbeid for å utarbeide spesifikasjoner for kompetanseplaner og kompetansevurderinger for teknisk ATS-personell (ATSEP), som også tar i betraktning de pågående diskusjonene mellom relevante parter (ANSPer og teknisk personell). På grunnlag av tilbakemeldingene fra en del eksperter i regelverksgruppene foreslo Byrået derfor en definisjon av og krav om at ANSPene skal gjennomføre en prosedyre for å definere sikkerhetsrelaterte oppgaver og fastsette opplæringskrav, inklusive kompetanseplaner og kompetansevurderinger, for det aktuelle tekniske personellet. Men heller ikke her kunne Byrået gjennomføre dette i "hurtigprosedyren", så dette vil måtte betraktes som en prioritet i fase 2. I

mellomtiden, og uten at dette berører betraktning 17 i grunnforordningen, er det viktig å understreke at Byrået mener at intensjonen til EUs lovgiver var å overføre ansvaret for utvikling av sikkerhetsreglene for teknisk personell til Den europeiske union gjennom grunnforordningen. Videre mener Byrået at dersom denne muligheten beholdes, vil dette potensielt kunne gjøre Byråets oppgave i fase 2 vanskeligere, i og med at medlemsstatene kanskje fortsetter å utarbeide nye nasjonale krav mens Byrået holder på med å evaluere det eksisterende systemet for å kunne foreslå regler som skal gjelde i hele Den europeiske union. På grunnlag av det mandatet Byrået har fått, har man imidlertid bestemt seg for ikke å foreslå noen endringer i disse bestemmelsene i fase 1.

- vii. Byrået er av den oppfatning at dagens forordning (EF) nr. 2096/2005 kunne blitt styrket når det gjelder **ANSPenes ansvar** ved utsetting av visse aktiviteter, som vedlikehold av bestemte typer utstyr, til **underleverandører**. Det er visse krav i forordning (EF) nr. 2096/2005 som ANSPene må oppfylle når det gjelder teknisk personell, når de bruker det som er blitt kalt "driftsorganisasjoner som er underleverandører" ("subcontracted operating organisations"). Byrået mener at dagens forordning hadde hatt fordel av en klargjøring av definisjonen av "driftsorganisasjon" ("operating organisation") (dagens definisjon kan tolkes dit hen at disse organisasjonene kan yte tjenester uten å være sertifisert) og av "(organisasjoner) som er underleverandører" ("subcontracted") og ANSPenes ansvar, om de har noe, i forhold til tredjemann (organisasjoner som er underleverandører til en organisasjon som er direkte underleverandør til en ANSP). Dagens bestemmelser vil bli evaluert og vurdert i fase 2.
16. Som forklart over, ser Byrået forslagene til forordninger som de første byggesteinene i gjennomføringen av utvidelsen av det europeiske regelverket for flysikkerhet til ATM/ANS-området. De forbedringsområdene som allerede er identifisert, vil etter Byråets oppfatning klart styrke dette systemet, og sammen med overføringen av de relevante ICAO SARPs bør disse områdene være førsteprioritet i regelverksarbeidet i fase 2.
17. Det er også viktig å understreke at det finnes bestemmelser i artikkel 8b i grunnforordningen som ikke gjennomføres med disse forslagene til forordninger. Dette er for eksempel:
- i. gjennomføringen av artikkel 8b nr. 3 i grunnforordningen, som forklart over,
 - ii. gjennomføringen av artikkel 8b nr. 4 og 5 i grunnforordningen. Aktuelle muligheter for gjennomføring av disse bestemmelsene vil bli evaluert og vurdert i forbindelse med framtidig regelverksforberedende oppdrag ATM.005,
 - iii. utviklingen av tiltak for organisasjoner som yter tjenester som består i produksjon og behandling av data og formatering og levering av data til allmenn lufttrafikk i forbindelse med sikkerhetskritisk flynavigasjon. Evaluering og vurdering av alternativene for gjennomføring av disse bestemmelsene vil finne sted i fase 2 med de prosesser som pågår i EASA-systemet (akseptbrev),
18. Fase 2 vil forløpe i samsvar med Byråets framgangsmåte for regelverksarbeid.

b) Krav om sikkerhetstilsyn innen lufttrafikkstyring og flysikkerhetstjenester

19. Som forklart over, har Byrået, etter å ha blitt anmodet av Europakommisjonen om uten opphold å innarbeide kommisjonsforordning (EF) nr. 1315/2007, overført denne forordningen til en gjennomføringsregel under grunnforordningen og bare gjort de nødvendige endringer og tekniske minimumsoppdateringer. Følgende endringer betraktes som nødvendige:
- i. Innføring av begrepet "**vedkommende myndighet**" i en ny artikkel 3. Dette er påkrevet av hensyn til gjennomføringen av artikkel 8b og 22a i grunnforordningen. I samsvar med denne bestemmelsen skal tilsynet med organisasjoner som har sitt

hoveddriftssted i en medlemsstat, utføres av den nasjonale tilsynsmyndigheten i samme medlemsstat (som fastsatt i artikkel 4 i rammeforordningen, som endret ved forordning (EF) nr. 1070/2009) eller av den eller de myndighetene som er angitt i avtalen inngått av medlemsstatene som deltar i FAB-avtalen, dersom avtalen spesifiserer at vedkommende myndighet ikke er den samme som den nasjonale tilsynsmyndigheten (NSA). Tilsynet med organisasjoner etablert utenfor territoriet til medlemsstatene, men som yter tjenester i luftrommet der traktaten om Den europeiske union får anvendelse, skal utøves av Byrået. Dette er nærmere forklart i c) i dette kapittelet.

- ii. **Definisjon av en felleseuropeisk tjeneste.** Denne definisjonen er påkrevd for å kunne gjennomføre artikkel 22a. Intensjonen med denne definisjonen er å klargjøre hva disse felleseuropeiske tjenestene består i.
- iii. Tilføyelse av **henvisninger til de relevante artiklene i grunnforordningen.** Som allerede forklart under a), vil forslaget til forordning ha et dobbelt rettsgrunnlag. Derfor er henvisningene til forordning (EF) nr. 550/2004 supplert med henvisninger til relevante artikler i grunnforordningen.
- iv. **Henvisningene til nasjonale tilsynsmyndigheter (NSA)** i artikkel 4 i forordning (EF) nr. 549/2004 er **erstattet** med henvisninger til **vedkommende myndigheter**. Som tidligere nevnt, har en del aktører gitt uttrykk for bekymring med hensyn til Byråets hjemmel for å utføre visse oppgaver som en vedkommende myndighet, og de har etterlyst bestemmelser som spesifiserer hvem vedkommende myndighet er. Det er Byråets oppfatning at det ikke er nødvendig å spesifisere dette i gjennomføringsreglene, for det ville bare bli å gjenta oppgaver og ansvar som EUs lovgiver allerede har vedtatt i grunnforordningen. Et eksempel er sikkerhetspåbudene ("safety directives"), som var omhandlet i den tidligere artikkel 12 i forordning (EF) nr. 1315/2007 (artikkel 13 i forslaget til forordning). I dette tilfellet er "nasjonal tilsynsmyndighet" rett og slett bare erstattet med "vedkommende myndighet". Byrået mener at artikkel 8b i grunnforordningen forutsetter at Byrået også har anledning til å utstede sikkerhetspåbud. Gjennomføringsreglene i artikkel 8b nr. 6 bokstav f) i grunnforordningen burde sikre at myndigheter med tilsynsfunksjoner får tilstrekkelige fullmakter til å reagere på usikre tilstander som måtte oppstå under yting av ATM/ANS. Dessuten bør gjennomføringsreglene i størst mulig grad utarbeides slik at de tar hensyn til bestemmelsene i kommisjonsforordning (EF) nr. 1315/2007. Som en vedkommende myndighet trenger Byrået fullmakt gjennom gjennomføringsreglene, og følgelig å ha anledning til å utstede sikkerhetspåbud til de organisasjoner/tjenester det fører tilsyn med. Derfor utgjør grunnforordningen et tilstrekkelig rettsgrunnlag for at Byrået kan utstede sikkerhetspåbud i henhold til artikkel 12 i forordning (EF) nr. 1315/2007.
- v. Begrepet **godkjent organisasjon** er **erstattet** med **kvalifisert enhet** i samsvar med artikkel 13 i grunnforordningen.
- vi. Videre er også **betraktningene** oppdatert for bedre å gjenspeile dagens situasjon, gjennomføringen av grunnforordningen, grunnlaget for forslaget til gjennomføringsregel og de neste fasene.
- vii. Innføring av en **overgangsbestemmelse** for å overføre sikkerhetstilsynsfunksjonene fra vedkommende myndighet(er) til Byrået i de tilfeller der Byrået er vedkommende myndighet i henhold til artikkel 22a i grunnforordningen (organisasjoner som yter tjenester i luftrommet som hører inn under territoriet der traktaten får anvendelse, og som har sitt hoveddriftssted og eventuelle forretningskontor utenfor territoriet der bestemmelsene i traktaten får anvendelse, samt for organisasjoner som yter felleseuropeiske tjenester) etter seks måneder. Byrået mener at seks måneder burde være nok for å forberede seg på å overta ansvaret lovgiver gir det i grunnforordningen.

- viii. Innføring av en **opphevingsbestemmelse** for den gjeldende forordningen som ny artikkel 17. Denne artikkelen opphever kommisjonsforordning (EF) nr. 1315/2007 ettersom alle bestemmelsene i sin helhet blir innarbeidet i gjennomføringsregelen som foreslås.
20. Disse forslagene til endringer og tekniske minimumsoppdateringer anses å ligge innenfor omfanget av de instruksjer Europakommisjonen har gitt, og som ble stadfestet av Komiteen for Det felles luftrom (SSC) på dens 33. og 34. møte. I prosessen med å gjennomgå eksisterende bestemmelser har Byrået, etter råd fra medlemmene av regelverksgruppe ATM.001 og ATM.004, identifisert en del områder der det bør gjøres forbedringer. Etter Byråets oppfatning bør følgende forslag til forbedringer få førsteprioritet i fase 2 i regelverksprosessen, i tillegg til innarbeidingen av relevante ICAO-standarder og anbefalte praksis:
- i. **Gjennomføring av den helhetlige systemtilnærmingen med hensyn til myndighetskrav.** Den "helhetlige systemtilnærmingen" tar sikte på å strømlinjeforme sertifiserings- og tilsynsprosessene og redusere byrden for regulerte personer og organisasjoner. Den helhetlige systemtilnærmingen til myndighetskrav tar også sikte på å harmonisere tilsynsprosessen for personer, organisasjoner, produkter, deler, utstyr, systemer og komponenter. Komponentene i luftfartssystemet — produkter, operatører, besetninger, flyplasser, ATM/ANS — på bakken og i luften, inngår i ett felles nettverk. Den helhetlige systemtilnærmingen tar sikte på å eliminere risikoen for sikkerhetshull og overlappinger og søker å unngå motstridende krav og ansvarsforvirring. Forordningene skal fortolkes og anvendes på en standardisert måte. De skal tillate bruk av beste praksis. Ettersom forslagene til endring av myndighetskravene (Part-AR) utarbeides som et ledd i Byråets arbeid på den første utvidelsen av EASA-systemet (utvidelse av EASA-systemet til luftfartsoperasjoner og sertifisering av flygebesetninger) og endringen i forslaget til subpart AR.GEN (subpart av Part-AR, som gjelder alle vedkommende myndigheter som fører tilsyn med alle luftfartsorganisasjoner), bør de, der det er relevant, utvikles på grunnlag av gjennomføringsregler som behandles i en hurtigprosedyre. Dette vil sikre bedre konsistens og burde lette sertifiseringsprosessen. I fase 2 bør alle kravene til vedkommende myndigheter som opprinnelig var inntatt i forslagene til forordninger om ytelse av flysikringstjenester og sertifisering av flygeledere også integreres i samme gjennomføringsregel (Part-AR) for å sikre harmonisering av tilsynsprosessene. De bør også tilpasses de grunnleggende prinsippene for Den europeiske union og gjennomføre prinsippene skissert i grunnforordningen om tilsyn, håndheving, informasjonsutveksling mellom vedkommende myndigheter og gjensidig godkjenning av sertifikater, i tråd med den prosessen Byrået har iverksatt med forslaget i NPA 2008-22.
 - ii. Prinsippene i ICAOs **State Safety Programme** bør også integreres i disse kravene. Byrået har allerede igangsatt dette arbeidet ved å tilpasse bestemmelsene som opprinnelig ble foreslått i NPA 2008-22, og ved gjennomføringen av et europeisk flysikkerhetsprogram¹³.
 - iii. Bestemmelsene om **sikkerhetstilsyn med sikkerhetsrelaterte endringer** i funksjonssystemer (tidl. artikkel 8 og 9 i forordning (EF) nr. 1315/2007) må strømlinjeformes som allerede forklart under a), og må integreres i de felles rammereglene.
 - iv. Såkalte **"ikke-sikkerhetsrelaterte krav"** for sertifisering av organisasjoner som yter tjenester, samt identifisering av disse. Denne saken har vært diskutert med ekspertene på arbeidsmøtene og på ad hoc-møter. På SSCs 34. møte ble det besluttet at Europakommisjonen skal legge fram et forslag for SSC til hvordan det "ikke-sikkerhetsrelaterte kravet" skal håndteres.

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.

Behov for raskest mulig å harmonisere terminologien mest mulig med hensyn til betegnelsen på vedkommende myndigheters reaksjoner på usikre tilstander. Artikkel 13 i forslaget til forordning som denne uttalelse gjelder (tidl. artikkel 12 i forordning (EF) nr. 1315/2007), bruker begrepet "sikkerhetspåbud" ("safety directives"), men i EASA NPA 2008-22 brukes ICAO-begrepet "påbudt sikkerhetsinformasjon" ("Mandatory Safety Information"). I EASA NPA 2009-0¹⁴ foreslo Byrået for øvrig begrepet "sikkerhetspåbud" ("safety directive") for å betegne de tiltak som Byrået kan utstede med sikte på retroaktive krav til luftdyktighet for operasjoner (for å øke sikkerhetsnivået) og påby korrigerende mangler som er identifisert i elementer i "operational suitability data" for luftfartøyer. Hvilke begreper som skal brukes i hvert enkelt tilfelle, vil bli grundig vurdert i fase 2.

21. Som allerede nevnt, bør ovennevnte forslag sammen med innarbeidingen av relevante ICAO SARPs være førsteprioritet for Byrået i fase 2. Forslagene til forordninger vil være utgangspunkt for Byråets arbeid i fase 2.

c) *Byrået som vedkommende myndighet i samsvar med artikkel 22a i grunnforordningen og nærmere forklaring på artikkel 3 i forslaget til gjennomføringsregler*

22. Prinsippet om et skille mellom sikkerhetsregulering og operative funksjoner (forpliktelse for ANSPer om å være sertifisert; sertifikatene utstedes vanligvis av NSAer) ble opprettholdt av EUs lovgiver i 2009 da SES II-pakken ble vedtatt og Byråets mandat ble utvidet til ATM/ANS. Derfor er det ingen tvil om at den nasjonale tilsynsmyndighet (NSA) utpekt eller opprettet av en medlemsstat, er vedkommende myndighet når det gjelder sertifisering og tilsyn med ANSPer som har sitt hoveddriftssted og eventuelle forretningskontor i samme medlemsstat. Også av hensyn til forholdsmessighets- og nærhetsprinsippet er dette logisk. Det er dette som fastslås i artikkel 3 bokstav a) i de foreslåtte gjennomføringsreglene til denne uttalelse.
23. SES I innførte konseptet funksjonelle luftromsblokker (FAB), som omfatter luftrommet over mer enn én medlemsstat. Når det gjelder FABer som strekker seg over luftrom som hører inn under ansvarsområdet til mer enn én medlemsstat, har EUs medlovgiver fastslått at de berørte medlemsstatene skal inngå en avtale om tilsynet med ANSPer som yter tjenester knyttet til den aktuelle FAB. Denne bestemmelsen ble stadfestet da SES II ble vedtatt. Man kunne tenke seg mange alternativer for å sikre gjennomføring av dette prinsippet – for eksempel utpeke én enkelt NSA for sikkerhetstilsynet med alle ANSPer som yter tjenester i en FAB, opprettholde prinsippet om territoriell kompetanse for ulike ANSPer som er aktive i en FAB, eller utpeke flere NSAer som hver skulle ha ansvar for en bestemt type tjenester. Gjennomføringsreglene som Byrået foreslår, bør ikke begrense de gjeldende bestemmelsene i henhold til SES som tillater medlemsstatene å velge ordning for sikkerhetstilsynet med ANSPer som yter tjenester i en FAB. Derfor henviser forslaget til artikkel 3 bokstav b) til denne avtalen mellom medlemsstatene som er involvert i en FAB, da avtalen mellom medlemsstatene i henhold til forordning (EF) nr. 550/2004 også kan omfatte en klar fordeling av ansvar for tilsynsoppgavene.
24. Forordning (EF) nr. 550/2004 tillater sertifisering av ANSPer som tilbyr "tjenestepakker" (f.eks. tilbyr både "en-route ATC" og TWR ATC på flyplasser, FIS, Communication, Navigation eller annen ANS), men også "atskilte" tjenester (f.eks. en flyplassoperatør som tilbyr TWR-tjenester direkte på stedet, eller dersom bare radionavigasjonssignaler tilbys). Dette er allerede ganske vanlig: Ifølge EUROCONTROLS rapport om gjennomføringen av SES¹⁵ som ble offentliggjort i juni 2009, var det 212 sertifiserte ANSPer, altså langt mer enn antallet EU-medlemsstater. Man kunne selvsagt ikke kommet opp i dette tallet hvis ikke en del ANS var "atskilt" fra de største nasjonale

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

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

yterne av flygekontroll (ATCP). I framtiden vil SESAR og NEXTGEN kunne medføre store forandringer i ATM/ANS, spesielt når det gjelder utveksling av digital informasjon og det underliggende behovet for et kommunikasjonsnett. Spesielt SESAR har som mål å bruke ikke bare mobile datalinjer i radiosiktelinjen, men også satellittbaserte mobile sambandstjenester for luftfarten. Det er ingenting i veien for at en yter av satellittkommunikasjon kan tilby sine tjenester i luftrommet som hører inn under territoriet der traktaten om Den europeiske union får anvendelse, samtidig som den har sitt forretningskontor utenfor medlemsstatenes territorium. Det kan også finnes andre eksempler, f.eks. i forbindelse med utvikling av instrumentprosedyrer eller levering av data til flystyringssystemer.

25. I henhold til artikkel 22a bokstav b) i grunnforordningen skal Byrået ha ansvar for å utstede sertifikater og godkjenninger til organisasjoner som er etablert utenfor territoriet der traktaten om Den europeiske union kommer til anvendelse, men som yter tjenester i luftrommet som hører inn under territoriet der traktaten om Den europeiske union får anvendelse. I disse tilfellene vil det derfor være Byrået som er vedkommende myndighet som skal utstede sertifikater for disse organisasjonene. Forslaget til gjennomføringsregler skal være i tråd med det ovenstående, og dette er begrunnelsen for artikkel 3 bokstav c) i forslaget til gjennomføringsregler.
26. I sin melding i november 2008¹⁶ om den andre utvidelsen av Byråets mandat bemerket Europakommisjonen at utviklingen av nye teknologier også medfører framvekst av tjenesteytere som har virksomhet over hele kontinentet og til og med utenfor kontinentet. Gruppen av EGNOS¹⁷-leverandører og den framtidige operatøren av Galileo¹⁸ innen satellittnavigasjon, EAD¹⁹ og kommunikasjonstjenester som ARINC og SITA²⁰ er eksempler på dette. Felles europeiske regler bør gjøre det mulig å sikre at sertifiseringen av disse nye typene organisasjoner gjennomføres på en ensartet, samordnet måte.
27. EUs medlovgiver vedtok (artikkel 22a bokstav c) i grunnforordningen) at Byrået skal utstede og fornye sertifikater til organisasjoner som tilbyr felleseuropeiske ATM/ANS-tjenester. Forslaget til artikkel 3 bokstav d) innebærer bare at vedtaket som allerede er gjort av EUs medlovgiver, gjenspeiles i gjennomføringsreglene.
28. Som nevnt over, gjenstår imidlertid spørsmålet om hvorvidt et sertifikat utstedt av Byrået bare bør omfatte "sikkerhetskravene" som gjelder for felleseuropeiske ANSPer, eller "alle" krav (dvs. både "sikkerhetsrelaterte" og krav som omtales som "ikke-sikkerhetsrelaterte", eller bestemmelser som ikke har direkte betydning for sikkerheten) i forbindelse med sertifisering. Selv om det ble bestemt at Europakommisjonen skulle utarbeide et forslag med hensyn til de "ikke-sikkerhetsrelaterte" kravene ved sertifisering, som SSC skulle behandle, er Byrået av den oppfatning at én ANSP bør ha ett enkelt sertifikat som godtgjør overholdelse av alle gjeldende lovfestede krav, dette av følgende grunner:
 - En splitting av tilsynsrollen mellom Byrået og en NSA vil innebære en dobbel sertifiseringsprosess eller en uklar ansvarsfordeling, som vil bli en byrde for regulerte organisasjoner.
 - Denne byrden vil være i strid med artikkel 2 nr. 2 bokstav c) i grunnforordningen, som krever at Byrået skal legge til rette for kostnadseffektivitet i regulerings- og sertifiseringsprosessene og unngå dobbeltarbeid på nasjonalt plan og EU-plan.
 - Grunnforordningen begrenser ikke sertifiseringen til sikkerhetssertifisering (begrepet sertifisering som definert i artikkel 3 i grunnforordningen skal bety

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

¹⁷ EGNOS: European Geostationary Navigation and Overlay Service.

¹⁸ Galileo er det europeiske satellittnavigasjonssystemet.

¹⁹ EAD: European Information Database.

²⁰ ARINC og SITA: Aeronautical Radio Inc. og Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques tilbyr kommunikasjonstjenester til luftfarten.

“enhver form for anerkjennelse av at et produkt, en del, et utstyr, en organisasjon eller en person er i samsvar med gjeldende krav, herunder bestemmelsene i denne forordning og dens gjennomføringsregler, samt utstedelsen av det relevante sertifikatet som bekrefter slikt samsvar”).

- Artikkel 22a i grunnforordningen begrenser ikke på noen måte omfanget av og innholdet i de sertifikatene som skal utstedes av Byrået, som dermed må omfatte hele spekteret av gjeldende krav.
 - En splitting av “sikkerhetskrav” og “ikke-sikkerhetsrelaterte” krav vil til en viss grad bli tilfeldig og ville kreve grundige samråd.
29. Byrået er av den oppfatning at en splitting av tilsynsansvaret for “sikkerhetsrelaterte” og “ikke-sikkerhetsrelaterte” aspekter ved sertifiseringen av en organisasjon mellom flere vedkommende myndigheter, ville undergrave intensjonen til EUs medlovgiver og ikke er et lovfestet krav. I tillegg ville en slik beslutning blitt ansett å være i strid med grunnforordningens formål, som krever sentralisering av sertifiserings- og tilsynsaktivitetene for visse tjenesteytere.
30. Endelig, og som allerede forklart, vil Europakommisjonen utarbeide et endelig forslag til regelverk for hvordan de såkalte “ikke-sikkerhetsrelaterte” bestemmelsene skal håndteres.

IV. Konsekvensanalyse

31. Hensikten med en konsekvensanalyse (RIA) er å vurdere konsekvensene av forslagene til regler og krav. Analysen skal altså være en støtte i beslutningsprosessen (f.eks. hvilken løsning, mellom alle mulige, vil være den som har minst konsekvenser totalt sett på regulerte personer/organisasjoner) i forbindelse med gjennomføring av grunnforordningen.
32. Hensikten med en RIA og denne metoden er forklart i flere dokumenter, f.eks. RIA om utvidelsen av Det europeiske flysikkerhetsbyrås (EASA) myndighetsområder til også å omfatte regulering av lufttrafikkstyring og flysikringstjenester (ATM/ANS).
33. Av grunnene forklart i kapittel III, gjelder denne uttalelse et sett gjennomføringsregler som er kopiert fra SES-forordningene, da særlig forordning (EF) nr. 2096/2005 og forordning (EF) nr. 1315/2007. Forslagene innebærer ingen endringer i innholdet i disse forordningene som ville berettige en videre analyse i en RIA. De foreslåtte endringene er minimale og gjelder gjennomføring av grunnforordningen, og det finnes ingen alternativer eller andre muligheter som fortjener nærmere vurdering.
34. Derfor er det ikke gjennomført noen RIA. Byrået vil likevel bemerke at det finnes en del relevante data om den berørte populasjonen som er av interesse for dette nye regelsettet. Disse opplysningene er å finne i EUROCONTROLS rapport om gjennomføring av SES-regelverket²¹, med opplysninger om antall organisasjoner og personer som er involvert i ATM/ANS i Den europeiske unions medlemsstater, Norge og Sveits.
35. EUROCONTROLS rapport for 2008²² understreket at det finnes en del felleseuropeiske problemstillinger som krever tiltak på europeisk plan:
- Mangel på sikkerhetstilsyn med ATFM og ASM av NSAer, særlig når det gjelder ATFM-elementer som drives sentralt av CFMU
 - Manglende formalisering av ordningene for sikkerhetstilsyn når det gjelder flernasjonale situasjoner
 - Svak gjennomføring fra NSAenes side av sikkerhetstilsyn med endringer, som er viktig når det gjelder godkjenning av nye systemer og endringer i eksisterende systemer

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

- Mangel på spesifisering av håndhevingstiltak for brudd på SES-forordningene av sertifiserte ytere, noe de relevante SES-forordningene krever
 - Generelt er det bekymring for dobbeltregulering, utvikling av Just Culture og tilgjengeligheten av ressurser, særlig kvalifisert revisjonspersonell.
36. I rapporten for 2009 understreket EUROCONTROL at antallet ulykker og hendelser i industrien fortsatt viser at større risikoer identifiseres, og at risikoene reduseres. I en del tilfeller er imidlertid eksisterende ressurs- og ekspertisenivå ikke tilstrekkelig til å utøve sikkerhetsansvaret i det omfang som er nødvendig for å bidra til å heve sikkerheten.
37. Selv om det kan konkluderes at det ikke foreligger noen umiddelbare risikoer på ATM/ANS-området, er det mange aspekter som fortsatt må gripes fatt i. Tilsyn, kontroll og håndheving er områder hvor det fortsatt hadde vært ønskelig med forbedringer, og gjennomføringen av sikkerhetstiltak innen ATM/ANS er fortsatt ikke ensartet. Allerede i RIAen om utvidelse av EASA-systemet til regulering av lufttrafikkstyring og flysikringstjenester (ATM/ANS) ble dette slått fast, og denne analysen bekrefter at tiltak må iverksettes. Dette gjelder særlig målet om klar regulering og ensartet gjennomføring og tilsyn. Dette vil bli nærmere evaluert og behandlet i fase 2 av gjennomføringen.

V. Konklusjoner

38. Byrådet har utarbeidet denne uttalelse som svar på anmodningen fra Europakommisjonen og Komiteen for Det felles luftrom (SSC) om å gjennomføre utvidelsen av det europeiske regelverket for flysikkerhet til ATM/ANS i fase 1 gjennom den såkalte hurtigprosedyren. Når Byrådet gjør dette, viser det at det har tatt behørig hensyn til de råd som er kommet inn i løpet av prosessen fra Kommisjonen, SSC og EASAs styre i tillegg til fra alle berørte aktører.
39. Byrådet er fast overbevist om at denne hurtigprosedyren raskt vil vise seg svært fordelaktig for sikkerhetsregelverket, f.eks. ved at
- Byrådet kan utarbeide nødvendige akseptable metoder for overholdelse av kravene (AMC) og sertifiseringsspesifikasjoner som vil gjøre det lettere å overholde reglene og sikre nødvendig forholdsmessighet og nærhet. Dette innebærer også at beste praksis blir brukt,
 - de nye reglene vil gi Byrådet mulighet til å sette i gang standardiseringsinspeksjonene, som skal sikre sikker og ensartet anvendelse av felles regler og bistå myndighetene i deres rolle som sikkerhetstilsyn,
 - Byrådet vil bli vedkommende myndighet når det gjelder oppgaver som det i henhold til regelverket har ansvar for, dvs. felleseuropeiske ANSPer og ANSPer som ikke er etablert i EU, samt for ikke-europeiske flygelederutdanningsorganisasjoner,
 - andre elementer i det europeiske systemet for flysikkerhet, som internasjonale samarbeidsavtaler og håndhevingstiltak fastsatt i grunnforordningen, vil tre i kraft også på dette området,
 - Byrådet vil få anledning til å bidra gjennom ulike reguleringstiltak til gjennomføringen av SES II, herunder spesielt støtte til FAB-avtalene, sikkerhetstilsyn med styringsfunksjonene for ATM-nettverket, og yte den nødvendige støtte for at gjennomføringen av SESAR-programmet skal gå smidig.
40. Byrådet anbefaler Kommisjonen å iverksette regelverksprosessen slik at forslaget til gjennomføringsregler kan vedtas på grunnlag av denne uttalelse, og endre eksisterende regelverk vedrørende Det felles europeiske luftrom tilsvarende slik at dobbeltregulering og motstridende krav unngås.

Köln, 28. mai 2010

P. GOUDOU
Administrerende direktør