



EUROOPAN LENTOTURVALLISUUSVIRASTON

LAUSUNTO 3/2010

annettu 28 päivänä toukokuuta 2010

**komission asetuksesta XXX/2010 lennonjohtajien lupakirjoja ja lääketieteellisiä
kelpoisuustodistuksia koskevista täytäntöönpanosäännöistä**

I. Yleistä

1. Lentoliikenteen jatkuva kasvu Euroopassa asettaa useita haasteita, jotka liittyvät ennen kaikkea lentopaikkojen ja ATM/ANS-navigointipalveluihin keskeisiin turvallisuustekijöihin. Tämän vuoksi on otettava käyttöön tarvittavat riskien vähentämistoimet, jotta lentoturvallisuus voidaan taata kaikissa jäsenvaltioissa yhdenmukaisen ja kokonaisvaltaisen sääntelylähestymistavan avulla.
2. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 216/2008¹ (jäljempänä "perusasetus"), sellaisena kuin sitä on muutettu asetuksella (EY) N:o 1108/2009², luodaan sopiva ja kokonaisvaltainen kehys siviili-ilmailua koskevien yhteisten teknisten vaatimusten ja hallintomenettelyjen määrittämiseksi ja toteuttamiseksi. Yhteisön lennonjohtajan lupakirjasta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/23/EY³ on näin ollen kumottu, mikä ei kuitenkaan vaikuta direktiivin mukaisesti jo myönnettyihin lupakirjoihin ja toimilupiin. Perusasetuksen nojalla komissio voi hyväksyä lennonjohtajien lupakirjoja ja niihin liittyviä hyväksyntöjä koskevat täytäntöönpanosäännöt. Niiden on vastattava lennonjohtajien koulutuksen viimeisintä kehitystä, parhaat toimintavat sekä tieteen ja tekniikan kehitys mukaan lukien. Lisäksi perusasetuksessa edellytetään, että täytäntöönpanosääntöjen on aluksi perustuttava yhteisön lennonjohtajan lupakirjasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/23/EY säännöksiin.
3. Sääntöjenlaadintamenettelyn laajuus määritetään ohjeissa (Terms of Reference) ATM.003⁴ "Extension of the EASA system to safety regulation of Air Traffic Management (ATM) and Air Navigation Services (ANS) – development of rules on Air Traffic Controller licensing". Kuten jäljempänä tämän lausunnon II luvussa selitetään, Euroopan lentoturvallisuusvirasto ei kuitenkaan ole laatinut lausunnon sisältöä ja noudattanut sääntöjenlaadintamenettelyä täysin edellä mainittujen ohjeiden mukaisesti. Tämän lausunnon sisältö perustuu päätökseen, joka tehtiin 3.–4. joulukuuta 2009 pidetyssä – yhtenäisen ilmatilan komitean 33. kokouksessa ja joka esitettiin pääpiirteittäin Euroopan komission kokouksen jälkeen virastolle lähettämässä kirjeessä⁵. Siinä komissio tarkensi nopeutettua menettelyä olemassa olevien sääntöjen, muun muassa yhteisön lennonjohtajan lupakirjasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/23/EY, saattamiseksi osaksi kansallisia lainsäädäntöjä nopeutetussa tahdissa.
4. Edellä mainitun osalta tämä lausunto koskee mainitun direktiivin saattamista osaksi kansallisia lainsäädäntöjä vain pienin teknisin muutoksin. On syytä tähdentää, että tämän lausunnon sisältö koskee vain Euroopan komission kirjeessä selostetun kaksivaiheisen prosessin ensimmäistä vaihetta. Sen sijaan perusasetuksen mukaisten vaatimusten lopullinen täytäntöönpano ja asetuksen liitteessä V b mainittujen keskeisten vaatimusten noudattaminen määritetään toisessa vaiheessa, jossa noudatetaan Euroopan lentoturvallisuusviraston hallintoneuvoston hyväksymää sääntöjenlaadintamenettelyä. Viraston on muutettava edellä mainittuja ohjeita niin, että ne vastaavat paremmin tätä vaiheittaista lähestymistapaa.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 216/2008, annettu 20 päivänä helmikuuta 2008, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta sekä neuvoston direktiivin 91/670/ETY, asetuksen (EY) N:o 1592/2002 ja direktiivin 2004/36/EY kumoamisesta (EUVL L 79, 19.3.2008, s. 1).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1108/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, asetuksen (EY) N:o 216/2008 muuttamisesta lentopaikkojen, ilmailuliikenteen hallinnan ja lennonvarmistuspalvelujen osalta sekä direktiivin 2006/23/EY kumoamisesta (EUVL L 309, 24.11.2009, s. 51).

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/23/EY, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2006, yhteisöjen lennonjohtajan lupakirjasta (EUVL L 114, 27.4.2006, s. 22).

⁴ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.003.pdf

⁵ TREN F2/JP/sr D(2009) 74614, päivätty 9. joulukuuta 2009.

5. Työtä on tehnyt viraston perustama sääntöjenlaadintaryhmä. Ryhmän kokoonpano on määritetty viraston sääntöjenlaadintamenettelyjen perusteella, ja sen on tarkoitus kuvastaa tehtävän vaativuutta, tarvittavaa asiantuntemusta ja sidosryhmiä, joihin ryhmän työ mahdollisesti vaikuttaa. Virasto on toiminut ryhmän sihteerinä ja laatinut tämän lausunnon.
6. Täten virasto antaa lausuntonsa komissiolle, mikä täyttää nopeutetun lähestymistavan ensimmäisen vaiheen perusasetuksen 8 c artiklan ja 22 b artiklan mukaisesti.
7. Ehdotetut säännöt on laadittu ottamalla huomioon yhteisön lennonjohtajan lupakirjasta 5 päivänä huhtikuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/23/EY sekä olemassa oleva Single European Sky -järjestelmään liittyvä yhteisön lainsäädäntö, sovellettavat kansainväliset standardit ja ICAOn julkaisemat suositeltavat käytännöt (liitteissä) Chicagon yleissopimuksen 37 artiklan ja perusasetuksen 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti. Viimeksi mainitun mukaan viraston on autettava jäsenvaltioita noudattamaan Chicagon yleissopimuksen mukaisia velvoitteitaan tarjoamalla perustan mainitun yleissopimuksen määräysten yhteiselle tulkinnalle ja yhtenäiselle soveltamiselle sekä huolehtimalla siitä, että yleissopimuksen määräykset otetaan asianmukaisesti huomioon täytäntöönpanosäännöissä.
8. Virasto tekee arvioinnin Euroopan lennonjohtajien lupakirjajärjestelmästä ja "kokonaisvaltaista ilmailujärjestelmää koskevan lähestymistavan" edellyttämistä lisäparannuksista, minkä jälkeen virasto toimittaa toisessa vaiheessa komissiolle lausunnon, joka sisältää tarvittavat täytäntöönpanotoimet. Tämän tarkoituksena on varmistaa edellä mainittujen perusasetuksen artiklojen täysimittainen täytäntöönpano ja se, että perusasetuksen liitteessä V b mainittuja keskeisiä vaatimuksia noudatetaan kaikilta osin.
9. Tämä lausunto on hyväksytty noudattaen osittain viraston hallintoneuvoston määrittämää menettelyä⁶ ja perusasetuksen 19 artiklan säännösten mukaisesti. Komission ja yhtenäisen ilmatilan komitean vaatimasta nopeutetusta menettelystä aiheutuvat poikkeamat viraston päätöksentekomenettelystä on esitetty viraston hallintoneuvostolle. Se on vahvistanut periaatteessa tukevansa nopeutetun menettelyn käyttöä tässä nimenomaisessa tapauksessa, jossa lainsäädäntö on jo voimassa eikä nykyisten sääntöjen sisältöön ole kaiketi odotettavissa merkittäviä muutoksia.

II. Kuuleminen

10. Täytäntöönpanosääntöjen ensimmäinen erä on nopeutetun menettelyn vuoksi hyväksyttävä vuoden 2010 lopussa. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että viraston on toimitettava tämä lausunto kesäkuuhun 2010 mennessä. Näin ollen virasto ei voinut edetä säännönmukaisten päätöksentekovaiheiden mukaisesti etenkin sidosryhmien muodollisen julkisen kuulemisen osalta. Säännönmukaisen päätöksentekomenettelyn noudattaminen olisi merkinnyt sitä, että viraston olisi täytynyt julkaista ilmoitus ehdotetusta lisäyksestä (NPA) ja järjestää sen jälkeen julkinen kuuleminen. NPA:n julkaisemisesta vastausasiakirjan (CRD) julkistamiseen ja lausunnon toimittamiseen olisi kulunut yhteensä vähintään kuudesta seitsemään kuukautta. Sääntöesitys sisältää olemassa olevan direktiivin saattamisen osaksi kansallisia lainsäädäntöjä. Virasto ei ole antanut yhtään päätöstä, joka sisältäisi hyväksyttäviä keinoja vaatimusten noudattamiseksi tai ohjemateriaalia. Näiden syiden vuoksi esitettiin nopeutetun menettelyn käyttöä ja lausunto annetaan suoraan Euroopan komissiolle julkaistavaksi.
11. Jotta varmistetaan, että sidosryhmille tiedotetaan tämän lausunnon sisällöstä mahdollisimman laajasti, virasto ja Euroopan komissio pitävät erityisen kokouksen, jossa lausunnon sisältö selitetään perinpohjaisesti. Lisäksi virasto pitää erillisiä tiedotustilaisuuksia ainakin seuraaville elimille: yhtenäisen ilmatilan komitea (SSC),

⁶ Hallintoneuvoston päätös viraston menettelystä lausuntojen, hyväksyntäeritelmien ja ohjeaineiston antamisessa (pätöksenteko). EASA MB 08-2007, 13.6.2007.

teollisuudenalan neuvoo-antava elin (ICB), EASA Advisory Board, Advisory Group of National Authorities (AGNA) ja Safety Standards Consultative Committee (SSCC).

12. Virasto toimittaa Euroopan komissiolle kirjalliset päätelmät kokouksen tuloksista ja tiedotustilaisuuksista. Päätelmät julkaistaan ATM & Airports -verkkosivustolla⁷.

III. Viraston lausunnon sisältö

Tausta

13. Edellä kuvattua sääntöjenlaadintatehtävää suoritettaessa oli otettava huomioon seuraavat seikat.
14. Olemassa olevan oikeusvälineen muotona on direktiivi, ja se on muutettava asetukseksi. Tämä oikeudellisen luonteen muutos merkitsee sitä, että tulevan säädöksen säännösten sitovuus muuttuu merkittävästi. Toisin kuin direktiivejä, jotka velvoittavat saavutettavaan tulokseen nähden mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot ja jotka on näin ollen saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista oikeusjärjestelmää, asetus pätee yleisesti, on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.
15. Nykyinen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi perustuu EY:n perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohtaan. Sen sijaan uusien täytäntöönpanosääntöjen oikeusperustana on perusasetuksen 8 c artikla, jossa komissio valtuutettiin hyväksymään toimenpiteet, joiden tarkoituksena on muuttaa tämän artiklan muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä. Toimivallan siirron tavoitteet, laajuus ja sisältö määritetään selvästi perusasetuksessa. Ne muodostavat selvät rajat asetuksen mukaisten täytäntöönpanosääntöjen antamiselle. Lisäksi perusasetuksessa asetetaan yhteiset keskeiset vaatimukset siviili-ilmailun yhtenäisen ja korkeatasoisen turvallisuuden varmistamiseksi ja vaaditaan komissiota hyväksymään tarvittavat täytäntöönpanosäännöt, joilla varmistetaan sääntöjen yhdenmukainen noudattaminen.
16. Täytäntöönpanosääntöjen yhtenäisellä soveltamisella on keskeinen merkitys, kun luodaan ja ylläpidetään Euroopan siviili-ilmailun yhtenäistä ja korkeatasoista turvallisuutta ja pyritään saavuttamaan perusasetuksessa määritetyt tavoitteet. Tämän vuoksi jäsenvaltiot eivät voi käyttää harkintavaltaansa yhteisten vaatimusten täytäntöönpanon yhteydessä.
17. Euroopan unionin lennonjohtajien yhteisen lupakirjajärjestelmän ylläpitäminen ja kehittäminen on lisäksi olennainen osa Euroopan lentoliikenteen valvontajärjestelmää. Yhteisen ja yhtenäisen turvallisuustason varmistaminen myös tehostaa lupakirjojen vastavuoroista tunnustamista ja helpottaa henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkumista.

Muutokset nykyiseen direktiiviin nähden

18. Sääntöjä laatiessaan virasto ei ole tehnyt merkittäviä muutoksia lennonjohtajien lupakirjajärjestelmään eikä lupakirjavaatimuksiin. Edellä mainitun **oikeusperustan muuttamisen** sekä ylemmänasteisesta asetuksesta johtuvan toimivallan siirron selkeästi määriteltyjen tavoitteiden, laajuuden ja sisällön vuoksi on kuitenkin jouduttu tekemään joihinkin direktiivien säännöksiin vaikuttavia muutoksia (katso etenkin perusasetuksen 8 c artiklan 10 kohta). Tällaisissa tapauksissa sekä virasto että sääntöjä laativan ryhmän asiantuntijat ovat pyrkineet löytämään ratkaisuja, jotka mahdollistavat jäsenvaltioiden nykytilanteen jatkumisen ja jotka eivät aiheuta merkittäviä muutoksia vaatimusten tasoon.

Esimerkkejä:

⁷ <http://easa.europa.eu/atm/index.html>

- (1) Perusasetuksen soveltamisalan määritelmän sisältö on sellainen, ettei tämän täytäntöönpanosäännön soveltamisalaa voida ulottaa suoraan sellaisiin lennonjohtajiin, jotka toimivat muita kuin GAT-palveluja tarjoavan ANSP:n vastuulla. Sitä vastoin jäsenvaltioiden on perusasetuksen säännösten mukaisesti varmistettava, että sotilashenkilöstön yleisölle tarjoamat tai saataville tuomat palvelut täyttävät vähintään vastaavan turvallisuustason. Lisäksi jäsenvaltiot voivat päättää soveltaa täytäntöönpanosäännön periaatteita sotilashenkilöstöön, joka tarjoaa palveluja yleisölle vapaaehtoisesti.
 - (2) Koulutusorganisaatioiden hallintajärjestelmää varten otetaan käyttöön perusvaatimukset, joissa mainitaan erityisesti vastuullisen johtajan nimittäminen, kirjanpitovelvoitteet ja toimivaltaisen viranomaisen päästäminen tiloihin. Näin varmistetaan sovellettavien keskeisten vaatimusten ja ICAOn sääntöjen noudattaminen.
19. Myös jäsenvaltioille direktiivissä annetun **harkintavallan** osalta oli tarpeen tehdä muutoksia. Harkintavaltaa ei voida säilyttää perusasetuksen mukaisesti, koska se on ristiriidassa asetuksen pääperiaatteiden kanssa. Kompromissiratkaisuksi esitetään joidenkin järjestelyjen säilyttämistä tarvittavien siirtymäjärjestelyjen avulla yleisten säännösten sijaan, joiden perusteella jäsenvaltiot voisivat edelleen määrittää kansallisia "variantteja". Tällaisten siirtymäsäännösten ansiosta jäsenvaltiot, jotka ovat jo määrittäneet variantteja, voisivat edelleen soveltaa kansallista lainsäädäntöään, kunnes yhteiset säännöt korvaavat olemassa olevat, erilaiset säännöt. Näin jäsenvaltiot voivat edelleen soveltaa nykyisiä käytänteitään niin, ettei perusasetuksessa luotu järjestelmä vaarannu eivätkä jäsenvaltiot voi luoda poikkeuksia yleisistä säännöistä muuten kuin käyttämällä perusasetuksessa jo annettua mahdollisuutta.

Esimerkkejä:

- (1) kansallisten merkintöjen käyttö
 - (2) jäsenvaltioiden mahdollisuus ottaa käyttöön ikäraja yksikkömerkintään liittyvien oikeuksien käyttämiseksi.
20. Muita jäsenvaltioille annetun harkintavallan ilmentymiä oli lähestyttävä eri menetelmillä. **Poikkeamismahdollisuuksien** osalta on todettava, että vaatimuksista ei ole oikeudellista mahdollisuutta poiketa muuten kuin 14 artiklan 6 ja 7 kohdan joustavuussäännösten perusteella. 14 artiklan säännösten soveltaminen antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa täytäntöönpanosäännöissä asetetuista vaatimuksista tapauksissa, joissa siihen on asianmukaiset perusteet. Lisäksi mainittujen säännösten soveltaminen varmistaa samanlaisen suojatason, joka mahdollistaa vastavuoroisen tunnustamisen ja myös sen, että muut jäsenvaltiot voivat soveltaa samaa keinoa vastaaviin tapauksiin. Tämä koskee poikkeamismahdollisuuksia koulutusvaatimusten ja vähimmäisiän osalta.

Esimerkkejä:

- (1) Jäsenvaltioille annettujen koulutusvaatimuksia koskevien poikkeamisvaltuuksien osalta virasto ehdottaa koulutusvaatimuksia koskevan vaatimuksen muuttamista ja yleistämistä siten, että vaatimukset täyttämättömiin tapauksiin ei tarvitse luoda erityismenettelyä. Se poikkeaisi perusasetuksessa tarjotusta yleisestä poikkeamismahdollisuudesta.
- (2) Mahdollisuus poiketa vähimmäisiästä on vaikeampi kysymys, koska direktiivin ollessa voimassa tämä poikkeus voi vaikuttaa myös lupakirjojen vastavuoroiseen tunnustamiseen. Virasto katsoo, että perusasetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat automaattisesti poiketa vähimmäisiästä, jos ne täyttävät joustavuussäännösten käyttöä koskevat edellytykset. Kuten edellä on selitetty, perusasetuksen joustavuussäännökset merkitsevät nimenomaisesti kaikkien sellaisten lupakirjojen vastavuoroista tunnustamista, jotka on myönnetty sovellettavien yhteisten sääntöjen mukaisesti. Tämä periaate koskee myös joustavuussäännösten mukaisesti

myönnettyjä lupakirjoja. Tämän vuoksi ei ole oikeudellisesti eikä teknisesti mahdollista eikä perusteltavissa säilyttää mahdollisuutta kieltäytyä joustavuussäännösten mukaisesti myönnettyjen lupakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta. Tämän perusteella ja sen vuoksi, että virasto voi tehdä vain pieniä teknisiä muutoksia, virasto esittää kahta vaihtoehtoa 29 artiklaa ja siihen liittyvää 8 artiklan 3 kohdan a alakohtaa varten. Virasto pitää vaihtoehtoa A selkeästi parempana kummassakin tapauksessa, koska se on teknisesti ja oikeudellisesti järkevä ratkaisu ja koska se samalla takaa asianmukaisen ICAOn vaatimuksen täyttymisen.

21. Eräät **sanamuotoon liittyvät muutokset** olivat tarpeen, jotta säännöksiä voidaan soveltaa sellaisinaan ilman kansallisia täytäntöönpanosääntöjä (1), jotta täytäntöönpanosäännön käsitteistö vastaa perusasetuksen käsitteistöä (2) ja jotta kaikkialla tekstissä viitataan yhdenmukaisesti voimassaoloaikoihin.

Esimerkkejä:

- (1) Asetuksen mukaan lupakirjahakemus on osoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle sen määräämässä muodossa ja määräämällä tavalla. Tällaisia menettelyä koskevia vaatimuksia ei ole direktiivissä, koska siinä vain määritetään tavoitteet, jotka on saavutettava kansallisten sääntöjen avulla.
- (2) Käsite "koulutuksen tarjoaja" on korvattu käsitteellä "koulutusorganisaatio", jotta käsitteistö olisi yhdenmukainen perusasetuksen käsitteistön kanssa. Käsite "kansallinen valvontaviranomainen" on korvattu käsitteellä "toimivaltainen viranomainen", koska tiettyjen rajallisten mutta tarkasti määriteltyjen tehtävien osalta virasto ottaa hoitaakseen kansallisten viranomaisten toimenkuvan, mikä edellyttää aiempaa yleisemmän käsitteen käyttämistä.
- (3) Voimassaoloaikoihin liittyvät viittaukset on yhtenäistetty niin, että kuukausien sijasta käytetään vuosia.

22. **Lisäksi tehtiin vähäisiä teknisiä tarkistuksia, jotta perusasetuksen 8 c artiklan 11 kohdassa määritetty vaatimus täyttyy ja jotta asetus vastaa lennonjohtajien koulutuksen viimeisintä kehitystä, parhaat toimintatavat sekä tieteen ja tekniikan kehitys mukaan lukien.** Näihin muutoksiin kuuluvat viittausten ajantasaistaminen (1) ja muut tarkennukset, jotka sääntöjenlaadintaryhmän asiantuntijat katsoivat tarpeellisiksi (2) (3).

Esimerkkejä:

- (1) Viittaus Eurocontrolin "Specifications for the ATCO Common Core Content Initial Training" -määritysten uusimpaan versioon on ajantasaistettu asianomaisessa liitteessä.
- (2) Lennonjohtajaopiskelijoille on asetettava selvä kielihyväksynnän vaatimus vaihtelevien kansallisten käytänteiden yhtenäistämiseksi.
- (3) Lääketieteellisen kelpoisuustodistuksen voimassaolon jatkamisen osalta esitetään tarkennusta, jonka mukaan käyttöön otetaan 45 päivän uusi voimassaoloaika, joka ei vaikuta voimassaolon alkamis- tai päättymispäivään.

23. Myös muita **rakenteellisia muutoksia** oli tarpeen tehdä. Edellä mainittujen ohjeiden perusteella tämä täytäntöönpanosääntöluonnos ei noudata perusasetuksen täytäntöönpanosääntöjä varten määritettyä horisontaalista rakennetta. Lisäksi luonnos sisältää kaikki lennonjohtajien lupakirjaan liittyvät säännökset yhdessä lainsäädäntövälineessä. Luonnosteksti on jaettu lukuihin ja artikloihin. Lennonjohtajien lääketieteellistä kelpoisuustodistusta sekä koulutusorganisaatioihin ja toimivaltaisiin viranomaisiin sovellettavia vaatimuksia käsitellään omissa luvuissaan. Tämä helpottaa säännösten soveltamista ja myöhempää liittämistä täytäntöönpanosääntöjen horisontaaliseen rakenteeseen. Kuhunkin lukuun on koottu samaan aiheeseen liittyvät vaatimukset (1)(2).

Esimerkkejä:

- (1) Lennonjohtajaopiskelijan lupakirjaa koskevat oikeudet ja ehdot on koottu yhteen artiklaan.
- (2) Kelpuutuksen ja kelpuutusmerkintöjen voimassaoloa koskeva säännös on nyt jaettu kahteen säännökseen, jotka on sijoitettu vastaaviin artikloihin.

Toisen vaiheen suunnittelu

24. Erityisen oikeudellisen luonteensa vuoksi direktiivi jättää vaatimustensa täytäntöönpanon jäsenvaltioille. Direktiivistä poiketen asetusta sovelletaan sellaisenaan ja se vaikuttaa suoraan jäsenvaltioiden oikeusjärjestykseen. Kaikkia kysymyksiä, vaatimuksia ja menettelyjä, joita direktiivistä puuttuu perusasetuksessa määritettyihin vaatimuksiin verrattuna, ei voitu käsitellä nopeutetun menettelyn ja sen takia, että virasto sai tehdä vain vähäisiä teknisiä tarkistuksia.
25. Sovittiin, että nämä kysymykset voidaan käsitellä ja ratkaista vasta lennonjohtajan lupakirjaa koskevien täytäntöönpanosääntöjen laadinnan toisessa vaiheessa. Siinä pyritään panemaan täytäntöön kaikki perusasetuksen mukaiset vaatimukset ja varmistamaan asetuksen liitteessä V b määritettyjen keskeisten vaatimusten täyttyminen.
26. Viraston ja sääntöjenlaadintaryhmän asiantuntijoiden yhteisen arvioinnin perusteella jo tässä vaiheessa on määritetty useita kysymyksiä, joiden osalta tarvitaan lisää lainsäädäntötoimia, mukaan lukien lisävaatimusten määrittäminen olemassa olevien säännösten tiukentamiseksi. Näihin kysymyksiin kuuluvat muun muassa seuraavat:
 - ikärajaa sekä koulutus- ja kielitaitovaatimuksia koskevien vaatimusten yhtenäistäminen
 - koulutusvaatimusten ja koulutuskokonaisuuksien tarkasteleminen keskeisten vaatimusten täyttymisen varmistamiseksi sekä täytäntöönpanosääntöjen ja hyväksyttävien vaatimusten noudattamiskeinojen luominen
 - yksityiskohtaiset ja yksilölliset säännöt, joita sovelletaan pätevyuden arviointiin, kouluttajiin ja arvioijiin ja joissa otetaan huomioon koulutuksen tai arvioinnin laji keskeisten vaatimusten täyttämiseksi sekä niitä koskeviin merkintöihin sovellettavat menettelyt
 - lennonjohtajien lääketieteellistä kelpoisuustodistusta koskevien täytäntöönpanosääntöjen ja hyväksyttävien vaatimusten noudattamiskeinojen luominen
 - terveydentilan heikentymistä sekä psykoaktiivisten aineiden ja lääkkeiden käyttöä koskevien säännösten tarkentaminen
 - lisäkelpuutusten ja -kelpuutusmerkintöjen mahdollinen käyttöönotto
 - lupakirja- ja todistusmallien käyttöönotto
 - toimivaltaisia viranomaisia ja koulutusorganisaatioita koskevien vaatimusten liittäminen viraston NPA 2008-22:ssa⁸; esittämään horisontaaliseen sääntörakenteeseen

⁸ NPA:ssa esitetään, että säänneltyjä ilmailualan organisaatioita koskevat vaatimukset kootaan yhteen täytäntöönpanosääntöön, jota sovellettaisiin kaikkiin tällaisiin organisaatioihin (Part-OR). Yhteiset organisaatiovaatimukset, joita sovelletaan kaikkiin organisaatioihin (esim. hallintajärjestelmä, yleiset henkilöstövaatimukset, pääsy tiloihin, kirjanpito), on koottu yleiseen alaosaan OR.GEN. Organisaatiotyypin mukaiset erityiset lisävaatimukset (esim. ANSP, koulutusorganisaatiot, lentotoiminnan harjoittajat, lentopaikan pitäjät) on koottu erillisiin alaosiin (esim. OR.ATO ja OR.OPS). Turvallisuushallinnan säännökset sisältyvät osan Part-OR alaosaan OR.GEN kohtaan 2, OR.GEN.200.

- vaatimusten ja perusteiden laadinta tarkastajien ja tarvittaessa kokeiden vastaanottajien hyväksyntää varten
 - hallintajärjestelmää koskevien vaatimusten kehittäminen mainitun NPA:n mukaisesti ja panemalla täytäntöön ICAOn liitteen 1 vaatimukset turvallisuushallinnan osalta
 - koulutusorganisaatioiden oikeuksien määrittäminen koulutuskurssien, koulutussuunnitelmien, pätevyys hyväksyntöjen ja -muutosten osalta
 - synteettisiä koulutusvälineitä koskevien vaatimusten laatiminen.
27. Tätä varten virasto esittää, että se voisi tehdä arvioinnin Euroopan lennonjohtajien lupakirjajärjestelmästä ja "kokonaisvaltaista ilmailujärjestelmää koskevan lähestymistavan" edellyttämistä lisäparannuksista. Toisessa vaiheessa virasto toimittaisi komissiolle lausunnon, jossa määritettäisiin tarvittavat täytäntöönpanotoimet.
28. Lausunnossa käsiteltäisiin myös niitä kysymyksiä, joita varten nopeutetussa menettelyssä ei voitu luoda yhteisiä sääntöjä vaihtelevien kansallisten säännösten tilalle. Näin ollen virasto esittää, että jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön sovellettavuus säilytetään soveltuvin osin siirtymävaiheen avulla (katso myös 19 kohta).

Sisältö

1 luku – peruseriaatteen

29. Tässä luvussa esitetään peruseriaatteen, joita sovelletaan koko asetuksessa. 1 ja 2 artiklassa määritetään asetuksen **tavoitteet, kohde ja soveltamisala**. Kohteen tarkoituksena on selventää, mitä säädöksessä käsitellään. Soveltamisala tarkoittaa tilanteita ja henkilöitä, joihin säädöstä sovelletaan. Lisäksi 1 luvussa luetellaan määritelmät ja määritellään toimivaltainen viranomaisen. Mainittujen artiklojen käsitteistöä on yhtenäistetty Lissabonin sopimuksen uuden käsitteistön mukaiseksi. Täytäntöönpanosäännön soveltamisala ja kohde riippuvat perusasetuksen soveltamisalasta ja kohteesta. Näin ollen niitä ei voida laajentaa delegoidun säädöksen soveltamisalan ja kohteen ulkopuolelle.
30. Perusasetuksen soveltamisalan määritelmä on sellainen, ettei tämän täytäntöönpanosäännön soveltamisalaa voida ulottaa suoraan lennonjohtajiin, jotka toimivat muita kuin GAT-palveluja tarjoavan ANSP:n vastuulla. Sitä vastoin jäsenvaltioiden on perusasetuksen säännösten mukaisesti varmistettava, että sotilashenkilöstön yleisölle tarjoamat tai saatavilla tuomat palvelut täyttävät vähintään vastaavan turvallisuustason (2 artiklan 3 kohta). On syytä tähdentää, että koska sotilastoimijat eivät kuulu perusasetuksen soveltamisalaan, yhteisten sääntöjen soveltamisalaa ei voida ulottaa sotilastoimijoihin tällä täytäntöönpanosäännöllä. Kompromissina EASA ehdottaa, että asetuksen johdanto-osassa ja varsinaisessa tekstissä tähdennetään, että jäsenvaltiot voivat vapaaehtoisesti päättää soveltaa asetuksen periaatteita (eli siviili-ilmailun sääntöjä) sotilaslennonjohtajiin saman turvallisuustason takaamiseksi (2 artiklan 4 kohta).
31. Käsitteistöä on yhtenäistetty perusasetuksen käsitteistön mukaiseksi. Erilaisuudestaan huolimatta käsitteen "yleisö" ("yleisölle tarjoamat tai saataville tuomat palvelut") katsotaan takaavan riittävän laajuuden, jotta vastaava turvallisuustaso voidaan varmistaa. On syytä huomata, että käsite "tehokas" on korvattu käsitteellä "vastaava", jotta asetuksen teksti vastaisi mahdollisimman pitkälti direktiivin tekstiä. Myös lainsäätäjän tarkoitusta selitetään johdanto-osan kappaleissa tulkinnan helpottamiseksi.
32. **Määritelmät** sisältävään 3 artiklaan on tehty vain sanamuotoon liittyviä muutoksia, jotta varmistetaan, että määritelmät vastaavat perusasetuksessa käytettyä käsitteistöä, ja jotta määritelmiin sisällytetään vain tarvittavat osatekijät. Näin ollen esimerkiksi

Parhaillaan virasto tarkastelee NPA:han liittyviä huomautuksia, jotka on saatu julkisen kuulemisen aikana. Vastaava vastausasiakirja ja korjattu teksti julkaistaan pian.

”kelpuutuksen” määritelmästä on poistettu normatiiviset ja jäljempänä asetuksessa toistettavat osatekijät. Toisen vaiheen osalta on syytä huomata, että perusasetuksessa käytetään johdonmukaisesti käsitettä ”todistus” kouluttajien ja tarkastajien yhteydessä. Nopeutetun menettelyn vuoksi tätä käsitettä ei kuitenkaan käytetty. Lisäksi on syytä huomata, että todistukseksi kutsuttavan ”kouluttajamerkinnän” soveltamisala on hyvin suppea perusasetukseen nähden.

33. 4 artiklassa määritellään käsite **toimivaltainen viranomaisen**. Direktiivin NSA-viittaukset on korvattu viittauksilla toimivaltaisiin viranomaisiin. Tämä muutos johtuu laajemman lähestymistavan ja käsitteistön tarpeesta, koska tietyissä tarkasti määritellyissä tapauksissa virasto toimii toimivaltaisena viranomaisena. Tämä työnjako selitetään 4 artiklassa, ja käsitettä ”toimivaltainen viranomaisen” käytetään johdonmukaisesti täytäntöönpanosääntöluonnoksen koko tekstissä. Lisäksi on syytä tähdentää, että tämä sanamuodon muutos ei vaikuta nykyisten kansallisten valvontaviranomaisten asemaan ja jatkuvuuteen. Tulkinnan helpottamiseksi on lisätty tarvittava johdanto-osan kappale.

2 luku – lupakirjoja koskevat periaatteet

34. Tässä luvussa määritetään ja ryhmitellään **perusperiaatteet**, joita sovelletaan lennonjohtajien lupakirjojen myöntämiseen.
35. 5 artiklan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on luotava menettelyt ja laadittava hakulomake hakemusten käsittelemiseksi. Hakemukseen on liitettävä hakijan pätevyyskäsittelytodisteet. Toinen tärkeä periaate on se, että lupakirjan tai todistuksen on sisällettävä kaikki tiedot, jotka liittyvät asiakirjassa myönnettyihin oikeuksiin. Lupakirja jää aiempaan tapaan sen henkilön omaisuudeksi, jolle se on myönnetty. Tämän tarkoituksena on helpottaa lennonjohtajien vapaata liikkumista. Artiklassa määritetään myös tapaukset, joissa lupakirjan voimassaolo voidaan keskeyttää tai lupakirja voidaan peruuttaa.
36. Uuden 6 artiklan tarkoituksena on vain vahvistaa lupakirjajärjestelmän perusperiaate toteamalla, että lupakirjassa myönnettyt oikeudet riippuvat aina kelpuutusten, merkintöjen ja lääketieteellisen kelpoisuustodistuksen voimassaolosta.

3 luku – lupakirjat, kelpuutukset ja merkinnät

37. Tämän luvun tarkoituksena on korostaa lupakirjoihin, kelpuutuksiin ja merkintöihin liittyviä oikeuksia ja ehtoja. Siinä myös ryhmitellään asianomaiset vaatimukset (esimerkiksi voimassaoloajat) sen mukaan, mihin niissä viitataan.
38. 7 artiklassa luetellaan **lennonjohtajaoppilaan lupakirjan** mukaiset oikeudet (1 kohta) ja tämän lupakirjan hakemiseen sovellettavat edellytykset (2 kohta), jotka sisältyivät aiemmin direktiivin 4 ja 5 artiklaan.
39. Lennonjohtajaoppilaan lupakirjan saamista koskevat edellytykset eivät muutu merkittävästi. Opintojen vähimmäisvaatimuksia on kuitenkin muutettu, jotta poistettiin direktiivissä jäsenvaltioille annettu mahdollisuus päättää mahdollisista poikkeamisista. Koska jäsenvaltioiden erilaiset lähestymistavat ja menettelyt heikentäisivät yhteisten sääntöjen odotettua vaikutusta, koulutusvaatimuksia koskevaa vaatimusta esitetään yleistettäväksi siten, että erityistapauksia varten ei tarvittaisi erityismenettelyjä mutta jäsenvaltioille jätettäisiin kuitenkin tietty liikkumavara sen arvioimisessa, pystyykö hakija saattamaan koulutuksen onnistuneesti päätökseen.
40. 3 kohtaan on tehty joitakin teknisiä ja sanamuotoon liittyviä muutoksia, jotka selventävät veloitetta kielitaitomerkinnän liittämistä oppilaan lupakirjaan. Lisäksi ilmaisu ”tarvittaessa” liittyy kelpuutukseen kelpuutusmerkinnän yhteydessä, eikä se anna vaihtoehtoa palveluntarjoajalle.
41. 8 artiklassa luetellaan sekä **lennonjohtajan lupakirjan** mukaiset oikeudet (1 kohta) että lupakirjan saamista koskevat edellytykset (3 kohta) 2 kohtaan lisätty uusi säännös koskee tilanteita, joissa lennonjohtajan on hankittava lisäkoulutusta joko toiseen maahan

muuttamisen tai yksikön vaihtumisen takia. On tärkeää, että tällaisissa tapauksissa koulutettava lennonjohtaja voi käyttää pohjana lupakirjaansa, joka tietysti sisältää lennonjohtajaoppilaan lupakirjan mukaiset oikeudet.

42. Lennonjohtajan lupakirjan saamista koskevat edellytykset eivät muutu merkittävästi. Vähimmäisikää koskevaa lähestymistapaa on kuitenkin jouduttu mukauttamaan perusasetuksen perusajatukseen ja periaatteisiin, sillä perusasetukseen sisältyy ylemmänasteisia oikeudellisia velvoitteita. Perusasetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa täytäntöönpanosäännöksissä määritetyistä vaatimuksista käyttämällä menettelyä, joka kuvataan perusasetuksen 14 artiklan 6 ja 7 kohdassa (niin sanotut joustavuussäännökset). Jo tämä mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat poiketa vaatimuksista tapauksissa, joissa siihen on asianmukaiset perusteet. Näin varmistetaan vastaava suojelutaso, mikä mahdollistaa vastavuoroisen tunnustamisen ja myös sen, että toinen jäsenvaltio voi soveltaa samaa toimenpidettä samanlaisiin tapauksiin. Siksi täytäntöönpanosäännössä ei ole tarpeen (eikä oikeudellisesti mahdollista) luoda toista menettelyä tätä erityisvaatimusta koskevia poikkeuksia varten. Virasto haluaa myös tähdentää, että lupakirjan hakijoiden 21 vuoden vähimmäisikä perustuu ICAOn vaatimukseen. Se vain lisää tarvetta perustella ja lieventää poikkeuksien mahdollisia turvallisuusseurauksia. Tästä huolimatta virasto esittää tehtävien ristiriitaisuudesta johtuvan vaikeuden poistamiseksi kahta vaihtoehtoa, joita on syytä harkita. Vaihtoehdossa A 8 artiklan 3 kohdan a alakohta sisältää vain yhden virkkeen, jossa määritetään selkeä 21 vuoden ikäraja ICAOn vaatimuksen mukaisesti ja ilman poikkeusmahdollisuutta. Sen sijaan vaihtoehdossa B poikkeusmahdollisuus kopioidaan suoraan direktiivistä.
43. ICAOn määräämästä vähimmäisiästä poikkeaminen herättää toisen menettelyyn liittyvän kysymyksen, jota on syytä tarkastella lähemmin. Jos vähimmäisiästä poiketaan perusasetuksen joustavuussäännösten perusteella, mahdollinen poikkeaminen katsotaan suoraan vastavuoroisesti tunnustetuksi, kun poikkeama on perusteltu ja hyväksytty. Tämä edustaa eri lähestymistapaa kuin direktiivissä omaksuttu lähestymistapa, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat päättää olla tunnustamatta vähimmäisikää nuorempien haltijoiden lupakirjoja (katso 15 artiklan 1 kohta lennonjohtajien lupakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta). Tehtävien ristiriitaisuudesta johtuvan vaikeuden poistamiseksi virasto esittää harkittavaksi kahta vaihtoehtoa. Tekstiluoennoksen 29 artiklassa esitettyssä vaihtoehdossa A on vain yksi kohta. Vaihtoehto A vahvistaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ilman lisärajoituksia. Sitä vastoin vaihtoehdossa B jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus käyttää rajoitusta niiden lennonjohtajien osalta, jotka eivät vielä ole täyttäneet 21 vuoden vähimmäisikä. Jotta vastavuoroisen tunnustamisen periaate ei vaarannu, rajoitus on muotoiltu hieman direktiivistä poikkeavasti. Rajoituksen mukaan alle 21-vuotiaat lennonjohtajat voivat käyttää oikeuksiaan vain siinä jäsenvaltiossa, joka on myöntänyt lupakirjan.
44. Edellä esitettyjen selitysten perusteella virasto pitää vaihtoehtoa A parempana kummassakin tapauksessa, koska se on teknisesti ja oikeudellisesti järkevä ratkaisu ja koska se samalla takaa asianmukaisen ICAOn vaatimuksen täyttymisen .
45. 9 artiklassa esitetty **kelpuutusten** kuvaus ei muutu. Lisäksi kelpuutusten voimassaoloaika on siirretty johdonmukaisuuden ja selkeyden vuoksi artiklan 2 kohtaan.
46. 10 artiklassa esitetty **kelpuutusmerkintöjen** kuvaus ei muutu. Lisäksi kelpuutusten voimassaoloaika on siirretty johdonmukaisuuden ja selkeyden vuoksi artiklan 4 kohtaan.
47. Kelpuutusmerkintöjen yhteydessä on tarkasteltu uuden oikeudellisen tilanteen mukaisesti merkittävää harkintavaltaa, joka direktiivissä annetaan jäsenvaltioille. Kuten edellä 19 kohdassa on jo todettu, harkintavaltaa ei voida säilyttää perusasetuksen mukaisesti, koska se on ristiriidassa perusasetuksen pääperiaatteiden kanssa. Kompromissiratkaisuksi esitetään direktiivin 7 artiklan 4 kohdan poistamista ja mahdollisuutta säilyttää kansalliset kelpuutusmerkinnät tarvittavan siirtymäjärjestelyn avulla niin, että jäsenvaltiot voivat jatkaa kansallisten varianttien soveltamista. Tällainen siirtymätoimi sallii sellaisten jäsenvaltioiden, jotka ovat jo ottaneet käyttöön kansalliset

kelpuutusmerkinnät, jatkaa niiden soveltamista kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, kunnes vaihtelevien kansallisten säännösten tilalle ehditään luoda yhteiset säännöt. Tämän lähestymistavan etuna on se, että sen ansiosta jäsenvaltiot voivat jatkaa nykyistä käytäntöään ja että yleisistä säännöistä voidaan poiketa enää perusasetuksen mukaisilla mahdollisuuksilla. Toisena etuna on tilanteen rauhoittuminen niin, että yhteisten sääntöjen laatiminen helpottuu toisessa vaiheessa.

48. 11 artikla koskee nyt johdonmukaisuuden vuoksi **yksikön hyväksyntämerkintöjä**, niiden voimassaoloaika ja sen jatkamista. Artiklan 3 ja 4 kohtaan on tehty sanamuotoon liittyviä muutoksia direktiivin tekstiin nähden. Niillä tarkennetaan, että yksikön hyväksyntämerkintöjen voimassaoloaika voidaan jatkaa myöhemmäksi 12 kuukauden jaksoksi 12 seuraavan kuukauden sijasta. Tarpeelliseksi tekniseksi muutokseksi katsottiin myös se, että lupakirjan haltijoita varten kirjattiin oikeus hankkia tehokkaita työtunteja koskevat tiedot. Artiklan 4 kohtaan on tehty lisäys tuntien vähentämiseen liittyvän vastuun määrittämisestä nykykäytännön mukaisesti.
49. Direktiivin 10 artiklan toisen virkkeen, jossa sallitaan ikärajan käyttöönotto yksikön hyväksyntämerkintään liittyvien oikeuksien käyttämistä varten, osalta on syytä todeta selvästi, että tällainen harkintavalta ei vastaa perusasetusta ja ettei sitä voida säilyttää sellaisenaan. Kuten muutosten yhteydessä on jo selitetty, jäsenvaltiot voivat poiketa perusasetuksesta ja sen täytäntöönpanosäännöistä vain käyttämällä perusasetuksen 14 artiklan mukaista joustavuussäännöstä. Ehtona on lisäksi se, että saavutetaan vastaava suojaustaso. Säännöstä ei kuitenkaan pidä käyttää lisävaatimusten asettamiseen. Tämän vuoksi tätä kysymystä ei käsitellä 14 artiklan 6 kohdassa. Kompromissiratkaisuksi ehdotetaan nykyisten kansallisten poikkeamien säilyttämistä siirtymäjärjestelyinä, kunnes yhteiset säännöt ehditään laatia, kuten kansallisten kelpuutusmerkintöjenkin kohdalla. Myöhemmin luotavien yhteisten sääntöjen osalta on syytä huomata, että sääntöjen luonti ja soveltaminen edellyttävät siirtymä- ja mukauttamisjaksoa, jotta lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat voivat mukauttaa henkilöstösuunnitelmansa ja käytänteensä muuttuviin vaatimuksiin.
50. 12 artikla koskee kielitaitovaatimuksia. Uudessa 1 kohdassa tähdennetään sitä, että lennonjohtajan tai lennonjohtajaoppilaan lupakirjan mukaisten oikeuksien käyttäminen edellyttää englannin kielen taidon osoittavaa **kielitaitomerkintää**. Vanhan 8 artiklan 1 kohdan viimeisen virkkeen siirtäminen 12 artiklan loppuun (4 kohtaan) täsmentää sitä, että vaatimus koskee sekä englannin kieltä että paikallista kieltä.
51. Jäsenvaltiot voivat vapaasti asettaa paikallisia kielitaitovaatimuksia, jos sitä pidetään turvallisuussyistä tarpeellisena, perusasetuksen liitteessä V b olevan 4 kohdan d alakohdan ii alakohdan mukaisesti. Jälkimmäisen vaatimuksen osalta esitetään kirjattavaksi muita avoimuus- ja menettelyvaatimuksia yhdenmukaisuuden ja tasavertaisen kohtelun vuoksi.
52. Direktiivin liitteen III teksti on liitetty 3 kohdan vaatimusten yhteyteen. Tämä korostaa vaatimusten yleistä sovellettavuutta ja kokoaa kaikki sovellettavat vaatimukset samaan kohtaan. Tämä sanamuodon muutos vaikuttaa liitteeseen III, sillä sitä ei tarvitse toistaa, lukuun ottamatta arviointiasteikkoa koskevaa taulukkoa.
53. Artiklan 5 kohdassa käsitellään mahdollisuutta vaatia kielitaidon arviointiasteikon edistynyttä tasoa (taso 5), kuten jo direktiivissäkin on säädetty. Direktiivissä säädettyjen jäsenvaltioiden tehtävien ja vastuiden jaon selkiyttämiseksi tämä asia on syytä kohdistaa ANSP-yksiköihin. Samalla lisätään perusteluvuorite ja direktiivissä määritetyt takeet sekä toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntä.
54. Kielitaitomerkintöjen voimassaoloa koskevat säännöt on sijoitettu artiklan 6 kohtaan johdonmukaisuuden vuoksi. Tekstin sanamuotoa on muutettu asiantuntijoiden ehdotuksesta niin, että käytetyt käsitteet ovat yhteneviä muiden voimassaoloaikoja koskevien osien kanssa. Väleiksi ehdotetaan kolmea ja kuutta vuotta. (kohta "ei enää" poistetaan). Tämä perustuu oikeudelliseen varmuuteen ja siihen, ettei lennonjohtajien tarvitsisi tehdä kielikokeita lyhyemmin väliajoin ANSP:n harkinnan mukaan.

55. **Kouluttajamerkintää** koskevat vaatimukset on koottu 13 artiklaan. Tämän tarkoituksena on tarkentaa, että direktiivin mukainen kouluttajamerkintä koskee vain työssä tapahtuvaa koulutusta. On syytä huomata, että perusasetukseen liitetyt keskeiset vaatimukset perustuvat toiseen, yksityiskohtaisempaan kouluttajien toimilupia koskevaan lähestymistapaan. Käytetyt käsitteet liittyvät myös teoreettisten taitojen kouluttajiin. Kuten ensimmäisessä vaiheessa, tällä täytäntöönpanosäännöllä pyritään olemassa olevien vaatimusten saattamiseen osaksi kansallisia lainsäädäntöjä. Kouluttajien toimilupia koskevia vaatimuksia ei ole voitu eritellä riittävän yksityiskohtaisesti.
56. Määritettäessä vaatimuksia, jotka kouluttajamerkinnän hakijoiden on täytettävä, on tehty myös joitakin sanamuotoon liittyviä muutoksia. 2 kohdan b alakohdan lisäämisellä tarkennetaan, että lennonjohtajaoppilas ei voi saada kouluttajamerkintää. On syytä huomata, että asiantuntijoiden mielestä on välttämätöntä ottaa käyttöön entistä tiukemmat ESARR 5 -vaatimukset 2 kohdan b alakohdassa vaaditun jakson osalta. Samalla on määritettävä joustava lähestymistapa, jonka avulla toimivaltainen viranomais voi soveltaa lyhennettyä jaksoa tietyissä olosuhteissa. Näitä kysymyksiä on tarkasteltava lähemmin toisessa vaiheessa.
57. Myös kouluttajamerkintöjen voimassaoloa koskeva säännös on sijoitettu 13 artiklaan johdonmukaisuuden vuoksi. Uusimista ja voimassaolon jatkamista koskevia edellytyksiä on tarkennettava toisessa vaiheessa.

4 luku – lääketieteellinen kelpoisuustodistus

58. Ehdotetaan, että **lääketieteelliselle kelpoisuustodistukselle** omistetaan oma luku. Lääketieteellisen kelpoisuustodistuksen antamiseen ja siihen liittyviin vaatimuksiin ei ole tehty muutoksia tiettyjä sanamuotoon tehtyjä korjauksia lukuun ottamatta.
59. Lääketieteellisten **laitosten** osalta on tehty eräitä käsittemuutoksia, joilla tekstiä pyritään yhtenäistämään Part-MED:ssä ja Eurocontrolin luokan 3 lääketieteellistä kelpoisuustodistusta koskevissa vaatimuksissa käytetyn käsitteistön kanssa. Lääketieteellisen kelpoisuustodistuksen antamista koskevat vaatimukset eivät muutu.
60. **Lääketieteellisen kelpoisuustodistuksen voimassaoloa** koskevalla merkittävällä muutoksella pyritään helpottamaan todistusten uusintaa, josta asianomainen lääketieteellinen henkilöstö vastaa. Samalla sillä pyritään varmistamaan, että lääketieteellisten kelpoisuustodistusten koko voimassaoloaika on turvattu niin, ettei hakija menetä voimassaoloajasta arvokkaita päiviä tai viikkoja lääkärintarkastuksen suorittamispäivästä riippuen. Uusi teksti perustuu ICAOn liitteessä 1 olevaan säännökseen 1.2.4.2.1., jonka mukaan lääketieteellisen kelpoisuustodistuksen voimassaoloaika voidaan asianmukaisen viranomaisen harkinnan mukaan jatkaa enintään 45 päivää. Lisäksi ICAO neuvoo pitämään vanhentumispäivän joka vuosi samana niin, että voimassa olevan lääkärintarkastuksen vanhentumispäivästä alkaa uusi voimassaoloaika. Tämän ehtona on se, että uusi lääkärintarkastus tehdään vähintään 45 päivää ennen voimassa olevan tarkastuksen vanhentumista.
61. **Heikentyneeseen lääketieteelliseen kelpoisuuteen** liittyvien tehtävien ja vastuiden jakamista on tarkennettu verrattuna direktiiviin. Tätä koskevien tehtävien ja vastuiden mukaisesti asetuksessa on ensinnäkin asetettava lennonjohtajille velvoite pidättyä oikeuksiensa käyttämisestä, kun heidän lääketieteellinen kelpoisuutensa on heikentynyt. Tämän vuoksi on tehtävä selväksi, että lupakirjan haltijan ilmoitusvelvollisuus ei riipu siitä, ottaako palveluntarjoaja jonkin menettelyn käyttöön. Kolmanneksi palveluntarjoajien on luotava menettely lääketieteellisen kelpoisuuden heikentymistä varten.

5 luku – koulutusorganisaatioita koskevat vaatimukset

62. Tähän lukuun sisältyvät vaatimukset perustuvat direktiivin 2006/23/EY 13 artiklaan ja liitteessä IV olevaan 1 kohtaan. Vaatimukset on jaettu kolmeen eri artiklaan seuraavasti:
- 17 artikla– koulutusorganisaatioita koskeva toimilupajärjestelmä

- 18 artikla– koulutusorganisaatioiden hallintajärjestelmä
 - 19 artikla – koulutuskursseja, pohja- ja yksikkökoulutus suunnitelmia sekä yksikön pätevyyden ylläpitosuunnitelmaa koskevat vaatimukset.
63. Käsite "koulutuksen tarjoaja" on korvattu käsitteellä "koulutusorganisaatio" koko luonnostekstissä. Tämä sanamuodon muutos perustuu siihen, että Euroopan parlamentti ja neuvosto (jäljempänä "lainsäätävä") ovat hyväksyneet tämän käsitteen perusasetusta varten. Lisäksi kyseistä käsitettä käytetään ICAOn ohjeiden liitteessä 1.
64. **Koulutusorganisaatioiden toimilupajärjestelmää** koskevan 17 artiklan osalta on syytä huomata, että direktiivin 13 artiklan 1 kohta sisältyy jo perusasetuksen 8 c artiklan 6 ja 7 kohtaan. Lainsäädäntöä laadittaessa noudatetaan yleistä periaatetta, jonka mukaan ylempienasteisessa lainsäädännössä jo säänneltyjä asioita ei toisteta täytäntöönpanosäännössä. Tässä tapauksessa jo perusasetuksen 8 c artiklassa vaaditaan koulutusorganisaatioilta hyväksyntätodistusta. Direktiivin 13 artiklan 2 kohta, jossa säädetään koulutusorganisaatioiden teknistä ja toiminnallista pätevyyttä koskevista toimilupavaatimuksista, sisältyy nyt esitetyn 17 artiklan 2 kohtaan. Direktiivin 13 artiklan 3 kohta koskee sen toimivaltaisen viranomaisen määrittämistä, jolle koulutusorganisaation on osoitettava hakemuksensa. Tämä kohta on siirretty esitettyyn 4 artiklaan, jossa säädetään yleisesti toimivaltaisesta viranomaisesta, jolle koulutusorganisaation toimilupahakemus on osoitettava. On tärkeää tähdentää, että virasto on perusasetuksen 22 b artiklan mukaisesti toimivaltainen viranomainen suhteessa koulutusorganisaatioihin, jotka ovat sijoittautuneet jäsenvaltioiden ulkopuolelle mutta jotka kouluttavat lennonjohtajia, jotka aikovat käyttää oikeuksiaan jäsenvaltioissa.
65. Esitetty 17 artikla alkaa nyt yleisellä säännöksellä, jonka mukaan hakijan on toimitettava hakemuksensa asianmukaiselle toimivaltaiselle viranomaiselle sen määrittämässä muodossa ja määrittämällä tavalla. Tämä yleinen vaatimus on tavanomainen organisaatioiden toimilupajärjestelmää koskeva vaatimus. Se perustuu periaatteeseen, jonka mukaan toimivaltaisen viranomaisen on luotava menettelyt ja laadittava lomakkeet lupakirjan hakijoita varten ja että hakijoiden on käytettävä niitä toimilupaa hakiessaan. Oikeudellisen luonteensa vuoksi direktiivi ei sisällä tällaista säännöstä. Viraston tietojen mukaan jokainen jäsenvaltio on kuitenkin luonut tällaiset menettelyt ja niihin liittyvät asetukset hakijoita varten. Toiseen kohtaan sisältyy direktiivin liitteen IV mukainen edellytys (riittävä henkilöstö ja asianmukainen välineistö koulutuksen tarjoamiseen) koulutusorganisaation toimiluvan saamiselle. 17 artiklan viimeisessä kohdassa esitetään direktiiviin nähden uutta sisältöä, joka on tarpeen perusasetuksen liitteessä V b olevan 5 kohdan b alakohdan i alakohdan täytäntöönpanoa varten. Koulutusorganisaation valvonnasta vastaavan toimivaltaisen viranomaisen on ehdottomasti voitava päästä koulutusorganisaation tiloihin ja tutustua valvonnan kannalta oleellisiin tietoihin.
66. **Koulutusorganisaatioiden hallintajärjestelmää** koskeva esitetty 18 artikla sisältää lähinnä vaatimukset, jotka perustuvat direktiivin liitteessä IV olevaan 1 kohtaan. Tällä artiklalla pannaan täytäntöön perusasetuksen liitteessä V b olevaan 5 kohdan b alakohdan ii alakohdan sisältävät keskeiset vaatimukset. Nämä vaatimukset on yhtenäistetty ICAOn ohjeiden liitteen 1 lisäosissa 2 ja 4 määritettyjen vaatimusten mukaisiksi, joissa koulutusorganisaation edellytetään ottavan käyttöön turvallisuuden hallintajärjestelmän (SMS). Lisäosan 2 mukaan koulutusorganisaatioiden vaatimustenmukaisuus on varmistettava turvallisuuden hallintajärjestelmällä ja laadunvarmistusjärjestelmällä. Sitä vastoin lainsäätävä ei ole vaatinut kahta erillistä järjestelmää vaan "hallintajärjestelmää", jonka ansiosta organisaatiot voivat täyttää turvallisuustavoitteet niille parhaiten sopivalla tavalla. Tätä periaatetta virasto esittää NPA 2008-22:ssa sovellettavaksi muiden ilmailualan koulutusorganisaatioiden yhteydessä. Koska viraston on esitettävä mahdollisimman vähän muutoksia direktiivin säännöksiin, esityksessä on vain kolme muutosta, jotka ovat tässä vaiheessa teknisesti välttämättömiä:
- (1) Käsitteen "hallintajärjestelmä" käyttöönotto perusasetuksen täytäntöönpanemiseksi. Toisin sanoen hallintarakenteen ja laatujärjestelmän käyttöönottoa

koskeva vaatimus katsotaan osaksi vaatimusta hallintajärjestelmän toteuttamisesta ja ylläpitämisestä perusasetuksen liitteessä V b olevan 5 kohdan d alakohdan ii alakohdan mukaisesti. Tämä periaate näkyy muutosesityksissä.

- (2) Organisaatioiden on nimitettävä vastuullinen johtaja. Virasto katsoo, että vastuullisen johtajan määrittäminen suoraan vastuulliseksi turvallisuudesta on erittäin tärkeä turvallisuusvaatimus. Se vastaa myös ICAOn liitteessä 1 olevan lisäosan 4 kohtaa 1.2.
- (3) Asetetaan vaatimus kirjanpidosta perustamisasetuksen liitteessä V b olevan 5 kohdan d alakohdan i alakohdassa määritettyjen keskeisten vaatimusten täytäntöön panemiseksi. Vaikka tämä vaatimus voi käytännössä sisältyä laatu järjestelmää koskeviin alan vaatimuksiin, virasto pitää tarpeellisena varmistaa, että asianomainen toimivaltainen viranomaislainen voi jäljittää koulutusorganisaation toimet niitä tarkastaessaan.

Vaikka virasto olisi halunnut tiukentaa direktiivin säännöksiä hallintajärjestelmää koskevien vaatimusten osalta, muutosesitykset on rajattu vain ehdottoman välttämättömiin muutoksiin.

67. Esitetyn 19 artiklan säännökset **koulutuskursseja, pohja- ja yksikkökoulutussuunnitelmia sekä yksikön pätevyyden ylläpitosuunnitelmaa koskevista vaatimuksista** on otettu sellaisinaan direktiivin liitteessä IV olevan 1 kohdan c alakohdasta. Tavallisten muutosten ("kansallinen valvontaviranomaislainen" korvattu "toimivaltaisella viranomaisella" ja käsite "koulutuksen tarjoaja" korvattu käsitteellä "koulutusorganisaatio") lisäksi on otettu käyttöön ilmaisu "tarvittaessa" ennen "yksikön koulutussuunnitelmaa" ja lisätty käsitteen "tarkastaja" yhteyteen käsite "vastaanottaja". Ilmaisulla "tarvittaessa" tarkennetaan, että koulutusorganisaatio voi antaa myös vain pohjakoulutusta ja tällöin sen ei tarvitse toimittaa yksikön koulutussuunnitelmia. Käsitettä "kokeen vastaanottaja" käytetään direktiivin tekstissä, kun taas perusasetuksessa käytetään käsitettä "tarkastaja". Direktiivissä ei kuitenkaan määritetä perusteita edellytyksille, joita sovelletaan joko kokeen vastaanottajien tai tarkastajien hyväksyntään. Vaikka perusasetuksessa esitetään selvät tarkastajia koskevat perusteet, virasto katsoo edellä mainittujen ohjeiden ja asiantuntijaryhmän näkemyksen perusteella, että tarkastajia ja tarvittaessa kokeen vastaanottajia koskevien edellytysten ja vaatimusten määrittämistä ja täytäntöönpanoa on lykättävä toiseen vaiheeseen.
68. Direktiivin liitteessä IV olevan 2 kohdan säännökset eivät muutu. Ne sijoitetaan asetusluonnoksen liitteeseen IV. Liitteen otsikkoa on sen sisällön muuttumisen vuoksi muutettu niin, että se viittaa täsmällisesti **koulutusorganisaatioiden toimilupia koskeviin määrityksiin**.

6 luku – toimivaltaisia viranomaisia koskevat vaatimukset

69. Tässä luvussa esitetyt vaatimukset perustuvat direktiivin 2006/23/EY 3 artiklan 2 ja 3 kohtaan, 4 artiklan 6 ja 7 kohtaan, 13 artiklan 5 ja 6 kohtaan sekä 14 ja 15 artiklaan. Vaatimukset on jaettu eri artikloihin seuraavasti:
 - 20 artikla "Toimivaltaisen viranomaisen riippumattomuus"
 - 21 artikla "Toimivaltaisen viranomaisen tehtävät"
 - 22 artikla "Lupakirjojen, kelpuutusten, merkintöjen ja toimilupien myöntäminen ja voimassapitäminen"
 - 23 artikla "Pätevyyden arviointi"
 - 24 artikla "Kirjanpito"
 - 25 artikla "Tietojenvaihto"
 - 26 artikla "Koulutusorganisaatioita koskeva toimilupamenettely"

- 27 artikla "Koulutusorganisaatioiden toiminnan seuranta ja sen valvonta"
 - 28 artikla "Hyväksytyt tahot"
 - 29 artikla "Lennonjohtajien lupakirjojen vastavuoroinen tunnustaminen".
70. Kuten muissakin luvuissa, käsite "koulutuksen tarjoaja" on korvattu käsitteellä "koulutusorganisaatio" ja käsite "kansallinen valvontaviranomainen" käsitteellä "toimivaltainen viranomainen".
71. Virasto katsoo, että direktiivin 3 artiklan 2 ja 3 kohdan säännökset ovat välttämättömiä, jotta varmistetaan **toimivaltaisen viranomaisen riippumattomuus** lennonvarmistuspalvelujen tarjoajasta ja koulutusorganisaatiosta. Toimivaltainen viranomaisten nimet ja osoitteet sekä niiden muutokset on nyt ilmoitettava Euroopan komission sijaan virastolle. Muutos perustuu siihen, että virasto tarvitsee näitä tietoja standardointitarkastuksia varten, jotka suoritetaan perusasetuksen 54 artiklan mukaisesti. Euroopan komission kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen sovittiin, että jäsenvaltioiden ei tarvitsisi toimittaa näitä tietoja kahdesti (komissiolle ja virastolle), vaan vain kerran (virastolle). Lisäksi virasto toimittaa komissiolle standardointikertomusten yhteydessä myös toimivaltaisia viranomaisia koskevat tiedot.
72. Esitetty 21 artikla **toimivaltainen viranomaisten tehtävistä** perustuu direktiivin 14 artiklaan. Artiklan otsikoksi on vaihdettu "Toimivaltainen viranomaisten tehtävät", jonka katsotaan kuvaavan paremmin artiklan sisältöä. Virasto on päättänyt säilyttää tämän luettelon pitääkseen tekstimuutokset mahdollisimman vähäisinä. Näin on päätetty, vaikka virasto katsoo, että tämän artiklan sisältö ei aseta toimivaltaisille viranomaisille lisävelvoitteita verrattuna velvoitteisiin, jotka asetetaan asetusluonnoksen muissa artikloissa. Tämän näkökohdan ja johdonmukaisuuden tarpeen vuoksi h alakohdassa asetetaan yksi lisätehtävä toimivaltaiselle viranomaiselle. Sen on nimittäin hyväksyttävä lennonvarmistuspalvelujen tarjoajan pyyntö siitä, että palveluntarjoajan työllistämiltä lennonjohtajilta on vaadittava edistyneen tason (taso 5) kielitaito. Tällä vaatimuksella täydennetään esitetyn 12 artiklan 5 kohtaa ja varmistetaan se, että käytäntöä noudatetaan syrjimättömällä, oikeasuhteisella, avoimella ja objektiivisesti perustellulla tavalla.
73. Kolme ensimmäistä 22 artiklaan lisättyä kohtaa täydentävät direktiivin 4 artiklan 6 kohdan ja 7 kohdan säännöksiä **lupakirjojen ja niihin liittyvien kelpuutusten, merkintöjen ja lääketieteellisten kelpuutusten myöntämisestä** sekä niiden uusimisesta ja voimassaolon jatkamisesta. Nämä vaatimukset ovat toimivaltaisia viranomaisia koskevia yhteisiä lupakirjavaatimuksia. Niitä tarvitaan täydentämään lupakirjan hakijoita koskevia vaatimuksia (esimerkiksi vaatimuksia hakemusmenettelyjen käyttöönotosta, lupakirjojen myöntämisestä, uusimisesta ja niiden voimassaolon jatkamisesta sekä vaatimuksia menettelystä, jota noudatetaan toimivaltaisen viranomaisen vastaanotettua hakemuksen). Oikeudellisen luonteensa vuoksi direktiivi ei sisällä tällaisia säännöksiä. Virasto katsoo kuitenkin, että nämä yleiset lupakirjavaatimukset ovat tarpeen myös, kun direktiivi saatetaan täytäntöönpanoasetukseksi. Lisäksi esitetyt säännökset helpottavat toisessa vaiheessa toimivaltaisia viranomaisia koskevien vaatimusten liittämistä horisontaaliseen sääntörakenteeseen, jota virasto on ehdottanut erityisesti NPA 2008-22:ssa. Nämä vaatimukset yhdistetään yleiseen alaosaan (AR.GEN), jota sovelletaan kaikkiin toimivaltaisiin viranomaisiin lupakirjajärjestelmän alaisten ilmaisuorganisaatioiden ja ammattien valvonnassa.
74. Esitetyt 23, 24 ja 25 artiklan säännökset **pätevyyden arvioinnista, kirjanpidosta ja tietojenvaihdosta** on siirretty direktiivin 14 artiklan 2–4 kohdasta. Esitetty järjestys on katsottu johdonmukaisemmaksi tehtävien järjestyksen osalta. Säännösesityksiä on arvioitava ja mahdollisesti tarkistettava toisessa vaiheessa, kun kaikki viranomaisvaatimukset liitetään yhteen. On tärkeää jälleen tähdentää, että asetusluonnos ei sisällä kokeen vastaanottajia koskevia vaatimuksia eikä toimivaltaisen viranomaisen suorittamaa hyväksyntää koskevia vaatimuksia ja perusteita. Kuten edellä

on jo todettu, nämä vaatimukset laaditaan toisessa vaiheessa. Lisäksi on syytä huomata, että tietojenvaihtoa koskevat 25 artiklan säännökset sisältyvät jo perusasetuksen 15 artiklaan. Näin ollen 25 artikla on poistettava täytäntöönpanosäännöstä. Se ei kuitenkaan täytä virastolle nopeutettua menettelyä varten annetun rajallisen valtuutuksen perusteita.

75. Esitetyt 26 ja 27 artiklan säännökset **koulutusorganisaatioita koskevasta toimilupamenettelystä ja koulutusorganisaatioiden toiminnan seurannasta ja sen valvonnasta** perustuvat direktiivin 13 artiklan 3, 5 ja 6 kohtaan sekä 14 artiklan 5 kohtaan. 1 kohdan lisääminen 26 artiklaan katsotaan tarpeelliseksi siksi, että se täydentää koulutusorganisaatioiden toimilupavaatimuksia toimivaltaisten viranomaisten kannalta. Toimivaltaisen viranomaisen on näin ollen otettava käyttöön tarvittavat menettelyt toimilupien hakemista, myöntämistä ja voimassaolon jatkamista varten. Tällaisia säännöksiä ei ole direktiivissä, mutta esitetty vaatimus on tarpeen, kun direktiivi saatetaan täytäntöönpanoasetukseksi. Tätä vaatimusta ja vaatimusta siitä, että toimivaltaisten viranomaisten on otettava käyttöön menettelyt lennonjohtajien toimilupia varten, hiotaan vielä, kun kyseisen luvun säännökset liitetään horisontaaliseen sääntörakenteeseen. Tällaisinaan vaatimukset kuuluvat osana toimivaltaisia viranomaisia koskeviin hallintajärjestelmävaatimuksiin.
76. 27 artiklan 3 kohtaan tehdään sanamuotoon liittyvä muutos korvaamalla käsite "tarkastuskäynnit" käsitteellä "ennalta ilmoittamattomat tarkastuskäynnit". Asiantuntijat pitivät käsitettä "tarkastuskäynnit" epämääräisenä, koska sitä ei yleensä käytetä viitattaessa toimivaltaisten viranomaisten valvontatoimiin. Lisäksi perusasetuksessa ja sen täytäntöönpanosäännöissä käytetään käsitteitä "tarkastukset" ja "ennalta ilmoittamattomat tarkastuskäynnit". Esitetty muutos ei viraston tekemän arvioinnin perusteella vaikuta toimivaltaisiin viranomaisiin eikä koulutusorganisaatioihin, koska sillä vain selvennetään vaatimuksen tarkoitusta. Lisäksi käsitteen "tarkastuskäynnit" soveltamisalaa ei määritellä direktiivissä. Tarkastuksen yleinen määritelmä sisältyy perusasetukseen (esimerkiksi 54 artiklaan).
77. On myös syytä huomata, että 27 artiklan 5 kohta, joka koskee tämän asetuksen mukaisesti myönnettyjen toimilupien vastavuoroista tunnustamista, on tarpeeton, kun otetaan huomioon perusasetuksen 11 artikla. Kyseinen kohta on poistettava, koska lainsäädännön näkökulmasta ylemmänasteisessa lainsäädännössä jo annettuja säännöksiä ei pidä toistaa täytäntöönpanosäännössä. Nämä näkökohdat eivät kuitenkaan täytä virastolle nopeutettua menettelyä varten annetun rajallisen valtuutuksen perusteita.
78. Asetusluonnoksen 28 artikla **hyväksytyistä tahoista** perustuu direktiivin 14 artiklan 6 kohtaan. Perusasetuksen 13 artiklan mukaan toimivaltainen viranomainen voi antaa hyväksyntätehtäviä. Koulutusorganisaatioihin liittyvät valvontatehtävät katsotaan käsitteen "toimilupa" taustalla olevan ajatuksen perusteella hyväksyntätehtäviksi, koska niitä tarvitaan toimiluvan myöntämiseksi tai pitämiseksi voimassa. Siksi viittaus toimivaltaisen viranomaisen erityiseen tehtävään esitetään poistettavaksi. Toimivaltainen viranomainen voi perusasetuksen 13 artiklan perusteella delegoida kaikki muut tehtävät paitsi lupakirjojen ja toimilupien myöntämisen (ja niiden rajoittamisen, voimassaolon keskeyttämisen tai peruuttamisen). Lisäksi viittaus asetuksen (EY) N:o 550/2004 3 artiklaan on korvattu viittauksella perusasetuksen 13 artiklaan, koska se muodostaa täytäntöönpanosäännön oikeusperustan. On myös syytä huomata, että asetuksessa (EY) N:o 1070/2009 on muutettu asetuksen (EY) N:o 550/2004 3 artiklaa ja korvattu käsite "hyväksytty laitos" käsitteellä "pätevä yksikkö". Virasto arvioi toista vaihetta varten, onko artiklan säilyttäminen tarpeen ottaen huomioon että säännökset sisältyvät jo perusasetukseen ja että kyseinen kohta voitaisiin periaatteessa poistaa.
79. 29 artiklassa **lennonjohtajien lupakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta** saatetaan direktiivin 15 artikla osaksi kansallista lainsäädäntöä. Aluksi on syytä huomata, että säännökset, jotka koskevat asetuksen mukaisesti myönnettyjen lupakirjojen ja toimilupien vastavuoroista tunnustamista, ovat tarpeettomia perusasetuksen 11 artiklan

valossa. Kyseinen kohta on poistettava, koska lainsäädännän näkökulmasta ylemmänasteisessa lainsäädännössä jo annettuja säännöksiä ei pidä toistaa täytäntöönpanosäännössä. Nämä näkökohdat eivät kuitenkaan täytä virastolle nopeutettua menettelyä varten annetun rajallisen valtuutuksen perusteita. Toisaalta direktiivin lähestymistapa vastavuoroiseen tunnustamiseen on tiukempi kuin perusasetuksessa, koska direktiivissä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus olla tunnustamatta alle 21-vuotiaiden lennonjohtajien lupakirjoja. Kuten edellä on selitetty, tällainen rajoitus ei vastaa perusasetuksen periaatteita, ja se herättää oikeuskysymyksiä, koska täytäntöönpanosääntö ei saa poiketa ylemmänasteisesta lainsäädännöstä.

80. Tehtävien ristiriitaisuudesta johtuvan vaikeuden poistamiseksi virasto esittää kahta poliittiseen välimiesmenettelyyn liittyvää vaihtoehtoa. Vaihtoehdossa A 1 kohdassa on vain yksi virke, joka vahvistaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ilman lisärajoituksia. Sitä vastoin vaihtoehto B sisältää toisen virkkeen, jossa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus käyttää rajoitusta niiden lennonjohtajien osalta, jotka eivät vielä ole täyttäneet 21 vuoden vähimmäisikää. Jotta vastavuoroisen tunnustamisen periaate ei vaarannu, rajoitus on muotoiltu hieman direktiivistä poikkeavasti. Rajoituksen mukaan alle 21-vuotiaat lennonjohtajat voivat käyttää oikeuksiaan vain siinä jäsenvaltiossa, joka on myöntänyt lupakirjan. Vaihtoehto B voidaan valita vain yhdessä 8 artiklan 3 kohdan a alakohdassa esitetyn vaihtoehdon B kanssa, kun määritetään, voidaanko vähimmäisikävaatimuksesta poiketa.
81. Esitetyn 29 artiklan 2, 3 ja 4 kohta vastaavat sanatarkasti direktiivin 15 artiklan loppuosaa. Nämä vaatimukset koskevat menettelyjä sellaisissa tapauksissa, joissa lupakirjan haltija käyttää lupakirjan mukaisia oikeuksiaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, missä lupakirja on myönnetty. Mainittujen kohtien ja menettelyn sisältö ei muutu.

7 luku – loppusäännökset

82. Jäsenvaltioiden velvoitteiden oikeudelliseen luonteeseen, ajoitukseen ja luonteeseen tehtyjen muutosten vuoksi joitakin vanhentuneita säännöksiä ei saateta osaksi kansallisia lainsäädäntöjä. Niihin kuuluu esimerkiksi direktiivin 14 artiklan 7 kohta, joka koskee direktiivin soveltamisesta kolmen vuoden välein komissiolle toimitettavaa kertomusta. Direktiivin soveltamiskertomuksen toimittaminen ei ole tarpeen, koska direktiivi on jo kumottu ja koska asetuksen odotetaan tulevan voimaan. Toisaalta viraston tekemät täytäntöönpanosääntöön perustuvat standardointitarkastukset antavat komissiolle tarvittavat tiedot asetuksen soveltamisesta.
83. Vastaavasti direktiivin 16 artikla, joka koskee mukautusta tekniikan ja tieteen kehitykseen, katsotaan tarpeettomaksi uuden lainsäädäntövälineen poikkeavan tason perusteella. Koska täytäntöönpanosääntö on komission asetus, sen mahdolliset muutokset on tehtävä saman delegoitujen säädösten järjestelmän avulla (aiemmin komitologiamenettelyllä). Siksi asetuksen sovellettavuutta ei ole tarpeen määrittää kaikkien säännösten osalta.
84. Sen sijaan 30 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi uusi **tarkistuslauseke**, jonka tarkoituksena on varmistaa perusasetuksen keskeisten vaatimusten täysimääräinen noudattaminen. Virasto ehdottaa, että se voisi tehdä arvioinnin Euroopan lennonjohtajien lupakirjajärjestelmästä ja sen pohjalta laatia lausunnon, jossa määritetään tarvittavat lisäparannukset ja edellytykset kaikkien keskeisten vaatimusten täyttymiseksi. Lausunnossa voidaan myös esittää mahdollisia muutoksia asetukseen. Tarkistuslausekkeet sisältävät yleisiä täytäntöönpanosääntöjen osia, jotka on jo otettu käyttöön lentoturvallisuusosalalla.
85. Direktiivin 17 artikla, joka koskee komitean perustamista ja sovellettavan menettelyn määrittämistä, ei ole olennainen täytäntöönpanosäännössä, koska tässä säännössä ei delegoida tehtäviä alemmalle tasolle ja koska lennonjohtajien lupakirjamenettelyyn liittyvistä asioista vastaava komitea määritetään jo perusasetuksen 8 c artiklan 10 kohdassa. Siksi tätä säännöstä ei ole saatettu osaksi kansallisia lainsäädäntöjä.

86. Myös seuraamuksia koskeva direktiivin 18 artikla katsotaan tarpeettomaksi, koska seuraamuksia säännellään riittävästi perusasetuksen 68 artiklassa.
87. 31 artiklaan lisätään kaksi uutta säännöstä, jotka koskevat **siirtymäjärjestelyjä**. Niiden mukaan jäsenvaltiot voivat edelleen soveltaa kansallisia kelpuutusmerkintöjä, jotka ne ovat ottaneet käyttöön direktiivin 7 artiklan 4 kohdan perusteella, ja jäsenvaltiot voivat edelleen säätää, että yksikkömerkinnän mukaisia oikeuksia saavat käyttää vain tiettyä ikää nuoremmat lupakirjan haltijat direktiivin 10 artiklan perusteella. Virasto esittää, että näitä säännöksiä jo soveltavat jäsenvaltiot voisivat edelleen soveltaa olemassa olevaa kansallista lainsäädäntöään, kunnes yhteiset säännöt on määritetty ja otettu käyttöön. Toisen vaiheen yhteisten sääntöjen osalta on syytä huomata, että sääntöjen luonti ja soveltaminen edellyttävät siirtymä- ja mukauttamisjaksoa sen varmistamiseksi, että lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat voivat mukauttaa suunnitelmansa ja käytänteensä muuttuviin vaatimuksiin. Tämän lähestymistavan kiistattomana etuna on se, että siirtymä tapahtuu perusasetuksen mukaisesti sujuvasti ja niin, että asetuksella perustettu järjestelmä ei vaarannu, ja jäsenvaltiot eivät enää voi poiketa yleissäännöistä niissä annettujen mahdollisuuksien lisäksi. Asianmukaisen tiedonkulun varmistamiseksi jäsenvaltioiden on myös ilmoitettava virastolle, kun ne alkavat soveltaa siirtymäjärjestelyjä.
88. Kyseiseen artiklaan lisätään säännöksiä, joissa otetaan huomioon tarvittavat **lupakirjoihin, kelpuutuksiin, merkintöihin, lääketieteellisiin kelpoisuustodistuksiin ja koulutusorganisaatioiden toimilupiin liittyvät siirtymäjärjestelyt**.
- 31 artiklan 4 kohdan säännöksissä säännellään lupakirjoja, kelpuutuksia, merkintöjä, lääketieteellisiä kelpoisuustodistuksia ja koulutusorganisaatioiden toimilupia, jotka on myönnetty asianmukaisten kansallisen lainsäädännön säännösten mukaisesti direktiivin säännösten perusteella.
 - 31 artiklan 5 kohdan säännöksillä varmistetaan, että lupakirjan, kelpuutuksen, merkinnän, lääketieteellisen kelpoisuustodistuksen tai koulutusorganisaation toimiluvan hakijoiden, joille sitä ei vielä ole myönnetty, on osoitettava noudattavansa tämän asetuksen säännöksiä, ennen kuin lupakirja, kelpuutus, merkintä, lääketieteellinen kelpoisuustodistus tai koulutusorganisaation toimilupa myönnetään. Virasto pitää tämän säännöksen vaikutusta vähäisenä, koska keskeiset vaatimukset eivät ole muuttuneet merkittävästi direktiiviin nähden.
 - 31 artiklan 6 ja 7 kohdan säännökset ovat välttämättömiä sellaisia koulutusorganisaatioita varten, joiden toimivaltaisena viranomaisena virasto toimii (koulutusorganisaatiot, joiden pääasiallinen toimintapaikka on jäsenvaltioiden ulkopuolella). 31 artiklan 6 kohdan säännökset takaavat sen, että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten aloittama toimilupamenettely jatkuu ja että kyseisten hakijoiden siirtymävaihe etenee sujuvasti. 31 artiklan 7 kohdan säännökset takaavat sen, että valvontatoiminta siirtyy jäsenvaltioiden viranomaisilta virastolle kuusi kuukautta asetuksen voimaantulon jälkeen. Virasto katsoo, että kuusi kuukautta on riittävä aika sen perusasetuksessa määritettyjen vastuiden vastaanoton valmisteluun (katso 22 b artikla).
89. Kansallisten lainsäädäntöjen osaksi saattamista koskevaa direktiivin 20 artiklaa ei voida soveltaa, koska lainsäädäntövälineen luonne on muuttunut. Siksi 20 direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallisia lainsäädäntöjä. Voimaantulonsa jälkeen asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.
90. Asetuksen **voimaantulon** osalta virasto esittää, että asetus tulee voimaan vakiomenettelyn mukaisesti kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Tämä vastaa myös jäsenvaltioiden äskettäin tekemää vaatimusta niin sanotun SES II -paketin täytäntöönpanon nopeuttamisesta.

Liitteet

91. **Lupakirjoja koskeviin vaatimuksiin** liittyvä liite I pysyy muuttumattomana lukuun ottamatta pieniä sanamuodon korjauksia.
92. **Koulutusta koskevia vaatimuksia** käsittelevässä liitteessä II on ajantasaistettu viite Eurocontrolin "Specification for the ATCO Common Core Content Initial Training" -määrittelyjen uusimpaan versioon. Lisäksi direktiivin 4 artiklan 8 kohdassa säädetty vaatimus siitä, että jäsenvaltioiden on varmistettava lennonjohtajille riittävä turvallisuutta, turvatoimia ja kriisitilanteiden hallintaa koskeva koulutus, lisätään asiantuntijoiden näkemyksen mukaisesti osassa B oleviin yksikkökohtaista koulutusta koskeviin vaatimuksiin ja osassa C oleviin täydennyskoulutusta koskeviin vaatimuksiin. Tämän tarkoituksena on varmistaa se, että lennonjohtajia koulutetaan riittävästi etenkin paikallisia turvallisuusongelmia ja kriisitilanteita varten.
93. Liitteessä III on nyt vain **kielitaidon arviointi-asteikon** sisältävä taulukko, koska kuvaukset on siirretty 12 artiklaan (kielitaitomerkinä).
94. Liitettä IV on muutettu lisäämällä kuvausosat vastaaviin artikloihin. Tämän vuoksi liite sisältää vain aiemman 2 kohdan **koulutusorganisaatioiden toimilupia koskevista määräyksistä**.

IV. Säädösten vaikutusten arviointi

95. Säädösten vaikutusten arvioinnilla pyritään arvioimaan tiettyjen sääntöjen ja vaatimusten seurauksia. Tässä tapauksessa arviointi koskisi lennonjohtajien lupakirjamenettelyä koskevien vaatimusten käyttöönottoa. Näin ollen arviointi tukisi muutetun perusasetuksen täytäntöönpanoa koskevaa päätöksentekoa.
96. Säädösten vaikutusten arvioinnin tarkoitusta ja menetelmiä on selitetty useissa asiaan liittyvissä asiakirjoissa, esimerkiksi asiakirjassa "RIA on the extension of the competence of the European Aviation Safety Agency (EASA) to the Regulation of Air Traffic Management and Air Navigation Services (ATM/ANS)"⁹.
97. Lennonjohtajien lupakirjan myöntämiseen liittyvän perusasetuksen täytäntöönpano on tehtävä kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa (nopeutettu menettely) siirretään olemassa oleva direktiivi tekemättä merkittäviä muutoksia keskeisiin vaatimuksiin. Tämä tapahtuu komission ohjeiden ja –yhtenäisen ilmatilan komitean päätösten mukaisesti.
98. Tässä lausunnossa esitetään täytäntöönpanotoimia, jotka on siirretty direktiivistä 2006/23/EY. Esityksissä ei tehdä niin merkittäviä muutoksia direktiivin sisältöön, että niitä olisi vielä tarkasteltava säädösten vaikutusten arvioinnilla. Toisin sanoen edellä jaotellut ja selitetyt vähäiset muutokset eivät anna aiheutta erilliseen muiden vaihtoehtojen selvitykseen. Tämän vuoksi tässä vaiheessa ei ole tehty erityistä säädösten vaikutusten arviointia.
99. Voidaan todeta, että ATM:n osalta ei ole välittömiä riskejä, mutta monet seikat vaativat silti tarkastelua. Valvonnassa, seurannassa ja täytäntöönpanossa on edelleen puutteita, eikä ATM/ANS-turvallisuustoimia vieläkään toteuteta yhtenäisesti. EASA:n järjestelmän ATM- ja ANS¹⁰-laajennusta koskevan säädösten vaikutusten arviointi on jo käsitelty. Analyysi vahvistaa, että on ryhdyttävä toimiin. Euroopan lentoturvallisuus on hyvä, mutta sitä on silti selvästi parannettava joiltakin osin. Tämä koskee ennen kaikkea lainsäädännön selkeyttämistä ja valvonnan yhtenäistämistä. Tätä tarkastellaan lähemmin täytäntöönpanon toisessa vaiheessa.

⁹ www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/opinions/Translations/01_2008/Attachment%20%20-%20RIA.pdf

¹⁰ www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/opinions/Translations/01_2008/Attachment%20%20-%20RIA.pdf

V. Päätelmät

100. Virasto on laatinut tämän lausunnon vastaukseksi Euroopan komission ja –yhtenäisen ilmatilan komitean pyyntöön Euroopan lentoturvallisuuden sääntelyjärjestelmän ATM/ANS-laajennuksen ensimmäisen vaiheen täytäntöönpanosta niin sanotun –nopeutetun menettelyn avulla. Lausuntoa laatiessaan virasto on ottanut tarkasti huomioon lisäohjeet, jotka se on saanut laadinnan aikana komissiolta, –yhtenäisen ilmatilan komitealta ja EASA:n hallintoneuvostolta sekä asiaan liittyviltä sidosryhmiltä.
101. Virasto uskoo vakaasti, että nopeutettu menettely edistää turvallisuuden sääntelyjärjestelmää jo alkuvaiheessa esimerkiksi seuraavasti:
- Komission asetuksen sovellettavuus sellaisenaan takaa korkeatasoisen ja yhtenäisen turvallisuuden tehokkaammin kuin direktiivi, jonka kansallisen soveltamisen tasot ja menetelmät vaihtelevat.
 - Sellaisenaan sovellettaviin sääntöihin perustuva lupakirjajärjestelmä helpottanee FAB-järjestelyjen perustamista.
 - Virasto voi luoda hyväksyttävät keinot vaatimusten noudattamiseksi ja lupakirjajärjestelmää koskevat määräykset, joiden käyttö helpottaa vaatimusten noudattamista sekä takaa suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen toteutumisen. Tämä merkitsee myös alan parhaiden käytänteiden käyttämistä.
 - Uudet säännöt muodostavat oikeusperustan standardointitarkastuksille, joiden tarkoituksena on varmistaa yhteisten sääntöjen turvallinen ja yhtenäinen soveltaminen sekä auttaa viranomaisia turvallisuuden valvonnassa.
 - Virastosta tulee toimivaltainen viranomaisille lainsäädännössä määritetyissä tehtävissä Euroopan ja EU:n ulkopuolisten ANSP-yksikköjen sekä Euroopan ulkopuolella toimivien lennonjohtajien koulutusorganisaatioiden osalta.
 - Tässä yhteydessä sovellettaisiin myös Euroopan lentoturvallisuusjärjestelmän muita osia, kuten kansainvälisiä yhteistyösopimuksia.
 - Virasto voi vaikuttaa eri sääntelytoimilla SES II:n täytäntöönpanoon. Näitä ovat erityisesti FAB-järjestelyjen tukeminen, ICAOn SARP:ien toteuttaminen, ATM-verkkohallintatehtävien turvallisuusvalvonta ja SESAR-ohjelman toteutuksen tukeminen.
102. Virasto suosittaa, että komissio käynnistää tämän lausunnon perusteella menettelyn lennonjohtajien lupakirjamenettelyä ja lääketieteellistä kelpoisuustodistusta koskevan uuden komission asetuksen hyväksymiseksi.

Kölnissä 28 päivänä toukokuuta 2010

P. GOUDOU
Pääjohtaja