

**UDTALELSE nr. 3/2007**

**FRA DET EUROPÆISKE LUFTFARTSSIKKERHEDSAGENTUR**

**om ændring og udvidelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002 af 15. juli 2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur til at omfatte flyvepladssikkerhed og -interoperabilitet**

## I. Generelt

1. I forbindelse med vedtagelsen af forordning (EF) nr. 1592/2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur ("grundforordningen")<sup>1</sup> opfordrede EU's lovgiver Kommissionen til snarest muligt<sup>2</sup> at fremsætte passende forslag om udvidelse af forordningens anvendelsesområde til at omfatte flyveoperationer og certificering af flyvebesætninger. EU's lovgiver mente også<sup>3</sup>, at der efterfølgende burde fremsættes forslag til retsakter, for at grundforordningen i fremtiden kunne omfatte alle andre områder inden for civil luftfartssikkerhed, og for at der kunne udarbejdes væsentlige krav herfor. Da Kommissionen fremlagde sit forslag<sup>4</sup> om den første udvidelse af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagenturs (EASA) beføjelser til at omfatte flyveoperationer, certificering af flyvebesætninger og sikkerheden ved tredjelandes luftfartøjer, meddelte<sup>5</sup> den derfor også, at disse beføjelser gradvist som led i en "helhedsstrategi" skulle udvides til at omfatte sikkerhed og interoperabilitet i forbindelse med flyvepladser/lufthavne, luftfartstjenester (ANS) og luftrafikstyring (ATM).
2. En af agenturets opgaver er ifølge grundforordningen at yde Kommissionen den nødvendige tekniske bistand<sup>6</sup> og at udarbejde og vedtage udtalelser, der kan danne grundlag for Kommissionens egne forslag til retsakter om civil luftfartssikkerhed<sup>7</sup>. Nærværende udtalelse er udarbejdet på dette grundlag. Agenturet forelægger hermed Kommissionen sin udtalelse med henvisning til de forpligtelser, der påhviler det i henhold til meddelelse KOM(2005) 578 endelig af 15. november 2005, for så vidt angår flyvepladssikkerhed og -interoperabilitet.
3. Denne udtalelse består af denne redegørelse, hvori agenturet beskriver sin holdning til den politik, der ligger til grund for EU's regulering af flyvepladssikkerhed og -interoperabilitet, og de ændringer, der bør foretages i grundforordningen og ground handling-direktivet for at implementere den foreslåede politik. Udtalelsen er desuden vedhæftet et nyt bilag til grundforordningen, som indeholder væsentlige krav til flyvepladssikkerhed og -interoperabilitet, og en konsekvensanalyse af lovgivningen.

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002 af 15. juli 2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur (EFT L 240 af 7.9.2002, s. 1.). Senest ændret ved forordning (EF) nr. 334/2007 (EUT L 88 af 29.3.2007, s. 39).

<sup>2</sup> Ibid., artikel 7.

<sup>3</sup> Ibid., betragtning 2 og 23.

<sup>4</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1592/2002 af 15. juli 2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur - KOM(2005) 579 endelig af 16. november 2005.

<sup>5</sup> Meddelelse af 15. november 2005 fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – "Udvidelse af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagenturs opgaver – En agenda for 2010" (KOM(2005) 578 endelig).

<sup>6</sup> Grundforordningens artikel 12.

<sup>7</sup> Ibid., artikel 14, stk. 1.

## II. Høring

### a. Notat om ændringsforslag (Notice of Proposed Amendment, NPA) nr. 6/2006

4. Denne udtalelse er vedtaget efter den procedure, der er fastsat af agenturets bestyrelse<sup>8</sup>, i overensstemmelse med bestemmelserne i grundforordningens artikel 14.
5. Et høringsoplæg med titlen ”Consultation Document on the basic principles and essential requirements (ERs) for the safety and interoperability regulation of aerodromes” blev offentliggjort på agenturets websted ([www.easa.eu.int](http://www.easa.eu.int)) den 16. maj 2006 (NPA nr. 6/2006). Agenturet redegjorde heri for de institutionelle rammer for en eventuel regulering af de pågældende aktiviteter og begrundede, hvorfor den struktur for reguleringen af andre aspekter af luftfartssikkerheden, der allerede blev fastlagt i grundforordningen, også bør anvendes til regulering af flyvepladssikkerheden. Agenturet fremlagde i denne forbindelse en række udkast til væsentlige krav, som kunne danne grundlag for de sikkerhedsmål, der skal opstilles af lovgiver, og kontrollerede, at de var i overensstemmelse med medlemsstaternes forpligtelser over for ICAO<sup>9</sup>.
6. Høringsdokumentet indeholdt også agenturets forslag til overordnede principper for regulering af flyvepladssikkerheden på EU-plan, som var baseret på almindeligt accepteret praksis. Endelig anmodede agenturet høringsparterne om at give udtryk for deres holdning til en række spørgsmål, hvor agenturet havde brug for input for at kunne formulere en politik med den fornødne brede opbakning til at kunne danne grundlag for denne udtalelse.

### b. Svardokument (Comment Response Document, CRD 6/2006)

7. NPA nr. 6/2006 vakte stor interesse, og høringsparterne bad om, at høringsperioden blev forlænget ud over de sædvanlige tre måneder, for at få bedre tid til at forberede deres bidrag, hvilket blev bevilget. Den oprindelige skæringsdato (den 16. august 2006) blev derfor udsat med to måneder, og agenturet tog også hensyn til de kommentarer, det modtog frem til november 2006. Der indkom 3 010 kommentarer fra ca. 1 850 høringsparter, hvoraf langt de fleste var enkeltpersoner. Det er dog værd at bemærke, at 91 af respondenterne var luftfartsmyndigheder, flyvepladsoperatører eller sammenslutninger heraf, andre selskaber eller faglige organisationer som anført i den vedhæftede konsekvensanalyse af lovgivningen. Det kan på denne baggrund konkluderes, at respondenterne på NPA-dokumentet såvel kvantitativt som kvalitativt udgør et repræsentativt udsnit af det berørte europæiske samfund.
8. Alle indkomne bemærkninger blev taget til efterretning og indarbejdet i et svar dokument (CRD), som indeholdt en liste over svarene på de ni spørgsmål, der blev stillet i NPA-dokumentet, en liste over alle personer og organisationer, der

<sup>8</sup> Bestyrelsens beslutning EASA MB/7/03 af 27.6.2003 om agenturets procedure for afgivelse af udtalelser og udarbejdelse af certificeringsspecifikationer og vejledende materiale (”proceduren for fastlæggelse af regler”), der senere er blevet ændret og erstattet af bestyrelsens beslutning MB/08/2007 af 13. juni 2007.

<sup>9</sup> Navnlig bilag 14 (flyvepladser) til konventionen om international civil luftfart, der blev underskrevet den 7. december 1944 i Chicago, og som Organisationen for International Civil Luftfart er baseret på.

havde indsendt bidrag, agenturets svar på disse bidrag samt en begrundelse med forslag til eventuelle politiske retningslinjer. CRD 6/2006 blev offentliggjort den 5. maj 2007 på agenturets websted, hvor det stadig kan ses.

### c. Reaktioner på CRD 6/2006

9. Agenturet har modtaget 103 reaktioner på CRD 6/2006 fra 15 høringssparter: fire myndigheder (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR & ENAC-IT), ACI Europe, fire andre aktører inden for lufthavnsdrift, Eurocontrol, AEA, et luftfartsselskab, GAAC og to brancheorganisationer, som repræsenterer 16,5 % af de 91 organisationer, der oprindeligt reagerede på NPA. Det tyder umiddelbart på, at over 80 % af de oprindelige respondenter på NPA-dokumentet som helhed var tilfredse med de politiske retningslinjer, der foreslås i CRD. Det vil alligevel være relevant at beskrive hovedpunkterne i reaktionerne og behandle de problemer, der peges på.
10. Høringssparterne er generelt enige i, at der bør udarbejdes ensartede væsentlige krav på højt niveau for hele EU, forudsat at disse krav er forenelige med medlemsstaternes ICAO-forpligtelser og ikke medfører drastiske ændringer i deres nuværende praksis. Enkelte parter bad igen om en afklaring af forholdet mellem EU's fælles regler og ICAO's standarder og af rolle- og ansvarsfordelingen mellem agenturet og de tilsynsmyndigheder, der udpeges på nationalt plan.
11. Agenturet gør i den forbindelse opmærksom på, at et af hovedformålene med grundforordningen<sup>10</sup> er at bistå medlemsstaterne med at opfylde deres forpligtelser i henhold til ICAO-konventionen. Bilagene til denne konvention er dog ikke umiddelbart retligt bindende. I denne udtalelse foreslås det derfor, at de gennemføres straks og samtidig i alle 31 berørte stater<sup>11</sup>, ved at der vedtages en række fælles krav. Disse krav og de gennemførelsesbestemmelser, der fastlægges herfor, vil erstatte de nationale love, uden at der tilføjes et nyt lovgivningslag, i overensstemmelse med EU-systemet. De nationale tilsynsmyndigheder vil med bistand fra agenturet skulle kontrollere, at de gennemføres korrekt, men ikke have selvstændig beføjelse til at fastsætte yderligere krav på de områder, der er underlagt EU-lovgivningen.

#### i) Mistede kommentarer til NPA 6/2006

12. Agenturets it-system blev desværre overbelastet, da kommentarerne indløb, med det resultat, at en meddelelse fra den franske lufthavnsammenslutning (UAF), der indeholdt ti kommentarer, og to kommentarer fra den tyske lufthavnsammenslutning (ADV) gik tabt under den indledende høring. De sendte selvfølgelig deres kommentarer igen, og bidragene indgik i de 103 registrerede reaktioner på CRD og blev analyseret sammen med dem. Det drejede sig kun om 12 af de 3 010 modtagne kommentarer (ca. 0,4 %), og de fleste omhandlede forhold, der også var nævnt i andre kommentarer. De ændrer intet ved den

<sup>10</sup> Jf. artikel 2, stk. 2, litra d).

<sup>11</sup> Det drejer sig om de 27 EU-medlemsstater og de fire associerede stater (Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz). De ti Balkanlande, der har underskrevet aftalen om det fælles europæiske luftfartsområde, vil inden længe også være omfattet.

samlede analyse, der allerede blev fremlagt i CRD. Nogle få af kommentarerne indeholdt idéer, der ikke fremkom under NPA-høringen. Dem er der for en god ordens skyld taget hensyn til i denne udtalelse.

#### ii) Reaktioner på analysen af svarene på NPA

13. En af høringsparterne mente, at teknisk velfunderede kommentarer kun blev taget til efterretning og ikke udmøntet i tekstmæssige ændringer. Agenturet minder om, at denne udtalelse til forskel fra udkastet til væsentlige krav ikke er nogen retsakt. Hvad angår de vedlagte væsentlige krav mener det, at der så vidt muligt er foretaget de ændringer, der var nødvendige for at tage hensyn til teknisk velfunderede kommentarer. Den samme part bemærkede også, at svarene på spørgsmålet om adskillelsen af ”store” og ”små” flyvepladser ikke var blevet analyseret fuldstændig korrekt. Agenturet undersøgte derfor sagen og konstaterede, at ud af de 30 parter, der havde kommenteret dette spørgsmål, havde de tre ikke nogen klar holdning til det, 13 anså ikke sondringen mellem ”store” og ”små” flyvepladser for at være relevant, mens 14 til gengæld stillede sig forholdsvis positivt over for den principielle sondring. De var dog ikke klart enige om kriteriet og tærsklen for en sådan adskillelse. Derfor foreslås det i denne udtalelse, at der ikke tales om ”store” og ”små” flyvepladser i retsakten, men i stedet fastsættes forholdsvis lempelige krav for mindre komplekse flyvepladser.
14. To andre høringsparter mente ikke, at deres forslag om, at der kun skal udstedes EU-regler for lufthavne, der er åbne for kommerciel rutetrafik, var blevet forstået. Agenturet bemærker, at langt de fleste respondenter mener, der bør udstedes fælles regler for alle flyvepladser, der er åbne for offentlig brug. Det er desuden i tråd med den helhedsstrategi, som de fleste høringsparter går ind for, og understøttes af de objektive sikkerhedsmæssige og økonomiske hensyn, der beskrives i den vedlagte konsekvensanalyse.
15. Enkelte parter mente desuden, at nogle af deres kommentarer om specifikke spørgsmål ikke var blevet forstået korrekt. Agenturet må efter at have set på disse kommentarer igen, erkende, at det er tilfældet, og har taget hensyn til dette ved færdiggørelsen af denne udtalelse.
16. Agenturet konkluderede, at det kun var et fåtal af de parter, der deltog i høringen, der forholdt sig kritisk til processen, hvilket tyder på, at flertallet i det store og hele anså resultatet af gennemgangen for at være acceptabelt. Agenturet så derfor ingen grund til at ændre ved sin samlede analyse i CRD under udformningen af denne udtalelse, selv om konklusionerne selvfølgelig ikke kan være fuldstændig tilfredsstillende for alle europæiske aktører. Agenturet mener, at denne udtalelse afspejler hovedparten af de synspunkter, der kom til udtryk i forbindelse med dens høring i to faser om den mest hensigtsmæssige måde at regulere flyvepladssikkerheden på.

#### iii) Andre reaktioner på CRD

17. 22 reaktioner gengav blot de kommentarer, der også indgik i analysen af svarene på NPA.

18. De resterende 55 høringsparters reaktioner (ca. 53 %) indeholdt en række gode forslag, der dels sigtede mod at tydeliggøre den forklarende tekst, dels anbefalede visse justeringer af den politik, der skitseres i CRD, navnlig med hensyn til definitioner, EU-reglernes anvendelsesområde, tærskler, regulering af flyvepladsudstyr, krav til rednings- og brandslukningsmandskab og formulering af væsentlige krav. Der er taget hensyn til dem alle i denne udtalelse. Disse reaktioner understreger endnu en gang, at der er bred opbakning til at centralisere regulering af sikkerhed og interoperabilitet i forbindelse med flyvepladser, der er åbne for offentlig brug, på EU-niveau. Reaktionen bekræfter naturligvis også, at opgaver i forbindelse med certificering og sikkerhedskontrol bør overlades til de kompetente myndigheder, som er tættest på, og at EU skal sikre den fornødne standardisering for at skabe ensartethed og lige vilkår. Der lægges generelt også vægt på i reaktionerne, at de efterfølgende gennemførelsesbestemmelser ikke må overlappende andre kommissionsforordninger, og at de skal være forholdsmæssige og tilstrækkelig fleksible til, at der i givet fald kan benyttes alternative metoder til overholdelse af kravene, forudsat at der opnås et tilsvarende sikkerhedsniveau.

### III. Agenturets udtalelse

#### a. Anvendelsesområdet for de fælles foranstaltninger

19. Principielt angives anvendelsesområdet for fælles foranstaltninger klart og tydeligt i den udvidede grundforordning, hvoraf det skal fremgå, hvilke kategorier af infrastrukturer, materiel, systemer, udstyr, tjenesteydelser, personer eller organisationer der berøres. Det betyder, at de vil være underlagt de i forordningen fastsatte krav og i givet fald også de dertil knyttede gennemførelsesbestemmelser.
20. Omvendt vil medlemsstaterne fortsat have det fulde ansvar for alle kategorier af infrastrukturer, materiel, systemer, udstyr, tjenesteydelser, personer eller organisationer, der ikke er omfattet af EU-reglerne, og det påhviler medlemsstaterne at træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre det beskyttelsesniveau, borgerne forventer.
21. Formålet med regulering af flyvepladser<sup>12</sup> er efter agenturets opfattelse at skabe sikkerhed for det enkelte luftfartøj ved at sørge for, at der træffes passende foranstaltninger til, at det kan lette, lande og manøvrere sikkert på jorden, hvorimod lufttrafikstyring først og fremmest går ud på at styre det gensidige samspil mellem mindst to luftfartøjer. Disse to typer af aktiviteter adskiller sig fundamentalt fra hinanden og bør derfor behandles særskilt for at undgå overlappende og forvirring. Denne udtalelse beskæftiger sig derfor kun med sikkerheden for infrastrukturen på jorden og driften af denne infrastruktur i forhold til det enkelte luftfartøjs manøvrer. Agenturet har taget fat på en særskilt opgave, hvor der fokuseres på ANS og ATM i forbindelse med den civile luftfartssikkerhed på landjorden og i alle flyvefaser fra gate til gate. Der vil blive iværksat en særlig høring og fremsat en særlig udtalelse herom.

---

<sup>12</sup> Dvs. et område på landjorden eller vandet eller en menneskeskabt konstruktion eller et skib, der er specielt indrettet til landing, start og manøvrering af luftfartøjer, herunder det udstyr og de anlæg og tjenester, der er tilknyttet af hensyn til trafikken.

22. Luftfartøjer flyver fra sted til sted, og de regler, der udstedes for at sikre det fornødne sikkerhedsniveau, skal også kendes og forstås af alle brugere. Dette behov for interoperabilitet er derfor ikke bare et redskab til at fremme den frie bevægelighed for personer, men også et væsentligt sikkerhedskrav. Agenturet mener derfor, at interoperabiliteten ikke kan adskilles fra sikkerheden, når der udstedes regler for den civile luftfart, og at denne udtalelse også skal omfatte interoperabilitetskrav. "Interoperabilitet" kan defineres meget forskelligt afhængig af synsvinklen, men her er det kun hensigten at omsætte de krav, som er nødvendige for at sikre, at der også tages hensyn til interoperabilitetsmålene i ICAO's standarder og anbefalede praksis, til EU-bestemmelser og på den måde beskytte det overordnede system, de danner grundlag for. Dette skal afspejles tilstrækkeligt i grundforordningen.
23. Agenturet gør i den forbindelse opmærksom på, at grundforordningen kun omhandler civil luftfartssikkerhed og visse miljøbeskyttelsesaspekter og slet ikke berører den økonomiske regulering, der om nødvendigt sker ved særlige EU-regler eller -initiativer. Det var f.eks. tilfældet med lufthavnsafgifter i begyndelsen af 2007<sup>13</sup>.

#### i) Flyvepladser

24. Langt de fleste høringsparter støttede som tidligere nævnt princippet om, at alle flyvepladser, der er åbne for offentlig brug<sup>14</sup>, skal omfattes af fælles og passende regler, uanset størrelsen, mængden, arten eller kompleksiteten af deres trafik, uanset om de er offentligt eller privat ejede, og uanset hvilken juridisk status operatøren har. Dette synspunkt blev fremført af 18 af de 20 myndigheder, der svarede på NPA-dokumentet. Dette vil naturligvis ikke berøre medlemsstaternes ret til at fastsætte nationale regler for flyvepladser, der ikke er omfattet af EU-reglerne. Det gælder bl.a. for baser til flyvetræning, helikopterdæk på boreplatforme eller helikopterlandingspladser på taget af sygehuse, når disse flyvepladser ikke er åbne for offentlig brug. Ifølge grundforordningen er statejede luftfartøjer som bekendt undtaget fra EU's regler. Det betyder, at flyvepladser, der udelukkende benyttes af militæret, toldvæsenet, politiet eller lignende myndigheder, ikke berøres af denne udtalelse.
25. Ud fra de synspunkter, som høringsparterne klart har givet udtryk for, mener agenturet derfor, at grundforordningen bør udvides til at omfatte alle flyvepladser, der er åbne for offentlig brug. Det er helt i tråd med den "helhedsstrategi", som EU's lovgiver har anlagt og Kommissionen har henvist til i meddelelse KOM(2005) 578, og som igen er blevet fremhævet af den højtstående gruppe, næstformand Barrot har nedsat for at se nærmere på den fremtidige regulering af den civile luftfart i EU-sammenhæng. Da almenflyvning med hensyn til luftdygtighed, flyveoperationer og certificering af piloter er fuldt integreret i EASA-systemet og selvfølgelig også bliver det med hensyn til lufttrafikstyring, vil det være inkonsekvent og måske medføre huller i

<sup>13</sup> KOM(2006) 820 endelig af 24. januar 2007 – forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om lufthavnsafgifter.

<sup>14</sup> Ved "åben for offentlig brug" forstås, at enhver luftfartøjschef på en civil flyvning (General Air Traffic, GAT) kan planlægge at bruge flyvepladsens område og faciliteter, enten fordi åbningstiderne og de tjenester, der er til rådighed, er blevet offentliggjort, eller fordi oplysningerne om det kontaktpunkt, hvorfra der kan indhentes forhåndstilladelse, og om flyvepladsen er gjort offentligt tilgængelige, forudsat at luftfartøjet og pilotens kvalifikationer overholder en række ikke-diskriminerende sikkerhedsbetingelser.

sikkerheden, hvis det kun er flyvepladserne, der undtages fra rammebestemmelserne for denne del af den civile luftfart.

## ii) Flyvepladsudstyr

26. I NPA 6/2006 blev der spurgt om, hvorvidt der bør fastsættes EU-regler for specifikt flyvepladsudstyr såsom visuelle hjælpemidler og radionavigationssystemer, detekteringssystemer eller meteorologiske systemer og brandslukningsudstyr og -køretøjer, der kan gøre det sikrere for et luftfartøj at manøvrere på eller i nærheden af en flyveplads. Et lille flertal af respondenterne mente ganske vist ikke, at EU skulle fastsætte regler for flyvepladsudstyr, men de fleste større aktører holdt på, at man er nødt også at se på de sikkerhedsmæssige aspekter ved flyvepladsudstyr. Nogle af dem påpegede også, at en bedre standardisering af flyvepladsudstyr ikke bare vil forbedre sikkerheden, men også give mere kvalitet for pengene. De fremhævede dog behovet for at undgå overlapninger med de regler, der allerede findes i direktiverne efter den "nye metode" og i bestemmelserne til gennemførelse af det fælles europæiske luftrum<sup>15</sup>. EASA blev desuden opfordret til at benytte de standarder, der er udstedt af anerkendte standardiseringsorganer som ISO, CEN, CENELEC, ETSI og EUROCAE.
27. Agenturet mener derfor, at flyvepladsudstyr, som har direkte betydning for, at det enkelte luftfartøj kan manøvrere sikkert på jorden, skal omfattes af EASA-systemets anvendelsesområde. Den teknologisk udvikling gør det umuligt at opstille en nøjagtig liste over det omhandlede udstyr på forhånd. Agenturet foreslår derfor, at sikkerhedskritisk udstyr identificeres individuelt i de gennemførelsesbestemmelser, der er nævnt i nedenstående afsnit c, litra i). Det er i den forbindelse vigtigt at undgå overlapninger af krav, der gælder for det samme udstyr, og at foretage de fornødne ændringer af eksisterende regler. Det vil også være nødvendigt at afstemme lovgivningsprocessen efter den, der finder sted i tilknytning til det fælles europæiske luftrum eller den nye metode.

## iii) Organisationer

28. Der er almindelig enighed inden for ICAO og EU om, at sikkerheden ved luftfartøjsoperationer på flyvepladser ikke kun afhænger af, hvordan selve infrastrukturen er udformet, men også af, om de tilknyttede flyvepladsaktiviteter og -tjenester administreres korrekt. Det bekræftede høringsparterne i deres kommentarer til NPA-dokumentet. Visse risici kan faktisk kun afbødes ved at stille specifikke krav til de organisationer, der medvirker i flyvepladsernes drift. Den samme holdning har agenturet, som derfor mener, at flyvepladsoperatørerne<sup>16</sup> skal omfattes af den udvidede grundforordnings anvendelsesområde. Operatørernes opgaver strækker sig fra at drive og vedligeholde flyvepladsernes infrastruktur og udstyr, som til enhver tid skal kunne opfylde den tiltænkte funktion, til at træffe afbødende foranstaltninger i tilfælde af forringelser.

<sup>15</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 549/2004 af 10. marts 2004 om rammerne for oprettelse af et fælles europæisk luftrum (*EUT L 96 af 31.3.2004, s. 1*) og navnlig Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 552/2004 af 10. marts 2004 om interoperabilitet i det europæiske luftrafikstyringsnet (*EUT L 96 af 31.3.2004, s. 26-42*).

<sup>16</sup> Dvs. enhver offentlig, juridisk eller fysisk person, der driver eller har til hensigt at drive en eller flere flyvepladser, og som er ansvarlig for sikkerheden i forbindelse med luftfartøjernes manøvrer på og/eller i nærheden af disse flyvepladser og fastlægger procedurer og retningslinjer for andre selskaber.

29. For at luftfartøjer kan manøvrere sikkert, kræves der imidlertid adskillige deloperationer, der udføres af en række forskellige aktører. Luftpladsens operatør er den vigtigste aktør, men mange andre aktører i servicekæden skal også inddrages og koordinere deres aktiviteter, for at der opnås et fuldstændig sikkert system. Agenturet mener, at det som følge af koordineringens betydning er nødvendigt at stille lovkrav om, at alle organisationer, hvis aktiviteter kan påvirke luftfartøjers sikkerhed, heriblandt luftfartøjsoperatører, luftfartstjenesteudøvere, ground handling-virksomheder og brændstofleverandører, skal sørge for, at det personale, der har tilladelse til uledsaget adgang til flyvepladsområdet, er tilstrækkeligt uddannet, udarbejde og iværksætte procedurer for arbejde på flyvepladsområdet og samarbejde om indberetning og analyse af sikkerhedshændelser. Af hensyn til den nødvendige koordinering skal sådanne foranstaltninger træffes under flyvepladsoperatørens vejledning.
30. Det udstyr, der findes på flyvepladsen, vil som hovedregel blive vurderet i forbindelse med, at flyvepladsen certificeres. Det antages, at de direktiver, der udstedes i henhold til den ”nye metode”, og de relevante branchestandarder vil finde anvendelse på design og fremstilling af denne form for udstyr. Det vil dog ikke være rimeligt at gøre konstruktører eller operatører af flyvepladser ansvarlige for teknologi, som ikke henhører under deres kompetence. Når flyvepladsudstyr er vigtigt for luftfartøjernes sikkerhed, kunne det derfor være hensigtsmæssigt at benytte de procedurer, der i årtier har vist deres effektivitet hvad angår luftdygtighed<sup>17</sup>, og som kan sidestilles med ETSO-systemet (”European Technical Standard Order”) for dele til luftfartøjer. Disse systemer baseres på de anerkendte kvalifikationer, som de organisationer, der designer eller fremstiller sådant udstyr, har. Agenturet mener derfor, at den udvidede grundforordning skal finde anvendelse på organisationer, der designer og fremstiller vigtigt flyvepladsudstyr, for at gøre det muligt at fastsætte regler for dette udstyr, når det er det mest hensigtsmæssige. Som forklaret i punkt 27 er det endnu ikke muligt at afgøre, hvilket udstyr der skal underkastes sådanne procedurer, og det vil derfor være bedre at præcisere, hvornår denne mulighed skal tages i brug, i de kommende gennemførelsesbestemmelser, når der foreligger en passende vurdering og begrundelse. Det er vigtigt at bemærke, at denne fremgangsmåde allerede benyttes for luftdygtigheden af dele og apparatur.

#### iv) Personale

31. Mange af de bemærkninger, der blev fremsat under høringsprocessen, drejede sig om, hvor vigtig personalets faglige kompetence er for sikkerheden på en flyveplads. Nogle foreslog også, at der skulle fastsættes regler for de mest sikkerhedskritiske faggrupper, heriblandt retnings- og brandslukningsmandskab. Det skal i så fald fremgå klart af den udvidede grundforordning, hvilke personer der er omfattet af disse regler, og hvilke certifikater og beviser der er nødvendige for at godtgøre, at de opfylder mindstekravene med hensyn til helbredsmæssig egnethed og faglig dygtighed. Andre kommentarer gav dog udtryk for, at et sådant regelsæt kunne være for indviklet og ude af proportioner, men bekræftede, at der var behov for regler om den faglige kompetence.

<sup>17</sup> Der henvises navnlig til artikel 5, stk. 2, litra d), i den nuværende grundforordning, hvorefter de organisationer, der er ansvarlige for design og fremstilling af dele til luftfartøjer, skal godtgøre, at de er kvalificeret og i stand til at varetage det ansvar, der er forbundet med deres særlige rettigheder, ifølge regler og procedurer, der er afpasset efter deres respektive opgavers kompleksitet.

32. Agenturet konkluderer, at personale, der medvirker i driften af flyvepladser, skal underlægges fælles sikkerhedskrav og derfor nævnes i den udvidede grundforordning. Det er imidlertid de organisationer, der rekrutterer de pågældende, der normalt skal kontrollere, at de opfylder kravene til faglig kompetence og eventuelt helbredsmæssig egnethed. Der er tale om det personale, hvis aktiviteter kan berøre sikkerheden ved luftfartøjsoperationer på eller nær flyvepladser, hvilket bl.a. vil sige luftfartøjsoperatøernes ansatte eller kontrahenter, luftfartstjenesteudøvere, ground handling-virksomheder, flyvepladsoperatøren selv og andre organisationer, hvis aktiviteter eller produkter kan påvirke sikkerheden ved luftfartøjer. Dette gælder navnlig for personale, der har ret til uledsaget adgang til flyvepladsområdet, eller til at føre et køretøj på manøvreområdet.

v) Flyvepladsens umiddelbare nærhed og anvendelse

33. Som anført i NPA 6/2006 var langt de fleste høringsparter af den opfattelse, at vigtige elementer, der er nødvendige for afbødning af sikkerhedsrisici i forbindelse med luftfartsoperationer i nærheden af flyvepladser, ikke bare kan pålægges flyvepladsens ejer eller operatør ad retlig vej. Det skyldes, at disse risici forekommer i områder uden for flyvepladsens område og ikke kan afhjælpes direkte af flyvepladsens ejer eller operatør. Agenturet mener derfor, at grundforordningen skal forpligte medlemsstaterne til selv at påse, at der træffes de nødvendige foranstaltninger til at beskytte flyvepladser mod aktiviteter eller projekter, der kan medføre uacceptable risici for flyvningen umiddelbart op til flyvepladsen.

**b. Sikkerhedsmål**

i) Væsentlige krav - nyt bilag

34. I NPA 6/2006 blev høringsparterne spurgt, om de var enige i, at den bedste måde, hvorpå der kunne fastsættes sikkerhedsmål for reguleringen af flyvepladser, var at udarbejde ensartede væsentlige krav på højt niveau for hele EU frem for bare at gennemføre ICAO's standarder og anbefalede praksis (SARPs). Svarene på dette spørgsmål viste, at de fleste høringsparter foretrækker, at der fastsættes specifikke væsentlige krav på EU-plan, forudsat at de er forenelige med medlemsstaternes ICAO-forpligtelser og ikke resulterer i unødvendige supplerende krav. Det fremgik også af kommentarerne, at flertallet generelt var tilfreds med indholdet og detaljeringsgraden i de foreslåede udkast til væsentlige krav.
35. Som beskrevet i den vedlagte begrundelse er disse væsentlige krav udarbejdet på grundlag af identificerede risici for at sikre en passende afbødning af eventuelle rimeligt sandsynlige risici i tilknytning til operationer på flyvepladsen. Der blev herefter foretaget krydskontrol for at sikre, at medlemsstaterne fortsat vil kunne opfylde deres ICAO-forpligtelser, uden at det medfører yderligere forpligtelser. Agenturet mener derfor, at de specifikke væsentlige krav, der er indeholdt i bilaget til denne udtalelse, og som repræsenterer sikkerhedsmålene for den sikkerhedsmæssige regulering af flyvepladser, skal konsolideres ved grundforordning 1592/2002 og knyttes som bilag hertil.

ii) Styringssystemer

36. Et af de centrale spørgsmål i NPA-dokumentet var, om man burde forlange, at alle operatører af flyvepladser opretter og implementerer et komplet formelt

flyvesikkerhedsstyringssystem (SMS). Høringsparterne var splittet i dette spørgsmål. Kun to parter insisterede på, at alle flyvepladsoperatører skulle indføre et SMS. Mange bemærkede, at små organisationer vil have svært ved at implementere et rigtigt SMS, og at det også vil være ude af proportioner med de risici, der reelt er forbundet at drive mindre flyvepladser, hvis operatørerne skulle pålægges en sådan byrde. Ifølge ICAO skal der indføres et sådant system på alle flyvepladser, men det er vigtigt at huske, at ICAO's standarder kun gælder for flyvepladser, der benyttes til internationale flyvninger. Dette krav kan dog skabe problemer i EU-sammenhæng, hvor alle flyvepladser, der er åbne for offentlig brug, pr. definition er åbne for lufttrafik fra andre medlemsstater.

37. Agenturet konkluderer derfor, at det kun bør pålægges komplekse flyvepladser at implementere et SMS. Eftersom der bør fastlægges en passende kompleksitetsgrad, som er forenelig med ICAO, foreslår det, at kravet kun skal gælde for flyvepladser, hvor der foregår ruteflyvning<sup>18</sup>.

### c. Gennemførelsesforanstaltninger

38. Det skal fremgå tydeligt af grundforordningen, hvordan de væsentlige krav skal implementeres. Hvis det bliver for besværligt eller tidkrævende at angive dette, må Kommissionen, medlemsstaterne, agenturet eller luftfartsindustrien gives beføjelse til at udarbejde henholdsvis gennemførelsesbestemmelser, nationale gennemførelsesforanstaltninger, certificeringsspecifikationer eller branchestandarder. Det skal i givet fald oplyses, hvilke organer der er bemyndiget til at udstede certifikater eller vurdere dokumentation for kravenes opfyldelse. Det kan være agenturet selv, andre kompetente myndigheder<sup>19</sup> eller dertil godkendte bedømmelsesorganer<sup>20</sup>. I sidstnævnte tilfælde skal der fastlægges kriterier for deres godkendelse, og det skal oplyses, hvilke myndigheder der skal forestå godkendelsen.
39. Der er flere muligheder at vælge imellem med hensyn til implementeringen af sikkerhedsmålene. Det er en politisk beslutning, som afhænger af offentlighedens interesse og engagement samt af traditioner og normer i branchen. Der må i den forbindelse også tages hensyn til, i hvor høj grad der tilstræbes ensartethed i relation til en bestemt type aktiviteter, hvilket formentlig bedst opnås med fælles gennemførelsesbestemmelser vedtaget af Kommissionen. Der skal desuden tages hensyn til, at ensartede regler ikke bare kræver, at borgerne sikres den samme beskyttelse, og at der skabes samme vilkår på det indre marked. Der er også brug

<sup>18</sup> Ved **ruteflyvning** forstås en række flyvninger, der har samtlige følgende kendetegn:

- a) de gennemføres med luftfartøjer til transport af passagerer, fragt og/eller post mod vederlag, således at der for hver flyvning udbydes pladser til salg på individuel basis til offentligheden (enten direkte hos luftfartsselskabet eller hos dets autoriserede bureauer)
- b) de gennemføres mellem de samme to eller flere lufthavne:
  - enten i henhold til en offentliggjort fartplan eller
  - med en sådan regelmæssighed eller hyppighed, at der tydeligt er tale om en systematisk række flyvninger.

<sup>19</sup> Ved "kompetent myndighed" forstås enten agenturet eller en af de myndigheder, medlemsstaterne har udpeget eller oprettet med henblik på at udstede certifikater og udøve sikkerhedskontrol vedrørende flyvepladser, materiel, udstyr, systemer, dele eller apparatur, organisationer eller personer og vedrørende risici, der forekommer i flyvepladsens umiddelbare nærhed. Den kompetente myndighed må ikke være involveret i flyvepladsens drift og administration.

<sup>20</sup> Ved "bedømmelsesorgan" forstås et godkendt organ, som kan vurdere, hvorvidt juridiske eller fysiske personer overholder de regler, der skal sikre, at de væsentlige krav i denne forordning er opfyldt, og udstede de dertil hørende certifikater.

for harmonisering i international sammenhæng for at sikre interoperabilitet. Sidst – men ikke mindst – må et sådant valg baseres på god forvaltningsskik<sup>21</sup>, så man udnytter de disponible ressourcer bedst muligt og skaber større ansvarsbevidsthed og rimelighed i forbindelse med regulering af sikkerheden inden for civil luftfart.

i) Gennemførelsesbestemmelser

40. Ifølge NPA 6/2006 er det sikkert nødvendigt at fastsætte gennemførelsesbestemmelser for at præcisere, hvordan de væsentlige krav skal anvendes, i hvert fald for ”store” flyvepladser. Det blev dog spurgt, om det også skal ske for ”små” flyvepladser. Det blev i samme forbindelse spurgt, hvordan en ”lille” flyveplads defineres. Svarene på dette spørgsmål viser, at flertallet af høringssparterne mener, der bør udarbejdes detaljerede gennemførelsesbestemmelser for alle flyvepladser, uanset deres størrelse og kompleksiteten af de operationer, der finder sted. De understregede dog, at bestemmelserne bør afpasses efter operationernes kompleksitet og art.
41. Flere høringssparter er på den anden side bekymrede for, at gennemførelsesbestemmelsernes retlige form og den tid, det tager at ændre dem, vil gøre lovrammerne for stive til, at man kan følge med den tekniske udvikling. De mener også, at man ved at fastsætte om ikke alle så de fleste tekniske detaljer i gennemførelsesbestemmelserne vil fjerne den fleksibilitet, der kræves for at tage højde for, hvor vidt forskellige flyvepladser er. Det er agenturet enig i. En sådan risiko vil kunne imødegås ved om muligt at inkludere tekniske bestemmelser eller procedurer for overensstemmelsesvurdering i certificeringsspecifikationerne<sup>22</sup> for at mane den nævnte skepsis i jorden. Hvis dette materiale lægges til grund, må det formodes, at kravene er overholdt, men det vil ikke være den eneste måde at overholde dem på. Myndighederne og de berørte aktører kan tage andre metoder i brug, forudsat at der sikres en tilsvarende grad af overholdelse. Det gøres derfor klart, at de gennemførelsesbestemmelser, der udarbejdes, først og fremmest vil skulle angive de procedurer, som de berørte aktører og de kompetente myndigheder skal følge, og især fleksibilitetskriterier og procedurer for alternative overholdelsesmetoder.
42. Høringssparterne påpegede, at visse aspekter af flyvepladssikkerheden allerede er underlagt andre regler. Det gælder bl.a. for radiosystemer til brug ved udflyvning, indflyvning og landing, som måske allerede er omfattet af reglerne for det fælles europæiske luftrum. Disse systemers driftssikkerhed og funktion afhænger dog ikke kun af, hvordan de er udformet og fremstillet, men også af den måde, hvorpå de implementeres og integreres på stedet. Det er derfor også nødvendigt at regulere dette aspekt af flyvepladsens udstyr, samtidig med at der skabes synergi med det fælles luftrum for at undgå overlappning af krav og certificeringsprocedurer.
43. Agenturet mener derfor, at lovgiver bør bemyndige Kommissionen til at fastsætte de bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre de væsentlige krav for flyvepladssikkerhed og -interoperabilitet, efter procedurerne i grundforordningen.

<sup>21</sup> KOM (2001) 428 endelig af 25.7.2001 – ”Nye styreformer i EU – En hvidbog” (EFT C 287 af 12.10.2001, s. 1-29).

<sup>22</sup> Agenturet skal i henhold til grundforordningen udarbejde certificeringsspecifikationer, herunder bestemmelser vedrørende luftdygtighed, og acceptable måder at overholde bestemmelserne på, der skal benyttes under certificeringsproceduren. Dette materiale er ikke bindende, men afspejler det aktuelle tekniske niveau og den bedste praksis, som regeludstederne og dem, reglerne gælder for, bør følge for at overholde lovkravene.

Disse bestemmelser skal som tidligere nævnt afpasses efter flyvepladsens kompleksitet under hensyntagen til mængden og arten af dens aktiviteter.

## ii) Certificering af flyvepladser<sup>23</sup>

44. Ifølge NPA 6/2002 er det i hvert fald nødvendigt at certificere "store" flyvepladser, hvilket allerede kræves af ICAO<sup>24</sup>. Ingen af respondenterne på NPA-dokumentet var imod dette. Det blev dog også spurgt, om det samme krav i overensstemmelse med ICAO's anbefalede praksis<sup>25</sup> bør gælde for "små" flyvepladser, der er åbne for offentlig brug, i betragtning af at der også kan være andre løsninger, f.eks. "selvstyring". Det fremgår af svarene, at aktørerne ikke går ind for sådanne løsninger og foretrækker, at alle flyvepladser certificeres. Ca. halvdelen af dem anbefalede imidlertid, at der indføres forenklede procedurer for de mindst komplekse flyvepladser. Den brede enighed om, at alle flyvepladser bør certificeres som led i grundforordningen, har også givet sig udslag i, at mange medlemsstater allerede har gennemført ICAO's standarder og anbefalinger på området<sup>26</sup>. Agenturet mener derfor, at alle flyvepladser, der er åbne for offentlig brug og ligger i en medlemsstat, skal certificeres. Certificeringen vil have til formål at kontrollere, at de væsentlige krav er overholdt, og både omfatte flyvepladsens udformning og drift, så det sikres, at flyvepladsen er udformet på en sikker måde, og at operatøren har godtgjort at være kvalificeret og i stand til at varetage sit ansvar.
45. Selv om flyvepladser traditionelt er blevet betragtet som en helhed, er det som regel forskellige juridiske personer, der ejer og driver dem, og deres roller og ansvarsområder er meget forskellige. Ejeren er normalt ansvarlig for infrastrukturen og flyvepladsens udformning, mens operatøren primært er ansvarlig for, at den drives på en forsvarlig måde. Det vil ikke være rimeligt at pålægge den ene part forpligtelser, som det kun er den anden part, der kan opfylde. Tendensen i retning af nye finansieringsmodeller, der gør det muligt at anlægge eller udvide flyvepladser for bedre at imødekomme den stigende efterspørgsel efter kapacitet, må desuden ikke bremses af den måde, sikkerheden reguleres på. Sikkerhedsforskrifterne må heller ikke hindre det indre marked i at fungere korrekt. Agenturet finder det derfor nødvendigt at skelne mellem certificeringsproceduren for flyvepladsens udformning og certificeringsproceduren for driftsselskabet. Det betyder, at der skal udstedes to certifikater, hvoraf det ene vedrører overholdelsen af afsnit A i de væsentlige krav, og det andet er rettet mod operatøren og dermed afsnit B i de væsentlige krav. Hvis ejeren og operatøren er den samme juridiske person, må medlemsstaterne dog efter anmodning fra denne person samle de to certifikater til et.

<sup>23</sup> Det præciseres i grundforordningen, at der med "certificering" menes enhver form for anerkendelse af, at luftpladser, materiel, udstyr, systemer, dele eller apparatur samt organisationer eller personer opfylder gældende krav, herunder grundforordningen og gennemførelsesbestemmelserne hertil, samt udstedelse af relevant certifikat som bevis for denne overensstemmelse.

<sup>24</sup> Det bestemmes i ICAO-bilag 14, punkt 1.4.1, at staterne fra den 27. november 2003 skal certificere flyvepladser, der benyttes til internationale flyvninger, ved hjælp af passende bestemmelser. Disse bestemmelser skal indeholde kriterier for denne certificering.

<sup>25</sup> Staterne bør ifølge punkt 1.4.2 certificere alle flyvepladser, der er åbne for offentlig brug.

<sup>26</sup> GASR (gruppen af myndigheder med ansvar for lufthavnssikkerheden) foretog i 2006 en undersøgelse, der bekræftede, at over 700 flyvepladser i 17 EU-medlemsstater var certificeret eller inden længe ville blive det, heriblandt en række flyvepladser, der kun benyttes til ikke-erhvervs mæssige flyvninger efter de visuelle flyveregler (VFR). Yderligere oplysninger om de flyvepladser, der er omfattet af denne udtalelse, findes i den tilknyttede konsekvensanalyse af lovgivningen.

46. Hvad angår selskaber, der administrerer mere end en flyveplads, viser svarene på NPA-dokumentet, at flertallet – også blandt myndigheder og mindre operatører – foretrækker, at der udstedes et særskilt operatørcertifikat for hver flyveplads, der drives. Myndigheder og aktører i stater, hvor store selskaber driver mere end en flyveplads, går ind for, at der udstedes et enkelt operatørcertifikat med henblik på drift af flere flyvepladser. Det fremgår af den vedhæftede konsekvensanalyse, at der ikke er sikkerhedsmæssige årsager til at vælge nogen af disse løsningsmodeller, men at der er klare økonomiske fordele ved den anden løsning. Det bør i den forbindelse gøres opmærksom på, at denne løsningsmodel er valgt for alle de andre områder, der er omfattet af grundforordningen. En organisation kan således drive flere luftfartøjer, værksteder, produktionssteder mv. på grundlag af et enkelt godkendelsescertifikat. Agenturet mener derfor, at operatører, der administrerer mere end en flyveplads og har oprettet en central sikkerheds- og kvalitetsstyringsfunktion, bør kunne søge om et enkelt operatørcertifikat i den stat, hvor de har deres hovedsæde, hvis de ønsker det. Nogle af respondenterne på CRD-dokumentet gik også ind for at overlade valget til operatørerne, fordi dette koncept måske matcher de mere centraliserede strukturer, der findes i mange medlemsstater.

### iii) Certificering af flyvepladsudstyr

47. Agenturet anser det som anført i punkt 27 for nødvendigt, at flyvepladsudstyr, som har betydning for, at et luftfartøj kan manøvrere sikkert, underlægges passende krav, der beskrives nærmere i gennemførelsesbestemmelserne. Som nævnt i punkt 30 er det normalt flyvepladsens ejer eller operatør, der står for overensstemmelseskontrollen, afhængig af hvilken type udstyr der er tale om, men det kan være mere hensigtsmæssigt at foretage direkte certificering af sikkerhedskritisk udstyr, som ejeren eller operatøren ikke er ansvarlig for. Agenturet mener derfor, at visse former for sikkerhedskritisk udstyr bør underkastes en specifik certificeringsprocedure og tildeles et certifikat som præciseret i gennemførelsesbestemmelserne efter en nærmere undersøgelse af, hvilke fordele der er forbundet med dette.
48. Certifikatet bør udstedes efter en metode, der svarer til den såkaldte nye metode<sup>27</sup>. Det betyder, at ansvaret for overensstemmelsesvurderingen først og fremmest vil ligge hos den organisation, der designer og fremstiller udstyret. Eftersom den samme metode anvendes i forbindelse med det fælles europæiske luftrum, vil denne uddelegering af ansvaret skabe synergi, når gennemførelsesbestemmelserne skal udarbejdes. Det vil derfor være fremstillingsindustrien, der skal udstede overensstemmelseserklæringerne.
49. Agenturet mener som forklaret i punkt 30 også, at materiel, der fremstilles i større mængder, skal underlægges et certificeringssystem som ETSO-systemet, der gælder for visse dele og apparater til luftfartøjer. Som flere høringsparter har bemærket, vil det gøre det lettere at standardisere materiellet og sænke omkostningsniveauet. Det skal der tages stilling til i det enkelte tilfælde, når de tilhørende gennemførelsesbestemmelser udarbejdes, og der er foretaget en tilstrækkelig konsekvensanalyse af lovgivningen. Det kræver også, at de

<sup>27</sup> Der er siden 1987 udstedt ca. 25 direktiver på grundlag af den ”nye metode”, der blev fastlagt i Rådets resolution af 7. maj 1985 om en ny metode i forbindelse med teknisk harmonisering og standarder, Rådets resolution af 21. december 1989 om en global metode for overensstemmelsesvurdering, der beskriver de ledende principper for denne vurdering, og Rådets afgørelse 93/465/EF, der fastsætter de særlige procedurer for overensstemmelsesvurdering.

organisationer, der designer og fremstiller det omhandlede udstyr, godtgør, at de er kvalificeret og i stand til at varetage deres ansvar. Agenturet mener derfor, at organisationer, der designer og fremstiller specifikt flyvepladsudstyr, bør underkastes de særlige regler og godkendelsesprocedurer, der måtte fremgå af gennemførelsesbestemmelserne, efter en nærmere undersøgelse af, hvilke fordele der er forbundet med dette.

50. Der gøres dog opmærksom på, at kontrollen af, hvordan flyvepladsens udstyr er installeret og fungerer på stedet, som nævnt i punkt 42 hører under certificeringsproceduren for flyvepladsen. Driften og vedligeholdelsen af dette udstyr vil desuden indgå i flyvepladsoperatørens ansvar og derfor være omfattet af certificeringen af og tilsynet med operatøren.

iv) Kontrol af personalets kvalifikationer og helbredsmæssige egnethed

51. Agenturet finder det som nævnt i punkt 31 og 32 nødvendigt, at personale, hvis aktiviteter kan påvirke sikkerheden i forbindelse med flyvepladsens drift, underlægges rimelige krav vedrørende deres aktuelle kvalifikationer og eventuelt deres helbredsmæssige egnethed. Det mener også, at det som udgangspunkt er arbejdsgiverne, der skal kontrollere, om personalet opfylder disse krav.
52. Under høringen blev dog det fra visse sider foreslået, at brandsluknings- og redningsmandskab blev omfattet af særlige regler og ikke af reglerne for flyvepladsoperatøren, hvilket betød, at der skulle etableres en specifik certificeringsprocedure. Andre tog klart afstand fra den idé. Atter andre fremhævede behovet for en passende kompetenceplan for dette mandskab, men mente, at den burde fastlægges på nationalt plan. Agenturet konkluderer i denne forbindelse, at der ikke er nogen grund til at behandle rednings- og brandslukningsmandskab anderledes end andet personale, der udfører sikkerhedsfølsomme opgaver på flyvepladsområdet. En af flyvepladsoperatørens forpligtelser bør være at kontrollere dette personales faglige kvalifikationer og helbredsmæssige egnethed på grundlag af de gældende fælles regler, hvilket således vil være en af betingelserne for at opnå et certifikat.

v) Bedømmelsesorganer

53. Det blev i NPA 6/2006 spurgt, om man burde give bedømmelsesorganer tilladelse til at vurdere, om certificeringskravene overholdes, i stedet for de kompetente myndigheder, staterne har udpeget, dog *"kun for udformningen af de mindst komplekse flyvepladser og for deres operatører"*. Det overvejende flertal af høringsparterne mente, det man ud over de nationale tilsynsmyndigheder også ville kunne tillade sådanne organer at bedømme, om kravene er overholdt, og at udstede certifikater, såfremt det resulterer i et lige så sikkert, men mere effektivt system. De fleste gjorde opmærksom på, at et sådant system vil kræve, at de organisationer, der kontrollerer overensstemmelsen, har den fornødne godkendelse, for at sikre, at de vil handle gennemskueligt og uafhængigt og selv indføre et effektivt forvaltningssystem.
54. Agenturet har taget disse synspunkter til efterretning og mener derfor, at dertil godkendte bedømmelsesorganer bør gives ret til at overvåge og certificere flyvepladser, hvor der ikke foregår ruteflyvning, og deres operatører. Flyvepladsens operatør eller konstruktør bør desuden kunne vælge at sende sin ansøgning enten til den kompetente myndighed i medlemsstaten eller til et sådant bedømmelsesorgan. For at undgå eventuelle interessekonflikter bør sådanne organer godkendes af agenturet selv.

vi) Kompetente myndigheder

55. Udvidelsen af EU-reglerne til også at omfatte flyvepladser vil ikke berøre medlemsstaternes og de kompetente myndigheders roller på andre punkter end de ovenfor anførte. Statens institutionelle form (f.eks. en forbundsstat), den geografiske udstrækning, antallet af flyvepladser og nærhedshensyn kan tale for, at der oprettes certificerings- og tilsynsmyndigheder på regionalt plan (som det allerede er sket for de 16 delstater i Forbundsrepublikken Tyskland) og ikke på nationalt plan. Staterne kan også vælge at uddelegere tilsynet til den kompetente myndighed i et nærliggende land eller at samle ressourcerne og oprette en regional tilsynsmyndighed. Det er helt op til medlemsstaterne, hvordan de vælger at tilrettelægge deres forvaltningssystem, og det er også det, de allerede gør.
56. Agenturet vil derfor ikke komme med forslag, der ville betyde, at medlemsstaterne skulle strukturere deres tilsynssystem på en bestemt måde. Medlemsstaterne vil også fremover være eneansvarlige for deres administrative struktur. Strukturen skal dog opfylde to hovedformål. Den skal for det første gøre det muligt at føre tilstrækkeligt tilsyn med, at reglerne gennemføres korrekt af dem, de gælder for. For det andet skal de kompetente myndigheder, som det også gælder for det fælles europæiske luftrum<sup>28</sup>, være uafhængige af konstruktører og operatører af flyvepladser og udøve deres beføjelser på en uvildig og gennemskelig måde.
57. Alle certificerings- og tilsynsopgaver bør således udføres udelukkende af de kompetente myndigheder, medlemsstaterne har udpeget, jf. dog undtagelsen i afsnit v) ovenfor. Ansøgerne skal henvende sig til den kompetente myndighed, som er udpeget af den medlemsstat, hvor flyvepladsen ligger, eller hvor operatøren har sit hovedsæde. Det bemærkes herved, at agenturet ifølge grundforordningen skal overvåge, hvordan de kompetente myndigheder opfylder deres forpligtelser. Det skal ske ved hjælp af systematiske og regelmæssige standardinspektioner.

**d. Overensstemmelse med direktivet om ground handling**

58. Nogle af de forhold, der er beskrevet i denne udtalelse, og visse væsentlige krav kræver en nøje koordinering mellem flyvepladsoperatørerne og ground handling-virksomhederne. Den udvidede grundforordning vil som anført i punkt 29 medføre en række forpligtelser for de sidstnævnte selskaber. Eftersom ground handling især på det økonomiske og handelsmæssige plan allerede er reguleret ved et særligt direktiv<sup>29</sup>, der blev vedtaget i 1996, er det vigtigt at undgå overlapninger og eventuelle modstridende krav. Agenturet foreslår derfor, at dette direktiv ændres for at bringe dets bestemmelser på linje med de sikkerhedsbestemmelser, der foreslås i denne udtalelse, og at flyvepladsoperatørernes og ground handling-virksomhedernes respektive ansvar angives klart.

<sup>28</sup> Artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 549/2004 af 10. marts 2004 om rammerne for oprettelse af et fælles europæisk luftrum (*EUT L 96 af 31.3.2004, s. 1-9*).

<sup>29</sup> Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne (*EFT L 272 af 25.10.1996, s. 36-45*).

#### IV. Subsidiaritetsprincippet

59. Med vedtagelsen af grundforordningen i 2002 blev der overført beføjelser fra medlemsstaterne til EU på områderne luftdygtighed og miljøcertificering navnlig med henblik på at opnå et højt og ensartet sikkerhedsniveau inden for civil luftfart. Europa-Parlamentet har allerede godkendt den første udvidelse af direktivet til at omfatte flyveoperationer, certificering af flyvebesætninger og sikkerheden ved tredjelandes luftfartøjer (førstebehandling i marts 2007), og der er også opnået politisk enighed i Rådet (juni 2007). Det har endvidere været lovgivers hensigt, at direktivet efterhånden skal udvides til at omfatte alle andre områder i tilknytning til reguleringen af den civile luftfartssikkerhed som led i den helhedsstrategi, der er uomgængelig, hvis man vil undgå huller i sikkerheden og inkonsekvente og eventuelt modstridende krav.
60. Tanken om, at der kun kan opnås et højt og ensartet sikkerhedsniveau gennem en fælles indsats på EU-plan, er ikke ny. Der har i Europa været bred enighed herom, og de europæiske lande begyndte allerede for længe siden at arbejde sammen med JAA og/eller Eurocontrol med det formål at fastsætte fælles regler for civil luftfartssikkerhed. Med hensyn til flyvepladser blev fem stater i 1996 enige om at oprette gruppen af myndigheder med ansvar for lufthavnssikkerheden (GASR). Med de medlemmer, der siden er kommet til, består GASR nu af 28 nationale luftfartsmyndigheder, hvoraf de 22 er fra EU-medlemsstaterne. Blandt de seks øvrige medlemmer af GASR er Island, Norge og Schweiz, som også er omfattet af EASA-systemet.
61. Det stadig større antal medlemmer af GASR, som de enkelte stater selv har besluttet at tilslutte sig, bekræfter, at der også på flyvepladsområdet er en klar forståelse af behovet for fælles regler, der anvendes ensartet på kontinentalt plan. Man erkendte dog allerede, da EASA-systemet blev udarbejdet, at en sådan frivillig mellemstatslig tilgang ikke kunne sikre den ønskede ensartethed. Svarene på NPA 6/2006 viste derfor, at langt de fleste høringsparter ganske vist mente, at de fleste certificerings- og tilsynsopgaver af hensyn til nærhedsprincippet fortsat skulle udføres af de kompetente myndigheder, men også var overbevist om fordelene ved en central indsats, der baseres på fælles regler, som træder i kraft på samme tid, og kontrolleres af et centralt uafhængigt organ.
62. Det står derfor klart, at formålet med det foreslåede indgreb, nemlig fastlæggelse og ensartet anvendelse af fælles regler for flyvepladsers sikkerhed og interoperabilitet, ikke kan opfyldes tilfredsstillende af medlemsstaterne hver for sig, men kræver en indsats på EU-plan. Som det præciseres i den vedhæftede konsekvensanalyse, vil det være mere effektivt at gennemføre ICAO-bestemmelserne i hele EU 27 + 4 under ét end at overlade det til de enkelte lande.
63. Den metode til afbødning af risici, der er fulgt ved udformningen af de væsentlige krav, sikrer endvidere, at de fælles foranstaltninger står i rimeligt forhold til sikkerhedsmålene og ikke er mere vidtgående, end hvad der er strengt nødvendigt for at nå disse mål. Fordi de væsentlige krav er fastsat på højt niveau, og det er tilladt at anvende ikke-bindende certificeringsspecifikationer ved overensstemmelseskontrollen, vil det desuden være muligt at tage højde for lokale forhold, uden at det går ud over de forventede fordele eller sikkerhedsniveauet. EASA-systemet, der gør det muligt at kombinere "hård" og

”blød” lovgivning, er et rigtig godt bud på, hvordan man opnår den nødvendige subsidiaritet og proportionalitet på flyvepladsområdet. Det er naturligvis vigtigt at sikre, at disse principper også følges ved udarbejdelsen af de tilknyttede gennemførelsesbestemmelser.

64. Agenturet mener afslutningsvis, at forslaget er i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet i artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

## **V. Konsekvensanalyse af lovgivningen**

65. Konsekvensanalysen af de foranstaltninger, der foreslås i denne udtalelse, er foretaget med henblik på at undgå overlapning af det arbejde, der udføres af Kommissionen, som også har pligt til at iværksætte en konsekvensanalyse. Det fremgår af den vedlagte konsekvensanalyse, at alle de foreslåede foranstaltninger, når der findes flere alternative løsningsmodeller, sikrer den bedst mulige løsning under hensyntagen til disse foranstaltningers eventuelle sikkerhedsmæssige, økonomiske og sociale virkninger samt deres overensstemmelse med den internationale luftfartslovgivning og andre regler på området.
66. Det er således agenturets opfattelse, at udvidelsen af anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 1592/2002 til at omfatte flyvepladssikkerhed og -interoperabilitet som helhed vil få positive konsekvenser for operatørerne og borgerne i EU.

## **VI. Konklusion**

67. Agenturet mener i korte træk, at der bør fastsættes EU-regler for flyvepladssikkerhed og -interoperabilitet, hvilket indebærer følgende:
- Alle flyvepladser, der er åbne for offentligheden, bør omfattes af EU-regler.
  - Der bør i et supplerende bilag til grundforordningen fastsættes specifikke fælles væsentlige krav om fysiske kendetegn, infrastruktur, flyvepladsudstyr, drift og administration samt afbødning af risici, der forekommer i flyvepladsernes umiddelbare nærhed.
  - Flyvepladsejere, flyvepladsoperatører, organisationer eller personale, der levere tjenester eller udstyr, som kan påvirke sikkerheden i forbindelse med flyvepladsernes drift, bør under medlemsstaternes kontrol og tilsyn sørge for, at disse væsentlige krav gennemføres.
  - Agenturets opgaver bør være at fastsætte regler, analysere sikkerheden og foretage standardinspektioner.
  - Operatører af flyvepladser, hvor der foregår ruteflyvning, bør fastlægge og implementere et komplet sikkerhedsstyringssystem.
  - Kommissionen bør bemyndiges til at vedtage gennemførelsesbestemmelser, som indeholder de detaljerede krav, de ovennævnte organisationer og personer skal overholde, og til at fastlægge de relevante certificeringsprocedurer.
  - Disse gennemførelsesbestemmelser bør afpasses efter flyvepladsernes kompleksitet under hensyntagen til arten og mængden af dens aktiviteter.

- Agenturet bør bemyndiges til at vedtage certificeringsspecifikationer, der kan anvendes i certificeringsprocessen, for at de væsentlige krav kan gennemføres på en fleksibel måde, samtidig med at der opnås et ensartet sikkerhedsniveau.
  - Flyvepladsens udformning og drift bør certificeres hver for sig, men der kan udstedes et enkelt certifikat, når flyvepladsens ejer og operatør er samme person.
  - Operatører af flere flyvepladser, der har oprettet passende centrale funktioner, kan anmode om et enkelt certifikat, som dækker driften og administrationen af alle de flyvepladser, de er ansvarlige for.
  - Certificeringen af og tilsynet med flyvepladser, hvor der ikke foregår ruteflyvning, kan efter anmodning fra ejeren eller operatørerne varetages af godkendte bedømmelsesorganer.
  - Overensstemmelseskontrollen af flyvepladsens udstyr bør afhængigt af den påtænkte anvendelse indgå i certificeringen af flyvepladsens udformning eller dens operatør, hvorimod sikkerhedskritisk udstyr kan underlægges specifikke certificeringsordninger, hvor der eventuelt kræves godtgørelse af konstruktørens og fabrikantens kompetence, såfremt det fremgår af gennemførelsesbestemmelserne, efter en nærmere undersøgelse af, hvilke sikkerhedsmæssige og økonomiske fordele der er forbundet med dette.
68. Det er agenturets opfattelse, at ovennævnte fremgangsmåde er den mest hensigtsmæssige til regulering af sikkerheden og interoperabiliteten på og nær medlemsstaternes flyvepladser. Den afspejler hovedparten af de synspunkter, der blev givet udtryk for fra alle de parter, der deltog i de forberedende høringer. Den foreslåede fremgangsmåde indebærer en afbalanceret ansvarsfordeling i overensstemmelse med EU's institutionelle strukturer ved at begrænse centraliseringen af opgaver til, hvad Kommissionen eller agenturet er bedst i stand til at varetage. Agenturet opfordrer derfor Kommissionen til at indlede lovgivningsprocessen på grundlag af den foreliggende udtalelse.

Köln, den XX måned 2007

P. GOUDOU  
Administrerende direktør