

ÁLITSGERÐ nr. 3/2007

FLUGÖRYGGISSTOFNUNAR EVRÓPU

um breytingu á Reglugerð Evrópuþingsins og Ráðsins, (EC) nr. 1592/2002 frá 15. júlí 2002, um sameiginlegar reglur á sviði almenningsflugs og stofnunar á Flugöryggisstofnun fyrir Evrópu, til að víkka gildissvið hennar til að ná til reglugerðasetningar um öryggi og samstarfshæfni flugvalla

I. Almenn

1. Þegar verið var samþykkt Reglugerð (EC) nr. 1592/2002, um sameiginlegar reglur á sviði almenningsflugs og stofnun evrópskrar flugöryggisstofnunar¹ („grunnreglugerð“), bauð löggjafinn að koma sem allra fyrst² með viðeigandi tillögum um að víkka gildissvið reglugerðarinnar til að hún næði til flugrekstrar og starfsleyfa flugáhafna. Löggjafinn sá einnig fyrir³ framtíðarnotkun á grunnreglugerðinni og þróun á grundvallarkröfum (GK) fyrir öll önnur svið sem tengjast flugöryggi almennings, á grundvelli seinni löggjafartillagna. Því var það að þegar Framkvæmdastjórnin lagði fram tillögu⁴ sína um fyrstu vikkun valdssviðs Flugöryggisstofnunar Evrópu (EASA) inn á svið flugrekstrar, starfsleyfa flugáhafna og öryggi flugvéla þriðja lands, þá tilkynnti⁵ það einnig um áform sín um að víkka valdssviðið smám saman út með „heildræna kerfisnálgun“ í huga, þannig að það nái til öryggismála og samstarfshæfni flugvalla/flughafna, flugleiðsögubjónustu og rekstrarstjórnunar flugumferðar.
2. Grunnreglugerðin skilgreinir eitt af verkefnum Stofnunarinnar sem það að hún sjái Framkvæmdastjórninni fyrir nauðsynlegum tæknilegum stuðningi⁶, sem og þróun og framlagning á álitserðum sem Framkvæmdastjórnin notar til að byggja á löggjafartillögum sínar varðandi öryggismál almenningsflugs⁷. Þessi álitserð var þróuð á þeim grundvelli. Stofnunin leggur því hér með fram fyrir Framkvæmdastjórnina þessa álitserð sem er talin uppfylla skuldbindingarnar sem fólust í orðsendingu COM(2005) 578 frá 15. nóvember 2005, hvað varðar öryggismál og samstarfshæfni flugvalla.
3. Álitserðin samanstendur af þessu minnisblaði, sem útskýrir álit Stofnunarinnar á viðmiðunarreglunum sem eru grunnurinn að reglum um öryggismál og samstarfshæfni flugvalla á Bandalagsgrundvelli og kemur fram með uppástungur um breytingar sem þarf að gera á grunnreglugerðinni og flugafgreiðslu-tilskipuninni til að koma ofangreindum viðmiðunarreglum í framkvæmd. Álitserðin inniheldur einnig sem viðhengi nýjan viðauka við grunnreglugerðina sem inniheldur grundvallarkröfur (GK) varðandi öryggismál og samstarfshæfni flugvalla ásamt mati á áhrifum reglugerðarinnar.

¹ Reglugerð (EC) nr. 1592/2002 Evrópuþingsins og Ráðsins frá 15. júlí 2002 um sameiginlegar reglur á sviði almenningsflugs og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu (OJ L 240, 7.09.2002, bls. 1.). Reglugerðin eins og henni var síðast breytt með reglugerð (EC) nr. 334/2007 (OJ L 88, 29.3.2007, bls. 39).

² Grein 7. í grunnreglugerðinni.

³ Forsendur 2. og 23. í sama skjali.

⁴ Tillaga um reglugerð Evrópuþingsins og Ráðsins til breytinga á reglugerð (EC) nr. 1592/2002 frá 15. júlí 2002 um sameiginlegar reglur á sviði almenningsflugs og stofnun Flugöryggisstofnunar fyrir Evrópu - COM(2005) 579, lokaútgáfa frá 15. nóvember 2005.

⁵ Orðsending COM(2005) 578, lokaútgáfa frá 15. nóvember 2005, frá Framkvæmdastjórninni til Ráðsins, Evrópuþingsins, Efnahags- og félagsmálanefndar Evrópubandalaganna, og Svæðanefndar – “Útvíkkun á verkefnum Flugöryggisstofnunar Evrópu: áætlun fram til 2010”.

⁶ Grein 12. í grunnreglugerðinni.

⁷ Grein 14.1 í sama skjali.

II. Ráðaleitun

a. Tilkynning um fyrirhugaðar breytingar 06/2006

4. Þessi álitsgerð hefur verið samþykkt samkvæmt starfsreglum settum af stjórnarnefnd Stofnunarinnar⁸, í samræmi við ákvæði í grein 14. í grunnreglugerðinni.
5. “Umsagnarskjal um meginreglur og grundvallarkröfur (GK) um öryggi og samstarfshæfni flugvalla” var birt á vefsíðu Stofnunarinnar (www.easa.europa.eu) þann 16. maí 2006 (NPA nr. 06/2006). Þar setti Stofnunin fram skýringar um þann stofnanalega ramma innan hvers reglugerðasetning um slíka starfsemi gæti farið fram; og einnig ástæðurnar fyrir því að einnig þurfti að nota þurfti skipulagið sem þegar var komið á með grunnreglugerðinni um reglur fyrir aðrar hliðar á öryggismálum í almenningsflugi fyrir reglur um öryggismál flugvalla. Í þessu samhengi lagði Stofnunin fram drög að grundvallarkröfum sem mundu skilgreina öryggismarkmiðin sem löggjafinn mundi setja jafnframt því að tryggja að farið yrði eftir ICAO⁹-skuldbindingum aðildarríkjanna.
6. Umsagnarskjalið innihélt einnig tillögur Stofnunarinnar sem byggðu á núgildandi viðteknum venjum, um almennar grundvallarreglur fyrir reglugerð um öryggismál flugvalla í Bandalagssamhengi. Loks var kallað eftir skoðunum hagsmunaaðila varðandi spurningar sem Stofnunin þurfti að kynna sér skoðanir á til að geta skilgreint nægjanlega sameiginlega stefnu til að undirbyggja þessa álitsgerð.

b. Athugasemda- og viðbragðaskjal (CRD 06/2006)

7. NPA nr. 06/2006 vakti umtalsverða athygli og hagsmunaaðilar báðu um framlengingu á hinu venjubundna þriggja mánaða ráðaleitunartímabili til að hafa betri tíma til að bregðast við. Það var samþykkt. Upprunalegi fresturinn (16. ágúst 2006) var því framlengdur um tvo mánuði; Stofnunin tók einnig til greina athugasemdir sem það fékk í hendur fram í nóvember 2006. 3.010 athugasemdir bárust frá um það bil 1850 hagsmunaaðilum, og var meirihlutinn af þeim einstaklingar. Það er þó mikilvægt að það komi fram að 91 af þessum aðilum voru flugmálayfirvöld, flugvallarekstraraðilar eða samtök þeirra, önnur fyrirtæki eða atvinnugreinasamtök, eins og talið er upp í áhrifamatinu vegna reglugerðarinnar. Því má segja að svarendur séu lýsandi úrtak af þeim hluta evrópsks samfélags sem verður fyrir áhrifum af reglugerðinni, bæði á magnbundinn og eigindlegan hátt.
8. Allar athugasemdir sem bárust voru staðfestar og settar inn athugasemda- og viðbragðaskjal (CRD) sem innihélt skrá yfir svörin við hinum 9 spurningum sem settar voru fram í NPA-skjalinu, lista yfir alla einstaklinga og samtök sem lögðu fram athugasemdir, svör Stofnunarinnar við athugasemdunum, og loks skýringaminnisblað með uppástungum um hugsanlegar viðmiðunarreglur. CRD

⁸ Ákvörðun stjórnarnefndar varðandi aðferð sem Stofnunin ætti að nota í sambandi við útgáfu á álitsgerðum, vottorðum, lýsingum og leiðbeinandi efni. EASA MB/7/03 frá 27.06.2003 (“Verklagsreglur um reglusetningu”), sem síðan var breytt og í staðinn kom ákvörðun stjórnarnefndarinnar MB/08/2007 frá 13. júní 2007.

⁹ Sérstaklega viðauki 14. (flugvellir) við Samninginn um alþjóðlegt almenningsflug sem undirritaður var í Chicago þann 7. desember 1944, en á honum byggist tilvera Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO).

06/2006 var birt þann 5. maí 2007 á vefsíðu Stofnunarinnar og er enn aðgengileg þar til aflestrar.

c. Viðbrögð við CRD 06/2006

9. Stofnuninni hafa borist 103 viðbrögð við CRD 06/2006 frá 15 hagsmunaaðilum: fernum yfirvöldum (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR og ENAC-IT), ACI Europe, fernum öðrum hagsmunaaðilum í flugvallarekstri, EUROCONTROL, AEA, einu flugfélagi, GAAC og tvennum fagfélögum, sem gerir 16.5% af hinum 91 samtökum sem upphaflega svöruðu NPA-skjalinu. Óbeint mætti af þessu ráða að yfir 80% af hinum upphaflegu svarendum hafi verið nægjanlega ánægðir með viðmiðunarreglurnar sem CRD-skjalið gerði ráð fyrir. Þó lýsa eftirfarandi málsgreinar lykilathugasemdunum sem komu fram í viðbrögðum og koma fram með svör við þeim áhyggjuefnum sem þar koma fram.
10. Almennt séð ítreka hagsmunaaðilarnir samþykki sitt fyrir að komið verði á samræmdum grundvallarkröfum á háu stigi fyrir allt Evrópubandalagið, svo fremi sem tryggt er að þessar kröfur standist skuldbindingar aðildarríkjanna við ICAO og komi ekki fram með byltingarkenndar breytingar á því sem tíðkast innan hvers lands. Fáir hagsmunaaðilar báðu aftur um skýringar á sambandinu á milli hinna sameiginlegu reglna Bandalagsins og ICAO-staðlanna, sem og á hvernig hlutverkum og skyldum yrði deilt á milli Stofnunarinnar og reglugerðasetjandi yfirvalda sem útnefnd yrðu í hverju landi.
11. Stofnunin útskýrir því næst að eitt aðalmarkmið grunnreglugerðarinnar¹⁰ sé að aðstoða aðildarríkin við að uppfylla skuldbindingar sínar samkvæmt ICAO-samningnum. ICAO-viðaukarnir verða aftur á móti ekki löglega bindandi strax. Þessi álitgerð leggur því til að lögleiðing fari strax fram hjá öllum 31 ríkjunum sem að málinu koma¹¹ á sama degi með samþykkt á sömu kröfunum í öllum ríkjunum. Þessar kröfur munu, ásamt framkvæmdarreglunum sem eiga að stuðla að framkvæmd þeirra, koma í staðinn fyrir innlendu lögum án þess að til verði aukalegt lagastig, í samræmi við kerfi Bandalagsins. Reglugerðasetjandi yfirvöld innan landanna koma til með að sannreyna, með aðstoð Stofnunarinnar, að framkvæmdin sé rétt, en munu ekki hafa sjálfstætt vald til að koma fram með aukakröfur á sviðum sem falla undir slík bandalagslög.

(i) Týndar athugasemdir við NPA 06/2006

12. Því miður gerðist það vegna of mikils álags á tölvukerfi Stofnunarinnar að þegar athugasemdir voru skráðar týndust ein skilaboð frá Union des Aéroports Français (UAF) sem innihéldu 10 athugasemdir, og tvennar athugasemdir frá Þýska flugvallasambandinu (ADV) í fyrstu umferð ráðaleitunarinnar. Stofnanirnar endursendu auðvitað skilaboðin, sem voru talin og greind með athugasemdunum sem bárust vegna CRD-skjalsins. Þessar athugasemdir eru einungis 12 af þeim 3010 sem bárust (um 0,4%) og flestar þeirra tengjast atriðum sem þegar höfðu komið fram í öðrum athugasemdum. Mat á þeim breytir ekki heildargreiningunni sem kemur fram í CRD-skjalinu. Í þeim fáu tilfellum þar sem þessar athugasemdir tengdust ekki hugmyndum sem þegar voru komnar fram í NPA-ráðaleituninni voru þær, fyrir sanngirnis sakir, teknar til greina í þessari álitgerð.

¹⁰ Eins og sett er fram í grein 2.2(d)

¹¹ Þar eru talin með hin 27 Aðildarríki ásamt fjórum sambandsríkjum (Íslandi, Liechtenstein, Noregi og Sviss); þar að auki mun hinn Evrópski svæðissamningur um almenningsflug fljótlega einnig ná til hinna tíu ríkja á Balkanskaganum sem eru aðilar að þeim samningi.

(ii) Viðbrögð í tengslum við nákvæmni í greiningu á svörum við NPA

13. Einn hagsmunaaðili taldi að tæknilega traustar athugasemdir hefðu ekki haft nein áhrif á textann en móttaka þeirra hefði einungis verið staðfest. Stofnunin minnir á að fyrir utan uppkastið að grundvallarkröfunum er þessi álitagerð ekki drög að lagalegum texta; hvað varðar grundvallarkröfurnar sem með fylgja er það álit Stofnunarinnar að nauðsynlegar breytingar hafi verið gerðar alls staðar þar sem mögulegt var þannig að tæknilega traustar athugasemdir væru teknar til greina. Sami hagsmunaaðili taldi einnig að greiningin á svörum við spurningunni um aðskilnað „stórra“ og „lítilla“ flugvalla hefði ekki verið fullkomlega réttlát. Í kjölfar þessara viðbragða sannreynði Stofnunin að á meðal þeirra 30 sem sendu inn svör við þessari spurningu höfðu þrír ekki haft mjög skýra afstöðu, 13 litu svo á að greinarmunurinn á „stórum“ og „litlum“ flugvöllum skipti ekki máli, en að 14 hefðu hins vegar meira eða minna samþykkt greinarmuninn í meginatriðum. Hins vegar var engin skýr samstaða um það hjá þeim hverjar forsendurnar og þröskuldurinn fyrir slíkum aðskilnaði skyldu vera. Þessi álitagerð leggur þess vegna ekki til að nota skuli orðin „stórir“ og „litlir“ í lagatextanum, en leggur hins vegar til að hlutfallslega minni kröfur verði gerðar til einfaldari flugvalla.
14. Tveir aðrir hagsmunaaðilar töldu að staða sín varðandi það að takmarka ætti valdssvið Bandalagsins við flugvelli sem opnir væru fyrir reglulegt atvinnuflug hefði ekki skilist. Stofnunin vill að fram komi að það er sterkur meirihluti fyrir því að setja sameiginlegar reglur fyrir alla flugvelli sem eru opnir almenningi. Þetta samræmist þar að auki hinni heildrænu kerfisnálgun sem flestir hagsmunaaðilarnir vilja nota og er stutt af hlutlægum öryggis- og efnahagshagsmunum, eins og lesa má í meðfylgjandi mati á áhrifum reglugerðarinnar.
15. Loks voru nokkrir hagsmunaaðilar sem töldu að sumar af athugasemdum sínum um ákveðin atriði hefðu ekki skilist. Eftir nákvæma endurgreiningu á þessum athugasemdum samþykkir Stofnunin þá athugasemd og hefur tekið tillit til þess í þessari álitagerð.
16. Stofnunin komst að þeirri niðurstöðu að nákvæmni ferlisins hefði einungis verið gagnrýnd af litlum minnihluta þeirra sem tóku þátt í ráðaleituninni, sem virðist gefa til kynna að endurskoðunin sé almennt samþykkt af meirihlutanum. Því taldi Stofnunin ekki vera ástæðu til að breyta hinni heildrænu greiningu sem hún lagði fram í CRD-skjalinu þegar kom að því að setja fram þessa álitagerð, jafnvel þó að niðurstöðurnar geti að sjálfsögðu ekki fullnægt óskum allra evrópsku hagsmunaaðilanna. Það er trú Stofnunarinnar að þessi álitagerð gefi sanngjarna mynd af meirihluta þeirra skoðana sem komu fram í hinni tveggja þrepa ráðaleitun sem hún lagði í til að finna bestu leiðina til að setja reglur um öryggismál flugvalla.

(iii) Önnur viðbrögð við CRD

17. 22 viðbrögð endurtóku einfaldlega athugasemdir sem þegar höfðu verið teknar til skoðunar þegar verið var að greina svörin við NPA-skjalinu.
18. Viðbrögð hinna 55 eftirstandandi hagsmunaaðila (um 53%) fólu í sér ýmsar hjálplegar uppástungur. Sumar höfðu það takmark að einfalda skýringatextann, aðrar mæltu með breytingum á hinum hugsanlegu viðmiðunarreglum sem komu fram í CRD-skjalinu, þá sérstaklega hvað varðaði skilgreiningar, umfang löggjafar

Bandalagsins, þröskulda, reglur um búnað flugvalla, kröfur til starfsmanna í björgunar- og slökkviliðsþjónustu eða orðalagið á grundvallarkröfunum. Tillit hefur verið tekið til þeirra allra í þessari álitserð. Þessi viðbrögð undirstrika enn og aftur hinn víðtæka stuðning sem er til staðar við fyrir því að koma á miðlægum reglum um öryggi og samstarfshæfni flugvalla sem opnir eru almenningi, á ESB-grundvelli. Auðvitað staðfesta þessi viðbrögð einnig að verkefni sem tengjast vottun og yfirsýn yfir öryggismál skuli látin í hendur lögbærum yfirvöldum vegna náandar við verkefnin, háð viðeigandi eftirliti Bandalagsins með stöðlun til að tryggja samræmingu og jafnan samkeppnisgrundvöll. Almennt leggja viðbrögðin einnig áherslu á að útfærslureglur sem settar verða skuli ekki endurtaka aðrar reglugerðir Bandalagsins, vera hlutfallslegar og nægilega sveigjanlegar til að hægt sé að beita öðrum aðferðum til að uppfylla þær þegar svo ber undir, svo fremi sem jafngildu öryggisstigi sé náð.

III. Innihald álitserðar Stofnunarinnar

a. Umfang almennra aðgerða

19. Meginreglan er sú að umfang sameiginlegra aðgerða er skilgreint í grunnreglugerðinni, en í fylgiskjali með henni skal koma skýrt fram hvaða grunnvirki, afurðir, kerfi, búnaður, þjónusta, fólk eða samtök verða fyrir áhrifum. Þar af leiðandi mun ofantalið falla undir kröfurnar sem þessi reglugerð setur fram og, eins og við á, þær reglur sem settar verða varðandi framkvæmd hennar.
20. Hins vegar helst hvert það grunnvirki, afurðir, kerfi, búnaður, þjónusta, fólk eða samtök sem ekki fellur undir valdssvið Bandalagsins áfram undir fullri ábyrgð aðildarríkjanna, sem verða að viðhalda, eins og við á, því verndunarstigi sem borgarar þeirra ætlast til af þeim.
21. Þegar reglur eru settar um flugvelli¹² telur Stofnunin að markmiðið sé að tryggja öryggi einstakra loftfara með því að tryggja að viðeigandi aðstaða sé fyrir hendi til öruggs flugtaks, landingar og hreyfinga á jörðu niðri, á meðan rekstrarstjórnun flugumferðar er ætlað að halda utan um gagnkvæm samskipti á milli tveggja eða fleiri loftfara. Af því að þessar tvær gerðir starfsemi eru ólíkar í grundvallaratriðum verður aðskilja umfjöllun um þær til að forðast skörun og rugling. Þessi álitserð takmarkast því við öryggismál grunnvirkja á jörðu niðri og rekstur þeirra, út frá rekstrarsjónarhorni stakra loftfara. Aðskildu verkefni sem nú er í gangi hjá Stofnuninni er ætlað að skoða þá hlið öryggismála almenningsflugs sem snýr að flugleiðsöguþjónustu/rekstrarstjórnun flugumferðar, á jörðu niðri og í öllum áföngum flugs, með yfirsýn frá flugvallarhliði til flugvallarhliðs. Sérstök ráðaleitun mun fara fram og sérstök álitserð verður gefin út í þeim tilgangi.
22. Loftför fljúga á milli staða og allir sem koma þar að þurfa að þekkja og skilja reglurnar sem ætlað er að tryggja nægjanlegt öryggi. Slík þörf fyrir samstarfshæfni er því ekki einungis verkfæri sem auðveldar frjálsar ferðir einstaklinga, heldur einnig nauðsynleg öryggiskrafa. Stofnunin telur því að ekki sé hægt að aðskilja samstarfshæfni og öryggismál þegar kemur að því að setja reglur um almenningsflug og að þessi álitserð verði einnig að ná til samstarfshæfniskrafna.

¹² Þ.e. öll svæði á landi, vatni eða mannvirkjum eða skipum sem eru sérstaklega aðlöguð til landinga, flugtaks og hreyfinga loftfara, þar með talinn flugvallabúnaður, mannvirki og þjónusta sem þessi starfsemi kann að fela í sér vegna krafna um umferð loftfara.

Jafnvel þó að það kunnist að vera til margar mismunandi skilgreiningar á hugtakinu „samstarfshæfni“ frá mismunandi sjónarhornum, þá er ætlunin hér einungis að koma inn í ákvæði Bandalagsins þeim kröfum sem eru nauðsynlegar til að tryggja að samstarfshæfnismarkmið ICAO um staðla og ráðlagða starfshætti séu einnig tekin til íhugunar, þannig að hið heildræna kerfi sem þau standa undir varðveitist. Þetta þarf að koma skilvíslega fram í grunnreglugerðinni.

23. Í þessu samhengi vill Stofnunin benda á að markmið grunnreglugerðarinnar snúast einungis um öryggismál almenningssflugs og nokkur umhverfisverndarsjónarmið, og útiloka þær hliðar sem snúa að reglum um efnahagsmál, en um þau fjalla önnur lög Bandalagsins og frumkvæði þegar það er talið nauðsynlegt, eins og til dæmis snemma árs 2007 þegar það var gert vegna flugvallagjalda¹³.

(i) Flugvellir

24. Eins og þegar hefur verið minnst á hér að ofan, studdi mikill meirihluti hagsmunaaðila þá meginreglu að allir flugvellir sem opnir eru almenningi¹⁴ skyldu settir undir sameiginlegar og hlutfallslegar reglur, án tillits til stærðar, magns, tegundar eða margbreytileika umferðarinnar sem um þá fer, sama hvort þeir eru í eigu hins opinbera eða einkaaðila, eða hvert sem lagalegt eðli rekstraráðilans er. Þetta var sérstaklega sjónarmið hjá 18 yfirvöldum af þeim 20 sem svöruðu NPA-skjalinu. Þessi takmörkun myndu auðvitað ekki hafa áhrif á rétt aðildarríkjanna til að setja innanlandsreglur um flugvelli sem ekki falla undir valdssvið Bandalagsins. Það gæti til dæmis átt við kennsluflygverki, þryllupalla á borðpöllum úti á hafi eða þrylluvelli á þökum sjúkrahúsa, þegar þeir eru ekki opnir almenningi. Bent er á að grunnreglugerðin skilur ríkisloftför undan valdssviði Bandalagsins; þetta þýðir að flugvellir sem eru eingöngu notaðir af her, tollgæslu, lögreglu eða annars konar skyldri þjónustu verða ekki fyrir áhrifum af þessari álitgerð..
25. Á grundvelli skýrra skoðana hagsmunaaðila er Stofnunin því á þeirri skoðun að grunnreglugerðin skuli víkkuð út til að ná til allra flugvalla sem opnir eru almenningi. Þetta mun verða í fullu samræmi við hina heildrænu kerfisnálgun sem löggjafarvald Bandalagsins stefnir að, sem er undirstrikað af Framkvæmdastjórninni í orðsendingu COM(2005) 578 og aftur kallað eftir af nefnd háttsettra embættismanna sem Barrot varaforseti kom á fót til að íhuga framtíð reglugerða um almenningssflug í Bandalagssamhengi. Þar sem almennt flug er að fullu samlagað inn í EASA-kerfið hvað varðar lofthæfi, rekstur og flugleyfi flugmanna, og mun að sjálfsögðu falla undir það kerfi hvað varðar rekstrarstjórn flugumferðar, þá væri ósamræmi og hugsanlega hætta á gloppum í öryggiskerfinu ef einungis flugvellir væru undanþegnir þeim reglugerðum sem gilda verða um þennan geira almenningssflugs.

(ii) Flugvallabúnaður

26. Í NPA06/2006 var lögð fram sú spurning hvort ákveðinn flugvallabúnaður, svo sem sjónræn og þráðlaus flugleiðsögutæki, skynjunarbúnaður eða veðurfræðirannsóknartæki, eldslökkvibúnaður og slökkvibílar og svo framvegis,

¹³ COM(2006) 820, lokaútgáfa frá 24. janúar 2007 – Tillaga að tilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins um flugvallagjöld.

¹⁴ “Opnir almenningi” merkir að allir flugstjórar í almennu flugi (GAT) geta gert áætlun um að nota flugvallarsvæðið og aðstöðu á flugvöllinum, annað hvort vegna þess að opnunartími og þjónusta á flugvöllinum er gerð opinber fyrir almenning, eða vegna þess að miðstöð þar sem hægt er að fá fyrirfram leyfi er auglýstur ásamt opinberlega fáanlegum upplýsingum um flugvöllinn, svo fremi sem loftfarið og menntun flugmannsins standast óhlutdræg öryggiskilyrði.

sem stuðla að öryggi eins loftfars á eða nálægt flugvellinum, ættu að falla undir reglugerðir Bandalagsins. Þó að smávægilegur meirihluti svarenda væri á móti setningu Bandalagsreglugerða um flugvallarbúnað, þá var það sterk skoðun hjá flestum lykilhagsmunaaðilunum að ekki mætti líta fram hjá öryggi því sem flugvallabúnaður veitir. Sumur lögðu einnig áherslu á að betri stöðlun á flugvallabúnaði gæti ekki bara aukið öryggi, heldur einnig bætt hlutföllin á milli verðs og gæða. Hins vegar lögðu þeir áherslu á nauðsyn þess að forðast að endurtaka reglur sem þegar væru til, hvort sem er í „ný aðferð“ tilskipunum eða í útfærslureglunum fyrir „Einn himinn yfir Evrópu“¹⁵. Þar að auki var EASA minnt á að notfæra sér staðla frá viðurkenndum staðlastofnunum eins og ISO, CEN, CENELEC, ETSI eða EUROCAE.

27. Stofnunin er því þeirrar skoðunar að þar sem flugvallabúnaður hafi bein áhrif á öryggi stakra loftfara á jörðu niðri, þá verði EASA-kerfið að ná til hans. Þó ekki sé hægt að búa fyrirfram til nákvæman lista yfir búnaðinn sem verður fyrir áhrifum vegna reglugerðarinnar, út af stöðugri tækniþróun, þá er lagt til að búnaður sem er ómissandi fyrir öryggi verði skilgreindur í hverju tilfalli fyrir sig í útfærslureglunum sem vísað er til í töluð c(i) hér á eftir. Þegar það verður gert er viðurkennt að forðast skuli að kröfur sem taka til sama búnaðar skarist og að gera ætti viðeigandi breytingar á reglum sem þegar eru til; einnig verður tekið tillit til að tryggt verði að samræmi sé með reglugerðaferlunum og þeim ferlum sem þegar eru til staðar í „Einum himni“ og „nýrri nálgun“.

(iii) Samtök

28. Það er almennt viðurkennt og viðtekið hjá ICAO og á Evrópugrundvelli að öryggi flugrekstrar á flugvöllum er ekki bara tryggt með hönnuninni á grunnvirkjunum sjálfum, heldur einnig með viðeigandi stýringu á tengdum rekstri og þjónustu á flugvöllum. Hagsmunaaðilar staðfestu þetta þegar þeir lögðu fram athugasemdir sínar í tengslum við NPA-skjalið. Reyndar er einungis hægt að draga úr ákveðnum hættum með því að gera ákveðnar kröfur til þeirra samtaka sem eru viðriðin rekstur flugvalla. Stofnunin er þessu algerlega sammála og er því á þeirri skoðun að flugvallarekstraraðilar¹⁶ eigi að falla undir hina útvíkkuðu grunnreglugerð. Ábyrgð þeirra nær allt frá því að sinna rekstri og viðhaldi á grunnvirkjum og búnaði flugvallarins þannig að hann uppfylli tilgang sinn á hverjum tímapunkti, til þess að grípa til viðeigandi mildandi aðgerða ef einhverra skemmda eða hrörnunar verður vart.
29. Örugg stýring loftfars samanstendur hins vegar af nokkrum undir-aðgerðum sem framkvæmdar eru af keðju mismunandi aðila. Þó að flugvallarekstraraðilinn sé einn sá helsti, þá verða margir aðrir sem koma að þjónustukeðjunni að tengjast og samstillta athafnir sínar til að geta boðið upp á algerlega öruggt kerfi. Stofnunin er þeirrar skoðunar að þessi samstilling skapi nauðsyn fyrir því að skylda þurfi alla aðila, þar með talda flugrekstraraðila, flugleiðsöguaðila, flugafgreiðsluaðila og eldsneytisfyrirtæki, sem eru með starfsemi sem getur haft áhrif á öryggi loftfara, með lögum til að veita því starfsfólki sínu sem hefur fylgdarlausan aðgang að

¹⁵ Reglugerð Evrópuþingsins og Ráðsins (EC) nr. 549/2004, frá 10. mars 2004, þar sem settur var fram rammi fyrir Einn himinn yfir Evrópu (*OJ L 096 31.03.2004 bls.1*) og sérstaklega reglugerð Evrópuþingsins og Ráðsins (EC) nr. 552/2004, frá 10. mars 2004, um samstarfshæfni evrópska flugrekstrarstjórnunarkerfisins (*OJ L 96, 31. mars 2004, bls. 26-42*).

¹⁶ Þ.e. allir opinberir embættismenn, lögaðilar eða einstaklingar sem reka eða ætla sér að reka einn eða fleiri flugvelli og bera ábyrgð á öryggi flugstarfsemi hjá og/eða nálægt sér eða þeim, þar með talið að skylda önnur fyrirtæki til að fylgja starfsreglum og ferlum.

flugsvæðum almennilega þjálfum; að skilgreina og koma á reglum um vinnu á flugsvæðum; og að vinna saman að skýrslugerð og greiningu á öryggistilvikum. Til að tryggja nauðsynlega samstillingu ætti að þróa slíkar ráðstafanir undir stjórn flugvallarrekstraraðilans.

30. Almennur verður uppsettur flugvallabúnaður metinn á meðan á vottunarferlinu fyrir flugvöllinn stendur. Síðan er gert ráð fyrir að tilskipanir sem gengu í gildi með „nýrri nálgun“ og tengdum iðnaðarstöðlum muni taka til hönnunar og framleiðslu á slíkum búnaði. Hins vegar gæti það talist ósanngjarnt að skylda flugvallahönnuði eða -rekstraraðila til taka ábyrgð á tækni sem þeir hafa enga þekkingu á. Þegar flugvallabúnaður skiptir mjög miklu máli fyrir öryggi flugrekstrar gæti því verið viðeigandi að nota ferli sem hafa sannað sig áratugum saman á sviði lofthæfsvottunar¹⁷, svipað og í ETSO-kerfinu (þ.e. “European Technical Standard Order”, „evrópsk tæknistaðlafyrirmæli“), sem er notað fyrir varahluti í flugvélar. Slík kerfi byggjast á þekktum getu samtakanna sem hanna eða framleiða slíkan búnað. Því er Stofnunin þeirrar skoðunar að hin útvíkkaða grunnreglugerð skuli ná til hönnunar- og framleiðslusamtaka mikilvægs flugvallabúnaðar til að leyfa þann kost þegar það er mest viðeigandi að setja reglur um slíkan búnað. Eins og þegar hefur komið fram í tölulíð 27, þá er ekki enn mögulegt að skilgreina hvaða búnaður gæti fallið undir slíka framkvæmd. Því er það viðeigandi að láta útfærslureglum framtíðarinnar eftir að skilgreina hvenær nota skuli þennan valkost, í kjölfar viðeigandi mats og röksemdafærslna. Það er mikilvægt að það komi fram að svona er staðan nú þegar hvað varðar lofthæfi varahluta og tækja.

(iv) Starfsfólk

31. Á meðan á ráðaleitunarferlinu stóð bárust margar athugasemdir sem lögðu áherslu á hæfni fagstarfsfólks fyrir öryggi flugvalla. Í sumum var einnig lagt til að reglur yrðu settar um þær atvinnugreinar sem mikilvægastar eru fyrir öryggi, svo sem björgunar- og slökkviliðsmenn. Ef það kæmi til þá ætti hin útvíkkaða grunnreglugerð að taka skýrt fram hvaða einstaklingar falla undir reglugerðina, þar á meðan vottun eða starfsleyfi til að sýna fram á að þeir uppfylli lágmarks læknisfræðilegar kröfur um heilsufar og kröfur um kunnáttu í sínu fagi. Í öðrum athugasemdum komu aftur á móti fram ráðleggingar um slíkt reglakerfi gæti reynst of flókið og úr samhengi við aðstæður, jafnframt því að staðfesta að hæfni í faginu skuli samt sem áður falla undir reglugerðir.
32. Niðurstaða Stofnunarinnar er sú að reglur verði að gilda um starfsmenn sem koma að rekstri flugvalla og því er vísað í það í hinni útvíkkuðu grunnreglugerð. Uppfylling krafna sem tengjast hæfni í fagi og hugsanlegt heilsufarsástand skal hins vegar vera á ábyrgð aðilanna sem ráða starfsmennina til starfans. Þeir starfsmenn sem reglugerðin mun hafa áhrif á eru þeir sem vinna störf sem geta haft áhrif á öryggi flugrekstrar á og nærri flugvöllum, svo sem, en ekki einungis, starfsmenn eða verktakar flugrekstraraðila, flugleiðsöguaðila, flugafgreiðsluaðila, flugvallarrekstraraðilans sjálfs og annarra samtaka sem eru með starfsemi eða búnað sem kann að hafa áhrif á öryggi loftfara. Þetta á sérstaklega við um starfsmenn sem hafa fylgdarlausan aðgang að flugsvæðinu eða leyfi til að aka farartækjum inni á því svæði sem loftförin fara um.

¹⁷ Hér er sérstaklega vísað í grein 5.2b) í grunnreglugerðinni sem þegar er til, þar sem aðilar sem bera ábyrgð á hönnun og framleiðslu flugvélavarahluta eru skylduð til að sýna fram á getu sína og aðstöðu til að uppfylla þá ábyrgð sem felst í réttindum þeirra, samkvæmt reglum og ferlum sem hlutfallslega tengjast því hversu flókin verkefni hvers þeirra fyrir sig eru.

(v) Næsta nágrenni og notkun á flugvelli

33. Eins og fram kom í NPA06/2006 taldi mikill meirihluti hagsmunaaðila að ekki væri lagalega mögulegt að setja flugvallaeigendum eða -rekstraraðilum reglur um sum mikilvæg atriði sem eru nauðsynleg til að draga úr hættum gagnvart flugrekstri í nágrenni flugvalla. Ástæðan er sú að þessar hættur eiga sér upptök utan flugvallarsvæðisins og því getur flugvallareigandinn eða -rekstraraðilinn ekki beint sér gegn þeim á beinan hátt. Í slíkum tilfellum er Stofnunin þeirrar skoðunar að grunnreglugerðin verði að gera aðildarríkjunum sjálfum skylt að tryggja að nauðsynlegar ráðstafanir verði gerðar til að vernda flugvelli gegn starfsemi eða framkvæmdum sem geta skapað óásættanlega áhættu fyrir flug í næsta nágrenni þeirra.

b. Öryggismarkmið(i) Grundvallarkröfur – nýr viðauki

34. Í NPA 06/2006 var lögð fram sú spurning hvort hagsmunaaðilar væru sammála um að það að koma á samræmdum hástigsgrundvallarkröfum innan alls Bandalagsins væri besta leiðin til að setja öryggismarkmið fyrir flugvallareglugerðir, frekar en að flytja bara viðeigandi ákvæði ICAO um staðla og ráðlagða starfshætti yfir með tilvísun. Svörin sýndu að meirihluti hagsmunaaðila kys frekar að setja sérhæfðar grundvallarkröfur á Bandalagsgrundvelli, svo fremi sem þær tryggja að farið sé eftir ICAO-skuldbindingum aðildarríkjanna og þær skapi ekki frekari óréttlættar kröfur. Í athugasemdunum kom einnig fram að meirihlutinn taldi í grófum dráttum að innihald og nákvæmnisstig í áformuðum drögum að grundvallarkröfum væri viðunandi.

35. Eins og útskýrt er í meðfylgjandi minnisblaði hafa umræddar grundvallarkröfur verið þróaðar út frá auðkenndum hættum til að hægt sé að gera ráðstafanir til að draga úr allri skynsamlega hugsanlegri hættu sem er bundin við flugvallarekstur. Síðan var framkvæmd sannpröfun til að staðfesta að kröfurnar gefi aðildarríkjunum svigrúm til að uppfylla ICAO-skuldbindingar sínar án frekari hindrana. Stofnunin er því þeirrar skoðunar að hinar sérhæfðu grundvallarkröfur sem koma fram í fylgiskjali með þessari álitsgerð og fela í sér öryggismarkmið fyrir öryggisreglur um flugvelli, skuli lögleiddar með grunnreglugerð 1592/2002 og bætt við hana.

(ii) Stjórnunarkerfi

36. Eitt af lykilatriðunum sem kom fram í NPA-skjalinu var hvort það væri viðeigandi að skylda alla flugvallarekstraraðilar til að taka upp og koma í framkvæmd fullkomlega formlegu öryggisstjórnunarkerfi. Svör hagsmunaaðila voru breytileg. Einungis tveir hagsmunaaðilar kröfðust þess að slík kerfi yrðu sett á hjá öllum flugvallarekstraraðilum. Margir gerðu þá athugasemd að smáir aðilar gætu varla tekið upp raunverulegt öryggisstjórnunarkerfi; að gera litlum flugvallarekstraraðilum að bera slíka byrði mundi einnig ekki vera í neinu samræmi við hinar raunverulegu hættur sem tengjast rekstrinum. Þó að ICAO krefjist þess að slík kerfi séu til staðar á öllum flugvöllum, þá verður að hafa í huga að ICAO-staðlarnir ná einungis til flugvalla sem taka á móti alþjóðlegri flugumferð. Slíkar kröfur geta skapað erfiðleika í Bandalagssamhengi þar sem allir flugvellir sem eru opnir almenningi eru jafnframt opnir fyrir flugumferð á milli aðildarríkja.

37. Því ályktar Stofnunin að einungis skuli skylda margþætta flugvelli til að taka upp öryggisstjórnunarkerfi; til að skilgreina viðeigandi stig margþættni þannig að samræmist kröfum ICAO er lagt til að slíkar kröfur verði einungis gerðar til flugvalla sem þjónusta áætlunarflugi¹⁸.

c. Framkvæmdaleiðir

38. Grunnreglugerðin verður að skilgreina hvernig framkvæma eigi grundvallarkröfurnar. Ef það reynist of flókið eða tímafrekt má veita Framkvæmdastjórninni, aðildarríkjunum, Stofnuninni eða aðilum í iðngreininni framkvæmdavald til að taka upp samhliða grundvallarkröfur, framkvæmdaráðstafanir innanlands, vottunarskilgreiningar eða iðnstaðla. Þegar við á verður að taka fram hvaða aðilar það eru sem gefa út vottorð eða verður að sýna fram á að kröfum sé fylgt. Þeir geta verið Stofnunin sjálf, önnur lögbær yfirvöld¹⁹ eða viðeigandi faggiltir óháðir matsaðilar²⁰. Í seinna tilfellinu verður að skilgreina forsendurnar fyrir slíkri löggildingum og taka fram hvert löggildingaryfirvaldið er.
39. Það er til úrval möguleika til að koma öryggismarkmiðunum í framkvæmd. Valið snýst um stjórnmalalega ákvörðun sem veltur á tilfinninganæmi almennings, hefðum og menningu innan geirans. Slíkt val verður einnig að taka tillit til hversu mikils samræmis er óskað í tengslum við ákveðna starfsemi, en líklegra er að samræmi náist með sameiginlegum útfærslureglum Framkvæmdastjórnarinnar. Valið verður einnig að taka tillit til þess að samræmi merkir ekki bara að borgararnir fái jafna vernd og að samkeppnisskilyrði jafnist á innri markaðnum, heldur verður einnig að líta á það frá sjónarhorni samstarfshæfni og samstillingar við alþjóðlega rammann. Síðast en ekki síst verður að byggja slíkt val á meginreglunni um góða stjórnunarhætti²¹ þannig að sem best nýting náist úr fánlegum úrræðum og hægt sé að þróa enn frekar ábyrgðartilfinningu og réttlætismenningu í setningu á reglugerðum um öryggi í almenningsflugi.

(i) Framkvæmdarreglur

40. Í NPA 06/2006 er gert ráð fyrir að það sé líklega þörf fyrir gefa út útfærslureglur til að skilgreina enn frekar hvernig beita skuli grundvallarkröfunum, að minnsta kosti hvað varðar „stóra“ flugvelli. Hins vegar var einnig spurt hvort eins ætti að fara að með „litla“ flugvelli. Í þessu samhengi var einnig spurt hvernig ætti að skilgreina „lítinn“ flugvöll. Svörin við þessari spurningu sýna að meirihluti hagsmunaaðila telur að þróa eigi nákvæmar útfærslureglur í öllum tilfellum, hver sem stærð eða margbreytileiki flugvallarekstrarins er. Samt sem áður leggja þeir

¹⁸ **Áætlunarflug** merkir röð flugferða sem búa yfir öllum eftirfarandi einkennum:

(a) Í hverri flugferð stendur almenningi til boða að kaupa stök sæti og/eða rými undir farm og/eða póst (annað hvort beint frá flugrekandanum eða viðurkenndum umboðsaðila hans);

(b) Flugið er rekið þannig að boðið er upp á umferð á milli sömu tveggja eða fleiri flugvallanna, annað hvort:

- samkvæmt útgefni áætlun; eða
- með svo reglulegum eða tíðum ferðum að ljóst sé að þær eru kerfisbundinn hluti af röð flugferða.

¹⁹ „lögbært yfirvald“ er annað hvort Stofnunin eða eitt eða fleiri yfirvöld sem eru tilnefnd eða stofnsett af aðildarríkjunum, og hafa vald til að gefa út vottorð og hafa yfirsýn yfir öryggi, annað hvort flugvalla, varnings, búnaðs, kerfa, varahluta eða tækja, stofnana eða fólks, sem og yfir hættur sem finnast í næsta nágrenni við flugvöll. Öll lögbær yfirvöld skulu vera óháð flugvallarekstri og -stjórnun..

²⁰ „matsaðili“ er faggiltur aðili sem hefur leyfi til að meta hvort lögaðilar eða einstaklingar fara eftir reglum sem settar hafa verið til að tryggja að farið sé eftir grundvallarkröfunum sem settar eru fram í þessari reglugerð, og gefa út tengd vottorð..

²¹ COM (2001) 428, lokaútgáfa frá 25.07.2001 – “Evrópskir stjórnunarhættir – Hvítbók” (*Official Journal* 287, 12/10/2001 bls. 0001 – 0029).

áherslu á að slíkar reglur ættu að vera hlutfallslega miðaðar við margbreytileika og tegund rekstrarins.

41. Samt óttast allnokkrir hagsmunaaðilar að lagaleg staða útfærslureglanna og tíminn sem mun fara í að breyta þeim gæti gert reglugerðarammann of stífan til að hann geti fylgt eftir nýjustu þróun í tæknibúnaði. Þeir telja einnig að það að hafa flest, ef ekki öll, tæknilegu smáatriðin með í útfærslureglunum mundi fjarlægja sveigjanleikann sem er nauðsynlegur til að laga þær að mismunandi flugvöllum, því enginn þeirra er alveg eins og hinir. Stofnunin er sammála þessu. Slíka áhættu mætti minnka með því að setja, hvenær sem það er mögulegt, tæknileg skilyrði eða vinnureglur um mat á samræmi, í tengslum við vottunarforskriftir²² til að bregðast við ofangreindum áhyggjuefnum. Hlýðni við slík fyrirmæli mundi ganga út frá að þeim sé hlýtt en mundi ekki vera eina leiðin til að sýna hlýðni. Yfirvöld og hagsmunaaðilar geta beitt öðrum leiðum sem boðið er upp á svo fremi sem þær tryggja jafngilda hlýðni við reglurnar. Það verður því að koma skýrt fram að útfærslureglurnar sem verða þróaðar munu aðallega skilgreina ferlin sem hagsmunaaðilar og lögbær yfirvöld eiga að fara eftir, og þá sérstaklega sveigjanleikaforsendur og vinnureglur sem stefna að samþykki á öðrum leiðum til að hlýða reglunum.
42. Hagsmunaaðilarnir lögðu áherslu á að þegar væri tekið á sumum hliðum öryggismála flugvalla í öðrum lögum. Svo er til dæmis með þráðlaus fjarskiptakerfi fyrir brottför, aðflug og landingar, sem þegar kann að vera fjallað um í reglunum um „Einn himinn yfir Evrópu“. Öryggi og afköst slíkra kerfa snýst hins vegar ekki bara um hönnun/framleiðslu þeirra, heldur einnig uppsetningu/samræmingu þeirra á staðnum. Því er mikilvægt að tryggja að reglur verði settar um þessa hlið á flugvallabúnaði um leið og samstilling við „Einn himinn“ verði tryggð, til að forðast að skilyrði og vottunarferli þeirra skarist eða séu endurtekin.
43. Stofnunin er því þeirrar skoðunar að löggjafinn ætti að veita Framkvæmdastjórninni vald til að taka upp nauðsynlegar reglur til framkvæmdar á þeim grundvallarkröfum sem ná til öryggis og samstarfshæfni flugvalla, í samræmi við þær vinnureglur sem þegar eru skilgreindar í grunnreglugerðinni. Eins og tekið er fram hér á undan skulu slíkar reglur vera í samræmi við margbreytileika flugvallarins og taka tillit til umfang hans og eðlis.

(ii) Vottun á flugvöllum²³

44. Í NPA 06/2006 er gert ráð fyrir að það þurfti að votta að minnsta kosti „stóra“ flugvelli, þar sem þess er þegar krafist af ICAO²⁴. Enginn svarendanna við NPA-skjalinu andmælti þessu. En NPA-skjalið lagði einnig fram þá spurningu hvort slíkt ætti einnig að eiga við um „litla“ flugvelli sem opnir væru almenningi, í

²² Grunnreglugerðin skyldar Stofnunina til að þróa ákveðnar vottunarforskriftir, þar á meðal um lofthæfiskóða og viðunandi leiðir til hlýðni við reglur, sem leið sem mætti nota í vottunarferlinu. Þetta er ekki bindandi en endurspeglar nýjustu tækni og bestu starfsvenjur sem eru þeim í hag sem reglurnar setja og þeim sem fara eftir þeim til að þeir geti hlýtt lagalegum kröfum.

²³ Í þessu samhengi, eins og þegar er skilgreint í grunnreglugerðinni, merkir „vottun“ öll form viðurkenningar um að flugvöllur, varningur, búnaður, kerfi, varahlutur eða tæki, stofnun eða manneskja, standist viðeigandi kröfur, þar með talin ákvæði grunnreglugerðarinnar og útfærslureglur hennar, sem og útgáfu á viðeigandi vottorði sem staðfestir slíkt.

²⁴ Málsgrein 1.4.1 í ICAO-viðauka 14. fastsetur að frá og með 27. nóvember 2003 skuli aðildarríki votta flugvelli sem notaðir eru til alþjóðlegrar flugstarfsemi, með notkun á viðeigandi reglugerðaramma. Sá rammi skal m.a. fela í sér forsendur fyrir ofangreindri vottun.

samræmi við ráðlagða starfshætti²⁵ ICAO, takandi tillit til þess að aðrir valkostir gætu verið til staðar, með hliðsjón af hugsanlegri „sjálfsstyringu“. Svörin benda til þess að hagsmunaaðilar styðji ekki slíka valkosti og kjósi heldur að láta votta alla flugvelli. Um það bil helmingur þeirra mælti hins vegar með að einfalda ferlin fyrir minnst margbreytilegu flugvellinga. Eining þeirra um að þörfina fyrir að koma á vottunarferli fyrir alla flugvelli sem falla undir grunnreglugerðina endurspeglast þegar í viðtækri framkvæmd á stöðlum og tilmælum ICAO um málefnið²⁶ innan aðildarríkjanna. Stofnunin er því þeirrar skoðunar að allir flugvellir sem opnir eru almenningi og eru staðsettir í aðildarríki skuli háðir vottun. Tilgangurinn með slíkri vottun skal vera að sannreyna að farið sé eftir grundvallarkröfunum og skal ná bæði til hönnunar og rekstrar og tryggja þannig að flugvallarhönnunin sé örugg og að rekstraraðilinn hafa sýnt fram á getu sína og ráð til að sinna skyldum sínum.

45. Þó hefð sér fyrir að litið sé á flugvelli sem einstaka aðila eru það í flestum tilfellum ólíkir lögaðilar sem eru eigandi og rekstraraðili, og þeir hafa mjög ólík hlutverk og skyldur. Það er eigandinn sem oftast ber ábyrgð á grunnvirkjum og hönnun flugvallarins, á meðan rekstraraðilinn er aðallega ábyrgur fyrir öryggum rekstri hans. Það væri óréttlátt að búa til skuldbindingar fyrir annan þessara aðila sem einungis hinn aðilinn getur uppfyllt. Þar að auki ættu reglur um öryggi ekki að hamlar við hinni vaxandi tilhneigingu í áttina að nýjum fjármálalíkönum sem hvetja til byggingar eða stækkunar flugvalla þannig að þeir geti betur brugðist við auknum kröfum um umferð. Þar að auki ættu öryggisreglugerðir ekki að hindra innri markaðinn í að virka eins og hinum er ætlað. Því telur Stofnunin það nauðsynlegt að aðskilja vottunarferlið fyrir flugvallahönnun frá vottunarferlinu fyrir rekstraraðila flugvalla. Því skal gefa út tvö aðskilin vottorð: annað sýnir fram á að farið sé eftir A-lið grundvallarkrafanna og hin er fyrir rekstraraðilann og tengist í B-liðnum. Í tilfellum þar sem eigandi og rekstraraðili er einn og sami aðilinn mega aðildarríkin hins vegar sameina vottorðin tvö í eitt.
46. Hvað varðar aðila sem annast rekstur fleiri en eins flugvallar, þá sýna svörin við NPA-skjalinu að meirihluti svarenda, sem samanstandur af flestum yfirvöldunum og litlu rekstraraðilunum, er fylgjandi því að gefið sé út eitt vottorð fyrir hvern flugvöll sem hver aðili rekur. Yfirvöld og hagsmunaaðilar í ríkjum þar sem stór fyrirtæki reka fleiri en einn flugvöll eru fylgjandi því að eitt vottorð sé gefið út fyrir rekstraraðila fyrir nokkra flugvelli. Meðfylgjandi áhrifamat vegna reglugerðarinnar sýnir fram á að þó það séu engar öryggisástæður sem mæli frekar með öðrum kostinum umfram hinn, þá séu augljósir efnahagslegir kostir sem mæla með þeim síðari. Það getur reynst gagnlegt í þessu samhengi að benda á að slíkur valkostur er þegar til staðar í öllum öðrum geirum sem falla undir grunnreglugerðina, svo sem að aðili geti rekið nokkur loftför, viðhaldsverkstæði, framleiðslustaði, o.s.frv. með einu samþykkisvottorði. Stofnunin er því þeirrar skoðunar að aðilar sem reka fleiri en einn flugvöll og hafa komið á miðlægu öryggis- og gæðaeftirliti, ættu að hafa leyfi til að sækja um eitt rekstrarvottorð í því ríki þar sem þeir hafa höfuðstöðvar, ef þeir óska eftir því. Það að láta rekstraraðilunum sjálfum eftir að velja hvaða kost þeir vilja er einnig stutt af sumum viðbrögðunum við CRD-skjalinu, þar sem það kom fram að hugmyndin

²⁵ Málsgrein 1.4.2 leggur til að ríkin skuli votta alla flugvelli sem opnir eru almenningi.

²⁶ Könnun sem var gerð fyrir tilstilli GASR árið 2006 staðfesti að það væru yfir 700 vottaðir flugvellir eða flugvellir sem fljótlega fengju vottun, í 17 aðildarríkjum ESB, þar á meðal velli sem einungis væru notaðir í öðru skyni en til atvinnurekstrar samkvæmt sjónflugsreglum. Frekari upplýsingar um þá flugvelli sem verða fyrir áhrifum af þessari álitserð koma fram í matinu á áhrifum reglugerðarinnar sem fylgir hér með.

kann að falla betur að því miðlægara skipulagi sem tíðkast í nokkrum aðildarríkjanna.

(iii) Vottun fyrir flugvallabúnað

47. Eins og útskýrt er í málsgrein 27. telur Stofnunin nauðsynlegt að flugvallabúnaður sem stuðlar að öruggri stjórnun loftfara sé háður viðeigandi kröfum, eins og kemur nánar fram í útfærslureglunum. Þó, eins og stendur í 30. málsgrein, að staðfesting á að farið sé eftir reglunum sé oftast nær á ábyrgð flugvallareiganda eða rekstraraðila, eftir því um hvaða búnað er að ræða, þá gæti það átt betur við að bjóða upp á beina vottun á sumum þeim búnaði sem mikilvægur er fyrir öryggi og eigandinn eða rekstraraðilinn hafa ekki þekkingu á. Stofnunin er því þeirrar skoðunar að sérhæft vottunarferli skuli gilda fyrir suman mikilvægan öryggisbúnað og gefa skuli út vottorð fyrir hann, eins og sett hefur verið inn í útfærslureglurnar, eftir viðeigandi mat á kostinum við að gera slíkt.
48. Hvað varðar útgáfu á vottorðinu, þá skyldi nálgast það mál á svipaðan hátt og gert er í „nýrri aðferð“²⁷. Það merkir að mesta ábyrgðin á því að tryggja að farið sé eftir reglunum fellur á aðilana sem hanna og framleiða búnaðinn. Það eð þetta er einnig sú nálgun sem notuð er í „Einum himni yfir Evrópu“ mundi þessi færsla á ábyrgðinni yfir til iðnaðarins auðvelda samvirkni þegar verið er að þróa útfærslureglur. Yfirlýsingar um hlýðni við reglurnar yrðu síðan gefnar út af aðilum í framleiðsluiðnaðinum.
49. Eins og útskýrt er í 30. tölulið telur Stofnunin einnig að vörur sem eru framleiddar í miklu magni skuli falla undir vottunarkerfi sem svipar til ETSO-kerfisins sem gildir um suma flugvarahluti og -tæki. Eins og nokkrir hagsmuna aðilar hafa sagt, þá mundi það auðvelda stöðlun á framleiðsluvörum og hjálpa til að minnka kostnað. Þessi valkostur mundi verða metinn í hverju tilfelli fyrir sig að loknu viðeigandi mati á áhrifum reglusetningar þegar verið væri að þróa tengdar útfærslureglur. Þetta mundi einnig kalla á að þau samtök sem hanna og framleiða viðkomandi búnað yrðu að sýna fram á getu sína og möguleika á að sinna skyldum sínum. Stofnunin er því þeirrar skoðunar að samtök sem hanna og framleiða tiltekinn flugvallabúnað skuli falla undir sértækar reglur og vottunarferla þegar slíkt er tekið fram í útfærslureglunum, að loknu viðeigandi mati á kostunum við að gera það.
50. Í öllum tilfellum skal tekið fram að í samræmi við það sem fram kemur í málsgrein 42., þá er staðfesting á uppsetningu og réttri virkni flugvallabúnaðar á staðnum hluti af vottunarferlinu fyrir flugvelli. Þar að auki mun notkun og viðhald á þessum búnaði vera á ábyrgð flugvallarrekstraraðilans og mun því falla undir vottun og eftirlit með rekstraraðilum.

(iv) Sannprófun á hæfni starfsmanna og heilsufari

51. Eins og kemur fram í töluliðum 31. og 32. telur Stofnunin nauðsynlegt að starfsmenn sem sinna störfum sem kunna að hafa áhrif á öryggi flugvallarrekstrarins standist ákveðnar kröfur hvað varðar áframhaldandi hæfni þeirra og loks líkamlegt ástand. Stofnunin telur einnig að það eigi að vera á ábyrgð atvinnurekandans að tryggja að farið sé eftir slíkum reglum.

²⁷ Um er að ræða einar 25 tilskipanir sem byggjast á hinni „nýju aðferð“ sem á rætur sínar að rekja til ályktunar Ráðsins frá 7. Maí 1985, um nýja nálgun við tæknilega samhæfingu og staðla, og tilskipun Ráðsins frá 21. Desember 1989, um viðtæka nálgun við vottun og prófun sem inniheldur leiðbeinandi meginreglur um samræmismat, og ákvörðun Ráðsins nr. 93/465/EC, þar sem mælt er fyrir um nákvæmar vinnureglur við samræmismat.

52. Á meðan á ráðaleituninni stóð komu hins vegar fram athugasemdir um að setja ætti reglur um slökkviliðs- og björgunarstarfsmenn sem væru aðskildar frá reglum um flugvallarrekkstraraðila, og koma á sérhæfðu vottunarferli; aðrir voru sterklega á móti þessu. Nokkrir aðrir komu með ábendingar um að þörf væri fyrir viðeigandi starfshæfnisáætlun fyrir slíka starfsmenn, en töldu jafnframt að slíkt ætti að fara fram á landsvísu. Í þessu samhengi er að niðurstaða Stofnunarinnar að engin ástæða sé að meðhöndla starfsmenn björgunar- og slökkviliðsþjónustu öðruvísi en aðra starfsmenn sem sinna viðkvæmum störfum sem hafa áhrif á öryggi innan flugvallarsvæðisins. Staðfesting á faglegri starfshæfni og líkamlegri hreysti þessara starfsmanna, sem byggist á viðeigandi sameiginlegum reglum, ætti að vera hluti af skyldum flugvallarrekkstraraðila og ætti því að vera eitt af skilyrðunum fyrir því að fá vottun.

(v) Matsaðilar

53. Í NPA 06/2006 er sett fram sú spurning hvort frekar ætti að veita óháðum matsaðilum faggildingu til að meta hvort farið væri eftir vottunarkröfunum „*bara hvað varðar hönnun á minnst margbrotnu flugvöllum og rekstraraðilum þeirra*“, frekar en að láta lögbær yfirvöld útnefnd af stjórnvöldum í aðildarríkjunum sinna því starfi. Umtalsverður meirihluti hagsmunaaðila taldi að það væri gerlegt að leyfa starfsemi slíkra aðila, samhliða eftirlitsyfirvöldum innan aðildarríkjanna, til að meta hvort farið væri eftir reglunum og gefa út vottorð, svo fremi kerfið yrði jafn öruggt en jafnframt skilvirkara. Flestir tóku fram að ef slíkt kerfi væri fyrirhugað yrði að sjá til þess að aðilarnir sem sannreynðu að reglum væri fylgt yrðu að fá viðeigandi faggildingu til að staðfesta að þau mundu koma fram á gagnsæjan og sjálfstæðan hátt og velja sér traust stjórnunarkerfi.

54. Stofnunin hefur tekið tillit til þessarar afstöðu og er því á þeirri skoðun að rétt faggiltir matsaðilar skuli fá leyfi til að hafa umsjón með og votta flugvelli, þar með talda rekstraraðila þeirra, sem ekki þjónusta áætlunarflug. Það að auki ætti flugvallarrekkstraraðili eða hönnuður að geta valið um hvort hann sendir umsókn sína til lögbærs yfirvalds í aðildarríki eða til slíks óháðs matsaðila. Til að forðast hugsanlega hagsmunaárekstra ætti Stofnunin sjálf að faggilda slíka aðila.

(vi) Lögbær yfirvöld

55. Fyrir utan þau atriði sem koma fram hér að ofan ætti útvíkkun valdssviðs Stofnunarinnar inn á svið flugvalla auðvitað ekki að hafa nein önnur áhrif á hlutverk aðildarríkjanna og lögbærra yfirvalda þeirra. Skipulag ríkis (t.d. hvort það er sambandsríki), stækkun umráðasvæðis, fjöldi flugvalla og nándarástæður geta mælt með því að vottunar- og eftirlitsyfirvöld séu stofnsett á svæðisgrundvelli (t.d. eins og það er í dag hjá hinum 16 ríkjum Sambandslýðveldisins Þýskalands) fremur en á landsgrundvelli. Einnig kann að vera að ríki vilji getað falið lögbæru yfirvaldi nágrannaríkis eftirlitið eða taka höndum saman við það til að búa til eftirlitsstofnun fyrir stærra svæði. Slíkt er algerlega á valdi aðildarríkjanna, sem er frjálst að skipuleggja framkvæmdasvið sitt á hvern þann veg sem þau kjósa sér helst, eins og þau gera þegar.

56. Því leggur Stofnunin ekki fram neina tillögu sem mundi geta skyldað aðildarríkin til að nota ákveðið skipulag fyrir eftirlitskerfið. Stjórnskipulag aðildarríkjanna verður áfram á þeirra eigin ábyrgð. Samt sem áður ætti viðkomandi skipulagskerfi að uppfylla tvö meginmarkmið. Í fyrsta lagi ætti það að leyfa skilvirkt eftirlit til að tryggja rétta framkvæmd á reglunum af hendi hinna mismunandi aðila sem undir reglugerðina falla. Í öðru lagi ættu hin lögbæru yfirvöld að vera aðskilin frá

flugvallahönnuðum og rekstraraðilum og beita völdum sínum á óhlutdrægan og gegnsæjan hátt, eins og sagt er fyrir um í „Einum himni yfir Evrópu“²⁸.

57. Af þessu leiðir, að undanskildum lið (v) hér á undan, að alla vottun og eftirlit ætti einungis að framkvæma af lögbærum yfirvöldum sem eru útnefnd af aðildarríkjunum. Umsækjendur munu hafa samskipti við lögbær yfirvöld tilnefnd af aðildarríkjunum þar sem flugvöllurinn er staðsettur eða þar sem rekstraraðilinn hefur höfuðstöðvar. Í þessu samhengi verður að benda á að grunnreglugerðin krefst þess að Stofnunin hafi eftirlit með því hvernig hin lögbæru yfirvöld uppfylla skyldur sínar; þetta er gert með því að koma á kerfisbundnu og reglubundnu staðlaeftirliti.

d. Samræming við tilskipunina um flugafgreiðslu

58. Sum af málefnum sem fjallað er um í þessari álitgerð, ásamt sumum grundvallarkröfunum, gefa til kynna að ströng samræming verði á milli flugvallarekstraraðila og flugafgreiðsluaðila. Hin útvíkkaða grunnreglugerð mun setja hinum síðarnefndu skuldbindingar sem fjallað er um í tölulið 29. Þar sem þegar er búið að setja reglur um flugafgreiðslu, aðallega sem tengist efnahagslegum og viðskiptalegum hliðum hennar, með sérstakri tilskipun²⁹ sem gekk í gildi árið 1996, verður að gæta þess að kröfur skarist ekki eða geti stangast á. Stofnunin leggur því til að ofangreindri tilskipun verði breytt til að samræma hana við öryggisákvæðin sem þessi álitgerð leggur til að tekin verði upp, og skilgreina jafnframt skýrt öryggisskyldur annars vegar hjá flugvallarekstraraðilum og hins vegar hjá flugafgreiðsluaðilum.

IV. Dreifraði

59. Grunnreglugerðin frá 2002 flutti valdssvið á sviði flughæfi og umhverfissvottunar frá aðildarríkjunum til Bandalagsins, með það að aðalmarkmiði að viðhalda háu og jöfnu öryggisstigi á sviði almenningssflugs. Fyrsta viðbótin við hana, sem nær til flugrekstrar, starfsleyfa fyrir flugáhafnir og öryggis loftfara frá þriðja landi, hefur þegar öðlast stuðning Evrópuþingsins (fyrsti flutningur; mars 2007) og stjórnmálalegt samþykki Ráðsins (júní 2007). Löggjafinn hefur einnig séð fyrir áframhaldandi útvíkkun hennar inn á öll svið sem tengjast reglusetningu fyrir öryggi í almenningssflugi til að gera ráðstafanir vegna heilðrænu kerfisnálgunarinnar sem er eina leiðin til að forðast skörð í öryggismálum og mótsaganakenndar og hugsanlega ósamhljóða kröfur.
60. Það er ekki ný hugmynd að einungis sé hægt að ná háu og jöfnu öryggisstigi með sameiginlegum aðgerðum á Bandalagsgrundvelli. Það hefur verið almenn eining um það innan Evrópu, og langt er síðan ríki Evrópu hófu samvinnu innan JAA og/eða EUROCONTROL, með það að markmiði að búa til sameiginlegar reglur á sviði öryggismála í almenningssflugi. Á sviði flugvallanna sjálfra tóku fimm ríki sig til árið 1996 og stofnuðu Samtök flugvallaeftirlitsaðila (GASR). Síðan þá hefur aðild að GASR vaxið upp í 28 landsbundin flugvallaryfirvöld, þar af eru 22 frá

²⁸ Málgrein 4.2 í reglugerð Evrópuþingsins og Leiðtogaáráðsins, (EC) 549/2004, frá 10. mars 2004, þar sem settur er rammi fyrir því að til verði Einn himinn yfir Evrópu (*OJ L 96 frá 31. mars 2004, bls. 1-9*).

²⁹ Tilskipun Ráðsins, 96/67/EC, frá 15. október 1996, um aðgang að flugafgreiðslumarkaðnum á flugvöllum innan Bandalagsins (*Official Journal L 272, 25/10/1996 bls. 0036 – 0045*).

aðildarríkjum ESB. Á meðal hinna 6 meðlimanna í GASR má nefna Ísland, Noreg og Sviss, sem einnig eru hluti af EASA-kerfinu.

61. Þessi stöðuga fjölgun aðila að GASR, sem byggð er á sjálfviljugri ákvörðun hvers ríkis, staðfestir að jafnvel á sviði flugvallamála er sterk þörf fyrir sameiginlegar reglur sem eru framkvæmdar á svipaðan hátt á öllu meginlandinu. En eins og þegar hefur verið viðurkennt þegar verið var að koma EASA-kerfinu á, þá getur valfrjáls milliríkjanálgun ekki náð að koma á því samræmi sem stefnt er að. Svör við NPA 06/2006 sýndu því að þó mikill meirihluti hagsmunaaðila legði áherslu á að vottun og eftirlit skyldi aðallega vera í höndum lögbærra yfirvalda vegna nándar, þá voru þeir einnig að sannfærðir um kostina af miðlægrri framkvæmd með sameiginlegum reglum sem gengju í gildi samtímis, undir eftirliti miðlægs og óháðs aðila.
62. Því er ljóst að aðildarríkin geta ekki á fullnægjandi hátt náð markmiði hinna áætluðu aðgerða, sem er að stofna og koma á og framkvæma á samræmdan hátt sameiginlegar reglur um öryggi og samstarfshæfni flugvalla, og því getur einungis Bandalagið framkvæmt þær. Eins og metið var í meðfylgjandi áhrifamati vegna reglugerðarinnar, þá er ein lögleiðing á ICAO-ákvæðunum fyrir allt ESB 27+4 svæðið skilvirkara ferli en aðskildar aðgerðir í hverju ríki fyrir sig.
63. Þar að auki tryggir áhættuminnkandi ferlið sem fylgt var við þróum á grundvallarkröfunum að sameiginlegar aðgerðir séu hlutfallslegar miðað við öryggismarkmiðin og nái ekki umfram það sem er strangt til tekið nauðsynlegt til að ná þessum markmiðum. Þar að auki munu hátt stig þessara grundvallarkrafna og möguleikinn á að nota vottunarforskriftir sem eru ekki lagalega bindandi til að staðfesta að reglunum sé fylgt, gera það mögulegt að taka tillit til staðbundinna einkenna sem hvorki hafa áhrif á væntanleg jákvæð áhrif né öryggisstig. EASA-kerfið, sem býður upp á möguleika á að sameina „hörð“ og „mjúk“ lög, býður reyndar upp á góða lausn fyrir þörfina á dreifræði og meðalhóf á sviði flugvallamála. Auðvitað verður tryggt að þessar meginreglur verði einnig virtar þegar kemur að því að þróa útfærslureglur um málefnið.
64. Að lokum er talið að þessi tillaga sé í samræmi við meginreglur um dreifræði og meðalhóf eins og þær birtast í grein 5 í stofnsamningi Evrópubandalagsins.

V. Mat á áhrifum reglugerðarinnar

65. Áhrifamatið vegna þeirra aðgerða sem lagt er til í þessari álitsgerð að verði framkvæmdar hefur verið gert með það í huga að forðast að endurtaka vinnu sem Framkvæmdastjórnin hefur þegar lagt í, en henni er skylt að framkvæma sitt eigið áhrifamat. Meðfylgjandi áhrifamat vegna reglugerðarinnar sýnir fram á að allar aðgerðir sem lagt er til að verði framkvæmdar eru ávallt bestu hugsanlegu lausnirnar þegar nokkrir valkostir standa til boða, þegar tekið er tillit til hugsanlegs öryggis þeirra, efnahagslegra og félagslegra áhrifa, sem og samhæfi þeirra við alþjóðleg- og önnur lög um flugmál.
66. Stofnunin telur því að útvíkkunin á gildissviði Reglugerðar (EC) nr. 1592/2002 inn á svið öryggis og samstarfshæfni flugvalla, á grunni þessarar álitsgerðar, muni hafa almennt jákvæð áhrif á rekstraraðila og borgara Bandalagsins.

VI. Niðurstöður

67. Í stuttu máli þá er Stofnunin þeirrar skoðunar að auka skuli valdssvið Bandalagsins þannig að það nái til öryggis og samstarfshæfni flugvalla. Þar af leiðir að:

- Allir flugvellarir sem opnir eru almenningi skulu falla undir löggjöf Bandalagsins;
- Innleiða þarf sérnota sameiginlegar grundvallarkröfur um efnislega eignleika, grunnvirki, flugvallabúnað, rekstur, stjórnun og aðgerðir til að fyrirbyggja hættur í næsta nágrenni við flugvelli, í nýjum viðauka við grunnreglugerðina;
- Allir flugvallaeigendur, flugvallarekstraraðilar, aðilar eða starfsmenn sem sjá þeim fyrir þjónustu eða búnaði, sem geta haft áhrif á öryggi flugvallarekstrar, skulu vera ábyrgir fyrir að koma þessum grundvallarkröfum í framkvæmd undir stjórn og eftirliti aðildarríkjanna;
- Stofnunin skal annast reglumótun, öryggisgreiningu og stöðlunareftirlit;
- Rekstraraðilar flugvalla sem þjónusta áætlunarflug skulu taka upp og koma í framkvæmd fullvirku öryggisstjórnunarkerfi;
- Framkvæmdastjórnin skal fá völd til að taka upp útfærslureglur sem skilgreina nákvæmlega þær kröfur sem ofangreindir aðilar og fólk verður að fara eftir, sem og viðeigandi vottunarferli;
- Slíkar útfærslureglur skulu vera í hlutfalli við hversu margbrotinn flugvöllurinn er og taka tillit til eðlis og umfangs starfseminnar sem þar fer fram;
- Stofnunin skal fá völd til að samþykkja vottunarforskriftir til að nota í vottunarferlinu, sem mundu bjóða upp á sveigjanleika í framkvæmd grundvallarreglnanna og halda uppi samræmdu öryggisstigi;
- Flugvallahönnun og -rekstur skal votta sitt í hvoru lagi, en þó má gefa út eitt vottorð þegar flugvallareigandinn er jafnframt rekstraraðili flugvallarins;
- Aðilar sem reka fleiri en einn flugvöll geta, eftir að þeir hafa komið á viðeigandi miðstýringu, beðið um að fá eitt vottorð yfir rekstur og stjórnun fyrir alla flugvelli sem þeir bera ábyrgð á;
- Vottun og eftirlit með flugvöllum sem ekki þjóna áætlunarflugi má, að beiðni eigenda þeirra eða rekstraraðila, framkvæma af faggiltum matsaðilum;
- Þó að staðfesting á að farið sé eftir reglum um flugvallabúnað verði hluti af vottuninni fyrir hönnunina eða rekstraraðilann, eftir því hvernig hann er notaður, þá getur búnaður sem er mikilvægur fyrir öryggi fallið undir sérhæft vottunarkerfi sem meðal annars felur í sér að hugsanlega verði farið fram á að hönnuðurinn og framleiðandinn sýni fram á getu sína, þegar slíkt er tekið fram í framkvæmdarreglunum, eftir viðeigandi mat á öryggis- og efnahagslegum kostum við slíkt.

68. Stofnunin er þeirrar skoðunar að þær viðmiðunarreglur sem fram koma hér að ofan séu besta leiðin til að setja reglur um öryggi og samstarfshæfni á og við flugvelli á yfirráðasvæði aðildarríkjanna. Reglurnar endurspeglar meirihluta skoðana allra aðilanna sem svöruðu ráðaleituninum sem sendur voru út til að undirbúa setningu reglnanna. Hinar fyrirhuguðu viðmiðunarreglur skipuleggja einnig jafnvægi í dreifingu valds sem er í samræmi við skipulag stofnana Bandalagsins, með því að takmarka miðstýringu verkefna sem Framkvæmdastjórnin eða Stofnunin eiga betra með að framkvæma. Stofnunin mælir því með því að Framkvæmdastjórnin setji af stað löggjafarferlið með þessa álitserð að grundvelli.

Köln, XX mánuður 2007

P. GOUDOU
Framkvæmdastjóri