

**UTTALELSE NR. 3/2007**

**FRA DET EUROPEISKE FLYSIKKERHETSBYRÅ**

**om endring av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1592/2002 av 15. juli 2002 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk flysikkerhetsbyrå med sikte på å utvide virkeområdet til å gjelde regulering av flyplassikkerhet og interoperabilitet**

## I. Generelt

1. Da forordning (EF) nr. 1592/2002 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk flysikkerhetsbyrå <sup>(1)</sup> ("grunnforordningen") ble vedtatt, anmodet Fellesskapets lovgivere Kommisjonen om så snart som mulig <sup>(2)</sup> å utarbeide hensiktsmessige forslag med sikte på å utvide forordningens virkeområde til også å omfatte luftoperasjoner og sertifisering av flygebesetninger. På grunnlag av de lovforslagene som kom fram, foregrep <sup>(3)</sup> Fellesskapets lovgivere også den framtidige anvendelsen av grunnforordningen og utviklingen av de grunnleggende kravene (ER) for eventuelle andre områder knyttet til sikkerhet i sivil luftfart. Da Kommisjonen la fram sitt forslag <sup>(4)</sup> til den første utvidelsen av Det europeiske flysikkerhetsbyrås (EASA) myndighetsområder til også å omfatte luftoperasjoner, sertifisering av flygebesetninger og sikkerhet for tredjestaters luftfartøy, kunngjorde <sup>(5)</sup> den samtidig sin hensikt om en gradvis utvidelse av myndighetsområdene, i et perspektiv basert på en "helhetlig systemtilnærming" som også omfatter flyplass-/lufthavnsikkerhet og interoperabilitet, flysikringstjenester (ANS) og lufttrafikkleidelse (ATM).
2. Grunnforordningen fastsetter at Byrået som en av sine oppgaver skal gi Kommisjonen nødvendig teknisk støtte <sup>(6)</sup> samt utarbeide og avgi uttalelser som Kommisjonen skal basere sine lovforslag på området sikkerhet i sivil luftfart <sup>(7)</sup>. Denne uttalelse er utarbeidet på dette grunnlag. Følgelig legger Byrået herved fram for Kommisjonen sin uttalelse med henblikk på å oppfylle forpliktelsene i melding KOM(2005) 578 endelig utg. av 15. november 2005 når det gjelder flyplassikkerhet og interoperabilitet.
3. Denne uttalelse består av dette memorandum, som redegjør for Byråets synspunkter på politikken som ligger til grunn for reguleringen av flyplassikkerhet og interoperabilitet på fellesskapsplan, og skisserer hva endringene i grunnforordningen og i direktivet om lufthavnrelaterte tjenester bør bestå i for å gjennomføre nevnte foreslåtte politikk. Som et tillegg til denne uttalelse er også inntatt et nytt vedlegg til grunnforordningen, som inneholder de grunnleggende kravene (ER) til flyplassikkerhet og interoperabilitet samt en konsekvensanalyse (RIA).

---

<sup>(1)</sup> Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1592/2002 av 15. juli 2002 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk flysikkerhetsbyrå (EFT L 240 av 7.9.2002, s. 1), sist endret ved forordning (EF) nr. 334/2007 (EUT L 88 av 29.3.2007, s. 39).

<sup>(2)</sup> Artikkel 7 i forordningen.

<sup>(3)</sup> Betraktning nr. 2 og 23 samme sted.

<sup>(4)</sup> Forslag til europaparlaments- og rådsforordning om endring av forordning (EF) nr. 1592/2002 av 15. juli 2002 om felles regler på området sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk flysikkerhetsbyrå – KOM(2005) 579 endelig utg. av 16. november 2005.

<sup>(5)</sup> Kommisjonsmelding KOM(2005) 578 endelig utg., av 15. november 2005 til Rådet, Europaparlamentet, Den økonomiske og sosiale komité og Regionkomiteen – "Utvidelse av Det europeiske flysikkerhetsbyrås oppgaver: en dagsorden for 2010".

<sup>(6)</sup> Artikkel 12 i grunnforordningen.

<sup>(7)</sup> Artikkel 14 nr. 1 samme sted.

## II. Samråd

### a. Kunngjøring om forslag til endring 06/2006

4. Denne uttalelse er avgitt i henhold til framgangsmåten fastsatt av Byråets styre <sup>(8)</sup>, i samsvar med bestemmelsene i artikkel 14 i grunnforordningen.
5. Et "høringsdokument om grunnprinsipper og grunnleggende krav (ER) for regulering av flyplassikkerhet og interoperabilitet" ble publisert på Byråets nettsted ([www.easa.europa.eu](http://www.easa.europa.eu)) 16. mai 2006 (NPA nr. 06/220). Der redegjorde Byrådet for de institusjonelle rammereglene for regulering av slike aktiviteter samt for årsakene til at strukturen som er fastlagt i grunnforordningen når det gjelder regulering av andre aspekter ved sikkerheten for den sivile luftfarten, også måtte brukes for regulering av flyplassikkerhet. I denne anledning la Byrådet fram et utkast til grunnleggende krav (ER), som skulle definere sikkerhetsmålene pålagt av lovgiver og samtidig sikre samsvar med medlemsstatenes forpliktelser etter ICAO-konvensjonen <sup>(9)</sup>.
6. I høringsdokumentet ble også Byråets forslag presentert. De er basert på gjeldende praksis og legger opp til vide føringer for reguleringen av flyplassikkerhet i Fellesskapet. Endelig ble det i uttalelsen anmodet om interessentenes mening om en rekke spørsmål hvor Byrådet trengte tilbakemelding slik at det kunne fastlegges en politikk det var tilstrekkelig enighet om, som grunnlag for denne uttalelse.

### b. Felles dokument (Comment Response Document – CRD 06/2006)

7. NPA nr. 06/2006 tiltrakk seg mye oppmerksomhet, og interessentene anmodet om at den normale høringsfristen på tre måneder ble utvidet slik at de fikk bedre tid til å forberede sine synspunkter, noe som ble innvilget. Den opprinnelige høringsfristen (16. august 2006) ble dermed utsatt med to måneder. Byrådet tok også hensyn til kommentarer som kom inn fram til november 2006. 3010 kommentarer fra omlag 1850 interessenter ble loggført, de aller fleste fra privatpersoner. Det er likevel viktig å understreke at 91 av respondentene var luftfartsmyndigheter, flyplassoperatører og deres foreninger, andre selskaper og bransjeorganisasjoner, som angitt i vedlagte konsekvensanalyse (RIA). Følgelig kan det, både når det gjelder kommentarenes antall og kvalitet, konkluderes med at respondentene til NPA utgjør et representativt utvalg av det berørte europeiske samfunnet.
8. Alle innkomne høringsuttalelser er bekreftet mottatt og innarbeidet i et felles dokument (Common Response Document – CRD) som inneholdt en oversikt over svarene på de ni spørsmålene som ble stilt i NPA, en liste over alle personer og organisasjoner som har sendt inn kommentarer, Byråets svar til disse kommentarene og til sist et forklarende memorandum som skisserte mulige

---

<sup>(8)</sup> Styrets vedtak om framgangsmåte som Byrådet skal anvende ved utstedelse av uttalelser, sertifiseringsspesifikasjoner og veiledningsmaterieell EASA MB/7/03 av 27.6.2003 ("Rulemaking Procedure"), senere endret og erstattet av styrevedtak MB/08/2007 av 13. juni 2007.

<sup>(9)</sup> Særlig Annex 14 (Aerodromes) til Chicago-konvensjonen om internasjonal sivil luftfart undertegnet 7. desember 1944, som danner grunnlag for Den internasjonale sivile organisasjon for sivil luftfart (ICAO).

politiske retningslinjer. CRD 06/2006 ble publisert 5. mai 2007 på Byråets nettsted, og er fremdeles tilgjengelig om noen skulle ønske å lese det.

### c. Reaksjoner på CRD 06/2006

9. Byrådet har mottatt 103 reaksjoner på CRD 06/2006 fra følgende 15 interessenter: fire myndigheter (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR og ENAC-IT), ACI Europe, fire andre interessenter med flyplassrelatert virksomhet, EUROCONTROL, AEA, ett luftfartsselskap, GAAC og to bransjeforeninger. Disse representerer 16,5 % av de 91 organisasjonene som opprinnelig svarte på NPA. Indirekte kan dette tyde på at over 80 % av de opprinnelige respondentene til NPA var tilstrekkelig bekvemmede med de politiske retningslinjene som ble lagt til grunn i CRD. I det nedenstående gjengis hovedpunktene som ble tatt opp i tilbakemeldingene og Byråets svar på disse.
10. Generelt fastholder interessentene at de er enige i at det bør innføres ensartede grunnleggende krav på et høyt nivå i hele Fellesskapet, forutsatt at kravene sikrer overholdelse av medlemsstatenes forpliktelser etter ICAO-konvensjonen og ikke medfører radikale endringer i eksisterende nasjonal praksis. Et par interessenter anmodet på ny om en klargjøring av forholdet mellom felles EU-regler og ICAO-standarder, samt om rolle- og ansvarsfordelingen mellom Byrådet og nasjonalt utpekte reguleringsmyndigheter.
11. Byrådet gjør det klart at en av hovedmålsettingene i grunnforordningen<sup>(10)</sup> er å bistå medlemsstatene med å oppfylle sine forpliktelser i henhold til ICAO-konvensjonen. ICAO-vedleggene er imidlertid ikke umiddelbart juridisk bindende. Denne uttalelse foreslår derfor at gjennomføringen skjer umiddelbart og på samme dato for alle de 31 berørte statene<sup>(11)</sup>, gjennom vedtakelse av ett enkelt kravsett. Disse kravene, samt gjennomføringsreglene til dem, skal erstatte nasjonal lovgivning, men uten at det skapes et nytt lovgivningsnivå, som er i samsvar med fellesskapsordningen. Nasjonale reguleringsmyndigheter skal, med støtte fra Byrådet, være forpliktet til å verifisere at kravene blir korrekt gjennomført, men skal ikke ha noen selvstendig myndighet til å innføre tilleggskrav på områder som reguleres i fellesskapslovgivningen.

#### (i) Tapte kommentarer til NPA 06/2006

12. Dessverre ble Byråets IT-system overbelastet under loggføring av kommentarene, og én melding fra Union des Aéroports Français (UAF) med ti kommentarer, og to kommentarer fra tysk flyplassforening (Arbeitsgemeinschaft Deutsche Verkehrsflughäfen – ADV) gikk tapt i det første samrådet. De sendte dem selvsagt på ny, og deres innspill ble talt med og analysert i de 103 innspillene som ble loggført i forbindelse med CRD. Disse kommentarene utgjorde bare 12 av de 3010 innkomne (ca. 0,4 %), og flesteparten gjaldt forhold som allerede var tatt opp i andre kommentarer. Evalueringen av disse endret ikke den generelle analysen som allerede forelå i CRD. Enkelte av disse kommentarene tok opp tanker som ikke var kommet til uttrykk under NPA-samrådet. Disse er følgelig tatt i betraktning i denne uttalelse.

<sup>(10)</sup> Som fastsatt i artikkel 2 nr. 2 bokstav d) i grunnforordningen.

<sup>(11)</sup> Dvs. de 27 medlemsstatene i EU pluss de fire assosierte statene (Island, Liechtenstein, Norge og Sveits). Med avtalen om et felles europeisk luftfartsområde (ECAA) vil dessuten de ti balkanstatene komme med, ettersom alle er parter i den avtalen.

(ii) Reaksjoner vedrørende riktigheten av analysen av tilbakemeldingene på NPA

13. En interessant mente at teknisk sett fornuftige kommentarer ikke hadde medført noen endring i teksten, men var bare blitt tatt til etterretning. Byrået påminner om at bortsett fra utkastet til grunnleggende krav, så er denne uttalelse ikke et forslag til regelverk, og når det gjelder de vedlagte grunnleggende kravene, anser Byrået at de nødvendige endringene er foretatt der det var mulig, for å ta hensyn til teknisk sett fornuftige kommentarer. Denne interessenten fastholdt også at analysen av svarene på spørsmålet om en sontring mellom "store" og "små" flyplasser ikke var helt riktig. Etter denne reaksjonen bekreftet Byrået at blant 30 respondenter til dette punktet, hadde tre ikke inntatt et helt klart standpunkt, 13 anså skillet mellom "store" og "små" flyplasser som irrelevant, mens 14 derimot mer eller mindre aksepterte skillet i prinsippet. Men det var ingen bred enighet blant dem om kriteriet og terskelen for et slikt skille. Denne uttalelse foreslår derfor at ordene "stor" og "liten" ikke brukes i selve den juridiske teksten, men foreslår heller forholdsvis lettere krav for mindre komplekse flyplasser.
14. To andre interessenter mente at deres synspunkter, som tok sikte på å begrense Fellesskapets myndighetsområde til bare å gjelde flyplasser som var åpne for kommersiell rutetrafikk, ikke var blitt forstått. Byrået anfører at det er et sterkt flertall for å få på plass felles regler for alle flyplasser som er åpne for allmenn bruk. Dette er dessuten i samsvar med den helhetlige systemtilnærmingen som forfektes av de fleste interessentene, og som også har støtte i objektive sikkerhetsmessige og økonomiske hensyn, som nærmere redegjort for i vedlagte risikovurdering (RIA).
15. Endelig mente et par interessenter at noen av kommentarene deres til bestemte punkter ikke var blitt forstått i fullt omfang. Etter å ha analysert disse kommentarene på ny i detalj har Byrået tatt poenget og tatt dette i betraktning ved ferdigstilling av denne uttalelse.
16. Byrået konkluderte med at bare et lite mindretall av de som deltok i samrådet hadde kritisert måten prosessen var gjennomført på, noe som synes å tilsi at flertallet stort sett har akseptert resultatet av gjennomgangen. Følgelig så Byrået ingen grunn til å endre den globale analysen det la fram i CRD, under utformingen av denne uttalelse, selv om konklusjonene selvsagt ikke kan tilfredsstille alle de europeiske interessentene fullt ut. Byrået mener derfor at denne uttalelse gir et rimelig bilde av de synspunktene flertallet ga uttrykk for i det to-trinns samrådet som er gjennomført om den beste måten å regulere flyplassikkerhet på.

(iii) Andre reaksjoner på CRD

17. 22 reaksjoner gjentok rett og slett kommentarer som allerede var vurdert i analysen av svarene på NPA.
18. De resterende 55 reaksjonene (ca. 53 %) inneholdt ulike nyttige forslag – noen tok sikte på å klargjøre den forklarende teksten, andre anbefalte justeringer av den mulige politikken som ble framhevet i CRD, særlig når det gjelder definisjoner, virkeområdet for Fellesskapslovgivning, terskler, regulering av flyplassutstyr, krav til brann- og redningspersonell eller ordlyden i de grunnleggende kravene (ER). Samtlige er tatt i betraktning i denne uttalelse. Også av disse reaksjonene framgår det at det er bred støtte til en sentralisering på EU-nivå av reguleringen av flyplassikkerhet og interoperabilitet der flyplassen er åpen for allmenn bruk.

Reaksjonene bekrefter selvfølgelig også at oppgavene i forbindelse med sertifisering og sikkerhetstilsyn av hensyn til nærhetsprinsippet bør overlates til vedkommende myndigheter, forutsatt at Fellesskapet fører tilsyn med all standardisering for å sikre ensartethet og like konkurransevilkår. Generelt understreker reaksjonene også at gjennomføringsreglene som vil følge, ikke bør gjenta det som er fastsatt i andre kommisjonsforordninger, og de bør være forholdsmessige og tilstrekkelig fleksible til å tillate alternative metoder for etterlevelse der det er hensiktsmessig, forutsatt at et tilsvarende sikkerhetsnivå oppnås.

### III. Innholdet i Byråets uttalelse

#### a. Virkeområdet for felles handlinger

19. Av prinsipielle grunner er virkeområdet for felles handlinger fastsatt i grunnforordningen, og en utvidelse skal klart angi hvilke infrastrukturer, produkter, systemer, utstyr, tjenester, personer eller organisasjoner som blir berørt. Følgelig vil de bli underlagt kravene som etableres ved denne forordning, samt eventuelle gjennomføringsregler til den.
20. Omvendt vil enhver infrastruktur, produkt, system, utstyr, tjeneste, person eller organisasjon som ikke hører inn under Fellesområdet myndighetsområde, fortsatt være medlemsstatenes fulle ansvar, som må treffe de nødvendige tiltak for å sikre det beskyttelsesnivået deres borgere forventer.
21. Ifølge Byrådet er målsettingen ved en regulering av flyplasser <sup>(12)</sup> å legge til rette for sikkerheten for det enkelte luftfartøy ved å sikre at det foreligger hensiktsmessige metoder som sikrer trygg avgang, landing og manøvrering på bakken, mens lufttrafikkledelse (ATM) hovedsakelig tar sikte på å styre det gjensidige samspillet mellom to eller flere luftfartøy. Etersom disse to typene aktiviteter er fundamentalt forskjellige, må de behandles hver for seg slik at det unngås overlapping og forveksling. Denne uttalelse begrenser seg derfor til sikkerheten ved bakkeinfrastrukturen og driften av denne, ut fra forutsetningen om at operasjonene gjelder ett enkelt luftfartøy. Byrådet arbeider for tiden på et eget oppdrag som gjelder ANS/ATM-dimensjonene ved sikkerhet i sivil luftfart, på bakken og i alle flygefasene, i et "gate to gate"-perspektiv. Det vil bli gjennomført et eget samråd i den anledning, og avgitt en egen uttalelse.
22. Luftfartøy flyr fra det ene stedet til det andre, og reglene som er fastsatt for å sikre nødvendig sikkerhetsnivå, må være kjent og forstått av alle brukerne. Behovet for interoperabilitet er derfor ikke bare et verktøy for å legge til rette for fri bevegelse for personer – det er også et grunnleggende sikkerhetskrav. Byrådet anser derfor at interoperabilitet ikke kan sees atskilt fra sikkerhet i reguleringen av sivil lufttrafikk, og at denne uttalelse også må dekke kravene til interoperabilitet. Selv om man kan ha ulike definisjon av "interoperabilitet" alt etter ståsted, er hensikten her bare å innarbeide i Fellesskapets bestemmelser de kravene som er nødvendige for å sikre at målsettingene om interoperabilitet som er inntatt i ICAOs standarder og anbefalte praksis, også tas i betraktning og dermed ivaretar

---

<sup>(12)</sup> Dvs. ethvert særlig tilpasset område på land, på vann eller på en menneskeskapt konstruksjon eller et fartøy, for landing, avgang og manøvrering av luftfartøy, herunder flyplassutstyr, -installasjoner og -tjenester, som disse operasjonene kan forutsette for å overholde kravene innen lufttrafikk.

det globale systemet de bygger opp under. Dette må komme behørig fram i grunnforordningen.

23. I denne sammenheng påminner Byrået om at grunnforordningen bare tar for seg sivil flysikkerhet og enkelte miljøvernaspekter, og altså ingenting som har med økonomisk regulering å gjøre, da dette behandles etter behov i særskilt fellesskapslovgivning eller egne initiativer, slik tilfellet var i begynnelsen av 2007 i forbindelse med flyplassavgiftene <sup>(13)</sup>.

#### (i) Flyplasser

24. Som nevnt over, uttrykte de fleste interessentene støtte til prinsippet om at alle flyplasser som er åpne for allmenn bruk <sup>(14)</sup>, skal være underlagt felles og forholdsmessige regler, uansett trafikkens størrelse, volum, type eller kompleksitet, uansett om de er i offentlig eller privat eie og uansett operatørens rettslige stilling. Dette var spesielt det standpunktet 18 av de 20 myndighetene som svarte på NPA, inntok. Denne begrensningen vil naturligvis ikke berøre medlemsstatenes rett til å ha nasjonale regler for flyplasser som er unntatt fra Fellesskapets myndighetsområde, f.eks. baser for flygeinstruksjon, helikopterdekk på offshoreplattformer eller på sykehustak, når disse flyplassene ikke er åpne for allmenn bruk. Det påminnes om at i henhold til grunnforordningen er statlige luftfartøy unntatt fra Fellesskapets myndighetsområde, slik at flyplasser som utelukkende brukes av militære luftfartøy eller toll- eller politiluftfartøy eller tilsvarende, ikke berøres av denne uttalelse.

25. På grunnlag av den klare oppfatningen som er kommet fram, mener Byrået at grunnforordningens virkeområde skal utvides til å gjelde alle flyplasser som er åpne for allmenn bruk. Dette vil være helt i samsvar med den "helhetlige systemtilnærmingen" som Fellesskapets lovgivere har lagt seg på, og som ble vektlagt av Kommisjonen i dens melding KOM(2005) 578 og senere gjentatt av høynivågruppen nedsatt av visepresident Barrot for å vurdere framtiden for regulering av sivil luftfart i Fellesskapet. Ettersom allmennflyging er fullt ut integrert i EASA-systemet når det gjelder luftdyktighet, operasjoner og sertifisering av flygere, og selvsagt vil være underlagt dette systemet når det gjelder lufttrafikkledelse, ville det være inkonsekvent og muligens skape hull i sikkerheten hvis bare flyplasser ble unntatt fra regelverket, som må regulere den delen av den sivile luftfart.

#### (ii) Flyplassutstyr

26. I NPA06/2006 ble det spurt om spesifikt flyplassutstyr som visuelle hjelpemidler og radionavigasjonshjelpemidler, deteksjons- og meteorologisystemer, brannslukkingsapparater og brannbiler osv. som bidrar til sikker operasjon av ett luftfartøy på eller nær flyplassen, burde reguleres på fellesskapsplan. Selv om et lite flertall av respondentene var mot å regulere flyplassutstyr på fellesskapsplan, insisterte de fleste store interessentene på at de sikkerhetsmessige implikasjonene ved flyplassutstyr ikke kunne overses. Enkelte understreket også at bedre

<sup>(13)</sup> KOM(2006) 820 endelig utg., av 24. januar 2007 – Forslag til europaparlaments- og rådsdirektiv om flyplassavgifter.

<sup>(14)</sup> Med "åpen for allmenn bruk" menes at bruken av området og fasilitetene på flyplassen kan planlegges av enhver fartøysjef om bord på et fartøy i allmenn lufttrafikk (GAT), enten fordi åpningstidene og tilgjengelige tjenester er gjort kjent for allmennheten, eller fordi et kontaktpunkt, som en forutgående tillatelse kan innhentes hos, er offentliggjort, i tillegg til allment tilgjengelig informasjon om flyplassen, forutsatt at luftfartøyet og flygerens kvalifikasjoner er i samsvar med ikke-diskriminerende sikkerhetsvilkår.

standardisering av flyplassutstyr ikke bare ville bidra til sikkerheten, men også bedre forholdet pris/kvalitet. De understreket imidlertid at det var nødvendig å unngå duplisering av eksisterende regler, det være seg i direktiver relatert til "New Approach" eller gjennomføringsreglene (<sup>15</sup>) i forbindelse med "Det felles europeiske luftrom". Videre ble EASA påminnet om å benytte seg av standardene som er utgitt av anerkjente standardiseringsorganer som ISO, CEN, CENELEC, ETSI og EUROCAE.

27. Byrået mener derfor at flyplassutstyr som direkte bidrar til sikker operasjon av et enkelt luftfartøy på bakken, må omfattes av EASA-systemet. Samtidig som det på grunn av den teknologiske utviklingen ikke er mulig på forhånd å utarbeide en nøyaktig oversikt over hvilket utstyr dette gjelder, foreslås det at sikkerhetskritisk utstyr skal identifiseres på individuelt grunnlag i gjennomføringsreglene omhandlet i bokstav c nr. (i) nedenfor. Ved å gjøre dette fastslås det klart at man skal søke å unngå overlapping av kravene som gjelder samme utstyr, og at eksisterende regler bør tilpasses på hensiktsmessig vis. Det skal også utvises behørig hensyn for å sikre konsekvens mellom reguleringsprosessene og prosessene etablert med "Det felles europeiske luftrom" og "Den nye tilnærmingen".

### (iii) Organisasjoner

28. Det er allmenn enighet om og akseptert i ICAO og på europeisk plan at sikkerheten ved luftfartsoperasjoner på flyplasser ikke sikres bare gjennom utformingen av infrastrukturen som sådan, men også gjennom god styring av tilhørende flyplassoperasjoner og -tjenester. Dette ble bekreftet i høringskommentarene til NPA. Riktignok kan visse risikoer bare reduseres ved at organisasjonene som er involvert i driften av flyplasser, pålegges visse krav. Denne holdningen deles i sin helhet av Byrået, som derfor er av den oppfatning at flyplassoperatørene (<sup>16</sup>) bør omfattes av den utvidede grunnforordningen. Deres ansvar strekker seg fra drift og vedlikehold av flyplassinfrastruktur og -utstyr slik at de til enhver tid kan oppfylle sitt formål, som er å treffe hensiktsmessige risikoreducerende tiltak ved eventuelle forringelser.
29. Enhver sikker operasjon av et luftfartøy består imidlertid av en rekke deloperasjoner som utføres av en kjede ulike aktører. Selv om flyplassoperatøren er den viktigste, må mange andre som er involvert i tjenestekjeden samvirke med og samordne sine aktiviteter for at systemet skal bli fullstendig sikkert. Byrået er av den oppfatning at denne samordningen er så viktig at det er nødvendig å kreve at alle organisasjoner hvis aktiviteter kan påvirke flysikkerheten, herunder luftfartsforetak, leverandører av flysikringstjenester og lufthavnrelaterte tjenester og selskaper som driver drivstoffpåfylling, er juridisk forpliktet til å gi alt personell som tillates adgang uten følge til flysiden, hensiktsmessig opplæring, utarbeide og gjennomføre prosedyrer for arbeid på flysiden samt samarbeide når det gjelder rapportering og analyser av sikkerhetshendelser. For å sikre nødvendig samordning bør slike ordninger utarbeides under ledelse av flyplassoperatøren.

---

<sup>(15)</sup> Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 549/2004 av 10. mars 2004 om fastsettelse av rammeregler for opprettelse av et felles europeisk luftrom (*EUT L 96 av 31.3.2004, s. 1*) og særlig europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 552/2004 av 10. mars 2004 om samvirkningsevnen i Det europeiske nett for styring av lufttrafikken (*EUT L 96 av 31.3.2004, s. 26-42*).

<sup>(16)</sup> Dvs. enhver offentlig tjenestemann eller fysisk eller juridisk person som driver eller har til hensikt å drive en eller flere flyplasser, og som tar ansvar for sikkerheten ved luftfartsoperasjoner på og/eller nær flyplassen(e), herunder pålegger andre selskaper prosedyrer og prosesser.



30. Generelt vil flyplassutstyr som er installert bli vurdert under sertifiseringsprosessen for flyplassen. Det forutsettes da at direktivene vedtatt i henhold til "Den nye tilnærmingen" og tilhørende industristandarder skal gjelde for konstruksjon og produksjon av slikt utstyr. Det kan imidlertid være urimelig å kreve at flyplasskonstruktører eller -operatører skal ta ansvar for teknologier de ikke har kompetanse i. I tilfeller der flyplassutstyret er kritisk for flysikkerheten, kan det derfor være hensiktsmessig å anvende prosesser som gjennom tiår har vist seg å være effektive når det gjelder luftdyktighet<sup>(17)</sup>, tilsvarende ETSO (European Technical Standard Order), EASAs konstruksjonsstandard for komponenter til luftfartøy. Slike systemer er basert på anerkjent kapasitet hos organisasjonene som konstruerer eller produserer slikt utstyr. Byrået mener derfor at den utvidede grunnforordningen skal gjelde for organisasjoner som konstruerer og produserer kritisk flyplassutstyr for å åpne for et slikt alternativ når dette vil være mest hensiktsmessig for regulering av slikt utstyr. Som allerede forklart i punkt 27 er det ennå ikke mulig å definere hvilket utstyr som skal være underlagt slike prosesser, og det er derfor mest hensiktsmessig å la det være opp til framtidige gjennomføringsregler å spesifisere når dette alternativet skal brukes, etter en hensiktsmessig vurdering og begrunnelse. Det er viktig å merke seg at dette allerede er situasjonen når det gjelder luftdyktighet for deler og utstyr.

#### (iv) Personell

31. Under samrådsprosessen vektla mange kommentarer betydningen av fagpersonellens kompetanse for flyplassikkerheten. Enkelte foreslo også å regulere de mest sikkerhetskritiske yrkesgruppene, f.eks. brann- og redningspersonell. Hvis dette skulle bli aktuelt, bør den utvidede grunnforordningen klart angi hvilke personer som skal underlegges slik regulering, herunder sertifisering for å attestere at de oppfyller minimumskravene til helsetilstand og faglige ferdigheter. I andre kommentarer framkom imidlertid frykt for at et slikt reguleringsregime kunne bli for komplekst og uforholdsmessig omfattende, selv om de mente at fagkompetanse uansett burde reguleres.

32. Byrået konkluderer med at personell som deltar i flyplassoperasjoner må være underlagt felles sikkerhetskrav og derfor burde omhandles i den utvidede grunnforordningen. Samsvar med kravene til fagkompetanse og eventuell helsetilstand bør imidlertid normalt være den ansettende organisasjonens ansvar. Personellet dette gjelder, er personell hvis aktiviteter kan påvirke sikkerheten ved luftoperasjoner på eller nær flyplasser, herunder, men ikke begrenset til, ansatte eller kontraktører hos luftfartsforetak, leverandører av flysikringstjenester og lufthavnrelaterte tjenester, flyplassoperatøren selv og andre organisasjoner hvis aktiviteter eller produkter kan påvirke flysikkerheten. Særlig gjelder dette ansatte som tillates adgang uten følge til flysiden, eller som har tillatelse til å føre et kjøretøy i ferdelsesområdet.

#### (v) Umiddelbar nærhet og bruk av en flyplass

33. Som antydnet i NPA06/2006 anså de fleste interessentene at noen av de kritiske elementene som er nødvendige for å redusere sikkerhetsrisikoene forbundet med luftoperasjoner nær flyplasser, ganske enkelt ikke kan pålegges flyplasser

---

<sup>(17)</sup> Se særlig artikkel 5 nr. 2 bokstav b) i nåværende grunnforordning, som krever at organisasjoner som har ansvar for konstruksjon og produksjon av deler til luftfartøy påviser at de har evne og midler til å ivareta det ansvar som er forbundet med deres særetter, i henhold til regler og prosedyrer som står i forhold til kompleksiteten av deres oppgaver.

eller -operatør juridisk sett. Årsaken til dette er at disse farene har sin opprinnelse i områder utenfor flyplassens ytre grenser, og ikke kan håndteres av flyplasser eller -operatør direkte. Byrået mener da at grunnforordningen må opprette forpliktelser for den enkelte medlemsstat til selv å sikre at de nødvendige tiltakene treffes for å beskytte flyplasser mot aktiviteter eller utviklinger som kan medføre uakseptable risikoer for luftfarten i deres umiddelbare nærhet.

## **b. Sikkerhetsmålene**

### (i) Grunnleggende krav – nytt vedlegg

34. I NPA 06/2006 ble interessentene spurt om de var enige i at det var bedre å fastsette sikkerhetsmålene for flyplassregulering ved innføring av ensartede grunnleggende krav på høyt nivå i hele Fellesskapet, framfor bare å innføre dem med henvisning til gjeldende ICAO-standarder og anbefalte praksiser (SARP). Svarene på dette spørsmålet viste at flertallet av interessentene foretrekker å fastsette egne grunnleggende krav på fellesskapsplan, forutsatt at kravene er i samsvar med medlemsstatenes forpliktelser etter ICAO-konvensjonen og ikke medfører uberettigede tilleggskrav. Fra kommentarene gikk det også fram at flertallet i det store og hele fant at innholdet og detaljnivået i det foreslåtte utkastet til grunnleggende krav var tilfredsstillende.
35. Som redegjort for i vedlagte forklarende memorandum er disse grunnleggende kravene utarbeidet på grunnlag av identifiserte farer med henblikk på å sikre hensiktsmessig reduksjon av enhver ganske sannsynlig risiko som er spesifikk for flyplassoperasjoner. Deretter ble det gjennomført en krysskontroll for å verifisere at medlemsstatene kan oppfylle sine forpliktelser etter ICAO-konvensjonen uten at dette medfører ytterligere restriksjoner. Byrået mener følgelig at de grunnleggende kravene, som er vedlagt som et tillegg til denne uttalelse, og som representerer sikkerhetsmålene for sikkerhetsreguleringen av flyplasser, skal hjemles i grunnforordning 1592/2002 og vedlegges denne.

### (ii) Styringssystemer

36. Ett av nøkkelpunktene som ble tatt opp i NPA, var hvorvidt det var hensiktsmessig å kreve at alle flyplassoperatører skal innføre og gjennomføre et komplett, formelt sikkerhetsstyringssystem (SMS). Svarene fra interessentene ble sammenlignet. Bare to interessenter insisterte på at SMS skulle pålegges alle flyplassoperatører. Mange anførte at små organisasjoner neppe kan gjennomføre et ekte SMS, og at å pålegge små flyplassoperatører en slik byrde heller ikke ville stå i forhold til de faktiske risikoene som er knyttet til driften av disse. Samtidig som ICAO krever et slikt system for alle flyplasser, må det tas hensyn til at ICAO-standarder bare gjelder for flyplasser som brukes for internasjonale operasjoner. Et slikt krav kan skape vansker i fellesskapsammenheng, i og med at alle flyplasser i Fellesskapet som er åpne for allmenn bruk, per definisjon er åpne for lufttrafikk innenfor Fellesskapet.

37. Følgelig konkluderer Byrået at bare komplekse flyplasser skal pålegges et SMS. For å definere hva som er hensiktsmessig kompleksitetsnivå samtidig som ICAOs standarder overholdes, foreslår Byrået at kravet bare skal gjelde for flyplasser som betjener regelbundne flyginger <sup>(18)</sup>.

### c. Gjennomføringsmetoder

38. Grunnforordningen må angi hvordan de grunnleggende kravene skal gjennomføres. Hvis dette blir for komplekst eller langtrukket, kan Kommisjonen, medlemsstatene, Byrået eller bransjen gis myndighet til å vedta henholdsvis gjennomføringsregler, nasjonale gjennomføringstiltak, sertifiseringsspesifikasjoner eller industristandarder. Der det er hensiktsmessig, skal organene med ansvar for utstedelse av sertifikat eller for samsvarskontroll identifiseres. Disse organene kan være Byrået, andre vedkommende myndigheter <sup>(19)</sup> eller behørig akkrediterte vurderingsorganer <sup>(20)</sup>. I dette siste tilfellet skal kriteriene for akkreditering angis og akkrediteringsmyndigheten identifiseres.
39. Det finnes en rekke måter å gjennomføre sikkerhetsmålene på. Hvilken måte som velges, vil være en politisk beslutning, som vil være avhengig av opinionen og av tradisjoner og kultur i sektoren. Valget må også ta hensyn til det nivå av ensartethet som søkes for en viss aktivitet, og slik ensartethet oppnås gjerne lettere gjennom felles gjennomføringsregler vedtatt av Kommisjonen. I tillegg må valget ikke bare ta hensyn til at ensartethet skal bety lik beskyttelse for borgerne og sikre like konkurransevilkår på det indre marked, men også i et interoperabilitetsperspektiv vil ensartethet sikre harmonisering på internasjonalt plan. Sist men ikke minst må valget være basert på prinsippene for godt styresett <sup>(21)</sup>, for å sikre best mulig utnyttelse av tilgjengelige ressurser og utvikling av ansvarsfølelse og en kultur preget av rettferdighet i reguleringen av sikkerhet i sivil luftfart.

#### (i) Gjennomføringsregler

40. NPA 06/2006 tok utgangspunkt i at det sannsynligvis ville bli nødvendig å utstede gjennomføringsregler for å spesifisere ytterligere hvordan de grunnleggende kravene skulle gjennomføres, i hvert fall når det gjelder ”store” flyplasser. Det framkom imidlertid spørsmål om hvorvidt dette også skulle gjelde for ”små”

<sup>(18)</sup> Med **regelbunden flyging** menes en serie flyginger som oppfyller samtlige av følgende kriterier:

- a) Hver flyging har seter og/eller transportkapasitet for last og/eller post som enkeltvis, mot vederlag, tilbys allmennheten (enten direkte fra luftfartsselskapet eller fra en av dets representanter).
- b) Den betjener trafikk mellom de samme to eller flere flyplasser, enten
  - i henhold til en publisert rutetabell eller
  - med flyginger som er så regelmessige eller hyppige at de utgjør en gjenkjennelig systematisk serie.

<sup>(19)</sup> Med ”vedkommende myndighet” menes enten Byrået eller en av myndighetene som medlemsstatene har utpekt eller opprettet, som har myndighet til å utstede sertifikater og utføre sikkerhetstilsyn med flyplasser, produkter, innretninger, systemer, deler eller utstyr, organisasjoner eller personer samt med farer som har sitt utspring i en flyplass’ umiddelbare nærhet. Enhver vedkommende myndighet skal være uavhengig av flyplassens drift og administrasjon.

<sup>(20)</sup> Med ”vurderingsorgan” menes et akkreditert organ som kan vurdere om fysiske eller juridiske personer overholder reglene som er fastsatt for å sikre samsvar med de grunnleggende kravene i henhold til denne forordning, og utstede tilhørende sertifikat.

<sup>(21)</sup> KOM(2001) 428 final av 25.07.2001 – ”European Governance – A white paper” (EUT 287 av 12.10.2001, s. 1-29).

flyplasser. I denne sammenheng ble det også anmodet om en definisjon på ”liten” flyplass. Svarene på dette spørsmålet viser at de fleste interessentene mener at det uansett bør utarbeides detaljerte gjennomføringsregler, uavhengig av størrelsen på og kompleksiteten ved operasjonene på flyplassen. De understreker likevel at slike regler bør stå i forhold til kompleksiteten ved og typen operasjoner.

41. Når dette er sagt, frykter en rekke interessenter at gjennomføringsreglenes rettslige status og tiden som vil medgå for å endre dem, vil kunne gjøre regelverket for stivbeint til å følge den teknologiske utviklingen. De mener også at å innta de fleste, om ikke alle, tekniske detaljer i gjennomføringsreglene, vil fjerne den fleksibilitet som er nødvendig for å ta høyde for alle flyplassene, som alle er forskjellige. Byrådet er enig. Denne risikoen kan reduseres ved at tekniske bestemmelser eller prosedyrer for samsvarsvurdering i alle tilfeller der det er mulig, legges på samme nivå som sertifiseringsspesifikasjonene<sup>(22)</sup>. Samsvar med slikt materiale ville gi en formodning om samsvar, men ville ikke være den eneste måten å oppfylle kravene på. Myndigheter og interessenter kan anvende andre metoder forutsatt at de sikrer et tilsvarende samsvarsnivå. Det dette innebærer, er at gjennomføringsreglene som skal utarbeides, hovedsakelig skal spesifisere de prosessene som interessenter og vedkommende myndigheter skal følge, og særlig fleksibilitetskriterier og prosedyrer for godkjenning av alternative måter å sikre overholdelse av kravene på.
42. Noen interessenter understreket at enkelte aspekter ved flyplassikkerhet allerede er behandlet i annen lovgivning. Dette gjelder for eksempel radiosystemer for avgang, innflyging og landing, som allerede kan være dekket i reglene for ”Det felles europeiske luftrom” (SES). Sikkerheten og ytelsen ved slike systemer avhenger imidlertid ikke bare av konstruksjon og produksjon, men også av gjennomføring og integrasjon på stedet. For å unngå overlapping eller duplisering av krav og sertifiseringsprosesser er det derfor viktig å sikre at også dette aspektet ved flyplassutstyret reguleres, samtidig som det sikres synergi med ”Det felles europeiske luftrom”.
43. Byrådet mener derfor at lovgiver burde gi Kommisjonen fullmakt til å vedta, i samsvar med prosedyrene som allerede er fastsatt i grunnforordningen, de nødvendige reglene for gjennomføring av de grunnleggende kravene som gjelder for flyplassikkerhet og interoperabilitet. Som tidligere nevnt, skal slike regler stå i forhold til flyplassens kompleksitet og ta hensyn til flyplassaktivitetenes omfang og art.

#### (ii) Sertifisering av flyplasser<sup>(23)</sup>

44. NPA 06/2006 la til grunn at det var behov for i det minste å sertifisere ”store” flyplasser, ettersom dette allerede kreves av ICAO<sup>(24)</sup>. Ingen av respondentene til NPA var uenige i dette. Men i nevnte NPA ble det også spurt om dette også burde

(<sup>22</sup>) Grunnforordningen fastsetter at Byrådet skal utarbeide sertifiseringsspesifikasjoner, herunder luftdyktighetsregler og akseptable metoder for etterlevelse, som et middel som skal brukes i sertifiseringsprosessen. Dette materialet er ikke bindende men gjenspeiler dagens tekniske utvikling og beste praksis som regulerende organer og regulerte personer har interesse av å bruke for å overholde de juridiske kravene.

(<sup>23</sup>) Med ”sertifisering” menes i denne forbindelse, som allerede fastsatt i grunnforordningen, enhver form for anerkjennelse av at en flyplass, produkt, innretning, system, del eller utstyr, organisasjon eller person er i samsvar med gjeldende krav, herunder bestemmelsene i grunnforordningen og dens gjennomføringsregler, samt utstedelsen av det relevante sertifikatet som bekrefter slikt samsvar.

(<sup>24</sup>) Punkt 1.4.1 i ICAO Annex 14 fastsetter at fra og med 27. november 2003 skal statene sertifisere flyplasser som brukes for internasjonale luftoperasjoner, gjennom et hensiktsmessig regelverk. Sistnevnte skal omfatte kriterier for nevnte sertifisering.

gjelde ”små” flyplasser som er åpne for allmenn bruk, i tråd med ICAOs anbefalte praksis<sup>(25)</sup>, for å ta hensyn til at andre alternativer kan forekomme innenfor rammen av et eventuelt ”selvstyre”. Svarene tyder på at interessentene ikke støtter slike alternativer, og heller foretrekker at alle flyplasser sertifiseres. Om lag halvparten av dem anbefaler enklere prosesser for de minst komplekse flyplassene. Det er bred enighet om å pålegge alle flyplasser en sertifiseringsprosess i henhold til grunnforordningen, noe som framgår av medlemsstatenes allerede utbredte gjennomføring av ICAO-standarder og anbefalinger på området<sup>(26)</sup>. Byrået mener derfor at alle flyplasser som er åpne for allmenn bruk og ligger i en medlemsstat, skal sertifiseres. Slik sertifisering skal ta sikte på å verifisere samsvar med de grunnleggende kravene og gjelder både konstruksjon og operasjoner og vil dermed sikre sikker utforming av flyplassen og at operatøren har dokumentert at vedkommende har de nødvendige evner og midler til å oppfylle sine forpliktelser.

45. Selv om flyplasser tradisjonelt er blitt betraktet som en enkelt enhet, er det i de fleste tilfeller ulike juridiske personer som opptrer som eier og operatør, med svært forskjellige roller og ansvarsområder. Det er vanligvis eier som er ansvarlig for infrastruktur og utforming av flyplassen, mens operatøren hovedsakelig er ansvarlig for at den drives på en sikker måte. Det ville ikke være riktig å opprette forpliktelser for den ene av dem, når de bare kan oppfylles av den andre. For øvrig bør den økende trenden i retning av nye finansieringsmodeller for å bygge eller utvide flyplasser for bedre å svare på et økende kapasitetsbehov, ikke motvirkes av hvordan sikkerheten reguleres. I tillegg bør ikke sikkerhetsregulering være til hinder for at det indre marked fungerer etter hensikten. Byrået mener at det derfor er nødvendig å skille sertifiseringsprosessen for utformingen av flyplassen fra sertifiseringsprosessen for driftsenheten. To separate sertifikater bør derfor utstedes, der det ene bekrefter overholdelse av del A i de grunnleggende krav, og det andre, som er rettet til operatøren, bekrefter overholdelse av del B. I de tilfeller eier og operatør er samme juridiske person, har medlemsstatene imidlertid anledning til, på anmodning fra vedkommende person, å slå de to sertifikatene sammen til ett.
46. Når det gjelder enheter som styrer mer enn én flyplass, viser svarene på NPA at flertallet – herunder de fleste myndigheter og små operatører – er for et individuelt operatørsertifikat for hver enkelt flyplass. Myndigheter og interessenter i stater med store selskaper som driver mer enn én flyplass, er tilhengere av ett enkelt operatørsertifikat for operatører av flere flyplasser. Vedlagte RIA viser at selv om det ikke foreligger noe sikkerhetshensyn som tilsier at det ene eller andre alternativet bør pålegges, innebærer det sistnevnte alternativet klare økonomiske fordeler. I denne sammenheng kan det være nyttig å minne om at et slikt alternativ allerede foreligger for alle andre sektorer som grunnforordningen gjelder for, i og med at en organisasjon kan drive flere luftfartøy, vedlikeholdsverksteder, produksjonsanlegg osv. med ett enkelt godkjenningssertifikat. Byrået mener derfor at flyplassoperatører som styrer mer enn én flyplass og som har opprettet en sentral sikkerhets- og kvalitetsstyringsfunksjon, bør tillates å søke om ett enkelt operatørsertifikat i den staten hvor de har sitt hovedforetak, om de skulle ønske det. Å overlate valget til den enkelte operatør støttes også i noen av reaksjonene på

<sup>(25)</sup> Punkt 1.4.2 fastsetter at statene skal sertifisere alle flyplasser som er åpne for allmenn bruk.

<sup>(26)</sup> En undersøkelse gjennomført av Group of Aerodrome Safety Regulators (GASR) i 2006 bekreftet at 17 EU-medlemsstater hadde over 700 flyplasser som enten var sertifisert eller i ferd med å bli sertifisert, inkludert flyplasser som bare brukes for ikke-kommersiell trafikk iht. visuelle flygeregler (VFR). Ytterligere informasjon om flyplassene som berøres av denne uttalelse, er presentert i tilhørende konsekvensanalyse (RIA).

CRD, ettersom det ble anført at dette vil kunne passe for de mer sentraliserte strukturene som finnes i flere medlemsstater.

### (iii) Sertifisering av flyplassutstyr

47. Som forklart i punkt 27, mener Byrået at det er nødvendig at flyplassutstyr som bidrar til sikker operasjon av et luftfartøy, underlegges hensiktsmessige krav som beskrevet i gjennomføringsreglene. Samtidig, som nevnt i nr. 30, som ansvaret for samsvarskontroller vanligvis ligger hos flyplassseier eller -operatør, kan det, avhengig av utstyrstype, være mer hensiktsmessig med en direkte sertifisering av noe av det sikkerhetskritiske utstyret som eier eller operatør ikke har noen kompetanse i. Byrået mener derfor at noe av det sikkerhetskritiske utstyret må være underlagt en egen sertifiseringsprosess med utstedelse av sertifikat, som angitt i gjennomføringsreglene, etter en hensiktsmessig vurdering av fordelene ved å gjøre dette.
48. Når det gjelder utstedelse av sertifikatet, bør en tilnærming tilsvarende den såkalte “Den nye tilnærmingen”<sup>(27)</sup> anvendes. Dette innebærer at det meste av ansvaret for samsvarsvurderingen overlates til den organisasjonen som konstruerer og produserer utstyret. Ettersom dette også er tilnærmingen som er lagt til grunn i “Det felles europeiske luftrom”, vil en slik delegering av ansvar til industrien innebære synergier når gjennomføringsreglene utarbeides. Da vil samsvarserklæringer bli utstedt av produksjonsindustrien.
49. Som forklart i punkt 30, mener Byrået dessuten at produkter som produseres i stort antall skal være underlagt et sertifiseringssystem tilsvarende ETSO-systemet som anvendes for enkelte luftfartøydeler og -utstyr. Det ville gjøre det lettere å standardisere produktene og bidra til å redusere kostnadene, som flere interessenter også har antydnet. Da ville beslutningen kunne tas sak for sak etter en behørig konsekvensanalyse under utarbeidelsen av de relaterte gjennomføringsreglene. Dette ville også innebære at organisasjonene som konstruerer og produserer det aktuelle utstyret måtte dokumentere at de har de nødvendige evner og midler til å oppfylle sine forpliktelser. Byrået mener derfor at organisasjoner som konstruerer og produserer spesifikt flyplassutstyr, skal være underlagt spesifikke regler og godkjenningprosesser når dette er angitt i gjennomføringsreglene, etter en behørig vurdering av fordelene ved å gjøre dette.
50. Uansett påminnes det om – akkurat som det er sagt i punkt 42 – at verifikasjon på stedet av flyplassutstyrets installasjon og korrekte virkemåte inngår i sertifiseringsprosessen for flyplassen. Videre vil drift og vedlikehold av nevnte utstyr være flyplassoperatørens ansvar og vil derfor omfattes av sertifiseringen av operatøren og tilsynet med denne.

### (iv) Verifikasjon av personellens kvalifikasjoner og helsetilstand

51. Som nevnt i punkt 31 og 32 anser Byrået det som nødvendig at personell hvis aktiviteter kan påvirke sikkerheten ved flyplassoperasjoner, skal være underlagt hensiktsmessige krav med hensyn til kontinuerlig kvalifikasjon og eventuelt helsetilstand. Byrået er også av den oppfatning at det generelt er arbeidsgivers ansvar å påse at kravene overholdes.

---

<sup>(27)</sup> Ca. 25 direktiver vedtatt etter 1987 på grunnlag av “den nye tilnærmingen” har sitt utgangspunkt i rådsresolusjon av 7. mai 1985 om en ny metode for teknisk harmonisering og standarder, rådsresolusjon av 21. desember 1989 om en helhetsmetode for sertifisering og testing som fastsetter de retningsgivende prinsippene for samsvarsvurdering, og rådsbeslutning 93/465/EF om fastsettelse av detaljerte prosedyrer for samsvarsvurdering.

52. Under samrådet foreslo enkelte respondenter imidlertid at brann- og redningspersonell burde reguleres uavhengig av flyplassoperatør, og følgelig at det ble opprettet en egen sertifiseringsprosess. Andre interessenter var sterkt imot dette. Enkelte andre henviste til behovet for en hensiktsmessig kompetanseordning for slikt personell, men mente at dette burde fastsettes på nasjonalt plan. I denne anledning konkluderer Byrådet med at det ikke foreligger noen grunn til å behandle BRP-personell annerledes enn andre personellkategorier som er involvert i sikkerhetsfølsomme oppgaver på flyplassområdet. Verifisering av faglige kvalifikasjoner og helsetilstand hos slikt personell bør på grunnlag av gjeldende felles regler inngå i flyplassoperatørens forpliktelser og dermed utgjøre ett av vilkårene for å få sertifikat.

(v) Vurderingsorganer

53. Et av spørsmålene i NPA 06/2006 var om vurderingsorganer, og ikke vedkommende myndigheter utpekt av nasjonale regjeringer, burde akkrediteres til å vurdere samsvar med sertifiseringskravene *"bare når det gjelder utformingen av de minst komplekse flyplassene og dissers operatører"*. Et betydelig flertall av interessentene anså det som gjennomførbart at slike organer, i tillegg til nasjonale reguleringsmyndigheter, skulle kunne vurdere samsvar med kravene og utstede sertifikater, forutsatt at dette ville medføre et like sikkert men mer effektivt system. De fleste presiserte at hvis et slikt system var aktuelt, måtte organisasjonene som skulle kontrollere samsvar, være underlagt en hensiktsmessig akkrediteringsordning for å sikre at de handler åpent og uavhengig og selv gjennomfører et fornuftig styringssystem.

54. Byrådet har tatt disse synspunktene til etterretning og mener derfor at behørig akkrediterte vurderingsorganer burde ha rett til å føre tilsyn med og sertifisere flyplasser, herunder operatører av disse, som ikke betjener regelbundne flyginger. Videre burde flyplassoperatøren eller -konstruktøren kunne velge om de skal sende sin søknad til vedkommende myndighet i en medlemsstat eller til et slikt vurderingsorgan. For å unngå eventuelle interessekonflikter bør slike organer akkrediteres av Byrådet selv.

(vi) Vedkommende myndigheter

55. Med unntak av det som er sagt over, kan en utvidelse av Fellesskapets myndighetsområde til flyplassene selvfølgelig ikke påvirke medlemsstatenes og deres vedkommende myndigheters roller på noen annen måte. Den enkelte stats institusjonelle form (f.eks. et statsforbund), utvidelsen av territoriet, antallet flyplasser og nærhetsprinsippet kan tale for at sertifiserings- og tilsynsmyndighetene etableres på regionalt plan (som er dagens situasjon for de 16 delstatene i Forbundsrepublikken Tyskland) snarere enn på nasjonalt plan. Statene kan også ønske å delegerer tilsynet til vedkommende myndighet i et nærliggende land eller dele ressursene og opprette en regional tilsynsmyndighet. Dette valget er helt opp til den enkelte medlemsstat, som står fritt til å organisere sitt styringssystem som den selv ønsker, slik situasjonen jo faktisk er i dag.

56. Derfor kommer ikke Byrådet med noe forslag som ville kunne medføre at medlemsstatene ble pålagt en bestemt struktur for sin tilsynsordning. Den enkelte medlemsstat skal fortsatt alene ha ansvaret for forvaltningsstrukturen i staten. Denne strukturen bør likevel oppfylle to hovedmålsettinger. For det første bør den tillate effektivt tilsyn for å sikre at regulerte personer gjennomfører forskriftene korrekt. Dernest bør vedkommende myndigheter, i likhet med det som gjelder

i "Det felles europeiske luftrom" (<sup>28</sup>), være uavhengig av flyplasskonstruktører og -operatører og utøve sin myndighet upartisk og åpent.

57. Som følge av dette, og bare med unntak av det som er fastsatt i nr. (v) over, bør alle sertifiserings- og tilsynsoppgaver utføres av vedkommende myndigheter utpekt av medlemsstatene. Søkere skal samhandle med vedkommende myndighet utpekt av den medlemsstat hvor flyplassen er lokalisert eller hvor operatøren har sitt hovedforetak. I denne sammenheng må det minnes om at Byrået i henhold til grunnforordningen skal føre tilsyn med måten vedkommende myndigheter oppfyller sine forpliktelser på, noe som gjøres gjennom systematiske og regelmessige standardiseringsinspeksjoner.

#### d) Samsvar med direktivet om lufthavnrelaterte tjenester

58. Noen av temaene som behandles i denne uttalelse og noen av de grunnleggende kravene forutsetter en streng samordning mellom flyplassoperatører og leverandører av lufthavnrelaterte tjenester. Den utvidede grunnforordningen vil pålegge sistnevnte forpliktelser som nærmere forklart i punkt 29. Ettersom lufthavnrelaterte tjenester allerede er regulert – da særlig økonomiske og kommersielle aspekter ved disse tjenestene – i eget direktiv (<sup>29</sup>) vedtatt i 1996, er det viktig å unngå overlapping og potensielt konflikterende krav. Byrået foreslår derfor at nevnte direktiv endres slik at dets bestemmelser samordnes med forslagene til sikkerhetsbestemmelser i denne uttalelse og klart fastsetter det respektive ansvaret til flyplassoperatører og leverandører av lufthavnrelaterte tjenester.

#### IV. Nærhetsprinsippet

59. Med grunnforordningen som ble vedtatt i 2002, ble myndighet overført fra medlemsstatene til Fellesskapet på områdene luftdyktighet og miljøsertifisering. Hovedmålsettingen var å opprettholde et høyt, ensartet nivå på sikkerheten innen sivil luftfart. Den første utvidelsen av grunnforordningen, som gjaldt luftoperasjoner, sertifisering av flygebesetninger og sikkerhet for tredjestats luftfartøy, har allerede mottatt Europaparlamentets støtte (første behandling, mars 2007) og politisk tilslutning fra Rådet (juni 2007). Lovgiveren har også tatt i betraktning en gradvis utvidelse av grunnforordningen til alle andre felt som er forbundet med regulering av sikkerheten innen sivil luftfart slik at det kan legges til rette for en helhetlig systemtilnærming, som er den eneste måten å unngå hull i sikkerheten og inkonsekvent og potensielt konflikterende krav på.
60. Tanken om at et høyt, ensartet nivå innen sikkerhet bare kan oppnås gjennom felles handling på fellesskapsplan, er ikke ny. Det har vært generell enighet i Europa om dette, og det er lenge siden statene i Europa begynte å arbeide sammen innenfor JAA og/eller EUROCONTROL med sikte på å skape felles regler på området sikkerhet innen sivil luftfart. Når det gjelder området flyplasser, gikk i 1996 fem stater sammen og dannet Group of Aerodrome Safety Regulators (GASR). Siden den gang er antallet GASR-medlemmer økt til 28 nasjonale

(<sup>28</sup>) Artikkel 4 nr. 2 i europaparlaments- og rådsforordning (EF) 549/2004 av 10. mars 2004 om fastsettelse av rammeregler for opprettelse av et felles europeisk luftrom (EUT L 96 av 31.3.2004, s. 1-9).

(<sup>29</sup>) Rådskommisjonsdirektiv 96/67/EF av 15. oktober 1996 om adgang til markedet for lufthavnrelaterte tjenester i lufthavnene i Fellesskapet (EFT L 272 av 25.10.1996, s. 36-45).



luftfartsmyndigheter, hvorav 22 er fra medlemsstater i EU. Blant de andre seks GASR-medlemmene er Island, Norge og Sveits, som også er del av EASA-systemet.

61. Denne solide økningen i antallet GASR-medlemmer, som er basert på frivillige beslutninger i den enkelte stat, bekrefter at det selv på området flyplasser er et sterkt behov for felles regler som gjennomføres på en ensartet måte på kontinentplan. Allerede da EASA-systemet ble opprettet, innså man at en slik frivillig mellomstatlig tilnærming ikke ville kunne sikre den ønskede ensartetheten. Svarene på NPA 06/2006 viste da også at langt de fleste interessentene var overbevist om fordelene ved sentraliserte tiltak, med felles regler som trer i kraft på samme dato, under tilsyn av et sentralisert uavhengig organ, samtidig som de understreket at sertifisering og tilsyn av hensyn til nærhetsprinsippet fortsatt i det store og det hele fortsatt burde ligge hos vedkommende myndigheter.
62. Følgelig er det klart at målsettingene ved det foreslåtte tiltaket, nemlig opprettelse og ensartet anvendelse av felles regler for regulering av flyplassikkerhet og interoperabilitet, ikke kan oppnås i tilstrekkelig grad av medlemsstatene og derfor bare kan oppnås av Fellesskapet. Som tallfestet i vedlagte RIA vil en simpel innarbeiding av bestemmelsene i ICAO-konvensjonen for hele EU 27 + 4 være en mer effektiv prosess enn separate tiltak i de enkelte land.
63. Videre sikrer den risikodempende prosessen som ble fulgt i utarbeidelsen av de grunnleggende kravene, at den felles handlingen står i forhold til sikkerhetsmålene og ikke går utover det som er helt nødvendig for at disse målene skal nås. I tillegg vil det høye nivået på de grunnleggende kravene og muligheten til å bruke sertifiseringsspesifikasjoner som ikke er juridisk bindende for å verifisere samsvar, gi rom for lokale særegenheter som verken påvirker de forventede fordelene eller sikkerhetsnivået. EASA-systemet, med den mulighet det representerer til å kombinere "hard" og "myk" lovgivning, er fullt ut i samsvar med nærhetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet på området flyplasser. Behørig hensyn må selvsagt tas slik at disse prinsippene også blir overholdt i utarbeidelsen av tilhørende gjennomføringsregler.
64. Avslutningsvis anses det at foreliggende forslag er i samsvar med nærhetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet som fastsatt i artikkel 5 i traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap.

## **V. Konsekvensanalyse (RIA)**

65. Konsekvensanalysen av de tiltakene som foreslås i denne uttalelse, er gjennomført med sikte på å unngå dobbeltarbeid i forhold til Kommisjonen, som også er forpliktet til å utarbeide sin egen konsekvensanalyse. Vedlagte RIA viser at alle de foreslåtte tiltakene gir den best mulige løsningen når det foreligger flere alternativer, deres potensielle sikkerhetsmessige, økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser tatt i betraktning, foruten at de er forenlige med internasjonal og annen lovgivning på luftfartsområdet.
66. Byrået mener derfor at å utvide virkeområdet til forordning (EF) nr. 1592/2002 til også å gjelde flyplassikkerhet og interoperabilitet på grunnlag av denne uttalelse globalt sett vil få positive konsekvenser for Fellesskapets operatører og borgere.

## VI. Konklusjon

67. For å oppsummere er Byrådet av den oppfatning at Fellesskapets myndighetsområde også bør omfatte regulering av flyplassikkerhet og interoperabilitet. Følgelig:

- Alle flyplasser som er åpne for publikum skal være underlagt Fellesskapets regelverk.
- Egne felles grunnleggende krav (ER) som dekker fysiske karakteristika, infrastruktur, flyplassutstyr, operasjoner, styring og reduksjon av risikoer som har sitt utspring i flyplassens umiddelbare nærhet, skal innføres som et ekstra vedlegg til grunnforordningen.
- Flyplassiere, flyplassoperatører, organisasjoner eller personell som leverer tjenester eller utstyr som kan påvirke flyplassoperasjoners sikkerhet, skal, under medlemsstatens kontroll og tilsyn, ha ansvaret for gjennomføringen av de grunnleggende kravene.
- Utarbeidelse av regelverk, sikkerhetsanalyse og standardiseringsinspeksjoner er oppgaver som skal tilligge Byrådet.
- Operatører av flyplasser som betjener regelbundne flyginger, skal vedta og gjennomføre et komplett sikkerhetsstyringssystem.
- Kommisjonen skal gis myndighet til å vedta gjennomføringsregler som fastsetter detaljerte krav som ovennevnte organisasjoner og personer må overholde, samt gjeldende sertifiseringsprosesser.
- Slike gjennomføringsregler skal stå i forhold til flyplassens kompleksitetsnivå og ta hensyn til flyplassaktivitetenes omfang og art.
- Byrådet skal gis myndighet til å vedta sertifiseringsspesifikasjoner som skal brukes i sertifiseringsprosessen, noe som vil sikre fleksibilitet i gjennomføringen av de grunnleggende kravene og samtidig sikre et ensartet sikkerhetsnivå.
- Flyplassens utforming og operasjoner skal sertifiseres hver for seg, men et enkelt sertifikat kan utstedes hvis flyplassier og -operatør er en og samme person.
- Operatører av flere flyplasser kan, etter å ha opprettet hensiktsmessige sentrale funksjoner, anmode om et enkelt sertifikat som gjelder drift og administrasjon av alle flyplasser vedkommende har ansvar for.
- Sertifisering av og tilsyn med flyplasser som ikke betjener regelbundne flyginger, kan etter anmodning fra eier eller operatører utføres av akkrediterte vurderingsorganer.
- Samtidig som samsvarskontroll av flyplassutstyr skal inngå i sertifiseringen av flyplassens utforming eller av operatør, avhengig av hva flyplassen er beregnet for, kan sikkerhetskritisk utstyr kreve egne sertifiseringsordninger som eventuelt innebærer at konstruktør og produsent dokumenterer at de har den nødvendige kapasitet, der dette er angitt i gjennomføringsreglene og etter behørig vurdering av sikkerheten og de økonomiske fordelene ved å gjøre dette.

68. Byrådet er av den oppfatning at politikken beskrevet over er den beste metoden for regulering av sikkerhet og interoperabilitet på og ved flyplasser på medlemsstatenes territorium. Den gjenspeiler flesteparten av de synspunktene alle

parter som har deltatt i samrådene som ble organisert i forkant, har gitt uttrykk for. Ved å begrense sentraliseringen av oppgaver til de oppgaver som best kan oppnås av Kommisjonen eller Byrådet, sikrer den foreslåtte politikken også en balansert maktfordeling som er i samsvar med Fellesskapets institusjonelle strukturer. Byrådet anbefaler derfor at Kommisjonen på grunnlag av denne uttalelse iverksetter lovgivningsprosessen.

Køln, XX. måned 2007

P. GOUDOU  
Adm.dir.