



EUROOPAN LENTOTURVALLISUUSVIRASTON

LAUSUNTO 1/2008

15. huhtikuuta 2008

yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 91/670/ETY, asetuksen (EY) N:o 1592/2002 ja direktiivin 2004/36/EY kumoamisesta

”EASA-järjestelmän laajentaminen ilmaliikenteen hallinnan ja lennonvarmistuspalvelujen (ATM/ANS) sääntelyyn”

I. Yleistä

1. Antaessaan yhteisiä siviili-ilmailun sääntöjä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamista koskevan asetuksen (EY) n:o 1592/2002¹ (jäljempänä "perusasetus") yhteisön lainsäätäjä kehotti komissiota tekemään mahdollisimman pian² asianmukaisia ehdotuksia sen soveltamisalan laajentamiseksi siten, että se kattaisi lentoliikenteen ja lentomiesthistön luvat. Lisäksi yhteisön lainsäätäjä ennakoiki perusasetuksen soveltamista ja keskeisten vaatimusten kehittämistä tulevaisuudessa muille siviili-ilmailun turvallisuuteen liittyville aloille myöhemmin annettavien säädösehdotusten perusteella³. Kun komissio esitteli ehdotuksensa⁴ yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) n:o 1592/2002 muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan lentäjien lupien, lentotoiminnan ja kolmansien maiden ilma-alusten sääntelyä, se ilmoitti samalla aikomuksensa laajentaa asteittain viraston toimivaltaa koskemaan lentopaikkojen/lentoasemien turvallisuutta ja yhteentoimivuutta, lennonvarmistuspalveluja (Air Navigation Services, ANS) ja ilmaliikenteen hallintaa (Air Traffic Management, ATM).
2. Perusasetuksessa⁵ lentoturvallisuusviraston yhdeksi tehtäväksi säädetään tarvittavan teknisen tuen antaminen komissiolle sekä sellaisten lausuntojen laatiminen ja antaminen, joiden perusteella komissio antaa omat siviili-ilmailun turvallisuutta koskevat säädösehdotuksensa⁶. Tämä lausunto on laadittu tältä perustalta. Lentoturvallisuusvirasto luovuttaa täten komissiolle lausuntonsa, jonka tarkoituksena on täyttää 15. marraskuuta 2005 annetussa tiedonannossa KOM(2005) 578 (lopullinen) esitetyt lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan turvallisuutta koskevat velvoitteet.
3. Tämä lausunto on annettu lentoturvallisuusviraston hallintoneuvoston määräämää menettelyä⁷ noudattaen perusasetuksen 19 artiklan säännösten mukaisesti. Komission lainsäädäntöohjelma edellytti kuitenkin, että virasto lyhensi menettelyyn liittyvää kuulemis- ja vastausaikaa.
4. Tämä lausunto käsittää tämän muistion, jossa selitetään lentoturvallisuusviraston näkemykset siitä, minkälaisella politiikalla lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan turvallisuuden sääntelyä yhteisön tasolla olisi tuettava, ja jossa ehdotetaan perusasetukseen tehtäviä muutoksia sanotun politiikan täytäntöön panemiseksi. Lisäksi tämän lausunnon liitteinä ovat perusasetuksen uusi liite, joka sisältää lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan turvallisuuden ja yhteentoimivuuden keskeiset vaatimukset, sekä säädösten vaikutusten arviointi.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1592/2002 yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta (EYVL L 240, 7. syyskuuta 2002, s. 1.), korvattuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 216/2008, annettu 20. helmikuuta 2008, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta, ja kumoaa neuvoston direktiivin 91/670/ETY, asetuksen (EY) N:o 1592/2002 ja direktiivin 2004/36/EY (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 079, 19. maaliskuuta 2008, s. 1).

² Asetuksen (EY) N:o 1592/2002 7 artikla.

³ Asetuksen (EY) N:o 1592/2002 johdanto-osan 2. ja 23 perustelukappale.

⁴ Komission tiedonanto KOM(2005) 578 lopullinen, annettu 15. marraskuuta 2005, neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: "Euroopan lentoturvallisuusviraston tehtävien laajentamisesta – Suunnitelma vuoteen 2010".

⁵ "Perusasetuksella" viitataan jäljempänä hiljattain hyväksytyyn asetukseen 216/2008, kuten alaviitteessä 1 mainitaan.

⁶ Perusasetuksen 19 artiklan 1 kohta.

⁷ Hallintoneuvoston päätös lausuntoja, hyväksyntäeritelmiä ja ohjeaineistoa laadittaessa sovellettavasta lentoturvallisuusviraston menettelystä, MB/8/03, tehty 13. kesäkuuta 2007 ("sääntelymenettely").

II. Kuuleminen

a. Ehdotettua muutosta koskeva tiedoksianto 2007–16

5. Lentoturvallisuusviraston verkkosivustolla julkaistiin 30. marraskuuta 2007 kuulemista varten asiakirja (NPA 2007/16)⁸, jossa ehdotettiin, millä tavoin lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinta sisällytettäisiin EASA-järjestelmään.
6. Tässä kuulemisasiakirjassa lentoturvallisuusvirasto selitti kyseessä olevien toimintojen sääntelyn institutionaaliset puitteet ja syyt, joiden takia muiden siviili-ilmailun turvallisuuteen liittyvien näkökohtien sääntelyä varten perusasetuksessa jo perustettua rakennetta olisi käytettävä myös lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan turvallisuuden sääntelyyn, mikäli lainsäätävä hyväksyy järjestelmän suunnitellun laajentamisen. Tämän yhteydessä virasto esitteli keskeisiä vaatimuksia koskevan luonnoksen. Keskeisissä vaatimuksissa määritellään lainsäätäjän asettamat turvallisuustavoitteet ja määrätään yhteisön tasolla ICAO:sta (Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö) jäsenvaltioille johtuvien velvoitteiden saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Keskeiset vaatimukset muodostavat perustan yksityiskohtaisille täytäntöönpanosäännöille, joissa tarkastellaan lähemmin sääntelyn kohteena olevien henkilöiden velvoitteita ottaen myös huomioon noudatettavat ICAO-standardit ja suositellut menettelytavat (SARPS).
7. Lisäksi kuulemisasiakirjassa esiteltiin lentoturvallisuusviraston ehdotukset, jotka koskevat lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan turvallisuuden sääntelyn yleisperiaatteita. Lopuksi virasto pyysi alan toimijoilta lausuntoja muutamista kysymyksistä, jotta tämä lausunto perustuisi politiikkaan, jolla on riittävän yksimielinen tuki.

b. Kommentit ja vastaukset sisältävä asiakirja (CRD)

8. NPA herätti paljon mielenkiintoa sidosryhmissä, ja lentoturvallisuusvirasto sai määräaikaan 21. tammikuuta 2008 mennessä 1 860 kommenttia kansallisilta viranomaisilta, ammatillisilta järjestöiltä ja yksityisiltä yrityksiltä. Kaikki annetut kommentit ilmoitettiin vastaanotetuiksi ja sisällytettiin CRD-asiakirjaan, joka julkaistiin lentoturvallisuusviraston verkkosivustolla 18. maaliskuuta 2008. CRD-asiakirja sisältää luettelon henkilöistä ja/tai organisaatioista, jotka ovat antaneet kommentteja ja vastauksia lentoturvallisuusviraston kysymyksiin.
9. Saatujen tulosten perusteella voitiin todeta, että kuulemismenettelyllä luotiin vakaa perusta, jonka pohjalta lentoturvallisuusvirasto saattoi valmistella päätöksentekoprosessinsa tuloksia. Oli myös selvää, että kommentit heijastivat kokonaisuutena vahvaa yhteisymmärrystä kokonaisjärjestelmään perustuvasta asennoitumisesta kaikki ilmailun alat kattavaan turvallisuussääntelyyn, ja että kommentteissa tuettiin siis ajatusta tämän tavoitteen saavuttamisesta EASA-järjestelmän avulla. CRD:ssä esitellään näin ollen lentoturvallisuusviraston alkuperäiset kuulemiseen perustuvat päätelmät siitä, miten keskeisten vaatimusten luonnosta pitäisi tarkistaa ja miten lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan turvallisuuden sääntelyn perusperiaatteet pitäisi esittää laajennetussa perusasetuksessa. Nämä alustavat päätelmät oli tarkoitus saada valmiiksi tällä lausunnolla.

⁸ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202007-16.pdf.

10. Kuuleminen osoitti kuitenkin, että NPA-asiakirjassa ehdotettu lähestymistapa hämmensi monia sidosryhmiä. Ne arvelivat nimittäin, että lentoturvallisuusviraston tehtävä turvallisuuden sääntelyssä olisi sisällytetty yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa (SES) koskeviin asetuksiin sen sijaan, että koko lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan turvallisuuden sääntely siirrettäisiin EASA-järjestelmään. Lisäksi vastaukset kysymyksiin, jotka liittyivät toimintamallin sääntelevään tai palveluja tarjoavaan tehtävään sekä lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallintaan, eivät olleet riittävän selviä, jotta lentoturvallisuusvirasto olisi voinut tehdä päätelmiä kyseisessä prosessin vaiheessa. Näin ollen, tukeakseen lopullista lausuntoaan, lentoturvallisuusvirasto jatkoi niiden mahdollisten vaihtoehtojen tarkastelua, jotka liittyvät viraston lausuntoja täydentävään säädösten vaikutusten arviointiin.

c. Reaktiot asiakirjaan

11. Lentoturvallisuusvirasto on saanut sata yhteydenottoa 18:lta alan toimijalta: kymmeneltä viranomaiselta, neljältä ammatilliselta järjestöltä, kolmelta palveluntarjoajalta ja yhdeltä teollisuudenalan edustajalta. Ne edustavat hieman alle 20 prosenttia niistä sidosryhmistä, jotka alun perin vastasivat NPA:han; luku vastaa yleistä reagointiastetta lentoturvallisuusviraston CRD-asiakirjoihin. Useimmissa yhteydenotoissa haluttiin selventää NPA:sta esitettyjä kommentteja, koska arveltiin, että ne oli ymmärretty väärin. Lentoturvallisuusvirasto on analysoinut, muuttivatko tällaiset väärät tulkinnat väliaikaisia päätelmiä, jotka esitettiin CRD:ssä, ja jos näin oli käynyt, se otettiin huomioon tässä lausunnossa. Samalla tavalla joissakin kommentteissa ehdotettiin parannuksia keskeisten vaatimusten luonnokseen. Lentoturvallisuusvirasto suhtautui niihin myönteisesti ja paransi niiden avulla lopullista luonnostaan, joka on lausunnon liitteenä. Useissa kommentteissa lentoturvallisuusvirastoa kehoitettiin selventämään lausunnossaan ehdotuksiensa tiettyjä näkökohtia. Tämä koski erityisesti tiettyjen ammatillisten järjestöjen kommentteja, joissa korostetaan, että niiden jäsenten toiminnot ovat turvallisuuden kannalta keskeisiä. Näin on tehty mahdollisuuksien mukaan tässä asiakirjassa ja sen liitteissä.

12. Monet sidosryhmät ilmaisivat jälleen myös turhautumisensa lyhennettyyn kuulemisaikaan ja koko laajan CRD-asiakirjan analysoimiseksi annettuun lyhyeen määräaikaan. Lentoturvallisuusvirasto voi vain korostaa uudelleen, että tiukan aikataulun tarkoituksena oli auttaa komissiota saavuttamaan omat sääntelyä koskevat tavoitteensa. Virasto korostaa myös, että suunniteltujen toimien tavoitteena on ainoastaan siirtää jotkin lennonvarmistuspalveluja ja ilmaliikenteen hallintaa koskevat säännöt SES-järjestelmästä EASA-järjestelmään. Aiheesta käydyn laajan ja avoimen keskustelun perusteella voitiin päätellä, että sidosryhmien selvä enemmistö kannattaa toimea. Kuten NPA- ja CRD-asiakirjoissa korostetaan, tässä yhteydessä siirrosta on tarkoitus tehdä mahdollisimman sujuva hyödyntäen voimassa olevia sääntöjä ja prosesseja, jotka on kehitetty SES-järjestelmässä. Koska tällöin hyödynnetään yhteisön lainsäädäntömenettelyjä ja lentoturvallisuusviraston sääntöjen laatimisprosessia, sidosryhmillä on runsaasti tilaisuuksia tarkistaa, että näin myös tapahtuu sekä tarkistettaessa perusasetusta että hyväksyttäessä sen täytäntöönpanosäännöt.

13. Jotkin sidosryhmät esittivät myös yleisiä huomautuksia siitä, että lentoturvallisuusvirasto luokitteli hyvin monet kommentit "vastaanotetuiksi" ja ihmettelivät, tarkoittaako tämä, että virasto ei ota niitä huomioon laatiessaan lausuntoaan. Tässä yhteydessä virasto haluaa selventää käyttäneensä ilmaisua "vastaanotettu" tarkoittamaan, että se katsoi kommentin olevan sellaisen, ettei se vaikuta suunnitellun lausunnon ulottuvuuteen tai sisältöön. Niinpä "vastaanotettu" ei tarkoita, että lentoturvallisuusvirasto on samaa tai eri mieltä kommentista, vaan

ainoastaan, että viraston mielestä sen välillä, mitä se aikoo tehdä ja mitä kommentissa ehdotetaan, ei ole ristiriitaa.

14. Lopuksi muutamat kommentit osoittavat, että on epäselvää, mitä sääntelytoimella tarkoitetaan. Eräs sidosryhmä totesi erityisesti, että ilmaliikenteen sääntelyjärjestelmä ATFM on sääntelytoimi ja että sitä olisi tästä syystä säänneltävä. Sekaannuksien välttämiseksi lentoturvallisuusvirasto pitää hyödyllisenä selventää, että se katsoo sääntelytoimen olevan toimea, joka liittyy julkisen vallan harjoittamiseen ja jota ei näin ollen voida uskoa palveluntarjoajille. Julkisyhteisöjen on siten hoidettava tällaiset sääntelyyn liittyvät tehtävät niiden edellytysten mukaisesti, jotka lainsäätäjä on asettanut määritellesään julkisyhteisöille siirrettyjä toimivaltuuksia. Tästä seuraa, että nämä elimet ovat lainsäätäjiä eivätkä sääntelyn kohteina olevia henkilöitä.
15. Todettakoon lopuksi, että lentoturvallisuusvirasto ottaen huomioon NPA:sta esitetyt kommentit ja CRD:stä annetut lausunnot antaa tämän lausunnon, jonka se katsoo vastaavan enemmistön kantaa niiden ehtojen osalta, joilla lennonvarmistuspalveluja ja ilmaliikenteen hallinnan turvallisuutta ja tiettyjä yhteentoimivuuteen liittyviä näkökulmia säädellään EASA-järjestelmän puitteissa, niitä koordinoidaan tiiviisti SES-kehysten kanssa ja ne perustuvat SES-kehukseen.

III. Lentoturvallisuusviraston lausunnon sisältö

Yleistä

16. Lentoturvallisuusviraston NPA-asiakirjassa katsottiin – komission varapuheenjohtajan Barrot'n johdolla perustetun ilmailualan sääntelyä tarkastelevan korkean tason työryhmän suositusten ja edellä 2 kohdassa tarkoitettussa komission tiedonannossa esitetyn vaikutustenarvioinnin päätelmien perusteella – että EASA-järjestelmän laajentaminen koskemaan lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan turvallisuuden sääntelyä oli tarkoitus saavuttaa EASA-järjestelmän avulla sellaisena kuin se on vahvistettu perusasetuksessa ja kuvailtu kyseisessä NPA:ssa. Tämä tarkoittaa, että kokonaisjärjestelmää koskevaa ajattelutapaa sovellettaisiin pikemminkin turvallisuuden sääntelyyn kuin lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan sääntelyyn. Tässä yhteydessä on ymmärrettävä, että turvallisuuden sovellettava, kokonaisjärjestelmään perustuva ajattelutapa tarkoittaa, että kaikkia ilmailun turvallisuusketjun osia on tarkasteltava keskitetysti; tämä koskee erityisesti niiden rajapintoja. Siten jokaiselle turvallisuusketjun toimijalle voidaan selvittää, millaisia riskien vähentämistoimia on toteutettava, jotta vähennetään paitsi näiden toimijoiden osallisuutta riskeihin myös kokonaisaltistumista. On nimittäin tosiasia, että turvallisten toimintatapojen lisääminen ei itsessään riitä muodostamaan kokonaisvaltaisesti turvallista järjestelmää.
17. Ero on huomattava siihen ajatusmalliin nähden, johon yhtenäinen eurooppalainen ilmatila perustuu: siinä tarkastellaan samanaikaisesti sääntelyn eri näkökohtia. Tästä seuraa, että kapasiteetti, taloudellinen suorituskyky, lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan järjestelmien ja rakenneosien yhteentoimivuus, ilma-alusten ja maa-aseman yhteentoimivuus, turvallisuus, ympäristönsuojelu ja muut sääntelyyn liittyvät näkökohdat sekoittuvat perin pohjin sekä sovellettavissa säännöissä että hyväksyntämenettelyissä. Tällainen näkemys kokonaisjärjestelmästä vastaa perinteistä käytäntöä tällä alalla, jolla jopa palvelujen tarjoamista ja sääntelytehtäviä on pidetty viime aikoihin asti kolikon kahtena eri puolena. Ensisijaisena tavoitteena on tukea kokonaisjärjestelmään perustuvaa lähestymistapaa, jolla kohennetaan ilmaliikenteen hallintajärjestelmän kokonaisvaltaista suorituskykyä, erityisesti järjestelmän kapasiteettia ja taloudellista suorituskykyä. Tällä on myös tiettyjä etuja, kuten se, että yksi ainoa hyväksyntä kattaa kaikki sääntelyn kohteina olevien

henkilöiden lainsäädännölliset velvoitteet samaan tapaan kuin jos lentoliikenteen harjoittajien toimiluvat kattaisivat sekä turvallisuuden, rahoitukseen/vakuutukseen liittyvät velvoitteet että nimeämisen.

18. Yhtenäiseen eurooppalaiseen ilmatilaan liittyy kuitenkin ongelmia, koska on epäselvää, miten turvallisuus ja muut tavoitteet voidaan sovittaa yhteen. Tästä syystä on laajalti hyväksytty tosiasia, että turvallisuuden sääntely on erotettava taloudellisen suorituskyvyn sääntelystä. Korkean tason työryhmän suosituksessa 1 muistutetaan tästä periaatteesta: "... ja varmistaen, että turvallisuuden sääntely on riippumaton muista sääntelyn muodoista." ("... and ensuring that safety regulatory activities are conducted independently from other forms of regulation.") Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan voidaan myös katsoa estävän ilmaliikenteen hallintajärjestelmän tukikelpoisten osien eriyttämisen, koska tällöin ilmaliikenteen valvontapalvelujen lopputarjoaja päättää viime kädessä, millainen turvallisuustaso vallitsee ilmatilassa, jossa palvelujen tarjoaja on monopoliasemassa. Muun muassa näistä syistä lähestymistapaa ei ole sovellettu muilla ilmailun sääntelyn aloilla; niillä on ajan myötä siirrytty noudattamaan kokonaisjärjestelmään perustuvaa lähestymistapaa, johon EASA-järjestelmä perustuu. Tämä aiheuttaa puolestaan ristiriitoja siihen sääntelyjärjestelmään nähden, jota sovelletaan muihin ilmaliikenteen hallintajärjestelmän turvallisuusketjun toimijoihin, kuten ilmatilan käyttäjiin, myös lentokapteeneihin ja lentoliikenteen harjoittajiin, ja lentokoneissa käytettävien laitteistojen valmistajiin. Näiden toimijoiden mukautuminen moniin ilmaliikenteen hallinnan vaatimuksiin (laitteistot, menettelyt, ilma-alusten ja maa-aseman yhteentoimivuus, laitteistojen suorituskyky jne.) toteutetaan EASA-järjestelmän avulla, kuten ICAO:n periaate, jonka mukaan vastuu kuuluu rekisteröintivaltiolle, edellyttäen. Kuten yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tarkastelun yhteydessä on käynyt ilmi, tämä voi johtaa kaksinkertaiseen sääntelyyn, jos näitä ICAO:n periaatteita ei noudateta.
19. Keskustelun edistämiseksi lentoturvallisuusvirasto on analysoinut kummankin vaihtoehdon hyviä ja huonoja puolia säädösten vaikutusten arvioinnissa, joka sen on esitettävä lausuntojensa tueksi. Liitteen 2 mukaisesti päätelmässä kannatetaan EASA-järjestelmän laajentamista turvallisuuden ja sääntelyn tehokkuuden kannalta parhaana ratkaisuna. Se on todellakin edullisin ja tarkoituksenmukaisin keino rajata hyväksyntä koskemaan turvallisuusnäkökulmia, mitä ilmailualan sääntelyn tulevaisuutta yhteisössä tarkasteleva korkean tason työryhmä suosittelee. Lisäksi sen vähäistä sosiaalista vaikutusta on helppo pienentää entisestään.
20. Valinta vaikuttaa tietenkin siihen, että laajennettua perusasetusta ja sen tulevia täytäntöönpanosääntöjä on tarpeen sovittaa asianmukaisesti yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskeviin säännöksiin ja niiden täytäntöönpanosääntöihin. Teollisuudenalan ongelmat lisääntyisivät, jos se joutuisi mukautumaan kummankin järjestelmän turvallisuusvaatimukseen kaksinkertaisen päätöksentekoprosessin johdosta. Nykyisessä asiintilassa ei kuitenkaan ole mahdollista määritellä tarkasti, mitä SES-asetuksien määräyksiä olisi pitänyt tarkistaa, kun laajennettu perusasetus tulee voimaan, sen enempää kuin niitä määräyksiä, joihin perusasetuksen täytäntöönpanosäännöt vaikuttavat. Lentoturvallisuusvirastolla ei myöskään ole valtuuksia tehdä SES-asetuksia koskevia ehdotuksia. Tällöin on toteutettava ajoissa tarkoituksenmukaiset yhteensovittamistoimet, jotta tarvittavia mukautuksia voidaan käsitellä yksityiskohtaisemmin. Joustava vaihtoehto olisi, että lainsäätäjät luovuttaisi komissiolle toimivaltuudet tarvittavien mukautuksien tekemiseksi tapauskohtaisesti. Toinen vaihtoehto olisi, että laajennetun perusasetuksen hyväksymisen vaikutuksia arvioitaisiin lainsäädäntökauden lopussa, jotta perusasetuksen viimeistä edellisessä artiklassa täsmennettäisiin, mitkä SES:n määräykset on kumottava tai mitkä määräyksiä on tarkistettava.

21. Tässä yhteydessä lentoturvallisuusvirasto muistuttaa vakuuttaneensa toistuvasti, että kaikki tulevat EASAn täytäntöönpanosäännöt perustuvat kulloinkin voimassa oleviin SES-määräyksiin, erityisesti Eurocontrolin ESARR-turvallisuusvaatimuksiin, jotka on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tältä osin siirtymäkauden järjestelmät suunnitellaan siten, että niissä mahdollistetaan niiden hyväksyntämenettelyjen jatkuvuus, joista on jo määrätty SES-säännöissä. Tällaisista siirtymäjärjestelyistä on havaittavissa lukuisia esimerkkejä siirryttäessä kansallisista säännöistä EASA-sääntöihin, joissa määrättiin sujuvasta siirtymästä aiheuttamatta lisäongelmia teollisuudenalalle. Samalla on huolehdittava EASA- ja SES-järjestelmien johdonmukaisuudesta, ottaen huomioon kaksinkertaista sääntelyä käsittelevän ad hoc -työryhmän suositukset⁹. On todellakin mahdollista suunnitella prosesseja, joissa mahdollistetaan yhdenmukaiset vaatimukset ja hyväksyntämenettelyt, jotta vältetään moninkertaiset vaatimustenmukaisuusarviointit. Lentoturvallisuusvirasto tarkastelee parhaillaan organisaation hyväksyntämenettelyjen keventämistä samassa yhteydessä, jossa EASA-järjestelmää laajennetaan koskemaan ilmailualaa ja ICAO SMS SARPS -järjestelmä pannaan täytäntöön. Tätä hyödynnetään kehitettäessä tulevia täytäntöönpanosääntöjä, jotka koskevat lentopaikkoja ja lennonvarmistuspalvelujen ja ilmailukenteen hallinnan toimijoita.

Turvallisuustavoitteet

22. Kuten NPA-asiakirjassa selitetään, yhteisön lainsäädännössä on täsmennettävä, mitkä tavoitteet lainsäätäjä haluaa saavuttaa yhteisillä toimilla, jotka toteutetaan yhteisön tasolla. Näin selvennetään sitä, mitä sääntelyn kohteena olevien henkilöiden ja toimeenpanevien viranomaisten on tehtävä vastatakseen velvoitteistaan, ja annetaan tarvittavat välineet, joilla heidän toimiaan voidaan valvoa poliittisesti ja oikeudellisesti. Muilla ilmailun aloilla saadut kokemukset ovat osoittaneet, että ICAO:n standardien ja suositeltujen menettelytapojen siirtäminen viittauksella osaksi yhteisön lainsäädäntöä on epätydyttävä ratkaisu, koska niiden tarkoituksena on alkuun ollut mahdollistaa ilmatilan käyttäjien vapaa liikkuvuus. Turvallisuus- ja muut vaatimukset – yhteentoimivuutta koskevat ja hallinnolliset – sekoittuvat niissä tavalla, joka ei mahdollista suorituskykyyn perustuvaa lähestymistapaa turvallisuuden sääntelyyn. Lentoturvallisuusvirasto katsoo siten, että lainsäätäjän on hyväksyttävä tähän lausuntoon liitetyt erityiset keskeiset vaatimukset perusasetuksella ja liitettävä ne perusasetukseen.

Keskeisten vaatimusten sisältö

23. NPA-asiakirjassa esitettiin keskeisten vaatimusten luonnos, jonka lentoturvallisuusvirasto laati kaikissa edeltävissä tapauksissa noudatetun vakioprosessin mukaisesti. Alan asiantuntijoiden avulla lentoturvallisuusvirasto määritteli riskit, jotka liittyvät lennonvarmistuspalvelujen ja ilmailukenteen hallinnan palvelujen tarjoamiseen, arvioi tähän liittyviä riskejä ja kehitti lopuksi vähentämisstrategiat, jotka muodostavat ehdotetut keskeiset vaatimukset. Keskeisten vaatimusten tarkoituksena on myös luoda asianmukainen pohja, jonka perusteella määritellään täytäntöönpanokeinot, taataan yhdenmukaisuus ja jatkuvuus voimassa oleviin SES-asetuksiin ja täytäntöönpanosääntöihin nähden. Kuten aiemmissakin tapauksissa, NPA-asiakirjassa ei esitelty prosessin yksityiskohtia, mutta asiaan liittyviä tietoja voidaan antaa lainsäädäntöprosessin tukemiseksi asianmukaisella tavalla. Kuulemismenettelyn aikana saatuja kommentteja on hyödynnetty keskeisten vaatimusten sisällön parantamiseksi mahdollisimman paljon siinä lyhyessä ajassa, joka lentoturvallisuusvirastolle myönnettiin tämän lausunnon antamiseksi. Tuloksena oleva teksti on liitteessä 1 samoin kuin keskeisten

⁹ <http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/DRAHG/DRAHG%20Report.pdf>.

vaatimusten sisältöä koskevat selitykset ja niiden yhteys ICAO:n standardeihin ja suositeltuihin menettelytapoihin.

Toimintamallin luonne

24. Periaatteessa, ja koska perusasetus on kokonaisuudessaan välittömästi sovellettavissa, keskeisillä vaatimuksilla luodaan oikeuksia ja velvoitteita, jotka koskevat sääntelyn kohteina olevia henkilöitä. Keskeisiin vaatimuksiin ei pitäisi näin ollen sisällyttää määräyksiä, jotka kohdistuvat valtuutettuihin toimeenpanoelimiin, komissioon ja jäsenvaltioihin. Delegoitujen toimivaltuuksien harjoittamiselle on parempi asettaa asianmukaisia ehtoja niissä perusasetuksen artikloissa, joissa valtuudet taataan. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto kysyi määriteltyään riskit, jotka liittyvät toimintamallien vahvistamiseen, oliko niiden hyväksyminen lainsäädännöllinen vai palveluntarjoamiseen liittyvä toimi. Saaduista vastauksista kävi ilmi, että toimintamallin määrittelyyn liittyi epävarmuutta ja että kyseessä olevan toiminnan varsinaista luonnetta koskevat näkemykset erosivat toisistaan. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto jatkoi asian tarkastelemista sääntelyn vaikutusten arvioinnissa, jollainen sen on laadittava lausuntojensa yhteyteen. Arvioinnin tulokset johtivat seuraaviin päätelmiin.
25. Laajimman yhteisymmärryksen saavuttaneen määritelmän mukaan toimintamalli muodostuu seuraavista tekijöistä: menettelyt, jotka ilmatilan käyttäjät panevat täytäntöön (ja jotka vaihtelevat yksinkertaisista "ilmailun säännöistä" harvaan liikennöidyssä ilmatilassa hyvin monimutkaisiin menettelykokonaisuuksiin tiheään liikennöidyssä ilmatilassa), kenttälaiteistoja ja lentokoneiden laiteistoja koskevat vaatimukset, palvelut, joita tarjotaan ja käytetään (kuten lennonvarmistus, ilmailutiedotus, säätiedot, tiedonvälitys, navigointi, valvonta ja niin edelleen), menettelyt, jotka näiden palvelujen tarjoajat panevat täytäntöön, ja henkilöstön pätevyys. Ilmatilan lohkojen käytön on perustuttava erityiseen toimintamalliin, ja samanaikaisesti on mahdollista noudattaa useaa toimintamallia. Tällaisessa tapauksessa kyseisen ilmatilan lohkon taktisen hallinnan avulla päätetään tapauskohtaisesti sovellettavasta toimintamallista, ja ilmatilan käyttäjille tiedotetaan kulloinkin sovellettavasta toimintamallista. Niinpä toimintamalli ei ole tutkimustulos, jonka avulla määritellään potentiaalisia vaihtoehtoja ilmatilan käytön lisäämiseksi, vaan se on erityisessä ilmatilan lohossa toimiin vaikuttava virallinen päätös. Näin ollen lentoturvallisuusvirasto katsoo, että käsitettä ei pidä sekoittaa uuden sukupolven eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän SESARin tuloksiin, kuten joissakin kommentteissa vaikuttaa käyneen.
26. Toimintamallin avulla saavutettaviin tavoitteisiin kuuluvat turvallisuuden lisäksi myös taloudellinen tehokkuus, ympäristönsuojelu ja kaikki muut kriteerit, jotka lainsäätäjä voi asettaa vastatakseen yleisön odotuksiin. Tästä seuraa, että päätös edellyttää vastakkaisten tavoitteiden sovittamista, eikä sitä voi näin ollen jättää omaa etuaan puolustavien osapuolien tehtäväksi. Niinpä toimintamallit on hyväksyttävä delegoitujen toimeenpanovaltuuksien puitteissa; kyse on sääntelytehtävästä. Tehtävän hoitamista on koordinoitava ICAO:n ja yhteisön tasolla, jotta taataan kokonaisvaltainen johdonmukaisuus ja yhteentoimivuus sekä ilmatilan käyttäjien että palveluntarjoajien kannalta. Näin ollen lentoturvallisuusvirasto päätteli, ettei erityisten toimintamallien määrittelylle ole tarpeen asettaa keskeisiä vaatimuksia. Koska asiasta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten (riippumatta siitä, olisiko kyseessä komissio vai kansalliset viranomaiset) on kuitenkin tarkistettava, että turvallisuus otetaan asianmukaisesti huomioon tällaisissa toimintamalleissa, lentoturvallisuusvirasto katsoo, että vaatimukset, jotka sen oli tarkoitus sisällyttää NPA-asiakirjan liitteeseen riskien vähentämiseksi, on sisällytettävä siihen perusasetuksen artiklaan, jossa määritellään tällaisten valtuuksien delegoimisen edellytykset. Tässä yhteydessä on selvennettävä, että lentoturvallisuusvirasto ei aio omaksua täytäntöönpanovaltaa tällä alalla, mutta se katsoo kuitenkin, että sen pitäisi toimia teknisenä neuvonantajana

arvioitaessa suunniteltujen toimintamallien turvallisuusvaikutuksia sekä mahdollisia muutoksia. Lentoturvallisuusvirasto katsoo myös, että on tarpeen hyödyntää sen standardointitarkastusten prosessia, jotta voidaan valvoa, miten kansalliset toimivaltaiset viranomaiset käyttävät niille delegoituja valtuuksia tällä alalla.

27. Kun erityiset toimintamallit on hyväksytty, ne pannaan täytäntöön säännöillä, joita sovelletaan ilmatilan käyttäjiin, henkilöstöön ja palvelujen tarjoajiin sekä laitteistoihin, järjestelmiin ja niiden osiin, joita heidän on käytettävä. Rekisteröintivaltiot valvovat ICAO:n nykyisen kehyksen huomioon ottaen, että toimijat noudattavat näitä sääntöjä, jotka koskevat pääasiassa yhteentoimivuutta ilmatilan käyttäjien kannalta. Säännöt on näin ollen tarkoitus hyväksyä EASA-järjestelmän puitteissa. Henkilöstön ja palveluntarjoajien osalta säännöt koskevat pääasiassa yhteentoimivuutta palveluntarjoajien kannalta, samoin kuin asiaan liittyvät menettelyt ja pätevyysvaatimukset. Koska sääntöjen turvallisuuteen liittyvä sisältö on usein vähäinen, on todennäköistä, että ne hyväksytään SES-järjestelmän puitteissa, paitsi jos komissio päättää tapauskohtaisesti toisin delegoitujen täytäntöönpanovaltuuksien puitteissa ja jos turvallisuusulottuvuus sitä edellyttää. Tällaisilla säännöillä voidaan tarvittaessa määritellä, millaiset tehtävät delegoidaan palveluntarjoajille, jotta he voivat panna täytäntöön ja mukauttaa taktisesti toimintamalleja, joita heidän on noudatettava.

Ulottuvuus ja soveltamisala

Ilmatila

28. Kuten NPA-asiakirjassa todetaan, lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan sääntely perusasetuksella edellyttää, että ilmatilan, jossa yhteisiä sääntöjä sovelletaan, ulottuvuus on määriteltävä selvästi. Lentoturvallisuusvirasto katsoo, että sen ilmatilan lisäksi, jossa SES-asetuksia sovelletaan, ilmaliikenteen turvallisuuden sääntelyn EASA-järjestelmän puitteissa on katettava myös koko ilmatila, jossa perustamissopimusta sovelletaan¹⁰. Näin voidaan ottaa huomioon sekä valvottu että valvomaton ilmatila, koska turvallisuustavoitteethan kattavat erilaisen ulottuvuuden kuin suorituskyvyn hallinta. Ilmaliikenteen turvallisuudesta valvomattomassa ilmatilassa määrätään lentosäännöissä, jotka sisältyvät ICAO:n liitteeseen 2¹¹ ja jotka muistuttavat tieliikenteen turvallisuuden takaavia sääntöjä. Tästä on se etu, että näin voidaan yhdenmukaistaa turvallisuuteen liittyviä lentosääntöjä, jotka vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen; se aiheuttaa todellisen turvallisuusuhan, koska ilmatilan käyttäjien kannalta tilanne on se, että yhteentoimivuus puuttuu. Kuten CRD-asiakirjassa todettiin, tämä ei tarkoita, että lentoturvallisuusvirasto aikoo osallistua päätöksentekoon siitä, mikä on tai mikä ei ole valvottua ilmatilaa. Sellaiset päätökset tehdään osana toimintamallien määrittelyä, kuten edellä on selitetty.

29. Tässä yhteydessä lentoturvallisuusvirasto haluaa muistuttaa, että joitakin lennonvarmistuspalveluja, kuten ilmailutiedotuspalveluja sekä viestintä- ja navigointipalveluja, on runsaasti saatavilla valvomattomassa ilmatilassa ja ne voivat jopa olla turvallisen ja järjestyksenmukaisen liikennevirran edellytys. On kohtuullista soveltaa yleisiä turvallisuusvaatimuksia myös tällaisiin palveluihin.

Ilmatilan käyttäjät

30. Kuten edellisessä toimintamalleja koskevassa osassa selitettiin, ilmailualan toimijoiden edellytetään mukautuvan sovellettaviin erityisiin toimintamalleihin ilmatilassa, jota ne käyttävät tiettyinä aikoina. Tällöin on noudatettava laitteistoja ja

¹⁰ Poikkeuksena on tietysti avomeren yllä oleva ilmatila, jota jäsenvaltiot valvovat ICAO:n valtuuttamina.

¹¹ On tunnustettu, etteivät kaikki ICAO:n liitteeseen 2 sisältyvät tekijät liity välittömästi ilmailun turvallisuuteen, eikä EASA-järjestelmä näin ollen kata niitä.

pätevyyttä koskevia vaatimuksia sekä veloitteita tiettyjen palvelujen käyttämisestä ja suositeltujen menettelyjen täytäntöön panemisesta. EASA-järjestelmään sisältyy jo asiaan liittyviä määräyksiä, jotka ovat johdonmukaisia ICAO:n liitteen 6 määräyksien kanssa. Näin ollen lentoturvallisuusvirasto katsoo, että lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan turvallisuutta on parempi säännellä kyseisen järjestelmän puitteissa. Tämä ei edellytä perusasetuksen muuttamista: sen soveltamisalaa koskeva artikla kattaa jo lennot yhteisöön, sen sisällä tai sen ulkopuolelle ilma-aluksilla, jotka on rekisteröity jossakin jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa. Lisäksi SES-kehys saa tällä tavalla täytäntöönpanokeinot, jotka sisältyvät perusasetukseen.

31. Samassa yhteydessä on hyvä muistuttaa, että perusasetuksen ulkopuolelle jäävät ainoastaan sellaiset ilma-alukset, jotka osallistuvat niin sanottuihin "valtiollisiin tehtäviin" (poliisi-, tull- ja sotilastehtävät sekä muut vastaavat tehtävät). Tämä tarkoittaa toisaalta, että perusasetuksen yhteiset säännöt koskevat valtioiden omistamia ilma-aluksia, kun ne eivät osallistu tällaisiin tehtäviin. Niitä koskevat toisin sanoen samat säännöt kuin ilmatilan käyttäjiä, kun ne toimivat osana yleistä lentoliikennettä. Kuten muillakin käyttäjäluokilla, niillä on oikeus osallistua niihin kohdistuvien sääntöjen kehittämiseen ja edellyttää, että tällaiset säännöt ovat oikeassa suhteessa niiden toiminnan laatuun ja luonteeseen. Erityiskohtelu on mahdollista, kun se on perusteltua, hyväksyttäessä toimintamalleja tai kehitettäessä sääntöjä. Mahdollisia poikkeuksia käsitellään asianmukaisin menettelyin, erityisesti niitä poikkeuksia, jotka on määritelty perusasetuksen 14 artiklassa.

Palveluntarjoajat

32. Lentoturvallisuusviraston tekemässä riskinarvioinnissa pantiin merkille, että lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan palvelujen tarjoamiseen liittyy merkittäviä riskejä, joita on vähennettävä asian edellyttämällä tavalla. On nimittäin yleisesti hyväksytty asia, että lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan palveluntarjoajien on kuuluttava yhteisten turvallisuusvaatimusten soveltamisalaan, ja SES-asetuksissa on vahvistettu asiaan liittyvät hyväksymisvaatimukset. NPA-asiakirjassa todettiin näin ollen, että tällaisten palveluntarjoajien on kuuluttava EASA-järjestelmän yhteisten sääntöjen soveltamisalaan.
33. Asiaa tarkasteltaessa on hyvä selventää, että perustamissopimuksessa ei sallita yritysten erottelamista niiden omistajuuden perusteella. Tämä tarkoittaa, että valtioiden omistamia palveluntarjoajia, myös sotilashallintoja, ei pidä kohdella eri tavoin kuin muita yksityisiä tai yhtiöitetyjä järjestöjä, jotka tarjoavat samoja palveluja. Kuten 31 kohdassa selvitetään, erityiskohtelua tai poikkeuksia käsitellään asianmukaisin menettelyin.
34. Oikeusvarmuuden takaamiseksi lentoturvallisuusvirasto pyrki myös määrittämään tarkemmin palvelut, joihin tämä vaikuttaisi. Vaikka olikin selvää, että ilmaliikenne-, viestintä-, navigointi-, valvonta-, sää- ja ilmailutiedotuspalvelujen tarjoajia, jotka ovat jo joissakin tapauksissa yksityisiä ja yhtiöitetyjä organisaatioita, pitäisi pitää sääntelyn kohteina olevina henkilöinä, tämä ei ollut yhtä selvää palveluntarjoajille, jotka osallistuvat ilmatilan hallintaan ja ilmaliikenteen sääntelyjärjestelmään (ATFM). Vaikka nämä kaksi viimeksi mainittua toimea sisältyvätkin SES-paketin soveltamisalaan, paketissa ei vahvisteta yhteisiä (tai keskeisiä) edellytyksiä kyseisten palvelujen tarjoamiselle eikä myöskään aseteta veloitteita niiden hyväksynnälle. On tosiaan kyseenalaista, onko tällaisissa toimissa kyse palvelujen tarjoamisesta vai sääntelytoimista. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto kysyi sidosryhmien kantaa ennen oman kantansa vahvistamista.
35. Saadut vastaukset osoittivat, että näihin toimiin sisältyy sekä sääntelyyn että palvelujen tarjoamiseen liittyviä näkökulmia, koska asiaan liittyi strategisia, esitaktisia ja taktisia tekijöitä. Lentoturvallisuusvirasto jatkoi sitten vastaanotettujen vastausten

tarkastelemista ja teki mahdollisista vaihtoehtoista säädösten vaikutusten arvioinnin, jollainen sen on laadittava lopullisen lausuntonsa yhteyteen. Lentoturvallisuusvirasto toteaa, että ilmatilan hallinta, joka tarkoittaa, että tietyille siviili- tai sotilaskäyttäjille sallitaan väliaikainen ennalta määrättyjen ilmatilan lohkojen tai reittien käyttö, on enemmänkin valtiollinen tehtävä, jolla on myönteisiä turvallisuuteen ja talouteen liittyviä vaikutuksia. Vastaavasti, koska ATFM-järjestelmä voi haitata yksittäisten yksiköiden kaupallista toimintaa (esimerkiksi viivästyttää lentoja, muuttaa lentoreittejä tai määrätä suuremmasta kapasiteetista jonakin tietynä ajankohtana), säädösten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että on parempi katsoa sen olevan sääntelyyn liittyvä toimi, ainakin, kun on kyse sen keskeisestä tehtävästä.

36. Tältä pohjalta lentoturvallisuusvirasto päätelee, että näiden tehtävien, jotka muistuttavat monessa mielessä toimintamallin luonnetta, strategiset tai keskeiset tekijät ovat luonteeltaan säänteleviä, minkä vuoksi valtuutettujen toimivaltaisten viranomaisten, Euroopan komission tai alueellisten/paikallisten toimivaltaisten viranomaisten, on syytä ottaa läheisyysperiaate huomioon tarvittavassa määrin. Tästä seuraa, että asiaan liittyvät turvallisuusvaatimukset sisällytetään valtuuttamisen ehtoihin. Lentoturvallisuusvirasto toteaa myös, että palveluntarjoajat voivat käsitellä ilmatilan hallintaan ja ATFM-järjestelmään liittyviä taktisia osatekijöitä, sikäli kuin se ei aiheuta eturistiriitoja ja toimivaltainen viranomaisen niin päättää. Näin ollen tällaisiin palveluntarjoajiin on tarpeen kohdistaa asianmukaisia keskeisiä vaatimuksia.
37. Yhteenvedona voidaan todeta, että lentoturvallisuusvirasto katsoo, että yhteiset turvallisuusmääräykset koskevat kaikkia organisaatioita, jotka osallistuvat lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallintapalvelujen tarjoamiseen, kuten SES-kehelyssä on määritelty.

Järjestelmät ja rakenneosat

38. Lentoturvallisuusviraston tekemässä riskien arvioinnissa todettiin, että lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallintapalvelujen tarjoamiseen liittyvien järjestelmien ja rakenneosien suunnittelu, ylläpito ja toiminta aiheuttavat merkittäviä riskejä, joita on vähennettävä asianmukaisesti. Tämä tunnustetaan ICAO SARPS- ja SES-asetuksissa, joissa vahvistetaan hyväksymisvaatimukset. Näin ollen lentoturvallisuusvirasto toteaa, että EASA-järjestelmän yhteisten sääntöjen on koskettava tällaisia järjestelmiä ja rakenneosia. Liiallisen sääntelyn välttämiseksi sääntelytarve pitäisi kuitenkin määritellä tapauskohtaisesti, kun tarvittavia täytäntöönpanosääntöjä kehitetään. Tällaista päätöstä tehtäessä suhteellisuusperiaatteen noudattaminen varmistetaan säädösten vaikutusten arvioinnilla.

Henkilöstö

39. Jäsenvaltiot ovat jo hyväksyneet ICAO-velvoitteidensa ja myöhemmin SES-asetuksien myötä, että lennonjohtajien¹² on noudatettava sääntöjä, jotka on vahvistettu teoreettista tietoa, käytännön taitoja, kielitaitoa ja lääketieteellistä kelpoisuutta koskevien keskeisten vaatimusten täyttämiseksi. Näiden vaatimusten tavoitteena on taata, että lennonjohtajat ovat suorittaneet tarvittavan koulutuksen, joka on kaikkien ammattien harjoittamisedellytys, mutta myös, että heillä on asianmukainen fyysinen/lääketieteellinen kelpoisuus ja riittävä käytännön kokemus. Tarve täyttää nämä vaatimukset, joilla rajoitetaan kyseisten henkilöiden vapautta harjoittaa ammattia ja joilla heidät voidaan jopa pakottaa luopumaan työpaikoistaan, jolleivät he enää täytä vaatimuksia, sai lentoturvallisuusviraston päättämään, että kyseinen

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/23/EY, tehty 5. huhtikuuta 2006, yhteisön lennonjohtajan lupakirjasta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 114, 27. huhtikuuta 2006, s. 22).

henkilöstö harjoittaa säänneltyä ammattia ja kuuluu näin ollen laajennetun perusasetuksen soveltamisalaan. Lentoturvallisuusvirasto haluaa myös selvittää edelleen, ettei se pidä järkevänä sisällyttää henkilöstöä, joka vastaa lentopaikan asematason hallinnasta, tällaiseen säänneltyyn ammattiin, toisin kuin jotkin sidosryhmät ehdottivat NPA-kuulemismenettelyn yhteydessä.

40. Keskeisiä vaatimuksia laatiessaan lentoturvallisuusvirasto on havainnut, että muiden henkilöstöluokkien on täytettävä asianmukaiset koulutus- ja pätevyysvaatimukset, mutta ei kuitenkaan siten, että se johtaisi heidän ammattinsa sääntelyyn samassa määrin kuin lennonjohtajien tapauksessa. Lentoturvallisuusvirasto katsookin, että yhteisten turvallisuusvaatimusten on koskettava muuta henkilöstöä, kuten ilmailiikennepalvelujen teknistä henkilöstöä, ja siihen on näin ollen viitattava laajennetussa perusasetuksessa. Henkilöstöä työllistävät organisaatiot ovat kuitenkin tavanomaiseen tapaan vastuussa siitä, että henkilöstö vastaa ammatilliseen pätevyyteen ja lääketieteelliseen kelpoisuuteen liittyviä vaatimuksia. Kyseiseen henkilöstöön kuuluvat ne, joiden toiminta voi vaikuttaa ilmailun turvallisuuteen siten, että henkilöstö osallistuu lennonvarmistuspalvelujen ja ilmailiikenteen hallintapalvelujen tarjoamiseen sekä asiaan liittyvien järjestelmien ja rakenneseosien suunnitteluun, valmistukseen, ylläpitoon ja toimintaan.

Organisaatiot

41. Keskeisten vaatimusten laadinnan yhteydessä lentoturvallisuusvirasto määritteli turvallisuusriskit, jotka liittyvät Euroopan ilmailiikenteen hallintaverkon EATMN:n järjestelmien ja rakenneseosien suunnitteluun, valmistukseen, ylläpitoon ja toimintaan. Vaikka onkin laajalti hyväksyttyä, että tällaisten riskien vähentäminen kuuluu viime kädessä niille palveluntarjoajille, jotka käyttävät näitä järjestelmiä tai rakenneseosia, se ei kuitenkaan vähennä niiden organisaatioiden vastuuta, jotka osallistuvat välittömästi niiden suunnitteluun, valmistukseen, ylläpitoon ja käyttöön. Lentoturvallisuusvirasto katsoo tästä syystä, että näihin organisaatioihin on viitattava laajennetussa perusasetuksessa ja että niitä saatetaan vaatia osoittamaan valmiutensa asianmukaisesti, jos säädösten vaikutusten arviointiin perustuvissa täytäntöönpanosääntöissä niin määrätään.
42. Tämä ei tarkoita, että tällaisia organisaatioita pitäisi järjestelmällisesti säännellä välittömästi järjestelmien ja rakenneseosien käyttäjien vastuun poistamiseksi. Näin luotaisiin kuitenkin oikeudellinen perusta, joka mahdollistaisi sen tarvittaessa. On todennäköistä, että näin käy GNSS-järjestelmien ja monimutkaisten satelliittien ja maa-asemien välisten viestintäverkkojen tapauksessa. Tätä voidaan soveltaa myös joihinkin lisäarvoa tarjoaviin ilmailutiedotuspalveluihin, erityisesti sähköisiin navigointitietokantoihin, joilla ei tällä hetkellä ole sääntelyn mahdollistavaa oikeusperustaa. Kuten myös lentopaikkojen turvallisuutta koskevassa lausunnossa selvitettiin, näin voitaisiin soveltaa menettelyjä, jotka ovat kymmenien vuosien aikana osoittautuneet tehokkaiksi lentokelpoisuuden alalla ja jotka ovat samankaltaisia kuin ilma-aluksen osiin sovellettava ETSO-järjestelmä (European Technical Standard Order). Se helpottaisi pienten palveluntarjoajien työtä ja auttaisi alentamaan sellaisten osien kustannuksia, jotka ovat standardoitavissa. Todettakoon lopuksi, että näin voitaisiin myös suunnitella kevennettyjä hyväksyntäprosesseja maa-asemien/ilma-alusten järjestelmiä ja rakenneseosia varten.

Täytäntöönpanokeinot

43. Tässä luvussa käsitellään keskeisten vaatimusten täytäntöönpanokeinoja. Luvussa eritellään yksityiskohtaisesti, miten osoitetaan, että keskeisiä vaatimuksia noudatetaan, selvennetään, millaisia täytäntöönpanosääntöjä komission pitäisi antaa sen määrittämiseksi, miten sääntelyn kohteina olevien henkilöiden on toimittava noudattaakseen sääntöjä, ja määritetään, minkä elimien pitäisi vastata sääntöjen

noudattamisen valvomisesta ja/tai hyväksymisestä. Näiden selvennyksien syitä eritellään tarkemmin NPA-asiakirjassa.

Ilmatilan käyttäjät

44. Perusasetuksessa vahvistetaan jo perusta ilmatilan käyttöä koskevien vaatimusten asettamiseksi kaikille ilmailualan toimijoille, olivatpa he EU:n kansalaisia tai eivät. ICAO:n periaatteiden mukaisesti tällaiset säännöt asetetaan yleensä toimintasääntöjen välityksellä, jotka rekisteröintivaltio tai toimijan kotivaltio hyväksyvät mukailakseen muiden sopimusvaltioiden hyväksymiä toimintamalleja niiden oman ilmatilan käyttöä varten. Lainsäätäjä on myös päättänyt, että ulkomaisten toimijoiden on noudatettava yhteisön vaatimuksia ollessaan jäsenvaltioiden ilmatilassa, jolloin kyseisiin toimijoihin voidaan kohdistaa tarvittavat säännöt ilmatilaa koskevien vaatimusten noudattamisesta.
45. Säännöt, joissa ilmailualan toimijoiden edellytetään toteuttavan omaa toimintaansa koskevia asianmukaisia vähentämistoimia, kuuluvat EASA-järjestelmän alaisuuteen ja näin ollen perusasetuksen soveltamisalaan. Lisäosat kattavat toimintamallien toteuttamisen ja yhteentoimivuuden ilmatilan käyttäjien kannalta. Lentoturvallisuusviraston tarkoituksena on kehittää niitä, jotta ne vastaisivat toimintamalleja, joista on päätetty SES:n kehyksessä ja jotka sisältyvät komitologiamenettelyn mukaiseen komission päätökseen ilmailualan toimijoihin sovellettavista säännöistä. Näin ollen komissiolle on annettava tarvittavat toimivaltuudet laajennetulla perusasetuksella.
46. Näissä säännöissä määrätään menettelyistä, joita ilmailualan toimijoiden on noudatettava käyttämässään ilmatilassa, sekä laitteistoista ja palveluista, joita niiden on käytettävä kyseisessä ilmatilan lohossa. Sääntöjen on oltava oikeassa suhteessa toiminnan laatuun ja monimutkaisuuteen sekä toiminnan riskeihin nähden. Niiden hyväksyminen EASA-järjestelmän mukaisesti edellyttää asianmukaista kuulemismenettelyä ja vaikutusten arviointia.
47. Säännöissä on myös selvennettävä, millä läheisyysperiaatteen alueilla jäsenvaltiot saattavat joutua laatimaan lisäsääntöjä paikallisten ominaispiirteiden vuoksi. Tällöin jäsenvaltioilla on oikeus antaa omia paikallisia määräyksiä. Yhteisö valvoo, että ne ovat kokonaistoimintamallin mukaisia.
48. EASA-järjestelmän puitteissa edellä mainittujen sääntöjen noudattaminen tarkistetaan hyväksyntäprosessin myötä (myöntämällä lupakirja tai todistus), joka on tarkoitettu vain ansiolentotoimintaa harjoittaville toimijoille. Toimi saattaa olla riittämätön niiden lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan vaatimusten kannalta, jotka muiden kuin ansiolentotoimintaa harjoittavien toimijoiden on täytettävä; mainittakoon esimerkiksi tarvittava varustus, jotta voidaan toimia RVSM (pienennetty korkeusporrastusminimi) -ilmatilassa, ja miehistön kyky toimia tällaisessa ilmatilassa. Tästä syystä hyväksyntää koskevat lisävaatimukset on sisällytettävä laajennettuun perusasetukseen.
49. Toimintasääntöjen täytäntöönpanon kannalta toimivaltaisia viranomaisia ovat kansalliset ilmailuviranomaiset, kun on kyse näiden viranomaisten alueella asuvista¹³ toimijoista, ja lentoturvallisuusvirasto, kun on kyse ulkomaisista toimijoista. Yksinkertaisuuden nimissä ja jotta vältetään sekaannukset samoin kuin mahdolliset

¹³ Tässä yhteydessä asuminen on ymmärrettävä siten, että se tarkoittaa luonnollisen henkilön tavanomaista asuinpaikkaa tai oikeushenkilön pääasiallista liiketoimipaikkaa.

aukkokohtat, lentoturvallisuusvirasto katsoo, että samaa tehtävänjakoa sovelletaan tarkistettaessa edellisessä kohdassa mainittujen sääntöjen noudattamista.

Palveluntarjoajat

50. Lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan palveluntarjoajien tilanne on monelta osin hyvin samanlainen kuin ansiolentotoimintaa harjoittavien toimijoiden. Palvelujen tarjoaminen edellyttää, että kummatkin osoittavat noudattavansa turvallisuusvaatimuksia ja saavat hyväksynnän (toimivaltaisen ilmaliikenteen palveluntarjoajan tekemän nimeämisen tai valinnan myötä). Vaikka ensimmäisen velvoitteen tavoitteena on varmistaa, että palveluntarjoajat pystyvät kantamaan turvallisuuteen liittyvän vastuunsa, toinen koskee enemmänkin markkinoiden sääntelyä. Prosessit voidaan erottaa toisistaan, mutta kukaan ei voi tarjota palveluja joutumatta noudattamaan kumpaankin prosessiin liittyviä ehtoja. Vaikka vakavaraisuutta pidetäänkin ilmailualalla markkinoille pääsyn edellytyksenä, jotta kuluttajia voidaan suojella onnettomuuden sattuessa tai yhtiön joutuessa konkurssiin, näyttää siltä, että vakavaraisuuden on katsottu olevan edellytys SES-kehysten turvallisuusvelvoitteiden täyttymiselle. Tästä lentoturvallisuusvirasto päätelee, että sääntöjen, joita sovelletaan palveluntarjoajien hyväksymismenettelyyn, pitäisi kuulua EASA-järjestelmän alaisuuteen, kun taas lupamenettelyä pitäisi edelleenkin säännellä SES-järjestelmän avulla tai kansallisella tasolla, kuten on asianmukaista. Komission pitäisi hyväksyä asiaan liittyvät säännöt komitologiamenettelyn mukaisesti. Niinpä komissiolle on annettava tarvittavat valtuudet laajennetussa perusasetuksessa.
51. Kuten on jo monesti selitetty, on selvää, että tällaisia EASA:n sääntöjä on kehitettävä SES:n puitteissa tähän mennessä luotujen elementtien pohjalta, ja että asianmukaiset siirtymäjärjestelyt, kuten aikaisemman menettelyn säilyttäminen tämänhetkisten hakemusten osalta, on organisoitava siten, että siirtymävaihe on sujuva. EASA-järjestelmän mukaisesti niiden hyväksyminen edellyttää asianmukaista kuulemismenettelyä ja vaikutusten arviointia. Kun säännöt tulevat voimaan, niiden pitäisi kumota asiaan liittyvät, SES-kehukseen sisältyvät määräykset, jotta vältetään kaksinkertainen sääntely. Komissiolle annetaan tarvittavat valtuudet tarkistaa vastaavasti SES-asetuksia ja niiden täytäntöönpanosääntöjä, kuten edellä 20 kohdassa mainitaan.
52. Nykyisten SES-määräysten mukaisesti sääntöjen noudattaminen tarkistetaan hyväksymismenettelyn avulla. Lentoturvallisuusvirasto on samaa mieltä tästä lähestymistavasta. Jo vahvistettujen SES-periaatteiden ja lentoturvallisuusviraston paremman sääntelyn hyväksi tekemän työn mukaisesti se katsoo myös, että on vältettävä moninkertaisia hyväksymismenettelyjä, jotta palveluntarjoajat voivat tarjota useita palveluja yhden hyväksynnän ja yhden hallintajärjestelmän puitteissa. Lentoturvallisuusviraston tarkoituksena on laajentaa periaatetta koskemaan myös lentopaikan sekä lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan palvelujen tarjoamista sääntelykustannuksien vähentämiseksi. Lentoturvallisuusvirasto pitää kuitenkin täysimääräistä hyväksyntäprosessia suhteettomana sellaisten palvelujen kohdalla, jotka eivät edellytä turvallisuusnäkökohtien yhtä tarkkaa huomioon ottamista, kuten lentotiedotuspalvelut (FIS) ja lentopaikan asematason hallinta. Tästä syystä se katsoo, että FIS-palveluja ja lentopaikan asematason hallintapalveluja tarjoavien toimijoiden edellytetään vain ilmoittavan, että ne noudattavat sovellettavia turvallisuusvaatimuksia ja niihin liittyviä täytäntöönpanosääntöjä.
53. EASA-järjestelmän peruseriaatteiden mukaisesti toimivaltaisia viranomaisia, jotka vastaavat edellä mainittujen hyväksyntöjen myöntämisestä, ovat kansalliset ilmailuviranomaiset, kun on kyse näiden viranomaisten alueella asuvista toimijoista, ja lentoturvallisuusvirasto, kun on kyse yhteisön ilmatilassa toimivista ulkomaisista organisaatioista.

54. Jotkin hyväksymistoimet on kuitenkin parempi hoitaa keskitetysti yhdenmukaisuuteen tai tehokkuuteen liittyvistä syistä erityisesti aloilla, jotka edellyttävät poikkeuksellista asiantuntijuutta. Tämä saattaa päteä useat jäsenvaltiot kattaviin lennonvarmistuspalveluihin ja ilmaliikenteen hallinnan palveluihin, esimerkiksi ilmailutiedotuksen ja navigointi- tai viestintäverkkojen alalla; SESAR-järjestelmän kehitys saattaa lisätä yleiseurooppalaisten palvelujen määrää. Tällöin voi olla kyseenalaista vaatia jäsenvaltiota, jossa palveluntarjoajan pääasiallinen liiketoimipaikka sijaitsee, toimimaan ainoana toimivaltaisena viranomaisena. Lentoturvallisuusvirasto katsookin, että sille annetaan valtuudet hyväksyä ja valvoa palveluntarjoajia, jotka tarjoavat palvelujaan useammassa kuin kolmessa jäsenvaltiossa. Yksinkertaisten rajat ylittävien ilmaliikennepalvelujen tarjoaminen jää soveltamisalan ulkopuolelle, eikä sen pitäisi vaikuttaa toiminnallisiin ilmatilan lohkoihin, sikäli kuin tällaiset lohkot eivät edellytä, että palveluja tarjoaa yksittäinen toimija.

Järjestelmät ja rakenneosat

55. Kuten edellä on jo mainittu, lentoturvallisuusvirasto katsoo, että lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan järjestelmiin ja rakenneosiin, jotka on määritelty SES-asetuksissa, on sovellettava yhteisiä turvallisuusvaatimuksia. Lisäksi näyttää siltä, että nykyisessä SES-kehityksessä on epäselvää, millaisia vaatimuksia näiden järjestelmien ja rakenneosien on täytettävä. Siinä ei määritellä erityisesti, millaisten kriteerien perusteella ilmoitukset (järjestelmien ja sääntöjen mukaisuuden tarkistus tai rakenneosien soveltuvuus käyttöön) on annettava. Tämän vuoksi lentoturvallisuusvirasto pitää tarpeellisena antaa EASA-järjestelmässä ylimääräisiä täytäntöönpanosääntöjä, jotta asianomaiset suunnittelijat, valmistajat, ylläpito-organisaatiot ja toimijat saavat tarvittavan oikeusvarmuuden. Tällaiset säännöt koskevat ainoastaan turvallisuusvaatimuksia ja ilma-alusten ja maa-aseman yhteentoimivuudelle asetettuja vaatimuksia. Sääntöjä on näin ollen täydennettävä tarvittavilla suorituskykyä ja maa-asemien välistä yhteentoimivuutta koskevilla vaatimuksilla. Viimeksi mainitut vaatimukset perustuvat toimintamalliin, ja niiden antajina toimivat asiasta vastaavat organisaatiot, eli komissio, kansallinen toimivaltainen viranomainen tai ilmaliikenteen palveluntarjoaja.

56. Lentoturvallisuusvirasto tunnustaa SES-asetuksissa käyttöön otetut prosessit, jotka koskevat keskeisten vaatimusten noudattamisen tarkistusta ja tähän liittyviä täytäntöönpanosääntöjä, eikä aio ehdottaa niiden muuttamista pelkän muutoksen vuoksi. Toimijoiden itsensä antama ilmoitus vaatimusten noudattamisesta – jonka tueksi ilmoitetut elimet tekevät mahdollisia tarkistuksia – on hyvin vakiintunut prosessi, joka liittyy yhteisön kokonaisvaltaiseen suhtautumiseen hyväksyntämenettelyihin. Jotta kuitenkin vältetään sekaannukset pätevän yksikön käsitteeseen, jota käytetään EASA-järjestelmässä toisessa merkityksessä, lentoturvallisuusvirasto pitää tarpeellisena sisällyttää tällaiset elimet ja niille myönnettyt etuoikeudet perusasetukseen sekä eritellä siinä niiden akkreditoinnin edellytykset.

57. Lisäksi, kuten 42 kohdassa selitetään, tulevaisuudessa voi olla hyödyllistä harkita erityisten hyväksyntäsuunnitelmien käyttöönottoa joitakin järjestelmiä ja rakenneosia varten, jotta helpotetaan integroitujen hyväksyntäsuunnitelmien laatimista niitä järjestelmiä ja rakenneosia varten, jotka kattavat sekä maa-asemiin että ilma-aluksiin liittyvät tekijät. Näin voidaan myös tukea standardoitujen järjestelmien ja rakenneosien kehittämistä ETSO-järjestelmää koskevien artiklojen mukaisesti. Lisäksi näin voitaisiin keventää järjestelmien ja rakenneosien käyttäjien vastuuta sellaisista monimutkaisista osista, joiden asiantuntevia tarkastajia on vain vähän. Tämä ei tarkoita, että käyttäjien vastuu poistuu kokonaan erillisen hyväksynnän myötä, koska käyttäjien on edelleen asetettava toiminnalliset eritelmät ja integroitava ne. Lentoturvallisuusvirasto katsoo tästä syystä, että laajennettuun perusasetukseen on

sisällytettävä oikeusperusta, joka sallii nämä hyväksynyt tarvittaessa. Asiaan liittyvät päätökset tehdään tapauskohtaisesti, kun täytäntöönpanosäännöt hyväksytään, asianmukaisen kuulemismenettelyn ja sääntelyn vaikutusten arvioinnin jälkeen.

58. Joka tapauksessa, riippumatta siitä, kuuluvatko järjestelmät ja rakenneosat toimijoiden itsensä antamien ilmoitusten tai tarkoitusta varten laadittujen hyväksyntäsuunnitelmien järjestelmään, täytäntöönpanosääntöjen ja vaatimustenmukaisuuden arviointimenetelmien laatimisessa on huolehdittava, ettei sääntelyprosessiin liity päällekkäisyyksiä tai kaksinkertaista sääntelyä. Komissio vastaa tässä yhteydessä tarvittavasta koordinoinnista, koska se tekee viime kädessä näiden alojen päätökset.

Henkilöstö

59. Kuten asiakirjan 39 kohdassa on jo todettu, lainsäädännössä on sovittu, että lennonvalvojilla on oltava lupakirja ja asianmukainen kelpoisuustodistus, joka osoittaa heidän noudattavan vaatimuksia harjoittaessaan ammattiaan. Jotta tällainen direktiivi olisi EASA-järjestelmän mukainen, se pitäisi muuttaa komission asetukseksi, jolloin siinä määrättäisiin perusasetuksessa edellytetystä yhteisestä yhdenmukaisesta turvallisuustasosta yhteisön direktiiveissä vahvistetun vähimmäisturvallisuustason sijaan¹⁴. Tästä on myös se etu, että seurauksena olevia sääntöjä voidaan mukauttaa toimeenpanotasolla, jolloin vältetään pitkällisiltä lainsäädäntöprosesseilta. Näin ollen on selvää, että komissiolle on annettava valtuudet antaa asiaa koskeva täytäntöönpanosääntö.

60. Lentoturvallisuusvirasto yhtyy vaatimustenmukaisuuden osalta näkemykseen, jonka mukaan paras vaihtoehto on jatkaa nykyistä lupajärjestelmää. EASA-järjestelmässä vahvistetun tehtävänjaon mukaisesti kansallisella tasolla nimitetyt toimivaltaiset viranomaiset vastaavat jatkossakin tällaisten lupien myöntämisestä.

61. Muusta ilmatilan ja ilmaliikenteen hallinnan palvelujen tarjoamiseen osallistuvasta henkilöstöstä todetaan 40 kohdassa, että palveluntarjoajien on varmistettava, että henkilöstöllä, joka osallistuu turvallisuuden kannalta kriittisiin tehtäviin, kuten tekniikka, virranjakelu, järjestelmien valvonta ja ajantasainen valvonta, ilmailutiedotus ja osien huolto, on tarvittava pätevyys ja että henkilöstö saa asianmukaista perehdytys- ja jatkokoulutusta. Tähän liittyvät vaatimukset on tästä syystä sisällytettävä säännöksiin, jotka on tarkoitettu hyväksyä laajennetun perusasetuksen täytäntöönpanoa varten. Tämä voidaan tehdä osana täytäntöönpanosääntöjä, joita sovelletaan palveluntarjoajiin tai ylläpitoorganisaatioihin, jos katsotaan asianmukaiseksi jättää vaatimustenmukaisuuden tarkastaminen työnantajille, tai tarkoitusta varten laadittujen sääntöjen välityksellä, jos ajatuksena on ottaa käyttöön jotakin henkilöstön osaa koskevia erityisiä hyväksymismenettelyjä. Lentoturvallisuusvirasto on tietysti tietoinen alan lupamenettelyistä käytävästä keskustelusta; se pitää sitä kuitenkin enemmänkin sosiaalisena kuin turvallisuusalaa koskevana ja on taipuvainen jättämään asian lainsäätäjän päätettäväksi.

Organisaatiot

¹⁴ On muistettava, että direktiivit ovat lainsäädäntövälineitä, joita käytetään kansallisten käytäntöjen lähentämiseksi siten, että direktiiveissä asetetaan vähimmäisnormit. Perusasetuksen antaessaan lainsäätäjä katsoi, ettei kyseinen lähestymistapa ollut riittävä keino sisäisten ilmailumarkkinoiden tarpeisiin vastaamiseksi, ja päätti asettaa etusijalle yhteiset normit, jotka pannaan yhdenmukaisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa.

62. Lainsäädännössä on jo vahvistettu, että lennonvalvojen koulutukseen osallistuvan organisaation on oltava hyväksytty. Tähän liittyvät ehdot sisältyvät yhteisön lennonvalvojen hyväksymisestä annettuun direktiiviin. Edellä mainituista syistä lentoturvallisuusvirasto on sitä mieltä, että asiaan liittyvät ehdot on siirrettävä lentoturvallisuusviraston toimintasäntöihin ja että komissiolle on annettava tarvittavat valtuudet. Lentoturvallisuusvirasto katsoo, että kun tällaisia sääntöjä kehitetään, näille organisaatioille olisi annettava hyväksymismenettelyssä erioikeudet järjestää itse koetilaisuuksia ja myöntää todistuksia vaatimustenmukaisuudesta. Näiden todistusten perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää lupakirjoja, kuten esimerkiksi EASA-järjestelmän alaisten huoltokoulutusta antavien organisaatioiden tapauksessa.
63. Kuten 41 ja 42 kohdassa selvitetään, voisi olla tarkoituksenmukaista säännellä tiettyjä organisaatioita, jotka osallistuvat lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan järjestelmien ja rakenneosien suunnitteluun, valmistukseen, ylläpitoon ja käyttöön. Tällainen päätös pitäisi tehdä tapauskohtaisesti hyväksyttäessä asiaan liittyvät täytäntöönpanosäännöt. Komissiolle on näin ollen annettava tarvittavat valtuudet.
64. EASA-järjestelmässä vahvistetun tehtävänjaon mukaisesti viranomaisen, jolla on valtuudet hyväksyä lennonjohtajien koulutusorganisaatio tai joka osallistuu lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan järjestelmien ja rakenneosien suunnitteluun, valmistukseen, ylläpitoon ja käyttöön, on oltava sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jossa tällaisen organisaation pääasiallinen liiketoimipaikka sijaitsee, tai lentoturvallisuusvirasto, jos kyse on ulkomaisesta organisaatiosta.

IV. Läheisyysperiaate

65. Vuonna 2002 annetulla perusasetuksella siirrettiin lentokelpoisuuden ja ympäristövaatimusten hyväksymistä koskeva toimivalta jäsenvaltioilta yhteisölle. Päätavoitteena oli säilyttää siviili-ilmailussa yhdenmukainen ja korkea turvallisuustaso. Asetuksen soveltamisalan ensimmäinen laajennus, joka koskee lentoliikennettä, lentomiehistön lupia ja kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuutta, hyväksyttiin 20. helmikuuta 2008¹⁵. Lainsäätäjä on myös ennakoanut asetuksen soveltamisalan asteittaista laajentamista kaikille muille siviili-ilmailun turvallisuuden sääntelyyn liittyville aloille, jotta lentoturvallisuuden alalle voitaisiin muodostaa kokonaisjärjestelmä. Se on ainoa keino välttää turva-aukot ja epäohdonmukaiset ja mahdollisesti ristiriitaiset vaatimukset.
66. Ajatus siitä, että lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan palvelujen yhdenmukainen, korkea turvallisuustaso voidaan saavuttaa vain yhteisön yhteisellä toiminnalla, ei ole uusi. Euroopassa on vallinnut asiasta yleinen yhteisymmärrys, ja Euroopan valtiot ovat jo vuosia sitten ryhtyneet yhteistyöhön Eurocontrolin puitteissa tavoitteenaan luoda siviili-ilmailun turvallisuuden alalle yhteiset säännöt. Kuten jo EASA-järjestelmää perustettaessa todettiin, tavoiteltua yhdenmukaisuutta ei kuitenkaan voi saavuttaa minkään tällaisen vapaaehtoisen hallitusten välisen järjestelyn avulla. Niinpä ensimmäinen askel kohti aidosti keskitettyä järjestelmää, jolla on päätöksentekovaltuudet yhteisön alaisuudessa, otettiin, kun yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskeva paketti hyväksyttiin. Lainsäätäjä tunnusti tällöin, että sen tavoitteiden saavuttaminen kyseisellä alalla oli perusteena yhteisön toiminnalle.

¹⁵ Asetus (EY) N:o 216/2008 (Perusasetus)

67. Näin muodostetussa järjestelmässä turvallisuus sekoittuu kuitenkin muihin sääntelyyn liittyviin näkökohtiin eikä lainsäätäjällä ole mahdollisuutta asettaa turvallisuussääntöjen osalta etusijalle kokonaisjärjestelmään perustuvaa lähestymistapaa, kun perusasetus hyväksytään. NPA 16/2007 -asiakirjaan annetut vastaukset osoittavat alan toimijoiden laajan enemmistön olevan vakuuttunut siitä, että jo käytössä olevien SES-prosessien yhteydessä on korostettava johdonmukaisuutta ja jatkuvuutta. Samalla toimijoiden enemmistö on myös vakuuttunut siitä, että lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan turvallisuussääntelyn siirtämisestä EASA-järjestelmän alaisuuteen aiheutuu hyötyä siten, että yhteiset säännöt tulevat voimaan yhdenmukaisesti keskitetyn riippumattoman elimen valvonnassa. Näin ollen ehdotettujen toimien tarkoituksena on edistää yhteisön toiminnan keventämistä tällä alalla vaikuttamatta sen yhteensopivuuteen läheisyysperiaatteen kanssa.
68. Lisäksi riskien vähentämisen prosessi keskeisten vaatimusten kehittämiseksi takaa sen, että yhteinen toiminta on oikeassa suhteessa turvallisuustavoitteisiin eikä siinä mennä pitemmälle kuin tiukasti ottaen tarvitaan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. EASA-järjestelmä, jossa voidaan yhdistää sekä sitovaa lainsäädäntöä että oikeudellisesti sitomattomia toimia, vastaa myös hyvin läheisyysperiaatteen ja oikeasuhteisuuden tarpeisiin lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan turvallisuussääntelyn alalla. Tietysti huolehditaan siitä, että samoja periaatteita noudatetaan myös kehitettäessä asiaan liittyviä täytäntöönpanosääntöjä.
69. Lopuksi todetaan, että tämä ehdotus on Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistettujen läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

V. Säädösten vaikutusten arviointi

70. Tässä lausunnossa ehdotettujen toimenpiteiden vaikutusten arviointi on tehty päällekkäisen työn välttämiseksi komission kanssa, jonka on myös tuotettava oma vaikutusten arviointinsa. Oheinen säädösten vaikutusten arviointi osoittaa, että kaikki ehdotetut toimenpiteet muodostavat parhaan mahdollisen ratkaisun, kun useat vaihtoehdot ovat mahdollisia, ottaen huomioon niiden mahdolliset turvallisuusvaikutukset, taloudelliset, ympäristölliset ja sosiaaliset vaikutukset sekä niiden yhteensopivuuden kansainvälisen ja muun ilmailulainsäädännön kanssa. Merkittäviä ympäristövaikutuksia ei ole havaittu.
71. Vaikutusten arviointi osoittaa myös, että lisäresurssit, joita tarvitaan, jotta lentoturvallisuusvirastossa voidaan toteuttaa asiaan liittyvät toimet, ovat melko vähäisiä. Näihin resursseihin sisältyy 21 toiminnallisen henkilöstön jäsentä, joiden tehtävänä on ensisijaisesti tehdä päätöksentekoa ja standardisointia koskevia tarkastuksia. Kun otetaan huomioon välilliset hallintovirat, joita tarvitaan lisähenkilöstön toiminnan tukemiseksi, lentoturvallisuusvirasto tarvitsee hoitaakseen tehtävänsä lennonvarmistuspalvelujen ja ilmaliikenteen hallinnan alalla arviolta 25 virkaa, joiden kokonaiskustannukset ovat alle neljä miljoonaa euroa vuodessa. On epätodennäköistä, että hyväksymistoimista aiheutuisi merkittäviä vaikutuksia lyhyellä aikavälillä, vaikka tilanne saattaakin muuttua siirryttäessä yleiseurooppalaisiin järjestelmiin. Aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kuitenkin hakijoiden suorittamalla maksuilla, eivätkä ne aiheuttaisi lisärasitetta yhteisön talousarviolle.
72. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto katsoo, että perusasetuksen soveltamisalan laajentaminen tämän lausunnon perusteella vaikuttaa kokonaisuudessaan myönteisesti yhteisön toiminnanharjoittajiin ja kansalaisiin.

VI. Päätelmät

73. Yhteenvedona lentoturvallisuusvirasto katsoo, että lennonvarmistuspalvelujen ja ilmailiikenteen hallinnan ja ilma-alusten/maa-aseman yhteentoimivuuden turvallisuuden sääntely on organisoitava EASA-järjestelmässä. Tämän vuoksi todetaan seuraavaa:

- Perusasetusta on tarkistettava siten, että siinä määrätään asianmukaisesta oikeusperustasta.
- Kaikki SES-asetuksien kattama ilmatila sekä niiden jäsenvaltioiden yllä, joissa perustamissopimusta sovelletaan, oleva valvomaton ilmatila on yhteisön lainsäädännön alainen.
- Perusasetuksen liitteeksi on laadittava erityiset keskeiset vaatimukset, joilla vähennetään kaikkia ilmatilan käyttöön liittyviä turvallisuusriskejä.
- Kaikkien ilmatilan lohkojen käyttöä hallitaan toimintamallilla, jonka tarkoituksena on vähentää ilma-alusten välisten yhteentörmäysten riskejä sekä ilma-alusten maahan törmäämisen riskejä.
- Ilmatilan käyttäjien on noudatettava sääntöjä, jotka on annettu tiettyjen toimintamallien täytäntöön panemiseksi; niitä on sovellettava ilmatilassa, jossa käyttäjät toimivat. Ilmatilan käyttäjien on hyödynnettävä kyseisessä ilmatilassa käytettäviksi määrättyjä palveluja.
- Ilmatilan ja ilmailiikenteen hallintaan osallistuvat organisaatiot ja henkilöstö ovat vastuussa sovellettavien keskeisten vaatimusten täytäntöönpanosta.
- Lennonjohtajien ja heidän koulutukseensa osallistuvien organisaatioiden toiminta edellyttää hyväksyntää.
- Ilmatilan ja ilmailiikenteen hallinnassa käytettyjen järjestelmien ja rakenneosien on vastattava asianmukaisia turvallisuusvaatimuksia, jos niiden tärkeys turvallisuuden kannalta sitä edellyttää.
- Komissiolle annetaan valtuudet antaa täytäntöönpanosääntöjä ja vahvistaa sovellettava hyväksyntämenettely. Täytäntöönpanosäännöissä määritellään ne yksityiskohtaiset vaatimukset, joita edellä mainittujen organisaatioiden, henkilöstön, järjestelmien ja rakenneosien on vastattava.
- Täytäntöönpanosääntöjen on oltava oikeassa suhteessa säännellyn toiminnan monimutkaisuuteen tai kyseisen järjestelmän ja rakenneosan tärkeyteen nähden. Sääntöjen on alkuaan perustuttava SES-asetusten asianomaisiin määräyksiin ja sääntöjen täytäntöönpanomääräyksiin, jotta taataan siirtymävaiheen sujuvuus.
- Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset valvovat, että organisaatiot noudattavat keskeisiä vaatimuksia ja täytäntöönpanosääntöjä; poikkeuksena ovat kolmansissa maissa sijaitsevat organisaatiot tai organisaatiot, jotka tarjoavat palveluja useamman kuin kolmen jäsenvaltion ilmatilassa, jolloin valvojana toimii lentoturvallisuusvirasto.
- Lentoturvallisuusviraston tehtäviä ovat sääntöjen laatiminen, turvallisuusanalyysit ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten standardointitarkastukset.
- Lennonvarmistuspalvelujen ja ilmailiikenteen hallinnan palvelujen tarjoajien on hyväksyttävä ja toteutettava täysin kehitetty turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja oltava hyväksytyjä. Poikkeuksena ovat ne toimijat, jotka tarjoavat vain lentotiedotuspalveluja tai lentopaikkojen asematason hallintapalveluja: niiden tarvitsee vain osoittaa valmiutensa.
- Vaikka järjestelmien ja rakenneosien vaatimustenmukaisuuden tarkastaminen on osa lennonvarmistuspalvelujen ja ilmailiikenteen hallinnan palvelujen tarjoajien hyväksyntää, turvallisuuden kannalta keskeisiin laitteistoihin voidaan kohdentaa erityisiä hyväksyntäjärjestelmiä, mihin voi sisältyä niiden suunnittelijan ja valmistajan valmiuksien osoittaminen, jos täytäntöönpanosäännöissä niin edellytetään, sen jälkeen kun on asianmukaisesti arvioitu menettelystä saatavat taloudelliset ja turvallisuuteen liittyvät edut.

74. Lentoturvallisuusvirasto katsoo, että edellä kuvatut toimintalinjat ovat paras keino säännellä turvallisuutta ja lennonvarmistuspalvelujen ja ilmailiikenteen hallinnan palvelujen yhteentoimivuutta ilma-alusten/maa-asemien välillä jäsenvaltioiden

alueella. Toimintalinjat vastaavat kaikkien niiden osapuolten enemmistön kantoja, jotka osallistuivat valmisteluvaiheessa järjestettyihin kuulemisiin. Ehdotetuissa toimintalinjoissa myös jaetaan toimivalta tasapainoisesti yhteisön institutionaalisia rakenteita noudattaen ja rajoittaen keskitettävät tehtävät ainoastaan niihin, joista komissio tai lentoturvallisuusvirasto selviää muita tahoja paremmin. Näin ollen virasto suosittaa, että komissio käynnistää tämän lausunnon pohjalta lainsäädäntömenettelyn ja tarkistaa vastaavasti yhtenäiseen eurooppalaiseen ilmatilaan sovellettavaa lainsäädäntöä, jotta vältetään kaksinkertainen sääntely ja vaatimusten ristiriitaisuus.

Kölnissä 15. huhtikuuta 2008

P. GOUDOU
Johtaja