



**UTTALELSE NR. 1/2008**

**FRA DET EUROPEISKE FLYSIKKERHETSBYRÅ**

**av 15. april 2008**

**om endring av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 216/2008 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk flysikkerhetsbyrå og om oppheving av rådsdirektiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF**

**“Utvidelse av EASA-systemet til også å omfatte regulering av lufttrafikkledelse og flysikring (ATM/ANS)”**

## I. Generelt

1. Da europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1592/2002 <sup>(1)</sup> om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk flysikkerhetsbyrå ("grunnforordningen") ble vedtatt, anmodet Fellesskapets lovgivere Kommisjonen <sup>(2)</sup> om snarest mulig å utarbeide hensiktsmessige forslag med sikte på å utvide forordningens virkeområde til også å omfatte luftoperasjoner og sertifisering av flygebesetninger. Fellesskapets lovgivere forutså også en framtidig anvendelse av grunnforordningen og utarbeidelse av grunnleggende krav (ER) for andre områder knyttet til sikkerhet i sivil luftfart i påfølgende lovforslag <sup>(3)</sup>. Da Kommisjonen la fram sitt forslag 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>(4)</sup> den samtidig sin hensikt, i et perspektiv basert på en "helhetlig systemtilnærming", om gradvis å utvide myndighetsområdene til også å omfatte flyplass-/luftavnsikkerhet og interoperabilitet, flysikkerhetstjenester (ANS) og lufttrafikkledelse (ATM).
2. Grunnforordningen <sup>(5)</sup> fastsetter at Byrået som en av sine oppgaver skal gi Kommisjonen nødvendig teknisk støtte samt utarbeide og avgi uttalelser som Kommisjonen skal basere sine lovforslag på området sikkerhet i sivil luftfart <sup>(6)</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 sikkerhetsregulering av ATM/ANS.
3. Denne uttalelse er avgitt i henhold til framgangsmåten fastsatt av Byråets styre <sup>(7)</sup>, i samsvar med bestemmelsene i artikkel 19 i grunnforordningen. Imidlertid krevde Kommisjonens lovgivningsprogram at Byrået framskyndet fristen for innsending av høringsuttalelser i forhold til det som er fastsatt i framgangsmåten.
4. Denne uttalelse består av dette memorandum, som redegjør for Byråets synspunkter på politikken som ligger til grunn for sikkerhetsreguleringen av ATM/ANS på fellesskapsplan, og skisserer hva endringene i grunnforordningen 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 sikkerhet og interoperabilitet for ATM/ANS 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.), erstattet med europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 216/2008 av 20. februar 2008 om felles regler på området sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk flysikkerhetsbyrå, og om oppheving av rådsdirektiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF (EØS-relevant tekst) (EUT L 79 av 19.3.2008, s. 1).

<sup>(2)</sup> Artikkel 7 i forordning (EF) nr. 1592/2002.

<sup>(3)</sup> Betraktning nr. 2 og 23 i forordning (EF) nr. 1592/2002.

<sup>(4)</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>(5)</sup> Heretter viser begrepet "grunnforordningen" til den nylig vedtatte forordning 216/2008 som nevnt i fotnote 1.

<sup>(6)</sup> Artikkel 19 nr. 1 i grunnforordningen.

<sup>(7)</sup> Styrets vedtak om framgangsmåte som Byrået skal anvende ved utstedelse av uttalelser, sertifiseringsspesifikasjoner og veiledningsmaterieell ("rulemaking procedure"), MB/08/2007, av 13. juni 2007.

## II. Samråd

### a. Kunngjøring om forslag til endring (NPA) 2007-16

5. Et høringsdokument (NPA 2007-16) <sup>(8)</sup> ble lagt ut på Byråets nettsted 30. november 2007, med forslag om en metode for å innlemme ATM/ANS i EASA-systemet.
6. I høringsdokumentet redegjorde Byrådet for de institusjonelle rammereglene opprettet ved grunnforordningen for regulering av andre aspekter ved sikkerheten for sivil luftfart, som også ville gjelde for ATM/ANS om den planlagte utvidelsen ble vedtatt av lovgiveren. I denne anledning la Byrådet fram et utkast til grunnleggende krav (ER) som skulle definere sikkerhetsmålene pålagt av lovgiver og sikre innarbeiding på fellesskapsplan av medlemsstatenes forpliktelser etter ICAO-konvensjonen. Disse grunnleggende kravene danner så grunnlaget for detaljerte gjennomføringsregler som inneholder en nærmere beskrivelse av regulerte personers forpliktelser, samtidig som det tas hensyn til gjeldende ICAO-standarder og anbefalte praksiser (SARPS).
7. NPA inneholdt også Byråets forslag til grunnprinsipper for sikkerhetsregulering av ATM/ANS. Derfor ble interessentene også anmodet om å uttale seg om en rekke spørsmål som Byrådet trengte tilbakemelding på for å kunne fastlegge en politikk som det ville være tilstrekkelig enighet om, og det er disse tilbakemeldingene som er grunnlag for denne uttalelse.

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

8. NPA fikk seg mye oppmerksomhet blant interessentene, og ved høringsfristens utløp 21. januar 2008 hadde Byrådet mottatt 1 860 høringsuttalelser fra nasjonale myndigheter, yrkesorganisasjoner og private selskaper. Alle innkomne høringsuttalelser er bekreftet mottatt og innarbeidet i et felles dokument (CRD) som ble lagt ut på Byråets nettsted 18. mars 2008. En oversikt over personer og/eller organisasjoner som har sendt inn kommentarer og svar til Byråets spørsmål, er inntatt i dokumentet.
9. På grunnlag av disse resultatene ble det konkludert med at samrådet utgjorde et godt grunnlag for Byråets videre arbeid med regelverket. Det var også klart at kommentarene sett under ett gjenspeilte en generell enighet om en helhetlig systemtilnærming til sikkerhetsregulering som omfatter alle områder innen luftfarten, og altså støtter prinsippet om å bruke EASA-systemet til å oppnå dette. Det felles dokumentet presenterer følgelig Byråets innledende konklusjoner på grunnlag av samrådet med hensyn til hvordan utkastet til grunnleggende krav bør endres, og hvordan grunnprinsippene for sikkerhetsregulering av ATM/ANS bør fastsettes i den utvidede grunnforordning. Denne uttalelse er det endelige produktet av de innledende konklusjonene.
10. Samrådet avslørte likevel at det rådet en viss forvirring blant interessentene om metoden skissert i høringsdokumentet, i og med at de trodde at Byråets rolle som sikkerhetsregulerende organ var hjemlet i forordningene om Det felles europeiske luftrom (Single European Sky – SES), og ikke at hele sikkerhetsreguleringen av ATM/ANS skulle overføres til EASA-systemet. Svarene på spørsmålene om hvorvidt vedtakelse av operative konsepter blir regulering eller tjenesteyting, og det samme med luftromsforvaltning og trafikkflytledelse, var heller ikke klare nok til at Byrådet kunne trekke konklusjoner på det daværende tidspunktet i prosessen. Dette var

---

<sup>(8)</sup> [http://www.easa.europa.eu/ws\\_prod/r/doc/NPA/NPA%202007-16.pdf](http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202007-16.pdf)

bakgrunnen for at Byrået påtok seg å foreta en ytterligere vurdering av mulige alternativer i konsekvensanalysen som skal ledsage Byråets uttalelser.

### c. Reaksjoner på CRD

11. Byrået mottok 100 reaksjoner fra 18 interessenter, hvorav ti myndigheter, fire bransjeforeninger, tre tjenesteleverandører og én representant for industrien. Dette utgjorde i underkant av 20 % av interessentene som opprinnelig sendte inn svar på NPA, et helt normalt antall i forhold til vanlig reaksjonsprosent på Byråets CRDer. De fleste dreide seg om en oppklaring av kommentarene til NPA der de var redd for misforståelser. Byrået har analysert i hvilken grad eventuelle mistolkninger var av en slik karakter at de ville medført et annet utfall for de foreløpige konklusjonene i CRD, og har, der dette var tilfellet, tatt hensyn til det i denne uttalelsen. Enkelte respondenter foreslo også forbedringer til det foreslåtte utkastet til grunnleggende krav, som Byrået bifalt og brukte til å forbedre sitt endelige utkast (vedlagt). Flere anmodet Byrået om å være klarere i sin uttalelse vedrørende visse aspekter ved forslagene. Særlig gjaldt dette enkelte yrkesorganisasjoner, som insisterer på det sikkerhetskritiske ved deres medlemmers funksjoner. Dette er gjort i den grad det er mulig i dette dokument med vedlegg.
12. Dessuten ga mange interessenter på ny uttrykk for frustrasjon over den reduserte høringsfristen og den korte tiden de fikk til å analysere CRD-dokumentet, som var ganske omfattende. Byrået kan bare nok en gang si at den stramme tidsplanen skyldes at Kommisjonen må overholde sitt lovgivningsprogram. Byrået insisterer også på det faktum at målet med det planlagte tiltaket bare er å overføre visse aspekter av reguleringen av ATM/ANS fra SES til EASA. Det har vært en åpen, omfattende debatt i forkant av dette, og konklusjonen var at et klart flertall av interessentene ville støtte en slik utvikling. Som det framgår både av NPA og CRD, er hensikten å sikre en smidig overgang ved hjelp av regler og prosesser utviklet innenfor rammen av SES. Ettersom dette vil skje ved hjelp av Fellesskapets lovgivningsprosesser og Byråets regelverksprosess, vil interessentene få rikelig anledning til å sjekke at det faktisk er det som skjer, både når det gjelder endringen av grunnforordningen og vedtakelsen av gjennomføringsregler til den.
13. Enkelte interessenter kommenterte også generelt at antallet kommentarer som Byrået klassifiserte som "tatt til etterretning", var meget stort, og lurte på om dette innebar at Byrået ikke ville ta hensyn til dem i utarbeidelsen av uttalelsen. Byrået ønsker å klargjøre at reaksjonen "tatt til etterretning" innebærer at kommentaren ble funnet ikke å være av en slik art at den ville påvirke virkeområdet for eller innholdet i uttalelsen. Dermed betyr "tatt til etterretning" at Byrået verken er enig eller uenig i kommentaren, men at det ikke ser noen konflikt mellom det det har tenkt å gjøre og det som ligger i kommentaren.
14. Endelig viser et par reaksjoner at det foreligger misforståelser med hensyn til hva en reguleringsfunksjon innebærer. Særlig sier én interessent at ATFM er en reguleringsfunksjon og følgelig bør reguleres. For å unngå forvirring mener Byrået at det kan være nyttig å gjøre det klart at en reguleringsoppgave er en oppgave som gjelder utøvelse av offentlig myndighet, og som følgelig ikke kan overlates til tjenesteleverandører. Slike reguleringsoppgaver må derfor utføres av offentlige enheter i henhold til vilkår fastsatt av lovgiver i forbindelse med fastsettelsen av den delegerte myndigheten. Altså er disse organene regulerende organer, ikke regulerte personer.
15. Byrået har altså tatt hensyn til kommentarene som kom inn på NPA og reaksjonene på CRD når det avgir denne uttalelse, som den mener gjenspeiler flertallets synspunkt når det gjelder vilkårene for regulering av sikkerheten og visse aspekter ved

ATM/ANS-interoperabilitet i EASA-systemet, som skal samordnes med og bygge på SES-forordningene.

### III. Innholdet i Byråets uttalelse

#### Generelt

16. Byråets NPA tok utgangspunkt i Byråets forståelse av anbefalingene fra høynivågruppen for fremtiden for regulering av luftfarten opprettet av Kommisjonens visepresident Barrot, og konklusjonene fra konsekvensanalysen som ble lagt fram i kommisjonsmeldingen omhandlet i punkt 2 over, og forutsatte at utvidelsen av EASA-systemet til også å omfatte sikkerhetsregulering av ATM/ANS skulle skje ved å bruke EASA-systemet opprettet ved grunnforordningen og ytterligere beskrevet i vedkommende NPA. Dette betyr at den helhetlige systemtilnærmingen vil gjelde sikkerhetsregulering snarere enn regulering av ATM/ANS. I denne sammenheng må en helhetlig systemtilnærming til sikkerhet forstås som en sentralisert analyse av alle elementer i flysikkerhetskjeden, og da særlig grensesnittene, slik at det blir mulig å spesifisere overfor den enkelte aktør i sikkerhetskjeden hvilke risikoreducerende tiltak vedkommende må iverksette for å redusere ikke bare sitt eget risikobidrag men også det generelle eksponeringsnivået. Det er et faktum at å tilføre rutiner for sikker atferd i seg selv ikke er tilstrekkelig for å garantere at systemet blir sikkert.
17. Med dette går man bestemt bort fra logikken som ligger til grunn for Det felles europeiske luftrom, som behandler de ulike aspektene ved regulering samtidig. Dermed henger kapasitet, økonomiske resultater, ATM/ANS-systemers og –komponenters interoperabilitet, luft/bakke-interoperabilitet, sikkerhet, miljøvern og andre reguleringsaspekter tett sammen både i gjeldende regler og i sertifiseringsprosessene. Visjonen om en helhetlig systemtilnærming gjenspeiler tradisjonell praksis på området, hvor tjenesteyting og reguleringsfunksjoner inntil nylig ble betraktet som to sider av samme sak. Denne metoden tar først og fremst sikte på å sikre en helhetlig systemtilnærming for å forbedre ATM-systemets samlede ytelse, særlig når det gjelder kapasitet og økonomiske resultater. Dette innebærer også noen fordeler ettersom det da vil bli mulig å få samtlige lovfestede forpliktelser en regulert person har, inn under én godkjenning, akkurat som om godkjenning av et luftfartsselskap omfattet både sikkerhet, økonomiske/forsikringsmessige forpliktelser og betegnelse.
18. Imidlertid er det enkelte ulemper ved SES-tilnærmingen, for det er uklart hvordan avveiningen mellom sikkerhet og andre mål skal skje. Derfor er det nå bred enighet om at sikkerhetsregulering bør sees atskilt fra regulering av økonomiske resultater, noe høynivågruppen minner om i sin anbefaling 1: "... og sikre at sikkerhetsregulering blir en aktivitet som utføres uavhengig av andre former for regulering." Den kan også anses som et hinder for å betrakte komponentene i ATM-systemet atskilt ettersom sluttleverandøren av lufttrafikkkontrolltjenester dermed vil være den som har det endelige beslutningsansvar når det gjelder sikkerhetsnivået i det luftrom hvor den utøver sin monopolstilling. Dette er noe av forklaringen på hvorfor denne tilnærmingen ikke ble lagt til grunn da andre områder av sivil luftfart ble regulert – de har jo over tid utviklet seg mer i retning av den samme helhetlige tilnærmingen til sikkerhet som nettopp ligger til grunn for EASA-systemet. Dette skaper i sin tur inkonsekvens i forhold til reguleringsystemet som de andre aktørene i ATM-sikkerhetskjeden må forholde seg til, som luftrommets brukere, herunder piloter og operatører, og produsenter av ombordutstyr, hvis overholdelse av mange ATM-krav (utstyr, prosedyrer, bakke/luft-interoperabilitet, utstyrstytelse osv.) håndheves ved hjelp av EASA-systemet, i henhold til ICAO-prinsippet som legger ansvaret på registreringsstaten. Det kan derfor – noe vi da også har sett i forhold til SES – føre til dobbel regulering dersom disse ICAO-prinsippene ikke overholdes.

19. For å komme videre i denne diskusjonen har Byrået analysert fordeler og ulemper ved begge alternativer i konsekvensanalysen det må legge fram for å underbygge sine uttalelser. Konklusjonen, i vedlegg 2, er at en utvidelse av EASA-systemet er den beste løsningen både når det gjelder sikkerhet og når det gjelder reguleringseffektivitet. Dette er den billigste og mest hensiktsmessige løsningen for å begrense sertifiseringen til sikkerhetsaspektene, i tråd med anbefalingen fra høynivågruppen for fremtiden for regulering av luftfarten i Europa. Dette alternativet får i tillegg små konsekvenser for arbeidstakerne, og disse konsekvensene kan reduseres ytterligere.
20. Dette alternativet får selvsagt konsekvenser for behovet for en grundig samordning av den utvidede grunnforordningen og dens framtidige gjennomføringsregler med SES-forordningene og gjennomføringsreglene til disse, for det ville blitt vanskelig for bransjen om den måtte overholde sikkerhetskrav fra to systemer som følge av doble regelverksprosesser. Slik situasjonen er i dag, er det uansett ikke mulig å identifisere nøyaktig hvilke bestemmelser i SES-forordningene som må endres når den utvidede grunnforordningen trer i kraft; det samme er tilfellet for gjennomføringsreglene til den. Byrået har heller ikke anledning til å komme med forslag når det gjelder SES-forordningene. En slik samordning må da gjennomføres i god tid for å få de nødvendige justeringene på plass. Et fleksibelt alternativ ville være at lovgiver gir Kommisjonen myndighet til å foreta den nødvendige tilpasningen fra sak til sak. En annen mulighet kunne være å ta en gjennomgang av konsekvensene av den utvidede grunnforordningen i slutten av perioden og fastsette i nest siste artikkel hvilke bestemmelser i SES som må oppheves eller endres.
21. Her påminner Byrået om at det gjentatte ganger har forsikret at eventuelle framtidige gjennomføringsregler fra EASA skal utarbeides på grunnlag av de SES-bestemmelsene som gjelder på det aktuelle tidspunkt, da særlig de ESARR (EUROCONTROLS sikkerhetsreguleringskrav) som er innarbeidet. Hva dette angår, vil det komme overgangsordninger for å sikre fortsatt gyldighet for godkjenninger som allerede er innvilget i henhold til SES-reglene. Det er mange eksempler på at "grandfathering" har sikret smidig overgang fra nasjonale regler til EASA-regler uten å legge ytterligere byrder på industrien. Samtidig blir det viktig å sørge for tidsmessig samordning mellom EASA- og SES-systemet og ta hensyn til anbefalingene fra ad hoc-gruppen nedsatt for å se på spørsmålet om dobbel regulering <sup>(9)</sup>. Det er mulig å utforme prosesser som vil sikre harmoniserte krav og sertifiseringsprosedyrer for å unngå multiple samsvarsvurderinger. I forbindelse med utvidelsen av EASA-systemet til luftoperasjoner og gjennomføringen av ICAO SMS SARPS arbeider Byrået for tiden med å rasjonalisere godkjenningen av organisasjoner. Dette arbeidet vil danne utgangspunkt for framtidige gjennomføringsregler for leverandører av flyplass- og ATM/ANS-tjenester.

## Sikkerhetsmål

22. Som forklart i NPA skal fellesskapslovgivningen fastsette hvilke mål lovgiveren ønsker å oppnå gjennom felles handling på fellesskapsplan, klargjøre hva regulerte personer og utøvende myndigheter må gjøre for å overholde sine forpliktelser, og inneholde nødvendige verktøyer for å sikre politisk og rettslig kontroll med deres handlinger. Erfaring fra andre områder av luftfarten har vist at innarbeiding med henvisning til ICAO SARPS ikke var noen tilfredsstillende løsning i og med at de opprinnelig var ment å sikre fri bevegelighet for brukerne av luftrommet. Derfor blander de sikkerhetskrav med administrative krav og krav relatert til interoperabilitet på en

---

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

måte som gjør en resultatbasert tilnærming til sikkerhetsregulering umulig. Følgelig er Byrået av den oppfatning at lovgiver må vedta særskilte grunnleggende sikkerhetskrav som et nytt vedlegg til grunnforordningen.

#### Innholdet i de grunnleggende kravene

23. NPA inneholdt et utkast til grunnleggende krav (ER) som ble utarbeidet av Byrået i henhold til standardprosessen som er brukt i alle tidligere saker. Med bistand fra eksperter på området identifiserte Byrået farene som er forbundet med levering av ATM og ANS, vurderte deretter risikoene i tilknytning til disse og utarbeidet til slutt risikoreduserende strategier, som utgjør de foreslåtte grunnleggende kravene. De grunnleggende kravene er også ment som et hensiktsmessig utgangspunkt for å spesifisere gjennomføringsmidler og sikre samsvar og kontinuitet i forhold til eksisterende SES-forordninger og gjennomføringsregler. I likhet med det som tidligere er gjort, redegjorde ikke NPA for detaljene i prosessen, men aktuelle data kan om nødvendig legges fram for å understøtte lovgivningsprosessen. Kommentarer innkommet under samrådet er brukt til å forbedre innholdet i de grunnleggende kravene så godt det har latt seg gjøre på den korte tiden Byrået har hatt til å utarbeide sin uttalelse. Resultatet finnes i vedlegg 1, sammen med forklaringer til innholdet og forbindelsene til ICAO SARPS.

#### Det operative konseptets karakter

24. I prinsippet, og fordi grunnforordningen i sin helhet kommer til direkte anvendelse, skaper de grunnleggende kravene både rettigheter og forpliktelser for regulerte personer. De bør derfor ikke inneholde bestemmelser som er rettet mot utøvende organer med delegert myndighet, Kommisjonen eller medlemsstater. En bedre måte å gjøre det på, er å fastsette hensiktsmessige vilkår for utøvelse av delegert myndighet i de artiklene i grunnforordningen som den delegerte myndighet er hjemlet i. Dette er bakgrunnen for at Byrået, etter å ha identifisert farene forbundet med fastsettelsen av de operative konseptene, spurte hvorvidt vedtakelsen av dem ville være en regulerings- eller tjenesteleveringsfunksjon. De innkomne svarene avdekket en viss usikkerhet om definisjonen av operative konsepter og en viss spredning i oppfatningen av hva den tilknyttede funksjonen egentlig består i. Byrået påtok seg derfor å undersøke dette ytterligere i konsekvensanalysen som skal ledsage Byråets uttalelser. Resultatene av analysen førte til følgende konklusjoner.

25. Definisjonen det var størst enighet om, var at et operativt konsept er en kombinasjon av prosedyrer som skal gjennomføres av luftrommets brukere (fra enkle "rules of the air" for luftrom med lav trafikk tetthet til svært komplekse kombinasjoner av prosedyrer i komplekse luftrom), krav til bakke- og ombordutstyr, tjenester som skal leveres og brukes (herunder lufttrafikk kontroll, luftfartsinformasjon, meteorologiske data, kommunikasjon, navigasjon, overvåking osv.), prosedyrer som skal gjennomføres av leverandørene av disse tjenestene, samt kvalifisering av personell. Et særskilt operativt konsept må ligge til grunn for bruk av hver enkelt luftromsblokk, men ettersom det i samme luftromsblokk faktisk kan også være flere operative konsepter som kan gjelde, må det for den aktuelle luftromsblokken være etablert en taktisk ledelse som treffer beslutning fra sak til sak om hvilket operativt konsept som skal gjelde, og varsler luftrommets brukere om hvilket operativt konsept som til enhver tid gjelder. Et operativt konsept er derfor ikke resultatet av forskningsaktiviteter som har ført til potensielle alternativer for å øke luftromskapasiteten, men en formell beslutning som påvirker operasjonene i en bestemt luftromsblokk. Følgelig mener Byrået at dette konseptet ikke bør forveksles med SESAR-produktene, noe som synes å være tilfelle i enkelte av de innkomne kommentarene.

26. Målsettingene som et operativt konsept skal nå, omfatter ikke bare sikkerhet, men også økonomisk effektivitet, miljøvern og eventuelt andre kriterier som en lovgiver kan fastsette for å oppfylle offentlige forventninger. Følgelig innebærer beslutningen en avveining mellom motstridende målsettinger, og kan derfor ikke overlates til parter som har interesser å ivareta. Altså er det organer som er delegert utøvende myndighet som må treffe beslutning om operative konsepter; ergo er dette en reguleringsfunksjon. Utøvelsen av denne funksjonen må samordnes hos ICAO og på fellesskapsplan for å sikre fullt samsvar og interoperabilitet fra både lufttrommets brukeres og tjenesteleverandørens ståsted. Følgelig konkluderte Byrået med at det ikke er nødvendig å fastsette grunnleggende krav til definisjonen av særskilte operative konsepter. Men fordi vedkommende ansvarlige myndighet (det være seg Kommisjonen eller nasjonale myndigheter) må kontrollere at de operative konseptene tar tilstrekkelig hensyn til sikkerheten, er Byrået av den oppfatning at kravene presentert i vedlegget til NPA for å redusere de tilhørende farene, må tas inn i den artikkelen i grunnforordningen som fastsetter vilkårene for delegering av slik myndighet. Det må her påpekes at Byrået ikke har til hensikt å ha noen utøvende myndighet på dette området, men at det imidlertid bør spille rollen som teknisk rådgiver i forbindelse med evalueringen av de sikkerhetsmessige konsekvensene av de planlagte operative konseptene og endringer av disse. Byrået mener dessuten at det er nødvendig at prosessen for standardiseringsinspeksjoner brukes til å føre tilsyn med vedkommende nasjonale myndigheters utøvelse av den delegerte myndighet på dette området.
27. Når de særskilte operative konseptene er vedtatt, skal de implementeres ved hjelp av regler som gjelder for lufttrommets brukere, personell og tjenesteleverandører samt for utstyr, systemer og komponenter som disse må bruke. Ut fra dagens ICAO-regelverk er det registreringsstaten som håndhever disse reglene, som hovedsaklig behandler interoperabilitet fra lufttrommets brukeres ståsted overfor operatørene, og følgelig skal reglene vedtas i henhold til EASA-systemet. Når det gjelder personell og tjenesteleverandører, går disse reglene i all hovedsak på interoperabilitet fra tjenesteleverandørens ståsted samt tilhørende prosedyrer og opplæringskrav. Fordi reglene oftest vil ha et marginalt sikkerhetsinnhold, vil de med all sannsynlighet bli vedtatt i henhold til SES-regelverket, med mindre Kommisjonen i henhold til sin delegerte myndighet treffer beslutning om annet, der dette er begrunnet i sikkerhetshensyn. Der det er hensiktsmessig, kan reglene fastsette hvilke fullmakter tjenesteleverandøren skal gis i forbindelse med gjennomføringen og den taktiske tilpasningen av de operative konseptene de skal anvende.

## **Omfang og virkeområde**

### Luftrommet

28. Som det framgår av NPA, forutsetter en regulering av ATM/ANS gjennom grunnforordningen at luftrommet som de felles reglene gjelder for, blir klart definert med hensyn til utstrekning. Byrået er av den oppfatning at sikkerhetsregulering av lufttrafikken gjennom EASA-systemet ikke bare må omfatte luftrommet hvor SES-forordningene gjelder, men også hele det luftrom hvor traktaten kommer til anvendelse<sup>(10)</sup>. Dermed vil både kontrollert og ukontrollert luftrom være omfattet, i og med at sikkerhetsmålene nødvendigvis må omfatte et større område enn kapasitetsstyring. Sikkerheten for lufttrafikken i ukontrollert luftrom er ivaretatt gjennom reglene i ICAO Annex 2<sup>(11)</sup>, som tilsvarer reglene for veitrafikksikkerhet. Dette vil bety at alle sikkerhetsrelaterte regler som gjelder luftfarten, vil bli

---

<sup>(10)</sup> Herfra er naturligvis unntatt luftrommet over åpent hav som kontrolleres av medlemsstatene i henhold til den myndighet de er gitt av ICAO.

<sup>(11)</sup> Alle deler av ICAO Annex 2 er ikke direkte relatert til flysikkerhet og vil derfor ikke bli dekket av EASA-systemet.



harmonisert, mens de nå varierer fra en stat til en annen og derfor, på grunn av den manglende samvirkningsevnen, utgjør en reell sikkerhetsrisiko fra luftromsbrukernes ståsted. Som allerede fastslått i det felles høringsdokumentet CRD, betyr ikke dette på noen måte at Byrået har til hensikt å blande seg inn i hva som er kontrollert luftrom og hva som ikke er det – disse beslutningene må tas i forbindelse med definisjonen av operative konsepter, som forklart over.

29. Her vil Byrået gjerne påminne om at en del flysikringstjenester, f.eks. kjeden som er involvert i levering av luftfartsinformasjon, eller kommunikasjons- og navigasjonstjenester, ofte også er tilgjengelig i ukontrollert luftrom og kan til og med være en forutsetning for sikker og velordnet avvikling av lufttrafikken. Dermed er det god grunn til at også disse tjenestene skal være underlagt felles sikkerhetskrav.

#### Luftrommets brukere

30. Som forklart i forbindelse med det operative konseptet, er luftfartsforetakene forpliktet til å overholde de særskilte operative konseptene som gjelder i det luftrommet de til enhver tid bruker. Dette omfatter krav til utstyr og opplæring og plikt til å benytte visse tjenester og til å gjennomføre foreskrevne prosedyrer. EASA-systemet inneholder allerede bestemmelser om dette, som er i tråd med bestemmelsene i ICAO Annex 6. Av denne grunn er Byrået av den oppfatning at sikkerhetsregulering av ATM/ANS for luftrommets brukere bør skje i henhold til dét systemet. Dette vil ikke medføre noen endringer i grunnforordningen, hvis artikkel om virkeområde allerede dekker operasjoner inn i, innen og ut av Fellesskapet med luftfartøy registrert i en medlemsstat eller i en tredjestat. Dette vil i tillegg gi SES-regelverket de samme tvangsmidler som grunnforordningen.

31. I denne sammenheng kan det være på sin plass å minne om at grunnforordningen bare utelukker fra sitt virkeområde luftfartøy som er involvert i oppdrag for staten ("state missions"), dvs. militære luftfartøy eller toll- eller politiluftfartøy eller tilsvarende. Dette innebærer igjen at luftfartøy som eies av statene er underlagt de felles regler den har fastsatt, når de ikke er ute på slikt oppdrag. Med andre ord er de underlagt de samme reglene som luftrommets brukere når de opererer som allmenn lufttrafikk. Som andre kategorier av brukere har de rett til å bidra til utviklingen av regler som angår dem, og til å kreve at slike regler står i forhold til aktivitetstype og aktivitetens art. Eventuell særbehandling, der det er berettiget, skal behandles i forbindelse med vedtakelsen av de operative konseptene eller utarbeidelsen av reglene. Mulige unntak/fritak skal behandles i henhold til gjeldende framgangsmåter, særlig framgangsmåtene fastsatt i artikkel 14 i grunnforordningen.

#### Tjenesteleverandører

32. Risikovurderingen Byrået gjorde, avslørte at levering av ATM/ANS-tjenester innebærer store risikoer som må reduseres på hensiktsmessig måte. Det er jo allment akseptert at ATM/ANS-leverandører skal være underlagt felles sikkerhetskrav, og at relevante sertifiseringskrav er fastsatt i SES-forordningene. NPA konkluderte derfor med at leverandører av slike tjenester må være underlagt felles regler under EASA-systemet.
33. Når vi nå er inne på dette, kan det være på sin plass å gjøre det klart at traktaten ikke tillater forskjellsbehandling av foretak på grunnlag av eierskap. Dette innebærer at tjenesteleverandører som eies av stater, herunder militære forvaltninger, ikke kan behandles annerledes enn andre organisasjoner, enten de er private eller selvstendige, som leverer samme tjenester. Som forklart i punkt 30, skal særbehandling og unntak/fritak behandles i samsvar med gjeldende framgangsmåter.

34. For å eliminere juridisk usikkerhet har Byrået også prøvd å identifisere nærmere hvilke tjenester det vil være snakk om. Selv om det var klart at leverandørene av lufttrafikk tjenester, kommunikasjon, navigasjon, overvåking, meteorologiske data og informasjonstjenester for luftfarten, som i en del tilfeller allerede er private eller selvstendige organer, bør behandles som regulerte personer, var dette ikke like innlysende når det gjaldt leverandører involvert i luftromsforvaltning (ASM) og trafikkflytledelse (ATFM). Selv om SES-pakken også omfatter disse siste to funksjonene, inneholder den ikke noen felles (eller grunnleggende) krav hva angår leveringen av dem, og heller ingen forpliktelse vedrørende sertifisering av dem; det kan faktisk diskuteres om disse funksjonene skal klassifiseres som tjenesteyting eller som reguleringsfunksjoner. Dette var bakgrunnen for at Byrået ba interessentene uttale seg før det traff en beslutning.
35. Det framgår av svarene som kom inn, at disse funksjonene inneholder både regulerende og tjenesteytende aspekter, ettersom de inneholder både strategiske, pretaktiske og taktiske elementer. Byrået satte deretter i gang med en videre gjennomgang av de innkomne svarene og en analyse av konsekvensene av de mulige alternativene i den obligatoriske konsekvensanalysen (RIA) til de endelige uttalelsene fra Byrået. Byrået konkluderte med at ASM, som innebærer midlertidig tildeling av tidligere utformede luftromsblokker eller ruter til særlige sivile eller militære brukere, helst bør være en statlig funksjon, noe som vil gi både sikkerhetsmessige og økonomiske fordeler. På samme måte, siden ATFM kan innebære forretningsmessige ulemper for enkeltforetak (f.eks. forsinkede flyginger, omdirigerte flyginger eller krav om økt kapasitet på et gitt tidspunkt), er konklusjonen i RIA at denne funksjonen bør betraktes som en reguleringsfunksjon, i det minste når funksjonen er sentral.
36. På dette grunnlag konkluderer Byrået med at de strategiske eller sentrale elementene i disse funksjonene, som i mange henseender ligger tett opptil det operative konseptets natur, er av regulerende art og derfor bør være underlagt vedkommende myndigheter med delegert kompetanse, Europakommisjonen eller vedkommende regionale/lokale myndigheter, alt etter som, av hensyn til nærhetsprinsippet. Følgelig må de relevante sikkerhetskravene tas inn i vilkårene for fullmakten. Det konkluderer videre med at ASM- og ATFM-taktiske elementer kan håndteres av tjenesteleverandører, forutsatt at dette ikke medfører interessekonflikt og at vedkommende myndighet treffer beslutning om dette. Følgelig er det nødvendig å pålegge slike tjenesteleverandører hensiktsmessige grunnleggende krav.
37. Kort sagt er Byrået av den oppfatning at enhver organisasjon som er involvert i levering av ATM/ANS-tjenester, slik disse er definert i SES-regelverket, skal være underlagt felles sikkerhetsregler.

### Systemer og komponenter

38. Risikovurderingen Byrået gjorde, avslørte at konstruksjon, vedlikehold og drift av systemer og komponenter som leveringen av ATM/ANS-tjenester forutsetter, innebærer store risikoer som må reduseres på hensiktsmessig måte. Dette erkjennes i ICAO SARPS og SES-forordningene, som fastsetter sertifiseringskrav. Byrået konkluderer derfor med at slike systemer og komponenter må være underlagt felles regler under EASA-systemet. Men for å unngå overregulering bør behovet for regulering fastlegges fra sak til sak i utarbeidelsen av nødvendige gjennomføringsregler. Når slike beslutninger tas, vil forholdsmessighetsprinsippet prøves ved gjennomføring av en konsekvensanalyse (RIA).

### Personell

39. Medlemsstatene har ved sine forpliktelser i henhold til ICAO-konvensjonen og senere i henhold til SES-forordningene allerede godtatt at flygeledere <sup>(12)</sup> må være underlagt felles krav med hensyn til teoretiske kunnskaper, praktiske ferdigheter, språkferdigheter og medisinsk skikkethet. Slike krav tar sikte på å sikre ikke bare at de har gjennomgått nødvendig opplæring, som er et krav i alle yrker, men også at de er fysisk/medisinsk skikket og har tilstrekkelig relevant praksis. Nødvendigheten av å oppfylle slike krav, som begrenser disse personenes frihet til å utøve yrket og til og med kan tvinge dem ut av jobben dersom de ikke lenger oppfyller kravene, leder Byrået til å konkludere med at dette personellet tilhører et regulert yrke og følgelig skal omfattes av den utvidede grunnforordningen. Byrået ønsker også at det skal være klart at det ikke ser noen grunn til at personell som har ansvar for trafikkregulering på oppstillingsplattformen (aerodrome apron management) skal reguleres, i motsetning til hva en del interessenter ga uttrykk for under NPA-samrådet.
40. I arbeidet med de grunnleggende kravene har Byrået avdekket et klart behov for at andre personalkategorier skal oppfylle hensiktsmessige krav til opplæring og kompetanse, men ikke i den grad at det ville medføre en regulering av yrket i samme grad som for flygeledere. Det konkluderer derfor med at annet personell, f.eks. teknisk ATS-personell, må være underlagt felles sikkerhetskrav og følgelig må nevnes i den utvidede grunnforordningen. Overholdelse av kravene til fagkompetanse og medisinsk skikkethet bør imidlertid normalt være ansettende organisasjons ansvar. Personellet dette gjelder, er personell hvis aktiviteter kan påvirke sikkerheten ved luftoperasjoner ved at de er involvert i leveringen av ATM/ANS-tjenester, samt i konstruksjonen, produksjonen, vedlikeholdet og driften av tilhørende systemer og komponenter.

#### Organisasjoner

41. I forbindelse med arbeidet på de grunnleggende kravene identifiserte Byrået sikkerhetsrisikoene forbundet med konstruksjon, produksjon, vedlikehold og drift av systemene og komponentene i Det europeiske nett for styring av lufttrafikken (European Air traffic Management Network – EATMN). Selv om det er allment akseptert at ansvaret for å redusere disse risikoene i siste instans ligger hos tjenesteleverandøren som bruker systemene eller komponentene, betyr ikke det at organisasjoner som er involvert i konstruksjonen, produksjonen, vedlikeholdet og driften av dem, er fritatt for ansvar. Byrået er derfor av den oppfatning at disse organisasjonene bør nevnes i den utvidede grunnforordning, og at de eventuelt kan måtte dokumentere sine kvalifikasjoner der dette er fastsatt i gjennomføringsregler utarbeidet på grunnlag av en behørig konsekvensanalyse.
42. Dette innebærer ikke at disse organisasjonene systematisk skal være direkte regulert med sikte på å frita system- og komponentbrukerne for ansvar. Men det ville gi rettslig hjemmel for å gjøre det ved behov. Dette vil sannsynligvis kunne være tilfelle for GNSS-systemene og komplekse satellitt/bakke-kommunikasjonsnett. Det kan også gjelde en del verdikjøpende informasjonstjenester for luftfarten, særlig elektroniske navigasjonsdatabaser, som det pr. i dag ikke finnes rettslig hjemmel for å regulere. Som også forklart i uttalelsen om regulering av flyplassikkerhet, ville man derved kunne anvende prosesser som gjennom årtier har bevist sin effektivitet når det gjelder luftdyktighet, tilsvarende ETSO-systemet (European Technical Standard Order) for luftfartøydeler, og lette arbeidet for små tjenesteleverandører og redusere kostnadene for komponenter som kan standardiseres. Og sist, men ikke minst: Det ville gjøre det mulig å strømlinjeforme sertifiseringsprosessene for bakke/ombordsystemer og -komponenter.

#### **Virkemidler for gjennomføring**

---

<sup>(12)</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/23/EF av 5. april 2006 om et fellesskaps sertifikat for flygeledere (EØS-relevant tekst) (EUT L 114 av 27.4.2006, s. 22).

43. Dette kapitlet omhandler midlene som skal brukes for å gjennomføre de grunnleggende kravene. Det redegjør for hvordan overholdelse av de grunnleggende kravene skal dokumenteres, avklarer hvilke gjennomføringsregler Kommisjonen skal utstede, med angivelse av hva de regulerte personene må gjøre for å overholde dem, og identifiserer hvilke organer som skal ha ansvar for å føre tilsyn med og/eller sertifisere samsvar. NPA redegjør nærmere for bakgrunnen for redegjørelsen.

#### Luftrommets brukere

44. Grunnforordningen gir allerede nå hjemmel for å pålegge alle luftfartsforetak krav når det gjelder deres bruk av luftrommet, enten de er hjemmehørende i EU eller ikke. I samsvar med ICAO-prinsippene er disse kravene generelt nedfelt i operative regler vedtatt av registreringsstaten eller den staten luftfartsforetaket er hjemmehørende i, for å gjenspeile de operative konseptene de andre konvensjonsstatene har vedtatt for bruk av deres luftrom. Lovgiveren har også bestemt at operatører fra tredjeland vil måtte overholde fellesskapskrav når de befinner seg i medlemsstatenes luftrom – dermed er det mulig å pålegge dem de nødvendige regler for å overholde luftromskrav.
45. Regler som krever at luftfartsforetak gjennomfører hensiktsmessige risikoreduserende tiltak for egen virksomhet, hører under EASA-systemet og omfattes følgelig allerede av grunnforordningen. De nye elementene, som gjelder gjennomføring i forbindelse med operative konsepter og interoperabilitet fra luftromsbrukerens ståsted, skal utarbeides av Byrået slik at de er i samsvar med de operative konseptene som vedtas i henhold til SES-regelverket og innarbeides i reglene som kommer til anvendelse på luftfartsforetak, og vedtas av Kommisjonen etter komitéframgangsmåten. Kommisjonen må altså gis den nødvendige myndighet i den utvidede grunnforordning.
46. Reglene skal fastsette hvilke prosedyrer luftfartsforetakene skal iverksette i luftrommet de bruker, samt hvilket utstyr og hvilke tjenester de må bruke i den aktuelle luftromsblokken. Reglene skal stå i forhold til operasjonstype og -kompleksitet og risikoene som er forbundet med dem. Akkurat som i EASA-systemet kan de ikke vedtas uten behørig samråd og konsekvensanalyse.
47. Reglene skal klargjøre på hvilke områder medlemsstatene i henhold til nærhetsprinsippet kan måtte utarbeide tilleggsregler for lokale særtrekk. I så tilfelle vil de ha anledning til å utstede egne, lokale forskrifter, som likevel vil være underlagt fellesskapskontroll for å verifisere at de er i samsvar med det overordnede operative konsept.
48. I EASA-systemet sikres samsvarskontroll med ovenstående regler gjennom en sertifiseringsprosess (utstedelse av et sertifikat eller en attestasjon) bare for kommersielle operatører. Dette kan vise seg ikke å være tilstrekkelig når det gjelder samsvar med ATM/ANS-krav som må oppfylles av ikke-kommersielle operatører, som f.eks. bruk av nødvendig utstyr for redusert vertikal minsteatskillelse og besetningens evne til å operere i et slikt miljø. Derfor må det innføres ytterligere sertifiseringskrav i den utvidede grunnforordning.
49. Vedkommende myndigheter for gjennomføring av de operative reglene er nasjonale luftfartsmyndigheter når det gjelder luftfartsforetak hjemmehørende på deres territorium<sup>(13)</sup>, og Byrået for operatører fra tredjeland. For enkelhets skyld og for å unngå misforståelser og mulige smutthull mener Byrået at samme rollefordeling bør

---

<sup>(13)</sup> Med "hjemmehørende" menes i denne sammenheng den stat en fysisk person til vanlig er bosatt i, og for juridiske personer, den stat hvor vedkommende har sitt hovedforetak.

komme til anvendelse ved verifiseringen av samsvar med reglene omhandlet i foregående punkt.

### Tjenesteleverandører

50. Leverandører av ATM/ANS-tjenester er på mange måter i samme situasjon som kommersielle luftfartsselskaper. For å kunne levere sine tjenester må de både kunne godtgjøre samsvar med sikkerhetskrav og ha autorisasjon (være utpekt eller utvalgt av vedkommende leverandør av lufttrafikk-tjenester). Mens den første forutsetningen er ment å sikre at leverandørene besitter de midler som skal til for å ivareta sitt sikkerhetsansvar, har den andre mer med regulering av markedet å gjøre. Prosessene kan vurderes separat, men ingen kan levere tjenester uten å oppfylle begge vilkårssett. Selv om finansiell soliditet i luftfartens verden betraktes som et vilkår for markedstilgang, for å beskytte forbrukerne i tilfelle ulykke eller konkurs, synes finansiell soliditet faktisk å betraktes som et vilkår for å oppfylle sikkerhetsmessige forpliktelser i henhold til SES-regelverket. Av dette slutter Byrået at reglene for godkjenning av tjenesteleverandører bør høre inn under EASA-systemet, i og med at de primært tar sikte på å redusere sikkerhetsrisikoer, mens autoriseringen bør reguleres gjennom SES-forordningene eller på nasjonalt plan, alt etter som. Disse reglene bør vedtas av Kommisjonen etter komitéframgangsmåten. Kommisjonen må da gis den nødvendige myndighet i den utvidede grunnforordning.
51. Som forklart ved flere anledninger er det klart at slike EASA-regler må utarbeides med utgangspunkt i det som allerede ligger i SES-regelverket, og at hensiktsmessige overgangsordninger, herunder videreføring ("grandfathering") av gjeldende godkjenninger, må opprettes for å sikre en sømløs overgang. I samsvar med EASA-systemet kan de ikke vedtas uten behørig samråd og konsekvensanalyse. Når disse reglene trer i kraft, må samtidig tilsvarende bestemmelser i SES-regelverket oppheves for å unngå dobbeltregulering. Kommisjonen må få den nødvendige myndighet til å endre SES-forordningene tilsvarende, med gjennomføringsregler, som allerede sagt i punkt 20.
52. I henhold til gjeldende bestemmelser i SES-regelverket skal samsvarskontroll skje gjennom sertifisering. Byrået bifaller denne metoden. I tråd med prinsippene som er etablert i SES-regelverket og det arbeid Byrået allerede har lagt ned for å sikre bedre regulering, mener Byrået også at det er ønskelig å ikke ha flere sertifiseringsprosedyrer slik at en leverandør vil kunne levere flere tjenester med bare én godkjenning og ett styringssystem, og for å redusere reguleringskostnaden ønsker Byrået også å videreføre dette prinsippet til levering av flyplass- og ATM/ANS-tjenester. Byrået mener imidlertid at en full sertifiseringsprosess vil være uforholdsmessig omfattende for mindre sikkerhetssensitive tjenester, f.eks. flygeinformasjonstjenester (FIS) og trafikkregulering på oppstillingsplattformen (aerodrome apron management). Byrået er derfor av den oppfatning at leverandører av FIS og trafikkregulering på oppstillingsplattformen bare skal måtte avgi samsvarserklæring i forhold til gjeldende sikkerhetskrav og tilhørende gjennomføringsregler.
53. I samsvar med prinsippene som EASA-systemet er basert på, skal vedkommende myndigheter med ansvar for å utstede ovennevnte sertifikater være nasjonale myndigheter når det gjelder luftfartsforetak hjemmehørende på deres territorium, og Byrået for organisasjoner fra tredjeland som leverer tjenester i europeisk luftrom.
54. En del sertifiseringsoppgaver bør imidlertid sentraliseres av hensyn til ensartethet eller effektivitet, særlig på områder som krever sjelden ekspertise. Dette kan være tilfelle for ATM/ANS-tjenester som omfatter flere medlemsstater, f.eks. når det gjelder luftfartsinformasjon og navigasjon eller kommunikasjonsnett – SESAR-prosjektet vil nok kunne føre til utvikling av mer felleseuropeiske tjenester. Det vil da være uheldig

å kreve at den medlemsstaten hvor leverandøren har sitt hovedforetak, skal være eneste vedkommende myndighet. Byrået mener derfor at det selv bør gis myndighet til å sertifisere og føre tilsyn med leverandører som leverer sine tjenester i mer enn tre medlemsstater. Da vil levering av enkle ATS-tjenester på tvers av landegrensene være unntatt, og dette vil ikke berøre funksjonelle luftromsblokker ettersom slike blokker ikke forutsetter at tjenestene i blokken leveres av en enkelt leverandør.

### Systemer og komponenter

55. Som allerede sagt, er Byrået av den oppfatning at ATM/ANS-systemer og -komponenter, i henhold til definisjonene i SES-forordningene, bør være underlagt felles sikkerhetskrav. Det synes videre som om SES-regelverket slik det framstår i dag, er uklart med hensyn til kravene til slike systemer og komponenter, særlig ettersom regelverket ikke angir hvilke kriterier som skal legges til grunn for erklæringene (verifisering av systemer og samsvar for komponentene eller deres egnethet for bruk) som skal utstedes. Det er derfor nødvendig å utstede ytterligere gjennomføringsregler etter EASA-systemet slik at berørte konstruktører, produsenter, vedlikeholdsorganisasjoner og operatører gis den nødvendige rettslige sikkerhet. Disse reglene vil bare gjelde sikkerhetskrav og krav i forbindelse med luft/bakke-interoperabilitet. De må derfor suppleres med hensiktsmessige ytelseskrav og krav til bakke/bakke-interoperabilitet. Disse siste følger av det operative konsept og skal utstedes av de respektive ansvarlige organisasjoner, det vil si Kommisjonen, vedkommende nasjonale myndighet eller leverandøren av lufttrafikkjenester.
56. Når det gjelder verifisering av samsvar med de grunnleggende kravene og tilhørende gjennomføringsregler, støtter Byrået prosessene innført ved SES-forordningene og har ikke til hensikt å foreslå noen endring her bare for endringens skyld. Egenerklæringen om samsvar, eventuelt underbygget med verifiseringer av meldte organer, er en veletablert prosess i Fellesskapets globale tilnærming til sertifisering. Men for å unngå sammenblanding med begrepet kvalifisert enhet som brukes i en annen betydning i EASA-systemet, mener Byrået at det er nødvendig å grunnforordningen oppretter slike organer, angir deres rettigheter, og også fastsetter vilkår for akkreditering av dem.
57. Som forklart i punkt 42, kan det videre være nyttig å vurdere særskilte sertifiseringsordninger for visse systemer og komponenter for å lette innføringen av integrerte sertifiseringsordninger for systemer og komponenter som omfatter elementer både på bakken og om bord. Det vil også kunne være aktuelt for å fremme utviklingen av standardiserte systemer og komponenter, tilsvarende ETSO-artiklene. Endelig kan dette være en måte å system- og komponentbrukeres ansvar i forhold til komplekse elementer hvor kontrollektspertisen er knapp. En slik separat sertifiseringsordning ville ikke medføre at brukeren var totalt fritatt for ansvar i og med at brukeren fortsatt må fastsette operative spesifikasjoner og sikre at disse integreres. Byrået er derfor av den oppfatning at det må opprettes hjemmel i den utvidede grunnforordning for å tillate slik sertifisering der dette er hensiktsmessig. Vedtak om dette vil bli truffet fra sak til sak i forbindelse med vedtakelsen av tilhørende gjennomføringsregler, etter at det er gjennomført behørig samråd og konsekvensanalyse.
58. Uansett og uten hensyn til om systemene og komponentene vil være underlagt egenerklæringer eller egne sertifiseringsordninger, skal det i utarbeidelsen av gjennomføringsregler og prosedyrer for samsvarsvurdering sikres at overlapping og duplisering av reguleringsprosesser unngås. Kommisjonen skal forestå den nødvendige samordningen, ettersom den vil ha den endelige beslutningsmyndighet på disse områdene.

### Personell

59. Som anført i punkt 39 i dette dokument er det fastsatt ved lov at flygeledere må være sertifisert og ha hensiktsmessig autorisasjon som bekrefter samsvar med sikkerhetsbestemmelsene. Et direktiv er allerede vedtatt for dette formål. For å være i samsvar med EASA-systemet bør et slikt direktiv nedfelles i en kommisjonsforordning for å sikre et felles, ensartet sikkerhetsnivå i henhold til grunnforordningen, i stedet for det minste sikkerhetsnivå som er fastsatt i fellesskapsdirektivene<sup>(14)</sup>. Dette gir også den fordel at påfølgende regler kan tilpasses av utøvende myndighet slik at langvarige lovgivningsprosesser unngås. Det er derfor klart at Kommisjonen må gis myndighet til å vedta de tilhørende gjennomføringsreglene.
60. Når det gjelder samsvarskontroll, er Byrået enig i at den beste løsningen er å videreføre dagens sertifiseringsordning. I tråd med den rollefordelingen som er etablert i EASA-systemet, bør vedkommende myndigheter utpekt på nasjonalt plan fortsatt ha ansvaret for utstedelse av slike sertifikater.
61. Når det gjelder annet personell som er involvert i leveringen av ATM/ANS-tjenester, konkluderes det i punkt 40 med at tjenesteleverandørene må sikre at personell som har en sikkerhetssensitiv funksjon, som engineering, kraftforsyning, systemkontroll og overvåking i sanntid, luftfartsinformasjon eller utstedelse av attester for utført vedlikehold av komponenter, har den nødvendige kompetanse og får en god fagutdanning og etterutdanning. Kravene må derfor nedfelles i reglene som skal vedtas med sikte på gjennomføring av den utvidede grunnforordning. Dette kan gjøres i forbindelse med gjennomføringsreglene som gjelder for tjenesteleverandører eller vedlikeholdsorganisasjonene, dersom samsvarskontroll anses å kunne overlates til arbeidsgiverne. Det kan også gjøres gjennom egne regler, hvis det blir aktuelt å opprette egne sertifiseringsordninger for enkelte av disse personalkategoriene. Byrået er selvsagt kjent med den pågående debatten omkring sertifisering på dette området, men betrakter den mer som en debatt mellom partene i arbeidslivet enn en debatt om sikkerhet. Byrået er derfor tilbøyelig til å overlate avgjørelsen til lovgiveren.

### Organisasjoner

62. Det er allerede nedfelt i lovgivningen at organisasjoner som driver opplæring av flygeledere, må være sertifisert. Vilkårene for sertifisering er inntatt i direktivet om et fellesskaps sertifikat for flygeledere. Av ovenstående grunner er Byrået derfor av den oppfatning at kravene må nedfelles i gjennomføringsregler fra Byrået, og at Kommisjonen bør gis den nødvendige myndighet. Byrået anser at det i arbeidet med slike regler bør sikre at sertifiseringen sikrer disse organisasjonene retten til selv å organisere prøvene og bekreftelser på godkjenning som vedkommende myndigheter kan utstede sertifikater på grunnlag av, slik det allerede gjøres for vedlikeholdsopplæringsorganisasjoner i EASA-systemet.
63. Som forklart i punkt 41 og 42, kan det være hensiktsmessig å regulere visse organisasjoner involvert i konstruksjon, produksjon, vedlikehold eller drift av ATM/ANS-systemer og -komponenter. Denne beslutningen bør treffes fra sak til sak i forbindelse med at gjennomføringsreglene vedtas. Kommisjonen må derfor få den nødvendige myndighet.
64. I tråd med rollefordelingen i EASA-systemet må vedkommende myndighet med ansvar for sertifisering av opplæringsorganisasjoner for flygeledere eller for organisasjoner involvert i konstruksjon, produksjon, vedlikehold eller drift av

---

<sup>(14)</sup> Det minnes om at direktiver er lovmessige virkemidler som brukes for å oppnå tilnærming mellom nasjonale praksiser gjennom innføring av minstestandarder. Da grunnforordningen ble vedtatt, anså lovgiveren at denne framgangsmåten ikke var tilstrekkelig for å dekke det indre luftfartsmarkedets behov, og besluttet at det i stedet burde innføres felles standarder som ville bli håndhevet på ensartet vis i alle medlemsstater.

ATM/ANS-systemer og -komponenter tilhøre den medlemsstaten hvor organisasjonen har sitt hovedforetak, eventuelt Byrået, dersom det er snakk om en organisasjon fra et tredjeland.

#### IV. Nærhetsprinsippet

65. Med grunnforordningen som ble vedtatt i 2002, ble myndighet på områdene luftdyktighet og miljøsertifisering overført fra medlemsstatene til Fellesskapet. Hovedmålsettingen var å opprettholde et høyt, ensartet nivå på sikkerheten innen sivil luftfart. Grunnforordningens første utvidelse, til luftoperasjoner, sertifisering av flygebesetninger og sikkerhet for tredjestaters luftfartøy, ble vedtatt 20. februar 2008<sup>(15)</sup>. Lovgiveren har også tatt i betraktning en gradvis utvidelse av grunnforordningen til alle andre områder som er forbundet med regulering av sikkerhet innen sivil luftfart slik at det kan legges til rette for en helhetlig systemtilnærming til flysikkerhet, som er den eneste måten å unngå hull i sikkerheten og inkonsekvente og potensielt motstridende krav på.
66. Tanken om at et høyt, ensartet sikkerhetsnivå innen lufttrafikkledelse og levering av flysikkerhetstjenester bare kan oppnås gjennom felles handling på fellesskapsplan, er ikke ny, og det er lenge siden statene i Europa begynte å samarbeide i EUROCONTROL for å skape felles regler på dette området. Men allerede da EASA-systemet ble opprettet, innså man at en slik frivillig mellomstatlig tilnærming ikke ville kunne sikre den ønskede ensartetheten. Da SES-pakken (Single European Sky – Det felles europeiske luftrom) ble vedtatt, var dette derfor et første skritt i retning av et system som virkelig er sentralisert, med beslutningsmyndighet under Fellesskapet. Ved dette erkjente lovgiveren at målsettingen gjorde fellesskapstiltak berettiget.
67. Systemet som derved ble opprettet, blander imidlertid sikkerhet med andre reguleringsmessige aspekter og gir ingen helhetlig systemtilnærming til sikkerhetsregulering, slik lovgiveren etterlyste da grunnforordningen ble vedtatt. Svarene på NPA 2007-16 viste da også at langt de fleste interessentene var overbevist om fordelene ved å overføre sikkerhetsreguleringen av ATM/ANS til EASA-systemet, med felles regler som gjennomføres på ensartet vis under tilsyn av et sentralisert, uavhengig organ, samtidig som de understreket at det var nødvendig å sikre konsekvens og kontinuitet i forhold til allerede etablerte SES-prosesser. Det foreslåtte tiltaket tar derfor sikte på å strømlinjeforme Fellesskapets tiltak på området ytterligere, samtidig som nærhetsprinsippet overholdes.
68. Videre sikrer den risikoreduserende 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. EASA-systemet, med den mulighet det representerer til å kombinere såkalt "hard" og "myk" lovgivning, er dessuten fullt ut i samsvar med nærhetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet når det gjelder regulering av sikkerheten ved ATM/ANS. Behørig hensyn må selvsagt også tas slik at disse prinsippene overholdes i utarbeidelsen av tilhørende gjennomføringsregler.
69. Avslutningsvis anses det at foreliggende forslag er i samsvar med nærhetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet i henhold til artikkel 5 i traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap.

#### V. Konsekvensanalysen (Regulatory Impact Assessment – RIA)

---

<sup>(15)</sup> Forordning (EF) nr. 216/2008 (grunnforordningen)



70. Konsekvensanalysen av de tiltakene som foreslås i denne uttalelse, er gjennomført med sikte på å unngå dobbeltarbeid i forhold til arbeidet nedlagt av Kommisjonen, som er forpliktet til å utarbeide sin egen konsekvensanalyse. Vedlagte RIA viser at de foreslåtte tiltakene innebærer den best mulige løsningen når det foreligger flere alternativer, deres potensielle sikkerhetsmessige, økonomiske og miljømessige konsekvenser tatt i betraktning, samt konsekvensene i forhold til partene i arbeidslivet, i tillegg til at de er forenlige med internasjonal og annen gjeldende lovgivning på luftfartsområdet. Det er ikke identifisert noen miljøkonsekvenser av betydning.
71. Det framgår videre av konsekvensanalysen at Byrådet bare vil trenge ganske marginale tilleggsressurser for å utføre de oppgavene dette medfører. Ressursene vil bestå av 21 operative stillinger, hovedsakelig for utarbeidelse av regelverk og standardiseringsinspeksjoner. Hvis antallet administrative stillinger som indirekte trengs for å støtte disse tas med, vil Byrådet til sammen trenge 25 medarbeidere for å ivareta sine oppgaver innen ATM/ANS-regulering, til en samlet kostnad på under 4 millioner euro årlig. Det antas at sertifiseringsoppgavene ikke vil ha noen vesentlig betydning på kort sikt, selv om den kan bli mer omfattende etter hvert som de felleseuropeiske systemene utvikles, men de ressursene dette vil kreve, vil bli kompensert for med avgifter fra søkerne og vil ikke bety noen ekstra belastning på Fellesskapets budsjett.
72. Byrådet mener derfor at å utvide grunnforordningens virkeområde slik denne uttalelse legger opp til, globalt sett vil få positive konsekvenser for Fellesskapets operatører og borgere.

## VI. Konklusjon

73. Kort sagt er Byrådet av den oppfatning at sikkerhet og luft/bakke-interoperabilitet ved lufttrafikkledelse og flysikringstjenester bør reguleres under EASA-systemet. Følgelig:
- Grunnforordningen bør endres for å sikre hensiktsmessig rettsgrunnlag.
  - Hele det luftrom som omfattes av SES-forordningene, samt ukontrollert luftrom over territoriet til medlemsstater hvor traktaten kommer til anvendelse, skal være underlagt Fellesskapets regelverk.
  - Særskilte felles grunnleggende krav (ER) med sikte på å redusere alle sikkerhetsrisikoer forbundet med bruken av luftrommet, må innføres som et nytt vedlegg til grunnforordningen.
  - Bruk av enhver luftromsblokk skal være underlagt et operativt konsept som er utformet for å redusere risikoen for kollisjon mellom luftfartøy og mellom et luftfartøy og bakken.
  - Luftrommets brukere skal overholde reglene som er utstedt med sikte på implementering av de operative konsepter som gjelder i det luftrommet de opererer i, og benytte de tjenester som er påbudt ved bruk av det aktuelle luftrommet.
  - Organisasjoner og personell involvert i levering av ATM/ANS-tjenester skal være ansvarlig for implementeringen av gjeldende grunnleggende krav.
  - Flygeledere og organisasjoner involvert i opplæring av flygeledere skal sertifiseres.
  - Systemer og komponenter som benyttes i leveringen av ATM/ANS-tjenester, skal overholde hensiktsmessige sikkerhetskrav der dette er berettiget ut fra deres kritikalitet.
  - Kommisjonen skal gis myndighet til å vedta gjennomføringsregler som fastsetter detaljerte krav som ovennevnte organisasjoner, personell og systemer og komponenter må overholde, samt gjeldende sertifiseringsprosesser, der det er relevant.

- Gjennomføringsreglene skal stå i forhold til den regulerte aktivitetens kompleksitet eller det aktuelle systemets/den aktuelle komponentens kritikalitet og skal innledningsvis være basert på relevante bestemmelser i SES-forordningene og regler vedtatt med sikte på gjennomføring av disse, slik at en sømløs overgang sikres.
- Vedkommende myndigheter i medlemsstatene skal føre tilsyn med at organisasjonene overholder de grunnleggende kravene og tilhørende gjennomføringsregler, bortsett fra organisasjoner hjemmehørende i tredjeland eller som leverer tjenester i luftrommet til mer enn tre medlemsstater, hvis tilsyn skal tilligge Byrået.
- Utarbeidelse av regelverk, sikkerhetsanalyser og standardiseringsinspeksjoner av vedkommende nasjonale myndigheter skal tilligge Byrået.
- Leverandører av ATM/ANS-tjenester skal vedta og implementere et komplett sikkerhetsstyringssystem og skal være sertifisert, bortsett fra leverandører som utelukkende leverer flygeinformasjon eller trafikkregulering på oppstillingsplattformen (aerodrome apron management services), som bare skal avgi erklæring om kvalifikasjoner.
- Selv om samsvarskontroll av systemer og komponenter skal inngå i sertifiseringen av leverandører av ATM/ANS-tjenester, kan sikkerhetskritisk utstyr være underlagt særskilte sertifiseringsordninger som eventuelt innebærer at konstruktør og produsent dokumenterer at de har de nødvendige kvalifikasjoner, der dette er forutsatt i gjennomføringsreglene, etter behørig vurdering av de sikkerhetsmessige og økonomiske fordelene ved å gjøre dette.

74. Byrået er av den oppfatning at politikken beskrevet over er den beste metoden for å regulere sikkerhet og luft/bakke-interoperabilitet ved lufttrafikkledelse og flysikringstjenester på medlemsstatenes territorium. Den gjenspeiler flestparten 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 utføres av Kommisjonen eller Byrået, sikrer den foreslåtte politikken også en balansert maktfordeling som er i samsvar med Fellesskapets institusjonelle strukturer. Byrået anbefaler derfor at Kommisjonen på grunnlag av denne uttalelse iverksetter lovgivningsprosessen og endrer eksisterende lovgivning vedrørende Det felles europeiske luftrom tilsvarende slik at dobbeltregulering og motstridende krav unngås.

Køln, 15. april 2008

P. GOUDOU  
Adm.dir.