



YTTRANDE NR 1/2008

FRÅN EUROPEISKA BYRÅN FÖR LUFTFARTSSÄKERHET

av den 15 april 2008

om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 91/670/EEG, förordning (EG) nr 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG

”Utvidgning av EASA-systemet till att omfatta regelverket för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster (ATM/ANS)”

I. Allmänt

1. När gemenskapslagstiftaren antog förordning (EG) nr 1592/2002 ⁽¹⁾ om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet (grundförordning) uppmanades kommissionen ⁽²⁾ att så snart som möjligt lägga fram lämpliga förslag för att utsträcka förordningens tillämpningsområde till att även omfatta drift av luftfartyg och licensiering av flygbesättningar. Gemenskapslagstiftaren räknade också med att grundförordningen i framtiden skulle tillämpas på alla övriga områden i samband med civil luftfartssäkerhet och att grundläggande krav skulle utarbetas på grundval av senare lagstiftningsförslag ⁽³⁾. När kommissionen därför lade fram sitt förslag om en första utvidgning av behörighetsområdet för Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA) till att även omfatta trafik med luftfartyg, licensiering av flygbesättningar och säkerhet i fråga om luftfartyg från tredje land, meddelade den också ⁽⁴⁾ sin avsikt att gradvis och utifrån en "total systemstrategi" utsträcka behörighetsområdet till att omfatta flygplatssäkerhet och driftskompatibilitet, flygtrafiktjänster (ANS) och flygledningstjänster (ATM).
2. I grundförordningen ⁽⁵⁾ anges som en av byråns uppgifter att förse kommissionen med nödvändigt tekniskt stöd, samt att utarbeta och anta yttranden som ska ligga till grund för kommissionens egna lagstiftningsförslag rörande säkerheten inom den civila luftfarten ⁽⁶⁾. Detta yttrande har utarbetats i enlighet med detta. Byrån överlämnar därför härmed till kommissionen sitt yttrande enligt de åtaganden avseende säkerhetsreglering för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster som anges i meddelandet KOM(2005) 578 slutlig av den 15 november 2005.
3. Yttrandet har antagits i enlighet med det förfarande som har antagits av byråns styrelse ⁽⁷⁾ i enlighet med bestämmelserna i artikel 19 i grundförordningen. Kommissionens lagstiftningsprogram innebar dock att byrån tvingades korta ned de samråds- och svarsperioder som fastställs i det förfarandet.
4. Yttrandet består av denna PM som innehåller en beskrivning av byråns ståndpunkt vad gäller den politik som ska ligga till grund för säkerhetsregleringen av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster på gemenskapsnivå och förslag till ändringar i grundförordningen för att tillämpa denna politik. Till yttrandet bifogas en ny bilaga till grundförordningen med de grundläggande kraven för säkerhet och driftskompatibilitet i flygledningstjänster och flygtrafiktjänster samt en konsekvensbedömning.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1592/2002 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet (EGT L 240, 7.9.2002, s. 1), ersatt genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 91/670/EEG, förordning (EG) nr 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG (text av betydelse för EES) (EUT L 79, 19.3.2008, s. 1).

⁽²⁾ Artikel 7 i förordning (EG) nr 1592/2002.

⁽³⁾ Skäl 2 och 23 i förordning (EG) nr 1592/2002.

⁽⁴⁾ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Utvidgat uppdrag för Europeiska byrån för luftfartssäkerhet – En dagordning för 2010, KOM(2005) 578 slutlig av den 15 november 2005.

⁽⁵⁾ I det följande avses med *grundförordning* den nyligen antagna förordning (EG) nr 216/2008 som anges i fotnot 1.

⁽⁶⁾ Artikel 19.1 i grundförordningen.

⁽⁷⁾ Styrelsens beslut om det förfarande som ska användas då byrån avger ett yttrande samt utfärdar certifieringsspecifikationer och anvisningar (*regelutvecklingsprocess*), MB/08/2007, av den 13 juni 2007.

II. Samråd

a. Meddelande om föreslagen ändring (NPA) 2007-16

5. Ett samrådsdokument (NPA 2007-16)⁽⁸⁾ offentliggjordes på byråns webbplats den 30 november 2007 med ett förslag till strategi för att införliva flygledningstjänster och flygtrafiktjänster i EASA-systemet.
6. I samrådsdokumentet beskrev byrån den institutionella ram som inrättas genom grundförordningen när det gäller regleringen av andra aspekter på säkerhet inom civil luftfart och som även skulle gälla för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster om lagstiftaren antar den föreslagna utvidgningen. Byrån lade även fram förslag till grundläggande krav som definierar de säkerhetsmål som lagstiftaren fastställt och innehåller bestämmelser för att införliva medlemsstaternas skyldigheter inom ramen för internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) på gemenskapsnivå. Dessa grundläggande krav kommer att ligga till grund för närmare tillämpningsföreskrifter där skyldigheterna för dem som omfattas av dessa bestämmelser beskrivs närmare och som även tar hänsyn till tillämpliga ICAO-standards och rekommendationer (SARPS).
7. I samrådsdokumentet redovisade byrån även sina förslag till grundläggande principer för reglering av säkerheten i flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. För detta ändamål bad byrån intressenterna att svara på ett antal frågor som byrån behövde få belysta för att kunna utarbeta en politik med tillräckligt allmänt stöd som sedan kunde ligga till grund för detta yttrande.

b. Förteckning med synpunkter och svar (*Comment Response Document, CRD*)

8. Samrådsdokumentet (NPA) mötte stort intresse hos intressenterna och när tidsfristen löpte ut den 21 januari 2008 hade byrån fått in 1 860 kommentarer från nationella myndigheter, yrkessammanslutningar och privata företag. Alla kommentarer som togs emot har bekräftats och förts in i en förteckning med synpunkter och svar (*Comment Response Document, CRD*) som offentliggjordes på byråns webbplats den 18 mars 2008 och som innehåller en förteckning över samtliga personer och/eller organisationer som har kommenterat eller besvarat byråns frågor.
9. Resultatet innebär att man kan konstatera att samrådet utgör en god utgångspunkt för byråns regelutvecklingsprocess. Det var också uppenbart att kommentarerna som helhet avspeglade ett stort samförstånd när det gällde den totala systemstrategin, med en säkerhetsreglering som omfattar alla områden inom luftfarten och stödde principen med att använda EASA-systemet för att åstadkomma detta. Förteckningen med synpunkter och svar innehåller alltså byråns preliminära slutsatser med utgångspunkt i samrådet över hur föreslagna till grundläggande krav bör ändras och hur de grundläggande principerna för en säkerhetsreglering av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster bör utformas i den utvidgade grundförordningen. Dessa preliminära slutsatser skulle sedan färdigställas genom detta yttrande.
10. Vid samrådet påpekades dock att många intressenter var förvirrade över den strategi som föreslogs i samrådsdokumentet, eftersom de trodde att byråns roll vad gäller säkerhetsregleringen skulle införlivas i förordningarna om ett gemensamt europeiskt luftrum, inte att hela säkerhetsregleringen för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster skulle överföras till EASA-systemet. Svaren på frågorna om antagande av driftssystem och om vilka delar som gäller regleringsverksamhet och vilka som gäller

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

tillhandahållande av tjänster, samt luftrumsplanering och flödesplanering, var inte heller tillräckligt tydliga för att byrån skulle kunna dra några slutsatser i det skedet av processen. För att få ytterligare underlag till sitt slutliga yttrande beslutade byrån därför att den skulle undersöka eventuella alternativ i den konsekvensbedömning som ska åtfölja byråns yttranden.

c. Reaktionen på förteckningen med synpunkter och svar

11. Byrån fick in 100 reaktioner från 18 svarande: tio myndigheter, fyra yrkessammanslutningar, tre tjänsteleverantörer och en företrädare för industrin. Detta motsvarar inte fullt 20 % av de intressenter som ursprungligen svarade på samrådsdokumentet, vilket är en normal svarsfrekvens för byråns förteckningar med synpunkter och svar. De flesta svaren handlade om att förtydliga kommentarerna till samrådsdokumentet i de fall man tyckte att byrån hade missuppfattat dem. Byrån har undersökt om dessa feltolkningar var av sådan karaktär att de påverkade de preliminära slutsatser som lades fram i förteckningen med synpunkter och svar och när så var fallet har detta tagits i beaktande i detta yttrande. På samma sätt innehöll vissa svar förslag till förbättringar av förslagen till grundläggande krav, vilket byrån välkomnade och använde för att förbättra sitt slutliga förslag, som bifogas. I flera svar uppmanades byrån att formulera sig tydligare i yttrandet när det gällde vissa aspekter av förslagen. Framför allt gällde detta reaktionerna från vissa yrkessammanslutningar som betonar att deras medlemmars funktioner är avgörande för säkerheten. Detta har införts i så stor utsträckning som möjligt i detta dokument och i bilagorna.
12. Många intressenter uttryckte också på nytt sin frustration över den förkortade samrådsperioden och den korta tid som fanns för att analysera det ganska omfattande samrådsdokumentet. Byrån kan bara än en gång betona att den snäva tidsramen syftade till att hjälpa kommissionen att hålla sin egen lagstiftningsplan. Byrån betonar också att målet med den föreslagna åtgärden endast är att överföra vissa aspekter av regleringen av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster från förordningarna om ett gemensamt europeiskt luftrum till EASA-regelverket, efter en bred och öppen diskussion som ledde fram till slutsatsen att denna åtgärd stöddes av en tydlig majoritet av intressenterna. Avsikten är, vilket betonades i samrådsdokumentet och i förteckningen med synpunkter och svar, att skapa en smidig övergång med hjälp av de fastställda regler och processer som utvecklats inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet. Eftersom detta kommer att ske genom gemenskapens lagstiftningsförfaranden och byråns regelutvecklingsprocess kommer intressenterna att få gott om tillfällen att kontrollera att detta verkligen blir fallet, både vad gäller ändringarna i grundförordningen och antagandet av tillämpningsföreskrifter.
13. Vissa intressenter anmärkte också på att byrån hade klassificerat en mycket stor andel av synpunkterna som "noterade" och undrade om detta innebar att byrån inte skulle ta hänsyn till dessa när yttrandet utarbetades. Här vill byrån förtydliga att svaret "noterad" innebar att byrån ansåg att synpunkten inte skulle påverka det föreslagna yttrandets räckvidd eller innehåll. "Noterad" betyder alltså inte att byrån håller med eller inte håller med om synpunkten, utan endast att byrån inte ser någon konflikt mellan det som den tänker göra och vad som föreslås i synpunkten.
14. Några reaktioner visar slutligen att det finns vissa missförstånd när det gäller vad en regleringsverksamhet är. Särskilt en intressent hävdar att flygledningstjänster är en regleringsverksamhet och därför bör vara reglerad. För att undvika alla missförstånd anser byrån att det är lämpligt att förtydliga att den med regleringsuppgift avser en uppgift som gäller utövande av myndighetsuppgifter och som alltså inte kan överlåtas till tjänsteleverantörer och att dessa regleringsuppgifter alltså måste utföras av offentliga organ under villkor som fastställs av lagstiftaren när deras befogenheter fastställs. Dessa organ är alltså regleringsmyndigheter, inte reglerade personer.

15. Avslutningsvis har byrån tagit hänsyn till synpunkterna på samrådsdokumentet och reaktionerna på förteckningen med synpunkter och svar och utfärdat detta yttrande, som den anser avspeglar majoritetens åsikter när det gäller på vilka villkor säkerhet och vissa aspekter av driftskompatibilitet inom flygledningstjänster och flygtrafiktjänster ska regleras i EASA-systemet, i nära samordning med, och med utgångspunkt i regelverket för det gemensamma europeiska luftrummet.

III. Innehåll i byråns yttrande

Allmänt

16. Med utgångspunkt i byråns tolkning av rekommendationerna från den högnivågrupp som inrättades av kommissionens vice ordförande Jacques Barrot för att titta på den framtida rättsliga ramen för luftfarten, som läggs fram i det meddelande från kommissionen som avses i punkt 2 ovan, förutsattes det i byråns samrådsdokument att utvidgningen av EASA-systemet till att omfatta säkerhetsregleringen av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster skulle göras via EASA så som det fastställs i grundförordningen och beskrivs i samrådsdokumentet. Detta innebär att den totala systemstrategin skulle gälla säkerhetsreglering snarare än reglering av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. I det sammanhanget måste den totala systemstrategin förstås som ett begrepp som innebär att samtliga delar i luftfartssäkerhetskedjan måste analyseras på ett samlat sätt, särskilt i fråga om gränssnitt, så att det går att ange för varje aktör i säkerhetskedjan vilka riskreducerande åtgärder de måste vidta för att inte bara minska sitt eget bidrag till riskerna utan även minska den totala risken. Det är ett faktum att införande av säkra beteenden i sig inte räcker för att skapa ett säkert system som helhet.
17. Detta är verkligen ett stort avsteg från den logik som underbygger begreppet om ett gemensamt europeiskt luftrum, som samtidigt tar upp de olika aspekterna av regleringen, vilket innebär att kapacitet, ekonomiska resultat och driftskompatibilitet i system för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster, driftskompatibilitet mellan luft och mark, säkerhet, miljöskydd och andra regleringsaspekter i hög grad ingår i de tillämpliga reglerna och i certifieringsprocesserna. Denna syn på den totala systemstrategin avspeglar en traditionell praxis inom detta område där till och med tillhandahållande av tjänster och regleringsverksamhet tills helt nyligen betraktades som två sidor av samma mynt. Det främsta syftet är att stödja en total systemstrategi för att förbättra flygledningstjänstesystemets totala prestanda, särskilt när det gäller kapacitet och ekonomiska resultat. Detta innebär även vissa fördelar, eftersom det gör det möjligt att i ett enda slag godkänna alla lagstadgade skyldigheter för de reglerade personerna, som om utfärdandet av tillstånd för lufttrafikföretag omfattade säkerhet, ekonomiska och försäkringsmässiga skyldigheter och utnämningar.
18. Men systemet med det gemensamma europeiska luftrummet har vissa nackdelar, eftersom det inte är klart hur man ska skilja mellan säkerhetsmål och andra mål och därför är det nu allmänt accepterat att säkerhetsregleringen bör skiljas från den finansiella regleringen. I högnivågruppens rekommendation nr 1 fastställs följande princip: "*... and ensuring that safety regulatory activities are conducted independently from other forms of regulation*" (... och se till att säkerhetsregleringsverksamhet bedrivs oberoende av andra typer av reglering). Det kan också uppfattas som ett hinder för att frikoppla lämpliga delar av flygkontrolltjänstesystemet eftersom det innebär att den slutliga leverantören av flygkontrolltjänster i sista hand fattar beslut om säkerhetsnivån i det luftrum där leverantören har monopol. Det var bl.a. av den anledningen som denna strategi inte behölls i de andra områdena för luftfartsregleringen, som med tiden utvecklades mot den totala systemstrategi för säkerhet som ligger till grund för EASA. Detta skapar i sin tur bristande konsekvens i det regleringssystem som gäller för övriga aktörer i säkerhetskedjan för flygledningstjänster, t.ex. luftrumsanvändare, inklusive

piloter och operatörer, och tillverkare av utrustningen ombord, som måste uppfylla många flygledningskrav (utrustning, förfaranden, driftskompatibilitet mellan luft och mark, utrustningsprestanda osv.), vilket styrs genom EASA i enlighet med Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) princip om att ansvaret ska ligga hos registreringsstaten. Om dessa ICAO-principer inte respekteras kan detta, precis som konstaterats i samband med det gemensamma europeiska luftrummet, alltså leda till dubbelreglering.

19. För att föra diskussionen vidare har byrån analyserat för- och nackdelarna med båda alternativen i den konsekvensbedömning som den ska bifoga som underlag till alla sina yttranden. Slutsatsen (se bilaga 2) är att en utsträckning av EASA-systemet är den bästa lösningen vad gäller säkerhet och effektivitet i regleringen. Det är den billigaste och mest ändamålsenliga lösningen för att begränsa utfärdandet av tillstånd till att gälla säkerhetsaspekter, vilket rekommenderas av högnivågruppen om den framtida regleringen av luftfarten inom EU. Dessutom är det lätt att mildra dess förhållandevis små sociala konsekvenser.
20. Detta val påverkar förstås behovet av att på ett ändamålsenligt sätt knyta samman den utvidgade grundförordningen och dess kommande tillämpningsföreskrifter med förordningarna för det gemensamma europeiska luftrummet och deras tillämpningsföreskrifter. Det skulle skapa fler svårigheter för branschen om den skulle tvingas uppfylla säkerhetskrav inom ramen för båda systemen till följd av dubbla regelutvecklingsprocesser. I nuläget är det dock inte möjligt att exakt identifiera vilka bestämmelser i förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet som skulle behöva ändras när den utvidgade grundförordningen träder i kraft, eller vilka som påverkas av grundförordningens tillämpningsföreskrifter. Dessutom är byrån inte behörig att lämna förslag när det gäller förordningar för det gemensamma europeiska luftrummet. Det måste alltså göras en riktig samordning senare för att utarbeta de nödvändiga justeringarna. En flexibel lösning skulle vara att lagstiftaren delegerar befogenheter till kommissionen för att göra de nödvändiga justeringarna från fall till fall. Ett annat alternativ skulle vara att översynen av konsekvenserna av att anta den utvidgade grundförordningen görs i slutet av lagstiftningsprocessen så att det i rättsaktens näst sista artikel kan anges vilka bestämmelser i förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet som ska upphävas eller ändras.
21. I detta sammanhang påminner byrån om att den vid upprepade tillfällen har bekräftat att eventuella framtida tillämpningsföreskrifter från EASA kommer att bygga på de redan befintliga bestämmelserna för det gemensamma europeiska luftrummet, särskilt de av Eurocontrols flygsäkerhetskrav (*Eurocontrol Safety Regulatory Requirements – ESARR*) som har införlivats. Därför kommer övergångsmekanismer att utformas för att skapa kontinuitet i godkännanden som redan har beviljats enligt reglerna för det gemensamma europeiska luftrummet. Det finns många exempel på att godkännanden har fått ärvas på det här sättet vid övergången från nationella regler till EASA-regler, vilket har gett en smidig övergång utan ytterligare bördor för branschen. Samtidigt måste man se till att det råder överensstämmelse mellan EASA och det gemensamma europeiska luftrummet och hänsyn måste tas till rekommendationerna från ad hoc-gruppen för dubbelreglering⁽⁹⁾. Det är fullt möjligt att utforma processer som omfattar harmoniserade krav och tillståndsförfaranden för att undvika dubbla kontroller av överensstämmelse. Byrån arbetar just nu för att effektivisera godkännandena av organisationer i samband med att EASA-systemet utsträcks till att omfatta trafik med luftfartyg och tillämpningen av ICAO:s standarder och rekommendationer för säkerhetsledningssystem. Detta arbete kommer att användas i utvecklingen av kommande tillämpningsföreskrifter för leverantörer av flygplats-, flyglednings- och flygtrafikjänster.

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

Säkerhetsmål

22. Som framgick av samrådsdokumentet ska gemenskapslagstiftningen ange vilka mål lagstiftaren vill uppnå med gemensamma åtgärder på gemenskapsnivå. Detta förtydligar vad de reglerade personerna och verkställande myndigheterna måste göra för att uppfylla sina skyldigheter och ger de verktyg som krävs för den politiska och rättsliga övervakningen av deras åtgärder. Erfarenheterna från andra luftfartsområden visar att införlivande genom hänvisning till ICAO:s standarder och rekommendationer inte gav någon tillfredsställande lösning eftersom de ursprungligen hade utformats för att skapa fri rörlighet för användare av luftrummet. Därför blandar de säkerhetskrav med andra krav – om driftskompatibilitet och administration – på ett sätt som inte gör det möjligt att använda en resultatbaserad metod för säkerhetsregleringen. Därför anser byrån att lagstiftaren måste anta särskilda grundläggande säkerhetskrav som en ytterligare bilaga till grundförordningen.

Innehållet i de grundläggande kraven

23. Samrådsdokumentet innehöll förslag till grundläggande krav som byrån hade utarbetat enligt den standardprocess som har använts i alla tidigare fall. Med hjälp av sakkunniga inom området identifierade byrån riskerna i samband med tillhandahållande av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster, bedömde sedan dessa risker och utvecklade slutligen de riskreducerande strategier som utgör de föreslagna grundläggande kraven. Dessa grundläggande krav är också avsedda att skapa en lämplig grund för att närmare ange tillämpningsmetoder, och garantera konsekvens och kontinuitet i förhållande till befintliga förordningar för det gemensamma europeiska luftrummet och dess tillämpningsföreskrifter. Liksom tidigare redovisades inte detaljerna i den processen i samrådsdokumentet, men de aktuella uppgifterna kan tillhandahållas som stöd för lagstiftningsprocessen vid behov. De synpunkter som togs emot under samrådet har använts för att förbättra innehållet i de grundläggande kraven så mycket som möjligt på den korta tid som byrån hade på sig för att utarbeta sitt yttrande. Slutresultatet presenteras i bilaga 1 tillsammans med en förklaring av innehållet och dess anknytning till ICAO:s standarder och rekommendationer.

Driftssystemens egenskaper

24. Eftersom grundförordningen är direkt tillämplig i sin helhet skapar de grundläggande kraven i princip rättigheter och skyldigheter för reglerade personer. De bör alltså inte innehålla bestämmelser som är riktade till utsedda verkställande organ, kommissionen eller medlemsstaterna. Ett bättre sätt att göra det är att ställa lämpliga krav på hur de delegerade befogenheterna ska utövas i de artiklar i grundförordningen där dessa befogenheter fastställs. När byrån hade identifierat riskerna i samband med fastställande av driftssystem frågade den därför om antagandet av dem utgjorde en regleringsverksamhet eller handlade om att tillhandahålla tjänster. De mottagna svaren visade en viss osäkerhet i fråga om hur driftssystemen ska definieras och det fanns vissa skilda åsikter när det gällde de aktuella funktionernas karaktär. Därför åtog sig byrån att undersöka denna fråga närmare i den konsekvensbedömning som ska åtfölja byråns yttranden. Undersökningen ledde till följande slutsatser.

25. Den mest allmänt erkända definitionen är att ett driftssystem är en kombination av förfaranden som luftrumsanvändare ska följa (från enkla "luftrumsregler" i luftrum där flygtrafiken är mycket gles, till mycket komplexa kombinationer av förfaranden i komplexa luftrum), krav på utrustningen på mark och ombord, tjänster som ska tillhandahållas och användas (flygledning, luftfartsinformation, väderuppgifter, kommunikation, navigering, övervakning osv.), förfaranden som tjänsteleverantörerna ska följa och personalens kvalifikationer. Det måste finnas ett särskilt driftssystem som

ligger till grund för användningen av varje luftrumsblock, men flera driftssystem kan gälla i ett och samma block – och i så fall måste det inrättas en taktisk förvaltning av det luftrumsblocket för att avgöra vilket driftssystem som är tillämpligt i varje enskilt fall och för att meddela luftrumsanvändarna vilket som är tillämpligt vid varje tidpunkt. Ett driftssystem är alltså inte ett resultat av någon forskningsverksamhet som leder fram till möjliga alternativ för att öka luftrumskapaciteten, det är ett formellt beslut som påverkar driften i ett visst luftrumsblock. Byrån anser följaktligen att detta begrepp inte får blandas ihop med resultaten av de olika forsknings- och utvecklingsinsatserna i gemenskapen i projektet Sesar (*Single European Sky ATM Research*), vilket tycks vara fallet när man läser några av de synpunkter som har tagits emot.

26. De mål som ett driftssystem ska uppfylla omfattar inte enbart säkerhet utan också ekonomisk effektivitet, miljöskydd och alla andra kriterier en lagstiftare kan ställa upp för att uppfylla allmänhetens förväntningar. Beslutet innebär följaktligen en medling mellan motstridiga mål och kan alltså inte överlämnas till parter med egna intressen i ärendet. Därför måste driftsystemen fastställas av myndigheter med delegerade befogenheter och detta är en regleringsverksamhet. Utövandet av denna verksamhet måste samordnas på ICAO- och gemenskapsnivå för att ge en övergripande enhetlighet och driftskompatibilitet både för luftrumsanvändarna och för tjänsteleverantörerna. Därför drog byrån slutsatsen att det inte är nödvändigt att fastställa grundläggande krav för att definiera särskilda driftssystem. Men eftersom de behöriga ansvariga myndigheterna (oavsett om detta är kommissionen eller de nationella myndigheterna) måste kontrollera att driftsystemen tar tillräckligt stor hänsyn till säkerheten, anser byrån att de krav som den föreslår i bilagan till samrådsdokumentet för att reducera riskerna måste föras in i den artikel i grundförordningen där villkoren för de delegerade befogenheterna fastställs. Det måste i detta sammanhang förtydligas att byrån inte har för avsikt att inneha några verkställande befogenheter på detta område, men att den anser att den bör fungera som teknisk rådgivare när säkerhetskONSEKVENSerna av föreslagna driftssystem eller ändringar i dem bedöms. Dessutom är det nödvändigt att använda byråns standardiserade inspektionsprocess för att kontrollera hur de nationella behöriga myndigheterna utövar sina delegerade befogenheter på det här området.
27. När de särskilda driftsystemen har antagits, genomförs de med hjälp av regler som gäller för luftrumsanvändare, personal och tjänsteleverantörer, men även för den utrustning, de system och komponenter som de måste använda. Med hänsyn till det nuvarande ICAO-regelverket kommer det att vara registreringsstaten som ska se till att operatörerna tillämpar dessa regler, som främst gäller driftskompatibilitet ur luftrumsanvändarnas synvinkel. Därför måste reglerna antas inom ramen för EASA. När det gäller personal och tjänsteleverantörer gäller reglerna främst driftskompatibilitet ur tjänsteleverantörens synvinkel, samt åtföljande förfaranden och utbildningskrav. Eftersom deras säkerhetsinnehåll oftast är marginellt kommer de troligen att antas inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet, om inte kommissionen fattar andra beslut från fall till fall inom ramen för sina delegerade befogenheter, när detta är befogat av säkerhetsskäl. Dessa regler kan vid behov fastställa vilka delegerade roller som tjänsteleverantörerna ska tilldelas för att genomföra och taktiskt anpassa de driftssystem som de ska tillämpa.

Giltighetsområde och tillämplighet

Luftrum

28. Som anges i samrådsdokumentet kräver en reglering av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster genom grundförordningen att det luftrum där de gemensamma reglerna är tillämpliga definieras tydligt till sin omfattning. Byrån anser att utöver det luftrum där förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet är tillämpliga måste säkerhetsregleringen av luftfarten inom ramen för EASA även omfatta hela det

luftrum där fördraget är tillämpligt⁽¹⁰⁾. Detta gör det möjligt att ta med både kontrollerat och okontrollerat luftrum eftersom säkerhetsmål med nödvändighet har en annan omfattning än kapacitetsförvaltning. Säkerheten i okontrollerat luftrum säkerställs genom de lufttrafikregler som fastställs i ICAO bilaga 2⁽¹¹⁾ och som liknar säkerhetsreglerna för vägtrafiken. Fördelen med detta är att det kommer att ske en harmonisering av tillämpliga lufttrafikregler som avser säkerheten och som nu varierar från stat till stat, vilket utgör ett verkligt hot mot säkerheten på grund av bristande driftskompatibilitet sett ur luftrumsanvändarnas perspektiv. Precis som påpekades i samrådsdokumentet innebär detta inte på något sätt att byrån har för avsikt att delta i besluten om vad som är eller inte är kontrollerat luftrum. Sådana beslut måste fattas inom ramen för definitionen av driftssystemen, så som förklarades ovan.

29. I detta sammanhang vill byrån påminna om att vissa flygtrafiktjänster, t.ex. kedjan för att tillhandahålla luftfartsinformation, ofta finns tillgängliga i okontrollerat luftrum och till och med kan vara ett villkor för ett säkert och ordnat trafikflöde, varför det är berättigat att även dessa tjänster omfattas av gemensamma säkerhetskrav.

Luftrumsanvändare

30. Som förklaras i det föregående avsnittet om driftssystem är lufttrafikföretag skyldiga att följa de tillämpliga särskilda driftssystemen i det luftrum som de för ögonblicket utnyttjar. Detta gäller utrustnings- och utbildningskrav såväl som skyldighet att använda vissa tjänster och tillämpa föreskrivna förfaranden. EASA-systemet omfattar redan de berörda bestämmelserna, i enlighet med bestämmelserna i ICAO bilaga 6. Därför anser byrån att det är bättre att säkerhetsregleringen av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster för luftrumsanvändare görs inom ramen för det systemet. Detta medför inga förändringar i grundförordningen, vars artikel om tillämplighet redan omfattar lufttrafik in i, inom eller ut ur gemenskapen med luftfartyg som är registrerade i en medlemsstat eller ett tredjeland. Detta kommer dessutom att ge förordningarna för det gemensamma europeiska luftrummet tillgång till de medel för verkställighet som fastställs i grundförordningen.

31. I det sammanhanget kan det vara lämpligt att påminna om att grundförordningen endast utesluter luftfartyg som används i s.k. statsuppdrag (polisiär verksamhet, tullverksamhet, militär verksamhet och liknande tjänster). Däremot omfattas luftfartyg som ägs av staterna av de gemensamma reglerna när de inte används i sådana uppdrag. De omfattas med andra ord av samma regler som luftrumsanvändare när de används i vanlig lufttrafik. Precis som andra användarkategorier har de rätt att bidra till utformningen av de regler som berör dem och att kräva att dessa regler står i proportion till verksamhetens karaktär. När det är befogat ska särbehandling tas upp när driftssystemen antas eller reglerna utformas. Eventuella undantag ska hanteras med hjälp av tillämpliga förfaranden, särskilt dem som anges i artikel 14 i grundförordningen.

Tjänsteleverantörer

32. När byrån gjorde sin riskbedömning konstaterades att tillhandahållandet av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster omfattar betydande risker som måste minskas på ett lämpligt sätt. Det är allmänt erkänt att leverantörer av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster ska omfattas av gemensamma säkerhetskrav och relevanta certifieringskrav har fastställts i förordningarna för det gemensamma

⁽¹⁰⁾ Detta utesluter naturligtvis det luftrum över öppet hav som kontrolleras av medlemsstater genom delegering från ICAO.

⁽¹¹⁾ Det erkänns att inte alla delar i ICAO bilaga 2 direkt handlar om luftfartssäkerhet och alltså inte kommer att omfattas av EASA-systemet.

europiska luftrummet. I samrådsdokumentet konstaterades därför att leverantörer av dessa tjänster måste omfattas av gemensamma regler inom ramen för EASA-systemet.

33. I samband med denna fråga kan det vara lämpligt att förtydliga att det enligt fördraget inte är tillåtet att göra skillnad mellan företag beroende på ägarförhållanden. Detta innebär att statligt ägda tjänsteleverantörer, inklusive militära myndigheter, inte får behandlas annorlunda än andra organisationer, privata eller sammanslutningar, som tillhandahåller samma tjänster. Som anges i punkt 31 ska särbehandling eller undantag hanteras i enlighet med tillämpliga förfaranden.
34. För att skapa rättssäkerhet försökte byrån även mer noggrant identifiera vilka tjänster som berörs. Även om det var uppenbart att leverantörer av flygtrafikledningstjänster, kommunikationstjänster, navigeringstjänster, övervakningstjänster, väderuppgifter och flygbriefingstjänster, som redan i vissa fall är privata företag eller sammanslutningar av företag, bör behandlas som reglerade personer, var detta inte lika uppenbart när det gällde leverantörer som deltar i luftrumsplanering och flödesplanering. Paketet för det gemensamma europeiska luftrummet omfattar visserligen båda dessa funktioner, men innehåller inga gemensamma (eller grundläggande) krav för tillhandahållandet av dessa tjänster och inför inte några certifieringsskyldigheter. Det är rentav oklart om dessa funktioner utgör tillhandahållande av tjänster eller regleringsverksamhet. Byrån frågade därför intressenterna vad de tyckte innan den själv tog ställning.
35. Svaren som kom in visade att dessa funktioner hade inslag av både regleringsverksamhet och tillhandahållande av tjänster, eftersom de omfattade såväl strategiska, förtaktiska som taktiska element. Byrån analyserade därefter de inkomna svaren mer noggrant och gjorde en konsekvensbedömning av de olika alternativen i den konsekvensbedömning som ska bifogas byråns slutliga yttrande. Byråns slutsatser är att luftrumsplanering, dvs. att tillfälligt fördela särskilda luftrumsblock eller rutter till specifika civila eller militära användare, bör betraktas som en myndighetsfunktion, med positiva konsekvenser för säkerhet och ekonomi. Eftersom flödesplanering kan innebära ekonomiska nackdelar för enskilda enheter (t.ex. försenade flyg, omdirigerade flyg eller tillhandahållande av mer kapacitet vid en viss tidpunkt) konstateras i konsekvensbedömningen att detta bör betraktas som en regleringsverksamhet, åtminstone till sin centrala funktion.
36. Därför anser byrån att de strategiska eller centrala delarna i dessa funktioner, som i många aspekter liknar egenskaperna hos driftssystemen, är reglerande och därför bör fastställas av delegerade behöriga myndigheter, Europeiska kommissionen eller regionala/lokala behöriga myndigheter, beroende på vad som är lämpligt med hänsyn till subsidiaritetsprincipen. Alltså måste de berörda säkerhetskraven föras in i villkoren för den delegeringen. Dessutom konstaterar byrån att de taktiska delarna i luftrumsplanering och flödesplanering kan hanteras av tjänsteleverantörer i den mån detta inte innebär intressekonflikter och den behöriga myndigheten beslutar om detta. Följaktligen måste sådana tjänsteleverantörer omfattas av ändamålsenliga grundläggande krav.
37. Sammanfattningsvis anser byrån att alla organisationer som är involverade i tillhandahållandet av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster så som de definieras i regelverket för det gemensamma europeiska luftrummet måste omfattas av gemensamma säkerhetsregler.

System och komponenter

38. När byrån gjorde sin riskbedömning konstaterades att utformning, underhåll och funktion hos de system och komponenter som bidrar till tillhandahållandet av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster omfattar betydande risker som måste minskas på ett lämpligt sätt. Detta erkänns i ICAO:s standarder och rekommendationer

och i förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet, där det fastställs certifieringskrav. Byrån konstaterar därför att dessa system och komponenter måste omfattas av gemensamma regler inom ramen för EASA-systemet. För att undvika överreglering bör emellertid regleringsbehovet fastställas från fall till fall när de nödvändiga tillämpningsföreskrifterna utarbetas. När ett sådant beslut ska fattas måste proportionalitetsprincipen prövas genom en konsekvensbedömning.

Personal

39. Medlemsstaterna har redan genom sina ICAO-åtaganden och därefter genom förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet godkänt att flygledare⁽¹²⁾ ska omfattas av gemensamma krav på teoretiska kunskaper, praktiska färdigheter, språkkunskaper och medicinsk lämplighet. Syftet med dessa krav är inte enbart att garantera att flygledarna har den utbildning som behövs, vilket är ett krav för alla yrken, utan också att de har en lämplig fysisk och medicinsk status och tillräckligt aktuell yrkespraktik. Behovet att uppfylla dessa krav, som begränsar dessa individers frihet att utöva yrket och till och med kan leda till att de förlorar sin anställning när de inte längre uppfyller kraven, leder till att byrån drar slutsatsen att denna personal tillhör ett reglerat yrke och därför ska omfattas av den utvidgade grundförordningen. Byrån vill också förtydliga att den inte ser några skäl till att personal med ansvar för förvaltningen av flygplatsplattor ska införas som reglerat yrke, i motsats till vad vissa intressenter föreslog under samrådet.
40. När byrån utvecklade de grundläggande kraven identifierade den visserligen behovet av att andra personalkategorier uppfyller lämpliga utbildnings- och kompetenskrav, men inte i en sådan omfattning att det skulle betyda att deras yrken är reglerade i samma utsträckning som flygledarnas. Därför konstaterar byrån att övrig personal, t.ex. den tekniska personalen inom flygtrafikledningen, måste omfattas av gemensamma säkerhetskrav och därmed måste nämnas i den utvidgade grundförordningen. Att uppfylla kraven på yrkeskompetens och medicinsk lämplighet måste dock vara det normala ansvaret för de organisationer som anställer dem. De yrkesgrupper som berörs är sådana vars verksamhet kan påverka luftfartssäkerheten genom att de deltar i tillhandahållandet av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster och i utformning, tillverkning, underhåll och drift av system och komponenter som hänger samman med dessa tjänster.

Organisationer

41. När byrån utvecklade de grundläggande kraven identifierade den säkerhetsrisker i samband med utformning, tillverkning, underhåll och drift av system och komponenter för det europeiska nätet för flygledningstjänst (*European Air traffic Management Network, EATMN*). Även om det är allmänt accepterat att ansvaret för att minska dessa risker i slutändan ligger på de tjänsteleverantörer som använder dessa system eller komponenter, fråntar inte detta de organisationer som är direkt involverade i utformningen, tillverkningen, underhållet och driftsuppgifterna deras ansvar. Byrån anser därför att dessa organisationer ska omnämnas i den utvidgade grundförordningen och att de vid behov ska kunna åläggas att visa sin kompetens, när detta föreskrivs i tillämpningsföreskrifter som antas på grundval av en ordentlig konsekvensbedömning.
42. Detta innebär inte att sådana organisationer ska vara systematiskt direktreglerade för att minska ansvaret för dem som använder systemen och komponenterna. Men det skulle skapa en rättslig grund för att göra så vid behov. Detta kommer troligen att vara fallet för globala system för satellitnavigering (GNSS) och komplexa nätverk för satellit-/markkommunikation. Detta skulle också kunna gälla för vissa vidareutvecklade

⁽¹²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/23/EG av den 5 april 2006 om ett gemenskapscertifikat för flygledare (text av betydelse för EES) (EUT L 114, 27.4.2006, s. 22).

flygbriefingtjänster, särskilt elektroniska navigeringsdatabaser, som det i dagsläget inte finns någon rättslig grund för att reglera. Precis som beskrivs i yttrandet om säkerhetsbestämmelser för flygplatser skulle detta göra det möjligt att tillämpa processer som har visat sin effektivitet i årtionden när det gäller luftvärdighet, liknande systemet *European Technical Standard Orders* (ETSO) som används för flygplansdelar, vilket underlättar för små tjänsteleverantörer och minskar kostnaderna för komponenter som kan standardiseras. Sist men inte minst skulle detta göra det möjligt att utarbeta rationella certifieringsprocesser för system och komponenter både på marken och ombord.

Genomförandeåtgärder

43. I detta kapitel behandlas genomförandeåtgärder för de grundläggande kraven. Här beskrivs närmare hur överensstämmelse med de grundläggande kraven visas, det förtydligas vilka tillämpningsföreskrifter som kommissionen bör utfärda för att ange vad de reglerade personerna ska göra för att följa bestämmelserna, och det identifieras vilka organ som bör vara ansvariga för övervakning och/eller certifiering av överensstämmelse med bestämmelserna. Skälen till dessa förtydliganden beskrivs närmare i samrådsdokumentet.

Luftrumsanvändare

44. I grundförordningen fastställs redan en grund för att införa krav för luftrumsanvändning för alla lufttrafikföretag, oavsett om de är EU-medborgare eller ej. I enlighet med ICAO-principerna tillämpas dessa regler generellt genom de driftsregler som registreringsstaten eller operatörsstaten antar för att avspegla de driftssystem som andra avtalsslutande stater antar för användning av deras luftrum. Lagstiftaren har också beslutat att utländska operatörer måste uppfylla gemenskapskraven när de befinner sig i medlemsstaternas luftrum, vilket gör det möjligt att kräva att de ska följa de regler som behövs för att uppfylla luftrumskraven.

45. Regler som ålägger lufttrafikföretag att vidta lämpliga riskreducerande åtgärder för sin egen verksamhet omfattas av EASA-systemet och omfattas därmed redan av grundförordningen. De tillkommande delarna gäller tillämpningsföreskrifter för driftssystem och driftskompatibilitet ur luftrumsanvändarnas perspektiv. De ska utvecklas av byrån för att vara förenliga med de driftssystem som antas inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet och införlivas i de regler som är tillämpliga för lufttrafikföretag genom ett beslut av kommissionen som antas genom ett kommittéförfarande. Kommissionen måste alltså få de befogenheter som krävs genom den utvidgade grundförordningen.

46. Dessa regler ska fastställa de förfaranden som lufttrafikföretagen ska tillämpa i det luftrum som de använder och vilken utrustning och vilka tjänster de måste använda i det luftrumsblocket. Reglerna måste stå i proportion till vilket slags verksamhet det är fråga om, hur komplex den är och vilka risker som är förknippade med den. I enlighet med EASA-systemet måste ett korrekt samrådsförfarande och en konsekvensbedömning göras innan dessa regler antas.

47. I reglerna måste det tydligt anges vilka områden som omfattas av subsidiaritetsprincipen och där medlemsstaterna eventuellt behöver utveckla ytterligare bestämmelser för att ta hänsyn till lokala särdrag. I sådana fall skulle medlemsstaterna ha rätt att utfärda egna lokala föreskrifter som står under gemenskapskontroll för att säkerställa att de är förenliga med det övergripande driftssystemet.

48. Enligt EASA-systemet ska kontrollen av överensstämmelsen med de ovannämnda reglerna göras genom en certifieringsprocess (utfärdande av ett certifikat eller intyg) enbart för kommersiella operatörer. Detta kan vara otillräckligt när det gäller

överensstämmelse med de krav på flygledningstjänster och flygtrafiktjänster som icke-kommersiella aktörer måste uppfylla, t.ex. medförande av utrustning som krävs för reducerade vertikala separationsminima (RVSM) och besättningens förmåga att fungera i en sådan miljö. Därför kommer det att behöva införas ytterligare certifieringskrav i den utvidgade grundförordningen.

49. Behöriga myndigheter för att tillämpa driftsreglerna är de nationella luftfartsmyndigheterna när det gäller operatörer som har sitt säte⁽¹³⁾ inom deras territorium och byrån när det gäller utländska operatörer. För enkelhetens skull och för att undvika förvirring och eventuella kryphål anser byrån att samma rollfördelning ska gälla vid kontrollen av överensstämmelsen med de regler som avses i föregående punkt.

Tjänsteleverantörer

50. Läget för leverantörer av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster liknar på många sätt läget för kommersiella lufttrafikföretag. För att få tillhandahålla sina tjänster måste de både visa att de uppfyller säkerhetskraven och få ett tillstånd (utses eller väljas av behöriga leverantörer av flygtrafikledningstjänster). Syftet med den första skyldigheten är att se till att leverantörerna har de resurser som krävs för att uppfylla sitt säkerhetsansvar, medan den andra skyldigheten mer handlar om marknadsreglering. De båda processerna kan frikopplas från varandra, men ingen kan tillhandahålla tjänster utan att uppfylla båda uppsättningarna av villkor. Samtidigt som en sund ekonomi inom flygtransportsektorn betraktas som ett villkor för marknadstillträde för att skydda konsumenterna vid olyckor eller konkurser, verkar detta också ha betraktats som ett villkor för att uppfylla säkerhetsskyldigheterna inom regelverket för det gemensamma europeiska luftrummet. Därav drar byrån slutsatsen att de regler som ska tillämpas vid godkännande av tjänsteleverantörerna bör omfattas av EASA-systemet, eftersom de i första hand är ämnade att minska säkerhetsrisker, samtidigt som auktorisation fortfarande bör regleras genom systemet för det gemensamma europeiska luftrummet eller på nationell nivå, beroende på vad som är lämpligt. Reglerna för detta bör antas av kommissionen genom kommittéförfarandet. Kommissionen måste sedan få de befogenheter som krävs genom den utvidgade grundförordningen.
51. Precis som förklarats vid flera tillfällen är det uppenbart att dessa EASA-regler måste utformas på grundval av befintliga delar som hittills har utvecklats inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet och att lämpliga övergångsmekanismer, bl.a. att nuvarande godkännanden ska få följa med in i det nya systemet, måste inrättas för att få en smidig övergång. I enlighet med EASA-systemet måste ett korrekt samrådsförfarande och en konsekvensbedömning göras innan dessa regler antas. När dessa regler träder i kraft bör de innebära att motsvarande bestämmelser inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet upphävs, för att undvika dubbelreglering. Kommissionen måste få de befogenheter som krävs för att ändra förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet och deras tillämpningsföreskrifter i enlighet med punkt 20 ovan.
52. Enligt nuvarande bestämmelser för det gemensamma europeiska luftrummet sker kontrollen av överensstämmelse genom en certifiering. Byrån tycker att det är en bra metod. I linje med redan fastställda principer för det gemensamma europeiska luftrummet och med byråns eget arbete för bättre lagstiftning anser den också att man måste undvika flera certifieringar, så att en tjänsteleverantör ska få tillhandahålla flera

⁽¹³⁾ Med *ha sitt säte* avses i detta sammanhang en fysisk persons normala bosättningsort eller den plats där en juridisk person har sin huvudsakliga verksamhet.

tjänster inom ramen för ett enda godkännande. Byrån har för avsikt att utsträcka denna princip till att även omfatta flygplatstjänster, flygledningstjänster och flygtrafiktjänster för att minska regleringskostnaderna. Byrån anser dock att en fullt utbyggd certifieringsprocess är oproportionerlig för tjänster som inte påverkar säkerheten lika mycket, t.ex. flyginformation och förvaltning av flygplatsplattor. Därför anser byrån att leverantörer av flyginformation och förvaltning av flygplatsplattor endast ska behöva intyga att de uppfyller gällande säkerhetskrav och tillhörande tillämpningsföreskrifter.

53. I enlighet med de principer som EASA-systemet bygger på är det de nationella myndigheterna som ska vara behöriga och ha ansvar för att utfärda ovannämnda certifikat när det gäller operatörer som har sitt säte inom deras territorium, medan byrån ska utfärda certifikaten för utländska organisationer som tillhandahåller tjänster i det europeiska luftrummet.
54. För enhetlighetens eller effektivitetens skull kan det dock vara bättre att utföra vissa certifieringsuppgifter centralt, särskilt inom områden som kräver särskild sakkunskap. Detta kan vara fallet för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster som omfattar flera medlemsstater: t.ex. kommer Sesarutvecklingen sannolikt att leda till att fler EU-omfattande tjänster utvecklas i fråga om luftfartsinformation och navigerings- eller kommunikationsnät. Det skulle i så fall kunna vara tveksamt om den medlemsstat där tjänsteleverantören har sin huvudsakliga verksamhet ska vara den enda behöriga myndigheten. Byrån anser därför att den bör få befogenhet att certifiera och övervaka leverantörer som tillhandahåller tjänster i fler än tre medlemsstater. Detta skulle utesluta tillhandahållande av enkla gränsöverskridande flygtrafikledningstjänster och skulle inte påverka funktionella luftrumsblock i den mån dessa block inte innebär att tjänsterna där tillhandahålls av en enda leverantör.

System och komponenter

55. Precis som påpekas i det föregående anser byrån att system och komponenter för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster såsom de definieras i förordningarna för det gemensamma europeiska luftrummet måste omfattas av gemensamma säkerhetskrav. Dessutom förefaller det som om det nuvarande regelverket för det gemensamma europeiska luftrummet är otydligt när det gäller vilka krav dessa system och komponenter måste uppfylla. Framför allt anges det inte vilka kriterier som försäkringarna (om kontroll av system och om systemkomponenters överensstämmelse eller lämplighet för användning) ska uppfylla. Därför anser byrån att det måste utfärdas ytterligare tillämpningsföreskrifter inom ramen för EASA-systemet för att ge de berörda konstruktörerna, tillverkarna, underhållsorganisationerna och operatörerna den rättssäkerhet som krävs. Dessa föreskrifter skulle endast gälla krav i fråga om säkerhet och driftskompatibilitet mellan luft och mark. De måste alltså kompletteras med ändamålsenliga krav på prestanda och driftskompatibilitet mellan olika markbaserade anläggningar. De senare kraven är beroende av driftssystemet och ska fastställas av respektive ansvarig organisation, oavsett om detta är kommissionen, den nationella behöriga myndigheten eller leverantören av flygtrafikledningstjänsterna själv.
56. När det gäller kontroll av överensstämmelse med de grundläggande kraven och tillhörande tillämpningsföreskrifter erkänner byrån de processer som har införts genom förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet och har inte för avsikt att föreslå några ändringar av dem bara för ändringens skull. Systemet med intyg om överensstämmelse som kontrolleras av anmälda organ är en väl etablerad process inom ramen för gemenskapens övergripande strategi för certifiering. För att undvika sammanblandning med begreppet *behörigt organ* som används med en annan betydelse inom EASA-systemet anser byrån dock att det är nödvändigt att inrätta sådana organ i grundförordningen, inklusive deras rättigheter, och att även fastställa ackrediteringsvillkor för dem.

57. Som anges i punkt 42 kan det dessutom i framtiden bli lämpligt att införa särskilda certifieringsprogram för vissa system och komponenter för att göra det lättare att skapa integrerade certifieringsprogram för dem som omfattar delar såväl på mark som ombord på luftfartygen. En sådan möjlighet skulle också kunna användas för att stödja utvecklingen av standardiserade system och komponenter i likhet med ETSO-artiklarna. Slutligen skulle detta kunna vara ett sätt att minska system- och komponentanvändarnas ansvar när det gäller komplexa element där det råder brist på sakkunniga kontrollanter. Detta skulle inte innebära att en sådan separat certifiering helt skulle frånta användaren sitt ansvar, eftersom användarna fortfarande måste fastställa driftsspecifikationerna och se till att de integreras. Därför anser byrån att det måste inrättas en rättslig grund i den utvidgade grundförordningen för att göra det möjligt med sådana certifieringar när så är lämpligt. Beslut om detta skulle fattas från fall till fall när de relevanta tillämpningsföreskrifterna antas, efter ett korrekt samrådsförfarande och en korrekt konsekvensbedömning.
58. I vilket fall som helst måste man, oavsett om system och komponenter omfattas av intyg om överensstämmelse eller särskilda certifieringsprogram, vara noggrann i utformningen av tillämpningsföreskrifter och förfaranden för att bedöma överensstämmelsen, för att undvika överlappning och dubbling av regleringsprocesserna. Kommissionen ska utföra den samordning som krävs eftersom den är den slutliga beslutsfattaren på dessa områden.

Personal

59. Precis som påpekades i punkt 39 i det här dokumentet har det fastställts i lag att flygledare måste vara certifierade och ha tillräckliga behörigheter som styrker att de uppfyller säkerhetsbestämmelserna. Det har redan antagits ett direktiv om detta. För att vara förenligt med EASA-systemet bör detta direktiv överföras till en förordning från kommissionen för att skapa den gemensamma enhetliga säkerhetsnivå som krävs i grundförordningen, i stället för den lägsta säkerhetsnivå som fastställs genom gemenskapsdirektiven⁽¹⁴⁾. Detta har också den fördelen att den regel som antas kan justeras på verkställande nivå och att man därmed kan undvika långdragna lagstiftningsprocesser. Det är alltså uppenbart att kommissionen måste få befogenheter att anta de relevanta tillämpningsföreskrifterna.
60. När det gäller kontroll av överensstämmelse håller byrån med om att det bästa alternativet är att fortsätta med det befintliga certifieringsprogrammet. I enlighet med den rollfördelning som fastställs i EASA-systemet bör de behöriga myndigheter som utses på nationell nivå även fortsättningsvis ha ansvaret för att utfärda sådana certifikat.
61. När det gäller övrig personal som deltar i tillhandahållandet av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster konstateras i punkt 40 att tjänsteleverantörerna måste se till att personal med funktioner som påverkar säkerheten, t.ex. teknik, kraftförsörjning, systemkontroll och övervakning i realtid, information för luftfart samt godkännandeförklaringar av komponentunderhåll, har den kompetens som krävs och får tillfredsställande introduktionsutbildning och fortbildning. Kraven för detta måste alltså fastställas i de tillämpningsföreskrifter som ska antas för den utvidgade grundförordningen. Kraven kan ingå i de tillämpningsföreskrifter som ska gälla för tjänsteleverantörerna eller för underhållsorganisationerna, om man anser att det är lämpligt att överlåta kontrollen av överensstämmelse till arbetsgivarna. Kraven kan

⁽¹⁴⁾ Det måste påpekas att direktiv är lagstiftningsverktyg som används för att skapa en tillnärmning av nationella metoder genom att införa miniminormer. När grundförordningen antogs ansåg lagstiftaren att denna strategi inte räckte för att möta den internationella luftfartsmarknadens behov och beslutade att ge företräde för gemensamma standarder som tillämpas på ett enhetligt sätt i alla medlemsstater.

också fastställas genom särskilda regler, om man har för avsikt att införa särskilda certifieringsprogram för vissa personalkategorier. Byrån är förstuds medveten om den pågående diskussionen om certifiering inom detta område, men anser att detta handlar mer om sociala frågor än om säkerhet och att det är upp till lagstiftaren att avgöra detta.

Organisationer

62. Det är redan fastställt i lag att en organisation som deltar i utbildningen av flygledare måste vara certifierad. Villkoren för detta ingår i direktivet om ett gemenskapscertifikat för flygledare. Av de skäl som förklaras i det föregående anser byrån att kraven i samband med detta måste omvandlas till en av byråns tillämpningsföreskrifter och att kommissionen måste få befogenheter för detta. När dessa regler utformas anser byrån att certifieringen bör ge dessa organisationer rätt att själva anordna examinationer och utfärda intyg om överensstämmelse som kan ligga till grund för certifiering av de behöriga myndigheterna, vilket för närvarande är fallet för underhållsutbildningsorganisationer inom ramen för EASA-systemet.
63. Som redovisas i punkterna 41 och 42 kan det vara lämpligt att reglera vissa organisationer som arbetar med utformning, underhåll eller drift av system och komponenter för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. Ett sådant beslut bör fattas från fall till fall när de aktuella tillämpningsföreskrifterna antas. Kommissionen måste alltså få de befogenheter som krävs för detta.
64. I enlighet med den rollfördelning som fastställs i EASA-systemet är det den behöriga myndigheten i den stat där organisationen har sin huvudsakliga verksamhet som är behörig att certifiera en flygledarutbildningsorganisation eller en organisation som arbetar med konstruktion, underhåll eller drift av system och komponenter för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. När det är fråga om en utländsk organisation är det byrån som ska utfärda certifikatet.

IV. Subsidiaritet

65. Genom grundförordningen som antogs 2002 överfördes behörigheter från medlemsstaterna till gemenskapen inom området luftvärdighet och miljöcertifiering. Huvudsyftet var att upprätthålla en hög och jämn säkerhetsnivå inom den civila luftfarten. En första utvidgning till drift av luftfartyg, licensiering av flygbesättningar och luftfartyg från tredjeland antogs den 20 februari 2008 ⁽¹⁵⁾. Lagstiftaren har också räknat med att förordningen gradvis ska utvidgas till alla andra områden som gäller regleringen av den civila luftfartssäkerheten för att möjliggöra en total systemstrategi för luftfartssäkerheten, vilket är det enda sättet att undvika säkerhetsluckor och inkonsekventa, eventuellt motstridiga krav.
66. Tanken att det endast går att åstadkomma en hög och enhetlig säkerhetsnivå för flygledningstjänster och tillhandahållande av flygtrafiktjänster med gemensamma åtgärder på Europaomfattande nivå är inte ny och de europeiska staterna började samarbeta för länge sedan inom ramen för Europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst (Eurocontrol) för att skapa gemensamma regler på det här området. Som framhölls redan när EASA-systemet bildades kan emellertid inga sådana frivilliga mellanstatliga strategier uppnå den avsedda enhetligheten. Alltså togs ett första steg mot ett verkligt centraliserat system med beslutsbefogenheter under gemenskapens överinseende när paketet om det gemensamma europeiska luftrummet antogs.

⁽¹⁵⁾ Förordning (EG) nr 216/2008 (grundförordning).

Därigenom erkände lagstiftaren att det var berättigat att vidta gemenskapsåtgärder för att förverkliga målen inom detta område.

67. I det system som inrättades blandas emellertid säkerhetsfrågor med andra regleringsaspekter och resultatet blir inte den totala systemstrategi för säkerhetsregleringen som lagstiftaren krävde när grundförordningen antogs. Svaren på NPA 2007-16 visade också att en överväldigande majoritet av intressenterna visserligen betonade behovet av konsekvens och kontinuitet i förhållande till de redan etablerade processerna inom det gemensamma europeiska luftrummet, men att de samtidigt var övertygade om fördelarna med att överföra säkerhetsregleringen för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster till EASA-systemet, med gemensamma regler som tillämpas på ett enhetligt sätt under överinseende av ett centralt, fristående organ. De föreslagna åtgärderna syftar därför till att ytterligare effektivisera gemenskapsåtgärderna inom detta område utan att påverka deras förenlighet med subsidiaritetsprincipen.
68. Den riskminskningsprocess som följdes när de grundläggande kraven utarbetades säkerställer dessutom att de gemensamma åtgärderna står i proportion till säkerhetsmålen och inte går utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå dessa mål. Dessutom är EASA-systemet, med sin förmåga att kombinera s.k. "hård" lagstiftning med "mjuk", en bra lösning på behovet av subsidiaritet och proportionalitet i säkerhetsregleringen av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. Man måste naturligtvis även se till att principerna respekteras när man utarbetar respektive tillämpningsföreskrifter.
69. Sammanfattningsvis anser byrån att detta förslag är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i enlighet med artikel 5 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

V. Konsekvensbedömning

70. Konsekvensbedömningen av de åtgärder som föreslås i detta yttrande har gjorts i syfte att undvika dubblering med det arbete som utförs av kommissionen, som också måste utarbeta en egen konsekvensbedömning. Den bifogade konsekvensbedömningen (RIA) visar att de föreslagna åtgärderna erbjuder bästa tänkbara lösning när flera alternativa lösningar är möjliga, om man ser till deras eventuella effekter på säkerhet, ekonomi, miljö och samhälle, samt deras förenlighet med internationella och andra regler för luftfarten. Ingen betydande miljöpåverkan har identifierats.
71. Konsekvensbedömningen visar också att de extra resurser som behövs för att byrån ska kunna utföra uppgifterna i samband med detta är förhållandevis marginella. Resurserna omfattar 21 tjänster för operativ personal, främst för att utarbeta regler och för att genomföra standardiseringsinspektioner. Medräknat de indirekta administrativa tjänster som krävs för att stödja denna extra personal kan det totala antalet anställda som byrån behöver för att utföra sina uppgifter inom området för reglering av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster uppskattas till 25 tjänster till en sammanlagd kostnad av mindre än 4 miljoner euro per år. Certifieringsuppgifterna förväntas inte få några större konsekvenser på kort sikt, även om deras betydelse kan öka i och med utvecklingen mot alleuropeiska system. De extra resurser som krävs för det skulle dock kompenseras genom ansökningsavgifter och skulle inte medföra någon ytterligare belastning av gemenskapsbudgeten.
72. Byrån anser därför att utsträckningen av grundförordningens räckvidd i enlighet med detta yttrande kommer att ha allmänt positiva effekter för gemenskapens operatörer och medborgare.

VI. Slutsatser

73. Sammanfattningsvis anser byrån att regleringen av säkerhet och driftskompatibilitet mellan mark- och luftbaserad utrustning i fråga om flygledningstjänster och flygtrafiktjänster ska göras inom ramen för EASA-systemet. Därför anser byrån följande:

- Grundförordningen bör ändras för att skapa en ändamålsenlig rättslig grund.
- Det luftrum som omfattas av förordningarna för det gemensamma europeiska luftrummet, samt okontrollerat luftrum över territorier som tillhör medlemsstater där fördraget tillämpas, ska omfattas av gemenskapslagstiftning.
- Särskilda gemensamma grundläggande krav för att minska alla säkerhetsrisker i samband med luftrumsanvändning måste införas som en ny bilaga till grundförordningen.
- Användningen av alla luftrumsblock ska styras av ett driftssystem som är utformat för att minska riskerna för kollision mellan luftfartyg eller mellan luftfartyg och marken.
- Luftrumsanvändare ska följa reglerna för att tillämpa det driftssystem som gäller i det luftrum där de opererar och använda de tjänster som krävs för att använda det luftrummet.
- Organisationer och personal som deltar i tillhandahållandet av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster ska vara ansvariga för tillämpningen av de gällande grundläggande kraven.
- Det ska krävas en certifiering av flygledare och organisationer som deltar i flygledarutbildning.
- System och komponenter som används för att tillhandahålla flygledningstjänster och flygtrafiktjänster måste uppfylla lämpliga säkerhetskrav när deras säkerhetspåverkan motiverar detta.
- Kommissionen ska få befogenhet att anta tillämpningsföreskrifter med närmare krav som ovannämnda organisationer, personal och system och komponenter måste uppfylla, samt tillämpliga certifieringsprocesser vid behov.
- Dessa tillämpningsföreskrifter ska stå i proportion till den reglerade verksamhetens komplexitet eller det berörda systemets eller den berörda komponentens säkerhetspåverkan. De ska till en början baseras på motsvarande bestämmelser i förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet och deras tillämpningsföreskrifter för att skapa en smidig övergång.
- Kontrollen av att organisationer uppfyller de grundläggande kraven och tillhörande tillämpningsföreskrifter ska göras av medlemsstaternas behöriga myndigheter, utom för organisationer som har sitt säte i tredjeland eller som tillhandahåller tjänster i fler än tre medlemsstaters luftrum, där det är byrån som ska ha ansvar för kontrollen.
- Byrån ska utarbeta regler, göra säkerhetsanalyser och standardiseringsinspektioner av behöriga nationella myndigheter.
- Leverantörer av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster ska anta och genomföra ett fullt utbyggt säkerhetsförvaltningssystem och certifieras, utom sådana leverantörer som enbart tillhandahåller luftfartsinformation eller förvaltningstjänster för flygplatsplattor, som endast behöver intyga sin förmåga.
- Kontrollen av överensstämmelse för system och komponenter ska ingå i certifieringen av leverantörer av flygledningstjänster och flygtrafiktjänster, men utrustning som har avgörande betydelse för säkerheten kan omfattas av särskilda certifieringsprogram som kan omfatta uppvisande av konstruktionens eller tillverkarens förmåga, när detta anges i tillämpningsföreskrifterna, efter en noggrann bedömning av de säkerhetsmässiga och ekonomiska fördelarna med ett sådant förfarande.

74. Byrån anser att den politik som beskrivs ovan är det bästa sättet att reglera säkerhet och driftskompatibilitet på marken och i luften för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster inom medlemsstaternas territorium. Den avspeglar majoriteten av de åsikter som uttryckts av samtliga parter som svarade på det samråd som anordnades för att utarbeta den. Den föreslagna politiken skapar dessutom en balanserad maktfördelning i enlighet med gemenskapens institutionella strukturer genom att begränsa centraliseringen av uppgifterna till sådant som bäst kan uppnås av kommissionen eller byrån. Byrån rekommenderar därför att kommissionen inleder en lagstiftningsprocess på grundval av detta yttrande och ändrar den befintliga lagstiftningen för det gemensamma europeiska luftrummet i enlighet med detta, för att undvika dubbelreglering och motstridiga krav.

Köln den 15 april 2008

P. GOUDOU
Verkställande direktör