



UDTALELSE NR. 02/2010

FRA DET EUROPÆISKE LUFTFARTSSIKKERHEDSAGENTUR

af 28. maj 2010

**om Kommissionens forordning XXX/2010 om fælles krav til udøvelse af
luftfartstjenester for så vidt angår arbejdsmetoder og driftsprocedurer**

OG

**om Kommissionens forordning XXX/2010 om tilsyn med sikkerheden i forbindelse
med lufttrafikstyring og luftfartstjenester**

I. Generelt

1. Kommissionen skal ifølge Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008¹, som ændret ved forordning (EF) nr. 1108/2009², (i det følgende benævnt "grundforordningen") vedtage et omfattende regelsæt om gennemførelsen af de væsentlige krav til lufttrafikstyring (ATM) og luftfartstjenester (ANS). De foreslåede gennemførelsesbestemmelser skal i henhold til artikel 8b, stk. 7, udvikles, idet man anvender de relevante bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 549/2004 af 10. marts 2004 om rammerne for oprettelse af et fælles europæisk luftrum ("rammeforordningen"), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 550/2004 af 10. marts 2004 om udøvelse af luftfartstjenester i det fælles europæiske luftrum ("luftfartstjenesteforordningen"), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 551/2004 af 10. marts 2004 om organisation og udnyttelse af det fælles europæiske luftrum ("luftrumsforordningen") og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 552/2004 af 10. marts 2004 om interoperabilitet i det europæiske lufttrafikstyringsnet ("interoperabilitetsforordningen") samt de tilhørende gennemførelsesbestemmelser. De udkast til forordninger, der foreslås i denne udtalelse, er navnlig baseret på følgende kommissionsforordninger:
 - a. Kommissionens forordning (EF) nr. 2096/2005 om fælles krav til udøvelse af luftfartstjenester³ og
 - b. Kommissionens forordning (EF) nr. 1315/2007 om tilsyn med sikkerheden i forbindelse med lufttrafikstyring og om ændring af forordning (EF) nr. 2096/2005⁴.
2. Rammerne for den regeludstedende virksomhed, der har resulteret i denne udtalelse, er skitseret i kommissorium (Terms of Reference) ATM.001⁵, "Udvidelse af EASA-systemet til også at omfatte sikkerhedsbestemmelser for lufttrafikstyring (ATM) og luftfartstjenester (ANS) — udarbejdelse af bestemmelser om krav til luftfartstjenesteudøvere", og ATM.004⁶, "Udvidelse af EASA-systemet til også at omfatte sikkerhedsbestemmelser for lufttrafikstyring (ATM) og luftfartstjenester (ANS) — udarbejdelse af bestemmelser om kompetente myndigheder", og beskrevet mere detaljeret i det følgende. Som det fremgår af kapitel II i denne udtalelse, har indholdet og den valgte regelfastsættelsesproces, som Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (i det følgende benævnt "agenturet") har fulgt dog ikke været i fuld overensstemmelse med ovennævnte kommissorier. Indholdet af de forordningsudkast, der er tale om i denne udtalelse, afspejler de beslutninger, der blev truffet på det 33. og 34. møde i Udvalget for Det Fælles Luftrum den 3.-4. december 2009, og en skrivelse⁷ fra Europa-Kommissionen, hvori den bad agenturet om at anvende en hasteprocedure for at fremskynde gennemførelsen af de eksisterende regler for det fælles europæiske luftrum. Med baggrund i disse beslutninger omhandler denne udtalelse derfor gennemførelsen af

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 af 20. februar 2008 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur, og om ophævelse af Rådets direktiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF (EUT L 79 af 19.3.2008, s. 1).

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1108/2009 af 21. oktober 2009 om ændring af forordning (EF) nr. 216/2008 for så vidt angår flyvepladser, lufttrafikstyring og luftfartstjenester, og om ophævelse af direktiv 2006/23/EF (EUT L 309 af 24.11.2009, s. 51).

³ Kommissionens forordning (EF) nr. 2096/2005 af 20. december 2005 om fælles krav til udøvelse af luftfartstjenester (EUT L 335 af 21.12.2005, s. 13-30).

⁴ Kommissionens forordning (EF) nr. 1315/2007 af 8. november 2007 om tilsyn med sikkerheden i forbindelse med lufttrafikstyring og om ændring af forordning (EF) nr. 2096/2005 (EUT L 291 af 9.11.2007, s. 16-22).

⁵ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.001.pdf.

⁶ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.004.pdf.

⁷ TREN F2/JP/sr D(2009) 74614.

forordning (EF) nr. 2096/2005 og forordning (EF) nr. 1315/2007 med de allermost nødvendige tekniske justeringer og til dels gennemførelsen af grundforordningen.

3. Denne udtalelse dækker kun den første fase i processen. I den anden fase gennemføres grundforordningen fuldt ud i overensstemmelse med den regelfastsættelsesprocedure, der er vedtaget af agenturets bestyrelse⁸. Agenturet har til hensigt at ændre de ovenfor nævnte kommissorier, så de kommer til at afspejle denne trinvis tilgang.
4. Agenturet forelægger hermed sin udtalelse for Kommissionen med det formål at iværksætte hasteproceduren som en første fase for at gennemføre grundforordningens artikel 8b og 22a.
5. De foreslåede regler er udformet under hensyntagen til EU's forordninger vedrørende det fælles europæiske luftrum og til de gældende internationale standarder og den anbefalede praksis, som ICAO har offentliggjort (dvs. ICAO-bilagene) på grundlag af Chicagokonventionens artikel 37. Agenturet skal i henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 2, litra d), bistå medlemsstaterne med opfyldelsen af deres forpligtelser i henhold til Chicagokonventionen ved at fastlægge et grundlag for fælles fortolkning og ensartet gennemførelse af dens bestemmelser og ved at sikre, at der ved gennemførelsesbestemmelsernes udarbejdelse tages behørigt hensyn til konventionens bestemmelser.
6. Denne udtalelse er til dels vedtaget efter den procedure, der er fastsat af EASA's bestyrelse⁹, i overensstemmelse med bestemmelserne i grundforordningens artikel 19. Afvigelser fra denne procedure, som skyldes, at der efter anmodning fra Kommissionen og Udvalget for Det Fælles Luftrum er anvendt en hasteprocedure, er blevet forelagt for agenturets bestyrelse, som har bekræftet, at den principielt går ind for, at der anvendes en sådan procedure i det konkrete tilfælde, hvor der allerede findes en lovgivning, ud fra den antagelse, at der ikke vil ske større indholdsmæssige ændringer i de eksisterende regler.

II. Høring

7. Den hasteprocedure, som Europa-Kommissionen anmodede om i sin skrivelse, og som EASA's bestyrelse og Udvalget for Det Fælles Luftrum gav deres tilslutning til, har resulteret i en stram tidsplan (hvorefter agenturet skulle afgive denne udtalelse i juni 2010, for at de første gennemførelsesbestemmelser kan vedtages ved udgangen af 2010). Det har forhindret agenturet i at følge den almindelige regelfastsættelsesprocedure, hvor der kræves en formel høring af de berørte aktører (offentlig høring). Hvis den almindelige regelfastsættelsesprocedure, som bestyrelsen har vedtaget, var blevet fulgt, ville det have taget mindst 6-7 måneder at få vedtaget denne udtalelse regnet fra det tidspunkt, hvor meddelelsen om den foreslåede ændring (NPA) var blevet offentliggjort. For at overholde den tidsfrist, der er fastsat i de ovenfor nævnte beslutninger, er der derfor ikke offentliggjort en NPA på agenturets websted. Der er heller ikke udarbejdet eller offentliggjort et svardokument (CRD). I dette tilfælde afgives der kun en udtalelse, som er direkte rettet mod Europa-Kommissionen. Da de foreslåede regler kun indebærer en gennemførelse af de eksisterende forordninger om det fælles europæiske luftrum, vil agenturet heller ikke træffe afgørelser om acceptable måder at overholde bestemmelserne på eller vejledende materiale.
8. For at sikre, at alle relevante aktører oplyses om indholdet af denne udtalelse, vil agenturet sammen med Europa-Kommissionen afholde særlige workshopper, hvor

⁸ Bestyrelsens beslutning om den procedure, som agenturet skal anvende ved udstedelse af udtalelser, certificeringsspecifikationer og vejledende materiale (proceduren for fastlæggelse af regler). EASA MB 08-2007 af 13.6.2007.

⁹ Bestyrelsens beslutning om den procedure, som agenturet skal anvende ved udstedelse af udtalelser, certificeringsspecifikationer og vejledende materiale (proceduren for fastlæggelse af regler). EASA MB 08-2007 af 13.6.2007.

indholdet og planerne for den forestående anden fase forklares nærmere. Agenturet vil desuden efter behov afholde særskilte informationsmøder om denne udtalelses indhold rettet mod følgende organer: Udvalget for Det Fælles Luftrum (SSC), Det Rådgivende Organ for Luftfart (ICB), EASA's rådgivende organ (EASAAB), den rådgivende gruppe af nationale myndigheder (AGNA) og det rådgivende organ for sikkerhedsnormer (SSCC).

9. Agenturet vil fremlægge skriftlige konklusioner om resultaterne af disse workshopper og informationsmøder over for Europa-Kommissionen og offentliggøre dem (på det særlige ATM & Airports-websted¹⁰), for at Kommissionen kan tage behørigt hensyn til dem i sit lovforslag.

III. Indholdet i agenturets udtalelse

a) *Fælles krav til udøvelse af luftfartstjenester for så vidt angår arbejdsmetoder og driftsprocedurer*

10. Forordningerne om det fælles europæiske luftrum er endnu ikke blevet ændret for at tage højde for bestemmelserne i grundforordningen, sådan som den europæiske lovgiver har krævet (grundforordningens artikel 65a). Forordningerne om det fælles europæiske luftrum indeholder derfor stadig en række sikkerhedskrav, som gælder for gennemførelsen af certificeringsordningen for udøvere af luftfartstjenester, og præciserer desuden ikke forholdet mellem disse sikkerhedskrav og andre krav, der ikke er direkte forbundet med sikkerheden. Det betyder, at grundforordningen og forordningerne om det fælles europæiske luftrum overlapper hinanden. Den ideelle løsning ville derfor have været at foretage de nævnte ændringer i forordningerne om det fælles europæiske luftrum, hvorefter agenturet kunne have nøjedes med at udstede gennemførelsesbestemmelser til grundforordningen. Europa-Kommissionen har imidlertid anmodet agenturet om at fremsætte en udtalelse, der omdanner de eksisterende forordninger uden større ændringer, dvs. at fremlægge udkast til forordninger med et dobbelt retsgrundlag. Det gør det muligt at bevare en enkelt forordning, hvori der fastlægges krav til luftfartstjenesteudøvere og myndigheder, indtil situationen er afklaret.
11. Med henblik på at indarbejde forordning (EF) nr. 2096/2005 i gennemførelsesbestemmelser i henhold til grundforordningen og samtidig imødekomme Kommissionens anmodning om brug af hasteproceduren har agenturet gengivet forordningen og indført følgende nødvendige små ændringer og tekniske justeringer med henblik på at gennemføre grundforordningen:
 - i. Begrebet **kompetent myndighed** er tilføjet (ny artikel 3 i udkastet til gennemførelsesbestemmelser). Denne ændring er nødvendig for at gennemføre artikel 8b og 22a. Følgende kompetente myndigheder anerkendes: den nationale tilsynsmyndighed som defineret i forordning (EF) nr. 549/2004, som ændret ved forordning (EF) nr. 1070/2009; den eller de myndigheder, der er ansvarlige for tilsynet inden for en funktionel luftrumsblok som fastlagt af de medlemsstater, der deltager i ordningen vedrørende den funktionelle luftrumsblok, såfremt de adskiller sig fra den nationale tilsynsmyndighed; og agenturet, jf. grundforordningens artikel 22a, for udøvere af fælleseuropæiske tjenester og tjenesteudøvere, som er beliggende uden for det territorium, der er omfattet af EU-traktaten, men som udøver tjenester i luftrummet inden for dette territorium. Agenturets rolle som kompetent myndighed er nærmere beskrevet i litra c).
 - ii. **Definition af fælleseuropæisk tjeneste**. Denne definition er nødvendig for at videreføre gennemførelsen af artikel 22a. Formålet med definitionen er at gøre det lettere at identificere fælleseuropæiske tjenester. Det drejer sig om tjenester, der er udviklet og indført for at kunne anvendes af brugere i de fleste eller alle medlemsstater. Udtrykket "de fleste eller alle medlemsstater" er valgt, fordi det kan forekomme, at tjenesten, selv om den er tænkt som en fælleseuropæisk tjeneste,

¹⁰ <http://www.easa.europa.eu/atm/>.

ikke er tilgængelig for brugere i alle medlemsstater (satellitterne kan f.eks. være placeret sådan, at der ikke er dækning i alle medlemsstater).

- iii. Der er tilføjet en række **henvisninger til grundforordningen**, hvor det anses for nødvendigt af hensyn til retssikkerheden. De foreslåede ændringer gennemfører grundforordningen og er en direkte følge af, at EASA-systemet er blevet udvidet til at omfatte regulering af lufttrafikstyring og luftfartstjenester.
- iv. Henvisningerne til de **nationale tilsynsmyndigheder**, der er nærmere beskrevet i forordning (EF) nr. 549/2004, som ændret ved forordning (EF) nr. 1070/2009, er blevet **erstattet af** henvisninger til **kompetente myndigheder**, hvor det ansås for nødvendigt (i forbindelse med bestemmelserne om kollegial evaluering ansås det f.eks. ikke for nødvendigt). Nogle aktører har været i tvivl om agenturets hjemmel til at udføre visse opgaver som kompetent myndighed, og de har bedt om, at det altid præciseres, hvem den kompetente myndighed (den nationale tilsynsmyndighed eller agenturet) er. Agenturet mener ikke, at det er nødvendigt at præcisere dette i hver enkelt bestemmelse i forordningsudkastene, eftersom de pågældende opgaver og ansvarsområder allerede er fastlagt i grundforordningen. I den tidligere artikel 6 (den nye artikel 7) med overskriften "Uhindret overvågning af kravopfyldelsen" er begrebet national tilsynsmyndighed således blevet erstattet af begrebet kompetent myndighed. Her er det dog klart, at agenturets inspektører allerede råder over de fornødne beføjelser i medfør af grundforordningens artikel 55 med overskriften "Undersøgelse af virksomheder".
- v. Begrebet **anerkendt organisation** er blevet **erstattet af** begrebet **kvalificeret organ**. Det er nødvendigt for at gennemføre grundforordningens artikel 13. Det er også værd at bemærke, at begrebet "anerkendt organisation" i artikel 3 i forordning (EF) nr. 550/2004 ved forordning (EF) nr. 1070/2009 blev ændret til "kvalificeret enhed".
- vi. **Betragtningerne** er også blevet ajourført, så de svarer bedre til situationen i dag, og for at afspejle det nye retsgrundlag, grundlaget for de foreslåede gennemførelsesbestemmelser og de kommende faser i regelfastsættelsen på dette område.
- vii. Der er foretaget **visse ændringer i de kollegiale evalueringer**. De kollegiale evalueringer blev drøftet på det 34. møde i Udvalget for Det Fælles Luftrum, hvor nogle af medlemsstaterne udtrykte ønske om at inddrage agenturet i disse evalueringer. Agenturet har derfor foreslået nogle meget enkle ændringer af den tidligere artikel 9 (den nye artikel 10). Efter råd fra Europa-Kommissionen er der desuden ikke truffet endelig afgørelse om, hvorvidt de kollegiale evalueringer skal fortsætte efter den første runde, der forventes afsluttet ved udgangen af 2012. Det foreslås derfor i overensstemmelse med råd fra Kommissionen, at udtrykket "tilrettelægger" erstattes af udtrykket "kan tilrettelægge".

Selv om begrebet "kollegial evaluering" eller de kollegiale evalueringers omfang eller formål ikke er defineret i forordning (EF) nr. 2096/2005, mener agenturet, at der allerede anvendes en tilsvarende praksis for kollegiale evalueringer (gensidig læring, udveksling af erfaringer med den praktiske gennemførelse, fælles konklusioner om den bedste operationelle praksis mv.) i forbindelse med de såkaldte standardiseringsmøder, der afholdes på andre områder inden for luftfarten (bl.a. i forbindelse med luftdygtighed, luftfartsoperationer og certificering af flyvebesætninger). Agenturet har desuden til hensigt at indføre tilsvarende standardiseringsmøder om ATM/ANS og flyvepladser for at give de kompetente myndigheder det nødvendige forum, hvor de kan diskutere gennemførelsesspørgsmål, lære af hinanden og tale om sikkerhedsspørgsmål, der er fælles for hele luftfartsområdet. Agenturet mener ikke, at der er behov for regulering af denne form for frivilligt samarbejde.

- viii. Der er indsat **overgangsbestemmelser og bestemmelser om ophævelse** af eksisterende forordninger. Disse bestemmelser har været nødvendige for at præcisere følgende:
- Alle eksisterende certifikater udstedt til luftfartstjenesteudøvere i henhold til forordning (EF) nr. 2096/2005 bibeholdes.
 - Ansøgere, der har søgt den relevante kompetente myndighed om et certifikat som luftfartstjenesteudøver inden datoen for forordningsforslagets ikrafttræden, skal godtgøre, at de opfylder de relevante krav i forordningsforslaget, og tildes derfor et certifikat i overensstemmelse med forordningsforslaget. Agenturet finder det ikke nødvendigt at fastsætte en overgangsperiode for ansøgninger, der allerede er under behandling, eftersom de ovenfor nævnte ændringer ikke bevirker, at ansøgeren ikke skal godtgøre, at kravene er opfyldt. Stk. 2 indeholder overgangsbestemmelser for det tilfælde, at anvendelsen af de nye forordninger har medført, at en ny myndighed har overtaget ansvaret for det sikkerhedsmæssige tilsyn.
 - Når agenturet er den kompetente myndighed for luftfartstjenesteudøverne (hvilket er tilfældet for fælleseuropæiske tjenesteudøvere og tjenesteudøvere, der har hjemsted uden for EU), finder bestemmelserne i stk. 3 anvendelse. Disse bestemmelser er nødvendige for ikke at afbryde den certificeringsproces, som medlemsstatens/-ernes myndigheder allerede har sat i gang, og for at sikre en smidig overgang for disse ansøgere. Agenturets forslag går ud på at videreføre certificeringsprocessen i samarbejde med agenturet og at overdrage tilsynsaktiviteterne til agenturet, efter at certifikatet er blevet udstedt.
 - Ansøgere om certifikater som luftfartstjenesteudøvere skal anvende den vedtagne forordning senest tyve dage efter, at den er offentliggjort.
 - **Forordning (EF) nr. 2096/2005 og forordning (EF) nr. 668/2008 samt artikel 6 i forordning (EF) nr. 482/2008 ophæves, da alle krav heri indgår i forordningsforslaget.**
12. Hvad angår **henvisninger til ICAO-bilagene** er agenturet opmærksom på, at der er sket følgende ændringer i ICAO-bilagene siden vedtagelsen af forordning (EF) nr. 668/2008:
- i. **bilag 2**, 10. udgave, juli 2005, ændringer indtil **nr. 40**, er blevet ændret til ændring **nr. 42**
 - ii. **bilag 3**, 16. udgave, juli 2007, ændringer indtil nr. 74
 - iii. **bilag 4, 10. udgave, juli 2001**, ændringer indtil **nr. 54**, er blevet ændret til **11. udgave, juli 2009**
 - iv. **bilag 10, bind I**, 6. udgave, juli 2006, ændringer indtil **nr. 82**, er blevet ændret til ændring **nr. 84**
 - v. **bilag 10, bind I**, 6. udgave, oktober 2001, ændringer indtil **nr. 82**, er blevet ændret til ændring **nr. 84**
 - vi. **bilag 10, bind III**, 2. udgave, juli 2007, ændringer indtil **nr. 82**, er blevet ændret til ændring **nr. 84**
 - vii. **bilag 10, bind IV**, 4. udgave, juli 2007, ændringer indtil **nr. 82**, er blevet ændret til ændring **nr. 84**
 - viii. **bilag 10, bind V**, 2. udgave, juli 2001, ændringer indtil **nr. 82**, er blevet ændret til ændring **nr. 84**
 - ix. **bilag 11**, 13. udgave, juli 2001, ændringer indtil **nr. 45**, er blevet ændret til ændring **nr. 47-B**

- x. **bilag 14**, bind I, **4. udgave, juli 2004**, ændringer indtil nr. 9, er blevet ændret til **5. udgave, juli 2009**
 - xi. **bilag 14**, bind II, **2. udgave, juli 1995**, ændringer indtil nr. 3, er blevet ændret til **3. udgave, juli 2009**
 - xii. **bilag 15**, 12. udgave, juli 2004, ændringer indtil **nr. 34**, er blevet ændret til ændring **nr. 35**.
13. Agenturet har endnu ikke indsat de ajourførte henvisninger i det forordningsudkast, der er knyttet til denne udtalelse. For at bistå medlemsstaterne med at overholde deres forpligtelser i henhold til Chicagokonventionen (jf. grundforordningens artikel 2, stk. 2, litra d)) har agenturet dog til hensigt at gennemgå ændringerne i de seneste udgaver af bilagene for at evaluere og vurdere virkningerne af deres gennemførelse og at afgive en udtalelse herom til Kommissionen.
- Det bør også påpeges, at gennemførelsen af ICAO's relevante standarder og anbefalede praksis, som vil ske i den anden fase, vil overflødiggøre disse henvisninger, som derfor vil blive erstattet af passende EU-foranstaltninger.
14. Det bør endvidere påpeges, at der i artikel 25 i Kommissionens nye forordning om en præstationsordning for luftfartstjenester og netfunktioner stilles krav om ændring af del 2.2 og del 9 i bilag I til forordning (EF) nr. 2096/2005. Agenturet foreslår i denne udtalelse, at forordning (EF) nr. 2096/2005 ophæves og erstattes af denne forordning. Agenturet anbefaler derfor, at de ændringer, der stilles krav om i forordningen om præstationsordningen, indarbejdes i Kommissionens forslag til denne forordning.
15. Ud over de ovenfor nævnte minimale tekniske justeringer og de forhold, som agenturet ønsker at ændre som anført i punkt 11, har agenturet i samråd med eksperterne i regelfastsættelsesgruppe ATM.001 og ATM.004 udpeget følgende områder, hvor der er behov for forbedringer. Agenturet har i samarbejde med eksperterne foretaget en foreløbig vurdering af disse forbedringer for at se, om det er hensigtsmæssigt, aktuelt og muligt at lade dem indgå i hasteproceduren. Agenturet har imidlertid ikke integreret dem i forordningsforslagene endnu på grund af de konklusioner, der blev draget på møderne i Udvalget for Det Fælles Luftrum, og fordi der anvendes en anden regelfastsættelsesprocedure end normalt. Agenturet mener derfor, at følgende forslag til forbedringer bør have høj prioritet i regelfastsættelsesprocedurens anden fase, hvor det også er hensigten at gennemføre ICAO's relevante standarder og anbefalede praksis:
- i. **Undtagelsesbestemmelserne** i forordningsforslagets artikel 5: Selv om agenturet har indarbejdet de eksisterende bestemmelser i den tidligere artikel 4 i forordning (EF) nr. 2096/2005 på anmodning af Europa-Kommissionen og med støtte fra Udvalget for Det Fælles Luftrum, vil agenturet gerne understrege, at den ordrette gengivelse af denne artikel kan give anledning til overensstemmelsesproblemer i forhold til grundforordningen. Det skyldes for det første bestemmelsen om, at certifikatet er begrænset til det luftrum, som hører ind under den udstedende kompetente myndigheds ansvarsområde. Det kan fortolkes som manglende overensstemmelse med grundforordningens artikel 11. Agenturet mener for det andet ikke, at artiklen i sin oprindelige affattelse garanterer den retssikkerhed, der er nødvendig for at opfylde målet om ensartet gennemførelse af de luftfartssikkerhedskrav, der er opstillet i grundforordningen. Rent bortset fra reglerne om, at visse bestemmelser ikke må fraviges, er agenturet opmærksom på, at der ikke er fastsat kriterier for, hvilke krav der bør stilles til de luftfartstjenesteudøvere, som indrømmes undtagelser. Det kan resultere i en situation, hvor de forskellige kompetente myndigheder tager meget forskellige kriterier i brug, og hvor ansøgere, der ligner hinanden, mødes med meget forskellige krav. Det betyder ikke, at agenturet ikke går ind for fleksibilitet. Det er netop fleksibilitet, der tilsigtes med grundforordningens artikel 14, hvori det bestemmes, at medlemsstaterne under særlige omstændigheder kan dispensere fra kravene, men at det skal ske i fuld åbenhed og under Kommissionens bevågenhed

med bistand fra agenturet og de andre medlemsstater. Grundforordningens artikel 14, stk. 6, er netop rettet mod den situation, der er tale om i forordningsudkastets artikel 5, og vil kunne omfatte disse tilfælde, hvilket vil være til stor fordel for sikkerheden og den ensartede gennemførelse af kravene.

I henhold til grundforordningens artikel 8b, stk. 3, skal agenturet endvidere fremsætte forslag til gennemførelsesbestemmelser, som gør det muligt for medlemsstaterne at beslutte, under hvilke betingelser ydere af flyveinformationstjenester kan få mulighed for at afgive en erklæring om de tjenester, de yder. Agenturet har på grund af hasteproceduren endnu ikke været i stand til at fremsætte et sådant forslag.

Agenturet vil på dette grundlag vurdere bestemmelserne i den foreslåede artikel 5 om undtagelser mere detaljeret med henblik på at gennemføre artikel 8b, stk. 3, og med henblik på at sikre den nødvendige fleksibilitet og proportionalitet for de luftfartstjenesteudøvere, der allerede er indrømmet undtagelser. Agenturet vil med baggrund i denne vurdering foretage de ændringer, der skønnes nødvendige, i den anden fase.

Det skal endelig tilføjes, at nogle af de krav, der kan dispenseres fra i dag, efter agenturets opfattelse bør tages op til fornyet overvejelse i forbindelse med den anden fase. Agenturet mener bl.a., at kravene i del 2.1, del 3.2, litra b), og del 3.3 i bilag I ikke bare er væsentlige sikkerhedselementer, men også tilstrækkelig fleksible til at kunne iværksættes af alle luftfartstjenesteudøvere.

- ii. De såkaldte **ikke-sikkerhedsmæssige krav** (f.eks. kravet om, at luftfartstjenesteudøvere skal have en forretningsplan) vedrørende certificering af luftfartstjenesteudøvere samt fastlæggelse og identificering af disse ikke-sikkerhedsmæssige bestemmelser. Emnet er blevet drøftet indgående med eksperter i regelfastsættelsesgrupperne. På det 34. møde i Udvalget for Det Fælles Luftrum blev det besluttet, at Europa-Kommissionen skal fremsætte et forslag, som udvalget kan tage under overvejelse. Europa-Kommissionen kan ændre agenturets forslag ud fra resultatet af denne diskussion. Agenturet er som tidligere nævnt blevet bedt om at gentage disse bestemmelser og dermed bevare det dobbelte retsgrundlag (EASA-grundforordningen og forordning (EF) nr. 550/2004).

Agenturets holdning til anvendelsen af disse bestemmelser i forhold til agenturets ansvar som kompetent myndighed for fælleseuropæiske tjenesteudøvere og tjenesteudøvere, der er beliggende uden for EU's territorium, er beskrevet i litra c).

- iii. Der er indført **styringssystemer** som krævet i punkt 5, litra a), nr. iii), i de væsentlige krav i bilag Vb. EU's lovgivende myndigheder (Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd) har ønsket at strømline kravene til kvalitets- og flyvesikkerhedsstyringssystemerne ved at kræve et integreret styringssystem. Det vil gøre det muligt for tjenesteudøvere og organisationer i almindelighed at tilpasse deres styringssystemer til den størrelse, de har, og til omfanget og kompleksiteten af de tjenester, de leverer. Fordelen ved denne tilgang er, at der kun kræves ét styringssystem i stedet for de to (eller tre, hvis sikkerhedsstyringssystemet regnes med), der kræves i forordning (EF) nr. 2096/2005. Denne tilgang støttes også i ICAO's sikkerhedsstyringsmanual¹¹ og vil desuden gøre det lettere at integrere ATM/ANS i helhedsstrategien for sikkerhedsregulering¹². Det vil være til fordel for

¹¹ ICAO Safety Management Manual, anden udgave - 2009 (dok. 9859-AN/474).

¹² Begrebet "helhedsstrategi" (total system approach) for regulering af luftfartssikkerheden blev introduceret i agenturets meddelelse om foreslået ændring 2008-22. I denne NPA foreslås det, at de såkaldte organisatoriske krav til de regulerede luftfartsorganisationer indarbejdes i en enkelt gennemførelsesretsakt, der gælder for alle regulerede luftfartsorganisationer (Part-OR). Det foreslås i den samme NPA, at de tilsvarende myndighedskrav indarbejdes i en enkelt gennemførelsesretsakt, som gælder for de kompetente myndigheder, der fører tilsyn med disse organisationer (Part-AR). De fælles organisatoriske krav, der gælder for alle organisationer (krav til styringssystemet, generelle

udøverne af luftfartstjenester, som får fleksibilitet i forbindelse med iværksættelse af kravene, og føre til harmonisering, eftersom styringssystemets elementer vil blive klart defineret. Det vil også gøre det muligt at anvende forskellige acceptable overholdelsesmetoder (AMC) og vejledende materiale (GM) for forskellige former for udøvere af luftfartstjenester og forskellige former for tjenesteydelser. Sikkerheden vil desuden blive forbedret, når der stilles de samme krav til styringssystemerne, fordi det bliver lettere at oprette og vurdere de grænseflader luftfartstjenesteudøverne har mod andre luftfartsorganisationer såsom flyvepladsoperatører eller luftfartsoperatører. Det er klart, at en af de sikkerhedsrisici, der er identificeret og velkendt i luftfartskæden, er grænsefladen mellem de forskellige organisationer, der indgår i luftfartssystemet, og klarlæggelsen af ansvaret for den overordnede risikostyring.

En række forslag vedrørende hasteproceduren er blevet undersøgt af eksperter og forelagt for medlemmerne af ATM.001-gruppen og de forskellige berørte aktører. De beslutninger, der blev truffet på det 34. møde i Udvalget for Det Fælles Luftrum, har dog ikke gjort det muligt for agenturet at medtage denne ændring i forbindelse med hasteproceduren. Agenturet kan derfor kun fremhæve den som en af de vigtigste forbedringer, der bør finde sted under den anden fase.

Den eneste ændring, der blev anset for hensigtsmæssig i forbindelse med hasteproceduren, var at tilføje en sætning i bilag I for at gøre det klart, at luftfartstjenesteudøverne kan vælge at integrere kvalitets- og flyvesikkerhedsstyringssystemerne i et enkelt styringssystem. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at luftfartstjenesteudøverne også integrerer andre styringssystemer (f.eks. sikkerhedsstyringssystemet).

- iv. Forslag om forbedring af de **flyvesikkerhedsmæssige krav til risikovurdering og -reduktion** ved ændringer (den tidligere del 3.2 i bilag II til forordning (EF) 2096/2005) og kravene til de kompetente myndigheder med hensyn til det sikkerhedsmæssige tilsyn med ændringer af funktionssystemer (den tidligere artikel 8 og 9 i forordning (EF) nr. 1315/2007):

På baggrund af Eurocontrols arbejde med risikoklassificering, mandatet fra Europa-Kommissionen og vedtagelsen af grundforordningen med udvidelsen af EASA-systemet til at omfatte ATM/ANS har agenturet og en uformel gruppe af eksperter fra de største nationale tilsynsmyndigheder og luftfartstjenesteudøvere i Europa analyseret de eksisterende bestemmelser i forordning (EF) nr. 2096/2005 og forordning (EF) nr. 1315/2007 med hensyn til kravene til flyvesikkerhedsmæssig vurdering af ændringer og det sikkerhedsmæssige tilsyn med disse ændringer. Hensigten var at fremsætte forslag og anbefalinger til regelfastsættelsesgruppe ATM.001 og ATM.004. De vigtigste konklusioner af analysen kan opsummeres som følger:

- Det er for vanskeligt at fortolke og i visse tilfælde også at anvende de eksisterende bestemmelser. Begreber som "den pågældende komponent" og "lufttrafikstyringsrelaterede sandsynlige farebetingelser" og kravet om anvendelsen af den kvantitative metode og alvorsklasser i forbindelse med ændringer vedrørende menneskelige ressourcer og procedurer har været vanskelige at fortolke og er heller ikke blevet anvendt ensartet i de forskellige medlemsstater, hvis de i det hele taget er blevet anvendt.
- De kriterier, som de kompetente myndigheder skal lægge til grund, når de afgør, om de skal vurdere den ændring, som organisationen foreslår, vil også skulle forbedres, eftersom de eksisterende kriterier, der er baseret på farer og

personlige krav, krav til faciliteter og registre mv.), er samlet i den såkaldte subpart OR.GEN. De specifikke bestemmelser, der gælder for hver enkelt luftfartsorganisation (f.eks. luftfartstjenesteudøvere, uddannelsesorganisationer, luftfartsoperatører og flyvepladsoperatører), vil indeholde supplerende organisatoriske krav i supplerende subparter (f.eks. OR.ATO og OR.OPS).

ikke på risici, reelt betyder, at den kompetente myndighed bliver nødt til at vurdere næsten alle ændringer.

- Agenturet mener, at det vil medføre betydelige fordele, hvis der anvendes en mere resultatorienteret tilgang til reguleringen af den flyvesikkerhedsmæssige vurdering af ændringer og det sikkerhedsmæssige tilsyn hermed. Ved at strømline kravene og det tilhørende ansvar for styring af ændringer, præcisere de relevante procedurer for meddelelse om og vurdering af ændringer som led i gennemførselsbestemmelserne og fastlægge de metoder, der skal anvendes i forbindelse med de forskellige typer ændringer og de forskellige typer funktionssystemer, i AMC'er og GM'er kan det gøres lettere at forstå og anvende kravene. Det vil efter agenturets opfattelse kun være muligt at anvende kravene på en ensartet måde og at forbedre sikkerheden, hvis kravene er klare og lette at fortolke, og ansvaret og procedurerne er nøje fastlagt.
- Der blev ikke udarbejdet AMC'er og GM'er i tilknytning til reglerne for det fælles europæiske luftrum, hvilket gjorde det vanskeligt at indføre et sådant system for den første samling af forordninger vedrørende dette luftrum. Det er til gengæld muligt inden for rammerne af EASA's regler. De hidtidige erfaringer med at anvende AMC'er og GM'er på andre områder inden for luftfarten (bl.a. i forbindelse med luftdygtighed og vedligeholdelse) og de eksisterende forslag om håndtering af alternative AMC'er vil gøre det muligt at sikre det ønskede harmoniseringsniveau inden for EU – som er altafgørende for, at der kan udvikles funktionelle luftrumsblokke, og for at de kan fungere på sikker vis. Det vil også skabe større fleksibilitet at kunne benytte den standardtilgang, der er bedst egnet til den pågældende type ændring og drift, uden at det er nødvendigt at ændre forordningen eller anmode om dispensation. Det vil endvidere gøre det muligt at udvikle og ajourføre disse tilgange på grundlag af den seneste bedste praksis.
- Baseret på den oprindelige konsekvensanalyse af lovgivningen, som agenturet foretog, da det undersøgte, hvordan bestemmelserne kunne forbedres, ville agenturet have foretrukket at strømline gennemførelsesbestemmelserne ved at gøre dem mere resultatorienterede. Gennemførelsesbestemmelserne skulle have indeholdt de flyvesikkerhedsmæssige mål, der skulle opfyldes, og AMC'erne og GM'erne skulle have indeholdt nærmere tekniske oplysninger om, hvordan de flyvesikkerhedsmæssige mål blev opfyldt. Denne tilgang er allerede blevet valgt for certificering af luftfartøjers luftdygtighed og ville også være mere hensigtsmæssig for ATM/ANS-området, der er meget teknologiafhængigt, og som i stigende grad er baseret på meget komplekse integrerede luft/jord-systemer.

Ud fra de nævnte konklusioner og med det formål at forbedre systemet udarbejdede den uformelle ekspertgruppe et forslag, der blev forelagt for medlemmerne af ATM.001 og ATM.004, og som var støttet på de oprindelige konklusioner i konsekvensanalysen af lovgivningen. De beslutninger, der blev truffet på det 34. møde i Udvalget for Det Fælles Luftrum, har heller ikke gjort det muligt for agenturet at medtage denne ændring på nuværende tidspunkt.

- v. Forslag om, at **kravene til organisationerne** (her luftfartstjenesteudøverne) **indarbejdes i én forordning**, og at kravene til de kompetente myndigheder indarbejdes i en anden forordning. Det ville have krævet, at myndighedskravene i forordning (EF) nr. 2096/2005 blev overført til den samme forordning som kravene for sikkerhedstilsynet med luftfartstjenesteudøvere og organisationer, der tilbyder lufttrafikregulering (ATFM) og luftrumsstyring (ASM). Kravene til de kompetente myndigheder i forordning (EF) nr. 2096/2005 er de krav, der enten er rettet mod medlemsstaterne eller de nationale tilsynsmyndigheder, herunder kravene om certificering af luftfartstjenesteudøvere, løbende kravopfyldelse og håndhævelse.

Kravene om kollegial evaluering, herunder kravene til organisationer (luftfartstjenesteudøvere og organisationer, der tilbyder lufttrafikstyring og luftrumsstyring) i forordning (EF) nr. 1315/2007, dvs. krav om udvikling af procedurer for flyvesikkerhedsmæssig vurdering af ændringer af funktionssystemer, meddelelse om sikkerhedsmæssige ændringer af funktionssystemer samt krav om håndtering af de audit-resultater, som de kompetente myndigheder når frem til i forbindelse med deres overvågning af kravopfyldelsen, burde have været overført til den forordning, der vedrører organisationer. Agenturet mener, at dette forslag ville have forbedret de eksisterende forordninger. Det ville have klarlagt luftfartstjenesteudøvernes og de kompetente myndigheders ansvar, sikret overensstemmelse og gjort det lettere at integrere reglerne i den overordnede lovramme som led i helhedsstrategien. Forordning (EF) nr. 2096/2005 og forordning (EF) nr. 1315/2007 har imidlertid ikke det samme anvendelsesområde (forordning (EF) nr. 2096/2005 gælder kun for certificering af luftfartstjenesteudøvere, og forordning (EF) nr. 1315/2007 gælder for det sikkerhedsmæssige tilsyn med luftfartstjenesteudøvere og organisationer, der tilbyder lufttrafikregulering og luftrumsstyring). Der var derfor frygt for, at overførslen af bestemmelser mellem de to forordninger ville betyde, at de eksisterende krav til organisationer, der tilbyder lufttrafikregulering og luftrumsstyring, ville blive ophævet, indtil alle de krav, der skal gælde for disse organisationer, var udarbejdet. Agenturet mener, at dette problem med lethed kunne være blevet løst, men var også nødt til at udskyde denne ændring til den anden fase på grund af de beslutninger, der var truffet på højt plan.

- vi. **Forslag om forbedring af kravene til teknisk personale, som udfører flyvesikkerhedsrelaterede opgaver**, i artikel 9 og i bilag II, del 3.3. Medlemsstaterne skal ifølge den nuværende artikel 9 fastsætte passende flyvesikkerhedsrelaterede regler for det tekniske personale, som udfører operative flyvesikkerhedsrelaterede opgaver. Agenturet har til hensigt at fastsætte fælles krav på dette område efter at have klarlagt, om Eurocontrols arbejde med at udarbejde specifikationer, der omhandler kompetenceplaner og kompetencevurdering af teknisk ATS-personale, er hensigtsmæssigt og foreneligt med lovgivningen, og under hensyntagen til de igangværende drøftelser mellem de relevante parter (luftfartstjenesteudøvere og det tekniske personale). Baseret på tilkendegivelser fra visse eksperter i regelfastsættelsesgrupperne foreslog agenturet til dette formål, at der blev fastsat en definition og krav om, at luftfartstjenesteudøvere skal iværksætte en procedure for fastlæggelse af flyvesikkerhedsrelaterede opgaver og opstille uddannelseskra, der omfatter kompetenceplaner og kompetencevurdering af det relevante tekniske personale. Det var dog heller ikke muligt for agenturet at udføre dette arbejde i forbindelse med hasteproceduren. Det vil derfor få høj prioritet under den anden fase. Med forbehold af betragtning 17 til grundforordningen er det dog værd at bemærke, at EU-lovgivers hensigt efter agenturets opfattelse var at overdrage kompetencen til at udarbejde sikkerhedsregler for det tekniske personale til EU i henhold til grundforordningen. Hvis denne mulighed bevares, mener agenturet desuden, at det vil kunne vanskeliggøre agenturets arbejde i den anden fase, eftersom medlemsstaterne kan fortsætte med at udarbejde nye nationale krav samtidig med, at agenturet evaluerer det eksisterende system med henblik på at foreslå EU-dækkende regler. Under hensyn til agenturets mandat er det imidlertid blevet besluttet ikke at foreslå ændringer af disse bestemmelser i forbindelse med den første fase.
- vii. Agenturet finder, at den eksisterende forordning (EF) nr. 2096/2005 vil kunne forbedres hvad angår **luftfartstjenesteudøvernes ansvar**, når de uddelegerer visse aktiviteter såsom vedligeholdelsen af visse former for udstyr til **organisationer, med hvem der er indgået kontrakt**. Forordning (EF) nr. 2096/2005 indeholder visse krav vedrørende det tekniske personale, som luftfartstjenesteudøvere skal overholde, når de gør brug af de såkaldte

underkontraherede driftsorganisationer. Det er agenturets opfattelse, at det vil optimere de eksisterende forordninger, at der foretages en præcisering af definitionen af begrebet "driftsorganisation" (den nuværende definition kan fortolkes således, at disse organisationer kan udøve tjenester uden at være certificeret) og af begrebet "underkontraheret" organisation samt af luftfartstjenesteudøvernes eventuelle ansvar over for tredjeparter (organisationer, som engageres af den organisation, luftfartstjenesteudøveren selv har indgået kontrakt med). De eksisterende bestemmelser evalueres og vurderes under den anden fase.

16. Agenturet betragter som ovenfor nævnt forordningsforslagene som de første elementer i gennemførelsen af udvidelsen af det europæiske luftfartssikkerhedssystem til at omfatte ATM/ANS. Der kan efter agenturets opfattelse ikke være tvivl om, at de nævnte forbedringer vil være til gavn for dette system, og disse forbedringer bør sammen med gennemførelsen af ICAO's relevante standarder og anbefalede praksis prioriteres højest i forbindelse med regelfastsættelsen i den anden fase.
17. Det bør også understreges, at visse bestemmelser i grundforordningens artikel 8b ikke vil blive gennemført ved disse forordningsforslag. Det drejer sig bl.a. om følgende:
 - i. gennemførelsen af grundforordningens artikel 8b, stk. 3, som beskrevet ovenfor
 - ii. gennemførelsen af grundforordningens artikel 8b, stk. 4 og 5. Mulighederne for at gennemføre disse bestemmelser vil blive evalueret og vurderet som led i den forestående regelfastsættelsesopgave ATM.005
 - iii. udviklingen af foranstaltninger for organisationer, der udøver tjenester, som vedrører datatilblivelse og -bearbejdning og formatering og levering af data til almen lufttrafik til sikkerhedskritisk flyvenavigationsformål. Mulighederne for at gennemføre disse bestemmelser efter de eksisterende procedurer inden for EASA-systemet (bekræftende breve), hvis dette er relevant, vil blive evalueret og vurderet i løbet af den anden fase.
18. Den anden fase tilrettelægges i overensstemmelse med agenturets procedurer for fastlæggelse af regler.

b) Krav om tilsyn med sikkerheden i forbindelse med lufttrafikstyring og luftfartstjenester

19. Agenturet har efter Europa-Kommissionens anmodning om øjeblikkelig omdannelse af Kommissionens forordning (EF) nr. 1315/2007 omsat denne forordning til gennemførselsbestemmelser i henhold til grundforordningen med de allermest nødvendige ændringer og minimale tekniske justeringer. Følgende ændringer anses for nødvendige:
 - i. Begrebet "**kompetent myndighed**" er tilføjet i en ny artikel 3. Det er nødvendigt for at gennemføre grundforordningens artikel 8b og 22a. Ifølge denne bestemmelse skal tilsynet med organisationer, som har deres hovedaktivitetssted i en medlemsstat, foretages af den nationale tilsynsmyndighed i denne medlemsstat (jf. rammeforordningens artikel 4, som ændret ved forordning (EF) nr. 1070/2009) eller af den eller de myndigheder, som er anført i aftalen mellem de medlemsstater, der deltager i ordningen vedrørende den funktionelle luftrumsblok, hvis det fremgår af aftalen, at den nationale tilsynsmyndighed ikke er den kompetente myndighed. Tilsynet med organisationer, som er beliggende uden for medlemsstaternes territorium, men som udøver tjenester i det luftrum, hvorpå EU-traktaten finder anvendelse, foretages af agenturet. Bestemmelserne om den kompetente myndighed er nærmere beskrevet i litra c) i dette kapitel.

- ii. **Definition af fælleseuropæisk tjeneste.** Denne definition er nødvendig for at gennemføre artikel 22a. Formålet med definitionen er at præcisere, hvad der menes med fælleseuropæiske tjenester.
 - iii. Tilføjelse af **henvisninger til de relevante artikler i grundforordningen.** Forordningsudkastet har som forklaret i litra a) et dobbelt retsgrundlag. Henvisningerne til forordning (EF) nr. 550/2004 er derfor blevet suppleret med henvisninger til de relevante artikler i grundforordningen.
 - iv. **Henvisningerne til de nationale tilsynsmyndigheder,** der er omhandlet i artikel 4 i forordning (EF) nr. 549/2004, er blevet **erstattet af** henvisninger til **kompetente myndigheder.** Nogle aktører har som tidligere nævnt sat spørgsmålstegn ved agenturets hjemmel til at udføre visse opgaver som kompetent myndighed, og de har bedt om, at det præciseres i visse bestemmelser, hvem den kompetente myndighed er. Agenturet mener ikke, at det er nødvendigt at præcisere dette i gennemførelsesbestemmelserne, eftersom EU's lovgivende myndigheder allerede har fastlagt de pågældende opgaver og ansvarsområder i grundforordningen. Et eksempel herpå er de sikkerhedsdirektiver, der er omhandlet i artikel 12 i forordning (EF) nr. 1315/2007 (artikel 13 i forordningsforslaget). I dette tilfælde er begrebet national tilsynsmyndighed ganske enkelt blevet erstattet af "kompetent myndighed". Agenturet mener, at agenturet ifølge grundforordningens artikel 8b også skal have ret til at udstede disse sikkerhedsdirektiver. De gennemførelsesbestemmelser, der er nævnt i grundforordningens artikel 8b, stk. 6, litra f), bør reelt sikre, at myndigheder med tilsynsfunktioner gives den fornødne bemyndigelse til at imødegå usikre forhold, der kan opstå ved udøvelse af ATM/ANS-tjenester. Gennemførelsesbestemmelserne bør desuden så vidt muligt udarbejdes under hensyntagen til bestemmelserne i Kommissionens forordning (EF) nr. 1315/2007. Agenturet skal som kompetent myndighed bemyndiges ved disse gennemførelsesbestemmelser og som følge heraf have ret til at anvende ordningen med sikkerhedsdirektiver over for de organisationer/tjenester, det fører tilsyn med. Grundforordningen udgør derfor et passende retsgrundlag for, at agenturet kan udstede sikkerhedsdirektiver som omhandlet i artikel 12 i forordning (EF) nr. 1315/2007.
 - v. Begrebet **anerkendt organisation** er ifølge grundforordningens artikel 13 blevet **erstattet af** begrebet **kvalificeret organ.**
 - vi. **Betragtningerne** er også blevet ajourført for at afspejle den aktuelle situation, grundforordningens gennemførelse, grundlaget for de foreslåede gennemførelsesbestemmelser og de faser, der ligger forude.
 - vii. Der er indført **overgangsbestemmelser,** for at den eller de relevante kompetente myndigheder efter seks måneder skal overdrage de sikkerhedsmæssige tilsynsfunktioner til agenturet på de områder, hvor agenturet i henhold til grundforordningens artikel 22a er den kompetente myndighed (organisationer, der udøver tjenester i luftrummet inden for det territorium, hvorpå traktaten finder anvendelse, og som har deres hovedaktivitetssted og eventuelle vedtægtsmæssige hjemsted uden for dette territorium, og organisationer, der udøver fælleseuropæiske tjenester). Agenturet mener, at seks måneder vil være tilstrækkelig til, at det kan forberede sig på at overtage det ansvar, som lovgiver har tillagt det i grundforordningen.
 - viii. Der er indsat en **bestemmelse om ophævelse** af den eksisterende forordning i den nye artikel 17. Denne artikel ophæver Kommissionens forordning (EF) nr. 1315/2007, da samtlige bestemmelser i deres helhed er indarbejdet i de foreslåede gennemførelsesbestemmelser.
20. De ændringer og minimale tekniske justeringer, der foreslås ovenfor, anses for at være i overensstemmelse med de instrukser, som Europa-Kommissionen har givet, og som Udvalget for Det Fælles Luftrum tilsluttede sig på sit 33. og 34. møde. I forbindelse med

agenturets gennemgang af de eksisterende bestemmelser har det i samråd med medlemmerne af regelfastsættelsesgruppe ATM.001 og ATM.004 udpeget en række andre områder, hvor der er behov for ændringer. Det er agenturets opfattelse, at følgende forslag til forbedringer bør prioriteres højest i regelfastsættelsesprocedurens anden fase, hvor det også er hensigten at gennemføre ICAO's relevante standarder og anbefalede praksis:

- i. Iværksættelse af **helhedsstrategien for myndighedskrav**. Helhedsstrategien har til formål at strømline certificerings- og tilsynsprocesserne og at mindske de berørte personers og organisationers byrde. Helhedsstrategien for myndighedskrav har også til formål at harmonisere tilsynsprocesserne for personer, organisationer, materiel, dele og apparatur samt systemer og komponenter. Luftfartssystemets forskellige bestanddele – materiel, operatører, mandskab, flyvepladser, ATM/ANS mv. – såvel på jorden som i luften indgår i det samme netværk. Helhedsstrategien sigter mod at fjerne risikoen for sikkerhedsmæssige mangler eller overlapninger og at undgå modstridende krav og uklarhed om ansvarsområder. Forordningerne skal fortolkes og anvendes på en ensartet måde. Det skal være muligt at anvende den bedste praksis. De forslag til ændring af myndighedskravene (Part-AR), der udarbejdes i forbindelse med agenturets arbejde med den første udvidelse af EASA-systemet (udvidelse af EASA-systemet til at omfatte luftfartsoperationer og certificering af flyvebesætninger), og ændringen af den foreslåede subpart AR.GEN (subpart til Part-AR gældende for alle kompetente myndigheder, der fører tilsyn med alle luftfartsorganisationer) bør i givet fald udarbejdes på grundlag af de gennemførelsesbestemmelser, der fastsættes efter hasteproceduren. Det vil sikre en bedre overensstemmelse og forenkle certificeringsprocessen. I forbindelse med den anden fase bør alle de krav til de kompetente myndigheder, der oprindeligt indgik i forordningsudkastene om udøvelse af luftfartstjenester og udstedelse af flyveledercertifikater, også indarbejdes i den samme gennemførelsesretsakt (Part-AR) med henblik på at harmonisere tilsynsprocesserne. Kravene bør også afstemmes efter de grundlæggende principper, der gælder inden for EU, og baseres på de principper, der er skitseret i grundforordningen med hensyn til tilsyn, håndhævelse, udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder og gensidig anerkendelse af certifikater, hvilket agenturet allerede tog initiativ til i sit forslag i NPA 2008-22.
- ii. Der bør også tages hensyn til principperne i ICAO's **statslige sikkerhedsprogram** i disse krav. Agenturet er allerede gået i gang med dette arbejde med tilpasningen af de bestemmelser, der oprindeligt blev foreslået i NPA 2008-22, og med iværksættelsen af et europæisk luftfartssikkerhedsprogram¹³.
- iii. Bestemmelserne om **sikkerhedsmæssigt tilsyn med ændringer** af funktionssystemer (den tidligere artikel 8 og 9 i forordning (EF) nr. 1315/2007) skal strømlines som beskrevet i litra a) og indarbejdes i det fælles regelsæt.
- iv. De såkaldte **ikke-sikkerhedsmæssige krav** vedrørende certificering af de organisationer, der udøver tjenester, og identificeringen af disse bestemmelser. Emnet er blevet drøftet med regelfastsættelsesgruppernes eksperter på arbejds møder og ad hoc-møder. På det 34. møde i Udvalget for Det Fælles Luftrum blev det besluttet, at Europa-Kommissionen skal udarbejde et forslag om håndteringen af de "ikke-sikkerhedsmæssige krav", som udvalget kan tage under overvejelse.

Der er brug for en mere ensartet benævnelse af de handlinger, som de kompetente myndigheder skal foretage for at rette op på usikre forhold uden unødigt ophold. I den foreslåede artikel 13 i forordningsudkastet til denne udtalelse (den tidligere artikel 12 i forordning (EF) nr. 1315/2007) tales der om "sikkerhedsdirektiver", men

¹³ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/COMMS/easanews/EASA-Newsletter-issue-3.pdf.
http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/About_EASA/Manag_Board/2009/EASA%20MB%2003-2009%20Summary%20of%20Discussions%20MB%20Special%20Meeting.pdf.

i EASA's NPA 2008-22 anvendes ICAO-begrebet "obligatoriske sikkerhedsoplysninger" (mandatory safety information). Agenturet har i øvrigt foreslået begrebet "sikkerhedsdirektiv" i EASA's NPA 2009-0¹⁴ for at angive de foranstaltninger, som agenturet må træffe med henblik på at imødekomme tilbagevirkende operationelle luftdygtighedskrav (for at højne sikkerhedsniveauet), og for at tillade afhjælpning af mangler i de elementer, der indgår i dataene om luftfartøjers driftsegnethed. Den egentlige vurdering af, hvilke begreber der skal anvendes i det enkelte tilfælde, vil finde sted i den anden fase.

21. De ovenfor beskrevne forslag bør som nævnt sammen med gennemførelsen af ICAO's relevante standarder og anbefalede praksis prioriteres højest i forbindelse med agenturets anden fase. Forordningsforslagene vil danne afsæt for agenturets arbejde under den anden fase.

c) *Agenturet som kompetent myndighed i henhold til grundforordningens artikel 22a og nærmere redegørelse for artikel 3 i de omhandlede udkast til gennemførelsesbestemmelser*

22. EU's lovgivende myndigheder valgte, da de i 2009 vedtog den anden pakke om det fælles europæiske luftrum, og da de udvidede agenturets kompetenceområde til at omfatte ATM/ANS, at bevare princippet om at adskille sikkerhedsreguleringen fra de operative funktioner (luftfartstjenesteudøverne har pligt til at lade sig certificere, og certifikaterne udstedes normalt af de nationale tilsynsmyndigheder). Der er derfor ingen tvivl om, at den nationale tilsynsmyndighed, som en medlemsstat har udpeget eller oprettet, er den kompetente myndighed, der skal certificere og føre tilsyn med de luftfartstjenesteudøvere, som har deres hovedaktivitetssted og eventuelle vedtægtsmæssige hjemsted i den samme medlemsstat. Det er også en logisk følge af subsidiaritets- og nærhedsprincippet. Denne bestemmelse findes i artikel 3, litra a), i de foreslåede gennemførelsesbestemmelser, der er omhandlet i denne udtalelse.

23. Begrebet funktionelle luftrumsblokke, som dækker luftrummet i mere end én medlemsstat, blev desuden introduceret i den første pakke om det fælles europæiske luftrum. Når der er tale om funktionelle luftrumsblokke, som strækker sig over luftrum, der hører ind under mere end én medlemsstats ansvarsområde, har EU's lovgivende myndigheder fastslået, at de pågældende medlemsstater skal indgå en aftale om tilsynet med de luftfartstjenesteudøvere, der udøver tjenester i forbindelse med den pågældende luftrumsblok. Denne bestemmelse blev bevaret i forbindelse med vedtagelsen af den anden pakke om det fælles europæiske luftrum. Dette princip kan iværksættes på flere måder. Der kan f.eks. udpeges en enkelt national tilsynsmyndighed, som skal stå for sikkerhedstilsynet med alle luftfartstjenesteudøvere, der udøver tjenester i en funktionel luftrumsblok. En anden mulighed vil være at bevare princippet om territorial kompetence for de forskellige luftfartstjenesteudøvere, der er aktive i den funktionelle luftrumsblok, eller at udpege flere nationale tilsynsmyndigheder, der hver især er ansvarlige for en bestemt type tjeneste. De gennemførelsesbestemmelser, som agenturet foreslår, bør ikke indskrænke de eksisterende bestemmelser om det fælles europæiske luftrum, som gør det muligt for medlemsstaterne at vælge, hvordan de vil tilrettelægge sikkerhedstilsynet med de luftfartstjenesteudøvere, der udøver tjenester i en funktionel luftrumsblok. I den foreslåede artikel 3, litra b), henvises der derfor til den aftale, der indgås mellem medlemsstaterne i den funktionelle luftrumsblok, jf. forordning (EF) nr. 550/2004. Medlemsstaterne vil også kunne aftale, hvordan ansvaret for tilsynsopgaverne præcist skal fordeles.

24. Forordning (EF) nr. 550/2004 gør det muligt at certificere luftfartstjenesteudøvere, der tilbyder tjenestepakker (f.eks. en udbyder af en route-ATC-tjenester, der også leverer TWR ATC (tårnkontrol) på flyvepladser, flyveinformationstjenester (FIS), kommunikation,

¹⁴ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202009-01.pdf.

navigation eller andre luftfartstjenester) og luftfartstjenesteudøvere, der tilbyder enkeltstående tjenester (f.eks. en flyvepladsoperatør, der leverer tårnkontrolltjenester direkte på stedet, eller en operatør, der kun leverer radionavigationssignaler). Den mulighed er der allerede mange, der har gjort brug af. I Eurocontrols rapport om gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum¹⁵, der udkom i juni 2009, berettes der om 212 certificerede luftfartstjenesteudøvere. Antallet er altså langt større end antallet af EU-medlemsstater. Det har selvfølgelig kun været muligt, fordi det største nationale flyvekontROLSelskab har "udskilt" visse luftfartstjenester. I fremtiden vil lufttrafikstyringssystemerne SESAR og NEXTGEN kunne medføre betydelige fornyelser inden for ATM/ANS, navnlig hvad angår udveksling af digitale oplysninger og det underliggende behov for et kommunikationsnet. Hensigten med SESAR er bl.a. at anvende ikke bare mobile dataforbindelser inden for radio med fri sigtelinje, men også satellitbaseret mobilkommunikation inden for luftfart. Der er intet til hinder for, at et satellitkommunikationsselskab udøver tjenester i luftrummet inden for det territorium, hvorpå EU-traktaten finder anvendelse, selv om det har sit vedtægtsmæssige hjemsted uden for medlemsstaternes territorium. Der kan også være andre eksempler, bl.a. i relation til tilrettelæggere af instrumentprocedurer eller leverandører af data til flystyringssystemer.

25. Agenturet pålægges i grundforordningens artikel 22a, litra b), at udstede certifikater og godkendelser til organisationer, som er beliggende uden for det territorium, der er omfattet af EU-traktatens bestemmelser, men som leverer tjenesteydelser i luftrummet inden for det territorium, hvorpå EU-traktaten finder anvendelse. I disse tilfælde vil agenturet derfor være den kompetente myndighed, der udsteder certifikater til organisationerne. De foreslåede gennemførelsesbestemmelser skal harmonere med de nævnte regler, hvilket er begrundelsen for artikel 3, litra c), i disse gennemførelsesbestemmelser.
26. Europa-Kommissionen har i sin meddelelse fra november 2008¹⁶, hvori den bebuder den anden udvidelse af agenturets kompetenceområde, bemærket, at efterhånden som ny teknologi udvikles, opstår der nye tjenesteydere, som arbejder på hele kontinentet og i andre dele af verden. Som eksempler på sådanne tjenesteydere kan nævnes EGNOS¹⁷-grupperingen og den kommende administrator af GALILEO¹⁸ inden for satellitnavigation, luftfartsinformationssystemet EAD¹⁹ og kommunikationstjenester som ARINC og SITA²⁰. De fælles europæiske regler skal gøre det muligt at sikre, at certificeringen af denne nye type organisationer kan gennemføres på en sammenhængende og samordnet måde.
27. EU's lovgivende myndigheder har besluttet (grundforordningens artikel 22a, litra c)), at agenturet skal udstede og forny certifikater til organisationer, som leverer fælleseuropæiske ATM/ANS-tjenester. Den foreslåede artikel 3, litra d), i gennemførelsesbestemmelserne afspejler blot den beslutning, som EU's lovgivende myndigheder allerede har truffet.
28. Det er dog som allerede nævnt spørgsmålet, om et certifikat, der udstedes af agenturet, kun skal omfatte de "sikkerhedsmæssige" krav, der gælder for fælleseuropæiske luftfartstjenesteudøvere, eller "samtlige" krav (dvs. "sikkerhedsmæssige" krav og de krav, der betegnes som "ikke-sikkerhedsmæssige", eller som ikke har "direkte indvirkning på sikkerheden") vedrørende certificeringen. Selv om det er blevet besluttet, at Europa-Kommissionen skal fremsætte et forslag om spørgsmålet om "ikke-sikkerhedsmæssige" certificeringskrav, som Udvalget for Det Fælles Luftrum kan tage

¹⁵ http://www.eurocontrol.int/Issip/gallery/content/public/2009Sep/SESReport_WEB.pdf.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0578:FIN:DA:PDF>.

¹⁷ EGNOS: European Geostationary Navigation and Overlay Service.

¹⁸ GALILEO er det europæiske satellitnavigationssystem.

¹⁹ EAD: den europæiske AIS-database.

²⁰ ARINC og SITA: Aeronautical Radio Inc. og Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques markedsfører kommunikationstjenester rettet mod luftfart.

under overvejelse, mener agenturet af følgende grunde, at der bør udstedes et enkelt certifikat til en luftfartstjenesteudøver, som har godtgjort, at den overholder alle gældende lovkrav:

- Hvis tilsynsfunktionen deles mellem agenturet og en national tilsynsmyndighed, vil det resultere i en dobbelt certificeringsproces eller i usikkerhed om ansvarsfordelingen, hvilket vil belaste de organisationer, der reguleres.
 - Denne belastning vil være i strid med grundforordningens artikel 2, stk. 2, litra c), hvorefter agenturet skal fremme omkostningseffektiv regulering og certificering og undgå overlapning på nationalt plan og EU-plan.
 - Grundforordningen begrænser ikke certificeringen til sikkerhedscertificering (begrebet certificering defineres i grundforordningens artikel 3 som "enhver form for anerkendelse af, at materiel, dele eller apparatur samt organisationer eller personer opfylder gældende krav, herunder denne forordning og gennemførelsesbestemmelserne hertil, samt udstedelse af det relevante certifikat som bevis for denne overensstemmelse").
 - Grundforordningens artikel 22a indeholder ingen begrænsninger vedrørende omfanget og indholdet af de certifikater, som agenturet skal udstede. De skal derfor dække alle de gældende krav.
 - Sondringen mellem "sikkerhedsmæssige" og "ikke-sikkerhedsmæssige" krav vil til en vis grad være arbitrær og kræve en omfattende høring.
29. Hvis man vælger at dele tilsynsansvaret for de "sikkerhedsmæssige" og "ikke-sikkerhedsmæssige" aspekter i forbindelse med certificeringen af en organisation mellem forskellige kompetente myndigheder, vil det efter agenturets opfattelse bringe EU's lovgivende myndigheders formål i fare, og det er heller ikke et retligt krav. Et sådant valg vil desuden være i strid med grundforordningens mål, som er at centralisere visse tjenesteyderes certificerings- og tilsynsaktiviteter.
30. Det er desuden som tidligere nævnt Europa-Kommissionen, der skal fremsætte det endelige lovforslag om, hvordan de såkaldte ikke-sikkerhedsmæssige bestemmelser skal håndteres.

IV. Konsekvensanalyse af lovgivningen

31. Hensigten med en konsekvensanalyse af lovgivningen er at vurdere, hvilke virkninger og konsekvenser de foreslåede regler og krav vil få. Analysen skal således understøtte beslutningsprocessen i forbindelse med grundforordningens gennemførelse (bl.a. ved at afgøre, hvilken lovgivningsmæssig løsning der påvirker de berørte personer/organisationer mindst).
32. Det er beskrevet i en lang række dokumenter, hvorfor og hvordan en konsekvensanalyse udføres, bl.a. i konsekvensanalysen om udvidelse af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagenturs (EASA's) kompetenceområde til at omfatte regulering af lufttrafikstyring og luftfartstjenester (ATM/ANS).
33. Denne udtalelse vedrører af de årsager, der er anført i kapitel III, en række gennemførelsesbestemmelser, der er hentet fra forordningerne om det fælles europæiske luftrum og navnlig fra forordning (EF) nr. 2096/2005 og forordning (EF) nr. 1315/2007. Indholdet af disse forordninger foreslås ikke ændret i et sådant omfang, at der er behov for en nærmere vurdering i form af en konsekvensanalyse. De foreslåede ændringer, der gennemfører grundforordningen, er så minimale, at der ikke er grund til at undersøge andre alternativer eller muligheder nærmere.
34. Der er derfor ikke foretaget nogen konsekvensanalyse af lovgivningen. Agenturet vil dog gerne understrege, at der foreligger visse data om de berørte grupper, som er relevante for det nye regelsæt. Dataene kan ses i Eurocontrols rapport om gennemførelse af

lovgivningen om det fælles europæiske luftrum²¹, hvori det oplyses, hvor mange organisationer og personer der arbejder med ATM/ANS i EU's medlemsstater, Norge og Schweiz.

35. Eurocontrol har i sin rapport²² fra 2008 påpeget, at det er nødvendigt at tage visse fælleseuropæiske problemer op på europæisk plan:
- der mangler ordninger for de nationale tilsynsmyndigheders tilsyn med sikkerheden i forbindelse med lufttrafikregulering (ATFM) og luftrumsstyring (ASM), navnlig med hensyn til de ATFM-elementer, der drives centralt af CFMU (Eurocontrols centrale trafikreguleringsenhed)
 - der mangler formelle ordninger for det sikkerhedsmæssige tilsyn med grænseoverskridende situationer
 - de nationale tilsynsmyndigheders sikkerhedsmæssige tilsyn med ændringer, som spiller en vigtig rolle i forbindelse med indførelse af nye systemer og ændring af eksisterende systemer, fungerer ikke godt nok
 - der mangler præcise regler om de tvangsforanstaltninger, der skal træffes i henhold til de relevante forordninger om det fælles europæiske luftrum, hvis de certificerede tjenesteudøvere tilsidesætter disse forordninger
 - der er generel bekymring for dobbeltregulering, udviklingen af den åbne rapporteringskultur (just culture) og omfanget af ressourcer, navnlig kvalificerede auditorer.
36. Eurocontrol har i sin rapport fra 2009 påpeget, at der med hensyn til havarier og hændelser er en positiv udvikling i gang, hvor der er sat fokus på større risici, og det er lykkedes at reducere disse risici. I flere tilfælde er de ressourcer og den ekspertise, der er til rådighed, dog ikke tilstrækkelige til, at aktørerne kan varetage deres sikkerhedsmæssige ansvar i den udstrækning, det er nødvendigt for at bidrage til en forbedring af flyvesikkerheden.
37. Selv om det kan konkluderes, at der ikke foreligger umiddelbare risici på ATM/ANS-området, er der dog stadig mange aspekter, som bør overvejes. På områder som tilsyn, overvågning og håndhævelse er der stadig brug for forbedringer, og sikkerhedsforanstaltningerne inden for lufttrafikstyring og luftfartstjenester iværksættes stadig ikke på en ensartet måde. Det samme fremgik af konsekvensanalysen om udvidelse af EASA-systemet til at omfatte regulering af lufttrafikstyring og luftfartstjenester (ATM/ANS), og denne analyse understreger behovet for at handle. Det vigtigste mål vil være at sikre klare regler og ensartet gennemførelse og tilsyn. Dette spørgsmål vil blive evalueret og vurderet nærmere i den anden fase af gennemførelsen.

V. Konklusioner

38. Agenturet har udarbejdet denne udtalelse på opfordring af Europa-Kommissionen og Udvalget for Det Fælles Luftrum med henblik på at gennemføre den første fase af udvidelsen af det europæiske luftfartssikkerhedssystem til at omfatte lufttrafikstyring og luftfartstjenester ved hjælp af den såkaldte hasteprocedure. Agenturet har i den forbindelse taget nøje hensyn til den rådgivning, som det under forløbet har fået fra Kommissionen, Udvalget for Det Fælles Luftrum og EASA's bestyrelse samt fra alle berørte aktører.
39. Agenturet er overbevist om, at denne hasteprocedure hurtigt vil få en positiv indvirkning på luftfartssikkerhedssystemet med følgende resultat:
- Agenturet får mulighed for at udvikle de nødvendige acceptable overholdelsesmetoder og certificeringspecifikationer, som skal gøre det lettere at

²¹ www.eurocontrol.int/lssip/gallery/content/public/2009Sep/SESReport_WEB.pdf.

²² http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/report/srcdoc44_e1.0.pdf.

overholde reglerne og sikre den krævede proportionalitet og subsidiaritet. Det indebærer også, at der gøres brug af den bedste praksis i branchen.

- De nye regler betyder, at agenturet kan iværksætte sine standardinspektioner, som har til formål at sikre, at de fælles regler anvendes på en sikker og ensartet måde, og at det kan bistå myndighederne med det flyvesikkerhedsmæssige tilsyn.
 - Agenturet bliver den kompetente myndighed på de områder, der er fastsat i lovgivningen, dvs. for fælleseuropæiske luftfartstjenesteudøvere og luftfartstjenesteudøvere uden for EU samt for ikke-europæiske flyvelederskoler.
 - Andre elementer af det europæiske luftfartssikkerhedssystem – bl.a. de internationale samarbejdsaftaler og de tvangsforanstaltninger, der er fastsat i grundforordningen – vil også komme til at gælde på dette område.
 - Agenturet får mulighed for at træffe forskellige lovforanstaltninger, der kan bidrage til gennemførelsen af den anden pakke om det fælles europæiske luftrum. Det drejer sig bl.a. om støtte til ordninger vedrørende funktionelle luftblokke, sikkerhedstilsyn med ATM-netstyringsfunktioner og den støtte, der er nødvendig for at lette SESAR-programmets gennemførelse.
40. Agenturet henstiller, at Kommissionen tager administrative skridt til at vedtage de omhandlede udkast til gennemførelsesbestemmelser på grundlag af denne udtalelse og ændrer den eksisterende lovgivning om det fælles europæiske luftrum i overensstemmelse hermed med henblik på at undgå dobbeltregulering og modstridende krav.

Köln, den 28. maj 2010

P. GOUDOU
Administrerende direktør