



ÁLIT NR. 02/2010

FLUGÖRYGGISSTOFNUNAR EVRÓPU

28. maí 2010

um reglugerð framkvæmdastjórnarinnar XXX/2010 varðandi sameiginlegar kröfur fyrir verklag og verklagsferla við veitingu flugleiðsögupjónustu

OG

um reglugerð framkvæmdastjórnarinnar XXX/2010 varðandi öryggisumsjón við flugumferðarstjórn og flugleiðsögupjónustu

I. Almennt

1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008¹ með breytingum samkvæmt reglugerð (EB) nr. 1108/2009² (vísað til hér á eftir sem grunnreglugerðin) kveður á um samþykkt framkvæmdastjórnarinnar á ítarlegum reglugerðarramma fyrir útfærslu á grunnkröfum fyrir flugumferðarstjórn (ATM) og flugleiðsögupjónustu (ANS). Samkvæmt gr. 8b(7) skal móta fyrirhugaðar útfærslureglur í samræmi við viðkomandi ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) frá 10. mars 2004 nr. 549/2004 sem skilgreina rammann fyrir gerð samevrópska loftrýmisins (rammareglugerðin), reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) frá 10. mars 2004 nr. 550/2004 um veitingu flugleiðsögupjónustu í samevrópska loftrýminu (þjónustuveitingareglugerðin), reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) frá 10. mars 2004 nr. 551/2004 um skipulagningu og notkun loftrýmis innan samevrópska loftrýmisins (loftrýmisreglugerðin) og Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) frá 10. mars 2004 nr. 552/2004 um rekstrarsamhæfi evrópska netkerfisins fyrir flugumferðarstjórnun (rekstrarsamhæfisreglugerðin) og viðkomandi útfærslureglur Reglugerðaruppkastið í þessu álitu byggir sérstaklega á eftirfarandi reglugerðum framkvæmdastjórnarinnar:
 - a. Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 2096/2005 sem setur fram sameiginlegar kröfur varðandi veitingu flugleiðsögupjónustu³; og
 - b. Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1315/2007 um öryggisumsjón við flugumferðarstjórn og breytingarreglugerð (EB) nr. 2096/2005⁴
2. Umfang reglugerðaraðgerðanna sem liggja að baki þessa álits er útlistað í skipunarbréfi (Terms of Reference eða ToR) ATM.001⁵ 'Útvíkkun EASA kerfisins yfir öryggisstjórnun flugumferðar (ATM) og flugleiðsögupjónustu (ANS) – þróun reglna um kröfur fyrir veitendur flugleiðsögupjónustu' og ATM.004⁶ 'Útvíkkun EASA kerfisins yfir öryggisstjórnun flugumferðar [ATM] og flugleiðsögupjónustu (ANS) - þróun reglna fyrir lögbær yfirvöld' og er lýst nánar hér að neðan. Hins vegar, eins og er útskýrt í II kafla þessa álits, er innihald þess og reglusetningarferlið, sem Flugöryggisstofnun Evrópu (vísað til sem Stofnunin hér að neðan) fylgdi, ekki í fullu samræmi við ofangreint skipunarbréf. Innihald reglugerðauppkastanna. í þessu álitu endurspeglar ákvarðanir teknar á 33. og 34. fundum samevrópsku loftrýmisnefndarinnar 3. til 4. Desember 2009 og bréfið⁷ sem framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins sendi Stofnuninni með beiðni um beitingu 'flyttimeðferðar' við lögleiðingu núverandi reglna fyrir samevrópska loftrýmið (SES). Með hliðsjón af þessum ákvörðunum nær því álit þetta til lögleiðingar reglugerðar (EB) nr. 2096/2005 og reglugerðar (EB) nr. 1315/2007 með nauðsynlegum lágmarks tæknilegum uppfærslum og útfærslu grunnreglugerðarinnar að hluta.
3. Innihald þessa álits endurspeglar því aðeins fyrsta áfanga ferlisins en í öðrum áfanga verður farið í heildarútfærslu grunnreglugerðarinnar samkvæmt reglusetningarferli

¹ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) frá 20. febrúar 2008 nr. 216/2008 um almennar reglur á sviði almenningflug, stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu, og afnám tilskipunar Evrópuráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002, og tilskipunar 2004//36/EB (Stjtið L 79, 19.03.2008, bls. 1).

² Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) frá 21. október 2009 nr. 1108/2009 um breytingar á reglugerð (EB) nr. 216/2008 á sviði flugvalla, flugumferðarstjórnunar og flugleiðsögupjónustu og afnám tilskipunar 2006/23/EB (Stjtið L 309, 24.11.2009, bls 51).

³ Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) frá 20 desember 2005 nr. 2096/2005 sem kveður á um almennar kröfur fyrir veitingu flugleiðsögupjónustu (Stjtið L 335 21.12.2005, bls. 13-30).

⁴ Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) frá 8. Nóvember 2007 nr. 1315/2007 um öryggisumsjón við flugumferðarstjórn og breytingar á reglugerð (EB) nr. 2096/2005 (Stjtið L 291, 9.11.2007, bls. 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.

stjórnar Stofnunarinnar⁸. Stofnunin mun breyta ofangreindu skipunarbréfi í samræmi við þessa nálgun í áföngum.

4. Hér með leggur Stofnunin fram við framkvæmdastjórnina álit sitt sem felur í sér niðurstöður 'flyttimeðferðarinnar' sem fyrsta áfanga við útfærslu á gr. 8b og 22a í grunnreglugerðinni.
5. Tillagðar reglur hafa verið mótaðar með hliðsjón af reglugerðum Evrópuráðsins innan samevrópska loftrýmisrammans og viðkomandi alþjóðlegum stöðlum og verklagsreglum útgefnum af ICAO (þ.e. IACO viðaukarnir) á grundvelli 37. greinar Chicago samningsins. Í samræmi við gr. 2.2(d) í grunnreglugerðinni mun Stofnunin aðstoða aðildarríki við að fullnægja skuldbindingum sínum samkvæmt samningnum með því að leggja grundvöll að sameiginlegri túlkun og samræmdri útfærslu á ákvæðum hans og sjá til þess að tilhlýðilegt tillit sé tekið til ákvæðanna við gerð uppkasts að útfærslureglunum.
6. Við samþykkt þessa álits var að hluta farið eftir því ferli sem stjórn Stofnunarinnar⁹, hefur tilgreint í samræmi við ákvæði 19. greinar grunnreglugerðarinnar. Frávik frá ferlinu sem leiddu af beitingu 'flyttimeðferðarinnar' samkvæmt beiðni framkvæmdastjórnarinnar og samevrópsku loftrýmisnefndarinnar hafa verið lögð fyrir stjórn Stofnunarinnar sem staðfesti stuðning sinn, í meginatriðum, við notkun slíkrar meðferðar í þessu tiltekna tilfalli, þar sem löggjöf er þegar til staðar, á þeirri forsendu að ekki yrði um að ræða neina verulega breytingu á innihaldi núverandi reglna.

II. Samráð

7. Knöpp tímaáætlun, sem leiddi af 'flyttimeðferðinni' sem framkvæmdanefnd Evrópubandalagsins bað um í bréfi sínu og stjórn stofnunarinnar og samevrópska loftrýmisnefndin staðfestu (þar sem kveðið var á um samþykkt fyrstu útfærslureglanna fyrir árslok 2010, sem þýddi að Stofnunin hefði orðið að leggja álit þetta fram fyrir júnílok 2010), útilokaði að Stofnunin gæti unnið í reglubundnum áföngum sem hefði krafist formlegrar, opinberrar umsagnaleitunar hjá hagsmunaaðilum. Ef farið hefði verið eftir öllu reglusetningarferlinu sem stjórnin hefur samþykkt, hefðu a.m.k. 6 til 7 mánuðir liðið frá útgáfu tilkynningar um fyrirhugaða breytingu (e. Notice of Proposed Amendment eða NPA) til samþykktar þessa álits. Tímaáætlunin sem sett var með ofangreindum ákvörðunum kom í veg fyrir að tilkynning um fyrirhugaða breytingu væri birt á vefsíðu Stofnunarinnar; Svör við umsagnaleitun (e. Comment Response Document eða CRD) voru heldur ekki útbúin eða gefin út. Því er einungis álit sent beint til framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins. Ennfremur, þar sem uppkastið að tillögðum reglum felur í sér lögleiðingu núverandi samevrópska loftrýmisreglna, þá verða ekki gefnar út neinar ákvarðanir Stofnunarinnar þar sem settar væru fram viðurkenndar aðferðir til sannprófunar (e. Acceptable Means of Compliance) eða leiðbeiningarefni (e. Guidance Material).
8. Til að tryggja að allir viðkomandi hagsmunaaðilar séu upplýstir um innihald þessa álits mun Stofnunin ásamt framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins halda sérstök námskeið til að útskýra gaumgæfilega innihaldið og áætlanir um tafarlausan annan áfanga. Auk þess mun Stofnunin bjóða upp á, þar sem það á við, sérstaka upplýsingafundi um innihald þessa álits fyrir eftirfarandi stofnanir: Samevrópsku loftrýmisnefndina, ráðgjafanefnd atvinnugreinarinnar (e. Industry Consultation Board eða ICB), EASA ráðgjafanefndina (e. EASA Advisory Board), ráðgjafahóp landsyfirvalda (e. Advisory Group of National Authorities eða AGNA) og umsagnanefnd um öryggisstaðla (e. Safety Standards Consultative Committee eða SSCC).

⁸ Ákvörðun stjórnar varðandi verklag á að vera framfylgt af stofnuninni í málefnum á borð við skoðanir, vottur kröfustaðlar og leiðsagnarefni (reglusetningarferli). EASA MB 08-2007, 13.06.2007.

⁹ Ákvörðun stjórnarinnar varðandi ferlið sem Stofnunin skal beita við útgáfu álita, vottunarforskrifta og leiðbeiningarefnis (reglusetningarferli). EASA MB 08-2007, 13.06.2007.

9. Stofnunin mun gera skýrslu um árangurinn af námskeiðunum og upplýsingafundunum sem verður send framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins og gefin út (á sérstakri ATM & Airports vefsíðu¹⁰) til að framkvæmdastjórnin geti tekið tilhlýðilegt tillit til hans við gerð lagafrumvarps síns.

III. Innihald álits stofnunarinnar

a) **Sameiginlegar kröfur fyrir verklag og verklagsferla við veitingu flugleiðsögupjónustu**

10. Reglum fyrir samevrópska loftrýmið hefur enn ekki verið breytt í samræmi við ákvæði grunnreglugerðarinnar eins og evrópski löggjafinn krefst (gr. 65a í grunnreglugerðinni). Þess vegna innihalda reglur um samevrópska loftrýmið annars vegar ákveðnar öryggiskröfur varðandi útfærslu á vottunarkerfinu fyrir veitendur loftleiðsögupjónustu (e. Air Navigation Service Providers eða ANSPs) en útskýra hins vegar ekki sambandið milli þessara öryggiskrafna og annarra krafna sem eru ekki beint öryggistengdar. Af þessu skapast skörun milli grunnreglugerðarinnar og reglna fyrir samevrópska loftrýmið. Ákjósanlegast hefði því verið að breyta reglunum fyrir samevrópska loftrýmið eins og útskýrt var að ofan, en þá hefði stofnunin einungis þurft að gefa út útfærslureglu fyrir grunnreglugerðina. Framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins bað Stofnunina hins vegar að gefa út álit sem tæki upp núverandi reglur án verulegra breytinga og leggja þannig fram uppkast að reglum sem byggðu á tvöföldum lagalegum grunni. Þannig er unnt viðhalda aðeins einni reglugerð sem skilgreinir kröfurnar fyrir ANSPs og stjórnvöld þar til hægt er að gera stöðuna skýrari.
11. Fyrir lögleiðingu á reglugerð (EB) nr. 2096/2005 sem útfærslureglur fyrir grunnreglugerðina með 'flýtimeðferðinni' að beiðni framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins, hefur Stofnunin endurútgefið reglugerðina með eftirfarandi nauðsynlegum lágmarksbreytingum og minni háttar tæknilegum uppfærslum:
- Viðbót á hugtakinu **lögbært stjórnvald** (ný 3. grein í uppkastinu að útfærslureglu). Þessi breyting er nauðsynleg fyrir útfærslu á gr. 8b og 22a. Þetta hugtak vísar til eftirfarandi lögbærra stjórnvalda: Umsjónaryfirvalds á landsvísu (e. National Supervisory Authority eða NSA) samkvæmt skilgreiningu í Reglugerð (EC) nr. 549/2004 með breytingum gerðum í reglugerð (EB) nr. 1070/2009; stjórnvald eða stjórnvöld sem eru lögbær til umsjónar í stafrænu loftrymisumdæmi (e. Functional Airspace Blocks eða FAB) samkvæmt ákvörðun aðildarríkjanna sem taka þátt í FAB fyrirkomulaginu ef þau eru önnur en viðkomandi NSA; og Stofnunin eins og kveðið er á um í gr. 22a í grunnreglugerðinni fyrir samevrópska þjónustuveitendur og fyrir þjónustuveitendur sem eru staðsettir utan þess landsvæðis sem sáttmálinn um Evrópusambandið nær til en veita þjónustu í loftrými þess landsvæðis. Nánari atriði varðandi Stofnunina sem lögbært stjórnvald er að finna í málsgrein c).
 - Skilgreining á samevrópskri þjónustu.** Þessi skilgreining er nauðsynleg fyrir frekari útfærslu á gr. 22a. Skilgreiningunni er ætlað að hjálpa til við að bera kennsl á þessar samevrópsku þjónustugreinar. Þetta er þjónusta sem er ætluð fyrir og stofnsett til að vera tiltæk fyrir notendur innan flestra eða allra aðildarríkja. Hugtakið 'flesta eða öll aðildarríki' er nauðsynlegt svo vísað sé til tilfella þar sem þjónusta sem er ætlað að vera samevrópsk er ekki tiltæk fyrir notendur í einstökum aðildarríkjum (t.d. staðsetning gervihnatta kemur í veg fyrir að hún sé tiltæk í öllum aðildarríkjum).
 - Viðbót á **tilvísunum til grunnreglugerðarinnar** þar sem lögfræðileg fullvissa er talin krefjast þess. Þessar tillögðu breytingar útfæra grunnreglugerðina og eru bein afleiðing af útvíkkun EASA kerfisins yfir flugumferðarstjórn og flugleiðsögupjónustu.

¹⁰ <http://www.easa.europa.eu/atm/>.

- iv. Tilvísanirnar til **umsjónaryfirvalda á landsvísu** (e. National Supervisory Authorities eða NSA) sem kveðið er á um í reglugerð (EB) nr. 549/2004 með áorðnum breytingum samkvæmt reglugerð (EB) nr. 1070/2009 hafa verið **leystar af hólmi með tilvísunum til lögbærra stjórnvalda** þar sem það hefur verið talið nauðsynlegt (það hefur t.d. ekki verið talið nauðsynlegt varðandi ákvæði sem tengjast jafningjarýni). Nokkrir hagsmunaaðilar hafa dregið í efa lagalegan grundvöll Stofnunarinnar að framkvæma ákveðin verkefni sem lögbært stjórnvald og hafa farið fram á að ætíð sé tilgreint hvaða lögbæra stjórnvald (NSA eða stofnun) sé um að ræða. Það er skoðun Stofnunarinnar að ekki þurfi að tilgreina þetta í hverju einasta ákvæði reglugerðaruppkastsins því það væri endurtekning á verkefnum og ábyrgð sem þegar eru tilgreindar í grunnreglugerðinni. Til dæmis, í tilfelli fyrrverandi 6. greinar (ný 7. grein) 'Auðveldun eftirlits með fylgni', hefur hugtakið lögbært stjórnvald komið í stað NSA. Í þessu tilfelli er hins vegar ljóst að umboð eftirlitsmanna Stofnunarinnar er þegar tryggt með gr. 55 í grunnreglugerðinni 'Rannsókn á verkefnum'.
- v. Í stað hugtaksins **viðurkennd stofnun** er notað hugtakið **viðurkennd eining**. Þetta er nauðsynlegt til að útfæra 13. grein í grunnreglugerðinni. Eins er mikilvægt að undirstrika að 3. grein í reglugerð (EB) nr. 550/2004 var breytt með reglugerð (EB) nr. 1070/2009, þar sem hugtakið "viðurkennd eining" kom í stað "viðurkenndrar stofnunar".
- vi. **Inngangsorðin** hafa einnig verið uppfærð til að endurspegla betur stöðuna í dag, hinn nýja lagalega grundvöll, grundvöllinn fyrir hina fyrirhuguðu útfærslureglu og framtíðaráfanga í reglusetningu á þessu sviði.
- vii. Innleiðing **ymissa breytinga í jafningjarýnisferlinu**. Jafningjarýnisferlið var rætt á 34. fundi samevrópsku loftrýmisnefndarinnar og nokkur aðildarríki fóru fram á að Stofnunin yrði hluti af jafningjarýnisferlinu. Stofnunin gerir því tillögu um mjög einfaldar breytingar á þessari fyrrverandi gr. 9 (nýja gr. 10). Að auki, og með hliðsjón af ráðleggingu framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins, þá hefur engin skýr ákvörðun verið tekin enn hvort jafningjarýni verði framhaldið eftir fyrstu lotuna sem ætlað er að ljúki fyrir árslok 2012. Þess vegna, og með hliðsjón af ráðleggingu framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins, er lagt til að 'ef til vill' komi í staðinn fyrir orðið 'skal'.
- Enda þótt hugtakið 'jafningjarýni' eða umfang eða markmið slíkrar jafningjarýni hafi ekki verið skilgreint í reglugerð (EB) nr. 2096/2005, þá er það álit Stofnunarinnar að aðgerðir svipaðar jafningjarýninni (kennslu- og námsæfingar, skoðanaskipti varðandi reynslu við útfærslu, samþykktar niðurstöður um besta verklag o.s.frv.) séu nú þegar á dagskrá svokallaðra 'stöðlunarfunda' sem eru til staðar á öðrum sviðum flugs (t.d. lofthæfis, flugreksturs, útgáfu vottorða fyrir flugáhafnir). Ennfremur ráðgerir Stofnunin að útvíkka slíka 'stöðlunarfunda' yfir svið ATM/ANS og flugvalla til að skapa lögbærum stjórnvöldum nauðsynlegan vettvang til að ræða öll útfærsluatriði, til að bjóða upp á 'kennslu- og námsæfingar' og einnig til að ræða öryggisatriði sem eru sameiginleg fyrir allt flugmálakerfið. Stofnunin telur að sjálfviljugt samstarf af þessu tagi þurfi ekki að falla undir reglugerðarákvæði.
- viii. Innleiðing **millibilsákvæða og afnám** núverandi reglugerða. Þessi ákvæði hafa verið nauðsynleg til að skýrt sé að:
- Öll núverandi ANSPs vottorð útgefin í samræmi við reglugerð (EB) nr. 2096/2005 verða gild áfram;
 - Umsækjendur sem hafa sótt um ANSP vottorð til viðkomandi lögbærs stjórnvalds fyrir dagsetningu gildistöku fyrirhugaðrar reglugerðar skulu sýna að þeir fullnægi viðeigandi kröfum fyrirhugaðrar reglugerðar og munu því fá ANSP vottorði úthlutað í samræmi við fyrirhugaða reglugerð. Það er skoðun Stofnunarinnar að ekki þurfi neitt millibilstímabil fyrir umsóknir sem þegar liggja fyrir þar sem ofangreindar breytingar snertir ekki umsækjendur sem

þurfa að sýna fram á fylgni við kröfurnar. Málsgrein 2 útskýrir millibilsákvæðin í þeim tilfellum þar sem breyting verður á lögbæru yfirvaldi varðandi öryggisumsjónarhlutverkið við beitingu nýju reglugerðanna;

- Í þeim tilfellum þar sem stofnunin er hið lögbæra yfirvald fyrir ANSPs (samevrópska þjónustuveitendur eða þjónustuveitendur staðsetta utan Evrópubandalagsins), gilda ákvæðin í málsgrein 3. Þessi ákvæði eru nauðsynleg til að tryggja samfeldni vottunarferla sem yfirvöld aðildarríkja hafa þegar hafið og sjá til þess að breytingin verði snurðalaus fyrir viðkomandi umsækjendur. Stofnunin leggur til að áframhald vottunarferilsins, í samvinnu við stofnunina, verði heimilað og að umsjónarstarfsemin yfirfærast til stofnunarinnar eftir útgáfu vottorðsins.
- 20 dögum eftir útgáfu fyrirhugaðrar reglugerðar í kjölfar samþykktar hennar skulu umsækjendur um ANSP vottorð gera svo samkvæmt þessari reglugerð; og
- **Afnám reglugerðar (EB) nr. 2096/2005 og reglugerðar (EB) nr. 668/2008 og gr. 6 í reglugerð (EB) nr. 482/2008 þar sem þessar kröfur eru alfarið innifaldar í fyrirhugaðri reglugerð.**

12. Varðandi **tilvísanirnar til viðauka ICAO**, þá er Stofnuninni kunnugt um að viðaukum ICAO hafi verið breytt eftir samþykkt reglugerðar (EB) nr. 668/200 sem hér segir:

- i. **Viðauka 2**, 10^{da} útg. júlí 2005 með breytingum upp að **nr. 40** hefur verið breytt upp að **nr. 42**;
- ii. **Viðauka 3**, 16^{da} útg. júlí 2007 breytt upp að nr. 74;
- iii. **Viðauka 4, 10^{da} útg. júlí 2001** með breytingum upp að **nr. 54** hefur verið breytt í **11^{tu} útg. júlí 2009**;
- iv. **Viðauka 10 bindi I**, 6^{ta} útg. júlí 2006 með breytingum upp að **nr. 82** hefur verið breytt upp að **nr. 84**;
- v. **Viðauka 10 bindi I**, 6^{ta} útg. október 2001 með breytingum upp að **nr. 82** hefur verið breytt upp að **nr. 84**;
- vi. **Viðauka 10 bindi III**, 2^{ur} útg. júlí 2007 með breytingum upp að **nr. 82** hefur verið breytt upp að **nr. 84**;
- vii. **Viðauka 10 bindi IV**, 4^{ða} útg. júlí 2007 með breytingum upp að **nr. 82** hefur verið breytt upp að **nr. 84**;
- viii. **Viðauka 10 bindi V**, 2^{ur} útg. júlí 2001 með breytingum upp að **nr. 82** hefur verið breytt upp að **nr. 84**;
- ix. **Viðauka 11**, 13^{da} útg. júlí 2001 með breytingum upp að **nr. 45** hefur verið breytt upp að **nr. 47-B**;
- x. **Viðauka 14**, bindi I **4^{ða} útg. júlí 2004** með breytingum upp að nr. 9 hefur verið breytt í **5^{tu} útg. júlí 2009**;
- xi. **Viðauka 14**, bindi II **2^{ur} útg. júlí 1995** með breytingum upp að nr. 3 hefur verið breytt í **3^{ju} útg. júlí 2009**;
- xii. **Viðauka 15**, 12^{ta} útg. júlí 2004 með breytingum upp að **nr. 34** hefur verið breytt upp að **nr. 35**.

13. Stofnunin hefur ekki enn fellt þessar uppfærðu tilvísanir í reglugerðaruppkastið sem fylgir þessu álit. Hins vegar, og til að aðstoða aðildarríki við að fullnægja skuldbindingum sínum samkvæmt Chicago samningnum (sjá gr. 2.2(d) í grunnreglugerðinni), hyggst stofnunin kanna ítarlega þær breytingar sem nýjustu útgáfur viðaukanna hafa í för með sér, vega og meta áhrifin af útfærslu þeirra, og leggja síðan álit um málið fyrir framkvæmdastjórnina.

Eins er mikilvægt að undirstrika að lögleiðingin í seinni áfanga á viðkomandi ICAO stöðlum og verklagsreglum mun gera slíkar tilvísanir óþarfar en í stað þeirra koma viðeigandi ákvæði sem bandalagið hefur löggleitt.

14. Eins er mikilvægt að undirstrika að 25. grein í nýlega samþykktu reglugerð framkvæmdastjórnarinnar varðandi afkastakerfi fyrir flugleiðsögupjónustu og hlutverk netkerfa krefst breytingar á hluta 2.2 og hluta 9 af viðauka I við reglugerð (EB) nr. 2096/2005. Í þessu álitu leggur Stofnunin til að reglugerð (EB) nr. 2096/2005 verði afnumin og þessi reglugerð komi í hennar stað. Því myndi Stofnunin mæla með því að allar breytingar sem leiða af reglugerðinni um afkastakerfi verði felldar inn í lagafrumvarp framkvæmdastjórnarinnar um þessa reglugerð.
15. Til viðbótar við minni háttar tæknilegu uppfærslurnar sem getið var að ofan og atriðin sem Stofnunin fyrirhugar að breyta á grundvelli málsgreinar 11, þá hefur Stofnunin, með ráðgjöf sérfræðinga reglusetningarhópanna ATM.001 og ATM.004, ályktað að umbóta sé þörf á neðangreindum sviðum. Stofnunin hefur, ásamt sérfræðingunum, gert bráðabirgðamat á þessum umbótum varðandi hentugleika, vinnslustig og hvort þær gætu verið hluti af 'flýtimeðferðinni'. Hins vegar, eins og ákveðið var á fundum samevrópsku loftrýmisnefndarinnar sem áður var getið og vegna vöntunar á venjulegu umsagnaleitunarferli við reglusetningu, hefur Stofnunin ekki enn felld þær inn í fyrirhugaðar reglugerðir. Því telur Stofnunin að eftirfarandi tillögur um úrbætur ættu að vera meðal forgangsmála á 2. áfanga reglusetningarferlisins ásamt lögleiðingu viðkomandi ICAO staðla og verklagsreglna.
 - i. Ákvæðin um undanþágur í 5. grein fyrirhugaðrar reglugerðar: jafnvel þótt Stofnunin hafi tekið upp núverandi ákvæði í fyrrverandi 4. grein reglugerðar (EB) nr. 2096/2005 að beiðni framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins sem samevrópska loftrýmisnefndin staðfesti, vill Stofnunin undirstrika að lögleiðing þessarar greinar orð-fyrir-orð kann að vekja spurningar um samhæfni við grunnreglugerðina. Í fyrsta lagi vegna þess að fyrirhugað er að skírteinið muni einungis gilda fyrir loftrými í umsjón þess lögbæra stjórnvalds sem gaf það út. Hægt er að túlka þetta sem mótsögn við 11. grein grunnreglugerðarinnar. Í öðru lagi telur Stofnunin upphaflega uppkast greinarinnar ekki ná því stigi lagalegrar fullvissu sem þarf til að fullnægja markmiði grunnreglugerðarinnar að útfærslan á flugöryggiskröfum fari fram á samræmdan hátt. Auk útilokunar á ýmsum ákvæðum sem óheimilt er að veita undanþágur frá, þá er það skilningur Stofnunarinnar að engar viðmiðanir séu til staðar varðandi leyfilegar undanþágur frá kröfum sem gerðar eru til ANSPs. Sú staða getur því komið upp að mismunandi lögbær stjórnvöld beiti mjög mismunandi viðmiðunum, sem gæti leitt til þess að mjög mismunandi kröfur væru gerðar til svipaðra umsækjenda. Í þessu felst ekki að Stofnunin telji engan sveigjanleika vera mögulegan. Það er einmitt slíkur sveigjanleiki sem leitast er við að tryggja með 14. grein grunnreglugerðarinnar þar sem aðildarríkjum er gefið svigrúm til frávika frá kröfunum við sérstakar kringumstæður, en á fullkomlega gegnsæjan hátt og undir nákvæmu eftirliti framkvæmdastjórnarinnar með aðstoð Stofnunarinnar og annarra aðildarríkja. Nánar tiltekið gerir gr. 14(6) í grunnreglugerðinni einmitt ráð fyrir slíkri stöðu, sem fellur undir gr. 5 í reglugerðaruppkastinu, og gæti verið notuð fyrir slík tilfelli með augljósum ávinningi fyrir öryggi og samræmda útfærslu krafna.

Samkvæmt gr. 8b(3) í grunnreglugerðinni þarf Stofnunin einnig að gera tillögur um útfærslureglur sem veita aðildarríkjum svigrúm til að ákveða undir hvaða kringumstæðum veitendum flugupplýsingaþjónustu skal vera heimilt að tilkynna þá þjónustu sem þeir veita. Vegna 'flýtimeðferðarinnar' hefur stofnunin ekki enn getað sett fram slíka tillögu.

Með hliðsjón af ofangreindu mun Stofnunin meta nánar ákvæði fyrirhugaðrar 5. greinar um undanþágur, hafandi í huga útfærslu gr. 8b(3) og veitingu svigrúms til nauðsynlegs sveigjanleika og meðalhófs fyrir þá ANSPs sem núna hafa undanþáguheimildir. Í ljósi matsins mun stofnunin síðan gera viðeigandi breytingar í seinni áfanga.

Loks má geta þess að Stofnunin telur að endurmeta þurfi í seinni áfanga sumar þeirra krafna sem núna er heimilt að veita undanþágur frá. Sérstaklega telur Stofnunin að kröfurnar í málsgreinum 2.1, 3.2(b) í viðauka I séu ekki einungis nauðsynlegar frá öryggissjónarmiði heldur líka það sveigjanlegar að allir ANSPs ættu að geta útfært þær.

- ii. Hinar svokölluðu '**kröfur ótengdar öryggi**' (t.d. kröfur um að ANSPs hafi viðskiptaáætlun) fyrir vottun ANSPs ásamt skilgreiningu og auðkenningu slíkra ákvæða sem eru ótengd öryggi. Málið hefur verið mikið rætt við sérfræðinga reglusetningarhópanna. Samevrópska loftrýmisnefndin ákvað á 34. fundi sínum að framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins myndi gera tillögu um málið sem nefndin tæki til athugunar. Framkvæmdanefnd Evrópubandalagsins kynni síðan að breyta tillögu Stofnunarinnar eftir því hver niðurstaðan yrði af þessari umræðu. Eins og þegar var minnst á var Stofnunin beðin um að breyta ekki þessum ákvæðum og viðhalda þar með hinum tvöfalda lagalega grunni (EASA grunnreglugerð og Reglugerð (EB) nr. 550/2004).

Í málsgrein (c) hér að neðan koma fram skoðanir Stofnunarinnar á útfærslu slíkra ákvæða varðandi skyldur hennar sem lögbærs stjórnvalds fyrir samevrópska þjónustuveitendur og þjónustuveitendur staðsetta utan landsvæðis Evrópubandalagsins.

- iii. Innleiðing **stjórnunarkerfa** eins og kafli 5(a)(iii) af grunnkröfunum í viðauka Vb kveður á um. Ætlun evrópska með-löggjafans (Evrópuþingsins og leiðtogaráðsins) var að einfalda kröfurnar um gæða- og öryggisstjórnunarkerfi með því að krefjast samþætts stjórnunarkerfis. Það myndi gera þjónustuveitendum og stofnunum almennt kleift að aðlaga stjórnunarkerfi sín að stærð sinni og umfangi og margbreytileika þeirrar þjónustu sem þær veita. Ávinningurinn af þessari nálgun væri sá að einungis þyrfti eitt stjórnunarkerfi í stað tveggja (eða jafnvel þriggja, ásamt öryggisstjórnunarkerfi) sem krafist er í reglugerð (EB) nr. 2096/2005. Ennfremur er mælt með þessari nálgun í ICAO öryggisstjórnunarhandbókinni¹¹ og hún myndi auðvelda samþættingu ATM/ANS við heildarkerfisnálgunina að öryggisstjórnun¹². Þetta væri hagkvæmt fyrir ANSPs sem fengju sveigjanleika við útfærslu á kröfunum, samtímis því að samstilling væri tryggð, þar sem einstakir þættir stjórnunarkerfisins væru skilgreindir með skýrum hætti. Þetta myndi einnig skapa rúm fyrir mismunandi viðurkenndar leiðir til sannpröfunar (e. Acceptable Means of Compliance eða AMCs) og leiðbeiningarefni (e. Guidance Material eða GM) fyrir mismunandi ANSPs og mismunandi tegundir þjónustu. Viðbótar ávinningur fyrir öryggi væri auðveldari skilgreining og mat á skilflötum milli ANSPs og annarra flugmálastofnana eins og til dæmis flugvallar- eða flugrekstraraðila þar sem sama sett af stjórnunarkerfiskröfum yrði gert til þeirra. Ein öryggisáætla sem hefur verið tilgreind og er vel þekkt í flugkeðjunni eru skilfletirnir milli mismunandi stofnana innan flugmálakerfisins og auðkenning á ábyrgð fyrir heildaráhættustjórnun.

¹¹ ICAO Handbók um öryggisstjórnunarkerfi, önnur útgáfa - 2009 (Doc 9859-AN/474).

¹² Hugtakið 'heildarkerfisnálgun' að öryggisstjórnun var innleitt af Stofnuninni í tilkynningu um fyrirhugaða breytingu (e. Notice of Proposed Amendment 2008-22 eða NPA). Þessi NPA leggur til að hinar svokölluðu stofnanakröfur fyrir eftirlitsskyldar flugmálastofnanir verði allar í einni útfærslureglu sem næði yfir allar eftirlitsskyldar flugmálastofnanir (hluti-OR). Einnig er lagt til í þessari sömu NP A að samsvarandi stjórnvaldskröfur verði allar í einni útfærslureglu sem næði til allra lögbærra stjórnvalda sem hafa eftirlit með þessum stofnunum (hluti-AR). Hinar almennu stofnanakröfur sem næðu til allra stofnana (t.d. varðandi stjórnunarkerfi, almennar starfsmannakröfur, aðstöðu og bókhald) eru gerðar almennar í því sem hefur verið nefnt undirhluti OR.GEN. Í sérstökum ákvæðum fyrir hverja tegund flugmálastofnana (t.d. ANSPs, þjálfunarstöðvar, flugrekstraraðilar, flugvallarekstraraðilar) munu aðrar stofnanakröfur vera settar fram í undirhlutum (t.d. OR.ATO, OR.OPS).

Ýmsar tillögur voru kannaðar af sérfræðingunum og kynntar ATM.001 reglusetningarhópnum og ýmsum hagsmunaaðilum fyrir 'flýtimeðferðina' Hins vegar komu ákvarðanir sem voru teknar á 34. fundi samevrópsku loftrýmisnefndarinnar í veg fyrir að Stofnunin gæti gert þessa breytingu að hluta af 'flýtimeðferðinni'. Stofnunin getur því einungis undirstrikað að þetta er ein mikilvægasta umbótin sem ætti að vera hluti annars áfanga.

Eina breytingin tengd þessu sem var talin henta 'flýtimeðferðinni' var viðbót einnar setningar í viðauka I til að gera skýrt að ANSPs geti ákveðið að samþætta gæða- og öryggisstjórnunarkerfi í einu stjórnunarkerfi. Þetta ákvæði bannar ekki ANSPs að samþætta líka önnur stjórnunarkerfa (t.d. öryggisstjórnunarkerfið).

- iv. Tillaga um eflingu **öryggiskrafna fyrir áhættumat og mildun** að því er varðar breytingar (fyrirverandi málsgrein 3.2 í viðauka II við reglugerð 2096/2005) og kröfurnar fyrir lögbæru stjórnvöldin varðandi öryggisumsjón með breytingum á starfskerfum (fyrirverandi gr. 8 og 9 í Reglugerð (EB) nr. 1315/2007):

Á grundvelli útkomu vinnu EUROCONTROL að flokkunarkerfi fyrir áhættu, umboðs framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins og í kjölfar samþykktar grunnreglugerðarinnar sem útvíkkaði EASA kerfið yfir ATM/ANS sviðið, gerði Stofnunin ásamt óformlegum hópi sérfræðinga frá helstu NSAs og ANSPs í Evrópu greiningu á núverandi ákvæðum í reglugerð (EB) nr. 2096/2005 og reglugerð (EB) nr. 1315/2007 um kröfur fyrir öryggismat á breytingum og öryggisumsjón með þeim. Ætlunin var að útbúa tillögur og ráðleggingar fyrir reglusetningarhópnum ATM.001 og ATM.004. Hér að neðan er samantekt af helstu niðurstöðum þessarar greiningar:

- Erfitt er að túlka núverandi ákvæði og jafnvel að beita þeim í sumum tilfellum. Það var ekki auðvelt að túlka hugtök eins og 'kerfishluti', 'trúverðugar ATM-tengdar áhættur', eða að beita þeirri magnbundnu aðferðarfræði sem er krafist og túlka töfluna yfir alvöruflokkun breytinga sem tengjast mannlegum þáttum og ferlum, og eins hafa mismunandi aðildarríki ekki beitt þeim á samræmdan hátt eða látið það ógert.
- Einnig þarf að bæta viðmiðanirnar sem lögbær stjórnvöld fá gefnar til að ákveða hvort þau yfirfari breytingu sem Stofnunin leggur til eða ekki, þar sem núverandi viðmiðanir, sem byggja á hættum frekar en áhættum, gera lögbærum stjórnvöldum í raun skylt að endurskoða næstum allar breytingar.
- Stofnunin telur að verulegur ávinningur væri af útfærslu nálgunar að stjórnun öryggismats á breytingum og öryggisumsjón þeirra sem væri meira afkastatengd. Einföldun krafna og meðfylgjandi ábyrgðar á stjórnun breytinga, skýrari útlitun á ferlum fyrir tilkynningar um og endurskoðun breytinga á útfærslustigi þeirra, ásamt upplýsingum um aðferðafræðina sem á að nota fyrir mismunandi tegundir breytinga á mismunandi gerðum starfskerfa AMCs og GMs, myndi auðvelda skilning á kröfunum og útfærslu þeirra. Stofnunin telur að kröfurnar verði aðeins útfærðar á samræmdan hátt og öryggi aukið með skýrum og auðskiljanlegum kröfum, ótvíræðri ábyrgð og skýrum ferlum.
- Skorturinn á AMCs og GMs fyrir reglugerðarramma samevrópska loftrýmið gerir erfiðara en ella að taka upp slíkt kerfi fyrir upphaflegt reglugerðasett samevrópska loftrýmisins. Hins vegar býður EASA reglugerðarramminn upp á þann möguleika. Á grundvelli reynslunnar til þessa af beitingu AMCs og GMs á öðrum sviðum flugmála (t.d. flughæfi og viðhald) og með hliðsjón af fyrirbyggjandi tillögum um mismunandi AMCs, má telja öruggt að æskilegu stigi samstillingar innan Evrópubandalagsins verði náð – en það er mjög æskilegt fyrir þróun og öruggan rekstur starfrænna loftrýmisumdæma (e. Functional Airspace Blocks eða FAB) og samevrópska loftrýmisins. Þetta mun einnig hvetja til sveigjanleika með því að heimila þá stöðluðu nálgun sem best hentar þeirri gerð breytinga og rekstrar sem eru til athugunar án þess að nauðsynlegt

sé að breyta reglugerðinni eða fara fram á undanþágur. Það mun líka opna leiðir til að þróa og uppfæra þessar nálganir að upptöku nýjustu bestu verklagsferla.

- Á grundvelli byrjunarreglugerðarmats Stofnunarinnar á hugsanlegum valkostum við umbætur á þessum ákvæðum telur stofnunin að besti valkosturinn hefði verið að einfalda útfærslureglurnar með nánari tengingu þeirra við afköst. Útfærslureglurnar hefðu innifalið öryggismarkmiðin sem þarf að fullnægja og AMCs og GMs hefðu lýst í tæknileg smáatriðum hvernig þessum öryggismarkmiðum yrði náð. Þessi nálgun hefur nú þegar verið tekin upp fyrir lofthæfivottun loftfara, og það myndi einnig henta betur fyrir ATM/ANS sviðið sem er afar tæknivætt og sem byggir í sífellt auknum mæli á afar margbreytilegum samþættum kerfum í lofti og á jörðu niðri.

Með hliðsjón af ofangreindum niðurstöðum og með það að markmiði að efla kerfið mótaði þessi óformlegi hópur sérfræðingar tillögu sem var lögð fyrir meðlimi ATM.001 og ATM.004 hópanna, studd af niðurstöðum matsins á áhrifum reglugerðarinnar. Hins vegar stóðu ákvarðanirnar sem teknar voru á 34. fundi samevrópsku loftrýmisnefndarinnar í vegi fyrir því að Stofnunin gæti lagt þessa tillögu fram að svo stöddu.

- v. Uppástunga um **að samþætta kröfurnar fyrir stofnanir** (í þessu tilfelli ANSPs) **í eina sérstaka reglugerð** og kröfurnar fyrir lögbæru stjórnvöldin í aðra reglugerð. Slik samþætting hefði krafist þess að stjórnvaldskröfurnar sem eru í reglugerð (EB) nr. 2096/2005 væru fluttar yfir í sömu reglugerð og þá sem inniheldur kröfurnar varðandi öryggisumsjón yfir ANSPs og stofnanir sem veita ATFM og ASM. Kröfurnar fyrir lögbær stjórnvöld í reglugerð (EB) nr. 2096/2005 eru þær sem annað hvort er beint til aðildarríkja eða umsjónarvalda á landsvísu, eins og t.d. kröfurnar varðandi vottun á ANSPs, áframhaldandi fylgni og framkvæmd, ásamt kröfunum varðandi jafningjaryni, þar með taldar kröfurnar fyrir stofnanir (ANSPs og stofnanir sem veita ATFM og ASM í reglugerð (EB) nr. 1315/2007, það er að segja kröfurnar sem skipa fyrir um mótun verklags við öryggismat á breytingum á starfskerfum, um tilkynningu um öryggisbreytingar á starfskerfum, ásamt kröfunum um hvernig bregðast eigi við niðurstöðum endurskoðunar sem lögbær stjórnvöld vekja máls á í sambandi við fylgsnisvöktun þeirra, hefði átt að flytja yfir í stofnanareglugerðina. Stofnunin telur að þessi uppástunga myndi hafa bætt núverandi reglugerðir með því að útskýra nánar ábyrgð ANSPs og lögbærra stjórnvalda, tryggja samræmi og auðvelda samþættingu við reglugerðarkerfið sem útfærir heildarkerfisnálgunina. Hins vegar er umfang reglugerðar (EB) nr. 2096/2005 og reglugerðar (EB) nr. 1315/2007 mismunandi (reglugerð (EB) nr. 2096/2005 nær aðeins til vottunar á ANSPs og reglugerð (EB) nr. 1315/2007 nær til öryggisumsjónar með ANSPs og stofnunum sem veita ATFM og ASM). Þess vegna var óttast að yfirfærsla ákvæða milli þessara tveggja reglugerða myndi þýða að núverandi kröfur fyrir stofnanir sem veita ATFM og ASM myndu falla úr gildi þar til búið væri að móta heilt sett af kröfum fyrir þessar stofnanir. Þótt Stofnunin teldi að þetta hefði mátt laga auðveldlega réðu ákvarðanir teknar af háttsettu yfirvaldi því að Stofnunin varð að fresta þessari breytingu til annars áfanga.
- vi. **Uppástunga um eflingu krafna fyrir verkfræðinga og tæknimenn meðal starfsfólks sem starfar við öryggistengd viðfangsefni** í 9. grein og í málsgrein 3.3 í viðauka II. Núverandi 9. grein skyldar aðildarríki til að gefa út viðeigandi öryggisreglur fyrir verkfræðinga og tæknimenn meðal starfsfólks sem gegna öryggistengdum rekstrarverkefnum. Ætlun Stofnunarinnar er að koma á sameiginlegum kröfum á þessu sviði að undangengnu mati á hentugleika og samræmi við reglugerðarramma þess starfs sem EUROCONTROL innir af hendi við þróun á tilgreiningum sem innihalda starfhæfniskerfi og starfhæfnismat fyrir ATS verkfræðinga (ATSEPs) að teknu tilliti einnig til áframhaldandi viðræðna milli viðkomandi aðila (ANSPs og verkfræðinga og tæknimanna meðal starfsfólks). Í þessu sambandi lagði Stofnunin til, á grundvelli innleggs nokkurra sérfræðinga frá

reglusetningarhópunum, skilgreiningu á og kröfur fyrir ANSPs að útfæra ferli til að skilgreina öryggistengd verkefni og koma á þjálfunarkröfum í mynd hæfnisáætlunar og starfshæfnismats fyrir viðkomandi verkfræðinga meðal starfsfólks. Enn sem fyrr gat Stofnunin hins vegar ekki unnið þetta verk í 'flýtimeðferðinni' og líta verður á það sem forgangsverkefni í seinni áfanga. Í millitiðinni, og án skerðingar á 17. forsendu grunnreglugerðarinnar, þá er mikilvægt að áréttu að Stofnunin telur ætlun evrópska löggjafans hafa verið þá að yfirfæra valdsvið fyrir þróun öryggisreglna fyrir verkfræðinga meðal starfsfólks til Evrópubandalagsins í gegnum grunnreglugerðina. Ennfremur er það álit Stofnunarinnar að ef þessum möguleika er haldið opnum þá gæti það hugsanlega gert verkefni Stofnunarinnar á seinni áfanga vandasamara þar sem aðildarríkin kunna að halda áfram að þróa nýjar kröfur á landsvísu samtímis því að stofnunin vinnur að mati á núverandi kerfi sem lið í undirbúningi tillögu um reglur fyrir Evrópu alla. Hins vegar hefur það verið ákveðið með hliðsjón af umboði Stofnunarinnar að gera ekki tillögu um breytingar á þessum ákvæðum sem hluta af fyrri áfanganum.

- vii. Það er álit stofnunarinnar að hægt sé að efla núverandi reglugerð (EB) nr. 2096/2005 um **ábyrgð ANSPs** þegar þeir beina ákveðnum aðgerðum, t.d. viðhaldi ákveðins tækjabúnaðar, til **verktakastofnana**. Það eru ákveðnar kröfur í reglugerð (EB) nr. 2096/2005 sem ANSPs verða að fullnægja varðandi verkfræðinga meðal starfsfólks þegar þeir nota það sem hefur verið kallað 'rekstrarstofnanir undirverktaka'. Það er skilningur Stofnunarinnar að núverandi reglugerðir mætti bæta ef skilgreiningin á 'rekstrarstofnun' yrði útskýrð nánar (núverandi skilgreiningu má túlka þannig að þessar stofnanir gætu veitt þjónustu án þess að vera vottaðar) og á hugtakinu 'undirverktaka' stofnun og ábyrgð, ef einhver er, ANSPs gagnvart þriðju aðilum (stofnunum með verktakasamning við stofnun sem hefur beinan verktakasamning við ANSPs). Núverandi ákvæði munu verða vegin og metin í seinni áfanganum.
16. Eins og áður var útskýrt að ofan lítur stofnunin á fyrirhugaðar reglugerðir sem frumeiningar útfærslu á útvíkkun evrópska flugmálaöryggisstjórnunarkerfisins yfir svið ATM/ANS. Stofnunin telur að þeir umbótaþættir sem þegar hafa verið tilgreindir muni augljóslega efla kerfið, og þessir þættir ásamt lögleiðingu viðkomandi ICAO SARPs ættu að vera forgangsverkefni fyrir reglusetningu í seinni áfanganum.
17. Eins er mikilvægt að undirstrika að þar eru ákvæði gr. 8b í grunnreglugerðinni sem eru ekki útfærð með þessum fyrirhuguðu reglugerðum. Þau innifela meðal annars eftirfarandi ákvæði:
- i. Útfærsla á gr. 8b(3) í grunnreglugerðinni, eins og áður var útskýrt.
 - ii. Útfærsla á gr. 8b(4)&(5) í grunnreglugerðinni. Valkostir fyrir útfærslu á þessum ákvæðum verða vegnir og metnir sem hluti af reglusetningarverkefni ATM.005 á komandi tíð.
 - iii. Þróun aðgerða fyrir stofnanir sem veita þjónustu í mynd hönnunar og vinnslu gagna og forsníð og afhendingu gagna til almennrar flugumferðar fyrir flugleiðsögu sem er mikilvæg frá öryggissjónarmiði. Vinnan við að vega og meta valkostina fyrir útfærslu á þessum ákvæðum á grundvelli núverandi ferla innan EASA kerfisins (staðfestingarbréf), eftir því sem á við, mun fara fram í seinni áfanganum.
18. Seinni áfanginn mun verða þróaður í samræmi við reglusetningarferli Stofnunarinnar.

b) Kröfur um öryggisumsjón í flugumferðarstjórn og flugleiðsögubjónustu

19. Eins og útskýrt var að ofan, þá hefur Stofnunin yfirfært þessa reglugerð í útfærslureglu innan grunnreglugerðarinnar með innleiðingu nauðsynlegra breytinga og lágmarks tæknilegum uppfærslum með hliðsjón af beiðni framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins um lögleiðingu án frekari tafar á reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1315/2007. Eftirfarandi breytingar eru taldar nauðsynlegar:

- i. Innleiðing hugtaksins **'lögbært stjórnvald'** í nýrri 3. grein. Þetta er nauðsynlegt fyrir útfærslu gr. 8b og 22a í grunnreglugerðinni. Í samræmi við þetta ákvæði skal umsjón með stofnunum sem hafa aðalstarfsstöð sína í aðildarríki vera í höndum umsjónaryfirvalds á landsvísu í viðkomandi aðildarríki (eins og vísað er til í gr. 4 í rammareglugerðinni, með þeim breytingum sem gerðar voru með reglugerð (EB) nr. 1070/2009) eða í höndum yfirvalds eða yfirvalda samkvæmt samningi aðildarríkja sem eru viðriðin FAB fyrirkomulaginu, ef samningurinn kveður á um að lögbæra yfirvaldið skuli vera annað en umsjónaryfirvaldið á landsvísu. Umsjón með stofnun sem er staðsett utan landsvæðis aðildarríkjanna en veitir þjónustu í loftrými sem sáttmálinn um Evrópusambandið nær til skal vera í höndum Stofnunarinnar (EASA). Frekari skýringar eru settar fram að neðan í málsgrein (c) í þessum kafla.
- ii. **Skilgreiningin á samevrópskri þjónustu.** Þessi skilgreining er nauðsynleg til útfærslu á gr. 22a. Tilgangurinn með skilgreiningunni er að útskýra betur hvað felst í samevrópskri þjónustu.
- iii. Viðbót **tilvísana til viðkomandi greina grunnreglugerðarinnar.** Eins og áður var útskýrt í málsgrein (a) mun uppkastið að reglugerðinni byggja á tvöföldum lagalegum grundvelli. Þess vegna fóru tilvísanir til reglugerðar (EB) nr. 550/2004 saman með tilvísunum til viðkomandi greina grunnreglugerðarinnar.
- iv. **Í stað tilvísana til umsjónaryfirvalda á landsvísu** (e. National Supervisory Authorities eða NSA) sem vísað er til í gr. 4 í reglugerð (EB) nr. 549/2004 **eru nú vísað til til lögbærra aðila.** Eins og áður var getið hér að ofan hafa sumir hagsmunaaðilar dregið í efa lagalegan grundvöll fyrir framkvæmd Stofnunarinnar á ákveðnum verkefnum sem lögbært stjórnvald og hafa farið fram á að einhver ákvæði tilgreini hvert lögbæra yfirvaldið sé. Stofnunin telur að ekki sé þörf á að tilgreina það í útfærslureglunum því að það væri endurtekning á verkefni og ábyrgð sem evrópski með-löggjafinn hefur þegar samþykkt með grunnreglugerðinni. Eitt slíkt tilfelli varðar öryggistilskipanir sem gert var ráð fyrir í fyrrverandi 12. grein í reglugerð (EB) nr. 1315/2007 (12. grein í fyrirhugaðri reglugerð). Í þessu tilfelli hefur hugtakið NSA einfaldlega vikið fyrir hugtakinu 'lögbært yfirvald'. Stofnunin telur að gr. 8b í grunnreglugerðinni krefjist þess að Stofnunin hafi líka rétt til að gefa út slíkar öryggistilskipanir. Reyndar ættu útfærslureglurnar sem gert er ráð fyrir í gr. 8b (6)(f) í grunnreglugerðinni að tryggja að fullnægjandi heimildir séu gefnar stjórnvöldum með umsjónarhlutverk til að bregðast við ótraustum skilyrðum sem kunna að skapast við veitingu ATM/ANS. Ennfremur ætti að þróa útfærslureglurnar, eins framarlega og hægt er, að teknu tilliti til ákvæða reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1315/2007. Sem lögbært stjórnvald þarf Stofnuninni að vera falið vald með slíkum útfærslureglum og þarf því að hafa rétt til að nota öryggistilskipunarkerfið í sambandi við þær stofnanir/þjónustu sem hún hefur umsjón með. Þess vegna veitir grunnreglugerðin fullnægjandi lagalegan grundvöll fyrir Stofnunina að gefa út öryggistilskipanir í merkingu 12. grein í reglugerð (EB) nr. 1315/2007.
- v. Í stað hugtaksins **viðurkennd stofnun** er notað hugtakið **viðurkennd eining** í samræmi við 13. grein í grunnreglugerðinni.
- vi. **Forsendurnar** hafa líka verið uppfærðar til að endurspegla núverandi stöðu, útfærslu grunnreglugerðarinnar, grundvöllinn fyrir útfærslureglunni sem stungið er upp á og frekari áfanga í framtíðinni.
- vii. Innleiðing **bráðabirgðaákvæða** fyrir flutning til Stofnunarinnar á öryggisumsjónarhlutverkinu frá viðkomandi lögbæru(m) yfirvaldi(völdum) í þeim tilfellum þar sem stofnunin er hið lögbæra yfirvald í samræmi við gr. 22a í grunnreglugerðinni (stofnanir sem veita þjónustu í loftrými þess landsvæðis sem sáttmálinn nær til og hafa aðalstarfsstöð sína og, ef einhver er, skráða skrifstofu staðsetta utan þess landsvæðis, og fyrir stofnanir sem veita samevrópska þjónustu) eftir sex mánuði. Stofnunin telur að sex mánuðir ættu að vera nægilegur tími fyrir

hana að undirbúa yfirtöku á ábyrgðinni sem löggjafinn úthlutaði henni í grunnreglugerðinni.

- viii. Innleiðing **afnámsákvæðis** fyrir núverandi reglugerðir sem ný gr. 17. Þessi grein afnemur reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1315/2007 þar sem öll ákvæði eru tekin upp í heild í útfærslureglunni sem stungið er upp á.
20. Ofangreindar tillögur um breytingar og minni háttar tæknilegar uppfærslur eru taldar vera innan umfangs fyrirmælanna sem voru gefin af framkvæmdanefnd Evrópubandalagsins sem samevrópska loftrýmisnefndin lýsti yfir stuðningi við á 33. og 34. fundum sínum. Við athugun á núverandi ákvæðum, og með ráðgjöf meðlima reglusetningarhópanna ATM.001 og ATM.004, hefur Stofnunin skilgreint nokkur önnur svið þar sem umbóta er þörf. Því telur Stofnunin að eftirfarandi tillögur um úrbætur ættu að vera meðal forgangsmála sem fjallað verður um í öðrum áfanga reglusetningarferlisins ásamt lögleiðingu viðkomandi ICAO staðla og verklagsreglna.
- i. Útfærsla **heildarkerfisnálgunarinnar að stjórnvaldskröfum**.
‘Heildarkerfisnálgunin’ miðar að því að einfalda vottunar- og umsjónarferla og minnka álagið á stjórnendum einstaklingum og stofnunum. Heildarkerfisnálgunin að stjórnvaldskröfum miðar líka að því að samstillta umsjónarferlin fyrir einstaklinga, stofnanir, afurðir, varahluti og tæki og kerfi og kerfishluta. Hlutar flugmálakerfisins – afurðir, rekstraraðilar, áhafnir, flugvellir, ATM/ANS – á jörðu eða í lofti eru hlutar af einu netkerfi. ‘Heildarkerfisnálgunin’ miðar að því að eyða áhættunni af öryggisglufum eða skörun, og leitast við að forðast kröfur sem rekast á og óljósa ábyrgð. Reglugerðirnar skal túlka og beita með stöðluðum hætti. Svigrúm skal veitt fyrir notkun besta verklags. Tillögurnar um að breyta kröfunum fyrir stjórnvöld (Hluti-AR) sem verið er að þróa sem hluta af starfi Stofnunarinnar við fyrstu útvíkkun á EASA kerfinu (útvíkkun á EASA kerfinu yfir svið flugumferðar og útgáfu vottorða fyrir flugáhafnir) ásamt breytingunni á fyrirhuguðum hluta AR.GEN (partur af Hluta-AR, sem á við öll lögbær stjórnvöld með umsjón yfir allar flugmálastofnanir) ætti, þar sem það á við, að þróa á grundvelli útfærslureglna flýtimeðferðarinnar. Þetta mun tryggja betra samræmi og ætti að einfalda vottunarferlið. Í seinni áfanga ættu allar kröfur fyrir lögbær stjórnvöld sem eru upphaflega innifaldar í reglugerðauppköstumum fyrir veitingu flugleiðsögubjónustu og fyrir útgáfu vottorða fyrir flugáhafnir að vera samþættar í sömu útfærsluregluna (Hluta-AR) til að tryggja samstillingu umsjónarferlanna. Þær ættu líka að vera aðlagðar að meginreglum Evrópubandalagsins, og útfæra meginreglur grunnreglugerðarinnar fyrir umsjón, framkvæmd, upplýsingaskipti milli lögbærra stjórnvalda og gagnkvæma viðurkenningu vottorða, eins og stofnunin hefur þegar átt frumkvæði að með tillögum sínum í NPA 2008-22.
 - ii. Meginreglur **opinberu öryggisáætlunarinnar** sem ICAO mælir með ættu einnig að vera samþættar þessum kröfum. Stofnunin hefur þegar hafið þessa vinnu með aðlögun ákvæðanna sem upphaflega var stungið upp á í NPA 2008-22 og með útfærslu á evrópskri flugöryggisáætlun¹³.
 - iii. Ákvæðin varðandi **öryggisumsjón á öryggisbreytingum** á starfskerfum (fyrirverandi 8 og 9. greinum í reglugerð (EB) nr. 1315/2007) þarf að einfalda, eins og þegar hefur verið útskýrt í málsgrein (a), og samþætta þau sameiginlegu rammareglugerðinni.
 - iv. Hinar svokölluðu **‘kröfur ótengdar öryggi’** fyrir vottun á stofnunum sem veita þjónustu ásamt auðkenningu þeirra. Þetta atriði hefur verið rætt við sérfræðinga reglusetningarhópanna á starfsfundum þeirra og sérstökum fundum. Á 34. fundi samevrópsku loftrýmisnefndarinnar var ákveðið að framkvæmdastjórn

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.

Evrópubandalagsins myndi gera tillögu um hvernig meðhöndla skuli 'kröfur ótengdar öryggi' til umfjöllunar af samevrópsku loftrýmisnefndinni.

Nauðsyn þess að hugtakasafnið sé samstillt eins og hægt er varðandi nafngift aðgerða lögbærra stjórnvalda til að bregðast við ótraustum skilyrðum án óþarfa tafa. Fyrirhuguð 13. grein í reglugerðaruppkastinu með þessu álit (fyrirverandi 12. greinar í reglugerð (EB) nr. 1315/2007) notar hugtakið 'öryggistilskipanir', en í EASA NPA 2008-22 er notað samsvarandi ICAO hugtak, 'lögboðnar öryggisupplýsingar'. Auk þess hefur Stofnunin lagt til í EASA NPA 2009-0¹⁴ að hugtakið 'öryggistilskipun' vísi til aðgerða sem Stofnuninni er heimilað að gefa út afturvirkir varðandi lofthæfiskröfur fyrir rekstur (efla öryggisstigið) og til að skipa fyrir um leiðréttingar á annmörkum sem hafa verið tilgreindir í pörtum sem varða rekstrarhæfi loftfara. Í seinni áfanganum verður nánar fjallað um mat á hugtökum sem ber að nota í hverju tilfalli.

21. Ofangreindar tillögur ásamt lögleiðingu á viðkomandi ICAO SARPs ættu að vera forgangsverkefni fyrir seinni áfanga Stofnunarinnar eins og áður var getið. Fyrirhugaðar reglugerðir munu verða upphafspunktur Stofnunarinnar í seinni áfanganum.

c) Stofnunin sem lögbært stjórnvald í samræmi við gr. 22a í grunnreglugerðinni og nánari útskýringar á gr. 3 í uppkastinu að útfærslureglum

22. Meginreglunni um aðskilnað öryggisstjórnunar frá rekstrarhlutverkum (vottunarskylda ANSPs og vottorðin sem NSAs gefa venjulega út) var viðhaldið af evrópska meðlökkjafanum árið 2009 við samþykkt SES II pakkans, og við samþykkt á útvíkkun á valdsviði Stofnunarinnar yfir ATM/ANS. Þess vegna er enginn vafi að NSA sem er útnefnt eða komið á af aðildarríki er lögbæra stjórnvaldið fyrir vottun og umsjón með ANSPs sem hafa aðalstarfsstöð sína og, ef svo ber undir, skráða skrifstofu staðsetta í sama aðildarríki. Þetta er einnig rökrétt af hliðar- og nálægðarástæðum. Þetta sjónarmið liggur að baki gr. 3(a) í fyrirhuguðum útfærslureglum fyrir þetta álit.
23. Ennfremur innleiddi SES I hugtakið starfræn loftrýmisumdæmi (e. Functional Airspace Blocks eða FABs) fyrir loftrými sem nær yfir fleiri en eitt aðildarríki. Varðandi FABs sem ná yfir loftrými sem fleiri en eitt aðildarríki er ábyrgt fyrir kvað meðlökkjafinn á um að viðkomandi aðildarríki skuli gera samning um umsjón ANSPs sem veita þjónustu innan FAB. Þetta ákvæði var staðfest aftur við samþykkt SES II. Margar lausnir eru hugsanlegar til að útfæra þessa meginreglu; til dæmis að útnefna eitt NSA fyrir öryggisumsjón með öllum ANSPs sem veita þjónustu í ákveðnu FAB; að viðhalda meginreglunni um svæðisbundið valdsvið fyrir mismunandi ANSPs sem starfa innan viðkomandi FAB eða að útnefna nokkur NSAs sem hvert um sig væri ábyrgt fyrir ákveðna tegund þjónustu. Útfærslureglurnar sem stofnunin leggur til ættu ekki að takmarka núverandi SES ákvæði sem heimila aðildarríkjunum að velja viðeigandi fyrirkomulag fyrir öryggisumsjón með ANSPs sem veita þjónustu í ákveðnu FAB. Þess vegna vísar fyrirhuguð gr. 3(b) til þessa samnings milli aðildarríkjanna sem eru viðriðin sama loftrýmisumdæmi, en á grundvelli reglugerðar (EB) nr. 550/2004 gæti samningurinn milli aðildarríkjanna líka innifalið skýra skiptingu á ábyrgð á umsjónarhlutverkunum.
24. Reglugerð (EB) nr. 550/2004 heimilar vottun fyrir ANSPs sem bjóða upp á 'þjónustupakka' (t. d. veitanda ATC þjónustu á flugi sem veitir líka TWR ATC á flugvöllum, FIS, tjáskipti, leiðsögu eða aðra ANS), en einnig ákveðna þjónustu eina og sér (t.d. einn rekstraraðili flugvallar sem beinn veitandi TWR þjónustu á flugvellinum eða aðili sem veitir einungis fjarleiðsöguboða). Þessi möguleiki hefur þegar verið notaður víða: EUROCONTROL skýrslan um útfærslu SES¹⁵ sem var gefin út í júní 2009 sýndi 212 vottaða ANSPs, sem er miklu stærri tala en tala aðildarríkja Evrópubandalagsins. Slíkur fjöldi væri auðvitað ekki mögulegur án losunar á einhverjum ANS af hálfu helstu veitanda

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

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

flugumferðarstjórnar (e. Air Traffic Control Providers eða ATCPs) á landsvísu. Í framtíðinni kunna SESAR og NEXTGEN að leiða til verulegrar nýbreytni í ATM/ANS, sérstaklega á sviði stafrænna upplýsingaskipta og undirliggjandi þarfar á netkerfi fyrir fjarskipti. SESAR gengur sérstaklega út frá því að nota ekki einungis hreyfanlega gagnatengla í sjónlínu senditækis, heldur einnig hreyfanleg flugmálfjarskipti byggð á gervihnöttum. Það er ekkert sem kemur í veg fyrir að veitandi fjarskipta byggðum á gervihnöttum veiti þjónustu í loftrými landsvæðis sem sáttmálinn um Evrópubandalagið nær til, en hafi skráða skrifstofu sína staðsetta utan landsvæðis aðildarríkjanna. Önnur dæmi kunna að vera til, t.d. í sambandi við hönnuði á tækjaferlum eða veitendum gagna fyrir flugumferðarstjórnarkerfi.

25. Gr. 22a(b) í grunnreglugerðinni kveður á um að Stofnunin sé ábyrg fyrir útgáfu vottorða og heimilda fyrir stofnanir staðsettar utan landsvæðis sem fellur undir ákvæði sáttmálans um Evrópubandalagið, en veita þjónustu í loftrými landsvæðisins sem sáttmálinn um Evrópubandalagið nær til. Þess vegna mun Stofnunin vera lögbæra stjórnvaldið sem gefur út stofnanavottorð í þessum tilfellum. Fyrirhugaðar útfærslureglur skulu vera í samræmi við það sem segir hér að ofan og það er forsendan fyrir gr. 3(c) í fyrirhuguðum útfærslureglum.
26. Í orðsendingu sinni í nóvember 2008¹⁶, sem tilkynnti aðra útvíkkun á valdsviði Stofnunarinnar, gat framkvæmdastjórn Evrópusambandsins þess að með þróun nýrrar tækni væru að koma fram þjónustuveitendur með rekstrarstarfsemi hvarvetna á meginlandinu eða jafnvel utan þess. Dæmi um þetta eru nú þegar flokkun EGNOS¹⁷ veitenda og framtíðarrekstraraðila Galileo¹⁸ á sviði flugleiðsögu byggða á gervihnöttum, EAD¹⁹, fjarskiptaþjónustur eins og ARINC og SITA²⁰. Sameiginlegu evrópsku reglugerðirnar ættu að gera mögulegt að tryggja að vottun nýrra stofnana af þessu tagi heppnist vel á samræmdan og samstilltan hátt.
27. Evrópski með-löggjafinn ákvað (gr. 22a(c) í grunnreglugerðinni) að Stofnunin skuli gefa út og endurnýja vottorð fyrir stofnanir sem veita ATM/ANS þjónustu hvarvetna í Evrópu. Á vettvangi útfærslureglna endurspeglar fyrirhuguð gr. 3(d) einungis ákvörðunina sem evrópski með-löggjafinn hefur þegar tekið.
28. Eins og áður var nefnt hér að ofan, þá er hins vegar spurning hvort vottorð útgefið af Stofnuninni ætti einungis að ná til þeirra 'öryggiskrafna' sem gerðar eru til samevrópskra ANSPs, eða 'allra' krafna (þ.e. 'öryggiskrafna' og þeirra sem kallast 'kröfur ótengdar öryggi' eða ákvæði sem hafa ekki 'bein áhrif á öryggi') varðandi vottun. Þótt ákveðið hafi verið að framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins skuli gera tillögu um þá hlið málsins sem varðar vottun á 'kröfum ótengdum öryggi' sem loftrýmisnefndin tæki til athugunar, þá er það skoðun Stofnunarinnar að sérhver ANSP skuli hafa eitt vottorð sem staðfestir að öllum viðeigandi lagalegum kröfum sé fullnægt, af eftirfarandi ástæðum:
 - Skipting á umsjónarhlutverkinu milli Stofnunarinnar og eins NSA mun leiða til tvöfalds vottunarferlis eða óljósrar úthlutunar á ábyrgð, sem mun skapa byrði fyrir þær stofnanir sem er stjórnað;
 - Þessi byrði væri ekki í samræmi við gr. 2.2(c) í grunnreglugerðinni, sem kveður á um að Stofnunin skuli efla skilvirkni kostnaðar við reglugerðar- og vottunarferlana og forðast tvíverknað á landsvísu og á vettvangi Evrópusambandsins.
 - Grunnreglugerðin takmarkar ekki vottun við öryggisvottun (hugtakið vottun eins og það er skilgreint í gr. 3 í grunnreglugerðinni skal vísa til 'allra mynda viðurkenninga að afurð, hluti eða tæki, stofnun eða einstaklingur fullnægi viðeigandi kröfum að

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

¹⁷ EGNOS Evrópska, víðfeðma leiðréttingakerfið (e. European Geostationary Navigation and Overlay Service).

¹⁸ Galileo er evrópska gervihnattaleiðsögukerfið

¹⁹ EAD: Evrópski upplýsinga gagnagrunnur (e. European Information Database).

²⁰ ARINC og SITA: Aeronautical Radio Inc. og Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques tjáskiptaþjónusta fyrir fluggeirann.

meðtöldum ákvæðum þessarar reglugerðar og útfærslureglna hennar, ásamt viðkomandi vottorði sem staðfestir að svo sé'.

- Gr. 22a í grunnreglugerðinni takmarkar ekki á neinn hátt umfang og innihald vottorðanna sem skulu vera útgefin af Stofnuninni, sem verða því að ná yfir allar viðeigandi kröfur;
 - Skipting 'öryggiskrafna' frá 'kröfum ótengdum öryggi' er að vissu leyti handahófskennd og myndi krefjast ítarlegrar umsagnaleitunar.
29. Það er skoðun Stofnunarinnar að skipting milli mismunandi lögbærra stjórnvalda á umsjónarábyrgð við vottun á atriðum tengdum 'öryggi' og atriðum 'ótengdum öryggi' myndi grafa undan tilgangi evrópska með-löggjafans og sé ekki lagaleg nauðsyn. Ennfremur myndi slík ákvörðun vera talin gagnstæð við markmið grunnreglugerðarinnar sem kveður á um miðstýringu á vottunar- og umsjónaraðgerðum vegna ákveðinna þjónustuveitenda.
30. Að lokum, og eins og þegar var útskýrt að ofan, þá mun framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins leggja fram lokatillögu til löggjafans um hvernig farið skuli með hin svokölluðu 'ákvæði ótengd öryggi'.

IV. Mat á reglugerðaráhrifum

31. Tilgangur mats á reglugerðaráhrifum (e. Regulatory Impact Assessment eða RIA) er að meta áhrif og afleiðingar af fyrirhuguðum reglum og kröfum. Markmið matsins er þannig að veita stuðning við ákvörðunarferlið (t.d. hvaða valkostur af öllum mögulegum hefur minnst heildaráhrif á stjórnaða einstaklinga/stofnanir) við útfærsluna á grunnreglugerðinni.
32. Tilgangur og aðferðafræði RIA hefur verið útskýrt í ýmsum skjölum, þ.e. RIA varðandi útvíkkun á valdsviði Flugöryggisstofnunar Evrópu (e. European Aviation Safety Agency eða EASA) yfir flugumferðarstjórnun og flugleiðsögupjónustu (ATM/ANS).
33. Af þeim ástæðum sem þegar hafa verið útskýrðar í kafla III nær þetta álit yfir sett af útfærslureglum sem hafa verið teknar upp úr SES reglugerðunum; sérstaklega reglugerð (EB) nr. 2096/2005 og reglugerð (EB) nr. 1315/2007. Engar tillögur eru gerðar um breytingar á innihaldi umræddra reglugerða sem myndu réttlæta frekari athugun vegna RIA. Þær minni háttar breytingar sem stungið er upp á vegna útfærslu grunnreglugerðarinnar eru breytingar sem bjóða ekki upp á neina aðra valkosti sem eru þess virði að athuga.
34. Þess vegna hefur engin RIA verið gerð. Stofnunin vill samt benda á að ýmisleg gögn eru til varðandi aðila sem breytingarnar snerta sem eru áhugaverð í sambandi við þetta nýja sett af reglum. Gögnin er að finna í skýrslu EUROCONTROL um útfærslu SES löggjafarinnar²¹ sem sýnir fjölda stofnana og einstaklinga sem eru viðriðnir ATM/ANS í aðildarríkjum Evrópubandalagsins, Noregi og Sviss.
35. Í skýrslu²² sinni fyrir 2008 undirstrikaði EUROCONTROL að nokkur samevrópsk atriði eru til staðar sem krefjast aðgerða á vettvangi Evrópu:
- Ráðstafanir hafa ekki verið gerðar fyrir öryggisumsjón á ATFM og ASM af hálfu NSAs, sér í lagi að því er varðar ATFM þætti sem eru miðstýrðir af CFMU;
 - Ekki hefur verið gengið formlega frá fyrirkomulagi öryggisumsjónar að því er varðar aðstæður við landamæri;
 - Slök útfærsla af hálfu NSAs á öryggisumsjón með breytingum, sem er mikilvæg í sambandi við viðtöku á nýjum kerfum og breytingar á núverandi kerfum;
 - Skortur á tilgreiningu á fullnustugerðum vegna brota á SES reglugerðum af hálfu vottaðra veitenda eins og krafist er í viðkomandi SES reglugerðum;

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.

- Almennt snúast áhyggjur um tvöfalda stjórnun, þróun réttlætissjónarmiða og fánleika aðfanga, einkum hæfra endurskoðenda.
36. Í skýrslu sinni fyrir 2009 undirstrikaði EUROCONTROL að ferill starfsgreinarinnar varðandi slys og atvik sýna að meiri háttar áhættur eru viðurkenndar og mildaðar. Hins vegar eru tiltæk aðföng og sérfræðiþekking ekki nægileg í nokkrum tilfellum til að tryggja framkvæmd nauðsynlegra aðgerða til að stuðla að bættu öryggi.
37. Enda þótt hægt sé að álykta að engar yfirvofandi hættur séu til staðar á sviði ATM/ANS, þá eru enn mörg atriði sem þarf að færa til betri vegar. Umsjón, eftirliti og fullnustugerð er ábótavant og enn er ekkert samræmi í útfærslu ATM/ANS öryggisaðgerða. Áður var bent á þetta í RIA fyrir útvíkkun EASA kerfisins yfir flugumferðarstjórnun og flugleiðsöguþjónustu (e. Air Traffic Management and Air Navigation Services eða ATM/ANS) og þessi greining staðfestir að aðgerða er þörf. Þetta varðar aðallega markmiðið um skýra stjórnun og samræmda útfærslu og Umsjón. Í seinni áfanga útfærslunnar verður þetta mál tekið til frekari athugunar og umsagnar.

V. Niðurstöður

38. Stofnunin hefur útbúið þetta álit sem svar við beiðni framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins og samevrópsku loftrýmisnefndarinnar (e. Single Sky Committee eða SCC) um útfærslu á útvíkkun evrópska flugöryggisstjórnkerfisins yfir ATM/ANS í fyrri áfanga með svokallaðri 'flytimeðferð'. Við það verk hefur Stofnunin íhugað gaumgæfilega frekari ráðgjöf sem hún hefur fengið á þessu ferli frá framkvæmdastjórninni, SSC og stjórn EASA ásamt öllum viðkomandi hagsmunaaðilum.
39. Stofnunin er þess fullviss að þessi 'flytimeðferð' muni skjótt leiða til ávinninga í öryggisstjórnkerfinu, m.a.:
- Stofnunin kann að þróa nauðsynlegar viðurkenndar leiðir til sannprófunar og tilgreiningar fyrir vottun (e. Acceptable Means of Compliance and Certification Specifications) sem myndu auðvelda fylgni við reglur og bjóða upp á nauðsynlegt meðalhóf og dreifræði. Í þessu felst einnig notkun á besta verklagi atvinnugreinarinnar.
 - Nýju reglurnar sem eru til staðar munu gera Stofnuninni kleift að hefja stöðlunareftirlit sitt í því markmiði að tryggja örugga og samræmda beitingu sameiginlegra reglna og að aðstoða stjórnvöldin í öryggisumsjónarhlutverki þeirra;
 - Stofnunin mun verða lögbæra stjórnvaldið í þeim verkefnum sem henni er ætlað að lögum – fyrir samevrópsk ANSPs og ANSPs utan Evrópubandalagsins og ATCO þjálfunarstöðvar utan Evrópu;
 - Aðrir þættir evrópska flugöryggiskerfisins – eins og alþjóðleg samstarfssamningar ásamt fullnustuaðgerðum sem kveðið er á um í grunnreglugerðinni – myndu einnig eiga við á þessum vettvangi;
 - Gera Stofnuninni kleift, í gegnum ýmsar stjórnunaraðgerðir, að stuðla að útfærslu á SES II, þar með talið sérstaklega stuðningur við FAB ráðstafanir, öryggisumsjón með stjórnun ATM netkerfisins og veiting nauðsynlegs stuðnings við útfærslu SESAR áætlunarinnar.
40. Stofnunin mælir með að framkvæmdastjórnin hefji framkvæmdaferlið til að samþykkja útfærsluregluuppkastið á grundvelli þessa álits og breyti til samræmis við það gildandi löggjöf varðandi samevrópska loftrýmið til að koma í veg fyrir tvöfalda stjórnun og ósamrýmanlegar kröfur.

Köln, 28. maí 2010

P. GOUDOU

Framkvæmdastjóri