

UDTALELSE nr. 3/2004**FRA DET EUROPÆISKE LUFTFARTSSIKKERHEDSAGENTUR**

med henblik på ændring og udvidelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur til at omfatte flyveoperationer, luftfartøjer fra tredjelande og certificering af piloter

I. Baggrund

1. I forbindelse med vedtagelsen af forordning (EF) nr. 1592/2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur¹ ("grundforordningen") opfordrede EU's lovgivende myndighed Kommissionen til at fremsætte de fornødne forslag med henblik på at udvide forordningens anvendelsesområde til at omfatte flyveoperationer og certificering af flyvebesætninger. Det blev samtidig foreslået at benytte lejligheden til at tage spørgsmålet om indførelse af regler for luftfartøjer fra tredjelande op til fornyet overvejelse.
2. I foregribelse af en sådan udvidelse af anvendelsesområdet indeholder grundforordningen (artikel 12) bestemmelse om, at agenturet også har til opgave at fastsætte regler for personer og organisationer, der beskæftiger sig med flyveoperationer med civile luftfartøjer. Det påhviler således også agenturet at udarbejde og vedtage udtalelser, som i overensstemmelse med grundforordningens artikel 14 kan danne grundlag for Kommissionens egne lovforslag.
3. Agenturet forelægger hermed Kommissionen sin udtalelse med henvisning til de forpligtelser, der påhviler det i henhold til grundforordningens anden betragtning samt artikel 7 og artikel 12, stk. 2, litra b), for så vidt angår flyveoperationer, certificering af flyvebesætninger samt luftfartøjer fra tredjelande. I udtalelsen gøres der rede for agenturets synspunkter vedrørende den politik, der ligger til grund for EU-reguleringen af disse områder, og vedrørende de ændringer, der bør foretages i grundforordningen for at implementere denne politik. Ændringerne omfatter dels indføjelser af helt nye artikler, dels ændringer af eksisterende artikler, et revideret bilag II (luftfartøjer, der ikke er omfattet af forordningen) samt væsentlige krav vedrørende flyveoperationer og certificering af piloter.

II. Høring

4. Den foreliggende udtalelse er vedtaget efter den af agenturets bestyrelse fastsatte procedure.² Et høringsoplæg med titlen "Consultation Document on the applicability, basic principles and essential requirements for pilot proficiency and

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002 af 15. juli 2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur (EFT L 240 af 7.9.2002).

² Beslutning truffet af bestyrelsen vedrørende agenturets procedure for afgivelse af udtalelser og udstedelse af certificeringsspecifikationer og vejledende materiale (EASA MB/7/03 af 27.06.2003).

air operations and for the regulation of third country aircraft operated by third country operators” blev offentliggjort på agenturets websted (www.easa.eu.int) den 27. april 2004 (NPA nr. 2/2004). Agenturet redegjorde heri for de institutionelle rammer for en eventuel regulering af de pågældende aktiviteter og begrundede, hvorfor den struktur, der er besluttet for reguleringen af områderne luftdygtighed og miljøbeskyttelse, også bør anvendes i relation til flyveoperationer og certificering af flyvebesætninger. Høringsoplægget indeholdt desuden en række udkast til væsentlige krav vedrørende flyveoperationer og piloters færdigheder, som kan danne grundlag for definitionen af de sikkerhedsmål, EU's lovgivende myndighed foreskriver. Agenturet havde ved udarbejdelsen af disse væsentlige krav baseret sig på frivillige bidrag fra såkaldte ”kernegrupper”, dvs. grupper af sagkyndige, der kunne udnytte egne erfaringer og viden i det forberedende arbejde med udgangspunkt i gældende international praksis, JAA-praksis³ og praksis i luftfartsindustrien. Agenturet gennemgik udkastene fra grupperne, kontrollerede deres overensstemmelse med medlemsstaternes ICAO-forpligtelser⁴ og gjorde dem tilstrækkeligt detaljerede til, at de kunne anvendes direkte, eller foretog en juridisk vurdering af de retsakter, hvormed de skulle implementeres, hvilket er nærmere beskrevet i punkt 33. Agenturet fremlagde også sine synspunkter vedrørende reguleringen af erhvervsmæssig luftfartsvirksomhed og certificering af erhvervspiloter og baserede sig i denne forbindelse på almindeligt accepteret praksis, som er udmøntet i bredt anerkendte fælles luftdygtighedskrav (JAR). Endelig anmodede agenturet høringsparterne om at give udtryk for deres holdning på en række områder, hvor agenturet havde brug for input for at kunne formulere en politik med den fornødne brede opbakning til at kunne danne grundlag for agenturets udtalelse til Kommissionen.

5. Ved høringsfristens udløb den 31. juli 2004 havde agenturet modtaget 1 695 kommentarer fra 93 enkeltpersoner, nationale myndigheder, private virksomheder og brancheorganisationer. Disse kommentarer blev gennemgået af en gruppe medarbejdere i agenturet, som også omfattede personer, der ikke havde medvirket ved udarbejdelsen af høringsoplægget, for at sikre, at alle indkomne bidrag blev behandlet ens. Kommentarerne er taget til efterretning og indarbejdet i et svar (”Comment Response Document”, CRD), som indeholder en fortegnelse over alle de enkeltpersoner og/eller organisationer, der har indsendt bidrag, samt agenturets svar, forslag af politisk karakter og forslag til reviderede væsentlige krav. Dette CRD blev offentliggjort den 24. september 2004 på agenturets websted og er frit tilgængeligt.
6. Efter offentliggørelsen af dette svar ventede agenturet de to måneder, der er foreskrevet som minimum i de nævnte beslutningsprocedureregler, før det udarbejdede sin udtalelse. I denne periode modtog agenturet enkelte reaktioner på sit CDR. To organisationer, der repræsenterer fritidsflyvere (Europe Air Sports og European Gliding Union), gav udtryk for tilfredshed med den foreslåede politik under forudsætning af en korrekt fortolkning og hensigtsmæssige gennemførelsesbestemmelser. De var dog forbeholdne over for sprogordningen og visse terminologiske spørgsmål. Der er i den foreliggende udtalelse taget hensyn til disse indvendinger. En enkelt organisation, der repræsenterer forretningsflyvning (International Business Aviation Council), var også tilfreds

³ JAA = Joint Aviation Authorities (De Fælles Luftfartsmyndigheder).

⁴ ICAO = International Civil Aviation Organisation (Organisationen for International Civil Luftfart)

med resultatet og fremsatte forskellige forslag til ændring af de væsentlige krav vedrørende flyveoperationer, hvortil der ligeledes er taget hensyn i udtalelsen. Desuden havde Den Europæiske Organisation for Regionale Luftfartsselskaber (ERA) bemærkninger til spørgsmålet om flyvebesætningers psykiske egnethed. Endelig beklagede en anden høringspart sig over, at der i agenturets CRD ikke var taget hensyn til vedkommendes kommentarer; den pågældende mente, at der er behov for specifikke væsentlige EU-krav vedrørende henholdsvis almenflyvning og fritidsflyvning.

7. Flere organisationer, der repræsenterer kabinepersonale, var stærkt utilfredse med agenturets konklusioner vedrørende certificering af kabinepersonale. Agenturet tager dette til efterretning, men må endnu engang understrege, at det på baggrund af kommentarerne ikke var muligt at foreslå en komplet certificeringsordning for denne faggruppe. Agenturet har dog, som det også bemærker i sit CRD, til hensigt at gøre EU's lovgivningsmyndighed opmærksom på, at problemet bør tages op og løses ad politisk vej af de ansvarlige beslutningstagere.
8. De nationale luftfartsmyndigheder i flere medlemsstater (Belgien, Danmark, Tyskland, Finland, Frankrig, Sverige, Det Forenede Kongerige og Østrig) fandt det nødvendigt at tage stilling til den politik, der skitseres i agenturets CRD, og reagere på agenturets svar på deres kommentarer. Mange beskæftiger sig med den fulgte procedure og sætter spørgsmålstejn ved, hvor meget de rent faktisk er inddraget i udarbejdelsen af agenturets udtalelse. En enkelt mener endog, at politikken primært bør baseres på kommentarerne fra de nationale luftfartsmyndigheder, som bør behandles særskilt fra kommentarerne fra de personer og organisationer, reglerne tager sigte på. Nogle af dem anmoder derfor om at få emnet sat på dagsordenen i de nationale luftfartsmyndigheders rådgivende gruppe (AGNA). Agenturet er klar over, at AGNA kan behandle alle spørgsmål om regulering, såfremt et flertal af medlemmerne beslutter det. Agenturet vil derfor reagere på en eventuel opfordring og medvirke til at tilrettelægge drøftelserne, men vil dog gerne understrege, at den foreliggende udtalelse er stilet til Kommissionen og vil blive efterfulgt af en regulær lovgivningsproces med deltagelse af samtlige medlemsstater. Hvis agenturet begynder at behandle politiske emner, som i sidste ende er den lovgivende myndigheds ansvarsområde, kan det afstedkomme tvivlsomme overlapninger, som af de parter, reglerne berører, vil kunne kritiseres for manglende åbenhed og gennemsigtighed.
9. De nationale luftfartsmyndigheder i to medlemsstater mener ikke, at deres kommentarer er blevet forstået korrekt. Den ene finder ikke at have fået et fyldestgørende svar i agenturets CRD. Agenturet erkender, at det kan have misforstået nogle af kommentarerne på trods af ihærdige bestræbelser på at behandle alle ens. Det forhold, at denne form for kritik kun fremsættes af et lille mindretal af dem, der har reageret på agenturets CRD, synes dog at vise, at resultatet af gennemgangen er af den fornødne kvalitet i betragtning af, at agenturet ikke er i stand til at svare de 93 indsendere individuelt. Agenturet ser derfor ingen grund til at ændre ved sin samlede analyse eller ved konklusionerne i den foreliggende udtalelse.
10. Bortset fra de proceduremæssige aspekter stemmer de nationale luftfartsmyndigheders kommentarer overens med de holdninger, de gav udtryk

for i NPA-processen, hvilket også fremgår af agenturets CRD. Mange af synspunkterne har kun relevans for udformningen af gennemførelsesforanstaltningerne og skal derfor ikke drøftes her. De kommentarer, der har direkte tilknytning til den foreliggende udtalelse, er opsummeret nedenfor:

- Én foreslår at udvide anvendelsesområdet for bilag II (ikke-omfattede luftfartøjer), mens en anden foreslår det modsatte.
- Mange er stærkt forbeholdne over for et særligt certifikat til fritidsflyvere (RPPL), som ikke skal opfylde alle ICAO-standarder, med henvisning til det utilstrækkelige sikkerhedsniveau.
- Nogle kan acceptere indførelse af et sådant RPPL, men mener, at det bør afgøres af de enkelte lande, og at de dermed forbundne privilegier kun skal gælde på den udstedende medlemsstats område.
- Flere er modstandere af at overlade udstedelsen af RPPL til bedømmelsesorganer, fordi det efter deres opfattelse fortsat bør være en statslig opgave.
- Nogle opponerer imod, at alment praktiserende læger skal have beføjelse til at foretage den flyvemedicinske vurdering i forbindelse med RPPL.
- De fleste er uenige i, at luftfartøjer i sameje skal behandles som en ikke-erhvervs-mæssig aktivitet.
- Adskillige udtrykker bekymring for, at den foreslåede politik skal resultere i en ny klassificering af komplekse motordrevne luftfartøjer uden for ICAO-systemet.
- Nogle få foreslår, at alle ubemandede luftfartøjer (UAV) bør være omfattet af EU-regler.
- En enkelt mener, at luftfartøjer fra tredjelande med fast base på en medlemsstats område bør kræves registreret i den pågældende medlemsstat.
- Nogle er imod, at agenturet får -
 - nye certificeringsopgaver eller
 - bemyndigelse til at fastsætte operationelle direktiver eller
 - bemyndigelse til at træffe afgørelser om sikkerhedsniveauet for luftfartøjer fra tredjelande.

Som nævnt mener agenturet, at disse spørgsmål af politisk karakter bør drøftes af de politiske beslutningstagere, og foreslår derfor, at de først overvejes på det niveau – som det også er forudset i lovgivningsprocessen – før der foretages ændringer i udtalelsen.

11. Flere af de nationale luftfartsmyndigheder mener, at nogle af grænseværdierne i definitionen af komplekse motordrevne luftfartøjer er for høje. Agenturet er villig til at se på tallene igen, når først det er drøftet, om de foreslåede regler principielt kan accepteres. I den forbindelse bør der også tages hensyn til kommentarerne fra de organisationer, der repræsenterer sports- og fritidsflyvning, og som argumenterer for, at de er for lave. Enhver ændring vil dog kunne betyde, at det bliver nødvendigt at tilpasse de væsentlige krav til de reviderede grænseværdier.
12. Nogle få nationale luftfartsmyndigheder havde indvendinger imod punkt 7.c. i de foreslåede væsentlige krav vedrørende flyveoperationer, hvorefter luftfartøjschefen er ansvarlig for flyvesikkerheden uden at have de fornødne beføjelser til at kunne varetage denne opgave. Agenturet erkender, at det forholder sig sådan, men påpeger, at den nuværende grundforordning næppe er

det rette instrument til at afhjælpe problemet. For det første vil medlemsstaterne formentlig foretrække selv at administrere en sådan form for beføjelse, som jo er af politisk karakter, og for det andet vil det på grund af luftfartens internationale dimension nok kræve en international konvention at få disse beføjelser anerkendt internationalt. Agenturet er desuden overbevist om, at opfyldelsen af den forpligtelse, der ligger i de væsentlige krav, ikke vil indebære risiko for retlige sanktioner over for luftfartøjschefen, såfremt opgaven varetages på rimelig måde.

13. Ud over de ovennævnte punkter, hvorom der var uenighed, indeholdt kommentarerne fra de nationale luftfartsmyndigheder også flere nyttige forslag, navnlig vedrørende de væsentlige krav. Der er i udtalelsen taget hensyn til disse.

III. Agenturets udtalelse

a. Anvendelsesområdet for de fælles foranstaltninger

14. Principielt skal anvendelsesområdet for fælles foranstaltninger angives klart og tydeligt i den udvidede grundforordning, og det skal fremgå, hvilke produkter, tjenesteydelser, personer eller organisationer der berøres. Det betyder, at de vil være underlagt de i forordningen fastsatte krav og i givet fald også de dertil knyttede gennemførelsesbestemmelser.
15. Omvendt vil medlemsstaterne fortsat have det fulde ansvar for alle produkter, tjenesteydelser, personer eller organisationer, der ikke er omfattet af EU-reglerne, og det påhviler medlemsstaterne at træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre det beskyttelsesniveau, borgerne forventer.

(i) Certificering af piloter

16. Medlemsstaterne har i forvejen i en JAA-sammenhæng accepteret, at der gælder fælles krav (JAR-FCL) for næsten alle piloter,⁵ herunder instruktører og kontrollanter, uanset om de flyver med privat eller erhvervsmæssigt formål. Private certifikater er desuden en integrerende del af systemet og kan være et skridt på vejen til erhvervelsen af et professionelt certifikat. Det forekommer derfor ikke berettiget at begrænse EU-reglerne til kun at omfatte bestemte kategorier af piloter. Agenturet er dog bekendt med, at nogle finder JAR-FCL for besværlige og uegnede til visse former for aktiviteter, navnlig sports- og fritidsflyvning. Det måtte derfor overvejes, om sådanne aktiviteter skulle holdes uden for EU-reglernes anvendelsesområde. Svaret var meget klart: mange ser en fordel ved et fælles system, som kan lette den frie bevægelighed i EU, men samtidig foretrækker de piloter, der udfører flyveaktiviteter af mere lokal karakter, fortsat at være underlagt lokale regler.
17. Agenturet mener derfor, at alle kategorier af piloter bør være omfattet af EU-reglerne, med undtagelse af piloter på luftfartøjer, der er undtaget i henhold til grundforordningens bilag II. Det fremgår af den ændrede artikel 4, stk. 2, og omfanget af denne undtagelse er nærmere behandlet i afsnit (iv) nedenfor. I denne forbindelse erkender agenturet også, at den nuværende JAR-FCL PPL muligvis er

⁵ Bortset fra piloter på svæveplaner og balloner.

for krævende, når det kun drejer sig om at flyve simple luftfartøjer i et ukompliceret lufttrafikmiljø, og finder det hensigtsmæssigt at indføre et særligt certifikat for denne type aktiviteter.

(ii) Flyveoperationer

18. Der er bred enighed om, at EU-reglerne bør gælde for flyveoperationer med luftfartøjer, der benyttes til erhvervmæssig lufttransport. Det er agenturets opfattelse, at der i forvejen var enighed om dette punkt. Det mener også, at det på baggrund af grundforordningens formål om at lette den frie udveksling af tjenesteydelser er berettiget at lade andre erhvervmæssige luftfartsaktiviteter være underlagt EU-regler.
19. Hvad angår ikke-erhvervmæssige flyveoperationer, kan der argumenteres for flere forskellige løsninger. Det kan hævdes, at flyveoperationer uden erhvervmæssigt formål bør være undtaget fra EU-reglerne og reguleres nationalt. Det kan dog indebære en skærpelse af de nuværende restriktioner for visse kategorier af luftfartøjers bevægelsesfrihed. Som et kompromis kunne det derfor overvejes kun at undtage ikke-erhvervmæssige aktiviteter med luftfartøjer, som i mindre grad ville blive berørt af sådanne restriktioner.
20. I betragtning af den klare præference hos høringsparterne er det agenturets opfattelse, at alle flyveoperationer – såvel erhvervmæssige som ikke-erhvervmæssige – bør være undergivet EU-regler, dog med undtagelse af visse typer luftfartøjer. Det fremgår af den ændrede artikel 4, stk. 3, og omfanget af denne undtagelse er nærmere behandlet i afsnit (iv) nedenfor.

(iii) Luftfartøjer fra tredjelande

21. Agenturet mener, at tredjelandes operatørers erhvervmæssige flyveoperationer i EU bør være underlagt EU-regler, hvilket er i tråd med holdningen hos flertallet af høringsparterne. Det er nødvendigt for at beskytte borgerne både som passagerer og på jorden. EU bør derfor føre kontrol med sådanne erhvervmæssige flyveoperationer, men under overholdelse af internationale traktater, især relevante ICAO-forpligtelser. EU har allerede med vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om sikkerhed forbundet med luftfartøjer fra tredjelande, der benytter Fællesskabets lufthavne (SAFA-direktivet)⁶, fastslået sin kompetence til at føre en vis kontrol med sådanne aktiviteter. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at sikre, at luftfartøjer fra tredjelande, der flyver i europæisk luftrum, overholder de gældende operationelle specifikationer. Agenturet mener derfor, at der er behov for yderligere indgreb på dette felt. Det er nærmere omhandlet i kapitlet om gennemførelsesforanstaltninger.
22. Hvad angår ikke-erhvervmæssige aktiviteter, der udføres af operatører fra tredjelande med luftfartøjer fra tredjelande, er agenturet enig med mange af høringsparterne i, at det vil være urimeligt at vedtage EU-regler udelukkende for at løse problemet med udenlandske luftfartøjer med mere eller mindre fast base

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/36/EF af 21. april 2004 om sikkerhed forbundet med luftfartøjer fra tredjelande, der benytter Fællesskabets lufthavne (EFT L 143 af 30.4.2004).

på en medlemsstats område. Det gøres mest hensigtsmæssigt ved at ændre ordlyden af artikel 4, stk. 1, litra c), i grundforordningen, således at luftfartøjer, der er registreret i et tredjeland, men benyttes på medlemsstaternes område af en person med bopæl i en medlemsstat, skal opfylde de samme krav som luftfartøjer, der er registreret i EU. Det giver dog ikke EU de fornødne midler i hænde til over for luftfartøjer fra tredjelande at håndhæve de bestemmelser, der skal garantere sikkerheden ved flyvninger i europæisk luftrum, såfremt det kræver særligt udstyr om bord, særlige kvalifikationer hos besætningen eller overholdelse af bestemte procedurer. EU har slået fast, at det har kompetence til at implementere ”det fælles europæiske luftrum”, men det giver ikke megen mening, hvis der ikke samtidig vedtages de nødvendige instrumenter til at håndhæve de dertil hørende operationelle specifikationer.

23. Det er derfor agenturets opfattelse, at luftfartøjer fra tredjelande bør være underlagt EU-kontrol. Agenturet finder det desuden nødvendigt at etablere et retsgrundlag for fastsættelse af de fornødne operationelle krav vedrørende benyttelse af europæisk luftrum til luftfartøjer, der drives af operatører fra tredjelande. Der skal dog ikke herske tvivl om, at sådanne beføjelser udelukkende bør være begrænset til dette formål og ikke må tage sigte på at indføre EU-regler for luftfartøjer og operatører, der i forvejen er underlagt ICAO-standarder. Der er derfor indføjet en ny artikel 4, stk. 1, litra d), der udvider EU-reglerne til at gælde for luftfartøjer, som er registreret i tredjelande og drives af operatører fra tredjelande. Der skal i denne sammenhæng henvises til punkt 21, hvori det atter understreges, at dette ikke berører tredjelandes rettigheder i medfør af Chicago-konventionen⁷.

(iv) Ikke-omfattede luftfartøjer/aktiviteter

24. Det er som nævnt nødvendigt at undtage visse luftfartsaktiviteter fra EU-reglerne. Det er agenturets opfattelse, at det vil være mest hensigtsmæssigt at basere sig på bilag II til grundforordningen for at sikre den fornødne sammenhæng og konsekvens i behandlingen af spørgsmål om luftdygtighed, flyveoperationer og certificering af besætninger i relation til ét og samme luftfartøj. Dermed undgår man også en kompliceret opsplitning af ansvaret, som i sidste ende vil kunne påvirke sikkerheden ved de aktiviteter, der er undtaget fra reglerne.
25. Agenturet har med udgangspunkt i forskellige kommentarer indarbejdet flere af de fremsatte forslag i bilag II. Begrundelsen er følgende:
- Det er inkonsekvent at lade nogle af de i bilag II anførte luftfartøjer være omfattet af EU-regler udelukkende med den begrundelse, at visse medlemsstater har udstedt typecertifikater eller luftdygtighedscertifikater for dem før den 28. september 2003, medens andre medlemsstater ikke har gjort det. Det har også skabt forvirring, at ikke alle medlemsstaterne var bekendt hermed. Den pågældende bestemmelse er derfor slettet.
 - Kriterierne vedrørende luftfartøjer af historisk relevans er forholdsvis subjektive og resulterer i forskellige fortolkninger i medlemsstaterne. Formuleringen er derfor gjort mere entydig under hensyntagen dels til de

⁷ Konvention om international civil luftfart, undertegnet i Chicago den 7. december 1944.

simple kriterier vedrørende design og alder, dels de kvalitative kriterier, der i forvejen figurerer i bilaget.

- Hvad angår luftfartøjer, der har tilhørt de væbnede styrker, fremgår det nu klart, at sådanne luftfartøjer, som også har en civil typedesignstandard, er omfattet af EU-reglerne.
- Et andet problem er definitionen af ultralette luftfartøjer, som er omhandlet i punkt e) i bilag II, og som i visse sprogversioner er begrænset til flyvemaskiner, medens de i andre sprogversioner omfatter andre former for luftfartøjer. Da der ikke er grund til at begrænse undtagelsen til flyvemaskiner, har man tilføjet motordrevne faldskærme og helikoptere. Der er desuden som en sikkerhedsmæssig forbedring indført højere masseværdier for flyvemaskiner med et komplet luftbåret "Recovery Parachute System" (RPS).
- Under punkt f) er tilføjet gyroplaner, der i visse medlemsstater behandles som ultralette luftfartøjer. Vægten er baseret på undersøgelser, der skal fastsætte en rimelig grænse på grundlag af de gyroplaner, der benyttes i EU i dag.
- Under punkt h) er tilføjet efterligninger af luftfartøjer med samme strukturelle design som det originale luftfartøj.
- Der er foretaget ændringer i punkt g) og j) for at tydeliggøre vægtgrænserne med brug af mere gængse luftfartsudtryk.

(v) Andre omfattede aktiviteter og erhverv

26. Som understreget i indledningen til dette kapitel er det helt afgørende, at det i den retsakt, der fastslår EU-kompetencen på et givet felt (grundforordningen), udtrykkeligt er anført, hvilke produkter, tjenesteydelser, personer eller organisationer der berøres af denne kompetence. Det ville formentlig ikke være acceptabelt blot at angive det i en gennemførelsesbestemmelse, fordi sådanne bestemmelser ville mangle det fornødne retsgrundlag. Agenturet finder det derfor nødvendigt at tage forskellige spørgsmål op vedrørende behandlingen af luftfartøjer i sameje, ubemandede luftfartøjer, kabinepersonale, flyveklarerere og flyvemaskinister. Disse spørgsmål hænger naturligvis nøje sammen med flyveoperationer og certificering, men behandles forskelligt i medlemsstaterne.

Luftfartøjer i sameje

27. I betragtning af de indkomne bemærkninger og denne finansieringsforms stigende udbredelse mener agenturet, at EU er nødsaget til at tage stilling til spørgsmålet om, hvordan luftfartøjer i sameje skal behandles. Selv om disse former for luftfartsaktiviteter unægtelig udviser mange af de karakteristika, der gør sig gældende for erhvervsmæssig lufttransport, må det samtidig erkendes, at passagerer på luftfartøjer i sameje selv fastsætter betingelserne for deres befordring og ansætter deres egen operatør i henhold til en ledelseskontrakt. Agenturet mener derfor, at luftfartøjer i sameje bør være underlagt EU-regler. Desuden bør de pågældende aktiviteter efter agenturets opfattelse behandles som ikke-erhvervsmæssige flyveoperationer. Der er derfor i ændringsforslagets artikel 3, litra i), indføjet en bestemmelse om, at luftfartøjer i sameje er undtaget fra forordningens anvendelsesområde.

Ubemandede luftfartøjer (UAV)

28. I øjeblikket er UAV med en operativ masse på 150 kg eller mere omfattet af EU-reglerne om luftdygtighed og miljøbeskyttelse. I lyset af de holdninger, høringsparterne har givet udtryk for, mener agenturet, at det fortsat bør være tilfældet, således at kun UAV over 150 kg undergives EU-regler om luftdygtighed og flyveoperationer. Eftersom de sidstnævnte UAV's aktivitet udviser de samme karakteristika som andre luftfartøjers, bør de efter agenturets opfattelse opfylde de samme krav som alle andre luftfartøjer med samme aktivitet.

Kabinepersonale

29. Agenturet vil gerne understrege, at der er bred enighed om, at kabinepersonale bør være undergivet EU-sikkerhedskrav, så der er garanti for relevant uddannelse, helbredsmæssig egnethed og tilstrækkelig tidssvarende træning og erfaring i overensstemmelse med Kommissionens aktuelle forslag om fælles regler for civil luftfart⁸. Det bør fortsat være tilfældet, og kabinepersonale bør således være omfattet af EU-regler.

Flyveklarerere

30. Agenturet bad høringsparterne svare på, hvorvidt flyveklarerere bør være omfattet af EU-regler. Agenturet kunne ud fra svarene konkludere, at flyveklarererhvervet som sådant ikke bør være reguleret, men at selve funktionen bør være undergivet EU-regler i overensstemmelse med ovennævnte forslag fra Kommissionen.

Flyvemaskinister

31. Eftersom denne funktion gradvis vil forsvinde, er det et spørgsmål, om flyvemaskinister bør være undergivet EU-regler. Det fremgår klart af svarene, at der er kraftig opbakning til at følge ICAO-praksis på dette felt. Da de væsentlige krav i det nye bilag III vedrørende certificering af piloter ikke umiddelbart kan overføres på flyvemaskinister, vil agenturet dog på et passende tidspunkt iværksætte de nødvendige undersøgelser. Det fremgår af artikel 7b i ændringsforslaget.

b. Sikkerhedsmål

32. I dag er sikkerhedsmålene baseret på de standarder, der er fastsat af ICAO, og de relevante bestemmelser i medlemsstaternes egen lovgivning om civil luftfart. Denne nationale lovgivning drejer sig hovedsagelig om overdragelse af udøvende myndighedsbeføjelser til statslige organer eller til uafhængige myndigheder for civil luftfart. De siger ikke ret meget om de forventede resultater. Det er således i vidt omfang overladt til de udøvende myndigheders skøn at implementere ICAO-standarder og opstille sikkerhedsmål, idet de dog er underlagt politisk pres for at undgå nye eller gentagne ulykkestilfælde.

⁸ KOM (2000) 121 endelig udg. af 24.03.2000 (EFT C 311 af 31.10.2000), ændret ved KOM (2004) 73 endelig udg. af 10.2.2004.

33. Eftersom EU ikke er kontraherende part i Chicago-konventionen, indgår ICAO-standarden ikke som en del af EU-lovgivningen, selv om de er bindende for medlemsstaterne og til en vis grad også forpligter EU. Ifølge EF-Domstolens retspraksis forudsætter overdragelse af udøvende myndighedsbeføjelser til EU-organerne, at det af lovgivningsmyndigheden angivne formål er tilstrækkeligt klart og specifikt til at give mulighed for domstolskontrol med de pågældende organers virksomhed. Sidst – men ikke mindst – må det, hvis der skal være tale om en vis form for selvregulering inden for dele af den civile luftfart, som det allerede er tilfældet for store dele af fritidsflyvningen, kræves, at sikkerhedsmålene er tilstrækkeligt detaljerede til, at de umiddelbart kan implementeres af luftfartsindustrien og andre berørte parter. Følgelig skal den udvidede grundforordning i klare og tydelige vendinger angive EU's sikkerhedsmål for reguleringen af flyveoperationer og certificering af flyvebesætninger.
34. Det er efter høringen agenturets opfattelse, at grundforordningen bør indeholde detaljerede specifikke væsentlige krav i lighed med kravene vedrørende luftfartsprodukters luftdygtighed. Sådanne væsentlige krav vedrørende såvel certificering af piloter som flyveoperationer er indeholdt i henholdsvis bilag III og IV til den ændrede forordning. De er udformet med det formål at begrænse enhver specifik risiko, der med rimelighed kan forudses inden for det regulerede område. De er formuleret, så de i givet fald kan dække alle typer aktiviteter (erhvervsmæssig lufttransport, forretningsflyvning og fritidsflyvning). De er udtænkt for at sikre et solidt retsgrundlag for vedtagelsen af JAR-OPS, JAR-FCL og JAR-STD som mulige gennemførelsesbestemmelser, så man undgår forstyrrelser og besværlige bureaukratiske arbejdsgange i en overgangsfase.

c. Gennemførelsesforanstaltninger

35. Det skal fremgå tydeligt af grundforordningen, hvordan de væsentlige krav skal implementeres; det skal bl.a. angives, hvorvidt kontrollen med deres opfyldelse skal baseres på udstedelse af et officielt certifikat, tilsyn udført af en tredjepart eller erklæringer fra parterne selv. Grundforordningen bør også indeholde en bestemmelse om, at der skal gives detaljerede oplysninger om, hvordan kravenes opfyldelse skal dokumenteres. Hvis det bliver for besværligt eller tidkrævende at give en sådan dokumentation, må Kommissionen, medlemsstaterne eller luftfartsindustrien selv gives beføjelse til at udarbejde henholdsvis fælles gennemførelsesbestemmelser, nationale gennemførelsesforanstaltninger eller branchestandarder. Det skal i givet fald oplyses, hvilke organer der er bemyndiget til at udstede certifikater eller vurdere dokumentation for kravenes opfyldelse. Det kan enten være agenturet selv, nationale institutioner eller dertil godkendte kontrolorganer. I sidstnævnte tilfælde skal der fastlægges kriterier for deres godkendelse, og det skal oplyses, hvilke myndigheder der skal forestå godkendelsen.
36. Der er flere muligheder at vælge imellem med hensyn til implementeringen af de fælles sikkerhedsmål. Det er en politisk beslutning, som afhænger af offentlighedens interesse for og engagement i spørgsmålet samt af traditioner og normer i den pågældende branche. Der må i den forbindelse også tages hensyn til, i hvor høj grad der tilstræbes ensartethed i relation til en bestemt type aktiviteter,

hvilket formentlig bedst opnås med fælles gennemførelsesbestemmelser vedtaget af Kommissionen. Der skal desuden tages hensyn til den internationale kontekst, så man ikke unødigt hæmmer europæiske borgeres og virksomheders bevægelsesfrihed i resten af verden. Sidst – men ikke mindst – må et sådant valg baseres på god forvaltningsskik⁹, så man udnytter de disponible ressourcer bedst muligt og skaber større ansvarsbevidsthed om reguleringen af sikkerheden inden for civil luftfart.

(i) Certificering af piloter

37. Det er agenturets holdning, at ingen må føre et luftfartøj med erhvervmæssigt formål uden et certifikat. Ændringsforslaget indeholder derfor en bestemmelse herom og sikrer retsgrundlaget for alle dertil knyttede privilegier. Agenturet mener desuden, at uddannelsen af sådanne piloter bør varetages af godkendte organisationer, samt at syntetiske flyvetrænere o.lign., der anvendes i denne uddannelse, skal være certificerede. Agenturet finder ligesom medlemsstaterne, der har accepteret det i forbindelse med JAA-systemet, at der bør fastsættes fælles regler for udstedelse og vedligeholdelse af sådanne certifikater og godkendelser. Reglerne skal fastlægges af Kommissionen via en udvalgsprocedure¹⁰. De skal implementeres nationalt, dog ikke for så vidt angår organisationer og syntetiske flyvetrænere i tredjelande, som skal være undergivet tilsyn fra agenturet. Ovennævnte gennemførelsesforanstaltninger er nærmere beskrevet i artikel 7, stk. 1-4, og artikel 15a i ændringsforslaget.
38. For så vidt angår ikke-erhvervmæssige luftfartsaktiviteter, finder agenturet under hensyn til kommentarerne, at alle piloter på forretningsfly eller større motordrevne luftfartøjer skal være i besiddelse af et certifikat i overensstemmelse med det gældende JAR-FCL-system. Det er agenturets opfattelse, at kompleksiteten af luftfartøjet og de med luftfartøjet forbundne operationelle forhold bør være de kriterier, der lægges til grund for afgørelsen af, hvilken type certifikat der skal kræves, så der kan fastsættes passende uddannelses- og helbredsmæssige krav. Spørgsmålet er nærmere behandlet i afsnit (iv) nedenfor. Ligesom før mener agenturet, at reglerne vedrørende sådanne certifikater bør fastlægges af Kommissionen via en udvalgsprocedure, og at de bør implementeres nationalt, dog ikke for så vidt angår organisationer og syntetiske flyvetrænere i tredjelande, som bør være undergivet tilsyn fra agenturet.
39. Under hensyn til høringsparternes præferencer mener agenturet, at piloter på fritids- og sportsluftfartøjer skal være i besiddelse af et certifikat. Som nævnt i punkt 16 anses den nuværende JAR-FCL PPL imidlertid for at være for krævende, når der udelukkende er tale om at føre simple luftfartøjer i et ukompliceret luftrafikmiljø. Agenturet finder det derfor nødvendigt at indføre en ny kategori af privatflyvercertifikater, et RPPL, som et alternativ til det eksisterende JAR-FCL PPL. Indehavere af et sådant certifikat vil ikke have tilladelse til at føre komplekse motordrevne luftfartøjer eller udøve erhvervmæssige luftfartsaktiviteter. Der kan desuden blive tale om at begrænse deres adgang til visse stærkt trafikerede dele af luftrummet. Indehavere af et RPPL kan eventuelt få godskrivning, når de ansøger om fuldt certifikat. Et RPPL

⁹ KOM (2001) 428 endelig udg. af 25.07.2001.

¹⁰ Rådets afgørelse nr. 1999/468/EF.

skal dog sikre indehaveren fuld bevægelsesfrihed i hele det område, der er dækket af traktaten. I betragtning af EU's geografiske udstrækning og de associeringsaftaler, der er indgået med EFTA-landene¹¹, mener agenturet dog ikke, at samtlige betingelser i ICAO Annex I behøver at være fuldt opfyldt for erhvervelsen af det nye certifikat. Det fremgår af artikel 7, stk. 2, litra a), i ændringsforslaget.

40. Det er desuden agenturets opfattelse, at et sådant RPPL bør kunne udstedes af bedømmelsesorganer. Agenturet mener således ikke, at medlemsstaterne systematisk skal varetage denne opgave, da det er berettiget at følge de principper, der er omhandlet i Kommissionens hvidbog om nye styreformer i Europa, og give denne kategori af piloter mulighed for at administrere sig selv, således som de åbenbart ønsker. Ændringsforslaget indeholder derfor det nødvendige retsgrundlag i artikel 7, der samtidig giver Kommissionen bemyndigelse til at vedtage de fornødne gennemførelsesbestemmelser, herunder kriterier for godkendelse af de pågældende bedømmelsesorganer. Endelig er det agenturets opfattelse, at det er agenturet selv og medlemsstaternes nationale luftfartsmyndigheder, der bør have ansvaret for denne godkendelse, således at ansøgerne selv kan vælge. Agenturet erkender dog, at det på kort sigt muligvis kan blive et problem at finde tilstrækkeligt kvalificerede organer i samtlige medlemsstater til at varetage opgaven. Der kan derfor på baggrund af reaktionerne fra de berørte parter blive behov for en overgangsordning.
41. Certificering af piloter forudsætter også, at det kan dokumenteres, at de helbredsmæssige kriterier er opfyldt. Agenturet er enig med det store flertal af høringsparter i, at en sådan dokumentation for de piloters vedkommende, der er involveret i erhvervsmæssig luftfartsvirksomhed, eller som fører komplekse motordrevne luftfartøjer, bør være baseret på fælles gennemførelsesbestemmelser, og at de flyvemedicinske klinikker og flyvelæger, der foretager de dermed forbundne vurderinger, skal være godkendt hertil. Der bør efter agenturets opfattelse fastsættes lempeligere regler for piloter på lette fritids- og sportsluftfartøjer.
42. Det er derfor agenturets opfattelse, at Kommissionen bør have bemyndigelse til at vedtage gennemførelsesbestemmelser vedrørende de helbredsmæssige krav til piloter. Disse gennemførelsesbestemmelser bør være baseret på de nuværende JAR-FCL 3-helbredskrav og gælde for alle kategorier af piloter, undtagen indehavere af et RPPL, for hvem der bør udarbejdes mere lempelige regler. Desuden mener agenturet, at der på EU-plan bør fastsættes gennemførelsesbestemmelser om godkendelse af de flyvelæger og flyvemedicinske klinikker, der skal forestå helbredsundersøgelserne. I den forbindelse finder agenturet, at alment praktiserende læger udmærket kan foretage helbredsundersøgelserne i forbindelse med RPPL. Det er de nationale luftfartsmyndigheder, der skal kontrollere, at kravene er opfyldt, når det gælder personer med bopæl på deres område, mens agenturet i givet fald skal forestå kontrollen af udenlandske organisationer. Det er nærmere beskrevet i artikel 7, stk. 2, litra b), og stk. 6, samt artikel 15a i ændringsforslaget.
43. På baggrund af de forskellige indkomne bemærkninger og behovet for at indarbejde den såkaldte "Joint Operation Executive Board (JOEB)"-procedure i

¹¹ EFTA = Den Europæiske Frihandelssammenslutning.

EASA-systemet konkluderede agenturet også, at sikkerhed og ensartede forhold bedst opnås ved at give agenturet mulighed for efter behov at fastsætte uddannelsesmæssige krav til erhvervelse af individuelle rettigheder som forudsætning for tilladelse til at føre bestemte typer luftfartøjer. De nødvendige beføjelser er nærmere omhandlet i artikel 15a i ændringsforslaget.

(ii) Flyveoperationer

44. Der er i dag bred enighed om, at der bør forlanges certificering af alle operatører inden for erhvervsmæssig lufttransport, hvilket også fremgår af, at JAR-OPS 1 og 3 i vidt omfang er implementeret i medlemsstaterne, samt af forhandlingerne om det ovennævnte forslag fra Kommissionen om fælles tekniske krav og administrative procedurer inden for civil luftfart. Det giver medlemsstaterne mulighed for at leve op til ICAO's anbefalinger og dokumentationskrav. Hvad angår andre erhvervsmæssige luftfartsaktiviteter end erhvervsmæssig lufttransport, er agenturet enig med flertallet af høringsparter i, at der også bør forlanges certificering baseret på fælles gennemførelsesbestemmelser.
45. Agenturet mener derfor, at der bør fastsættes fælles regler for udstedelse af certifikater til erhvervsmæssige operatører. Sådanne certifikater udstedes i forvejen nationalt, og det skal som hovedregel fortsætte, eftersom det er normal praksis ved implementering af EU-lovgivning. Agenturet skal dog have bemyndigelse til at udstede operationelle direktiver i det omfang, det er nødvendigt for sikkerheden ved flyveoperationer, hvor man bedst opnår ensartede forhold ved en beslutning truffet på centralt hold. Under hensyn til de helt specielle flyve- og hviletidsbestemmelser finder agenturet det desuden nødvendigt at sikre en vis fleksibilitet ved, at det får bemyndigelse til at udstede certificeringsspecifikationer, herunder navnlig standardordninger for begrænsning af flyvetid, som anerkendte midler til at sikre overholdelsen af de væsentlige krav. Eftersom sådanne standardordninger ikke kan dække alle flyveoperationer, skal agenturet desuden i givet fald selv kunne vedtage ordninger for de enkelte operatører efter en individuel vurdering for at sikre ensartede forhold og fair konkurrencevilkår på markedet. Det betyder, at henholdsvis Kommissionen og agenturet bør have bemyndigelse til at varetage disse opgaver. De relevante bestemmelser herom er indeholdt i artikel 7a, stk. 2, 4 og 5, og artikel 15b, stk. 3 og 4, i ændringsforslaget.
46. Med hensyn til forretningsflyvning mener agenturet efter at have vurderet samtlige kommentarer, at virksomheders anvendelse af et luftfartøj til interne forretningsformål ikke adskiller sig fra anvendelse af det samme luftfartøj til anden form for almenflyvning, og navnlig at denne status ikke i sig selv øger de dermed forbundne risici. Agenturet har derfor konkluderet, at der ikke er behov for at behandle forretningsflyvning anderledes end alle andre former for ikke-erhvervsmæssige luftfartsaktiviteter.
47. Høringsparterne var enige om, at almindelig luftfartsvirksomhed bør være undergivet direkte gældende væsentlige krav, men agenturet mener dog, at det muligvis ikke er helt hensigtsmæssigt, når det gælder reguleringen af alle derunder hørende aktiviteter. For det første er det normal praksis at gøre brug af operationelle gennemførelsesbestemmelser for at tilvejebringe et retsgrundlag for

implementeringen af regler vedrørende benyttelsen af luftrum eller krav vedrørende bestemte typer aktiviteter, f.eks. nød- og radioudstyr, hvorfor det må overvejes at vedtage gennemførelsesbestemmelser om fælles krav på i hvert fald disse områder for alle typer operationer. For det andet anvendes komplekse motordrevne luftfartøjer under samme operationelle forhold som de luftfartøjer, der benyttes til erhvervmæssig lufttransport, og kan derfor udgøre en potentiel risiko for den offentlige trafikflyvning. Desuden kræver deres kompleksitet og størrelse en logistik, som i højere grad svarer til den erhvervmæssige lufttransports. For at minimere risikoen og afpasse flyveoperationen efter den eksisterende logistik bør der derfor vedtages et sæt tilsvarende gennemførelsesbestemmelser. Det er således agenturets opfattelse, at flyvning med almindelige luftfartøjer bør reguleres via gennemførelsesbestemmelser, der i højere grad er afpasset efter luftfartøjets kompleksitet end efter aktivitetens art.

48. Hvad angår ikke-komplekse luftfartøjer, bør der fastsættes lempeligere gennemførelsesbestemmelser om udstedelse af harmoniserede operationelle EU-specifikationer vedrørende benyttelsen af luftrum eller særlige flyveoperationer. Det berører dog ikke medlemsstaternes mulighed for selv at udstede operationelle specifikationer af rent regional karakter, men undergivet den fornødne EU-kontrol. Ovennævnte gennemførelsesbestemmelser skal være umiddelbart gældende, og medlemsstaterne skal kontrollere, at de efterleves, uden at det kræver hverken certificering eller særlige erklæringer.
49. Der er som nævnt behov for mere omfattende regler for komplekse motordrevne luftfartøjer for at afpasse de risikobegrænsende foranstaltninger til den faktiske risiko. Hvad angår kontrollen med disse reglers overholdelse, mener agenturet ikke, det er nødvendigt at forlange certificering, idet den i JAR-OPS 2 omhandlede erklæring burde være tilstrækkelig.
50. Det er derfor agenturets opfattelse, at alle ikke-erhvervmæssige flyveoperationer bør være reguleret, at fælles regler bør fastsættes af Kommissionen via en udvalgsprocedure, og at disse regler bør være afpasset efter luftfartøjets kompleksitet. Reglernes implementering bør kontrolleres nationalt uden behov for certificering, men med et krav om en erklæring på tro og love, hvor det drejer sig om komplekse motordrevne luftfartøjer. Hvor der er tale om erhvervmæssige flyveoperationer, bør agenturet dog som nævnt have bemyndigelse til at udstede operationelle direktiver i fornødent omfang. Denne fremgangsmåde er omhandlet i ændringsforslagets artikel 7a, stk. 3, 4 og 5, og i artikel 15b, stk. 3.
51. I lyset af de forskellige kommentarer og behovet for at indarbejde JOEB-proceduren i EASA-systemet har agenturet desuden konkluderet, at sikkerheden og ensartetheden bedst garanteres ved, at agenturet får mulighed for i givet fald at vedtage standardlister over det minimumudstyr, der må kræves til flyveoperationer med bestemte typer luftfartøjer under givne forhold, de såkaldte "Master Minimum Equipment Lists". Bestemmelserne herom er indeholdt i ændringsforslagets artikel 15b.

(iii) Luftfartøjer fra tredjelande

52. Allerede i høringsdokumentet gav agenturet udtryk for, at der ved udformningen af gennemførelsesforanstaltningerne vedrørende luftfartøjer fra tredjelande, der drives af operatører fra tredjelande, skal tages hensyn til de gældende ICAO-regler. Det påpegede også, at der i forvejen i SAFA-direktivet er fastsat fælles regler, som skal sikre kontrollen med, at sådanne luftfartøjer opfylder de gældende ICAO-standarder. Agenturet har dog gjort opmærksom på, at der på baggrund af de seneste flyvehændelser bør gøres mere for at give de europæiske borgere den fornødne beskyttelse.
53. På grundlag af de indkomne tilbagemeldinger konkluderer agenturet, at bestemmelserne i SAFA-direktivet bør transformeres til gennemførelsesbestemmelser vedtaget af Kommissionen, og at denne bør have de nødvendige beføjelser til at forestå tilsynet med luftfartøjer fra tredjelande. I denne forbindelse bør agenturet have mulighed for at analysere de indsamlede data og drage konklusioner vedrørende sikkerheden ved luftfartøjer fra tredjelande, og det bør have bemyndigelse til at kontrollere luftdygtigheden af luftfartøjer, der ikke opfylder ICAO-standarderne, og udstede flyvetilladelser i overensstemmelse hermed. Agenturet må dog understrege, at sådanne beføjelser ikke kan indebære, at agenturet forventes selv at tage sig af løbende praktiske spørgsmål, men at der må foretages en hensigtsmæssig fordeling af arbejdsopgaverne. Dette er nærmere omhandlet i ændringsforslagets artikel 5, stk. 2, stk. 3, litra j), og stk. 5, litra d), artikel 7c og artikel 15, stk. 1, litra k) og l).
54. Med hensyn til flyveoperationer med luftfartøjer fra tredjelande mener agenturet, at operatører fra tredjelande bør være undergivet de samme krav som EU-operatører, når operationerne foregår i det område, der er dækket af traktaten. Det omfatter navnlig krav om, at udenlandske erhvervsmæssige operatører skal være i besiddelse af et EU-certifikat. Kommissionen bør derfor have de nødvendige beføjelser til at fastsætte betingelserne for udstedelse af sådanne certifikater. Som allerede vedtaget i forbindelse med grundforordningen er det agenturet, der skal forestå udstedelsen. Denne certificering skal naturligvis kunne lettes via bilaterale aftaler med tredjelande, så man undgår, at de pågældende skal være i besiddelse af mange forskellige certifikater. For andre operatører fra tredjelande bør gælde de samme gennemførelsesbestemmelser som for EU-operatører. Dette er omhandlet i ændringsforslagets artikel 7a, stk. 2, 4 og 5, og artikel 15b, stk.2.

(iv) Komplekse motordrevne luftfartøjer

55. Det fremgår af redegørelserne i afsnit (ii) og (iii) ovenfor, at det er nødvendigt at fastsætte nogle grænseværdier for at sondre mellem to kategorier af luftfartøjer, der udfører ikke-erhvervsmæssige aktiviteter, og for hvilke der gælder forskellige gennemførelsesbestemmelser. Agenturet har i den forbindelse overvejet de indkomne bidrag vedrørende NPA-processen og de eksisterende grænseværdier som f.eks. dem, der figurerer i udkastet til JAR-OPS 2. Agenturet finder det desuden vigtigt at undgå at pålægge ejere og operatører af luftfartøjer flere krav end højst nødvendigt i forhold til luftfartøjernes kompleksitet og de forhold, hvorunder de normalt opererer, for at afspejle den aktuelle situation bedst muligt. Sidst – men ikke mindst – fandt agenturet det vigtigt at indføre et simpelt system, som umiddelbart kan forstås og anvendes af alle.

56. Agenturet har konkluderet, at det er muligt at foretage en sådan sontring udelukkende på grundlag af luftfartøjets kompleksitet, uden at det er nødvendigt at referere til karakteren af de flyveoperationer, hvortil det benyttes. Der er derfor i ændringsforslagets artikel 3, litra j), indføjet en definition af komplekse motordrevne luftfartøjer. Luftfartøjer i denne kategori skal opfylde alle væsentlige krav vedrørende flyveoperationer ved overholdelse af de relevante gennemførelsesbestemmelser og føres af piloter med et certifikat baseret på JAR-FCL-systemet, medens lette, simple luftfartøjer er undergivet mere lempelige væsentlige krav og kan føres af piloter med et RPPL.
57. I betragtning af at nogle af høringsparterne stillede sig tvøvende over for en ny sontring mellem kategorier, som ikke er forudset i ICAO-systemet, skal agenturet minde om, at begrebet ”komplekse motordrevne luftfartøjer” i forvejen indgår i EU-systemet, idet der i Del-M opereres med mere omfattende vedligeholdelseskrav for større og mere komplekse luftfartøjer, hvis de skal kunne opfylde de samme standarder. Agenturet mener desuden, at det ud fra de indkomne kommentarer er den bedste måde til forholdsvis enkelt at imødekomme ønsket hos flertallet af høringsparterne om en særlig ordning, der er tilpasset ikke-erhvervsmæssige operationer med lette og simple luftfartøjer.

(v) Andre regulerede aktiviteter og erhverv

58. Som nævnt i indledningen til dette kapitel skal det i grundforordningen anføres, hvordan det skal dokumenteres, at de væsentlige krav og eventuelle dertil hørende gennemførelsesbestemmelser er opfyldt. Det drejer sig navnlig om kravet om udstedelse af certifikater til personer, der er omfattet af reglerne. Agenturet spurgte i denne forbindelse høringsparterne, hvorvidt der efter deres mening burde kræves certifikater til kabinepersonale og flyveklarerere.

Kabinepersonale

59. Som nævnt tidligere i punkt 29 mener agenturet, at kabinepersonale bør være undergivet fælles krav i henhold til gennemførelsesbestemmelser, der fastsættes af Kommissionen. Hvad angår de nærmere enkeltheder i den certificeringsprocedure, der skal sikre, at kravene er overholdt, har agenturet taget hensyn til holdningen hos flertallet af høringsparterne. Agenturet vil derfor ikke foreslå, at der indføres en certificeringsordning for kabinepersonale, selv om det indgik i dets oprindelige forslag. Agenturet føler det dog rimeligt at gøre den lovgivende myndighed opmærksom på, at spørgsmålet bør tages op til overvejelse, idet det i højere grad er af politisk karakter end relateret til sikkerheden. I den forbindelse bør man holde sig grundforordningens formål om fri bevægelighed for øje samt betænke, at der i de fleste medlemsstater forlanges et officielt certifikat for hovedparten af det personale, der har at gøre med flyvesikkerhed og andre sikkerhedsfunktioner, f.eks. flyvebesætninger, flyvemekanikere og det personale, der foretager sikkerhedskontrol i lufthavnene, hvorimod det ikke er tilfældet for kabinepersonale.

Flyveklarerere

60. Som nævnt i punkt 30 mener agenturet ikke, at der bør fastsættes fælles regler for flyveklarerere som erhverv. Det vil derfor ikke foreslå, at det kræves, at personale, der udfører flyveklareringsopgaver, er i besiddelse af et officielt certifikat. Agenturet vil dog overveje, om der af operatøren bør forlanges et bevis for flyveklarerernes faglige kompetence som et acceptabelt middel til at sikre opfyldelsen af kravene til flyveklarererfunktionen, hvis det skulle blive aktuelt. Såfremt der er tilslutning hertil, må der iværksættes yderligere undersøgelser med henblik på udarbejdelsen af dertil hørende gennemførelsesbestemmelser.

Personale med ansvar for frigivelse af materiel, dele og apparatur efter vedligeholdelse

61. Ud fra de forskellige kommentarer og behovet for at indarbejde JOEB-proceduren i EASA-systemet konkluderede agenturet desuden, at det mest hensigtsmæssige i relation til sikkerheden og opnåelse af ensartede forhold er, at agenturet får mulighed for i givet fald at fastsætte uddannelseskraav for erhvervelsen af de individuelle rettigheder, der kræves for udstedelse af certifikater til det personale, der er ansvarligt for frigivelse af materiel, dele og apparatur efter vedligeholdelse af bestemte typer luftfartøjer. Bestemmelserne herom er indeholdt i ændringsforslagets artikel 15, stk. 3.

d. Diverse ændringer

(i) Flyvetilladelser

62. I forbindelse med overvejelserne omkring reguleringen af luftfartøjer fra tredjelande måtte man også se på spørgsmålet om udstedelse af flyvetilladelser til luftfartøjer, der ikke lever op til ICAO-standarderne. Som nævnt i punkt 53 forudsætter en effektiv politik på dette område, at opgaverne fordeles hensigtsmæssigt mellem agenturet og de nationale luftfartsmyndigheder, idet førstnævnte skal tage sig af flyvetilladelser af mere eller mindre permanent karakter, medens sidstnævnte skal have ansvaret for engangstilladelser i henhold til fælles regler. Dette spørgsmål adskiller sig i realiteten ikke fra problemstillingen omkring udstedelse af flyvetilladelser til EU-registrerede luftfartøjer, som blev rejst i det af Kommissionen nedsatte udvalg i forbindelse med drøftelserne af Kommissionens forordning (EF) nr. 1702/2003 af 24. september 2003 om gennemførelsesbestemmelser for luftdygtigheds- og miljøcertificering af luftfartøjer og hermed forbundet materiel, dele og apparatur og for certificering af konstruktions- og produktionsorganisationer¹². Agenturet er af den opfattelse, at samme princip bør gælde ved udformningen af de manglende elementer i ovennævnte forordning, og at denne ændring af grundforordningen bør udnyttes til samtidig at afklare den dermed forbundne opgavefordeling. Det er gjort i artikel 7c og artikel 15, stk. 1, litra k), i ændringsforslaget.

(ii) Certificering af materiel designet og fremstillet i EU

¹² EFT L 243 af 27.9.2003, s. 6.

63. I henhold til artikel 5, stk. 1, i grundforordningen skal alle luftfartøjer, også dem, der er designet eller fremstillet i EU, opfylde de væsentlige krav, der er fastsat i bilag I. Derefter redegøres der i artikel 5, stk. 2, for certificeringsprocesserne for luftfartøjer, der er registreret i medlemsstaterne, i artikel 5, stk. 3, for, hvordan der kan udstedes flyvetilladelser og begrænsede luftdygtighedsbeviser, og i artikel 5, stk. 4, for Kommissionens bemyndigelse til at vedtage de nødvendige gennemførelsesbestemmelser. Der står imidlertid ikke noget om, hvilken certificeringsprocedure der skal følges ved certificeringen af luftfartøjer, der er designet eller fremstillet i EU, selv om det let kunne klares med en henvisning til hovedparten af bestemmelserne i artikel 5, stk. 2. Agenturet mener, at man skal benytte lejligheden til at få afhjulpet denne udeladelse. Det kræver dog, at litra d) i artikel 5, stk. 2, omformuleres, så der sondres mellem de organisationer, der er ansvarlige for design og fremstilling af materiel, dele og apparatur, og de organisationer, der er ansvarlige for vedligeholdelsen. Denne ændring er foretaget ved at opdele artikel 5, stk. 2, litra d), i artikel 5, stk. 2, litra d) og litra e), og tilføje et afsnit i stykke 3 om godkendelse af de i artikel 4, stk. 1, litra a), nævnte luftfartøjer, dvs. udelukkende luftfartøjer, der er designet eller fremstillet af en organisation, i relation til hvilken agenturet eller medlemsstaterne forestår det sikkerhedsmæssige tilsyn.

(iii) Beskyttelse af sikkerhedsoplysninger

64. Der er bred enighed om, at alle oplysninger om flyvesikkerhed bør registreres og indberettes, så de kan analyseres med henblik på løbende forbedring af sikkerhedsniveauet. I betragtning af karakteren af de pågældende oplysninger er det nødvendigt, at en sådan indberetning ikke indebærer risiko for sanktioner, for at sikre, at alle relevante oplysninger stilles til rådighed for de kompetente institutioner. Agenturet har desuden i forbindelse med forslag vedrørende regulering af flyveoperationer ofte peget på, at målet må være at benytte eksisterende JAR for at sikre kontinuiteten og undgå at belaste luftfartsindustrien unødigt. Disse JAR indeholder i forvejen bestemmelser om et sådant sanktionsfrit indberetningssystem. Endelig indeholder SAFA-direktivet, som efter agenturets opfattelse også bør indarbejdes i EASA-systemet, ligeledes visse bestemmelser om anonymisering af indberetninger om sikkerheden. Det er derfor agenturets opfattelse, at der bør etableres et egnet retsgrundlag i grundforordningen for at indarbejde dette vigtige aspekt af et effektivt luftfartssikkerhedssystem. Det er formålet med artikel 11a i ændringsforslaget.

(iv) Sammenhængen mellem de nye eller ændrede artikler og forordningens bestemmelser om overgangsordning og klageadgang for personer, der er omfattet af reglerne

65. Grundforordningen indeholder en række bestemmelser af generel art såsom overgangsordningen i artikel 8 og klageadgang samt agenturets inspektionsbeføjelser. Disse bestemmelser må tilpasses i fornødent omfang i overensstemmelse med de nye eller ændrede artikler. Der er taget højde herfor i ændringsforslaget.

IV. Subsidiaritetsprincippet

66. Med grundforordningen blev der overført beføjelser fra medlemsstaterne til EU på områderne luftdygtighed og miljøcertificering med det formål at opnå et højt og ensartet sikkerhedsniveau inden for europæisk luftfart. Allerede på det tidspunkt var man klar over, at man kun kunne opnå et optimalt sikkerhedsniveau og helt ensartede forhold ved at udvide grundforordningens kompetenceområde til også at omfatte flyveoperationer og certificering af flyvebesætninger. Det var baggrunden for bestemmelsen i grundforordningens artikel 7 om, at forordningens anvendelsesområde skulle udvides til at omfatte disse områder.
67. Tanken om, at der kun kan opnås et højt og ensartet sikkerhedsniveau gennem en fælles indsats på EU-plan, er ikke ny. Der har i Europa været bred enighed herom, og de europæiske lande begyndte allerede for længe siden at arbejde sammen inden for JAA med det formål at fastsætte fælles regler vedrørende luftfartssikkerhed.
68. JAA-systemet kunne imidlertid ikke sikre, at reglerne blev anvendt ensartet. Det første forsøg på EU-plan på at løse dette problem er konkretiseret i Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91 af 16. december 1991 om harmonisering af tekniske krav og administrative procedurer inden for civil luftfart¹³, som forpligtede medlemsstaterne til at overholde JAR vedrørende luftdygtighed. Forordningen finder anvendelse på alle luftfartøjer, der drives af EU-operatører, uanset om de er registreret i en medlemsstat eller et tredjeland.
69. Med hensyn til certificering af flyvebesætninger blev der ligeledes taget initiativer på EU-plan med vedtagelsen af Rådets direktiv 91/670/EØF af 16. december 1991 om gensidig anerkendelse af personcertifikater, der giver adgang til udøvelse af funktioner i civil luftfart¹⁴. Allerede på daværende tidspunkt var den lovgivende myndighed klar over, at det var nødvendigt at udforme fælles regler om certificering af flyvebesætninger, og anførte i en af betragtningerne i direktivet, at Kommissionen snarest muligt skulle forelægge forslag herom.
70. I 2000 forelagde Kommissionen et forslag for Europa-Parlamentet og Rådet¹⁵ om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91, så den kom til at omfatte erhvervmæssig luftransport med fly. Forslaget dækker imidlertid kun erhvervmæssig luftransport med flyvemaskiner, og det er den generelle opfattelse, at dette begrænsede anvendelsesområde ikke er tilstrækkeligt til at opnå et højt og ensartet sikkerhedsniveau inden for civil luftfart i Europa, og at harmoniserede luftfartsstandarder bør gælde for alle operationer med alle typer luftfartøjer. Desuden forudsætter etableringen af et fælles europæisk luftrum, at der vedtages operationelle specifikationer på EU-plan, som i henhold til ICAO Annex 6 skal indarbejdes i lovgivningen om flyveoperationer.
71. Endelig blev der også fastsat EU-regler for luftfartøjer fra tredjelande i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/36/EF af 21. april 2004 om sikkerhed forbundet med luftfartøjer fra tredjelande, der benytter Fællesskabets lufthavne.

¹³ EFT L 373 af 31.12.1991, s. 4.

¹⁴ EFT L 373 af 31.12.1991, s. 21.

¹⁵ KOM (2000) 121 endelig udg.

72. Det står derfor klart, at formålet med de foreslåede indgreb, nemlig at indføre fælles regler for flyveoperationer, luftfartøjer fra tredjelande og certificering af flyvebesætninger og sikre ensartet anvendelse af disse regler, ikke kan opfyldes tilfredsstillende af medlemsstaterne hver for sig, men kræver en indsats på EU-plan. Det foreliggende ændringsforslag er desuden begrænset til det absolutte minimum, som er nødvendigt for opfyldelsen af de nævnte formål. Det er derfor agenturets opfattelse, at forslaget er i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet i artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

V. Vurdering af lovgivningens konsekvenser

73. I henhold til grundforordningens artikel 2 skal ændringer af de enkelte artikler og udformningen af væsentlige krav vedrørende flyveoperationer og certificering af piloter baseres på ICAO-standarder og tage sigte på opfyldelse af medlemsstaternes ICAO-forpligtelser. Agenturet har desuden ved flere lejligheder understreget, at det ikke har noget ønske om at genopfinde hjulet, men vil basere sit arbejde på JAA's bredt anerkendte og anvendte krav. Man har derfor bestræbt sig på at formulere de væsentlige krav på en sådan måde, at de ikke pålægger de berørte parter yderligere byrder, men udgør et tilstrækkeligt grundlag for gennemførelsesforanstaltninger, der bygger på JAR-OPS, JAR-FCL, JAR-STD, JAR-26 og JAR-MMEL. Den foreslåede lovgivning indebærer i sig selv kun en ændring af de institutionelle rammer, der skal sikre effektiv og ensartet implementering af i forvejen eksisterende regler uden at medføre yderligere byrder for de personer, den berører.
74. Samtidig må indførelsen af sådanne nye rammer for reguleringen af ikke-erhvervs mæssige luftfartsaktiviteter forventes at få positiv virkning, fordi de nuværende nationale regler er mindst lige så strenge, og den administrative byrde, der er forbundet med certificeringsprocedurerne, er endnu større. Vedtagelsen af EU-regler vil få en yderligere positiv virkning ved at lette den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser og personer. Lovgivningen knæsætter princippet om automatisk gensidig anerkendelse uden krav om yderligere forevisning eller kontrol af certifikater udstedt i overensstemmelse med grundforordningen og de efterfølgende gennemførelsesforanstaltninger. Den vil sikre et højt, ensartet beskyttelsesniveau og ensartede gennemførelsesforanstaltninger i hele EU, så alle får lige muligheder for at udøve deres aktiviteter.
75. Med hensyn til reguleringen af luftfartøjer fra tredjelande vil de foreslåede ændringer blot transformere SAFA-direktivet til en gennemførelsesforanstaltning, hvilket naturligvis ikke vil få særlige konsekvenser. Skærpelsen af kontrollen med luftfartøjer fra tredjelande har selvfølgelig en pris, men det er kun på høje tid, at alle stater ICAO-forpligtelser håndhæves effektivt. Medlemsstaterne vil dog komme under politisk pres for at intensivere indsatsen på dette felt med henblik på at sikre de europæiske borgere en bedre beskyttelse. Fælles regler på området vil begrænse de dermed forbundne omkostninger.
76. Det er således agenturets opfattelse, at udvidelsen af anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 1592/2002 kun vil få positive konsekvenser for operatører og

piloter i EU, og agenturet finder det derfor ikke nødvendigt at foretage en tidkrævende og omkostningfuld konsekvensvurdering af lovgivningen.

VI. Konklusion

77. Agenturets holdning er i korte træk følgende:

- Der bør i nye bilag til grundforordningen indføres væsentlige EU-krav vedrørende flyveoperationer og certificering af piloter.
- Erhvervsmæssige flyveoperationer i EU udført af operatører fra tredjelande bør være undergivet EU-regler.
- Luftfartøjer fra tredjelande, som har mere eller mindre fast base på medlemsstaters område, bør være undergivet de samme regler som luftfartøjer registreret i EU. Alle luftfartøjer fra tredjelande, der drives af operatører fra tredjelande, bør opfylde de samme operationelle EU-specifikationer som luftfartøjer registreret i EU.
- SAFA-direktivet bør transformeres til en gennemførelsesforanstaltning vedtaget af Kommissionen, og agenturet skal analysere de indsamlede data og drage de fornødne konklusioner vedrørende sikkerheden ved luftfartøjer fra tredjelande.
- Alle former for aktiviteter, herunder trafikflyvning, forretningsflyvning og fritidsflyvning, bør være undergivet EU-regler, med undtagelse af aktiviteter, der udføres med luftfartøjer, som er nævnt i et let ændret bilag II til grundforordningen.
- Erhvervsmæssige luftfartsaktiviteter bør være undergivet gennemførelsesbestemmelser vedrørende flyveoperationer og certificering af piloter. Disse gennemførelsesbestemmelser bør være baseret på JAR-FCL og JAR-OPS 1, 3 og 4. De vil normalt skulle implementeres nationalt. Agenturet bør dog have visse beføjelser til i nødvendigt omfang at give godkendelser til udenlandske organisationer, udstede operationelle direktiver og godkende undtagelser fra standardbestemmelserne.
- Der bør for ikke-erhvervsmæssige luftfartsaktiviteter, der involverer komplekse motordrevne luftfartøjer, fastsættes gennemførelsesbestemmelser på grundlag af eksisterende krav som f.eks. JAR-FCL og JAR-OPS 2. De vil normalt skulle implementeres nationalt, men der skal ikke forlanges certificering af luftfartsoperatører, idet en simpel erklæring fra de pågældende vil være tilstrækkelig.
- Der bør for ikke-erhvervsmæssige luftfartsaktiviteter, der involverer simple motordrevne luftfartøjer, og som primært hører under kategorierne almenflyvning og fritidsflyvning, indføres et "fritidsflyvercertifikat" ("Recreational Private Pilot Licence", RPPL) som et "lettere" certifikat, og de væsentlige krav vedrørende flyveoperationer bør gælde direkte. Der bør dog udarbejdes mere lempelige gennemførelsesbestemmelser baseret på JAR-OPS 0 med henblik på udstedelse af operationelle specifikationer. Reglerne skal i princippet implementeres nationalt, men fritidsflyvercertifikatet kan dog også udstedes af kvalificerede organer, der er godkendt hertil af agenturet eller de nationale luftfartsmyndigheder i henhold til fælles regler.

78. Det er agenturets opfattelse, at ovennævnte fremgangsmåde er den mest hensigtsmæssige til at regulere flyveoperationer, luftfartøjer fra tredjelande og

certificering af piloter. Den afspejler hovedparten af de synspunkter, der blev givet udtryk for fra alle de parter, der deltog i den forberedende høring. Med udgangspunkt i den nuværende praksis for regulering af erhvervmæssig luftfartsvirksomhed sikrer den samtidig den fornødne fleksibilitet i reguleringen af ikke-erhvervmæssige luftfartsaktiviteter, der ikke blot er et vigtigt element i det europæiske luftransportsystem, men også selve det fundament, hvorpå alle luftfartsaktiviteter bygger, og hvorfra de henter de nødvendige talenter til at kunne bidrage til det moderne samfunds velstand. Det foreliggende forslag indebærer en afbalanceret ansvarsfordeling i overensstemmelse med EU's institutionelle strukturer ved at begrænse centraliseringen af opgaver til, hvad Kommissionen eller agenturet er bedst i stand til at varetage. Agenturet opfordrer derfor Kommissionen til at indlede lovgivningsprocessen på grundlag af vedlagte ændringsforslag til forordningen.

Köln, den 15. december 2004

P. Goudou
Administrerende direktør