



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.11.2005
KOM(2005) 578 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Udvidelse af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagenturs opgaver
- En agenda for 2010 -**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Udvidelse af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagenturs opgaver
- En agenda for 2010 -**

(EØS-relevant tekst)

Indledning

Lufttrafikken tiltager kraftigt i Europa: i løbet af de seneste femten år er den mere end fordoblet. Oprettelsen af det indre marked for lufttransport har i høj grad bidraget til at fremskynde denne udvikling. De europæiske luftfartsselskaber har evnet at tilpasse sig de nye konkurrencevilkår ved at forbedre deres udbud og forsøge at etablere sig på nye markeder, det være sig direkte via datterselskaber eller indirekte via samarbejdsaftaler. Sideløbende har de europæiske lavprisselskaber udviklet sig hastigt. Efter at have begyndt på bar bund for en halv snes år siden står de nu for 12 % af trafikken internt i Fællesskabet. Det er således blevet naturligt for europæerne at vælge fly som transportmiddel, og på mellemlang sigt forekommer der ikke at være trusler mod væksten i trafikken.

Samtidig er lufttransport fortsat en af de sikreste transportformer takket være den konstante indsats i luftfartssektoren, som altid har sat sikkerheden i højsædet. Dette gælder navnlig i Fællesskabet, hvor luftfartssikkerheden er og bliver blandt verdens bedste.

Kommissionen har altid bestræbt sig på, at der sideløbende med gennemførelsen af det indre marked for lufttransport skal opstilles og gennemføres fælles sikkerhedsregler på et højt og ensartet niveau i alle medlemsstater. Der er gjort flere mærkbare fremskridt i de seneste år, bl.a. hvad angår værktøjer til forebyggelse af luftfartsulykker og -hændelser¹. Det er frem for alt etableringen af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) og skabelsen af "det fælles europæiske luftrum", som på afgørende måde vil bidrage til at styrke og harmonisere den lovgivningsmæssige og institutionelle ramme for europæisk lufttransport.

Der er dog stadig behov for at forbedre sikkerheden, som det desværre fremgår af rækken af luftfartsulykker i løbet af sommeren 2005, hvoraf en del fandt sted i Fællesskabet. For at denne tragiske periode ikke skal markere et vendepunkt i den ellers stabile tendens til fortsat forbedring af lufttransportsikkerheden, er det afgørende at videreføre og endog forstærke de løbende bestræbelser på at øge sikkerheden. Det er således på høje tid at gøre ende på det problem i Fællesskabet, at selv om luftfartøjerne nu frit kan operere på det fælles marked, varierer de forskellige medlemsstaters sikkerhedsniveauer fortsat.

¹ Rådets direktiv 94/56/EF af 21. november 1994 om fastlæggelse af de grundlæggende principper for undersøgelse af flyvehavarier og flyvehændelser inden for civil luftfart (EFT L 319 af 12.12.1994, s. 14). Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/42/EF af 13. juni 2003 om indberetning af hændelser inden for civil luftfart (EUT L 167 af 4.7.2003, s. 23). Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/36/EF af 21. april 2004 om sikkerhed forbundet med tredjelands luftfartøjer, der benytter Fællesskabets lufthavne (EUT L 143 af 30.4.2004 p. 76).

Størstedelen af reglerne for den europæiske civile luftfartssikkerhed udarbejdes stadig af forskellige instanser. Det gælder bl.a. Den Europæiske Konference for Civil Luftfart (ECAC) og dets "tekniske organ", dvs. de fælles luftfartsmyndigheder (JAA). Disse specialiserede instanser, der dækker forskellige geografiske områder, udarbejder supplerende regler til de regler, som Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) har opstillet på verdensplan. Da disse regler alene hviler på et mellemstatsligt samarbejde, anvendes de kun i det omfang, de deltagende medlemsstater ønsker det. Dermed opstår der betydelige nationale forskelle, og det må indrømmes, at det ikke altid er de højeste standarder, som anvendes.

På nuværende tidspunkt er seks på hinanden følgende forskellige udgaver af de operative regler for lufttransport, som er fastlagt af JAA (JAR-OPS 1), gældende i de 25 medlemsstater, og i otte af disse medlemsstater er reglerne i den udgave, medlemsstaten har valgt at følge, tilpasset via nationale regler. Afvigelserne er endnu mere markante, hvad angår reglerne for pilotcertifikater med henblik på kommerciel lufttransport. Og i nogle medlemsstater opfylder kriterierne for udstedelse af privatpilotcertifikater end ikke ICAO's minimumskrav. Endelig er reglerne for cockpitpersonale på kommercielle flyvninger stadig i deres vorden, selv om dette personale har afgørende betydning for passagerernes sikkerhed, som det fremgik af den lykkelige udgang på ulykken i Toronto den 2. august 2005.

Drift af luftfartøjer og certificering af piloter

Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur blev oprettet ved forordning (EF) nr. 1592/2002², som trådte i kraft i september 2002.

På tidspunktet for vedtagelsen denne tekst, hvormed Fællesskabet får enekompetence, hvad angår luftfartsmateriels luftdygtighed og miljøvenlighed, var der enighed om, at et optimalt og ensartet sikkerhedsniveau og etableringen af fair konkurrencevilkår for luftfartsselskaber kun kan realiseres ved at udvide tekstens anvendelsesområde til drift af luftfartøjer og certificering af flyvebesætninger. Europa-Parlamentet og Rådet gav i øvrigt udtrykkeligt Kommissionen i opdrag hurtigst muligt at fremsætte et forslag herom, og forslaget skulle også omfatte tredjelands luftfartøjer. I forordningens anden betragtning præciseres det, at "Inden et år efter denne forordnings ikrafttræden bør der udarbejdes passende væsentlige krav vedrørende luftfartøjsoperationer og certificering af flyvebesætninger og anvendelse af forordningen på tredjelands luftfartøjer og senere andre områder inden for civil luftfartssikkerhed". Med artikel 7 om drift af luftfartøjer og certificering af flyvebesætninger styrkes denne forpligtelse til at handle³. Den lange række af ulykker i sommeren 2005 viser desværre, at der er behov for at videreføre bestræbelserne på at styrke luftfartssikkerhedsniveauet generelt.

Derfor foreslår Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet på deres opfordring at udvide de fælles regler og dermed agenturets kompetencer til drift af luftfartøjer og certificering af piloter samt, inden for Chicago-konventionens rammer, tredjelands luftfartøjers sikkerhed. Fra 2007 vil næsten alle de regler, der indtil nu er opstillet af JAA, således være integreret i

² 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, s. 1).

³ Der mindes om, at allerede med det nedennævnte direktiv 91/670/EØF blev Kommissionen pålagt at forelægge "foranstaltninger om fastsættelse af harmoniserede krav med hensyn til certifikater og uddannelsesprogrammer". Et år senere blev der med forordning (EF) nr. 2407/92 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber bebudet en rådsforordning om air operators certificate.

fællesskabsretten og gennemført på en ensartet måde i hele Fællesskabet. Sideløbende vil der blive iværksat effektive kontrolmekanismer for at sikre, at de fælles regler overholdes.

Dette er formålet med det lovforslag, der forelægges Europa-Parlamentet og Rådet med denne meddelelse. Den fremgangsmåde, som Kommissionen har valgt med henblik på denne udvidelse af de fælles regler og navnlig fordelingen af opgaver mellem agenturet og de kompetente nationale myndigheder, beskrives i begrundelsen, der er knyttet til lovforslaget.

Det fælles europæiske luftrum og lufthavnssikkerhed

Reglerne for afvikling af lufttrafik opstilles hovedsageligt af en særlig mellemstatslig organisation, Eurocontrol⁴, som omfatter 35 europæiske stater, og som udvikler, samordner og planlægger paneuropæiske strategier på området. Eurocontrol er dog på nuværende tidspunkt ikke beføjet til at udstede bindende regler. Derfor har Europa-Parlamentet og Rådet givet de nødvendige regeludstedende beføjelser for at etablere "det fælles luftrum" til Kommissionen, der arbejder med teknisk bistand fra Eurocontrol.

Efter etableringen af det fælles europæiske luftrum er det næste skridt at udvide EASA's opgaver til de "andre områder", der omhandles i anden betragtning af forordning (EF) nr. 1592/2002. Disse bør bestå i luftfart og drift af lufthavne: et fælles luftrum og EASA vil konvergere for at fremme en bedre integration og en forenkling af det europæiske lovgivningsmæssige og institutionelle system. De fælles regler vil så vidt muligt blive opstillet under hensyntagen til den nødvendige samordning mellem de civile brugeres og militærets behov for luftrummet.

1.1. Mangler ved den nuværende lovramme

1.1.1. Det "fælles europæiske luftrum" er endnu ikke fuldført

Reguleringen af lufttrafikken og luftfartstjenesterne er underlagt standarder, som er opstillet af ICAO og Eurocontrol. Disse regler, som til tider åbner mulighed for alternative løsninger, udgør ikke altid en stringent og bindende ramme, hverken retligt eller faktisk. Medlemsstaternes anvendelse af reglerne skaber dermed visse inkonsekvenser og til tider modsætninger. Det kan i alt fald siges, at reglerne ikke anvendes på en synkron måde. For eksempel skulle "ESARR 3", der er vedtaget af Eurocontrol i juli 2000, have været iværksat inden juli 2003, men dette er kun sket i nogle medlemsstater, og 14 af medlemsstaterne har endnu ikke iværksat dem. Det er bl.a. for at løse disse problemer med fælles regler, at Kommissionen har foreslået at oprette et fælles luftrum.

Kommissionen arbejder nært sammen med Eurocontrol om at oprette det fælles luftrum. De sikkerhedsstandarder og -procedurer (ESARR), som Eurocontrol har udarbejdet, integreres gradvist i fællesskabsretten. Ved udformningen af gennemførelsesforanstaltningerne udnyttes Eurocontrol's tekniske kompetence således fuldt ud. Reglerne for det fælles europæiske luftrum omfatter imidlertid endnu ikke alle sikkerhedsspørgsmål i forbindelse med regulering af luftfarten. Det er dermed nødvendigt at supplere de bestående regler og vedtage en mere sammenhængende og struktureret fremgangsmåde i relation til sikkerhed.

⁴ Den Europæiske Organisation for Luftfartens Sikkerhed.

1.1.2. Lufthavnssikkerhed, en skyldig forpligtelse

Siden den 27. november 2003 stilles der krav om certificering af lufthavne, jf. bilag 14 til Chicago-konventionen. ICAO vil i lighed hermed fra november 2005 gøre indførelsen af sikkerhedsledelsessystemer obligatorisk i forbindelse med drift af lufthavne. På dette område findes der heller ingen fælles regler. Der er af den grund stor risiko for, at der vil blive opstillet usammenhængende regler, selv om nogle stater frivilligt har indledt et harmoniseringsarbejde i en uformel gruppering af myndigheder med ansvar for lufthavnssikkerheden (GASR).

1.1.3. Nye krav

Med den tiltagende lufttrafik trænger nye behov sig på. Det er nødvendigt at styre infrastrukturen på en mere fleksibel måde og skabe yderligere kapacitet, alt imens omkostningerne holdes under kontrol. Forsinkelser og miljøpåvirkninger fra luftfart og lufthavne må også begrænses. Disse udfordringer kan imødegås ved i stadig større omfang at benytte teknologier, der på global vis kan styre alle flyvninger og flyvningsrelaterede aktiviteter. SESAME-programmet vil få til opgave at fremme en synkron udvikling og indbyrdes kompatibilitet mellem de nye generationer af lufttrafikstyringssystemer.

Denne teknologiske udvikling må ledsages af strenge krav til udstyrets indbyrdes kompatibilitet og til definitionen af tekniske grænseflader. Effektiviteten og sikkerheden i forbindelse med regulering af lufttrafikken afhænger også af et godt samspil mellem organisationer, personale og udstyr på landjorden, om bord på fly eller i rummet. Da et stort antal aktører gør sig gældende på området, er det afgørende at sikre sammenhæng i disse krav og tilse, at de anvendes på en ensartet og synkron måde. Til dette formål skal der indføres nye regler og procedurer, hvormed det garanteres, at luftfartssystemerne råder over et tilstrækkeligt niveau af indbyrdes kompatibilitet og sikkerhed.

Ved siden af denne tekniske indfaldsvinkel vil det for at mindske luftfartens miljøpåvirkning utvivlsomt være nødvendigt stadig oftere at gøre brug af økonomiske instrumenter og incitamenter. Eksempelvis har Kommissionen allerede foreslået, at luftfart indgår i den europæiske ordning for handel med emissionsrettigheder.

1.1.4. Nye tjenesteydere og nye erhverv

Efterhånden, som ny teknologi udvikles, kan det konstateres, at der opstår nye tjenesteydere med hele kontinentet og endog mere som arbejdsområde. Som eksempler på sådanne tjenesteydere kan nævnes EGNOS⁵-grupperingen og den kommende administrator af GALILEO⁶ på området satellitnavigation, luftfartsinformationssystemet EAD⁷ og kommunikationstjenesterne som ARINC og SITA⁸. Fællesskabslovgivningen skal gøre det muligt at sikre, at certificeringen af denne nye type organisationer kan gennemføres på en sammenhængende og samordnet måde.

⁵ EGNOS: European Geostationary Navigation and Overlay Service.

⁶ GALILEO er det europæiske satellitnavigationssystem.

⁷ EAD: Europæisk AIS database.

⁸ ARINC og SITA: Aeronautical Radio Inc og det tidligere Société internationale des Télécommunications aéronautiques markedsfører kommunikationstjenester rettet mod luftfart.

Det samlede personales uddannelse og kvalifikationer spiller også en væsentlig rolle for sikkerheden. Piloter og flyveledere samt det personale, som arbejder med udformning, produktion og vedligeholdelse af luftfartsmateriel, -dele og -udstyr, er eller vil snart være omfattet af fælles regler for deres kvalifikationer og i givet fald for udstedelsen af certifikater. Den teknologiske udvikling kan gøre det nødvendigt yderligere at standardisere de funktioner, som varetages af andre personalegrupper, og Kommissionen vil i så fald fremsætte egnede forslag herom.

1.2. Udvidelse af de fælles regler

1.2.1. Anvendelse af konceptet om integreret fremgangsmåde

Den integrerede fremgangsmåde, der er anerkendt af ICAO⁹, tilsigter at forbedre civilluftfartens sikkerhed og effektivitet ved at skabe et samspil mellem jordsegmentet og luftsegmentet (og i givet fald satellitter) inden for luftfartsoperationerne og ved at udnytte den nyeste teknologiske udvikling, som åbner mulighed for interaktion mellem edb-systemer på landjorden og om bord på fly. Den har til formål at sikre den indbyrdes kompatibilitet mellem systemerne og en synkron indførelse af disse.

Anvendes dette koncept på fællesskabsplan, vil det kunne afhjælpe de nuværende mangler ved at løse de luftfartssikkerhedsmæssige samordningsproblemer mellem jord- og luftsegmentet. Gennemførelsen af dette forudsætter en fælles og sammenhængende lovramme.

1.2.2. En ensartet og effektiv lovramme

Kommissionen vil dermed foreslå at udvide de fælles sikkerhedsregler til at omfatte luftfart og drift af lufthavne. Dette forslag er fremsat i arbejdsprogrammet for 2006, og det vil opfylde de lovgivningsmæssige principper, der er beskrevet i arbejdsprogrammet. Agenturet vil således blive pålagt at opstille alle regler angående sikkerhed og indbyrdes kompatibilitet for det europæiske luftfartssystem og, efter at Kommissionen har vedtaget disse, kontrollere anvendelsen af dem, bl.a. ved inspektioner i medlemsstaterne og rundspørger blandt selskaberne.

Derudover vil denne lovramme blive stadig mere sammenhængende, efterhånden som den vil inddrage alle spørgsmål og områder af betydning for det europæiske luftfartssystems sikkerhed og indbyrdes kompatibilitet samt koordineringen mellem sektorens forskellige aktører. Kommissionen har derfor indledt undersøgelser for at fastslå, om og i hvilket omfang der kan opstilles regler for tilrettelæggelse og styring af luftrummet, styring af trafikstrømme, lufthavnskapacitet samt luftfartens og lufthavnenes miljøpåvirkninger. Desuden undersøges visse økonomiske spørgsmål. Eurocontrol og alle øvrige berørte parter vil blive inddraget i disse undersøgelser.

Fordelene ved denne lovramme kunne også være til gavn for tredjelande, der støder op til Fællesskabet, i kraft af specifikke aftaler, som Fællesskabet vil indgå med de relevante stater. Luftransportens sikkerhed og effektivitet ville dermed styrkes i og omkring Fællesskabet.

⁹ Se ICAO, Dokument 9524, 1988.

1.2.3. EASA's certificeringsopgaver

Inden for rammerne af det fælles luftrum påhviler ansvaret for certificering af luftfartstjenesteydere de nationale tilsynsmyndigheder. Denne fremgangsmåde er berettiget ud fra medlemsstaternes sagkundskab på området og deres forpligtelser over for ICAO.

Af hensyn til harmoniseringen af sikkerhedsniveauet og behovet for at etablere fair konkurrencevilkår mellem tjenesteydere må medlemsstaterne påtage sig deres ansvar på en ensartet måde. For at garantere sikkerheden i forbindelse med den samlede lufttransportsektor i Europa vil agenturet få til opgave at sikre indbyrdes sammenhæng i medlemsstaternes praksis og føre tilsyn med certificeringsorganer.

Samme argumenter vedrørende de bestående ressourcer og det internationale ansvar taler også til fordel for, at ansvaret for certificering af driften af lufthavne fortsat skal påhvile de nationale tilsynsmyndigheder. EASA står også her som garant for den indbyrdes sammenhæng i de aktiviteter, som medlemsstaterne gennemfører, og deres overensstemmelse med fællesskabsretten.

Da det i bestemmelserne vedrørende det fælles luftrum er fastsat, at der skal oprettes multinationale, funktionelle luftrumsblokke, kunne agenturet certificere de tjenesteydere, der driver virksomhed i disse blokke. Af hensyn til effektiviteten bør agenturet også certificere paneuropæiske luftfartstjenesteydere og tjenesteydere fra tredjelande, der ønsker at udøve deres aktiviteter i Fællesskabet. Dette kunne være tilfældet for operatører af mobile og digitale luftfartskommunikationssystemer i det omfang, deres net har global dækning.

Med henblik på valideringen af teknologiske trafikstyringssystemer (herunder standardforskrifter, automatisering, edb- og kommunikationssystemer, navigation og overvågning) samt på overensstemmelseevalueringen af delelementer bør certificerede tjenesteydere og fabrikanter stadig forelægge en europæisk standarderklæring. Agenturet verificerer i den forbindelse overholdelsen af de forpligtelser, der følger af forordningen om interoperabilitet i det fælles europæiske lufttrafikstyringsnet.

Konklusion

Det europæiske luftfartssikkerhedsagentur har på nuværende tidspunkt kompetence på området luftfartsmateriels luftdygtighed og miljøvenlighed. Oprettelsen af agenturet i 2002 udgjorde et enormt, men utilstrækkeligt, fremskridt, hvilket på daværende tidspunkt også blev understreget af Europa-Parlamentet og Rådet. Den lange række af ulykker i sommeren 2005 viser desværre, at der er behov for at videreføre bestræbelserne på at styrke luftfartssikkerhedsniveauet i Europa generelt.

For at sikre borgerne i Europa et højt og ensartet beskyttelsesniveau inden for civil luftfart, garantere luftfartsmateriels miljøvenlighed, lette personers, varers og tjenesteydelsers frie bevægelighed og effektivisere lovgivningen må det samlede europæiske luftfartssystem underkastes fælles regler, der gennemføres på en ensartet måde. EASA, som opstiller, iværksætter og kontrollerer anvendelsen af disse regler, bør frem til 2010 udvikle sig til en europæisk myndighed med beføjelser, der udvides til at omfatte alle aspekter af civil luftfartssikkerhed.

Samtidig med udarbejdelsen af det lovforslag, som er vedlagt denne meddelelse, har Kommissionen iværksat det indledende arbejde, for at reguleringen af lufttrafikken, luftfartstjenesteleverandører og sikkerhedsaspekter i forbindelse med drift af lufthavne kan underlægges fællesskabsregler. Kommissionen har således anmodet agenturet om allerede fra 2005 at foretage sonderinger af disse emner. Kommissionen har også lanceret en konsekvensanalyse, hvis konklusion vil danne grundlag for et lovforslag, der forelægges Europa-Parlamentet og Rådet inden udgangen af 2006. Dette forberedende arbejde vil naturligvis blive udført i samarbejde med EASA og alle berørte aktører. Med det eksemplariske samarbejde mellem JAA og EASA¹⁰ som forbillede vil dette samvirke mellem agenturet og dets partnere, først og fremmest Eurocontrol, skabe en harmonisk og gradvis overgang til det nye europæiske system for civil luftfart.

For at fastholde og om muligt styrke sammenhængen i sikkerhedsreglerne for civil luftfart på paneuropæisk plan, vil fordelene ved "EASA-systemet" blive udbredt til europæiske tredjelande i kraft af specifikke aftaler, der indgås mellem Fællesskabet og de berørte lande.

Arbejdet med udvidelsen af agenturets kompetenceområde, fuldførelsen af det fælles luftrum og indgåelsen af luftfartsaftaler med tredjelande vil sikre en sammenhængende ramme for den europæiske luftfartspolitik, der kan sammenlignes med vilkårene i USA.

¹⁰ Den gnidningsløse overgang fra JAA til EASA blev bl.a. sikret takket være oprettelsen af en arbejdsgruppe, FUJA (Fremtidens JAA), med deltagelse af agenturet, Kommissionen og JAA. Denne gruppe fremsætter praktiske forslag, som bl.a. sigter mod at undgå dobbeltarbejde mellem EASA og JAA og varetage interesserne for de lande, som er medlemmer af CEAC, men ikke af EU.