



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 15.11.2005
KOM(2005) 578 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**Utvidgat uppdrag för Europeiska byrån för luftfartssäkerhet
– En dagordning för 2010 –**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**Utvidgat uppdrag för Europeiska byrån för luftfartssäkerhet
– En dagordning för 2010 –**

(Text av betydelse för EES)

Inledning

Flygtrafiken ökar snabbt i Europa: de senaste 15 åren har den mer än fördubblats. Denna utvecklingen har i hög grad påskyndats av den inre marknaden för lufttransporter. De europeiska flygbolagen har anpassat sig till de nya konkurrensvillkoren genom att förbättra sitt utbud eller försöka etablera sig på nya marknader, antingen direkt via filialer eller indirekt genom allianser. Samtidigt har de europeiska lågprisbolagen haft en snabb utveckling. De startade från noll för ett tiotal år sedan, men står nu för 12 % av flygtrafiken inom gemenskapen. Flyget har därmed blivit ett självklart transportmedel för européerna, och på medellång sikt verkar ingenting kunna hejda trafikökningen.

Flyget är fortfarande ett av de säkraste transportsätten, tack vare luftfartssektorns kontinuerliga ansträngningar där säkerheten alltid satts i första rummet. Detta är särskilt sant inom gemenskapen, där nivån på luftfartssäkerheten tillhör de högsta i världen.

Det har alltid varit kommissionens strävan att skapandet av en inre marknad för lufttransporter skall kombineras med gemensamma säkerhetsregler som ligger på hög nivå och tillämpas på samma sätt i alla medlemsstater. Flera stora framsteg har gjorts under de senaste åren, framför allt när det gäller verktyg för att förebygga olyckor och tillbud inom luftfarten¹. De åtgärder som mest bidragit till att stärka och harmonisera regelverket och den institutionella strukturen för den europeiska luftfarten är dock inrättandet av Europeiska byrån för luftfartssäkerhet och skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum.

Den måste dock förbättras ytterligare, vilket tyvärr visats av de flygolyckor som inträffade under sommaren 2005, även inom gemenskapen. För att denna tragiska period inte skall innebära att den regelbundna utvecklingen mot förbättrad luftfartssäkerhet bryts, måste det ständiga säkerhetsarbetet fortsätta - och till och med intensifieras. Idag utvecklas luftfartygen i full frihet på den inre marknaden samtidigt som säkerhetsnivåerna fortfarande varierar mellan de olika medlemsstaterna. Det är nu dags att åtgärda detta problem.

¹ Rådets direktiv 94/56/EG av den 21 november 1994 om grundläggande principer för utredning av flyghaverier och tillbud inom civil luftfart (EGT L 319, 12.12.1994, s. 14). Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG av den 13 juni 2003 om rapportering av händelser inom civil luftfart (EUT L 167, 4.7.2003, s. 23). Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/36/EG av den 21 april 2004 om säkerheten i fråga om luftfartyg från tredje land som använder flygplatser i gemenskapen (EUT L 143, 30.4.2004, s. 76).

Ansvar för utarbetandet av regler för den europeiska luftfartssäkerheten är till stor del uppdelat på flera olika instanser. Det rör sig bl.a. om Europeiska civila luftfartskonferensen (ECAC) och dess ”tekniska organ”, som är de gemensamma luftfartsmyndigheterna (JAA). Dessa specialiserade organ, som omfattar olika geografiska områden, utarbetar regler som kompletterar globala regler som fastställs av Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO). Reglerna grundas dock på ett enkelt mellanstatligt samarbete och tillämpas därmed endast i den utsträckning som de deltagande staterna önskar. Skillnaderna är därför stora mellan olika länder, och det måste erkännas att det inte alltid är de högsta standarderna som tillämpas.

För närvarande finns det sex olika versioner av de operativa reglerna avseende befordran med luftfartyg som utarbetats av de gemensamma luftfartsmyndigheterna (JAR OPS 1) och genomförts av de 25 medlemsstaterna. Åtta av medlemsstaterna har dessutom antagit nationella regler med ändringar av den version som de valt att tillämpa. Skillnaderna blir än mer slående när man tittar på reglerna för trafikflygarcertifikat, och i en del medlemsstater uppfyller de kriterier som tillämpas för privatflygarcertifikat inte ens ICAO:s minimikrav. Slutligen är reglerna för kabinpersonal fortfarande i sin linda, trots att denna kategori har en central betydelse för passagerarnas säkerhet, vilket visades av det lyckliga slutet på flygolyckan i Toronto den 2 augusti 2005.

Drift av luftfartyg och trafikflygarcertifikat

Europeiska byrån för luftfartssäkerhet inrättades genom förordning (EG) nr 1592/2002² som trädde i kraft i september 2002.

Denna text ger gemenskapen exklusiv behörighet när det gäller luftvärdighet och förenlighet med miljökrav för luftfartsprodukter, och redan när förordningen antogs stod det klart att det enda sättet att uppnå en optimal och enhetlig nivå i fråga om säkerhet och rättvisa konkurrensvillkor för lufttrafikföretag var att utvidga dess tillämpningsområde till att omfatta drift av luftfartyg och licensiering av flygbesättningar. Europaparlamentet och rådet gav därför kommissionen uttryckligen i uppdrag att lägga fram ett förslag med den innebörden. Förslaget skulle omfatta också luftfartyg från tredjeländer och träda i kraft snarast möjligt. I andra skälet i förordningen preciseras följande: ”Lämpliga grundläggande krav bör utarbetas inom ett år efter det att denna förordning har trätt i kraft för att omfatta drift av luftfartyg och licensiering av flygbesättningar samt tillämpning av förordningen på luftfartyg från tredje land och därefter andra delar av området för säkerhet vid civil luftfart”. Genom artikel 7 om drift av luftfartyg och licensiering av flygbesättningar stärks denna skyldighet att agera³. De många olyckorna under sommaren 2005 visar tyvärr att det är nödvändigt att vidta effektiva åtgärder för att höja den allmänna luftfartssäkerhetsnivån.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1592/2002 av den 15 juli 2002 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet (EGT L 240, 7.9.2002, s. 1).

³ Det bör erinras om att redan direktiv 91/670/EEG, som citeras nedan, gav kommissionen i uppdrag att lägga fram förslag så att rådet skulle kunna ”besluta om åtgärder för harmoniserade krav beträffande certifikat och utbildningsprogram”. Ett år senare kom i förordning (EG) nr 2407/92 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag, där det aviserades att det skulle komma en radsförordning om operativ licens för lufttrafikföretag.

Kommissionen föreslår därför att Europaparlamentet och rådet, såsom begärts, skall utvidga de gemensamma reglerna, och därmed byråns befogenheter, till att omfatta drift av luftfartyg, trafikflygarcertifikat och, inom de gränser som fastställs av Chicagokonventionen, säkerheten när det gäller luftfartyg från tredjeland. Från och med 2007 bör i stort alla regler som hittills har utarbetats av de gemensamma luftfartsmyndigheterna ha införlivats med gemenskapslagstiftningen och genomförts på ett enhetligt sätt i alla medlemsstater. Parallellt med detta kommer effektiva kontrollmekanismer att inrättas för att garantera att de gemensamma reglerna följs.

Detta är syftet med det förslag till lagstiftning som lämnas till Europaparlamentet och rådet tillsammans med detta meddelande. I motiveringen till förslaget beskrivs den strategi som kommissionen valt för att utvidga de gemensamma reglerna, och framför allt fördelningen av uppgifter mellan byrån och de behöriga nationella myndigheterna.

Ett gemensamt europeiskt luftrum och flygplatssäkerhet

Reglerna för flygnavigation härrör huvudsakligen från den mellanstatliga organisationen Eurocontrol⁴, som omfattar 35 europeiska stater och som utarbetar, samordnar och planerar alleuropeiska strategier inom detta område. I dagsläget har dock inte Eurocontrol befogenhet att utfärda bindande regler. Därför har Europaparlamentet och rådet gett kommissionen den förordningsbefogenhet som är nödvändig för att, med tekniskt bistånd av Eurocontrol, skapa ett gemensamt europeiskt luftrum.

Efter skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum, blir nästa steg att utvidga verksamhetsområdet för Europeiska byrån för luftfartssäkerhet till de ”andra delar” som avses i andra skälet till förordning (EG) nr 1592/2002. De delar bör omfatta flygnavigation och verksamheten på flygplatser. Detta innebär att det gemensamma europeiska luftrummet och Europeiska byrån för luftfartssäkerhet konvergerar för att bidra till en ökad integrering och förenkling av det europeiska regelverket och den europeiska institutionella ramen. I möjligaste mån kommer gemenskapsreglerna att utarbetas med beaktande av att civila och militära användares behov av att utnyttja luftrummet måste samordnas.

1.1. Luckor i det nuvarande regelverket:

1.1.1. Det gemensamma europeiska luftrummet är fortfarande inte fullbordat

Flygledningstjänst och flygnavigationstjänster är föremål för standarder som utfärdas av ICAO och Eurocontrol. Dessa regler, som ibland tillåter flera alternativa lösningar, utgör inte alltid en strikt och bindande ram, vare sig rättsligt eller i praktiken. Medlemsstaternas tillämpning av reglerna leder därmed till vissa inkonsekvenser, skillnader och ibland motstridigheter. De tillämpas helt klart inte på ett samordnat sätt. Ett exempel är ”ESARR 3”, som antogs av Eurocontrol i juli 2000 och som skulle ha genomförts före juli 2003. Detta skedde dock inte i några medlemsstater och 14 medlemsstater har fortfarande inte genomfört denna bestämmelse. Det är just för att lösa dessa problem genom gemensamma regler som kommissionen har föreslagit att ett gemensamt europeiskt luftrum skall skapas.

⁴ Europeiska organisationen för luftfartssäkerhet.

I arbetet med att skapa ett gemensamt europeiskt luftrum har kommissionen ett nära samarbete med Eurocontrol. Eurocontrols standarder och förfaranden inom områdena säkerhet ("ESARR") och driftskompatibilitet införlivas stegvis med gemenskapsrätten. Vid utarbetandet av tillämpningsåtgärder drar man alltså full nytta av Eurocontrols tekniska kompetens. I dagsläget omfattar dock inte det gemensamma europeiska luftrummet alla säkerhetsfrågor som är förbundna med ledningen av lufttrafiken. Därför måste det existerande regleverket kompletteras och säkerhetsfrågorna hanteras på ett mer enhetligt och samordnat sätt.

1.1.2. Flygplatssäkerhet – en skyldighet att uppfylla

Sedan den 27 november 2003 är godkännande (certifiering) av flygplatser ett krav enligt bilaga 14 till Chicagokonventionen. I november 2005 gjorde ICAO också det obligatoriskt med säkerhetssystem för verksamhet på flygplatser. Inom detta område finns det dock fortfarande ingen gemenskapslagstiftning. Det finns därmed stor risk för att inkonsekventa regler kommer att utvecklas, även om några stater inlett en frivillig harmonisering inom ramen för en informell gruppering av tillsynsmyndigheter med ansvar för flygplatssäkerhet (Group of Aerodrome Safety Regulators, GASR).

1.1.3. Nya krav

Den ökade flygtrafiken skapar nya behov. Det blir nödvändigt med en mer flexibel förvaltning av infrastrukturer och att kompletterande kapacitet skapas och kostnaderna hålls nere. Samtidigt måste antalet förseningar minska och flygtrafikens och flygplatsernas miljöpåverkan begränsas. Dessa problem kan åtgärdas genom att man mer och mer använder teknik som kan styra både själva flygningarna och annan flygrelaterad verksamhet. SESAME-programmets funktion kommer att vara att främja samordnad utveckling och driftskompatibilitet för nya generationers flygledningssystem.

Denna tekniska utveckling måste kombineras med strikta krav för utrustningens driftskompatibilitet och definitionen av tekniska gränssnitt. En säker och effektiv flygledningstjänst förutsätter också ett fungerande samspel mellan organisationer, personal och utrustning, ombord på flygplanen, på marken och uppe i luften. Det finns ett stort antal aktörer inom denna sektor, och därför är det mycket viktigt att kraven är samstämmiga och man måste övervaka att de tillämpas på ett enhetligt och samstämmigt sätt. Det behövs nya regler och förfaranden som kan garantera att luftfartssystemen har den driftskompatibilitets- och säkerhetsnivå som krävs.

Vid sidan av detta tekniska tillvägagångssätt kommer man förmodligen allt mer att utnyttja ekonomiska incitament för att minska miljöeffekterna. Kommissionen har till exempel föreslagit att luftfarten skulle kunna ingå i det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter.

1.1.4. Nya tjänsteleverantörer och nya yrken

I och med utvecklingen av ny teknik börjar det komma tjänsteleverantörer som är verksamma i hela Europa – och även utanför Europa. Redan i dag finns det några sådana exempel, som grupperingen av leverantörer för EGNOS⁵ och den framtida förvaltaren av GALILEO⁶ inom

⁵ EGNOS: European Geostationary Navigation and Overlay Service.

⁶ GALILEO: Det europeiska satellitnavigeringssystemet.

området för satellitnavigering, databasen EAD⁷ för flygbriefing samt kommunikationstjänster som ARINC och SITA⁸. Gemenskapens regelverk måste kunna garantera att certifieringen av denna nya typ av organisationer sköts på ett enhetligt och samordnat sätt.

Hela personalens utbildning och kompetens har stor betydelse för säkerheten. Piloter, flygledare och personer som arbetar med utformning, produktion och underhåll av produkter, delar och utrustning för luftfarten omfattas, eller kommer snart att omfattas, av gemensamma regler för kvalifikationer, och i förekommande fall, certifikat. Den tekniska utvecklingen kan göra det nödvändigt att i högre grad standardisera de uppgifter som utförs av annan personal. Om så visar sig vara fallet kommer kommissionen att lägga fram förslag med den innebörden.

1.2. Utvidgning av de gemensamma reglerna:

1.2.1. En integrerad metod

Den integrerade metoden, som även förespråkats av ICAO⁹, syftar till att förbättra säkerheten och effektiviteten för den civila luftfarten genom en samordnad hantering av verksamheten på marken och i luften (och i förekommande fall av satelliter) med hjälp av den senaste tekniska utvecklingen, som möjliggör interaktion mellan datorsystem i luftfartyg och på marken. Metoden syftar till att garantera att systemen är driftskompatibla och att införandet samordnas.

Genom att använda denna metod på gemenskapsnivå kan man åtgärda de nuvarande bristerna och lösa problemen med bristande samordning mellan luftfartssäkerheten på marken och i luften. Detta förutsätter att ett enhetligt och sammanhängande regelverk införs.

1.2.2. Ett enhetligt och effektivt regelverk

Kommissionen kommer därför att föreslå att de gemensamma säkerhetsreglerna utvidgas till att omfatta flygnavigation och verksamhet på flygplatser. Förslaget ingår i arbetsprogrammet för 2006 och kommer att följa de lagstiftningsprinciper som beskrivs i arbetsprogrammet. Byrån kommer att få ansvaret för att utarbeta alla regler som rör säkerhet och driftskompatibilitet för det europeiska luftfartssystemet, och när dessa sedan antagits av kommissionen är det byrån som skall kontrollera tillämpningen. Detta skall framför allt ske genom kontroller i medlemsstaterna och företagsundersökningar.

Detta regelverk kommer att göras än mer enhetligt med tiden, eftersom det stegvis kan införliva alla frågor och områden som påverkar säkerheten och driftskompatibiliteten för den europeiska luftfarten och samordningen av de olika aktörerna på området. Kommissionen har därför tagit initiativ till olika studier för att fastställa om (och i så fall i vilken utsträckning) man kan utarbeta regler för organisationen och förvaltningen av luftrummet, styrningen av trafikflöden, flygplatskapaciteten, flygningarnas och flygplatsverksamhetens miljöpåverkan samt vissa ekonomiska frågor. Eurocontrol och alla berörda parter kommer att medverka i undersökningarna.

Detta regelverk skulle också kunna vara till gagn för angränsande tredjeländer, eftersom gemenskapen kommer att ingå särskilda avtal med de berörda staterna. Säkerheten och

⁷ EAD: European AIS data-base.

⁸ ARINC och SITA: Aeronautical Radio Inc och Société internationale des Télécommunications aéronautiques säljer kommunikationstjänster för luftfarten.

⁹ Se ICAO, dok. 9524, 1988.

effektiviteten skulle därmed förbättras för luftfartssektorn i gemenskapen och dess angränsande områden.

1.2.3. Byråns certifieringsuppgifter

Inom ramen för ett gemensamt europeiskt luftrum kommer ansvaret för certifiering av tjänsteleverantörer inom luftfarten att tillhöra de nationella tillsynsmyndigheternas behörighetsområde. Detta är motiverat med tanke på de sakkunskaper som medlemsstaterna förfogar över och deras skyldigheter inom ramen för ICAO.

Det faktum att säkerhetsnivåerna skall harmoniseras och att det är nödvändigt att upprätta rättvisa konkurrensvillkor för tjänsteleverantörer, innebär dock att medlemsstaterna måste utöva detta ansvar på ett enhetligt sätt. För att garantera säkerheten för hela den europeiska luftfartssektorn kommer byrån att få till uppgift att säkerställa att medlemsstaternas praxis är samstämmig. Den kommer också att ansvara för övervakningen av certifieringsorganen.

Samma argument om befintliga resurser och internationellt ansvar talar för att de behöriga nationella myndigheterna även fortsättningsvis skall ansvara för certifieringen av flygplatsverksamhet och att byrån skall säkerställa att de åtgärder som vidtas av medlemsstaterna är förenliga med gemenskapslagstiftningen.

Det gemensamma europeiska luftrummet kommer att omfatta införandet av multinationella funktionella luftrumsblock, och byrån skulle kunna certifiera tjänsteleverantörerna som är verksamma inom dessa block. För effektivitetens skull bör byrån också certifiera leverantörer av alleuropeiska flygtrafiktjänster och leverantörer från tredjeland som önskar utöva sin verksamhet inom gemenskapen. Det skulle t.ex. kunna röra sig om operatörer av mobila och digitala kommunikationssystem för luftfarten, i den utsträckning som deras nät kan täcka hela jordklotet.

För valideringen av tekniska system för flygledning (t.ex. driftssätt, automatisering, datasystem och kommunikationssystem, navigering och övervakning) och bedömningen av överensstämmelse för komponenter, bör certifierade tjänsteleverantörer och tillverkare tillhandahålla en normaliserad europeisk deklaration. I detta sammanhang skall byrån kontrollera att kraven i lagstiftningen uppfylls när det gäller driftskompatibiliteten i den europeiska flygledningstjänstens nät.

Slutsats

Europeiska byrån för luftfartssäkerhet har i dag ansvaret för luftvärdigheten och förenligheten med miljökrav för luftfartsprodukter. När byrån inrättades 2002 var det ett enormt framsteg, men Europaparlamentet och rådet underströk redan då att det inte räckte. Den långa serien olyckor under sommaren 2005 visar, tyvärr, att åtgärder måste vidtas för att höja den allmänna nivån på luftfartssäkerheten i Europa.

På sikt måste hela det europeiska luftfartssystemet omfattas av gemensamma regler som tillämpas på ett enhetligt sätt, för att garantera de europeiska medborgarna en enhetlig skyddsnivå inom den civila luftfarten, säkerställa att luftfartsprodukter uppfyller miljökraven, underlätta den fria rörligheten för människor, tjänster och varor och öka regelverkets effektivitet. Därför bör Europeiska byrån för luftfartssäkerhet, som kommer att utarbeta, genomföra och kontrollera tillämpningen av dessa regler, under tiden fram till 2010 utvecklas

till en europeisk myndighet med befogenheter som utökas till att omfatta alla säkerhetsaspekter av den civila luftfarten.

Samtidigt som kommissionen utarbetade det lagstiftningsförslag som bifogas det här meddelandet har den inlett arbetet för att se till att flygledningstjänsten och flygplatssäkerheten omfattas av gemenskapsregler. Därför har kommissionen begärt att byrån under 2005 skall börja utreda de frågor som är förbundna med detta. Kommissionen har också tagit initiativ till en konsekvensundersökning vars slutsatser kommer att ligga till grund för ett lagstiftningsförslag som skall överlämnas till Europaparlamentet och rådet före utgången av 2006. Allt detta förberedande arbete kommer givetvis att genomföras tillsammans med Europeiska byrån för luftfartssäkerhet och alla berörda aktörer. Det exemplariska samarbetet mellan gemensamma luftfartsmyndigheterna och Europeiska byrån för luftfartssäkerhet¹⁰ kan fungera som förebild för detta samarbete mellan byrån och dess partner (där Eurocontrol har en särställning) och kommer att möjliggöra en harmonisk och stegvis övergång till ett nytt europeiskt system för den civila luftfarten.

För att bibehålla – och om möjligt stärka – samstämmigheten inom Europa när det gäller säkerhetsregler för den civila luftfarten, kommer ”EASA-systemet” att utvidgas till att omfatta alla europeiska tredjeländer. Detta kommer att åstadkommas genom särskilda avtal som ingås mellan gemenskapen och de berörda länderna.

Åtgärderna för att utöka byråns befogenheter, skapa ett gemensamt europeiskt luftrum och sluta luftfartsavtal med tredjeländer kommer att genomföras parallellt, vilket kommer att garantera en enhetlig ram för den europeiska luftfartspolitik, jämförbar med den i USA.

¹⁰ En smidig övergång mellan de gemensamma luftfartsmyndigheterna och Europeiska byrån för luftfartssäkerhet har säkerställts genom inrättandet av arbetsgruppen FUJA (Future of the JAA) där byrån, kommissionen och de gemensamma luftfartsmyndigheterna är företrädare. Denna grupp föreslår praktiska lösningar som framför allt syftar till att undvika att Europeiska byrån för luftfartssäkerhet och de gemensamma luftfartsmyndigheterna utför samma uppgifter och till att tillvarata intressena för de ECAC-länder (Europeiska civila luftfartskonferensen) som inte tillhör Europeiska unionen.