

den opgelost en zelfs als prejustitiële vraag kunnen worden voorgelegd aan het Hof van Justitie in Luxemburg.

8.1.3. Het ESC stelt voor om de overgangstijd tot ongeveer 8-10 jaar te verhogen, waarbij men moet nagaan of in de verschillende lidstaten ook uiteenlopende regelingen kunnen worden toegepast.

Met betrekking tot 17, lid 2

8.1.4. Ook de in 17, lid 2 genoemde verlengingstermijn met nog eens drie jaar voor ondernemingen die in de spoorweginfrastructuur investeren, is met betrekking tot de terugverdientijd van investeringen nog te kort.

8.1.5. Door de wijziging van artikel 17, lid 1, zou lid 2 toch al niet meer gelden.

8.1.6. Als constructief alternatief stelt het Comité dan ook een selectieve regeling van overgangstermijnen voor, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende vervoerscategorieën en -wijzen.

8.1.7. Het Comité stelt met grote tevredenheid vast dat de ondernemingen in de kandidaat-lidstaten voor de toepassing van deze verordening als communautaire ondernemingen worden gezien en spreekt de hoop uit dat deze landen met de inwerkingtreding van hun toetredingsverdragen eveneens de in deze verordening voorziene bepalingen in hun totaliteit zullen kunnen toepassen.

Brussel, 30 mei 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart”

(2001/C 221/05)

De Raad heeft op 22 december 2000 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 8 mei 2001 goedgekeurd; rapporteur was de heer Von Schwerin.

Het Comité heeft tijdens zijn op 30 en 31 mei 2001 gehouden 382e zitting (vergadering van 30 mei 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In haar Inleiding wijst de Commissie op de noodzaak om — als logische aanvulling op de regelgeving voor de interne markt van het luchtvervoer — gemeenschappelijke regels op het gebied van veiligheid in de luchtvaart vast te stellen. Volgens de Commissie is gebleken dat het huidige, op Verordening (EEG) nr. 3922/91 en de werkzaamheden van de Gezamenlijke Luchtvaartautoriteiten (JAA)⁽¹⁾ gebaseerde

systeem niet naar behoren functioneert. Het huidige systeem wordt gezien als traag, weinig flexibel en vaak onverenigbaar met de communautaire voorschriften en beleidslijnen.

1.2. Om de geconstateerde tekortkomingen van het huidige systeem te verhelpen en een instantie in het leven te roepen die vergelijkbaar is met de Federale Luchtvaartadministratie (FAA) in de Verenigde Staten, heeft de Raad op 16 juli 1998 besloten de Commissie te machtigen om met derde landen die volwaardig lid zijn van de JAA te onderhandelen over een overeenkomst inzake oprichting van een Europese Autoriteit voor de Veiligheid in de Luchtvaart (EASA) die volledig bevoegd is voor alle taken met betrekking tot de veiligheid van de luchtvaart.

⁽¹⁾ De JAA bestaan uit een aantal regelgevende instanties op het gebied van de burgerluchtvaart die hebben besloten tot samenwerking bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van veiligheidsnormen en -procedures. Hiertoe stellen zij luchtwaardigheidscodes (Joint Aviation Requirements; JAR's) op, die op gecoördineerde en uniforme wijze ten uitvoer zullen worden gelegd.

1.3. Vanwege constitutionele problemen met sommige lidstaten, de tijdrovende procedures en de onzekerheid over de bereidheid van het Europees Parlement en de nationale parlementen om de brede delegatie van bevoegdheden te aanvaarden, uitte de Commissie echter haar bezorgdheid over de haalbaarheid van een dergelijk systeem. Op uitnodiging van de Raad heeft de Commissie een analyse van een alternatief voorstel van de Gemeenschap gepresenteerd dat door de Raad werd beschouwd als de meest praktische oplossing. Het alternatieve voorstel van de Gemeenschap is in het onderhavige voorstel overgenomen.

2. Het Commissievoorstel

2.1. In de Toelichting op haar voorstel maakt de Commissie de volgende opmerkingen:

2.2. De verwezenlijking van de oorspronkelijke doelstellingen en de implementatie van de desbetreffende middelen maakt de oprichting van een gespecialiseerd agentschap met een hoog deskundigheidsniveau noodzakelijk. Verder moet het agentschap werkelijke bevoegdheden krijgen en de noodzakelijke onafhankelijkheid moet hebben om zijn taak met betrekking tot de bescherming van het algemeen belang en de promotie van Europese opvattingen op mondiale schaal effectief te kunnen uitvoeren.

2.3. De Commissie is echter ook van mening dat de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden en de controle op de implementatie van regels en verordeningen tot de exclusieve bevoegdheid van de Commissie behoren. Delegatie van deze taken aan een andere instantie is alleen mogelijk op basis van regels die de beslissing van deze instantie beperken tot een technisch oordeel binnen haar deskundigheidssfeer.

2.4. Om binnen het kader van deze institutionele constructie te blijven, stelt de Commissie een uit twee stappen bestaande aanpak voor:

- het voorstel bevat de beginselen voor de certificering en het onderhoud van luchtvaartproducten en beschrijft de essentiële eisen op basis van bijlage 8 van het Verdrag van Chicago en op basis van bestaand Gemeenschapsrecht inzake milieubescherming;
- voor andere gebieden van de luchtvaartveiligheid, in het bijzonder de veiligheidsaspecten van luchtvaartexploitatie, verlening van vergunningen aan vliegtuigbemanningen, exploitatie van luchthavens en beheer van het luchtverkeer, geldt dat te zijner tijd beginselen en essentiële eisen worden aangenomen in overeenstemming met de normale wettelijke procedure, teneinde de thans voorgestelde verordening te complementeren.

Hiermee blijft het voorstel beperkt tot veiligheidsaspecten die betrekking hebben op producten die voor de Europese luchtvaartindustrie van belang zijn, zonder dat rekening wordt gehouden met aspecten op het gebied van luchthavens, exploitatie van luchtvaartlijnen en controle op het luchtverkeer.

2.5. Het door de Commissie voorgestelde systeem is gebaseerd op de volgende beginselen:

- het Europees Parlement en de Raad stellen beginselen voor regelgeving en essentiële eisen vast waaraan het niveau van veiligheid en milieubescherming moet voldoen;
- er is gekozen voor delegatie aan de Commissie waar het gaat om de wijze waarop de essentiële eisen moeten worden geïmplementeerd, in het bijzonder de te volgen procedure voor het verkrijgen van de vereiste goedkeuringen, de voorrechten die aan deze goedkeuringen zijn verbonden, en de toepasselijke technische normen.

2.6. Zoals vermeld onder 2.4 overweegt de Commissie dit systeem toe te passen op producten en het onderhoud daarvan. Artikel 7 bepaalt ten aanzien van de beginselen en essentiële eisen zoals die gelden voor luchtvaartexploitatie, personeel, luchthavens en luchtverkeersleidingsdiensten dat de Commissie indien nodig, en dan zo spoedig mogelijk, voorstellen ter zake moet indienen. Hiermee wordt een tweeledige aanpak geïntroduceerd waarbij vooralsnog onderscheid wordt gemaakt tussen producten en andere veiligheidsaspecten van de luchtvaart.

2.7. Regels die moeten worden toegepast door de lidstaten dienen te worden vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad. De Commissie zal vervolgens bevoegdheid krijgen om de regels aan te vullen wanneer deze betrekking hebben op zeer specifieke technische gebieden en om ze aan te passen aan wetenschappelijke of technische ontwikkelingen. Dit geldt met name voor certificeringseisen voor luchtvaartexploitanten of voor het verlenen van vergunningen aan vliegtuigbemanningen; hoewel hiervoor momenteel geen wetgevingsvoorstellen bestaan, dient te zijner tijd regelgeving ter zake te worden opgesteld.

2.8. Volgens de Commissie moet voor producten een ander regime gelden. Uniformiteit kan het best worden bereikt door middel van gecentraliseerde certificering. Bovendien zou het vanwege de snelle ontwikkeling van de technologie onwenselijk zijn om technische details in de wetgeving te diepgaand te specificeren. Op deze wijze zou de Commissie worden geautoriseerd om de vereiste uitvoeringsvoorschriften vast te stellen. Het agentschap behoudt de technische bevoegdheid om de conformiteit van het product met de essentiële eisen te controleren.

2.9. Uitvoeringsvoorschriften voor producten zouden in hoofdzaak betrekking hebben op procedurele eisen zoals die zijn omschreven in de toepasselijke luchtwaardigheidscodes⁽¹⁾ (Joint Airworthiness Requirements; JAR) van de JAA. Het

⁽¹⁾ De JAA streven naar de gezamenlijke certificering van nieuwe luchtvaartuigen, motoren en propellers, en hebben een gezamenlijk systeem van goedkeuringen ontwikkeld. Naast de JAR-21 inzake certificeringsprocedures voor luchtvaartuigen en aanverwante producten en componenten hebben de JAA codes vastgesteld voor de certificering van onder meer grote vliegtuigen (JAR-25), kleine vliegtuigen (JAR-23) en zweefvliegtuigen/motorzweefvliegtuigen (JAR-22), helicopters (JAR-27/29), motoren/APU (JAR-APU), propellers (JAR-P) en uitrusting (JAR-TSO).

agentschap zou dan geautoriseerd worden tot het verlenen van certificaten die de conformiteit van producten met de essentiële eisen bevestigen, aangezien dit wordt beschouwd als een zuiver technische beoordeling.

2.10. Voor onderhoud, waarvoor geen centralisatie is voorzien, stelt de Commissie een gemengde aanpak voor, waarbij de Commissie geautoriseerd wordt om de vereiste uitvoeringsvoorschriften op voldoende gedetailleerde wijze vast te stellen, en wel op basis van de toepasselijke JAR.

2.11. Op grond van artikel 46 worden het agentschap onderzoeksbevoegdheden toegekend (ook wel aangeduid als „inspecties”) ter uitvoering van de door de verordening aan het agentschap toegekende taken. In de artikelen 47 en 48 worden voorts nog twee specifieke soorten onderzoeksbevoegdheden genoemd. Teneinde de juiste toepassing van de veiligheidsvoorschriften te waarborgen, is het agentschap bevoegd om lidstaten (artikel 47) — ter ondersteuning van de Commissie — en ondernemingen (artikel 48) te inspecteren.

2.12. Ten slotte voorziet het voorstel van de Commissie in een rechterlijk controlemechanisme. Om zoveel mogelijk te vermijden dat technische zaken worden voorgelegd aan het Hof van Justitie, wordt voorgesteld om gespecialiseerde kamers van beroep in eerste aanleg op te richten. De leden van deze kamer(s) van beroep worden door de raad van bestuur van het agentschap geselecteerd uit een lijst van kandidaten die is opgesteld door de Commissie (artikelen 31-36).

3. Algemene opmerkingen

3.1. Algemene doelstelling

3.1.1. Het Comité schaart zich achter de doelstelling van het communautair beleid inzake luchtvaartveiligheid en juicht het voorstel van de Commissie derhalve toe.

3.1.2. Het Comité deelt de opvatting dat er behoefte bestaat aan een sterke organisatie met uitgebreide bevoegdheden op alle gebieden van de luchtvaartveiligheid, die de speelruimte heeft om thans op nationaal niveau waargenomen uitvoerende taken over te nemen wanneer gemeenschappelijke actie efficiënter lijkt. Het Comité schaart zich achter de oproep van het Europees Parlement tot oprichting van een gemeenschappelijke regelgevende instantie voor de veiligheid van de luchtvaart, waarvan de hoofdtaak zou bestaan in het waarborgen van een uniform hoog veiligheidsniveau in Europa door middel van de geleidelijke integratie van de nationale stelsels. Het Comité is het met de Commissie eens dat voor de oprichting van een dergelijke instantie optimaal gebruik zou moeten worden gemaakt van de structuren van de Europese Unie. Het Comité verwelkomt het voorstel van de Commissie tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart (EASA).

3.2. Het Comité plaatst niettemin een aantal kritische kanttekeningen. Het Comité acht het van cruciaal belang dat de in het verordeningvoorstel geformuleerde doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Hoewel het onderhavige Commissievoorstel getuigt van creativiteit en een waardevolle eerste stap betekent, lijkt het zijn beloften niet te kunnen waarmaken. Het voorstel bevat nog een aantal onduidelijkheden en inconsistenties die uit de weg moeten worden geruimd. Belangrijker nog is dat het voorstel op een aantal punten veel verder zou kunnen worden uitgewerkt. De Commissie wijst op de in een eerder advies gemaakte opmerking dat het van belang is dat het agentschap alle voorschriften inzake luchtvaartveiligheid zal kunnen vaststellen⁽¹⁾. Het voorstel zou moeten waarborgen dat deze doelstelling te zijner tijd daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

3.3. De voorgestelde aanpak

3.3.1. Het Comité stelt vast dat het voorstel van de Commissie gebaseerd is op werkzaamheden die zijn uitgevoerd en op ervaring die is opgedaan in het kader van Verordening (EEG) nr. 3922/91 inzake de harmonisatie van technische voorschriften en administratieve procedures op het gebied van de burgerluchtvaart.

3.3.2. Het Comité juicht toe dat in het voorstel terdege rekening is gehouden met de standpunten zoals die tijdens eerdere discussies over de ontwerpovereenkomst naar voren zijn gebracht door het Europees Parlement en de Raad, en dat de Commissie bij het opstellen van het onderhavige voorstel nauw heeft samengewerkt met de Raad.

3.3.3. Het Comité is verheugd dat de Commissie een creatieve en goed onderbouwde aanpak heeft voorgesteld die nieuwe suggesties bevat voor het verwezenlijken van de genoemde doelstellingen.

3.4. Kanttekeningen en suggesties

3.4.1. De autonomie van het agentschap

3.4.1.1. Ten aanzien van producten en het onderhoud daarvan voorziet het voorstel in invoering van een regeling voor delegatie van bevoegdheden aan de Commissie. Het Comité erkent dat delegatie aan de Commissie wenselijk en zinvol is waar het om uitvoeringsvoorschriften gaat. In het voorstel zou echter nader moeten worden gepreciseerd in welke gevallen de noodzakelijke toezichhoudende rol van het Europees Parlement en de Raad onverlet blijft.

3.4.1.2. Hoewel het Comité de door de Commissie geleverde inspanningen voor oprichting van een autonoom agentschap verwelkomt, vraagt het Comité zich voorts af of het huidige institutionele kader geen ruimte zou kunnen bieden voor een meer onafhankelijke positie van de EASA, met name waar het gaat om het opstellen van uitvoeringsvoorschriften en normen van zeer technische aard.

⁽¹⁾ PB C 14 van 16.1.2001, blz. 33, zie conclusies inzake Verordening (EEG) nr. 3922/91.

3.4.1.3. Het Comité stelt vast dat het voorstel het agentschap een zekere speelruimte biedt voor het ontwikkelen van aanvaardbare richtsnoeren en goedkeuringsmethoden. Of dit kan worden opgevat als regelgeving of beleid kan onderwerp van discussie vormen. Het Comité constateert dat het voorstel in ieder geval zoveel speelruimte laat dat kan worden gesproken van een autonome bevoegdheid van het agentschap om technische voorschriften ten uitvoer te leggen. Het Commissievoorstel voorziet in een mate van onafhankelijkheid die op zichzelf verheugend is.

3.4.1.4. Het Comité verwelkomt het in het voorstel opgenomen beginsel dat de wetgever geen uitgebreide en gedetailleerde technische verantwoordelijkheid draagt, waardoor de mogelijkheid van de wetgever om toezicht te houden en beleid te formuleren wordt vergroot. Terwijl dit voor het Parlement en de Raad inderdaad van belang is, vraagt het Comité zich af of dit niet tevens belangrijk is voor de Commissie. Met name op het gebied van de luchtvaartveiligheid is het immers van belang dat op het juiste politieke niveau wordt beslist over het basissysteem voor de veiligheid (op dit punt dienen het Europees Parlement en de Raad hun verantwoordelijkheid te nemen). Hoe de afzonderlijke onderdelen van luchtvaartveiligheid worden geregeld, dient eveneens door de regelgever te worden bepaald. Dit gebeurt hetzij rechtstreeks door het Europees Parlement en de Raad, hetzij door de Commissie via delegatie. Het lijkt echter onwenselijk dat de regelgever technische details in de wetgeving te grondig specificeert, aangezien dit bij ongevallen automatisch politieke verantwoordelijkheid zou inhouden. Op dit punt is een taak weggelegd voor het agentschap, dat op dit terrein immers deskundig is. Wat op grond van een nationale wetgeving normaal gesproken de delegatie van regelgevende bevoegdheden aan een agentschap zou zijn, lijkt op grond van het Verdrag niet tot de mogelijkheden te behoren.

3.4.1.5. De Commissie houdt in haar Toelichting vast aan een strikte interpretatie van de jurisprudentie van het Hof, volgens welke delegatie van bevoegdheden alleen is toegestaan „naargelang met deze delegatie nauwkeurig omschreven uitvoerende bevoegdheden worden beoogd, welke uitoefening strikt kan worden getoetst aan objectieve, door het delegerende gezag vastgestelde, criteria”.

3.4.1.6. De Commissie beperkt daarmee de delegatie van bevoegdheden aan de EASA tot het toekennen van typecertificeringen. Het voorstel is in de eerste plaats gericht op producten. De Commissie geeft aan dat voor producten een gecentraliseerde certificering nodig is. Bovendien zou het vanwege de snelle ontwikkeling van de technologie niet wenselijk zijn om technische details te diepgaand te specificeren. Hoewel deze bewering niet nader wordt gemotiveerd, is het Comité van mening dat dit inderdaad het geval zou kunnen zijn.

3.4.1.7. Het Comité ziet echter niet in waarom deze conclusie niet van toepassing zou zijn op alle luchtvaartexploitatie en alle aan onderhoud en personeel gestelde eisen. Hetzelfde geldt voor het beheer van luchthavens en luchtverkeer.

3.4.1.8. De conclusie van de Commissie lijkt dus te gelden voor alle aspecten van technische veiligheid.

3.4.1.9. Het Comité is van mening dat uitvoeringsvoorschriften van zuiver technische aard (richtsnoeren en goede — of liever gezegd: aanvaardbare — praktijken) zeer wel kunnen worden beschouwd als onderdeel van de jurisprudentie. Een en ander zal grotendeels afhangen van de formulering van de door de Commissie voorgestelde basisverordeningen en de betreffende technische details. Het Comité meent dat er meer zou kunnen worden ondernomen om het agentschap uit te rusten met de noodzakelijke technische uitvoeringsbevoegdheden — waaronder specifieke regelgevende bevoegdheden op technisch gebied — mits de formulering voldoende nauwkeurig is, de regelgevende bevoegdheid daadwerkelijk beperkt blijft tot technische voorschriften en de delegerende instantie streng toeziet op naleving hiervan. Met deze toekenning van bevoegdheden zou worden tegemoetgekomen aan de wens van het Europees Parlement en de Commissie om de noodzakelijke onafhankelijkheid te waarborgen. Veel hangt af van hoe de term „regelgeving” wordt geïnterpreteerd. De bevoegdheid tot het vaststellen van bindende verordeningen zou moeilijk kunnen worden gedelegeerd. Ten aanzien van uitvoeringsvoorschriften zoals normen, richtsnoeren en technische specificaties lijken er echter meer mogelijkheden te bestaan. Deze uitvoeringsvoorschriften dienen uiteraard als bindend te worden beschouwd, temeer daar particulieren en ondernemingen zich hierop kunnen verlaten en zich in rechte hierop kunnen beroepen.

3.4.1.10. Verder zou in de overige artikelen van het verordeningvoorstel meer de nadruk kunnen worden gelegd op deze onafhankelijke positie, aangezien deze in het voorstel niet tot uitdrukking komt en het agentschap vooral als onderdeel van de Commissie wordt gezien. In deze fase lijkt de taak van de EASA er voornamelijk in te bestaan de Commissie te ondersteunen en de Commissie technische expertise te verschaffen.

3.4.1.11. De EASA is duidelijk nauw met de Commissie verbonden en heeft medewerkers in dienst die de status hebben van tijdelijk en vast personeel van de Commissie. Wat de inzet van tijdelijk personeel betreft, zou in het voorstel rekening moeten worden gehouden met de noodzaak om de continuïteit te handhaven, zowel ten aanzien van het aantal medewerkers als ten aanzien van de expertise. Waar mogelijk moeten contracten voor de langere termijn worden overwogen.

3.4.1.12. Bij het opstellen van voorstellen voor regelgeving heeft het agentschap geen andere keus dan de aanwijzingen van de Commissie op te volgen. Het is twijfelachtig of het agentschap op grond van de tekst de mogelijkheid heeft om voorgestelde regelgeving te weigeren of zelf initiatieven ter zake te ontplooien. Het agentschap zou tenminste het recht moeten krijgen om te weigeren verordeningen op te stellen waar het uit het oogpunt van luchtvaartveiligheid niet achter staat.

3.4.1.13. Het agentschap is verplicht om de Commissie in internationale aangelegenheden bij te staan en moet derhalve de „last van de verantwoordelijkheid” dragen of tenminste delen, zelfs wanneer het agentschap het ergens mee oneens is.

3.4.1.14. Bij de functie van de uitvoerend directeur van de EASA ligt de nadruk op de onafhankelijkheid. Hij of zij kan geen aanwijzingen ontvangen van welke regering of instantie dan ook. Dit geldt echter duidelijk niet voor de Commissie; aangezien deze de belangrijkste regelgever is, geeft dit aanleiding tot verwarring.

Het is vooral aan de Raad om de onafhankelijke positie van het agentschap en de bevoegdheid van het agentschap om in internationale aangelegenheden op te treden duidelijker tot uitdrukking te laten komen in de verordening.

3.4.2. Werkingssfeer van het voorstel

3.4.2.1. Het voorstel concentreert zich in de eerste plaats op producten en uitrustingen. Luchtvaartexploitatie, personeel, luchthavens en beheer van het luchtverkeer komen niet of onvoldoende aan de orde. De Commissie lijkt ervan uit te gaan dat over deze vraagstukken politieke overeenstemming kan worden bereikt, terwijl dit voor andere kwesties problematischer zou zijn.

3.4.2.2. Het Comité is van mening dat dit inderdaad geldt voor luchthavens en beheer van het luchtverkeer. Op deze gebieden moeten nog standpunten en concepten worden ontwikkeld voordat in de verordening regels ter zake kunnen worden opgenomen. Wat luchtvaartexploitatie, personeel en tot op zekere hoogte het hiermee verband houdende operationele onderhoud betreft, geldt dit als een grote tekortkoming. De geformuleerde doelstelling van een uniform hoog veiligheidsniveau in de luchtvaart wordt op deze wijze niet bereikt.

3.4.2.3. Het Comité is derhalve ingenomen met artikel 7, waarin wordt bepaald dat de Commissie met betrekking tot de beginselen en essentiële eisen, indien nodig en dan zo spoedig mogelijk, voorstellen ter goedkeuring moet indienen bij het Europees Parlement en de Raad op grond van artikel 80, lid 2, van het Verdrag.

3.4.2.4. Het Comité is van mening dat vanwege artikel 8 (en artikel 56) — waarin Verordening (EEG) nr. 3922/91 wordt ingetrokken — een gecompliceerde situatie ontstaat, zeker wanneer het JAR/OPS-wijzigingsvoorstel van Verordening (EEG) nr. 3922/91 in werking treedt voordat deze voorgestelde verordening⁽¹⁾ wordt goedgekeurd. Het JAR/OPS-wijzigingsvoorstel van Verordening (EEG) nr. 3922/91 moet uiteindelijk de geharmoniseerde tenuitvoerlegging van de JAR/OPS in de Gemeenschap waarborgen, en vormt een belangrijke eerste stap in de richting van harmonisatie van de operationele veiligheid in de gehele Gemeenschap. Wanneer met de tenuitvoerlegging van de voorgestelde verordening inzake EASA deze doelstelling zou worden verlaten, zouden alle operationele aspecten waarin Verordening (EEG) nr. 3922/91 voorziet teloor kunnen gaan. Hoewel artikel 56

van het voorstel een bepaling bevat die kan worden uitgelegd als instrument om een dergelijke situatie te vermijden, zou dit nader moeten worden gepreciseerd. Verder zou het voorstel — en dan met name de Bijlage — moeten waarborgen dat de voordelen van het JAR/OPS-wijzigingsvoorstel van Verordening (EEG) nr. 3922/91 behouden blijven⁽²⁾. Het Comité is het ermee eens dat indien het JAR/OPS-wijzigingsvoorstel niet ten uitvoer wordt gelegd, het intrekken van Verordening (EEG) nr. 3922/91 geen grote gevolgen zou hebben, aangezien deze verordening in haar huidige vorm voornamelijk betrekking heeft op luchtwaardigheidsaspecten, waarin de voorgestelde verordening op adequate wijze voorziet.

3.4.2.5. Het Comité meent dat het verordeningsvoorstel behalve in bovenstaande kwestie in meer vraagstukken zou moeten voorzien, waaronder de volgende twee elementen:

- er moet een duidelijk tijdschema worden opgesteld voor de voorstellen van de Commissie, zodat deze volledig kunnen voorzien in de voor het luchtvervoer binnen de Gemeenschap relevante vraagstukken op het gebied van exploitatie, onderhoud en personeel;
- er moet worden voorzien in een duidelijke en gedetailleerde overgangsregeling, waarin de werkzaamheden en het standpunt van de JAA en de relatie van de JAA tot het kader van de Gemeenschap worden erkend.

Het Comité erkent dat de Raad de Commissie de politieke steun zou moeten bieden om deze punten in het verordeningsvoorstel op te nemen.

3.4.2.6. Het Comité is van opvatting dat het met name ten behoeve van de veiligheid van belang is om de bevoegdheden op het gebied van concurrentie ondubbelzinnig vast te stellen en te omschrijven — met name de onderzoeksbevoegdheden⁽³⁾ van het agentschap — zodat gecompliceerde en ondoorzichtige situaties zoveel mogelijk worden vermeden.

3.4.2.7. Ten slotte is het Comité van mening dat duidelijker moet worden vastgelegd wat het standpunt van de niet aan het acquis communautaire gebonden Europese landen is ten aanzien de overgangperiode en de werkzaamheden van de JAA. Dit betekent dat artikel 54 moet worden gepreciseerd en moet voorzien in de mogelijkheid van een redelijke overgangperiode voor landen die toetreden tot het acquis communautaire.

⁽²⁾ Het Comité citeert in dit verband de conclusie uit zijn advies CES 1179/2000 van 19 oktober 2000, PB C 14 van 16.1.2001, blz. 35: „De plannen voor de Europese luchtvaartautoriteit EASA dienen zo snel mogelijk gerealiseerd te worden; zij kan dan alle voorschriften voor de luchtvaart en dus ook de EU-OPS vaststellen.”

⁽³⁾ Het ESC stelt vast dat in het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de zeevaart” (COM(2000) 802 def.) terecht wordt gesproken van „bezoeken” in plaats van „inspecties”.

⁽¹⁾ PB C 14 van 16.1.2001, blz. 33.

3.4.3. Het standpunt van de direct betrokkenen

3.4.3.1. Zowel de vakbonden als het bedrijfsleven hebben er de nadruk op gelegd dat belanghebbenden nauw moeten worden betrokken bij alle fasen van de regelgevingsprocedure. Dit is inderdaad gerechtvaardigd. De luchtvaart is in technisch opzicht een uitermate gecompliceerd terrein, en veel van de know-how is te vinden bij het bedrijfsleven en de mensen die daar werkzaam zijn. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering wordt momenteel — uiteraard onder streng toezicht — grotendeels gedelegeerd naar de „werkvloer”. Het Comité is van mening dat de vertegenwoordiging en de participatie van werknemersorganisaties, bedrijfsleven en gebruikers op beide uitvoerende niveaus (comitologie en EASA) zou kunnen worden verbeterd.

3.4.3.2. Over het geheel genomen zou het voorstel meer duidelijkheid moeten verschaffen, niet alleen over de belanghebbenden die direct onder de veiligheidsvoorschriften vallen, maar ook over consumenten en — indien de opmerkingen over het milieu in het verordeningvoorstel worden gehandhaafd — het milieu.

3.4.3.3. Het Comité is voorts van mening dat het vereiste niveau van deskundigheid op het gebied van de luchtvaartveiligheid een belangrijk criterium zou moeten zijn bij de selectie van kandidaten. Dit hoge deskundigheidsniveau zou een vereiste moeten zijn voor de meeste — zo niet alle — functies die binnen het agentschap worden bekleed.

Volgens het Comité zouden, naast de Commissie en de technische vertegenwoordigers, de politiek verantwoordelijken op passende wijze moeten participeren.

3.4.4. Essentiële eisen van de OIBL

3.4.4.1. De Commissie is van opvatting dat met de opname in de verordening van Bijlage 8 van het Verdrag van Chicago de in het voorstel genoemde essentiële eisen voldoende zijn vastgelegd. Naar de mening van het Comité bevat Bijlage 8 van de OIBL slechts minimumvoorschriften waaraan de vereiste gedetailleerde nationale normen moeten voldoen. Voor een aantal productcategorieën bevat Bijlage 8 in het geheel geen richtsnoeren. Wellicht wordt Bijlage 8 in de toekomst gewijzigd.

3.4.4.2. Volgens het Comité is er dan ook reden tot bezorgdheid, aangezien de doelstelling van handhaving van een hoog veiligheidsniveau in de luchtvaart hierbij in het geding is en afbreuk wordt gedaan aan de geloofwaardigheid van de EASA — en in feite van het gehele systeem — ten overstaan van onze internationale partners. Het Comité erkent echter dat het, met het oog op de geldigheid van Bijlage 8 in de Gemeenschap, onvermijdelijk is dat Bijlage 8 in het verordeningvoorstel wordt opgenomen, mede omdat de Gemeenschap als zodanig geen lid is van de OIBL.

3.4.5. Veiligheid en milieu

3.4.5.1. Het Comité stelt vast dat het voorstel zich niet beperkt tot veiligheidsvraagstukken, maar zich ook bezighoudt met milieubescherming. Hoewel het onderhavige voorstel zich beperkt tot het waarborgen van certificering van producten en uitrustingen teneinde te voldoen aan de communautaire geluidsnormen, werpt de milieukwestie een fundamentele vraag op, namelijk wat de rol en de verantwoordelijkheid van de EASA in dezen is en wat het doel van deze verordening is. Economische en ecologische overwegingen zijn dikwijls onverenigbaar met veiligheidsoverwegingen. Het vinden van een evenwicht hiertussen en het maken van eventuele keuzen op basis hiervan dient plaats te vinden op het niveau van politiek en regelgeving, en niet op het niveau van uitvoering of uitvoeringsvoorschriften. Het Comité doet de aanbeveling dat deze combinatie van economie en ecologie wordt heroverwogen, mede met het oog op de mogelijke uitbreiding van de werkingssfeer van de EASA, welke zou kunnen leiden tot genoemde botsing van belangen en tot onjuiste beeldvorming bij het publiek.

3.4.6. Internationale betrekkingen

3.4.6.1. In het begin van het verordeningvoorstel wordt niet gesproken van overeenkomsten met derde landen anders dan in het kader van zogenoemde samenwerking. Niettemin wordt in artikel 9 de suggestie gedaan om „overeenkomsten inzake wederzijdse erkenning” (MRA-overeenkomsten) te sluiten. MRA-overeenkomsten werden tot dusver voornamelijk gesloten in het kader van onderhandelingen over handelskwesties. Volgens het Comité zou de formulering van het voorstel zodanig moeten worden gewijzigd dat ze betrekking heeft op zowel samenwerking als op overeenkomsten en andersoortige internationale afspraken.

3.4.6.2. Het verordeningvoorstel voorziet niet in een specifieke onafhankelijke rol voor de EASA; alle contacten met derde landen (met inbegrip van de FAA) moeten via de Commissie verlopen. Volgens het voorstel kan de EASA de Commissie uiteraard ondersteunen, maar staat zij zelf altijd volledig onder toezicht van de Commissie en handelt altijd namens haar. Dit punt zou naar het oordeel van het Comité nader moeten worden uitgewerkt. Het agentschap zou kunnen samenwerken op basis van de door de Commissie gemaakte werkafspraken. Het Comité merkt op dat de gegeven omschrijving van de rol van de EASA uitermate vaag is en weliswaar misschien enige administratieve flexibiliteit toelaat, maar die de onafhankelijkheid van het agentschap niet nader precificeert of vergroot.

4. Conclusies

4.1. Het Comité is van oordeel dat het zaak is om zo spoedig mogelijk een Europese Autoriteit voor de Veiligheid in de Luchtvaart (EASA) op te richten. Deze instantie zou bevoegd moeten zijn voor het uitvaardigen van alle regels inzake de veiligheid in de luchtvaart⁽¹⁾.

⁽¹⁾ PB C 14 van 16.1.2001, blz. 33, zie conclusies inzake Verordening nr. 3922/91.

4.2. Het Comité acht het van cruciaal belang dat de voorgestelde verordening de geformuleerde doelstellingen daadwerkelijk verwezenlijkt. Het onderhavige Commissievoorstel getuigt van creativiteit en is een belangrijke eerste stap, maar het ziet ernaar uit dat het zijn beloftes niet kan waarmaken.

4.3. Het Comité is van mening dat het voorstel nog een aantal tekortkomingen en inconsistenties bevat die uit de weg moeten worden geruimd. Belangrijker is echter dat het voorstel op een aantal punten nader moet worden uitgewerkt.

4.4. Het Comité meent dat er meer zou kunnen worden ondernomen om het agentschap uit te rusten met de noodzakelijke technische uitvoeringsbevoegdheden — waaronder specifieke regelgevende bevoegdheden op technisch gebied — mits de formulering voldoende nauwkeurig is, de regelgevende bevoegdheid daadwerkelijk beperkt blijft tot technische voorschriften en de delegerende instantie streng toeziet op naleving hiervan. Met deze toekenning van bevoegdheden zou worden tegemoetgekomen aan de wens van het Europees Parlement en de Commissie om de noodzakelijke onafhankelijkheid te waarborgen.

4.5. In de artikelen van het verordeningvoorstel zou meer nadruk kunnen worden gelegd op deze onafhankelijke positie, aangezien deze in het voorstel niet tot uitdrukking komt en het agentschap vooral als onderdeel van de Commissie wordt gezien.

4.6. Het is met name aan de Raad om de onafhankelijke positie van het agentschap en de bevoegdheid van het agentschap om op te treden in internationale aangelegenheden duidelijker tot uitdrukking te laten komen in de verordening.

4.7. Het Comité is van mening dat vanwege artikel 8 (en artikel 56) — waarin Verordening (EEG) nr. 3922/91 wordt ingetrokken — een gecompliceerde situatie ontstaat, zeker wanneer het JAR/OPS-wijzigingsvoorstel van Verordening (EEG) nr. 3922/91 in werking treedt voordat deze voorgestelde verordening wordt goedgekeurd. Het Comité meent dat artikel 56 nader zou moeten worden uitgewerkt om te waarborgen dat de voordelen van de EU-OPS behouden blijven.

4.8. Volgens het Comité zou er goed aan worden gedaan de volgende punten in de verordening op te nemen:

- er moet een duidelijk tijdschema worden opgesteld voor de voorstellen van de Commissie, zodat deze volledig kunnen voorzien in de voor het luchtvervoer binnen de Gemeenschap relevante vraagstukken op het gebied van exploitatie, onderhoud en personeel;
- er moet worden voorzien in een duidelijke en gedetailleerde overgangsregeling, waarin de werkzaamheden en het standpunt van de JAA en de relatie van de JAA tot het kader van de Gemeenschap worden erkend.

4.9. Het Comité erkent dat de Raad de Commissie de politieke steun zou moeten bieden om deze punten in het verordeningvoorstel op te nemen.

4.10. Het Comité is ten slotte van opvatting dat het voorstel veel verder zou kunnen worden uitgewerkt en gepreciseerd waar het gaat om duidelijkheid, participatie van belanghebbenden, overgangsregelingen en betrekkingen met derde landen.

Brussel, 30 mei 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS