

## LAUSUNTO 3/2004

### EUROOPAN LENTOTURVALLISUUSVIRASTO

**yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1592/2002 muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan lentäjien lupien, lentotoiminnan ja kolmansien maiden ilma-alusten sääntelyä**

#### I. Yleistä

1. Hyväksyessään yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1592/2002<sup>1</sup> (jäljempänä 'perusasetus') yhteisön lainsäätäjä kehotti komissiota tekemään aiheellisia ehdotuksia sen soveltamisalan laajentamiseksi kattamaan lentotoiminnan ja lentomiehistöön luvat. Se kehotti niin ikään harkitsemaan edelleen mahdollisuutta soveltaa asetusta kolmansien maiden ilma-aluksiin.
2. Laajennuksia silmällä pitäen perusasetuksessa (12 artikla) määriteltyihin viraston tehtäviin kuuluu myös siviili-ilmailun ilma-alusten liikennöintiin osallistuvaa henkilöstöä ja organisaatioita koskevien sääntöjen antaminen. Näin ollen viraston tehtävänä on laatia ja antaa lausunnot, joihin komissio perustaa omat lainsäädäntöehdotuksensa perusasetuksen 14 artiklan mukaisesti.
3. Virasto toimittaa komissiolle seuraavassa lausuntonsa perusasetuksen johdanto-osan 2 kappaleeseen sekä 7 artiklan ja 12 artiklan 2 kohdan b alakohtaan sisältyvien sitoumusten täyttämiseksi lentotoiminnan ja kolmansien maiden ilma-alkuksia koskevilta osin. Lausunto koostuu muistiosta, jossa selvitetään viraston kantaa näiden aiheiden sääntelyn perustana yhteisön tasolla olevaan politiikkaan, sekä muutoksista, joita perusasetukseen on tehtävä kyseisen politiikan täytäntöön panemiseksi. Niihin sisältyy uusia ja muutettuja artikloja, tarkistettu liite II (soveltamisalaan kuulumattomat ilma-alukset) sekä lentäjien lupia ja lentotoimintaa koskevat keskeiset vaatimukset.

#### II. Kuuleminen

4. Tämä lausunto on annettu viraston hallintoneuvoston vahvistamassa menettelyssä.<sup>2</sup> Viraston verkkosivustolla ([www.easa.eu.int](http://www.easa.eu.int)) julkaistiin 27. huhtikuuta 2004 asiakirja "Consultation Document on the applicability, basic principles and essential requirements for pilot proficiency and air operations and for the regulation of third country aircraft operated by third country operators" (NPA 2/2004). Siinä virasto selvitti näiden toimintojen sääntelemisen mahdollisia

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1592/2002, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2002, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta (EYVL L 240, 7.9.2002).

<sup>2</sup> Hallintoneuvoston päätös lausuntoja, hyväksyntäeritelmiä ja ohjeaineistoa laadittaessa sovellettavasta viraston menettelystä, EASA MB/7/03, 27.6.2003.

institutionaalisia puitteita ja perusteluja sille, miksi lentokelpoisuuden ja ympäristönsuojelun sääntelyä varten hyväksytyä järjestelyä tulee käyttää myös lentotoiminnan ja miehistön lupien yhteydessä. Samassa yhteydessä se esitteli luonnoksen lentäjien pätevyyttä ja lentotoimintaa koskeviksi keskeisiksi vaatimuksiksi, joita voidaan käyttää yhteisön lainsäätäjän edellyttämien turvallisuustavoitteiden määrittelemiseen. Näiden keskeisten vaatimusten kehittämisessä virasto tukeutui niin sanottujen "valmistelutyöryhmien" vapaaehtoiseen panokseen. Niiden asiantuntijat auttoivat asiantuntemuksellaan ja teknisellä tietämyksellään vaatimusten luonnostelua nykyisin voimassa olevien kansainvälisten, JAA:n<sup>3</sup> ja toimialan omien käytäntöjen pohjalta. Virasto arvioi ryhmien esittämät luonnokset, tarkisti niiden yhdenmukaisuuden jäsenvaltioita koskevien ICAO:n<sup>4</sup> velvoitteiden suhteen ja mukautti niiden yksityiskohtia tarvittavassa määrin, jotta niitä voidaan soveltaa suoraan tai jotta niiden voimaansaattamissädöksiä voidaan valvoa oikeudellisesti 33 kohdassa kuvatulla tavalla. Virasto esitti kantansa myös kaupallisen lentotoiminnan sääntelyyn ja ammattimaisten lentäjien lupiin nykyisten, laajalti käytössä olevissa yhteiseurooppalaisissa ilmailuvaatimuksissa (JAR) kuvattujen hyväksytyjen käytäntöjen perusteella. Lopuksi virasto pyysi alan toimijoiden ryhmiltä lausuntoja muutamiin kohtiin, joihin se tarvitsi vastineita määritelläkseen tämän lausunnon pohjaksi politiikan, jolle saadaan riittävän yksimielinen tuki.

5. Määräaikaan 31. heinäkuuta 2004 mennessä virasto vastaanotti 1 695 huomautusta kaikkiaan 93 henkilöltä, jäsenvaltion viranomaiselta, yksityisyrittäjältä tai ammattialajärjestöltä. Huomautusten arviointiin virastossa osallistui myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät olleet mukana kuulemisasiakirjan laadinnassa. Näin kaikkia vastaanotettuja huomautuksia voitiin arvioida oikeudenmukaisesti. Huomautukset on otettu huomioon ja sisällytetty huomautuksiin annetut vastineet sisältävään asiakirjaan (Comment Response Document, jäljempänä 'CRD'). CRD:hen sisältyy luettelo kaikista huomautuksista esittäneistä henkilöistä ja organisaatioista, viraston vastaukset, ehdotukset politiikaksi ja tarkistettut keskeiset vaatimukset. CRD julkaistiin viraston verkkosivustossa 24. syyskuuta ja se on kaikkien helposti saatavilla.
6. Virasto antaa tämän lausunnon vasta edellä mainitussa sääntöjenlaadintamenettelyssä edellytetyn, vähintään kahden kuukauden pituisen määräajan kuluttua CRD:n julkaisusta. Se vastaanotti määräajan kuluessa jonkin verran vastineita CRD-asiakirjaansa. Kaksi harrasteilmailualan lentäjiä edustavaa järjestöä (Europe Air Sports ja European Gliding Union) ilmaisivat tyytyväisyytensä ehdotettuun politiikkaan edellyttäen, että sitä tulkitaan asianmukaisesti ja sitä varten annetaan riittävät täytäntöönpanosäännöt. Ne ilmoittivat lisäksi huolestuneisuutensa kielijärjestelystä ja eräiden käsitteiden käytöstä. Muutokset on huomioitu tässä lausunnossa. Myös yksi liikelentotoimintaa edustava järjestö (International Business Aviation Council) oli tyytyväinen työn tulokseen ja esitti ehdotuksia eräiden lentotoimintaa koskevien keskeisten vaatimusten muuttamiseksi. Nekin on otettu huomioon. European Regions Airline Association huomautti lentomiehistön henkistä soveltuvuutta koskevasta kohdasta. Lisäksi erään toisen alan toimijoiden ryhmän edustaja

<sup>3</sup> Joint Aviation Authorities, Euroopan ilmailuviranomaisten yhteistyöjärjestö.

<sup>4</sup> International Civil Aviation Organisation, Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö.

pahoitteli, ettei sen huomautuksia ollut huomioitu CRD:ssä, ja katsoi, että yleis- ja harrasteilmailutoimintaa varten tarvitaan erilliset yhteisön keskeiset vaatimukset.

7. Monet matkustamomiehistöä edustavat järjestöt ilmoittivat olevansa erittäin tyytymättömiä viraston päätelmään matkustamomiehistön luvista. Virasto myöntää tilanteen mutta korostaa jälleen kerran, että sen vastaanottamien huomautusten perusteella ei ollut mahdollista ehdottaa täysin kattavaa lupajärjestelmää tätä ammattiryhmää varten. Kuten CRD:ssä todetaan, viraston tarkoituksena on joka tapauksessa kiinnittää yhteisön lainsäätäjän huomio siihen, että asia on ratkaistava ja järjestettävä poliittisesti lainsäätäjän hyväksi katsomalla tavalla.
8. Useiden jäsenvaltioiden (Belgian, Itävallan, Ranskan, Ruotsin, Saksan, Suomen, Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan) kansalliset ilmailuviranomaiset katsoivat tarpeelliseksi ottaa kantaa CRD:ssä luonnosteltuun politiikkaan ja vastauksiin, joita asiakirjassa annettiin ilmailuviranomaisten huomautuksiin. Monet käsittelivät asiassa noudatettua menettelyä ja sitä, missä määrin niiden tulisi osallistua viraston lausunnon valmisteluun. Yksi niistä jopa katsoi, että politiikka tulisi perustaa ensisijaisesti kansallisten ilmailuviranomaisten esittämiin huomautuksiin, jotka tulisi käsitellä erillään säänneltyjen henkilöiden esittämistä huomautuksista. Tämän perusteella osa viranomaisista pyysi aiheen ottamista kansallisten viranomaisten neuvonantajan ryhmän (AGNA) asialistalle. Tältä osin virasto myöntää, että AGNA voi käsitellä jäsentensä enemmistön päätöksen perusteella mitä tahansa sääntöjenlaadintaan liittyvää seikkaa. Virasto osallistuu näin ollen yhteistyöhön keskustelujen järjestämiseksi pyydettyä. Se tähdentää silti, että tämä lausunto on osoitettu komissiolle ja lausuntoa seuraa täysimittainen lainsäädäntöprosessi, johon kaikki jäsenvaltiot osallistuvat. Keskusteleminen viime kädessä lainsäätäjän toimivaltaan kuuluvista poliittisista kysymyksistä voi näin ollen johtaa päällekkäiseen toimintaan, joka voi aiheuttaa varauksellista suhtautumista ja jota säännellyt osapuolet voivat arvostella tarvittavan avoimuuden puutteesta.
9. Kaksi kansallista ilmailuviranomaista katsoi, ettei niiden huomautuksia ollut täysin ymmärretty. Yksi viranomainen katsoi, ettei sen huomautuksiin ollut vastattu asianmukaisesti CRD:ssä. Virasto tunnustaa, että se on voinut käsitellä väärin jotkut vastaanottamansa huomautukset huolimatta siitä, että kaikkien asiaan osallistuneiden tarkoituksena on ollut käsitellä niitä mahdollisimman tasapuolisesti. Koska tällaisia huomautuksia vastaanotettiin kuitenkin vain muutamilta CRD:hen vastineita antaneilta tahoilta, arvioinnin lopputulos vaikuttaa kohtuullisen onnistuneelta. On otettava huomioon, ettei virasto pysty vastaamaan yksitellen kaikille 93:lle huomautuksia esittäneelle taholle. Näin ollen virasto ei näe syytä muuttaa tekemäänsä yleistä tilanneanalyysia tai tässä lausunnossa esitettyjä päätelmiä.
10. Menettelyllisiä näkökohtia lukuun ottamatta kansallisten ilmailuviranomaisten huomautuksissa todetaan uudelleen NPA-prosessissa ilmaissut kannat, jotka on sisällytetty CRD-asiakirjaan. Monet niistä voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon vasta luonnosteltaessa täytäntöönpanokeinoja, eikä niitä näin ollen

voida käsitellä tässä. Tätä lausuntoa suoraan koskevat huomautukset on tiivistetty seuraavassa:

- Yhdessä huomautuksessa ehdotetaan liitteen II (ilma-alukset, joille on myönnetty poikkeus) laajentamista, eräässä toisessa taas päinvastaista muutosta.
- Monet suhtautuvat erittäin varauksellisesti kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön sääntöjen vaatimustasoa alempaan harrasteilmailun yksityislentäjän lupakirjaan (RPPL), koska ne katsovat, ettei se takaa riittävää turvallisuustasoa.
- Osa RPPL:n perustamisen hyväksyjistä katsoo, että päätöksen tulisi olla kansallinen ja että lupakirjaan liittyvien oikeuksien tulisi olla voimassa ainoastaan sen myöntäneessä jäsenvaltiossa.
- Monet vastustavat RPPL:n myöntämisen antamista arviointilaitosten tehtäväksi, koska ne katsovat, että tehtävän tulisi säilyä valtion viranomaisella.
- Osa vastustaa yleislääkärien oikeutta suorittaa RPPL:n myöntämisen edellytyksenä olevia ilmailulääketieteellisiä arviointoja.
- Useimmat eivät hyväksy osaomistuksen rinnastamista ei-kaupalliseen ansiolentotoimintaan.
- Monet ovat huolissaan siitä, että politiikassa otetaan käyttöön uusi, ICAO:n järjestelmään kuulumaton monimutkaisen moottorikäyttöisen ilma-aluksen luokitus.
- Muutamit ehdottavat, että kaikkien miehittämättömien ilma-alusten (UAV) tulisi kuulua yhteisön toimivaltaan.
- Yksi taho katsoo, että jäsenvaltion alueella pysyvästi sijaitseva kolmannen valtion ilma-alus olisi vaadittava rekisteröitäväksi kyseisessä valtiossa.
- Osa vastustaa sitä, että virastolle annetaan
  - uusia sertifiointitehtäviä
  - valtuuksia päättää toimintamääräyksistä tai
  - valtuuksia päättää kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuustasosta.

Kuten edellä todetaan, virasto katsoo, että näitä poliittisia kysymyksiä on käsiteltävä poliittisella tasolla, ja ehdottaa, että niitä tarkastellaan tässä vaiheessa alustavasti lainsäädäntöprosessin edellyttämällä tavalla, ennen kuin lausuntoon tehdään mukautuksia.

11. Monet kansalliset ilmailuviranomaiset katsovat, että osa monimutkaisen moottorikäyttöisen ilma-aluksen määritelmään sisältyvistä raja-arvoista on liian suuria. Virasto on valmis arvioimaan lukuja uudelleen sen jälkeen, kun sen ehdottaman sääntelyjärjestelmän kannatuksesta on vaihdettu mielipiteitä. Tällöin tulisi kiinnittää huomiota myös urheilu- ja harrastetoimintaa edustavien järjestöjen esittämiin huomautuksiin siitä, että raja-arvot ovat liian pienet. Kaikki muutokset aiheuttavat joka tapauksessa tarpeen mukauttaa keskeiset vaatimukset tarkistettuja raja-arvoja vastaaviksi.
12. Muutamit kansalliset ilmailuviranomaiset arvostelivat ehdotettujen lentotoimintaa koskevien keskeisten vaatimusten 7.c kohtaa, jossa edellytetään, että ilma-aluksen päällikkönä toimiva lentäjä varmistaa lennon turvallisuuden, vaikka hänelle ei anneta tarvittavia valtuuksia tämän velvoitteen täyttämiseksi. Virasto myöntää tämän tosiasian mutta korostaa, ettei perusasetus ole välttämättä sopiva väline näiden valtuuksien myöntämiseen. Tällaisia, luonteeltaan

poliisitoiminnallisia valtuuksia nimittäin todennäköisesti myöntävät vain jäsenvaltiot. Toisaalta tällainen viranomaisen on ilmaisen kansainvälisen ulottuvuuden vuoksi todennäköisesti perustettava kansainvälisellä sopimuksella, jotta sille saadaan yleinen hyväksyntä. Lisäksi virasto pitää ilmeisenä, ettei ilma-aluksen päällikkönä toimivia lentäjiä vastaan voida nostaa kanteita keskeisissä vaatimuksissa voimaan saatetun velvoitteen täytäntöönpanon vuoksi, mikäli velvoitetta noudatetaan oikeasuhtaisesti.

13. Edellä tiivistetysti esitettyjä erimielisyyksiä lukuun ottamatta kansallisten ilmaisuviranomaisten vastineisiin sisältyi monia hyödyllisiä ehdotuksia, jotka koskivat erityisesti keskeisiä vaatimuksia ja jotka on otettu huomioon tässä lausunnossa.

### III. Viraston lausunnon sisältö

#### a. Yhteisen toiminnan laajuus

14. Periaatteessa yhteisen toiminnan laajuus määritellään laajennettavassa perusasetuksessa, jossa todetaan vastedes selvästi, mitä tuotteita, palveluja, henkilöitä tai organisaatioita se koskee. Tämän seurauksena niihin sovelletaan tässä asetuksessa säädettyjä vaatimuksia ja soveltuvin osin sen täytäntöönpanemiseksi annettuja sääntöjä.
15. Käänteisen määritelmän mukaisesti kaikki tuotteet, palvelut, henkilöt tai organisaatiot, jotka eivät kuulu yhteisön toimivallan piiriin, ovat edelleen jäsenvaltioiden yksinomaisella vastuulla, ja jäsenvaltioiden on asianmukaisin toimin varmistettava kansalaisten suojelun taso.

#### (i) Lentäjien luvat

16. Jäsenvaltiot ovat jo hyväksyneet JAA:n yhteydessä sen, että yhteisiä vaatimuksia (JAR-FCL) sovelletaan lähes kaikkiin lentäjiin<sup>5</sup>, myös lennonopettajiin ja tutkinnon vastaanottajiin, riippumatta siitä, onko kyse yksityisestä vai ammatillisesta toiminnasta. Lisäksi yksityislentäjän lupakirjat ovat yhtenäinen osa järjestelmää, ja niiden kautta voidaan edetä asteittain ammattipätevyyteen. Tämän perusteella ei näytä olevan syytä rajoittaa yhteisön toimivaltaa koskemaan vain osaa lentäjien luokista. Viraston tiedossa oli ennestään, että eräät tahot olivat huolissaan JAR-FCL-järjestelmän väitetystä raskaudesta ja heikosta soveltuvuudesta tietynlaisen toiminnan, erityisesti urheilu- ja virkistyslentotoiminnan, tarpeisiin. Tämän vuoksi oli harkittava, tulisiko tällainen lentotoiminta jättää sääntelyn ulkopuolelle. Kysymykseen saatiin erittäin selvä vastaus: vaikka monet ymmärtävätkin yhteisen järjestelmän edut, koska se helpottaa vapaata liikkuvuutta yhteisössä, luonteeltaan paikalliseen lentotoimintaan käytettävien ilma-alusten lentäjät katsovat paikallisten sääntöjen soveltamisen parhaaksi ratkaisuksi myös jatkossa.

<sup>5</sup> Liidin- ja ilmapallolentäjiä lukuun ottamatta.

17. Näin ollen viraston kanta on, että yhteisön toimivallan piiriin on saatettava kaikki lentäjien luokat lukuun ottamatta niiden ilma-alusten lentäjiä, jotka on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle perusasetuksen liitteessä II. Tämä ilmenee muutetusta 4 artiklan 2 kohdasta. Soveltamisalaan kuulumattomien ilma-alusten rajaamista käsitellään yksityiskohtaisesti jäljempänä (iv) kohdassa. Tässä yhteydessä virasto tunnustaa myös sen, että nykyinen JAR–FCL:n mukainen PPL-lupakirja voi olla liian vaativa, kun tarkoituksena on lentää ainoastaan yksinkertaista ilma-alusta yksinkertaisessa ilmaliikenneympäristössä, ja katsoo, että tällaista lentotoimintaa varten olisi perustettava uusi lupakirjataso.

#### (ii) Lentotoiminta

18. Vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että kaupalliseen lentoliikenteeseen käytettävien ilma-alusten käyttö on sisällytettävä yhteisön toimivaltaan. Virasto katsoo, että tästä on jo päästy sopimukseen. Sen näkemyksen mukaan muikin kaupallinen toiminta on saatettava yhteisön lainsäädännön piiriin, jotta perusasetuksella voidaan sen tavoitteen mukaisesti edistää palvelujen tarjonnan vapautta.
19. Ei-kaupallisen liikenteen osalta voidaan perustella erilaisia kantoja. Voidaan esittää, että sellaisten ilma-alusten käyttö, joilla ei harjoiteta kaupallista toimintaa, tulisi jättää yhteisön lainsäädännön ulkopuolelle ja kansallisen sääntelyn piiriin. Tämä voisi kuitenkin kaventaa tiettyjen ilma-alusluokkien vapaata liikkuvuutta entisestään. Kompromissina voidaan harkita järjestelyä, jossa jätetään ulkopuolelle ainoastaan sellainen ei-kaupallinen toiminta, jota harjoitetaan ilma-aluksilla, joihin kyseiset rajoitukset eivät yhtä merkittävästi vaikuta.
20. Alan toimijoiden ryhmien selvän suosituimmuuden perusteella virasto katsoo, että niin kaupallinen kuin muikin lentoliikenne on sisällytettävä kokonaisuudessaan yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan, tietyille ilma-alustyypeille myönnettäviä poikkeuksia lukuun ottamatta. Tämä ilmenee muutetusta 4 artiklan 3 kohdasta. Soveltamisalaan kuulumattomien ilma-alusten rajaamista käsitellään yksityiskohtaisesti jäljempänä (iv) kohdassa.

#### (iii) Kolmansien maiden ilma-alukset

21. Useimpien alan toimijoiden ryhmien ilmaiseman laajan tuen perusteella virasto katsoo, että kolmansien maiden ilma-alusten käyttäjien yhteisön alueella harjoittaman kaupallisen toiminnan on kuuluttava yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan. Tämä on välttämätöntä eurooppalaisten matkustajien ja maissa olevien kansalaisten suojelemiseksi. Näin ollen yhteisö valvoo tällaista kaupallista toimintaa ja noudattaa samalla kansainvälisiä sopimuksia, erityisesti asiaa koskevia Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön velvoitteita. Yhteisö on luonut toimivaltansa harjoittaa tällaisen toiminnan valvonnan tiettyjä muotoja antamalla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin yhteisön lentoasemia

käyttävien kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuudesta<sup>6</sup> (SAFA-direktiivi). Siinä ei kuitenkaan tarjota riittäviä välineitä, joilla voitaisiin varmistaa, että Euroopan ilmatilassa lentävät kolmansien maiden ilma-alukset noudattavat niihin sovellettavia operatiivisia spesifikaatioita. Näin ollen virasto katsoo, että alalla tarvitaan lisätoimia. Niitä kuvataan täytäntöönpanokeinoja koskevassa luvussa.

22. Kolmansien maiden toimijoiden kolmansien maiden ilma-aluksilla harjoittaman ei-kaupallisen toiminnan osalta virasto yhtyy moniin vastaanottamiinsa huomautuksiin siitä, ettei yhteisön toimivallan luominen pelkästään jäsenvaltioiden alueella ainakin jossain määrin pysyvästi sijaitsevia ulkomaisia ilma-aluksia varten olisi oikeasuhtaista. Asia voidaan ratkaista parhaiten mukauttamalla perusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan c alakohtaa niin, että kolmansissa maissa rekisteröityihin ilma-aluksiin, joita jäsenvaltiossa vakituisesti asuva henkilö käyttää jäsenvaltioiden alueella, sovelletaan samoja vaatimuksia kuin Euroopan unionissa rekisteröityihin ilma-aluksiin. Tällöin yhteisölle ei kuitenkaan saada riittäviä välineitä, joilla se voi valvoa, että kolmansien maiden ilma-alukset noudattavat Euroopan ilmatilassa tapahtuvien lentojen turvallisuuden varmistavia säännöksiä, niiltä osin kuin niissä edellytetään tiettyjä ilma-aluksissa olevia laitteita, miehistön tiettyä pätevyystasoa tai erityisten menettelyjen noudattamista. Koska yhteisö on luonut toimivaltansa ottaa käyttöön yhtenäinen eurooppalainen ilmatila, olisi varsin vaikea perustella sitä, ettei se järjestä asiaan liittyvien operatiivisten spesifikaatioiden valvontaan tarvittavia välineitä.
23. Tämän vuoksi virasto katsoo, että kolmansien maiden ilma-alusten on kuuluttava yhteisön valvontaan. Se katsoo niin ikään, että on säädettävä oikeusperustasta, jolla kolmansien maiden toimijoiden käyttämät kolmansien maiden ilma-alukset veloitetaan noudattamaan Euroopan ilmatilan käyttöön liittyviä asianmukaisia operatiivisia vaatimuksia. On kuitenkin huolehdittava siitä, että valtuuksia käytetään ainoastaan kyseiseen tarkoitukseen ja ettei yhteisön tasolla pyritä sääntelemään Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön sääntöjen kattamia asioita. Näin ollen yhteisön toimivalta laajennetaan uudessa 4 artiklan 1 kohdan d alakohdassa kattamaan kolmansiin maihin rekisteröidyt ja kolmansien maiden toimijoiden käyttämät ilma-alukset. Tätä lausunnon kohtaa on tarkasteltava yhdessä 21 kohdan kanssa, jossa muistutetaan, ettei tämä vaikuta Chicagon yleissopimuksessa<sup>7</sup> määrättyihin kolmansien maiden oikeuksiin.

(iv) Soveltamisalaan kuulumattomat ilma-alukset tai toiminnot

24. Kuten edellä todetaan, osa toiminnoista on jätettävä yhteisön toimivallan ulkopuolelle. Viraston näkemyksen mukaan tällöin on paras ratkaisu, että perusasetuksen liitteen II avulla estetään yksittäisen ilma-aluksen lentokelpoisuuteen, käyttöön ja miehistön lupiin liittyvien seikkojen säänteleminen keskenään epäjohdonmukaisesti. Näin vältetään myös vastuun

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/36/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, yhteisön lentoasemia käyttävien kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuudesta (EUVL L 143, 30.4.2004).

<sup>7</sup> Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus, allekirjoitettu Chicagossa 7 päivänä joulukuuta 1944.

jakautuminen monille eri tahoille, mikä saattaisi viime kädessä vaikuttaa soveltamisalan ulkopuolelle jätetyn toiminnan turvallisuuteen.

25. Virasto on parannellut lukuisten huomautusten perusteella perusasetuksen liitteen II sanamuotoa ja sisällyttänyt siihen saadut ehdotukset. Muutosten perustelut on esitetty seuraavassa:

- On epä johdonmukaista, että yhteisön toimivalta kattaa osan tässä liitteessä luetelluista ilma-aluksista vain siksi, että jotkut jäsenvaltiot ovat muista jäsenvaltioista poiketen myöntäneet niille tyyppitodistuksen tai lentokelpoisuustodistuksen ennen 28. syyskuuta 2003. Tästä on aiheutunut sekaannusta myös siksi, etteivät kaikki jäsenvaltiot ole aina tienneet asiasta. Tätä koskeva säännös on siksi poistettu.
- Historiallisesti merkittäviä ilma-aluksia koskevat edellytykset ovat varsin subjektiivisia ja johtavat jäsenvaltioissa erilaisiin tulkintoihin. Sanamuotoa on selvennetty ottamalla huomioon sekä yksinkertaista suunnittelua ja ikää koskevat edellytykset että liitteessä vanhastaan esitettyihin laadullisiin seikkoihin perustuvat edellytykset.
- Sotilaskäytössä olleiden ilma-alusten osalta selvennetään, että alukset, joille on määritelty myös siviilikäytön tyyppisuunnitteluvaatimukset, kuuluvat yhteisön toimivaltaan.
- Toinen huolta aiheuttanut kohta on liitteessä II olevan e kohdan "kevytlentokoneen" määritelmä, joka on rajattu eräissä kieliversioissa kattamaan pelkästään lentokoneet, vaikka se muissa kattaa kaikki ilma-alustyyppit. Koska poikkeusta ei ole syytä rajata koskemaan ainoastaan lentokoneita, kohtaan on lisätty moottoroidut laskuvarjot ja helikopterit. Lisäksi on kasvatettu sellaisten lentokoneiden massaa, joihin on asennettu turvajärjestelmäksi täydellinen laskuvarjopelastautumisjärjestelmä.
- Liitteeseen lisätyn f) kohdan tarkoituksena on sisällyttää luetteloon autogiroit, jotka eräissä EU:n jäsenvaltioissa rinnastetaan kevytlentokoneisiin. Paino perustuu tutkimuksiin, joissa on selvitetty EU:n alueella nykyisin lentävien autogirojen kohtuullisia painorajoja.
- Lisätyssä h) kohdassa luetteloon sisällytetään jäljitelmät, joiden rakennesuunnittelu vastaa alkuperäistä ilma-alusta.
- Lisäksi on tehty muutoksia g) ja j) kohtiin, joissa painorajoituksia selvennetään ilmailussa yleisemmin käytössä olevien käsitteiden avulla.

#### (v) Muu säännelty toiminta ja ammatit

26. Kuten tämän luvun johdannossa todetaan, on ehdottoman tärkeää, että säädöksessä, jossa yhteisölle luodaan toimivalta tietyllä alalla (perusasetuksessa), määritellään selkeästi, mitä tuotteita, henkilöitä tai organisaatioita nämä valtuudet koskevat. Tätä ei voitaisi todennäköisesti hyväksyä tehtäväksi täytäntöönpanosäännöissä, koska silloin säännöillä ei olisi tarvittavaa oikeusperustaa. Näin ollen virasto katsoo, että sen on käsiteltävä muutamia mielipiteitä jakavia seikkoja, kuten osaomistajuuden oikeudellista asemaa, miehittämättömiä ilma-aluksia, matkustamomiehistöä, lennon selvittäjiä ja lentomekaanikkoja. Liittyväthän nämä seikat läheisesti lentotoimintaan ja lupiin, ja niitä on ratkaistu Euroopan unionissa eri tavoin.



### Osaomistajuus

27. Tämän toiminnan lisääntyvästä merkityksestä saatujen huomautusten perusteella virasto katsoo, että yhteisön on määriteltävä kantansa osaomistajuuden oikeudelliseen asemaan. Vaikka myönnetäänkin, että tällaisella toiminnalla on monia kaupallisen lentotoiminnan ominaispiirteitä, on pantava merkille, että osaomistussopimusten mukaisesti käytettävien ilma-alusten matkustajat määrittelevät itse kuljetusehtonsa ja käyttävät liikenteenharjoittajaansa hallintosopimuksen avulla. Näin ollen virasto katsoo, että osaomistajuus on saatettava yhteisön lainsäädännön piiriin. Tältä osin virasto katsoo myös, että toimintaa on pidettävä ei-kaupallisena lentotoimintana. Tätä varten muutetun asetuksen 3 artiklan i) kohtaan on lisätty kaupallisen toiminnan määritelmä, johon ei sisällytetä osaomistajuutta.

### Miehittämättömät ilma-alukset (UAV)

28. Miehitettömät ilma-alukset kuuluvat nykyisin yhteisön lentokelpoisuus- ja ympäristösääntöjen soveltamisalaan, mikäli niiden paino on vähintään 150 kg. Kaikkien alan toimijoiden ryhmien esittämien kantojen perusteella virasto katsoo, että nykyinen tilanne on säilytettävä, jotta ainoastaan yli 150 kg:n painoisten miehitettömien ilma-alusten lentokelpoisuuteen ja toimintaan sovelletaan yhteisön lainsäädäntöä. Koska näiden ilma-alusten toimintaan liittyvät samat ominaispiirteet kuin muillakin ilma-aluksilla, virasto katsoo, että niihin on sovellettava samoja, muita vastaavaa toimintaa harjoittavia ilma-aluksia koskevia vaatimuksia.

### Matkustamomiehistö

29. Virasto korostaa yleisesti myönnettävän, että matkustamomiehistöön on sovellettava yhteisön tasolla määriteltyjä turvallisuusvaatimuksia tarpeellisen koulutuksen, asianmukaisen lääketieteellisen kelpoisuuden ja riittävän käytännön kokemuksen varmistamiseksi, kuten komission ehdotuksessa<sup>8</sup> yhteisiksi kaupallisessa ilmakuljetuksessa sovellettaviksi vaatimuksiksi nykyisellään esitetään.

### Lennonselvittäjät

30. Virasto pyysi kuulemisasiakirjassaan alan toimijoiden ryhmien kantaa siihen, tulisiko lennonselvittäjät saattaa yhteisön lainsäädännön piiriin. Huomautuksia tutkiessaan virasto tuli siihen tulokseen, ettei lennonselvittäjiä tule säännellä ammattina vaan kyseiseen tehtävään on sovellettava yhteisön lainsäädäntöä, kuten edellä mainitussa komission ehdotuksessa esitetään.

### Lentomekaanikot

31. Koska lentomekaanikon tehtävä vähitellen häviää, on kyseenalaista, tulisiko lentomekaanikkoja säännellä yhteisön tasolla. Tähän kysymykseen saaduista

<sup>8</sup> KOM(2000) 121 lopullinen, 24.3.2000 (EYVL C 311 E, 31.10.2000), muutettu asiakirjalla KOM(2004) 73 lopullinen, 10.2.2004.

vastauksista käy selvästi ilmi, että ICAO:n käytäntöjen noudattaminen tällä alalla saa vahvaa kannatusta. Koska uuteen liitteeseen III sisältyvät lentäjien lupia koskevat keskeiset vaatimukset eivät kuitenkaan sovellu tälle ammattiryhmälle, virasto käy tähän työhön myöhemmin. Tämä ilmenee muutetun asetuksen 7 b artiklasta.

## **b. Turvallisuuustavoitteet**

32. Nykyiset turvallisuuustavoitteet määritellään ICAO:n hyväksymissä säännöissä ja jäsenvaltioiden antamien perussäädösten säännöksissä, joilla on perustettu siviili-ilmailuun sovellettava sääntelykehys. Yleisesti kansalliset perussäädökset koskevat pääasiassa täytäntöönpanovaltuuksien siirtämistä valtiollisille laitoksille tai riippumattomille siviili-ilmailuviranomaisille. Niissä ei juurikaan mainita lainsäätäjän odottamia tuloksia. Näin ollen täytäntöönpanoelimille jää laaja harkintavalta niiden saattaessa voimaan ICAO:n säännöt ja määritellissä turvallisuuustavoitteet onnettomuuksien esiintymisen ja toistumisen ehkäisyyn tähtäävän poliittisen painostuksen puitteissa.
33. Koska yhteisö ei ole sopimuspuolena Chicagon yleissopimuksessa, ICAO:n säännöt eivät kuulu yhteisön lainsäädäntöön, vaikka ne velvoittavatkin sen jäsenvaltioita ja sitovat tavallaan yhteisöä. Lisäksi täytäntöönpanovaltuuksien siirtäminen yhteisön elimille edellyttää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, että lainsäätäjän määrittelemät tavoitteet ovat riittävän selkeät ja tarkat, jotta valtuutettujen elinten säädöksiä voidaan oikeudellisesti valvoa. Huomattakoon vielä se merkittävä seikka, että mikäli siviili-ilmailuyhteisön tietyillä osa-alueilla aiotaan käyttää itsesääntelyä, kuten harrasteilmailun monilla osa-alueilla jo laajalti tapahtuu, turvallisuuustavoitteet on määriteltävä riittävän yksityiskohtaisesti, jotta toimiala tai muut erikseen määrätyt henkilöt voivat panna ne sellaisinaan täytäntöön. Laajennetussa perusasetuksessa määritellään siis selkeästi ja yksityiskohtaisesti yhteisön turvallisuuustavoitteet lentotoiminnan ja lentomiesthistön lupien sääntelyn osalta.
34. Kuulemisen perusteella virasto katsoo, että perusasetukseen tulee sisällyttää erilliset, yksityiskohtaiset keskeiset vaatimukset samaan tapaan kuin ilmailualan tuotteiden lentokelpoisuuden yhteydessä. Lentäjien lupia koskevat keskeiset vaatimukset sisältyvät muutetun asetuksen liitteeseen III ja lentotoimintaa koskevat keskeiset vaatimukset liitteeseen IV. Ne on laadittu sellaisiksi, että ne vähentävät tarkoituksenmukaisesti kaikkia kullekin säädellylle alalle ominaisia kohtuullisen todennäköisiä riskejä. Niiden sanamuoto kattaa tarvittaessa kaikenlaisen toiminnan (kaupallisen lentotoiminnan, liikelentotoiminnan ja harrasteilmailun). Ne on suunniteltu sellaisiksi, että ne tarjoavat asianmukaisen oikeusperustan täytäntöönpanosääntöjen antamiselle JAR-OPS-, JAR-FCL- ja JAR-STD-määräysten muodossa, jotta vältetään sisäiset häiriöt ja siirtymäkauden aiheuttama hallintotaakka.

## **c. Täytäntöönpanokeinot**

35. Laajennetussa perusasetuksessa on määriteltävä, millä tavoin keskeiset vaatimukset on pantava täytäntöön. Tähän sisältyy myös sen määrittäminen, tarkastetaanko vaatimustenmukaisuus myöntämällä virallinen todistus, osoittamalla vaatimustenmukaisuus ulkopuoliselle laitokselle vai antamalla oma ilmoitus. Siinä on lisäksi säädettävä, että vaatimustenmukaisuuden osoittamisen menettelyn yksityiskohtaiset säännöt on täsmennettävä. Mikäli yksityiskohtaiset säännöt ovat liian monimutkaiset tai aikaa vievät, komissiolle, jäsenvaltioille ja toimialalle on annettava täytäntöönpanovaltuudet. Komissio kehittää tarvittavat täytäntöönpanosäännöt, jäsenvaltiot puolestaan kansalliset täytäntöönpanotoimet ja toimiala oman alansa standardit. Tarvittaessa on nimettävä laitokset, jotka ovat vastuussa todistuksen myöntämisestä tai joille vaatimustenmukaisuus on osoitettava. Sellaisia voivat olla virasto, kansalliset hallintoviranomaiset tai asianmukaisesti akkreditoituneet arviointilaitokset. Viimeksi mainitussa tapauksessa on määriteltävä akkreditointikriteerit ja nimettävä akkreditointiviranomaiset.
36. Yhteisten turvallisuustavoitteiden täytäntöön panemiseksi on monia eri vaihtoehtoja. Valinta on poliittinen päätös, joka riippuu julkisen mielipiteen suhtautumisesta asiaan sekä kyseisellä alalla vallitsevista perinteistä ja kulttuurista. Valinnassa on otettava huomioon myös kunkin yksittäisen toiminnan puitteissa tavoiteltu yhdenmukaisuus, johon päästään todennäköisesti parhaiten komission antamalla yhteisillä täytäntöönpanosäännöillä. Valinnassa on huomioitava niin ikään kansainväliset puitteet, jottei perusteettomasti vaikeutettaisi Euroopan unionin kansalaisten ja yhtiöiden liikkumista muualla maailmassa. Valitun ratkaisun on tietysti perustuttava myös hyvän hallintotavan periaatteisiin<sup>9</sup>: sen on hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla käytettävissä olevia resursseja ja kehitettävä edelleen vastuuntuntoa siviili-ilmailun sääntelyssä.

#### (i) Lentäjien luvat

37. Virasto katsoo, ettei kukaan saa lentää ilman lupakirjaa ilma-alusta, jolla harjoitetaan kaupallista lentotoimintaa. Tämä velvoite sisältyy siksi muutettuun asetukseen ja tarjoaa oikeusperustan siihen mahdollisesti liitettäviä muita oikeuksia varten. Virasto katsoo myös, että tällaisten lentäjien koulutuksen järjestäjien on oltava hyväksytyjä organisaatioita ja että koulutuksessa käytettävien synteettisten koulutusvälineiden on oltava hyväksytyjä. Kuten nykyisessä jäsenvaltioiden hyväksymässä JAA-järjestelmässäkin, virasto katsoo, että olisi laadittava yhteisiä sääntöjä tällaisten lupakirjojen, hyväksyntien ja todistusten myöntämisestä varten. Komissio määrittelee säännöt komiteamenettelyssä<sup>10</sup>. Niiden täytäntöönpano tapahtuu jäsenvaltioiden tasolla lukuun ottamatta kolmansien maiden organisaatioita ja kolmansien maiden synteettisiä koulutusvälineitä, jotka kuuluvat viraston valvontaan. Edellä kuvatut täytäntöönpanokeinot on määritelty muutetun asetuksen 7 artiklan 1–4 kohdassa sekä 15 a artiklassa.

<sup>9</sup> KOM(2001) 428 lopullinen, 25.7.2001.

<sup>10</sup> Päätös 1999/468/EY.

38. Ei-kaupallisen toiminnan osalta virasto on vastaanottamiensa huomautusten perusteella sitä mieltä, että kaikilta liikelentokoneiden tai raskaiden moottorikäyttöisten ilma-alusten lentäjiltä on edellytettävä nykyiseen JAR-FCL-järjestelmään sisältyvä lupakirja. Viraston mukaan juuri ilma-aluksen ja sen käyttöympäristön monimutkaisuutta on käytettävä perusteena määriteltäessä vaadittavan lupakirjan tyyppiä, jotta tarvittava koulutus ja lääketieteelliset vaatimukset voidaan sovittaa mahdollisimman tarkasti. Tätä aihetta käsitellään seikkaperäisemmin jäljempänä (iv) kohdassa. Kuten edellä, virasto katsoo, että komission on määriteltävä näitä lupakirjoja koskevat säännöt komiteamenettelyn avulla. Niiden täytäntöönpanon on tapahduttava kansallisella tasolla lukuun ottamatta kolmansien maiden organisaatioita ja kolmansien maiden synteettisiä koulutusvälineitä, jotka kuuluvat viraston valvontaan.
39. Alan toimijoiden ryhmien mielipiteen perusteella virasto katsoo, että harraste- ja urheiluilmailun ilma-alusten lentäjillä on oltava lupakirja. Kuten 16 kohdassa todetaan, nykyistä JAR-FCL-järjestelmän PPL-lupakirjaa pidetään liian vaativana silloin, kun lennetään ainoastaan yksinkertaista ilma-alusta yksinkertaisessa lentoliikenneympäristössä. Virasto katsoo siis tarpeelliseksi luoda uuden yksityislentäjän lupakirjaluokan, RPPL:n, vaihtoehdoksi nykyiselle JAR-FCL:n PPL:lle. Tällaisen lupakirjan haltijat eivät saa lentää monimutkaisia moottorikäyttöisiä ilma-aluksia tai harjoittaa kaupallista lentotoimintaa; myös pääsyä eräille tiheäliikenteisille alueille voidaan rajoittaa. RPPL voidaan lukea haltijoidensa eduksi heidän hakiessaan täydet oikeudet antavaa lupakirjaa. RPPL-lupakirjan on kuitenkin sallittava vapaa liikkuminen EY:n perustamissopimuksen kattamalla alueella. Kun otetaan huomioon Euroopan yhteisön koko ja EFTA-maiden<sup>11</sup> kanssa tehdyt assosiaatiosopimukset, virasto katsoo, ettei ICAO:n liitteen I täysimääräinen noudattaminen ole tämän uuden lupakirjan edellytyksenä. Tämä ilmenee muutetun asetuksen 7 artiklan 2 kohdan a alakohdasta.
40. Viraston mielestä RPPL-lupakirjan myöntäjinä voivat toimia arviointilaitokset. Virasto näet katsoo, ettei jäsenvaltioiden tulisi järjestelmällisesti ottaa tätä tehtävää itselleen, koska on perusteltua soveltaa eurooppalaista hallintotapaa koskevassa komission valkoisessa kirjassa esitettyjä periaatteita ja antaa tämän lupakirjaluokan lentäjien säännellä itse itseään, koska he ovat siihen halukkaita. Näin ollen tarkistetun asetuksen 7 artiklaan sisältyy tarvittava oikeusperusta, jonka perusteella myös komissiolla on valtuudet antaa tarvittavia täytäntöönpanosääntöjä, kyseisten arviointilaitosten akkreditointikriteerit mukaan lukien. Lisäksi virasto katsoo, että akkreditoinnin osalta toimivaltaisiksi viranomaisiksi on nimettävä sekä virasto että jäsenvaltioiden kansalliset ilmailuviranomaiset, jotta hakijoilla on valinnan mahdollisuus. Virasto myöntää silti, ettei kaikissa jäsenvaltioissa välttämättä ole asianmukaisesti kelpuutettuja laitoksia huolehtimaan tästä tehtävästä lyhyellä aikavälillä. Siksi voi olla tarpeen kehittää siirtymäjärjestely, mikäli asianomaisten yhteisöjen vastineet antavat tähän aihetta.
41. Lentäjän lupakirjan myöntäminen edellyttää myös, että lääketieteellisten soveltuvuuskriteerien täytyminen osoitetaan. Viraston kanta on yleisen yksimielisen kannan mukainen niiltä osin, että kaupalliseen lentotoimintaan

---

<sup>11</sup> Euroopan vapaakauppajärjestö.

osallistuvien tai monimutkaisia moottorikäyttöisiä ilma-aluksia lentävien lentäjien osalta näytön on perustuttava yhteisiin täytäntöönpanosääntöihin ja että asiaan liittyvissä arvioinneissa osallisina olevilla lääkäriasemilla ja ilmailulääketieteellisillä tarkastajilla on oltava hyväksyntä. Harraste- tai urheiluilmailun kevyiden ilma-alusten lentäjien osalta virasto pitää aiheellisena lisätä joustavuutta lievempien yhteisten sääntöjen avulla.

42. Viraston kanta on näin ollen se, että komissiolle on annettava valtuudet antaa lääketieteellistä soveltuvuutta koskevia täytäntöönpanosääntöjä. Säännöt on perustettava nykyisiin JAR-FCL 3:n lääketieteellisiin sääntöihin, ja niitä on sovellettava kaikkiin lentäjien luokkiin, lukuun ottamatta RPPL:n haltijoita, joita koskevat lievemmat säännöt on kehitettävä. Lisäksi virasto katsoo, että ilmailulääketieteellisten tarkastajien ja lääkäriasemien akkreditoinnin täytäntöönpanosäännöt on annettava yhteisön tasolla. Näin tehdessään virasto katsoo, että yleislääkäreitä on pidettävä yhtä soveltuvina tarkastajina RPPL:n osalta. Vaatimustenmukaisuuden tarkastajina toimivat jäsenvaltion alueelle sijoittautuneiden henkilöiden osalta sen kansalliset ilmailuviranomaiset ja ulkomaalaisten organisaatioiden osalta tarvittaessa virasto. Tämä periaate ilmenee muutetun asetuksen 7 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 6 kohdassa sekä 15 a artiklassa.
43. Vastaanottamiensa lukuisten huomautusten perusteella ja koska yhteistyön ylimmän johdon (Joint Operation Executive Board, JOEB) prosessi on yhdenmukainen EASA:n puitteisiin, virasto toteaa myös, että turvallisuutta ja yhdenmukaisuutta edistetään parhaiten antamalla sille mahdollisuus antaa tarpeen mukaan koulutusvaatimuksia tiettyjen ilma-alustyyppien käyttämiseksi edellytettäviä yksittäisiä kelpuutuksia varten. Tähän tarvittavat valtuudet on sisällytetty muutetun asetuksen 15 a artiklaan.

#### (ii) Lentotoiminta

44. Nykyisin vallitsee yksimielisyys siitä, että kaikkien kaupallisten lentoliikenteenharjoittajien on kuuluttava hyväksymismenettelyn piiriin. Tämä näkyy JAR-OPS 1 - ja JAR-OPS 2 -vaatimusten laajamittaisena täytäntöönpanona jäsenvaltioissa ja edellä mainitusta, yhteisiä kaupallisessa ilmakuljetuksessa sovellettavia vaatimuksia koskevasta komission ehdotuksesta käytävien neuvottelujen edistymisestä. Tällä tavoin jäsenvaltiot täyttävät ICAO:n suositukset ja säännöt. Virasto on yhtä mieltä useimpien alan toimijaryhmien kanssa siitä, että muutakin kaupallista toimintaa kuin kaupallista ilmakuljetusta varten on saatava yhteisiin täytäntöönpanosääntöihin perustuva hyväksymisprosessi.
45. Näin ollen virasto katsoo, että on laadittava yhteiset säännöt hyväksyntien myöntämiseksi kaupallisille toimijoille. Hyväksyntiä myönnetään jo nykyisellään jäsenvaltioissa, ja tämä käytäntö jatkuu tavalliseen tapaan, koska se on yhteisön lainsäädännön nykyinen täytäntöönpanotapa. Virastolle on kuitenkin myönnettävä valtuudet saattaa tarpeen mukaan voimaan toimintamääräyksiä toiminnan turvallisuuden varmistamiseksi, mikäli tämä onnistuu parhaiten keskitetyllä päätöksellä. Lentotyöaikoja ja lepoaikoja koskevan sääntelyn

seikkaperäisyyden vuoksi virasto pitää tarpeellisena, että sille annetaan tilanteen joustavoittamiseksi valtuudet tiettyjen hyväksyntien myöntämiseen, mukaan lukien erityisesti vakionuotoiset lentotyöajan rajoitusjärjestelmät, joilla voidaan hyväksytysti osoittaa keskeisten vaatimusten mukaisuus. Koska kaikkea toimintaa ei voida kattaa vakionuotoisilla rajoitusjärjestelmillä, viraston on kyettävä hyväksymään yksittäisten liikenteenharjoittajien järjestelmiä tarvittaessa tapauskohtaisesti, jotta markkinoilla vallitsee yhdenmukaisuus ja oikeudenmukainen kilpailu. Näin ollen sekä komissiolle että virastolle on annettava valtuudet hoitaa näitä tehtäviä. Muutetun asetuksen 7 a artiklan 2, 4 ja 5 kohta sekä 15 b artiklan 3 ja 4 kohta sisältävät tähän tarvittavat valtuutussäännökset.

46. Liikeilmailun osalta virasto on tullut kaikkien vastaanottamiensa huomautusten perusteella siihen tulokseen, ettei ilma-alusten käyttö liikelennoilla poikkea saman ilma-aluksen käytöstä muuhun yleislentotoimintaan. Tämä oikeudellinen asema ei itsessään myöskään lisää toimintaan liittyviä riskejä. Näin ollen virasto esittää päätelmänään, ettei tätä toimintaa ole aiheellista käsitellä muusta ei-kaupallisesta toiminnasta poikkeavasti.
47. Vaikka alan toimijoiden ryhmät ovatkin yleisilmailun lentotoiminnan osalta yhtä mieltä siitä, että toimintaan tulisi suoraan soveltaa keskeisiä vaatimuksia, viraston käsitys on, ettei kaikkien alaan kuuluvien toimintojen säänteleminen ole täysin aiheellista. Huomattakoon ensiksi, että yleisenä tapana on käyttää operatiivisia täytäntöönpanosääntöjä oikeuspohjana pantaessa täytäntöön sääntöjä, jotka liittyvät ilmatilan käyttöön, tai tiettyihin toiminnan lajeihin liitettyjä vaatimuksia, esimerkkinä hätävarusteet tai radiolaitteet. Siksi on tarpeen harkita sellaisten täytäntöönpanosääntöjen antamista, joilla voidaan saattaa voimaan ainakin tällaiset vaatimukset kaikenlaista lentotoimintaa varten. Toiseksi monimutkaisia moottorikäyttöisiä ilma-aluksia käytetään samassa toimintaympäristössä kuin kaupalliseen ilmakuljetukseen käytettäviä ilma-aluksiakin, joten ne voivat aiheuttaa vaaraa julkiselle ilmakuljetukselle. Lisäksi niiden monimutkaisuus ja koko edellyttävät kaupallista ilmaliikennettä lähentyvän logistiikan käyttöä. Näin ollen on otettava käyttöön vastaava täytäntöönpanosääntöjen kokonaisuus, jotta riskejä voidaan vähentää ja toiminta voidaan mukauttaa vastaamaan käytettyä logistiikkaa. Tämän perusteella virasto katsoo, että yleisilmailualuksen käyttöä on säänneltävä täytäntöönpanosäännöillä, jotka on mukautettu mieluummin ilma-aluksen monimutkaisuutta kuin toiminnan lajia vastaavaksi.
48. Muille kuin monimutkaisille ilma-aluksille on annettava väljemmät täytäntöönpanosäännöt, jotta voidaan saattaa voimaan ilmatilan käyttöä tai erityistoimintaa koskevat operatiiviset spesifikaatiot. Nämä on yhdenmukaistettava yhteisön tasolla. Tämä ei saa vaikuttaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin saattaa voimaan puhtaasti alueellisia operatiivisia spesifikaatioita yhteisön asianmukaisessa valvonnassa. Edellä mainittujen täytäntöönpanosääntöjen on oltava sellaisenaan sovellettavissa jäsenvaltioissa, ja jäsenvaltioiden on voitava tarkastaa vaatimustenmukaisuus ilman hyväksyntää tai ilmoitusta.
49. Monimutkaisille moottorikäyttöisille ilma-aluksille tarvitaan edellä selvitetty kattavammat säännöt, jotta lieventävät toimet voidaan mukauttaa vastaamaan

riskiä. Virasto katsoo, ettei pakollinen hyväksymismenettely ole tarpeen näiden sääntöjen noudattamisen tarkastamiseksi, ja se arvioi JAR-OPS 2:n vaatimuksissa tarkoitettua ilmoituksen riittävän.

50. Näin ollen virasto katsoo, että kaikkea ei-kaupallista toimintaa on säänneltävä, että komission on määriteltävä yhteiset säännöt komiteamenettelyssä ja että säännöt on mukautettava ilma-aluksen monimutkaisuutta vastaaviksi. Sääntöjen täytäntöönpanoa on valvottava kansallisesti tarvitsematta kuitenkaan käyttää hyväksyntämenettelyä. Monimutkaisten moottorikäyttöisten ilma-alusten yhteydessä edellytetään kuitenkin ilmoitusta. Kuten edellä kaupallisen liikenteen yhteydessä todetaan, virastolle on annettava täytäntöönpanovaltuudet, jotta se voi saattaa tarvittaessa voimaan toimintamääräyksiä. Tämä periaate ilmenee muutetun asetuksen 7 a artiklan 3, 4 ja 5 kohdassa sekä 15 b artiklan 3 kohdassa.
51. Vastaanottamiensa lukuisten huomautusten perusteella ja koska yhteistyön ylimmän johdon (Joint Operation Executive Board, JOEB) prosessi on yhdenmukainen EASA:n puitteisiin, virasto toteaa myös, että turvallisuutta ja yhdenmukaisuutta edistetään parhaiten antamalla sille mahdollisuus hyväksyä tarpeen mukaan vakiomuotoisia, tiettyjen ilma-alustyyppien käyttämiseksi tietyssä ympäristössä edellytettävien vähimmäisvarusteiden luetteloja, niin sanottuja perusminimivarusteluetteloja (Master Minimum Equipment Lists, MMEL). Tarvittavat valtuudet on sisällytetty muutetun asetuksen 15 b artiklaan.

### (iii) Kolmansien maiden ilma-alukset

52. Virasto myönsi jo kuulemisasiakirjassaan, että kolmansien maiden liikenteenharjoittajien käyttämien kolmansien maiden ilma-alusten sääntelemisen täytäntöönpanokeinoissa on otettava huomioon nykyiset ICAO:n puitteet. Se tunnusti myös, että SAFA-direktiivillä on jo luotu yhteiset säännöt sen tarkastamiseksi, että kyseiset ilma-alukset ovat niihin sovellettavien ICAO:n sääntöjen mukaisia. Virasto totesi silti myös, että viime aikojen tapahtumien perusteella tarvitaan lisätoimia Euroopan kansalaisten suojelemiseksi asianmukaisella tavalla.
53. Saamansa palautteen perusteella virasto katsoo, että SAFA-direktiivin säännökset on siirrettävä komission täytäntöönpanosääntöön ja että komissiolle on annettava valtuudet järjestää kolmansien maiden ilma-alusten valvonta. Viraston on voitava tässä yhteydessä analysoida kerätyt tiedot ja tehdä päätelmät kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuudesta; virastolle on niin ikään annettava valtuudet tarkastaa ICAO:n sääntöjä täyttämättömien ilma-alusten lentokelpoisuus ja myöntää sellaisille ilmailulupia tarvittaessa. Virasto myöntää kuitenkin, ettei tällaisten valtuuksien tarkoituksena saa olla, että virasto joutuu itse puuttumaan juokseviin asioihin, vaan työt on jaettava tehokkaasti. Tämä periaate ilmenee muutetun asetuksen 5 artiklan 2 kohdasta, 3 kohdan j alakohdasta ja 5 kohdan d alakohdasta, 7 c artiklasta sekä 15 artiklan 1 kohdan k ja l alakohdasta.
54. Kolmansien maiden ilma-alusten käytön suhteen virasto katsoo, että kolmansien maiden liikenteenharjoittajille on asetettava samat edellytykset kuin yhteisön liikenteenharjoittajille, mikäli ne haluavat harjoittaa samaa toimintaa EY:n

perustamissopimuksen kattamalla alueella. Edellytyksiin sisältyy ennen muuta ulkomaisilta kaupallisilta toimijoilta edellytettävä yhteisön todistus. Näin ollen komissiolle on annettava tarvittavat valtuudet tällaisten todistusten myöntämisedellytysten määrittelemistä varten. Kuten perusasetuksen yhteydessä on sovittu, myöntäjänä toimii virasto. Hyväksyntämenettelyä voidaan luonnollisesti helpottaa tekemällä kolmansien maiden kanssa kahdenvälisiä sopimuksia, joilla vältetään moninkertaiset todistukset. Muita kolmansien maiden liikenteenharjoittajia koskevat samat täytäntöönpanosäännöt kuin EU:n liikenteenharjoittajia. Tämä periaate ilmenee muutetun asetuksen 7 a artiklan 2, 4 ja 5 kohdassa sekä 15 b artiklan 2 kohdassa.

#### (iv) Monimutkaiset moottorikäyttöiset ilma-alukset

55. Edellä (ii) ja (iii) kohdassa käsitellyt seikat osoittavat, että tarvitaan raja-arvo, jolla erotellaan kaksi ei-kaupalliseen toimintaan käytettävien ilma-alusten luokkaa, joille tarvitaan kahdenlaiset täytäntöönpanovälineet. Kynnyksen määrittelemiseksi virasto on arvioinut NPA-prosessin yhteydessä saamiaan vastineita ja muun muassa JAR-OPS 2:n luonnoksessa mainittuja nykyisiä kynnyksiä. Se pitää lisäksi tärkeänä, ettei ilma-alusten omistajille ja käyttäjille aseteta enempää vaatimuksia kuin ilma-alusten monimutkaisuuden ja tavanomaisen liikennöintiympäristön perusteella on tarpeen, jotta nykyinen tilanne voidaan ottaa mahdollisimman hyvin huomioon. Virasto katsoi niin ikään tärkeäksi, että luodaan yksinkertainen järjestelmä, jonka kaikki voivat helposti ymmärtää ja toteuttaa.
56. Viraston päätelmä on, että kynnysarvo voi perustua pelkästään ilma-alusten monimutkaisuuteen ja ettei sen yhteydessä tarvitse viitata toiminnan lajiin. Tämän perusteella muutetun asetuksen 3 artiklan j kohtaan on lisätty monimutkaisen moottorikäyttöisen ilma-aluksen määritelmä. Tämän luokan ilma-alusten edellytetään täyttävän kaikki lentotoimintaa koskevat keskeiset vaatimukset asianmukaisten täytäntöönpanosääntöjen mukaisesti, ja niiden lentäjillä tulee olla JAR-FCL-järjestelmään perustuva lentolupakirja. Kevyisiin yksinkertaisiin ilma-aluksiin sovelletaan sen sijaan väljempiä keskeisiä vaatimuksia, ja niitä saavat lentää myös RPPL-lupakirjan haltijat.
57. Koska eräät alan toimijoiden ryhmät suhtautuvat epäilevästi uuden, ICAO:n järjestelmään kuulumattoman luokan perustamiseen, virasto haluaa palauttaa mieleen, että monimutkaisen moottorikäyttöisen ilma-aluksen käsite kuuluu jo osana yhteisön järjestelmään, koska luvussa M mainitaan tiukemmat huoltovaatimukset, joilla saavutetaan vastaava taso suurempien ja monimutkaisempien ilma-alusten yhteydessä. Virasto katsoo vastaanottamiensa huomautusten perusteella myös, että näin voidaan parhaiten täyttää yksinkertaisella tavalla alan toimijoiden ryhmien enemmistön toive siitä, että kevyiden ja yksinkertaisten ilma-alusten ei-kaupalliseen käyttöön tulisi soveltaa mukautettua erityisjärjestelmää.

#### (v) Muu säännelty toiminta ja ammatit



58. Kuten tämän luvun johdannossa todetaan, perusasetuksessa on määriteltävä, millä tavoin keskeisten vaatimusten ja niiden mahdollisten täytäntöönpanosääntöjen mukaisuus osoitetaan. Tämä koskee erityisesti lupien myöntämistä tietyille säännellyille henkilöille. Virasto tiedusteli tältä osin alan toimijoiden ryhmien mielipidettä siihen, tulisiko matkustamomiehistölle ja lennonselvittäjille myöntää lupakirja.

#### Matkustamomiehistö

59. Kuten 29 kohdassa korostetaan, virasto katsoo, että matkustamomiehistöön on sovellettavia komission täytäntöönpanosäännöllä määriteltyjä yhteisiä vaatimuksia. Näihin vaatimuksiin liittyvän vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen käytettävän hyväksymismenettelyn suhteen virasto yhtyy enemmistön mielipiteeseen. Se ei näin ollen voi suosittaa lupakirjajärjestelmän ulottamista matkustamomiehistöön, vaikka se alun perin itse ehdottikin sitä. Silti virasto pyytää tasapuolisuuden nimissä lainsäätäjää kiinnittämään huomiota siihen, että asia on ratkaistava, joskin tämä on pikemminkin poliittinen kuin turvallisuuteen liittyvä seikka. Tällöin olisi kiinnitettävä huomiota perusasetuksessa vahvistettuun vapaan liikkuvuuden tavoitteeseen sekä siihen, että useimmilta lentoturvallisuuteen vaikuttavilta tai turvallisuustehtäviin nimetyiltä työntekijöiltä, kuten lentomiehistöltä, lentomekaanikoilta ja lentoasemien turvatarkastajilta, edellytetään suurimmassa osassa jäsenvaltioita virallista todistusta, toisin kuin matkustamomiehistöltä.

#### Lennon selvittäjät

60. Kuten 30 kohdassa todetaan, virasto katsoo, ettei lennon selvittäjiä tulisi säännellä ammattina. Näin ollen se ei ehdota, että lennon selvitystehtäviin määrätyillä työntekijöillä tulisi olla virallinen todistus. Virasto voi kuitenkin harkita lennon selvittäjän ammattipätevyydestä kertovan, liikenteenharjoittajan myöntämän todistuksen käyttöönottoa, jotta sillä voidaan hyväksyttävästi osoittaa lennon selvitystehtäviä koskevien vaatimusten täyttyminen, mikäli liikenteenharjoittaja näin päättää. Jos tällainen vaihtoehto saa kannatusta, sitä koskevien täytäntöönpanosääntöjen laatiminen edellyttää vielä lisätyötä.

#### Ilma-alusten, osien ja laitteiden huoltotodisteita huollon jälkeen myöntävä henkilöstö

61. Vastaanottamiensa lukuisten huomautusten perusteella ja koska yhteistyön ylimmän johdon (Joint Operation Executive Board, JOEB) prosessi on yhdenmukainen EASA:n puitteisiin, virasto toteaa myös, että turvallisuutta ja yhdenmukaisuutta edistetään parhaiten antamalla sille mahdollisuus antaa tarpeen mukaan koulutusvaatimuksia, joiden perusteella henkilöstötodistuksiin myönnetään yksittäisiä kelpuutuksia tuotteiden, osien ja laitteiden huoltotodisteiden myöntämisestä tiettyjen ilma-alustyyppien huollon jälkeen vastuussa oleville henkilöille. Tarvittavat valtuudet on sisällytetty muutetun asetuksen 15 artiklan 3 kohtaan.

#### **d. Sekalaisia muutoksia**

(i) Ilmailuluvat

62. Kolmansien maiden ilma-alusten sääntelyä harkittaessa oli arvioitava ilmailulupien myöntämistä sellaisille ilma-aluksille, jotka eivät ole ICAO:n sääntöjen mukaisia. Kuten edellä 53 kohdassa selvitetään, asianmukainen politiikka edellyttää, että viraston ja kansallisten ilmailuviranomaisten tehtävät jaetaan: virasto käsittelee ainakin jossain määrin pysyviä ilmailulupia, ja kansalliset ilmailuviranomaiset antavat yksittäisiä lupia yhteisten sääntöjen perusteella. Tämä aihe ei poikkea luonteeltaan merkittävästi keskusteluista, joita komissiota avustavassa komiteassa käytiin ilmailulupien myöntämisestä Euroopan unioniin rekisteröidyille ilma-aluksille käsiteltäessä ilma-alusten ja niihin liittyvien tuotteiden, osien ja laitteiden lentokelpoisuus- ja ympäristöhyväksyntää sekä suunnittelu- ja tuotanto-organisaatioiden hyväksyntää koskevista täytäntöönpanosäännöistä 24 päivänä syyskuuta 2003 annettua asetusta (EY) N:o 1702/2003<sup>12</sup>. Virasto katsoo, että on käytettävä samaa periaatetta kehitettäessä edellä mainitusta asetuksesta puuttuvia kohtia ja että tämän muutoksen tarjoamaa tilaisuutta on hyödynnettävä asiaan liittyvän tehtävijaon selventämiseksi. Tämä tehdään muutetun asetuksen 7 c artiklassa ja 15 artiklan 1 kohdan k ja l alakohdassa.

(ii) Yhteisössä suunniteltujen ja valmistettujen tuotteiden hyväksyminen

63. Perusasetuksen 5 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että kaikkiin ilma-aluksiin, myös yhteisössä suunniteltuihin tai valmistettuihin ilma-aluksiin, sovelletaan liitteessä I vahvistettuja keskeisiä vaatimuksia. Sen jälkeen 5 artiklan 2 kohdassa selvitetään jäsenvaltiossa rekisteröityjen ilma-alusten hyväksymismenettelyjä ja 5 artiklan 3 kohdassa ilmailulupien ja rajoitettujen lentokelpoisuustodistusten myöntämismenettelyjä; 5 artiklan 4 kohdassa komissio valtuutetaan antamaan tarvittavia täytäntöönpanosääntöjä. Yhteisössä suunniteltujen tai valmistettujen ilma-alusten hyväksymismenettelystä ei kuitenkaan säädetä mitään, vaikka tämä kävisi helposti viittaamalla useimpiin 5 artiklan 2 kohdan säännöksiin. Virasto katsoo, että kyseinen puute on korjattava tässä yhteydessä. Tätä varten joudutaan 5 artiklan 2 kohdan d alakohta järjestämään osin uudelleen, jotta tuotteiden, osien ja laitteiden suunnittelusta ja valmistuksesta vastuussa olevat organisaatiot voidaan erotella niiden huollosta vastaavista organisaatioista. Muutetun asetuksen 5 artiklaan on tehty tarvittavat muutokset jakamalla 2 kohdan d alakohta nyt d ja e alakohtaan sekä lisäämällä 5 artiklaan 3 kohta, joka koskee 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen ilma-alusten hyväksyntää. Nämä ilma-alukset ovat sellaisen organisaation suunnitteleamia tai valmistamia, joiden turvallisuutta virasto tai jäsenvaltio valvoo.

(iii) Turvallisuustietojen suojele

64. Yleisesti hyväksytään, että kaikki lentoturvallisuustiedot on tallennettava ja niitä on vaihdettava, jotta niitä voidaan analysoida jatkuvasti turvallisuustason

---

<sup>12</sup> EUVL L 243, 27.9.2003, s. 6.

parantamiseksi. Asiaan liittyvän tiedon laadun vuoksi on varmistettava, ettei tästä aiheudu rangaistusseuraamuksia, jotta kaikki merkitykselliset tiedot saadaan toimivaltaisten yksiköiden käyttöön. Lisäksi yksi viraston usein mainituista tavoitteista lentotoiminnan sääntelypolitiikkaa ehdotettaessa on nykyisten JAR-sääntöjen hyödyntäminen jatkuvuuden varmistamiseksi ja toimialaan kohdistuvan tarpeettoman kuormituksen välttämiseksi. Näihin JAR-sääntöihin sisältyvät nykyisellään säännökset, joilla raportointijärjestelmä voidaan panna täytäntöön ilman seuraamuksia. Myös SAFA-direktiiviin, joka viraston mukaan tulee sisällyttää EASA-järjestelmään, sisältyy säännöksiä turvallisuustietoja raportoivan henkilön suojelemiseksi. Näin ollen virasto katsoo, että perusasetukseen on luotava riittävä oikeusperusta, jolla tämä merkittävä tehokkaan lentoturvallisuusjärjestelmän osa-alue sisällytetään sääntelyyn. Tämä on muutetun asetuksen uuden 11 a artiklan tarkoitus.

(iv) Siirtymäjärjestelyä ja säännelyjen henkilöiden muutoksenhakukeinoja koskevien uusien tai muutettujen artiklojen ja säännösten välinen yhteys

65. Perusasetukseen sisältyy monia luonteeltaan yleisiä säännöksiä, joista voidaan mainita 8 artiklan siirtymäjärjestelyt, säännelyjen henkilöiden muutoksenhakukeinot ja viraston tutkintavaltuudet. Niitä on mukautettava niin, että niissä viitataan oikein uusiin ja muutettuihin artikloihin. Muutokset on sisällytetty muutettuun asetukseen.

#### **IV. Toissijaisuus**

66. Perusasetuksella siirrettiin toimivalta jäsenvaltioilta yhteisölle lentokelpoisuuden ja ympäristövaatimusten hyväksyntien alalla tarkoituksena säilyttää yhdenmukainen ja korkea turvallisuustaso Euroopan unionin ilmailussa. Tuolloin jo ymmärrettiin, että turvallisuuden ja yhdenmukaisuuden paras mahdollinen taso saavutetaan laajentamalla perusasetuksessa säädetty toimivalta kattamaan lentotoiminta ja lentomiestien luvat. Tästä syystä lainsäätäjät sääti perusasetuksen 7 artiklassa, että soveltamisalaa laajennetaan myöhemmin näille aloille.
67. Ajatus siitä, että yhdenmukainen ja korkea turvallisuustaso voidaan saavuttaa yhteisön yhteisellä toiminnalla, ei ole uusi. Euroopassa on vallinnut asiasta yleinen yhteisymmärrys, ja kaikki Euroopan valtiot ovat jo vuosia sitten ryhtyneet yhteistyöhön JAA:n puitteissa tavoitteenaan luoda yhteiset lentoturvallisuussäännöt.
68. JAA:n järjestelmä ei kuitenkaan takaa näiden sääntöjen yhdenmukaista soveltamista. Ensimmäinen yhteisön tason aloite sääntöjen soveltamiseksi yhdenmukaisesti sai muodon teknisten sääntöjen ja hallinnollisten menettelyjen yhdenmukaistamisesta siviili-ilmailun alalla 16 päivänä joulukuuta 1991 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3922/91<sup>13</sup>, jossa säädettiin jäsenvaltioiden velvoitteesta noudattaa yhteisiä ilmailusääntöjä. Asetusta

<sup>13</sup> EYVL L 373, 31.12.1991, s. 4.

sovellettiin kaikkiin yhteisön lentoliikenteenharjoittajien käyttämiin ilma-aluksiin riippumatta siitä, oliko nämä rekisteröity jäsenvaltiossa vai kolmansissa valtioissa.

69. Lentomiestien lupien osalta yhteisö toimi säätämällä siviili-ilmailun tehtävien suorittamiseksi annettujen henkilöstön lupakirjojen vastavuoroisesta hyväksymisestä 16 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/670/ETY<sup>14</sup>. Jo tuolloin lainsäätäjät olivat tietoisia siitä, että tarvittiin yhteiset säännöt lentomiestien lupakirjojen myöntämiseksi, ja totesi direktiivin johdanto-osan kappaleessa, että komissio tekee tätä koskevat ehdotukset mahdollisimman pian.
70. Komissio esitteli vuonna 2000 Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksensa<sup>15</sup> neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3922/91 muuttamisesta, jossa sen direktiivin soveltamisala laajennetaan kattamaan kaupallinen ilmakuljetus lentokoneilla. Ehdotus kattoi kuitenkin vain osan kaupallisesta ilmakuljetuksesta, ja rajallisen soveltamisalan takia sillä ei katsottu voitavan varmistaa korkeaa ja yhdenmukaista turvallisuustasoa Euroopan siviili-ilmailussa. Katsottiin, että yhdenmukaistettuja ilmailuvaatimuksia on sovellettava kaikilla ilma-alustyypeillä harjoitettavaan lentoliikenteeseen. Lisäksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttaminen edellyttää yhteisön tason operatiivisten spesifikaatioiden käyttöönottoa, ja ne on ICAO:n liitteen 6 mukaisesti sisällytettävä lentotoimintaa koskeviin asetuksiin.
71. Kolmansien maiden ilma-alusten osalta yhteisö toimi myös yhteisön lentoasemia käyttävien kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuudesta 21 päivänä huhtikuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/36/EY puitteissa.
72. Näin ollen on selvää, että ehdotetun toiminnan tavoitteita eli miehistön lupakirjojen myöntämistä, lentoliikennettä ja kolmansien maiden ilma-aluksia sääntelevien yhteisten sääntöjen antamista ja yhdenmukaista soveltamista ei voida saada aikaan riittävässä määrin jäsenvaltioiden toiminnalla, jolloin ne voidaan toteuttaa ainoastaan yhteisön toiminnalla. Lisäksi asetuksessa rajataan sen soveltamisala mahdollisimman suppeaksi ja vaikutus vain siihen, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Näin ollen katsotaan, että tämä ehdotus on Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistettujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

## V. Sääntelyn vaikutusten arviointi

73. Perusasetuksen 2 artiklassa säädetään, että perusasetuksen artikloihin tehtävien muutosten ja ohjaamohenkilöstön lupia ja lentotoimintaa koskevien keskeisten vaatimusten kehittämisen on perustuttava ICAO:n sääntöihin ja että niiden tarkoituksena on oltava ICAO:n velvoitteiden täytäntöönpano jäsenvaltioissa. Lisäksi virasto on palauttanut mieleen useissa yhteyksissä, ettei sen tarkoituksena ole keksiä pyörää uudelleen ja että se perustaa työnsä laajalti hyväksytyihin ja

<sup>14</sup> EYVL L 373, 31.12.1991, s. 21.

<sup>15</sup> KOM(2000) 129 lopullinen.

täytäntöön pantuihin JAA-vaatimuksiin. Huomiota on näin ollen kiinnitetty siihen, että keskeiset vaatimukset on laadittu sellaisiksi, ettei niistä aiheudu ylimääräistä taakkaa ja että ne muodostavat riittävän perustan JAR-OPS-, JAR-FCL-, JAR-STD-, JAR-26- JA JAR-MMLE-sääntöihin perustuvien täytäntöönpanokeinojen käyttöön ottamista varten. Aiottu lainsäädäntötoimi muuttaa ainoastaan institutionaalista kehystä, ja sen tarkoituksena on helpottaa jo olemassa olevien sääntöjen tehokasta ja yhdenmukaista soveltamista lisäämättä säänneltyjen henkilöiden taakkaa.

74. Toisaalta ei-kaupallisen toiminnan sääntelyssä käyttöön otettavan uuden kehysten uskotaan vaikuttavan myönteisesti, koska nykyisin voimassa olevat kansalliset säännöt ovat ainakin yhtä velvoittavia ja hallinnollisiin hyväksymismenettelyihin liittyvä sääntelytaakka on suurempi. Yhteisön toimivallan luominen lisää myönteisiä vaikutuksia helpottamalla tavaroiden, palvelujen ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Sillä luodaan automaattisen tunnustamisen periaate, jolloin perusasetuksen ja myöhempien täytäntöönpanokeinojen mukaisesti myönnettyjä todistuksia ei tarvitse esittää eikä tarkastaa. Se tarjoaa yhdenmukaisen korkean suojelun tason ja samanlaiset täytäntöönpanokeinot koko yhteisössä ja varmistaa kaikille tasapuoliset ja yhtäläiset mahdollisuudet harjoittaa toimintaansa.
75. Kolmansien maiden ilma-alusten sääntelyn osalta aiotussa säädöksessä pelkästään siirretään SAFA-direktiivin säännökset täytäntöönpanosääntöön. Tämä ei luonnollisestikaan vaikuta mitenkään. Kolmansien maiden ilma-alusten valvonnan tehostamisella on tietenkin hintansa, mutta ICAO:n veloitteiden toteutumista kaikissa valtioissa olisi pitänyt ryhtyä valvomaan jo kauan sitten. Poliittinen painostus pakottaa jäsenvaltiot joka tapauksessa tehostamaan toimintaansa tällä alalla, jotta Euroopan unionin kansalaisia voidaan suojella paremmin. Yhteinen toiminta alalla pienentää tämän kehityksen aiheuttamia kustannuksia.
76. Näin ollen virasto katsoo, että asetuksen (EY) N:o 1592/2002 soveltamisalan laajentaminen vaikuttaa yhteisön liikenteenharjoittajiin ja lentäjiin ainoastaan myönteisesti, eikä pidä näin ollen tarpeellisena suorittaa pitkää ja kustannuksiltaan kallista sääntelyn vaikutusten arviointia.

## **VI. Päätelmä**

77. Viraston kanta on tiivistetysti seuraava:

- Lentäjien lupakirjoja ja lentoliikennettä koskevat yhteisön keskeiset vaatimukset on otettava perusasetusta täydentäviksi liitteiksi.
- Kolmansien maiden lentoliikenteenharjoittajien kaupallinen toiminta yhteisössä on saatettava yhteisön lainsäädännön piiriin.
- Kolmansien maiden ilma-aluksiin, jotka sijaitsevat ainakin jossain määrin vakituisesti jäsenvaltioiden alueella, on sovellettava samoja sääntöjä kuin EU:ssa rekisteröityihin ilma-aluksiin.

- Kaikkiin kolmansien maiden lentoliikenteenharjoittajien käyttämiin kolmansien maiden ilma-aluksiin on sovellettava samoja yhteisön operatiivisia spesifikaatioita kuin EU:ssa rekisteröityihin ilma-aluksiin.
  - SAFA-direktiivi on siirrettävä komission täytäntöönpanosääntöön, ja viraston on analysoitava kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuudesta kerätyt tiedot ja tehtävä niistä päätelmät.
  - Kaikenlainen toiminta, joka sisältää kaupallisen ilmailun, liikenneilmailun ja harrasteilmailun, on saatettava yhteisön lainsäädännön piiriin, lukuun ottamatta perusasetuksen vähäiseltä osin muutetussa liitteessä II lueteltuja ilma-aluksia.
  - Kaupalliseen toimintaan sovelletaan lentäjien lupia ja lentotoimintaa koskevia täytäntöönpanosääntöjä. Säännöt perustuvat JAR-FLC- ja JAR-OPS 1 -, 3 - ja 4 -vaatimuksiin, joiden täytäntöönpano tapahtuu tavalliseen tapaan kansallisesti. Virastolle annetaan kuitenkin tiettyjä valtuuksia, joiden nojalla se myöntää hyväksyntiä ulkomaalaisille organisaatioille, antaa toimintaohjeita ja hyväksyy poikkeuksia vakiosäännöksistä, mikäli tämä on tarpeen.
  - Ei-kaupallisen toiminnan, jossa käytetään monimutkaisia moottorikäyttöisiä ilma-aluksia, täytäntöönpanosääntöjen laadinnan pohjana käytetään olemassa olevaa aineistoa, esimerkkinä JAR-FCL ja JAR-OPS 2. Niiden täytäntöönpano tapahtuu tavalliseen tapaan kansallisesti, mutta lentoliikenteen harjoittajiin ei sovelleta hyväksymisprosessia, pelkkä ilmoitus riittää.
  - Ei-kaupallista toimintaa varten, jossa käytetään muita kuin monimutkaisia moottorikäyttöisiä ilma-aluksia ja joka koostuu pääasiassa yleisilmailu- ja harrasteilmailutoiminnasta, otetaan käyttöön "kevyempi" harrasteilmailun yksityislentäjän lupakirja (RPPL), ja tähän toimintaan sovelletaan suoraan keskeisiä vaatimuksia. Operatiivisten spesifikaatioiden voimaansaattamista varten kehitetään kuitenkin JAR-OPS 0:n vaatimukseen perustuvat lievemmat täytäntöönpanosäännöt. Valvonta tapahtuu tavalliseen tapaan kansallisesti, mutta RPPL-lupakirjan voivat myöntää viraston tai kansallisten viranomaisten akkreditoimat kelpuutetut laitokset yhteisten sääntöjen perusteella.
78. Virasto katsoo, että edellä kuvattu politiikka tarjoaa parhaan keinon säännellä lentäjien lupia, lentotoimintaa ja kolmansien maiden ilma-aluksia. Se vastaa kaikkien niiden osapuolten enemmistön kantoja, jotka osallistuivat valmisteluvaiheessa järjestettyyn kuulemiseen. Vaikka se perustuu kaupallisen toiminnan sääntelyssä nykyisin käytössä oleviin käytäntöihin, siinä lisätään joustavuutta ei-kaupalliseen toimintaan, joka on paitsi Euroopan ilmaliikennejärjestelmän keskeinen osa, myös pohja, jolta kaikki ilmailutoiminta versoo ja jolle nykyaikaisen yhteiskunnan vaurautta lisäävä lahjakkuus rakentuu. Siinä jaetaan toimivalta tasapainoisesti yhteisön institutionaalisia rakenteita noudattaen ja rajoittaen keskitettävät tehtävät ainoastaan niihin, joista komissio tai virasto selviää muita tahoja paremmin. Näin ollen virasto ehdottaa, että komissio käynnistää lainsäädäntöprosessin oheisen muutetun asetuksen pohjalta.

P. Goudou  
Pääjohtaja