



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.3.2000
KOM (2000) 144 definitief

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONEN

Med henblik på en diskussion i Rådet om oprettelse af en europæisk myndighed for flyvesikkerhed inden for rammerne af Fællesskabet

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONEN

Med henblik på en diskussion i Rådet om oprettelse af en europæisk myndighed for flyvesikkerhed inden for rammerne af Fællesskabet

1. INDLEDNING

1. Efter anmodning fra Rådet og med henblik på at bidrage til en kommende debat er det Kommissionens hensigt med dette arbejdsdokument at fremlægge et forslag til oprettelse af et europæisk agentur for flyvesikkerhed. Dokumentet omhandler således kun en løsning på fællesskabsplan og udelukker ikke andre muligheder, der måtte opstå under de fremtidige drøftelser. Det er fortsat Kommissionens mål at oprette et agentur, der er i stand til at sikre et højt sikkerhedsniveau i Europa, og som kan arbejde med den nødvendige effektivitet og hurtighed.

2. BAGGRUND

2. Den 16. juli 1998 vedtog Rådet en afgørelse, som gav Kommissionen bemyndigelse til at indlede forhandlinger med de stater, som er fulgyldige medlemmer af JAA,¹ (Joint Aviation Authorities) og som ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab, med henblik på at indgå en aftale om oprettelse af en europæisk myndighed for flyvesikkerhed, betegnet EASA, som skal have juridisk status som en international organisation.
3. Hovedsigtet for Fællesskabet og medlemsstaterne var at skabe et organ, der svarer til det amerikanske FAA, og hvis hovedopgave skulle være at sikre et højt og ensartet sikkerhedsniveau i Europa gennem en gradvis integration af de nationale systemer. Dette skulle ligeledes bidrage til at sikre fri bevægelighed for luftfartsmateriel, samt personer og tjenesteydelser ved at muliggøre automatisk anerkendelse, uden yderligere krav, af certifikater og godkendelser, som er udstedt af en hvilken som helst national eller central administration, som har bemyndigelse hertil.
4. På dette grundlag blev der udarbejdet et udkast til konvention, så der kunne skabes en organisation, der er i stand til at vedtage alle nødvendige regler vedrørende flyvesikkerhed, som skulle være umiddelbart anvendelige. I første omfang skulle disse regler omfatte konstruktion, produktion, vedligeholdelse og anvendelse af luftfartøjer og luftfartsmateriel, samt kvalifikationer hos det personale og de organisationer, der beskæftiger sig med disse aktiviteter. Anvendelsesområdet kunne senere udvides til at omfatte sikkerhedsaspekter i forbindelse med operationer i lufthavne og tjenesteydelser vedrørende luftrafikafviklingen.
5. For at sikre at bestemmelserne anvendes ensartet og for at lette den automatiske anerkendelse blev der fastsat to mekanismer:
 - EASA kontrollerer selv, om der er overensstemmelse med de fælles standarder og udsteder typecertifikater for luftfartsmateriel; den kan også udføre de opgaver, som

¹ De fulgyldige medlemmer af JAA er: EU's 15 medlemsstater, Island, Malta, Monaco, Norge, Den Schweiziske Konføderation. Ansøgerlandene: Cypern, Ungarn, Letland, Polen, Den Tjekkiske Republik, Den Slovakiske Republik, Rumænien, Slovenien, Tyrkiet.

normalt udføres på nationalt niveau efter anmodning fra en eller alle kontraherende parter.

- For opgaver, der udføres på nationalt niveau, dvs. udstedelse af individuelle certifikater/godkendelser for materiel, personale og organisationer, vedtager EASA fælles procedurer til kontrol af overensstemmelsen og overvåger til stadighed de nationale administrationers arbejdsmetoder, og om de løser deres opgaver tilfredsstillende.
- 6. I det omfang de normative bestemmelser og individuelle afgørelser er umiddelbart anvendelige, har det været nødvendigt at skabe en juridisk kontrolmekanisme (en domstol). Da konventionen stærkt begrænser organisationens kompetenceområde til kun at omfatte, hvad der i alle medlemsstater anses for at være administrationsopgaver, har man fundet, at det er tilstrækkeligt at udøve demokratisk kontrol ved hjælp af et råd, hvori de kontraherende parter deltager og stemmer (også Fællesskabet selv).

3. VURDERING AF SITUATIONEN

- 7. Den valgte institutionelle opbygning nødvendiggør langsommelige ratificeringsprocedurer, som indebærer en ændring af visse medlemsstaters forfatning. På fællesskabsplan skal Kommissionen høre Domstolen. Udover at der vil være tale om en langvarig proces, inden man når frem til, at alle medlemsstater og Fællesskabet har ratificeret konventionen, er der ikke nogen garanti for, at teksten vil blive ratificeret.
- 8. Siden Amsterdam-traktatens ikrafttræden har Europa-Parlamentet som bekendt fået nye beføjelser inden for transport, idet den pågældende lovgivning fremover vedtages ved fælles beslutningstagning. Der skal således i høj grad tages hensyn til, at Europa-Parlamentet vil skulle overdrage sine beføjelser til en international organisation, hvor det kun vil kunne gribe ind i forbindelse med fastlæggelsen af Fællesskabets holdninger, som fremsættes i den pågældende organisation². Desuden går den generelle udvikling inden for Fællesskabets udbygning i retning mod mere gennemsigtighed og større ansvar over for borgerne, og dette vil EASA's opbygning ikke kunne sikre, med mindre der indføres en parlamentarisk kontrol - hvilket ikke er planlagt nuværende tidspunkt.
- 9. Disse institutionelle problemer vil sandsynligvis fremstå med samme tydelighed hos vore partnere uden for Fællesskabet, idet afgivelse af suverænitæt er et lige så følsomt spørgsmål for flere af dem. På baggrund af disse problemer har Rådet ønsket at undersøge en alternativ løsning, hvilket er baggrunden for dette dokument. Europa-Parlamentet har aldrig formelt fået sagen forelagt, på grund af den fulgte procedure.

4. UDKAST TIL ET EUROPÆISK AGENTUR FOR FLYVESIKKERHED

(1) Modeller

- 10. Den amerikanske Federal Aviation Administration (FAA) udgør en integreret del sammen med 11 andre administrationer (Federal Highway Administration osv.) af

² Dette institutionelle problem blev løst i 1997 (Rådets afgørelse 97/836) for Fællesskabets tiltrædelse af en forudeksisterende organisation inden for automobilstandardisering, på grundlag af udviklede mekanismer med at tilknytte Parlamentet til udarbejdelsen af standarder, som ikke er umiddelbart gældende.

Department of Transportation, og er derfor politisk set ansvarlig over for regeringen (bl.a. over for transportministeren) og Kongressen, idet denne skal godkende budgettet. FAA udsteder og gennemfører fuldstændig uafhængigt sikkerhedsmæssige regler og normer, som gælder for produktion, drift, certificering og vedligeholdelse af luftfartøjer; den udsteder licenser til flyselskaber og flypersonale; den certificerer lufthavne. Beslutninger vedrørende sikkerhed træffes autonomt af administrator for FAA eller dennes medarbejdere i henhold til en detaljeret høringsproces ved hjælp af NPRM (Notice of Proposed Rule Making), hvis procedure er fastsat ved amerikansk lov. FAA, som driver et net af kontroltårne i lufthavne og kontrolcentre for lufttrafikken, udarbejder regler for lufttrafikafvikling og udnyttelse af luftrummet og overvåger, at sikkerheden i forbindelse med kontrol af trafikken overholder de nationale krav inden for forsvaret. FAA har også ansvaret for konstruktion og gennemførelse af støtte til flynavigation. FAA's opgaver omfatter også fremme af flyvesikkerheden over hele verden. Det årlige budget finansieres næsten udelukkende via en afgift på flybilletter (for skatteåret 1999 var budgettet på 9 753 mio. \$, FAA beskæftiger ca. 49 000 personer).

11. I en række tilfælde råder Kommissionen selv over omfattende udøvende beføjelser, som den er blevet tillagt via traktaten (konkurrence) eller den afledte ret (levnedsmiddelsikkerhed). Den er bemyndiget til at udstede regler med generel rækkevidde og/eller at træffe individuelle beslutninger med eller uden øget kontrol (komitologi). For at udføre disse opgaver har Kommissionen sikret sig samarbejde med personer, der har den nødvendige tekniske ekspertise og nedsat uafhængige videnskabelige komitéer, der er i stand til at foretage tekniske evalueringer (risikoevaluering), og på grundlag af disse træffer Kommissionen sine beslutninger (risikostyring). Det er i øvrigt i denne ånd forordning 3922/91, som giver Kommissionen beføjelse til at vedtage de JAR-forskrifter (Joint Aviation Requirements), som Rådet tidligere har indført i bilagene til forordningen, er blevet vedtaget. Manglerne ved denne forordning og manglen på tilstrækkelige midler i tjenestegrenene har imidlertid ikke gjort det muligt for Kommissionen at opfylde industriens forventninger.
12. Betydningen af at kunne råde over den nødvendige ekspertise og de nødvendige midler til gennemførelse har nogle gange bevirket, at Fællesskabet har oprettet eksterne organer, som kan bistå Kommissionen, de såkaldte fællesskabsagenturer. Blandt de eksisterende fællesskabsagenturer er der tre, som har særlig interesse i forbindelse med dette emne: Harmoniseringskontoret for Det Indre Marked (OHMI), EF-sortmyndigheden (OCVV) og Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering (EMA). De udøver gennemførelseskompetence for visse specifikke lovgivninger og leverer tjenesteydelser til visse industrisektorer mod gebyrer, der sikrer dem en næsten fuldstændig budgetmæssig uafhængighed. To af disse (OHMI og OCVV) har egne beslutningsbeføjelser, idet de på grundlag af kriterier, der er fastsat i lovgivningen, beslutter, om et mærke eller en art er oprindelig, hvilket forudsætter en vis teknisk skønsmargen. For at sikre rettighederne for tredjemand, som kunne berøres af sådanne beslutninger, er der fastsat et system med interne appelkamre. Appelkamrenes afgørelser kan dernæst indbringes for EF-Domstolen³. Disse agenturer er blevet oprettet via forordninger, hvis juridiske grundlag er artikel 308 (ex-235) i EF-traktaten; de kan optræde som juridisk person og administreres af interne organer.

³ Se ligeledes Kommissionens supplerende bidrag til regeringskonferencen om reformen af Fællesskabets retspleje (KOM(2000)109), inden for denne ramme fremsættes der forslag med hensyn til OHMI's appelkamres eventuelle rolle som specialiseret retsinstant, der kan træffe afgørelser i første instans.

13. Der er ingen af ovennævnte modeller, som synes at passe fuldstændig til spørgsmålet om flyvesikkerhed. Erfaringerne inden for Fællesskabet gør imidlertid, at vi kan udforme et alternativ, som er i stand til at udføre de opgaver, som er fastsat for EASA, med den nødvendige uafhængighed og effektivitet. Det er i store linjer kort beskrevet nedenfor.
14. En grundforordning, som afløser forordning 3922/91, vedtaget ved fælles beslutningstagning på grundlag af artikel 80, stk. 2:
 - skal fastlægge Fællesskabets aktionsområde, målsætning og midler inden for flyvesikkerhed (svarende til artikel 1 (generelle bemærkninger), 2 (etablering og målsætning for organisationen), 3 (myndighedens opgaver) i EASA-konventionen);
 - skal give Kommissionen beføjelse til at vedtage regler og fælles procedurer, samt ret til at træffe individuelle beslutninger, bl.a. vedrørende anvendelsen af ovennævnte afsnit;
 - gennemføre et system med øget kontrol med medlemsstaternes indsats (svarende til kapitel 4 (tiltrædelse) 9 (gennemførelse) og artikel 16 (sikkerhedsforanstaltninger) i EASA-konventionen);
 - skabe et agentur, der er i stand til at forberede Kommissionens beslutninger og selv at vedtage visse individuelle beslutninger under Kommissionens kontrol;
 - indføre en forpligtelse til automatisk anerkendelse (artikel 5 i konventionen), uden yderligere krav, af ethvert certifikat, der er udstedt i overensstemmelse med de fælles regler og procedurer, både for så vidt angår agenturet som medlemsstaterne.

Som alle fællesskabsretsakter skal Kommissionens og agenturets beslutninger underkastes Domstolens kontrol.

(2) Opgaver

15. For at sikre et højt sikkerhedsniveau i Europa samt fri bevægelighed for varer, personer og tjenesteydelser på dette område, skal alle institutionelle aktører i Fællesskabet tildeles følgende opgaver (meget tæt på de opgaver, der er fastsat i EASA-konventionen):
 - a) Vedtagelse af tekniske forskrifter og fælles administrative procedurer, som gælder for konstruktion, certificering, fremstilling, opretholdelse af luftdygtigheden, vedligeholdelse og drift af luftfartøjer, samt certificering af personale og organisationer i forbindelse med disse aktiviteter; disse opgaver vil også omfatte lufthavnenes sikkerhed og lufttrafikafviklingen, men ligesom i EASA-konventionen vil den kollektive indsats på dette område kunne stilles i bero, indtil Rådet har truffet positiv beslutning herom.
 - b) Udvikling af tekniske krav og administrative procedurer til gennemførelse⁴ af miljøstandarder.

⁴ Der er tale om gennemførelse og ikke fastsættelse af disse standarder, som fortsat vil høre under miljøbeskyttelsesmyndighedernes ansvar.

- c) Tekniske inspektioner og udstedelse af typecertifikater for luftfartsmateriel. De individuelle godkendelser af materiel, organisationer og personale vil kunne udstedes for alle medlemsstater, hvis Rådet træffer positiv beslutning herom.
- d) Kontrol med medlemsstaternes anvendelse af fælles regler og harmonisering af deres arbejdsmetoder for at sikre gensidig anerkendelse af certifikater.
- e) Udvikling af det internationale samarbejde, som kan føre til harmonisering af regler og gensidig anerkendelse af certificeringer.
- f) Koordinering af forskning og finansiering af aktiviteter på dette område.

(3) Gennemførelse af opgaver

16. Som fællesskabsretten fortolkes på nuværende tidspunkt, er udøvelse af udøvende beføjelser samt kontrol med anvendelsen af bestemmelserne forbeholdt Kommissionen, som kun kan uddelegere den på grundlag af regler, som fratager det delegerede organ enhver skønsbeføjelse, eller i det mindste begrænser den til en teknisk vurdering inden for dets kompetenceområde. På baggrund af disse begrænsninger er tildelingen af kompetence for hver opgave, der er beskrevet ovenfor, følgende (se også skema i bilaget):

a) et b) Regler med generel rækkevidde

17. Vedtagelsen af fælles regler med generel rækkevidde henhører klart under fællesskabsinstitutionernes beføjelser som følge af den skønsbeføjelse, som den indebærer. Agenturet kan bistå Kommissionen i forbindelse med forberedelsen af sådanne regler. Da disse regler ofte er meget tekniske, og da der er tale om gennemførelsesforanstaltninger, skulle Parlamentet og Rådet normalt delegere vedtagelsen af fælles regler til Kommissionen. Ligesom i EASA-konventionen kan vi forestille os et hierarki af tekster, således at de fælles regler udelukkende vedrører generelle tekniske krav. Agenturet vil så få overdraget at fastsætte de tekniske kontrol- og overensstemmelsesbestemmelser - som det er tilfældet for EMEA, som fastlægger "guidelines" - som så ikke skal være obligatoriske, men som vil udgøre en angivelse af, hvorledes overensstemmelsen skal verificeres, samtidig med at det overlades til de administrerede at bevise, at de opfylder de generelle tekniske krav ved hjælp af ethvert ligestillet acceptabelt middel.

c) Centraliseret anvendelse af de fælles regler

18. Der skal tages hensyn til tre funktioner:

- Udstedelse af typecertifikater: I betragtning af den teknologiske udvikling er det næsten umuligt at udvikle udtømmende fælles regler, som gør det muligt at certificere nyt luftfartsmateriel. Der bør derfor i visse tilfælde gives en vis skønsmargen vedrørende tekniske spørgsmål, således at agenturet kan fastsætte certificeringsgrundlaget for det materiel, det får forelagt. På denne måde anvender den certificerende myndighed, inden for de fastlagte bestemmelser, de generelle tekniske krav, idet de tilpasses til det foreliggende tilfælde. Denne tilpasning kan finde sted, indtil typecertifikatet, som attesterer, at der er overensstemmelse med den fælles regel, er endeligt udstedt. Hvis en sådan tilpasning risikerer at afvige fra regelsættet, vil Kommissionens intervention være nødvendig i henhold til de fremgangsmåder, der er fastlagt i grundforordningen.

Agenturet vil selv kunne udstede typecertifikat, for så vidt det attesterer, at der er overensstemmelse i henhold til den endelige certificering.

Udstedelse af individuelle certifikater (for luftfartsmateriel, organisationer og personale), som attesterer, at der foreligger overensstemmelse med de fælles regler, vil normalt foretages af medlemsstaterne, dog bør agenturet også være i stand til at udstede sådanne certifikater, hvis Rådet træffer beslutning herom (jf. (2) c) ovenfor). Dets tekniske vurderingsmargen bør således være tæt indrammet af fælles regler, som selv skal være tilstrækkeligt tydelige, præcise og klart definerede, så der ikke uddelegeres nogen skønsbeføjelser til agenturet.

Udstedelsen gennem agenturet af sådanne certifikater, som bliver umiddelbart gældende, nødvendiggør også, at der findes et passende system til at sikre tredjemand visse garantier, og der bør derfor nedsættes tilsvarende appelkamre, som det er tilfældet for OHMI og OCVV, hvis opgave det er at kontrollere, at agenturet har anvendt de fælles regler rigtigt uden at overskride den tekniske vurderingsmargen, som disse tekster har tillagt det (kontrol med legaliteten).

Markedsovervågning: Kontrol med luftdygtighed henhører bl.a. herunder, og den går dels ud på at sikre, at de fælles regler står i forhold til de sikkerhedsmålsætninger man ønsker at opfylde, dels at fremprovokere de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger med den nødvendige hastighed for at bevare materiellets og personers sikkerhed.⁵ Denne overvågning kan enten føre til ændring af de fælles regler eller vedtagelse af sikkerhedsforanstaltninger såsom udsættelse eller tilbagetrækning af licenser eller ændring af betingelserne for udstedelse af et typecertifikat (air worthiness directive).

d) Anvendelse af de fælles regler på nationalt niveau

19. Det er Kommissionens ansvar at føre kontrol med anvendelsen af de fælles regler på nationalt niveau. Agenturet vil imidlertid kunne bistå den med denne opgave. Det bør derfor råde over inspektørhold, som kan overvåge de nationale administrationer og verificere deres arbejdsmetoder på eget initiativ eller efter anmodning fra Kommissionen. Agenturet kan således i de nationale administrationer kontrollere, at fællesskabslovgivningen bliver korrekt gennemført og anvendt; det udarbejder rapporter til Kommissionen, som således kan træffe beslutning om, hvorvidt der skal indledes overtrædelsesprocedurer, såfremt de fælles forskrifter og procedurer ikke anvendes korrekt.
20. Ligesom det er fastsat i EASA-konventionen, at der bør gives medlemsstaterne en vis vurderingsmulighed med hensyn til anvendelsen af de fælles regler (sikkerhed i tilfælde af nødsituationer, begrænsede afvigelser fra omfang eller varighed, tilsvarende sikkerhedsniveau), er det også nødvendigt at indføre en mekanisme til kontrol (før eller efter) af disse muligheder i fællesskabsforordningen om oprettelse af EASA. Agenturet skal behandle de foranstaltninger, som medlemsstaterne foreslår eller vedtager, og vejlede Kommissionen om den videre opfølgning.

e) Internationale forbindelser

21. Både hvad angår harmonisering af reglerne og gensidig anerkendelse, kan agenturet, som bistår Kommissionen med udarbejdelse af forslag på området, under iagttagelse af beføjelserne vedrørende handel, og såfremt det har fået mandat hertil fra Kommissionen, drøfte direkte med tredjelande og videregive sit bidrag til Kommissionen. Det kan ligeledes bistå Kommissionen med at forhandle og gennemføre aftaler om gensidig anerkendelse.

⁵ Det er klart, at medlemsstaterne ligesom i EASA-konventionen, bevarer muligheden for at træffe sikkerhedsforanstaltninger inden for rammerne af en fællesskabskontrolmekanisme.

f) *Forskning*

22. Den seneste hvidbog om levnedsmiddelsikkerhed⁶ går ind for, at myndigheden skal have sit eget budget for området, så den er i stand til at finansiere isolerede forskningsopgaver for f.eks. at kunne imødegå nødsituationer på sundhedsområdet; myndigheden skal have et nært samarbejde med FFC, de nationale administrationer og koordinere sit eget arbejde med Fællesskabets forskningsprogrammer.
23. Denne model vil også kunne anvendes for flyvesikkerhed. For at kunne gennemføre aktiviteterne på dette område skal agenturet kunne råde over et budget. Funktionen med at koordinere forskningsaktiviteter, som traktaten har tillagt Kommissionen, vil kunne uddelegeres til agenturet, for så vidt der er tale om forskning, som nøje falder ind under agenturets kompetenceområde som fastsat i grundforordningen. Desuden skal der indføres en mekanisme, som gør det muligt at sikre interaktion mellem den forskning, som agenturet gennemfører, og den forskning, der finder sted på nationalt plan og på fællesskabsplan, uanset om der er tale om direkte forskning eller forskning med omkostningsdeling.

(4) *Beslutningstagningsmekanismer*

24. Under alle drøftelserne vedrørende EASA-spørgsmålet, er det klart kommet frem, at såvel de nationale administrationer som industrien ønsker, at beslutningsprocessen vedrørende sikkerhed skal være fri for enhver form for politisk indgriben samt nationale hensyn. At JAA's nuværende system ikke har virket, tilskrives ofte, at aktiviteterne, som hovedsagelig besluttet af komitéer, ikke har kunnet undgå disse problemer. Derfor ønsker alle, at der skabes et effektivt system, hvor beslutningstagningen er koncentreret hos en enkelt beslutningstagende instans ligesom i det amerikanske system:

a) *På agenturniveau*

25. Beslutningerne vedrørende sikkerhed (bidrag til Kommissionen vedrørende regler og sikkerhed, individuelle beslutninger: typecertifikater eller individuelle certifikater, ophævelse af certifikater) bør træffes af agenturets administrerende direktør⁷ og ikke af en videnskabelig komité. Disse beslutninger bør træffes inden for en kodificeret høringsproces, som sikrer gennemsigtighed og alle parter ret til at fremlægge deres mening. I betragtning af at der i visse tilfælde er tale om følsomme og vanskelige emner, kan direktøren selv beslutte, om der skal nedsættes komitéer, der kan bistå ham, men høring af disse er fortsat fakultativt.
26. Hvad angår beslutninger af administrativ art kan modellen med de traditionelle agenturer, hvor beslutningerne træffes af en bestyrelse inden for oprettelsesforordningens grænser, og hvor der også er repræsentanter for medlemsstaterne, Kommissionen og Europa-Parlamentet, også anvendes.
27. Da den administrerende direktør er alene om at træffe de individuelle beslutninger vedrørende sikkerhed, vil medlemsstaterne kun kunne fremføre deres holdning i bestyrelsen, og det vil derfor være ønskeligt, at den administrerende direktør udnævnes af bestyrelsen efter forslag fra Kommissionen, således at han får den nødvendige legitimation.

⁶ Kom(99)719 endelig udg. af 12. januar 2000.

⁷ Den administrerende direktør udnævnes normalt enten af bestyrelsen - hvor der sidder repræsentanter fra medlemsstaterne, Kommissionen og nogle gange Europa-Parlamentet - efter forslag fra Kommissionen, eller af Rådet ligeledes efter forslag fra Kommissionen.

b) *På kommissionsniveau*

28. Kommissionen vil enten fremsætte forslag eller vedtage (afhængig af hvilket uddelegeringsniveau Parlamentet og Rådet vil gå med til) de generelle tekniske krav på grundlag af agenturets forberedende arbejde. Hvad angår dette spørgsmål, vil den mest effektive løsning være at overdrage det til Kommissionen at vedtage disse regler, idet der er tale om foranstaltninger af teknisk art, som ikke kræver nogen politisk voldgift, f.eks. inden for en komité.

5. TREDJELANDES DELTAGELSE

29. Det er i vore medlemsstaters, industriens og de europæiske borgeres interesse, at der findes et fælles og højt sikkerhedsniveau på et geografisk område, der er så stort som muligt. Desuden har de stater, som ikke er medlemmer af Fællesskabet, altid kunnet deltage i arbejdet og beslutningsprocessen på acceptable vilkår inden for rammerne af det samarbejde, der for længst er udviklet mellem de europæiske stater på dette område, bl.a. inden for JAA. Ethvert system, som oprettes på dette område, bør derfor have en paneuropæisk dimension og give disse lande mulighed for fortsat at deltage på samme vilkår.
30. Grundforordningen om oprettelse af agenturet er en fællesskabsretsakt, og da den ikke kan have virkning uden for Fællesskabet, bør det ligesom i forordningen om oprettelse af Det Europæiske Miljøagentur⁸ fastsættes, at tredjelande kan deltage,⁹ ved at der indgås internationale aftaler med hver enkelt af dem. I ovennævnte agentur giver tredjelandes deltagelse disse samme rettigheder og forpligtelser som medlemsstaterne i Fællesskabet, bortset fra stemmeret og mulighed for at indtage formandsposten. I den foreliggende model kan staterne kun tage stilling i bestyrelsen. Det drejer sig derfor om at knytte tredjelande så tæt som muligt til arbejdet i dette organ, hvis beslutningsbeføjelser ikke kan strække sig ud over sikkerhedsområdet, og at få dem til at deltage i de organer, som den administrerende direktør måtte oprette med henblik på bistand i beslutningstagningen.
31. Hvad angår anvendelsen i tredjelande af de retsakter, som vedtages af:
- Kommissionen og agenturet (fælles regler, grundlag for certificering og sikkerhedsforanstaltninger), vil de forskellige mekanismer, der er fastsat i de forskellige aftaler, som Fællesskabet har indgået eller er ved at indgå med landene i Centraleuropa (European Common Aviation Area: ECAA), Schweiz og inden for rammerne af EØS, kunne anvendes, idet ovennævnte retsakter falder ind under l'acquis communautaire. I disse aftaler overdrages det normalt de nationale domstole at sikre overholdelse af anvendelsen og føre juridisk kontrol. Disse domstole har nogle gange (EØS-aftalen og ECAA) mulighed for at anmode EF-domstolen om en fortolkning, hvilket vil gøre det muligt at sikre en ensartet fortolkning af reglerne;
 - agenturet (individuelle certifikater, herunder typecertifikater). Da udstedelsen af disse certifikater blot er en konstatering af overensstemmelse med de grundlæggende regler, vil agenturet også kunne udføre disse opgaver for tredjelande, hvis enkeltsøjleprincippet (anvendt i Kommissionens beslutninger på konkurrenceområdet) anvendes.

⁸ EFT L 120 af 11.05.90

⁹ Se ligeledes "Kommissionens meddelelse til Rådet af 20.12.1999 om ansøgerlandenes deltagelse i Fællesskabets programmer, agenturer og udvalg, KOM/99/0710 endelig udg."

6. BUDGET

Modellen med et agentur ændrer ikke det budgetmæssige ansvar, som kan overdrages EASA. Den vigtigste ændring vedrører ressourcerne, som i EASA-konventionen kan organiseres omkring en fordelingsnøgle for de kontraherende parter, og som i et agentur vil kunne komme fra en del af Fællesskabets budget.

(1) Udgifter

32. For at gennemføre ovennævnte opgaver bør det fremtidige agentur sikres et budget, der giver det mulighed for at få et tilstrækkeligt stort og kvalificeret personale, idet certificeringsopgaverne kræver oprettelse af "joint teams", som i bred udstrækning kan anmode eksperter fra de nationale administrationer om bistand, uden at det er nødvendigt at rekruttere disse.
33. Som eksempel kan anføres JAA, som på nuværende tidspunkt er ved at blive omorganiseret, og som vil kunne råde over ca. 80 personer til udførelse af nogenlunde de samme opgaver, som tænkes tildelt agenturet. I denne forbindelse kan man som udgangshypotese sætte, at antallet af ansatte hos det fremtidige agentur vil blive på ca. 100.
34. Agenturet bør have et tilstrækkeligt stort budget, så det også kan igangsætte forskningsaktiviteter og sørge for oversættelse og offentliggørelse af fælles standarder.
35. Kommissionen bør råde over de nødvendige midler til at sikre hurtig behandling af retsakter, som falder ind under de beslutningsbeføjelser, som ikke er overdraget agenturet, og til at kunne udøve kontrol med agenturets virksomhed.

(2) Ressourcer

36. Agenturets budget kan delvis finansieres gennem tilskud fra Fællesskabet, bl.a. for så vidt angår dets bidrag til lovgivningsarbejdet. Desuden bør tjenesteydelser (certificering, uddannelse, dokumentation osv.) dækkes via gebyrer. Opkrævning af disse må ikke være diskriminerende og skal være ensartet for alle stater, der deltager i ordningen. Deres størrelse bør være i overensstemmelse med international praksis, så de ikke påvirker vores industris konkurrenceevne.

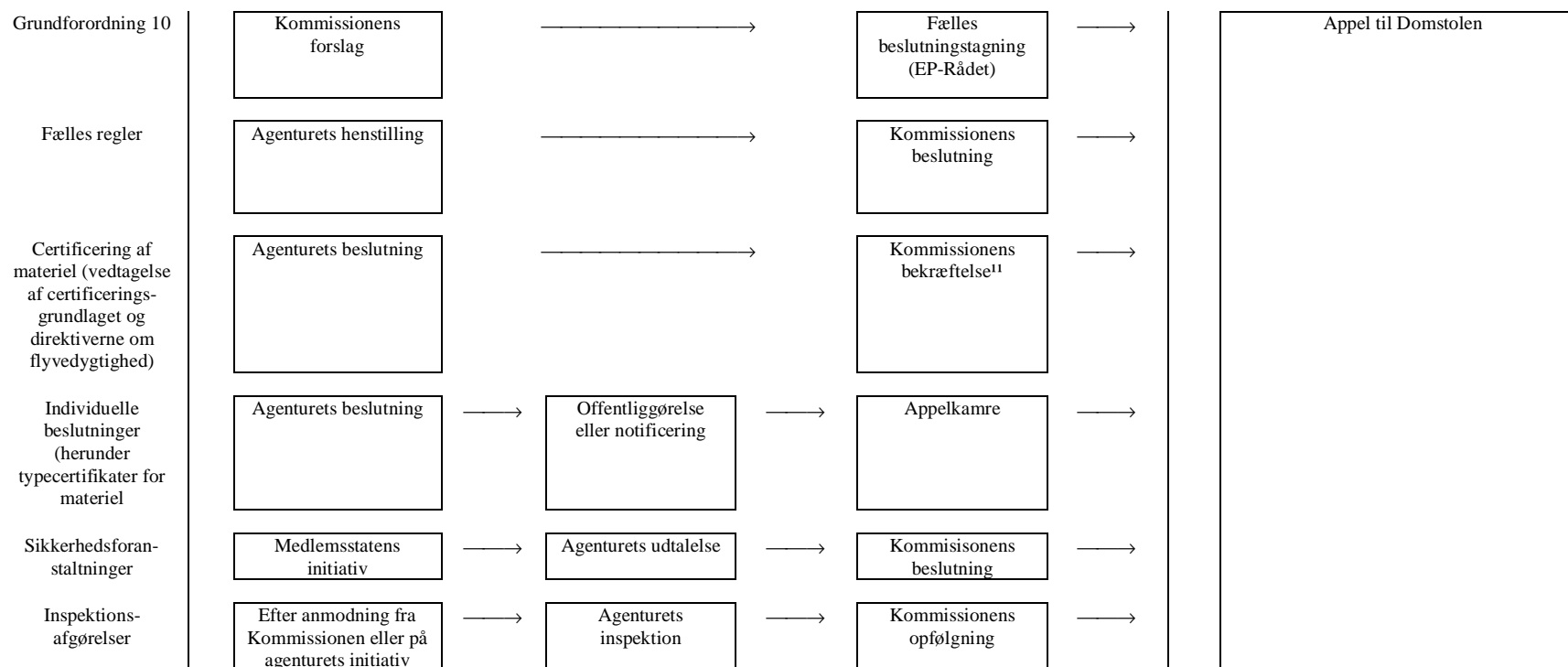
7. KONKLUSION

37. Det er ikke lykkedes det nuværende system vedrørende flyvesikkerhed, som hovedsagelig bygger på samarbejdet mellem medlemsstaterne inden for rammerne af JAA, at opfylde de berettigede mål om effektivitet, som alle berørte parter ønskede. De manglende resultater skyldes delvis JAA's manglende evne til at frigøre sig fra politisk indblanding i beslutningsprocessen.
38. Udkastet til konvention sætter i kraft af sin mellemstatslige karakter ikke punktum for forhandlinger mellem parterne vedrørende sikkerhedsvilkår som følge af den centrale rolle, som "Governing Body" spiller i enhver beslutning, der træffes af EASA. Denne centrale rolle er berettiget, idet der er behov for politisk kontrol med en organisation, som har fået tillagt fuld beslutningsbeføjelse med alle de politiske, institutionelle og juridiske konsekvenser, der deraf følger.
39. Det alternativ på fællesskabsplan, der er fremlagt ovenfor, skal via sin status, der gør det muligt at indføre det i Fællesskabets institutionelle system, og via dets

organisation, som garanterer den administrerende direktør uafhængighed ved beslutningstagning, forene den ønskede effektivitet med den uundværlige politiske kontrol. Det går desuden ud på at etablere en stabil ligevægt mellem den nødvendige centralisering og anvendelsen af den eksisterende ekspertise - inden for de nationale administrationer og i JAA - under hensyntagen til den institutionelle ligevægt, der er ønsket i traktaten. Det vil gøre det muligt at begrænse omkostningerne ved etablering af denne nye struktur, samtidig med at man bevarer de positive forbindelser, som de nationale administrationer har udviklet med de personer, de administrerer, sådan som det har vist sig i eksemplet med lægemiddelagenturet.

40. De forskellige muligheder vedrørende fordelingen af beslutningsbeføjelserne mellem lovgiveren, Kommissionen og agenturet bygger på den nuværende fortolkning af det institutionelle system, som det fremgår af traktaten og retspraksis. Kommissionen forbeholder sig ret til at overveje andre muligheder, som måtte fremkomme i forbindelse med forslagets fremsættelse og som eventuelt vil kunne bidrage til øget hurtighed og effektivitet.

Bilag 1: Fællesskabssystemet



¹⁰ Udgør samtidig grundteksten og den institutionelle tekst (i henhold til definitionen i mandatet fra juli 1998) og fastlægger grænserne for de individuelle friheder og præciserer de beføjelser, der er tillagt Kommissionen, agenturet og medlemsstaterne)

¹¹ Udtrykkelig bekræftelse i form af en *ex-ante* beslutning eller indirekte via en stiltiende godkendelse.

Bilag 2

OPGAVER	Fællesskabssystemet	EASA
<p><u>I Beslutningstagning</u></p> <p>1-. Grundregler</p> <p>2-. Generelle tekniske krav</p> <p>3-. Tekniske krav og certificeringsgrundlag</p> <p>4-. Individuelle beslutninger og typecertifikat</p>	<p>- Fastsættes ved forordning om oprettelse af fællesskabssystemet Vedtages af EP og Rådet (fælles beslutningstagning)</p> <p>- Fastsættes ved Kommissionens forordning efter henstilling fra agenturet</p> <p>- Vedtages af agenturet, bekræftelse fra Kommissionen</p> <p>- Agenturets beslutning</p>	<p>- Fastsættes ved konventionen om oprettelse af EASA: Vedtages ved ratificering</p> <p>- Fastsættes af Governing Body (GB) efter forslag fra "Executive l' Agency" (EA)</p> <p>- Vedtages af EA med appelret over for GB</p> <p>- Vedtages af EA med appelret over for GB</p>
<p><u>II Institutionelle aspekter</u></p> <p>1-. Juridisk kontrol</p> <p>2-. Beslutningernes rækkevidde</p> <p>3-. Demokratisk kontrol</p>	<p>- Appel hos appelkamrene (individuelle beslutninger) - Indbringelse for EF-Domstolen</p> <p>- Umiddelbart gældende i Fællesskabet. En gennemførelsesmekanisme skal udformes for tredjelande på grundlag af de indgåede aftaler (EØS, bilateral aftale EU/CH, ECAA for CØEL)</p> <p>- Grundforordningen om oprettelse af agenturet vedtages ved fælles beslutningstagning - Budgettet og aktivitetsrapporten behandles af Fællesskabets institutioner (Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet) - Revision foretages af Revisionsretten</p>	<p>- Appel til GB - Appel til en domstol i EASA</p> <p>- Umiddelbart gældende</p> <p>- EP og de nationale parlamenter inddrages på tidspunktet for ratificeringen af EASA-konventionen</p> <p>- De positioner, som Fællesskabet og dets medlemmer skal forsvare inden for GB, fastlægges i fælles holdninger, som udarbejdes efter de gældende fællesskabsprocedurer, som omfatter de tre institutioner.</p>
<p><u>III Tredjelande</u></p>	<p>Associering til agenturets arbejde på grundlag af aftaler med Fællesskabet</p>	<p>-Kontraherende parter til konventionen, hvis de opfylder tiltrædelsesbetingelserne</p>
<p><u>IV Tidsplan</u></p>	<p>- Dokument til høring: April 2000 - Afslutning på høring: Maj 2000 - Kommissionens forslag: Juni 2000 - Rådets og EP's vedtagelse: December 2001 - Oprettelse af agenturet Midten af 2002</p>	<p>- Indledning af forhandlinger med tredjelande: April 2000 - Undertegnelse: Sommer 2001 - Ratificering af de kontraherende parter, herunder Fællesskabet (mindst 16 ratifikationer): 2006</p>