

STANOVISKO č. 3/2004**EVROPSKÉ AGENTURY PRO BEZPEČNOST LETECTVÍ**

za účelem změny nařízení (ES) č. 1592/2002 Evropského parlamentu a Rady o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví pro rozšíření oblasti působnosti na regulaci vydávání licencí pilotům, na letecký provoz a letadla třetích zemí

I. Obecně

1. Při přijetí nařízení (ES) č. 1592/2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví¹ (dále jen “základní nařízení”) vyzval zákonodárce Společenství Komisi, aby učinila příslušné návrhy pro rozšíření oblasti působnosti na letecký provoz a vydávání licencí letové posádce. Rovněž navrhnul, aby při této příležitosti ještě jednou zvažila otázku regulace pro letadla z třetích zemí.
2. Pro přípravu takových rozšíření stanovuje základní nařízení (článek 12) úkoly agentury a rovněž obsahuje regulaci pro osoby a organizace podílející se na provozování civilních letadel. Proto je jeho úkolem vytvořit a přijmout stanoviska, z nichž bude Komise vycházet při svých vlastních legislativních návrzích, v souladu s článkem 14 základního nařízení.
3. Agentura tímto předává Komisi své stanovisko, jehož cílem je splnit závazky uvedené ve druhé klauzuli a člancích 7 a čl. 12 odst. 2 písm. b) základního nařízení ohledně leteckého provozu, vydávání licencí letové posádce a letadel z třetích zemí. Toto stanovisko se skládá z memoranda, které vysvětluje postoje agentury k politice podporující regulaci těchto věcí na úrovni Společenství, a ze změn, které se musí pro provedení této politiky v základním nařízení provést. Ty obsahují nové i změněné články, revidovanou přílohu II (vyloučená letadla) a základní požadavky pro vydávání licencí pilotům a letecký provoz.

II. Konzultace

4. Toto stanovisko bylo přijato v souladu s postupem stanoveným správní radou agentury.² „Konzultační dokument o použitelnosti, základních zásadách a základních požadavcích na profesi pilotů, na letecký provoz a na regulaci pro letadla ze třetích zemí provozovaných provozovateli ze třetích zemí” byl publikován na webové stránce agentury (www.easa.eu.int) dne 27. dubna 2004 (NPA č. 2/2004). Agentura zde vysvětluje institucionální rámec, v němž by se mohla provádět regulace těchto činností a důvody, proč se musí struktura, která byla dohodnutá pro regulaci letové způsobilosti a ochranu životního prostředí,

¹ Nařízení (ES) č. 1592/2002 Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. července 2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví (Úř. věst. L 240, 7.9.2002).

² Rozhodnutí správní rady o postupech, které má agentura použít při vydávání stanovisek, specifikace pro schvalování a pokyny, EASA SR/7/03 ze dne 27. 6. 2003.

rovněž použit pro letecký provoz a vydávání licencí letové posádky. V této souvislosti předložila návrh základních požadavků na profesi pilota a letecký provoz, které je možno použít pro stanovení bezpečnostních cílů požadovaných zákonodárcem Společenství. Při vytváření těchto základních požadavků agentura vycházela z dobrovolných příspěvků tzv. „hlavních skupin“. To jsou skupiny odborníků, kteří na základě svých odborných a technických znalostí pomáhali při vytváření návrhů s ohledem na stávající mezinárodní postupy, postupy SLÚ³ a postupy v průmyslu. Agentura přezkoumala návrhy předložené těmito skupinami, ověřila jejich sladění s povinnostmi ICAO⁴ členských států a rozpracovala je podrobně na nezbytnou míru tak, aby je bylo možno přímo použít nebo provést právní přezkoumání kroků přijatých pro jejich provedení, jak bude dále vysvětleno v odstavci 33. Agentura rovněž předložila svůj názor na regulaci komerční letecké dopravy a na vydávání licencí profesionálním pilotům, vypracovaný na základě stávajících přijatých postupů, přenesených do společných leteckých požadavků, které byly v široké míře přijaty. Nakonec požádala o názory zúčastněných subjektů na mnoho bodů, pro něž potřebovala vstupní informace pro stanovení dostatečně konsensuální politiky, na nichž by postavila toto stanovisko.

5. Do data uzávěrky dne 31. července 2004 agentura obdržela 1 695 připomínek od 93 osob, vnitrostátních úřadů, soukromých společností a obchodních organizací. Tyto připomínky přezkoumali pracovníci agentury, a to včetně osob, které se nepodílely na návrhu konzultovaného dokumentu tak, aby bylo možno zajistit objektivní zpracování všech obdržených připomínek. Byly přijaty a začleněny do Dokumentu komentářů a odpovědí (*Comment Response Document, CRD*). Tento CRD obsahuje seznam všech osob a/nebo organizací, které podaly připomínky, odpovědi agentury, návrhy na politiku a revidované základní požadavky. Byl zveřejněn dne 24. září na webových stránkách agentury a všem je snadno přístupný.
6. Od tohoto zveřejnění agentura vyčkala po minimální dobu dvou měsíců, jež je stanovena ve výše uvedených postupech pro vytváření pravidel, a pak vydala toto stanovisko. Během této doby obdržela několik reakcí na CRD. Zástupci dvou organizací rekreačních pilotů (Europe Air Sports a European Gliding Union) vyjádřili spokojenost s navrhovanou politikou, pokud však bude proveden odpovídající výklad a vytvořena uspokojivá prováděcí pravidla. Rovněž vyjádřili pochybnosti ohledně jazykového režimu a některé terminologie, což bylo v tomto stanovisku rovněž zohledněno. Zástupce jedné organizace obchodního letectví (International Business Aviation Council) byl rovněž spokojen s výsledky práce a podal několik návrhů na doplnění základních požadavků na letecký provoz, které byly rovněž vztahy v úvahu. Dále se European Regions Airline Association vyjadřovala k záležitosti duševní způsobilosti letových posádek. Nakonec si další zúčastněný subjekt stěžoval, že jeho připomínky nebyly v CRD zohledněny a že považuje specializované základní požadavky Společenství za nezbytné pro obecné letectví a rekreační aktivity.

³ Sdružené letecké úřady

⁴ Mezinárodní organizace pro civilní letectví

7. Zástupci několika organizací posádek pečujících o cestující vyjádřili výraznou nespokojenost se závěry agentury ohledně vydávání licencí posádkám pečujícím o cestující. Agentura vzniklou situaci chápe, ale musí opět trvat na tom, že pro tuto profesi nebylo možno s ohledem na obdržené připomínky navrhnout úplné schéma pro vydávání licencí. Jak bylo uvedeno v CRD, má však v úmyslu upozornit zákonodárce Společenství na potřebu zabývat se touto otázkou a poskytnout politickou odpověď, kterou považuje za správnou.
8. Vnitrostátní letecké úřady (VLÚ) z několika členských států (Rakousko, Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Švédsko a Spojené království) považovaly za nezbytné zaujmout postoj k politice zamýšlené v CRD a k odpovědím na jejich připomínky. Mnoho se jich týkalo následného postupu a otázky míry jejich podílu na vypracování stanoviska agentury. Jeden z nich dokonce vyjádřil názor, že politika by měla primárně vycházet z připomínek VLÚ, které by měly být zpracovány odděleně od připomínek osob, na něž se regulace vztahuje. Proto někteří z nich žádali, aby byla celá věc zařazena do agendy Poradenské skupiny národních úřadů (*Advisory Group of National Authorities, AGNA*). V tomto bodě agentura souhlasila s tím, že AGNA může přezkoumat jakýkoliv bod vztahující se ke stanovování pravidel, pokud tak rozhodne většina jejich členů. Proto, pokud tak bude požadováno, bude spolupracovat při organizování diskusí. Je však třeba poznamenat, že toto stanovisko je určeno pro Komisi a bude po něm následovat úplný legislativní proces, na němž se budou podílet všechny členské státy. Diskuse o problémech politiky, které musí nakonec rozhodnout zákonodárce, tak může mít za následek sporné zdvojení úsilí a strany, na něž se regulace vztahuje, by jej mohly kritizovat jako nedostatečně transparentní.
9. Dva VLÚ si myslí, že jejich připomínky nebyly zcela pochopeny. Jeden si myslí, že jeho připomínky nebyly v CRD řádně zodpovězeny. Agentura uznává, že mohla nesprávně porozumět některým obdrženým připomínkám i přes to, že se všichni zúčastnění snažili být při zpracovávání tak objektivní, jak to jen bylo možné. Avšak skutečnost, že tyto připomínky podává jen nepatrná menšina těch, kteří reagovali na CRD, evidentně znamená, že pokud uvážíme, že agentura nemůže odpovědět jednotlivě každému z 93 subjektů podávajících připomínky, výsledek tohoto přezkumu byl v rozumné míře kvalitní. Proto agentura nevidí žádný důvod, proč by měla měnit globální analýzu, kterou provedla, nebo závěry, k nimž v tomto stanovisku došla.
10. Kromě procesních aspektů připomínky VLÚ znovu formulují postoje vyjádřené během postupu NPA, jak se odrážejí v CRD. Mnohé z nich je možno důkladně uchopit teprve při navrhování prováděcích prostředků, a proto není možné o nich diskutovat zde. Ty, které se přímo vztahují k tomuto stanovisku, jsou shrnuty zde:
- jeden zúčastněný navrhuje rozšíření oblasti působnosti přílohy II (vyloučená letadla), zatímco druhý navrhuje opak;
 - mnozí zúčastnění mají značné výhrady k licencím pro rekreační soukromé piloty (LRSP) na základě norem ICAO, s ohledem na to, že by tím nebyla zajištěná dostatečná úroveň bezpečnosti;
 - někteří zúčastnění sice souhlasí se zavedením LRSP, ale domnívají se, že by to mělo být vnitrostátní rozhodnutí a příslušná výsadní práva by měla být omezena na území vydávajícího členského státu;

- někteří zúčastnění jsou proti tomu, aby byli vydáváním LRSP pověřeny zkušební úřady, a domnívají se, že by tento úkol měl zůstat vládě;
- několik námitek proti tomu, aby rodinní lékaři byli oprávněni provádět lékařský posudek pro létání pro LRSP;
- většina zúčastněných nesouhlasí s tím, že by dílčí vlastnictví mělo být považováno za nekomerční činnost;
- někteří zúčastnění vyjádřili obavu, že politika zavádí novou klasifikaci pro složitá motorem poháněná letadla, která není součástí systému ICAO;
- několik zúčastněných navrhuje, aby všechna letadla bez pilota měla spadat do pravomocí Společenství;
- jeden zúčastněný si myslí, že letadlo třetí země, které je trvale na území členského státu, by mělo být registrováno v tomto státě;
- někteří zúčastnění nesouhlasí s tím, aby agentuře byl/y svěřen/y:
 - úkol udělovat nová osvědčení,
 - pravomoci rozhodovat o provozních směrnících nebo
 - pravomoci rozhodovat o úrovni bezpečnosti letadel třetích zemí.

Jak již bylo uvedeno výše, agentura si myslí, že tyto otázky politiky je lépe projednávat na politické úrovni a navrhuje, aby - než bude toto stanovisko upraveno - bylo první posouzení provedeno na této úrovni, jak předpokládá legislativní proces.

11. Několik VLÚ si myslí, že některé hraniční hodnoty uvedené v definici složitého motorem poháněného letadla jsou příliš vysoké. Agentura je připravena tyto číselné hodnoty po první diskusi o přijetí systému regulace, který navrhuje, znovu zvážit. Pokud tak bude učiněno, je třeba se rovněž zabývat připomínkami zástupců organizací sportovních a rekreačních činností, kteří tvrdí, že jsou tyto hodnoty příliš nízké. Jakákoliv změna by však mohla mít za následek, že bude potřeba upravit základní požadavky podle změněných hraničních hodnot.
12. Několik VLÚ kritizovalo bod 7.c. navrhovaných základních požadavků pro letecký provoz, který požaduje, aby pilot, který velí letadlu, jednal tak, aby zajistil bezpečnost letu, aniž by mu byla pro splnění této podmínky udělena nezbytná pravomoc. Agentura uznává tuto skutečnost, ale tvrdí, že toto základní nařízení nemůže být řádným nástrojem pro zajištění takové pravomoci. Za prvé je vhodné, aby takovou pravomoc, která má policejní charakter, udělovaly pouze členské státy samy. Za druhé je vzhledem k mezinárodní povaze letectví k tomu, aby byla tato pravomoc všeobecně uznávaná, pravděpodobně třeba, aby byla stanovena mezinárodní úmluvou. Navíc se zdá být zjevné, že plnění této povinnosti stanovené v základních požadavcích by neumožňovalo pilotům, kteří velí letadlu, provádět právní krok, za předpokladu, že je uplatňován k tomu úměrným způsobem.
13. Vedle nesouhlasných poznámek, shrnutých výše, obsahovaly reakce VLÚ různé užitečné návrhy, zvláště ohledně základních požadavků, které byly v tomto stanovisku zohledněny.

III. Obsah stanoviska agentury

a. Oblast působnosti společné akce

14. Je zásadní věcí, že oblast působnosti společné akce je specifikována v rozšířeném základním nařízení, kde se jasně stanoví, na které výrobky, služby, osoby nebo organizace se vztahuje. Proto budou podléhat požadavkům stanoveným tímto nařízením a případně pravidlům přijatým pro jeho provedení.
15. Naopak všechny výrobky, služby, osoby nebo organizace, které nespádají do oblasti působnosti Společenství, zůstanou zcela v oblasti odpovědnosti členských států, které přijmou odpovídající opatření pro zajištění takové úrovně ochrany, kterou jejich občané očekávají.

(i) Vydávání licence pilotům

16. Členské státy již v souvislosti s SLÚ akceptovaly, že se společné požadavky (JAR-FCL) vztahují na téměř všechny piloty,⁵ včetně instruktorů a zkušebních komisařů, ať už létají ze soukromých nebo profesních důvodů. Navíc jsou soukromé licence nedílnou součástí systému a mohou být využity jako první stupeň při získávání profesionální kvalifikace. Proto nebylo považováno za nutné omezit oblast působnosti Společenství pouze na některé kategorie pilotů. Avšak agentura si byla vědoma výtek těch, kteří považují JAR-FCL za příliš náročné a nedostatečně upravené pro potřeby některých činností, zvláště pro sportovní a rekreační létání. Proto bylo třeba zabývat se otázkou vyloučení těchto aktivit. Získaná odpověď je velmi jasná: Zatímco mnozí považují za výhodný společný systém, který jim umožní volný pohyb v rámci Společenství, piloti letadel, jejichž činnost je lokální povahy, chtějí raději zůstat v působnosti místních pravidel.
17. Agentura je proto toho názoru, že všechny kategorie pilotů musí být zahrnuty do oblasti působnosti Společenství, s výjimkou pilotů letadel vyloučených v příloze II k základnímu nařízení. To se odráží v doplněném článku 4 odst. 2 a rozsah vyloučení se dále přezkoumává v oddílu (iv) níže. V této souvislosti agentura rovněž uznává, že stávající licence pro soukromé piloty podle JAR-FCL mohou být příliš náročné pro ty, kteří létají pouze na jednoduchém letadle v prostředí s nízkým leteckým provozem, a považuje za vhodné vytvořit pro tento druh činností ještě jednu úroveň licencí.

(ii) Letecký provoz

18. Panuje široká shoda v tom, že je potřeba zahrnout provoz letadel používaných pro komerční leteckou dopravu do oblasti působnosti Společenství. Agentura považuje tento bod již za odsouhlasený. Rovněž je toho názoru, že s ohledem na cíl základního předpisu usnadnit volný pohyb služeb musí právním předpisům Společenství podléhat i jiné komerční činnosti.

⁵ Vyjma pilotů větroňů a balonů.

19. Co se týče nekomerčního provozu, je možno hájit několik stanovisek. Někdo by mohl argumentovat, že provoz letadla, které není zapojeno do komerční činnosti, by měl být z působnosti právních předpisů Společenství vyjmut a ponechán v působnosti vnitrostátní regulace. To by však mohlo ještě zpřísnit stávající omezení volného pohybu jistých kategorií letadel. Za kompromis by tak mohlo být považováno vyloučení pouze nekomerčních aktivit prováděných letadlem, které by bylo méně dotčeno takovými omezeními.
20. Na základě toho, co zúčastněné subjekty jasně upřednostňují, je agentura toho názoru, že se na veškerý provoz, ať už je komerční nebo nekomerční, musí vztahovat právní předpisy Společenství, a to při vyloučení určitých typů letadel z této zásady. To se odráží ve změně článku 4 odst. 3 a oblast vyloučení se dále přezkoumává v oddíle (iv) níže.

(iii) Letadla třetích zemí

21. V souladu s širokou podporou vyjádřenou většinou zúčastněných subjektů je agentura toho názoru, že komerční provoz ve Společenství provozovatelů z třetích zemí musí podléhat právním předpisům Společenství. To je zapotřebí k tomu, aby byli ochráněni evropští cestující a občané na zemi. Společenství tak bude na takový komerční provoz dohlížet a současně bude dodržovat mezinárodní smlouvy, zvláště pak příslušné povinnosti ICAO. Přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady o bezpečnosti letadel třetích zemí využívajících letišť Společenství (směrnice SAFA)⁶ Společenství již stanovilo svou pravomoc pro uplatnění určitého druhu dohledu nad těmito činnostmi. To však neposkytuje nezbytné nástroje pro zajištění toho, aby letadla třetích zemí létající v evropském vzdušném prostoru respektovala příslušné provozní specifikace. Agentura je proto toho názoru, že je potřeba v této oblasti provést další kroky tak, jak jsou uvedeny v kapitole vztahující se k prováděcím prostředkům.
22. Ohledně nekomerčních aktivit letadel třetích zemí, která provozují provozovatelé ze třetích zemí, agentura souhlasila s mnoha přijatými připomínkami v tom smyslu, že by bylo nepřiměřené stanovit oblast působnosti Společenství pouze pro otázku zahraničních letadel více nebo méně trvale usazených na území členských států. To je skutečně možno nejlépe stanovit přijetím textu článku 4 odst. 1 písm. c) základního nařízení tak, aby letadla registrovaná ve třetí zemi a používaná na území členských států osobou se sídlem v členském státu podléhala stejným požadavkům, jako letadla registrovaná v EU. Avšak pokud se bude postupovat tímto způsobem, Společenství si nepřiděluje nezbytné nástroje pro vynucování na letadlech třetích zemí dodržování ustanovení potřebných pro zajištění bezpečnosti letů v evropském prostoru, pokud je k této bezpečnosti potřeba zvláštního vybavení na palubě, pokud posádka musí mít odpovídající kvalifikaci anebo je potřeba postupovat podle zvláštních postupů. V době, kdy Společenství zahrnuje do své působnosti uskutečnění Jednotného evropského nebe, by bylo těžko pochopitelné, kdyby si nestanovilo nástroje, které potřebuje pro uplatňování příslušných provozních specifikací.

⁶ Směrnice (ES) č. 36/2004 Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. dubna 2004 o bezpečnosti letadel třetích zemí využívajících letišť Společenství (Úř. věst. L 143, 30.4.2004).

23. Proto je agentura toho názoru, že letadla třetích zemí musí podléhat doзору Společenství. Rovněž považuje za nezbytné vytvořit právní základ pro uplatňování příslušných provozních požadavků na využívání evropského vzdušného prostoru letadly třetích zemí provozovaných provozovateli ze třetích zemí. Avšak musí být jasně řečeno, že takovéto pravomoci budou omezeny pouze na tento cíl a nebudou se zaměřovat na regulaci subjektů na úrovni Společenství, na něž se již vztahují normy ICAO. V důsledku toho nový článek 4 odst. 1 písm. d) rozšiřuje oblast působnosti Společenství na letadla registrovaná ve třetích zemích a používaná provozovateli ze třetích zemí. Tento odstavec je třeba číst společně s odstavcem 21, který opakuje, že práva třetích zemí stanovená Chicagskou úmluvou⁷ tímto nejsou dotčena.

(iv) Vyloučená letadla / činnosti

24. Jak již bylo uvedeno, je třeba některé činnosti z oblasti působnosti Společenství vyloučit. Přitom je agentura toho názoru, že využití přílohy II základního nařízení je nejlepší možností k tomu, aby se u stejných letadel zabránilo nesrovnalostem při zpracovávání aspektů letové způsobilosti, provozu a vydávání licencí letové posádky. To rovněž zabrání celkovému rozpadu odpovědností, což by nakonec mohlo mít vliv na bezpečnost těchto vyloučených činností.
25. Na základě různých připomínek agentura vylepšila text přílohy II základního nařízení tak, aby do něj byly zahrnuty podané návrhy. Zdůvodnění těchto změn je uvedeno níže:
- Je nedůsledné zahrnout do oblasti působnosti Společenství některá letadla uvedená v této příloze, protože některé členské státy jim vydaly osvědčení typu nebo osvědčení o letové způsobilosti do 28. září 2003 a jiné zase nikoliv. Tím rovněž došlo ke zmatkům, protože to ve všech členských státech není vždy známo. Proto byla příslušná ustanovení zrušena.
 - Kritéria vztahující se na historická letadla jsou spíše subjektivní, což vede k tomu, že je členské státy interpretují různě. Text byl objasněn zohledněním na jedné straně kritérii založenými na jednoduché konstrukci a stáří a na druhé straně na kritériu založeném na kvalitativních vyjádřeních již specifikovaných v této příloze.
 - Co se týče letadel, která byla součástí vojenských sil, bylo stanoveno, že tato letadla, která jsou zkonstruována podle norem pro civilní letadla, rovněž spadají do působnosti Společenství.
 - Dalším problémem je definice ultralehkého letadla, jak je to stanoveno v bodě e) přílohy II, která je v některých jazykových verzích omezená na letadla a v jiných jazycích zahrnuje i další typy létajících strojů. Vzhledem k tomu, že není žádný důvod omezovat oblast vyloučení pouze na letadla, byly sem přiřazeny motorem poháněné padáky a vrtulníky. Dále si získalo velké zastání letadlo s montovaným drakem, celý záchranný padákový systém byl zaveden jako bezpečnostní zlepšení.
 - Je vložen odstavec f) tak, aby sem byly zahrnuty vírníky, které jsou v některých zemích EU nahlíženy stejně jako ultralehká letadla. Hmotnost

⁷ Úmluva o mezinárodním civilním letectví, podepsaná v Chicagu dne 7. prosince 1944.

vychází z průzkumu provedeného ke stanovení rozumné mezní hodnoty a vychází z vírníků, které v současné době v EU létají.

- Je vložen odstavec h), aby sem byly zahrnuty repliky, u nichž je konstrukční řešení podobné, jako u původního letadla.
- V odstavcích g) a j) byly provedeny změny tak, aby se objasnily mezní váhové hodnoty za použití běžnějších leteckých termínů.

(v) Jiné regulované činnosti a profese

26. Jak již bylo zdůrazněno v úvodu této kapitoly, je důležité, aby právní akt stanovující pravomoci Společenství v dané oblasti (základní nařízení) jasně specifikoval, na které výrobky, osoby nebo organizace se tyto pravomoci vztahují. Pokud by se tak učinilo prostřednictvím prováděcího pravidla, nebylo by to přijatelné, protože taková pravidla by neměla dostatečný právní základ. Proto agentura považuje za nezbytné, aby se vyjádřila k některým sporným otázkám, jako je otázka statusu dílčího vlastnictví, letadla bez pilota, posádky pečující o cestující, leteckých dispečerů a palubních mechaniků. Tyto pojmy jsou skutečně velmi těsně spojené s provozem a vydáváním licencí a mají v rámci Evropské unie různé významy.

Dílčí vlastnictví

27. Při zohlednění obdržených připomínek a rostoucí důležitosti této činnosti je agentura toho názoru, že Společenství musí zaujmout postoj k otázce dílčího vlastnictví. Na jedné straně je třeba uznat, že takové činnosti vykazují mnoho rysů jako komerční letecká doprava, na druhé straně je však třeba uznat, že cestující v letadlech použitých na základě smluv o dílčím vlastnictví si sami stanovují podmínky přepravy a zaměstnávají svého provozovatele na základě manažerské smlouvy. Agentura je proto toho názoru, že se na dílčí vlastnictví musí vztahovat zákony Společenství. V této souvislosti je agentura rovněž toho názoru, že tyto činnosti musí být považovány za nekomerční činnosti. Aby tomu tak bylo, byla do článku 3 písm. i) změněného nařízení vložena definice komerčního provozu, která vylučuje dílčí vlastnictví.

Letadla bez pilota (LBP)

28. V současné době se na LBP vztahují předpisy pro leteckou způsobilost a životní prostředí Společenství tehdy, když je jejich hmotnost 150 kg a vyšší. S ohledem na postoje vyjádřené všemi zúčastněnými subjekty je agentura toho názoru, že je třeba stávající stav udržet v tom smyslu, aby se na letovou způsobilost a provoz LBP vztahovaly předpisy Společenství pouze tehdy, pokud jsou těžší než 150 kg. Vzhledem k tomu, že jejich činnost vykazuje stejné rysy jako ostatní letadla, agentura je toho názoru, že taková letadla musí podléhat stejným požadavkům jako jakákoliv jiná letadla se stejnou činností.

Posádka pečující o cestující

29. Agentura zdůrazňuje, že panuje široká shoda v tom, že posádka pečující o cestující musí podléhat bezpečnostním požadavkům stanoveným na úrovni

Společenství tak, aby se zajistil nezbytný výcvik, odpovídající zdravotní způsobilost a dostatečné získání zkušenosti tak, jak je v současné době stanoveno v návrhu Komise pro stanovení společných požadavků pro komerční dopravu letadly.⁸ Toto musí být zachováno a posádka pečující o cestující musí podléhat právním předpisům Společenství.

Letečtí dispečerři

30. Ve svém konzultačním dokumentu agentura požádala zúčastněné subjekty o názor na to, zda by se na letecké dispečery měly vztahovat právní předpisy Společenství. Při zvažování připomínek agentura došla k závěru, že se na letecké dispečery jakožto na profesi nemusí vztahovat regulace, ale že se na funkci musí vztahovat právní předpisy Společenství tak, jak to bylo navrženo ve výše uvedeném návrhu Komise.

Palubní mechanici

31. Vzhledem ke stále menšímu počtu personálu v této funkci je otázkou, zda by se na palubní mechaniky měly vztahovat právní předpisy na úrovni Společenství. Z připomínek obdržených k této otázce je zřejmé, že vládne výrazná podpora pro to, aby se v této oblasti postupovalo podle praxe ICAO. Avšak vzhledem k tomu, že základní požadavky pro vydávání licencí pilotům obsažené v nové příloze III nejsou pro tuto profesi vhodné, agentura podnikne během odpovídající doby vhodné kroky. To se odráží v článku 7b změněného nařízení.

b. Bezpečnostní cíle

32. V současné době jsou bezpečnostní cíle stanoveny v normách přijatých ICAO a v ustanoveních základních aktů přijatých členskými státy pro stanovení regulačního rámce použitelného na civilní letectví. Obecně řečeno, tyto vnitrostátní základní akty se zabývají především pověřením vládních úřadů nebo nezávislých civilních leteckých úřadů výkonnými pravomocemi. Obsahují jen velmi málo ohledně výsledku, který zákonodárce očekává. Tak ponechávají při rozhodování o uplatňování norem ICAO a při stanovení bezpečnostních cílů velkou míru volnosti na výkonné úrovni, podle politických tlaků tak, aby se zabránilo vzniku nebo opakovanému vzniku havárií.
33. Vzhledem k tomu, že Společenství není smluvní stranou Chicagské úmluvy, nejsou normy ICAO součástí práva Společenství, ačkoliv jsou závazné pro jeho členské státy a určitým způsobem jsou závazné i pro Společenství. Navíc podle rozhodnutí Evropského soudního dvora pověření úřadů Společenství výkonnými pravomocemi vyžaduje, aby cíle uložené zákonodárcem byly dostatečně jasné a specifické, aby bylo možno provádět zákonnou kontrolu aktů takto pověřených úřadů. A v neposlední řadě, pokud se u některých segmentů civilního létání předpokládá vlastní dozor, jako je tomu do značné míry v případě rozsáhlých segmentů společenství rekreačního létání, musí být bezpečnostní cíle dostatečně

⁸ KOM (2000) 121 v konečném znění ze dne 24.03.2000-Úř. věst. C 311 E ze dne 31.10.2000, pozměněné KOM (2004) v konečném znění ze dne 10.2.2004.

konkretizovány tak, aby je mohl průmysl nebo jiné dotčené osoby přímo provést. Z toho vyplývá závěr, že rozšířené základní nařízení jasně a podrobně stanoví bezpečnostní cíle Společenství pro regulaci leteckého provozu a vydávání licencí letové posádky.

34. Po konzultaci je agentura toho názoru, že základní nařízení musí obsahovat podrobné speciální základní požadavky, jak to bylo učiněno u letové způsobilosti výrobků letecké techniky. Tyto základní požadavky pro vydávání licencí pilotům a letecký provoz jsou uvedeny v příloze III a v příloze IV změněného nařízení. Byly navrženy pro zajištění odpovídajícího zmírnění rozumně pravděpodobného rizika specifického pro regulovanou oblast. Jsou navrženy tak, aby potenciálně umožňovaly pokrýt všechny druhy činností (komerční, obchodní a rekreační). Byly pojaty tak, aby poskytly dobrý právní základ pro přijetí JAR-OPS, JAR-FCL a JAR-STD jako možných prováděcích pravidel tak, aby se zabránilo narušení a přechodné byrokratické zátěži.

c. Prováděcí prostředky

35. Rozšířené základní nařízení musí specifikovat, jak se musí základní požadavky provádět. To zahrnuje stanovení toho, zda se k ověření shody bude používat vydání úředního osvědčení, dokladu o splnění požadavků vůči třetí straně nebo vlastní prohlášení. Rovněž musí vyžadovat, aby byly poskytnuty podrobnosti ohledně toho, jak má být provedeno prokázání splnění. Pokud jsou takové podrobnosti příliš obsáhlé nebo zdlouhavé, Komisi, členskými státy nebo průmyslu musí být předány výkonné pravomoci k tomu, aby vytvořily nezbytná prováděcí pravidla, vnitrostátní prováděcí opatření nebo průmyslové normy. Případně musí být stanoveny úřady pověřené vydáváním osvědčení nebo úřady, jimž musí být prokázáno splnění požadavků. To může být agentura sama, státní správa nebo odpovídajícím způsobem akreditované zkušební úřady. V posledním uvedeném případě musí být stanovena kritéria pro jejich akreditaci a jmenovány úřady udělující akreditaci.
36. Existuje široká škála možností, jak provádět společné bezpečnostní cíle. Výběr mezi nimi je politickým rozhodnutím, které závisí na citlivosti veřejnosti k této záležitosti a na tradicích a kultuře v příslušném sektoru. Při tomto výběru musí být rovněž zohledněna úroveň jednotnosti, o níž se pro určitý typ činnosti usiluje; jednotnosti se pravděpodobně lépe dosáhne prostřednictvím společných prováděcích pravidel přijatých Komisí. Při výběru musí být rovněž zohledněn mezinárodní rámec tak, aby se nadměru neovlivnil pohyb evropských občanů a společností ve zbývajících částech světa. V neposlední řadě musí být taková volba založená na zásadách dobré správy⁹ tak, aby bylo možno co nejlépe využít dostupných zdrojů a dále rozvíjet smysl pro odpovědnost při regulaci bezpečnosti v civilním letectví.

(i) Vydávání licencí pilotům

⁹ KOM (2001) 428 v konečném znění ze dne 25.07.2001.

37. Agentura je toho názoru, že v letadle, které létá v rámci komerčního provozu, nesmí nikdo létat bez licence. Změněné nařízení tak obsahuje tuto povinnost a poskytuje právní základ pro všechny s tím spojené výsady. Agentura si rovněž myslí, že výcvik takových pilotů musí provádět organizace s osvědčením a že výcviková zařízení pro simulaci letu používaná při takovém výcviku musí mít osvědčení. Jak již členské státy přijaly v systému SLÚ, agentura považuje za správné, aby se vytvořila běžná pravidla pro vydávání a udržování těchto licencí, schválení a osvědčení. Taková pravidla stanoví Komise prostřednictvím postupu komitologie.¹⁰ Jejich uplatňování bude prováděno na vnitrostátní úrovni, s výjimkou organizací třetích zemí a výcvikových zařízení pro simulaci letu třetích zemí, u nichž to bude prováděno pod dohledem agentury. Výše uvedené prováděcí prostředky byly stanoveny v článku 7 odst. 1, 2, 3 a 4 a čl. 15a změněného nařízení.
38. Co se týče nekomerční činnosti, je agentura po zohlednění obdržení připomínek toho názoru, že všichni piloti podnikových nebo těžkých letadel motorem poháněných musí být držiteli licence spadající do stávajícího systému JAR-FCL. Agentura si ovšem myslí, že složitost letadla a jeho provozního prostředí musí být kritérii použitými při stanovení typu licence tak, aby bylo možno co nejlépe podle potřeb sestavit nezbytný výcvik a stanovit zdravotní požadavky. Tento bod se dále projednává v oddílu (iv) níže. Jak je uvedeno výše, agentura si myslí, že pravidla pro takové licence musí stanovit Komise prostřednictvím postupu komitologie. Jejich uplatňování se musí provádět na vnitrostátní úrovni vyjma organizací třetích zemí a výcvikových zařízení pro simulaci letu třetích zemí, na něž bude dohlížet agentura.
39. Při zohlednění upřednostnění zúčastněných subjektů je agentura toho názoru, že piloti rekreačních nebo sportovních letadel musí být držiteli licence. Jak je však stanoveno v odstavci 16, stávající licence pro soukromé piloty JAR-FCL je považována za příliš náročnou pro létání na jednoduchých letadlech v prostředí se slabým leteckým provozem. Proto agentura považuje za nezbytné vytvořit novou kategorii licence pro soukromé piloty, LRSP, jako alternativu ke stávající licenci pro soukromé piloty JAR-FCL. Držitelé takové licence nebudou oprávněni létat se složitými motorem poháněnými letadly nebo pracovat v komerčním letectví; rovněž mohou mít omezen přístup do oblasti s hustým provozem. Držitelům LRSP mohou být uděleny určité kredity v případě, že by si požádali o plnou licenci. Taková licence však musí zajišťovat volný pohyb v oblasti pokrývané Smlouvou. Vzhledem k velikosti Evropských společenství a asociačním dohodám uzavřeným se státy EFTA¹¹ si agentura nemyslí, že by pro tuto novou licenci bylo potřeba úplné shody s přílohou I ICAO. To se odráží v článku 7 odst. 2 písm. a) změněného nařízení.
40. Agentura je rovněž toho názoru, že by takový LRSP mohly vydávat zkušební úřady. Agentura si skutečně myslí, že by členské státy neměly tento úkol plnit systematicky, protože je legitimní uplatnit principy stanovené v Bílé knize Komise o správě a řízení Evropy a dát této kategorii pilotů možnost, aby si své záležitosti spravovali sami, jak si to zjevně přejí. Změněné nařízení proto

¹⁰ Rozhodnutí 1999/468/ES.

¹¹ Evropské sdružení volného obchodu

obsahuje nezbytný právní základ v článku 7, který rovněž uděluje Komisi pravomoc přejmout nezbytná prováděcí pravidla, včetně kritérií pro akreditaci takových zkušebních úřadů. Konečně je agentura toho názoru, že úřadem kompetentním pro takovou akreditaci musí být samotná agentura a vnitrostátní letecké úřady členských států tak, aby měl žadatel možnost volby. Agentura však uznává, že nemusí být možné najít ve všech členských státech odpovídajícím způsobem kvalifikované úřady, které by mohly během krátké doby tento úkol plnit. Proto může být potřeba vytvořit přechodné období s ohledem na reakce zainteresovaných společenství.

41. Vydávání licencí pilotům rovněž vyžaduje, aby bylo prokázáno splnění kritérií zdravotní způsobilosti. Názor agentury odpovídá obecné shodě, že pokud se týká pilotů, kteří se podílejí na komerčním provozu nebo kteří létají se složitými motorem poháněnými letadly, musí být takové prokázání provedeno na základě společných prováděcích pravidel a zdravotní střediska a osoby, provádějící vyšetření zdravotní způsobilosti k létání a podílející se na příslušných vyhodnoceních, musí mít osvědčení. Co se týče pilotů lehkých rekreačních nebo sportovních letadel, agentura považuje za nezbytné dosáhnout flexibility zavedením méně přísných společných pravidel.
42. Agentura je proto toho názoru, že Komisi musí být uděleny pravomoci pro přijetí prováděcích pravidel ohledně zdravotní způsobilosti. Taková pravidla musí vycházet ze stávajících zdravotních norem JAR-FCL 3 a musí být použitelná pro všechny kategorie pilotů, vyjma držitelů LRSP, pro něž budou vytvořena méně přísná pravidla. Dále je agentura toho názoru, že prováděcí pravidla pro akreditaci osob provádějících vyšetření zdravotní způsobilosti k létání a středisek musí být přijata na úrovni Společenství. Pokud to bude takto provedeno, agentura si myslí, že rodinní lékaři by mohli být považováni za vhodné osoby provádějící vyšetření pro LRSP. Ověření vyhovění budou vnitrostátní letecké úřady provádět u osob se sídlem na jejich území, zatímco agentura tak bude činit u zahraničních organizací. Tato politika se odráží v člancích 7 odst. 2 písm. b) a 7 odst. 6 a v čl. 15a změněného nařízení.
43. Při zvažování různých obdržených připomínek a potřeby začlenit postup Společné provozní výkonné rady (SPVR) do rámce EASA si agentura rovněž uvědomila, že bezpečnost a jednotnost se nejlépe podpoří tak, že se umožní podle potřeby přijmout požadavky na výcvik pro vydávání individuálních zařazení potřebných pro provoz určitých typů letadel. Nezbytné pravomoci byly začleněny do článku 15a změněného nařízení.

(ii) Letecký provoz

44. V současné době panuje shoda ohledně potřeby stanovit povinnost získat osvědčení pro všechny provozovatele komerční letecké přepravy, jak se to již projevilo při širokém zavádění JAR-OPS 1 a 3 na úrovni členských států a při vyjednávání o výše uvedeném návrhu Komise vytvořit společné požadavky pro komerční přepravu letadly. To umožňuje členským státům být v souladu s doporučeními a dokumentací ICAO. Agentura souhlasí s většinou zúčastněných subjektů v tom, že u jiné obchodní činnosti, než je komerční letecká doprava,

musí být rovněž zaveden postup vydávání osvědčení založený na společných prováděcích pravidlech.

45. Agentura je proto toho názoru, že musí být stanovena společná pravidla pro vydávání osvědčení komerčním provozovatelům. Samotná osvědčení se již vydávají na vnitrostátní úrovni a to bude i nadále normálně pokračovat, protože to je běžný postup pro provádění práva Společenství. Nicméně agentura bude oprávněna stanovit provozní směrnice, pokud to bude potřeba pro zajištění bezpečnosti provozu a pokud bude jednotnosti nejlépe dosaženo centralizovaným rozhodnutím. Při zohlednění velmi zvláštní povahy letu a předpisu ohledně doby odpočinku agentura považuje za nezbytné, aby bylo dosaženo určité flexibility tím, že bude jako přijatelný prostředek pro plnění základních požadavků oprávněna vydávat specifikace pro osvědčení obsahující zvláště schémata mezních hodnot standardní dobu letu. Vzhledem k tomu, že se na všechny provoz nemohou vztahovat taková standardní schémata, agentura bude rovněž moci sama případ od případu přijmout jednotlivá schémata provozovatelů, pokud to bude zapotřebí, aby byla zajištěna jednotnost a spravedlivá soutěž na trhu. Proto musí být Komisi a agentuře udělena pravomoc pro splnění těchto úkolů. Nezbytná ustanovení o přidělení pravomocí jsou obsažena v článku 7a odst. 2, 4 a 5 a v čl. 15b odst. 3 a 4 změněného nařízení.
46. Co se týče podnikového létání, agentura při zohlednění všech obdržených připomínek došla k názoru, že provozování letadel pro podnikové účely se neliší od použití stejného letadla pro jiné obecné letecké činnosti a zejména že tento stav sám sobě nezvyšuje s tím spojená rizika. Agentura proto usuzuje, že k této činnosti není potřeba přistupovat jiným způsobem než k ostatním nekomerčním činnostem.
47. Co se týče letecké činnosti obecně, ačkoliv zúčastněné subjekty souhlasí s tím, že tyto činnosti by měly přímo podléhat základním požadavkům, agentura došla k názoru, že by to nemuselo být zcela vhodné pro regulaci všech souvisejících činností. V první řadě je běžným postupem použít provozní prováděcí pravidla pro zajištění právního základu pro provádění pravidel vztahujících se k využití vzdušného prostoru nebo požadavků vztahujících se k určitým typům činností, jako je nouzové nebo rádiové vybavení. Proto je nezbytné předpokládat přijetí prováděcích pravidel pro ustanovení alespoň takových požadavků pro všechny typy provozů. Za druhé, složitá motorem poháněná letadla sdílejí stejné provozní prostředí jako letadla používaná pro komerční leteckou dopravu, čímž může pro veřejnou leteckou dopravu vznikat případné riziko. Jejich složitost a velikost dále vyžaduje logistiku, která je podobná logistice komerční letecké dopravy. Aby se tedy snížilo riziko a aby se upravil provoz podle použité logistiky, je třeba přijmout podobnou řadu prováděcích pravidel. Proto je agentura toho názoru, že provoz letadel pro obecné létání budou řídit prováděcími pravidly upravenými spíše podle složitosti letadla než podle typu činnosti.
48. U nesložitých letadel je třeba přijmout „snadná“ prováděcí pravidla pro stanovení provozních specifikací vztahujících se k využití vzdušného prostoru nebo speciálního provozu, které musí být harmonizovány na úrovni Společenství. A to bez toho, aby byla dotčena možnost členských států stanovit na jejich straně provozní specifikace čistě regionální povahy podléhající náležité kontrole

Společenství. Výše uvedená prováděcí pravidla musí být přímo použitelná a jejich dodržování musí ověřit členské státy bez potřeby osvědčení nebo prohlášení.

49. U složitých motorem poháněných letadel je třeba komplexnějších pravidel, jak vysvětleno výše, aby byla přijata opatření, která budou omezovat riziko. Co se týče ověření dodržování takových pravidel, agentura nepovažuje za nezbytné vyžadovat postup vydávání osvědčení a myslí si, že prohlášení předpokládané v JAR-OPS 2 je postačující.
50. Agentura je proto toho názoru, že veškerý nekomerční provoz musí být regulován, že společná pravidla musí stanovit Komise prostřednictvím postupu komitologie a že tato pravidla musí být upravena podle složitosti letadla. Jejich provádění se bude kontrolovat na vnitrostátní úrovni bez potřeby osvědčení, avšak s požadavkem na prohlášení v případě složitých motorem poháněných letadel. Nicméně, jak výše vysvětleno, v případě komerčního provozu musí být agentuře uděleny výkonné pravomoci ke stanovení provozních směrnic podle potřeby. Tato politika se odráží v článcích 7a odst. 3, 4 a 5 a v článku 15b odst. 3 změněného nařízení.
51. Při zvažování různých obdržených připomínek a potřeby začlenit postup SPUR do rámce EASA si agentura rovněž uvědomila, že bezpečnost a jednotnost se nejlépe podpoří tím, že se umožní přijmout podle potřeby standardní seznamy minimálního vybavení požadované pro provoz určitých typů letadel v daném prostředí, tzv. seznamy hlavního minimálního vybavení. Nezbytné pravomoci byly zaneseny do článku 15b změněného nařízení.

(iii) Letadla třetích zemí

52. Ve svém konzultačním dokumentu agentura již uznala, že prováděcí prostředky pro regulaci letadel ze třetích zemí provozovaných provozovateli ze třetích zemí vezmou v úvahu stávající rámec ICAO. Rovněž uznala, že ve směrnici SAFA již byla vytvořena společná pravidla pro ověření toho, že taková letadla splňují příslušné normy ICAO. Avšak poukázala na to, že s ohledem na nedávné události je třeba pro odpovídající ochranu evropských občanů učinit více.
53. S ohledem na získané reakce je agentura toho názoru, že předpisy směrnice SAFA musí být převedeny do prováděcího pravidla Komise a že Komisi budou přiděleny nezbytné pravomoci pro zorganizování dozoru nad letadly třetích zemí. V této souvislosti musí být agentura schopná analyzovat nashromážděné údaje a vyvodit závěry ohledně bezpečnosti letadel třetích zemí; rovněž musí být udělena pravomoc pro ověření letové způsobilosti letadel, která nevyhovují ICAO, a pravomoc podle potřeby vydat povolení k letu. Agentura však uznává, že tyto pravomoci nesmí mít za cíl, že by se agentura musela zabývat každodenními záležitostmi a že je třeba zorganizovat efektivní rozdělení práce. Tato politika se odráží v článku 5 odst. 2, 3 písm. j) a 5 písm. d), v čl. 7c a v čl. 15 odst. 1 písm. k) a l) změněného nařízení.

54. Co se týče provozu letadel ze třetích zemí je agentura toho názoru, že se na provozovatele ze třetích zemí musí pro stejný provoz vztahovat stejné podmínky, jejichž splnění se požaduje po provozovatelích ze Společenství, a aby tyto podmínky splnili, pokud jsou na území, na něž se vztahuje Smlouva. To bude zvláště znamenat, že zahraniční komerční provozovatelé budou muset mít osvědčení Společenství. Komisi proto budou přiděleny nezbytné pravomoci pro stanovení podmínek pro vydávání takových osvědčení. Jak již bylo dohodnuto v souvislosti se základním nařízením, toto vydávání bude provádět agentura. Samozřejmě, že by vydávání osvědčení mohlo být usnadněno uzavřením bilaterálních dohod se třetími zeměmi tak, aby se zabránilo vydávání několika osvědčení. Co se týče jiných provozovatelů ze třetích zemí, budou se na ně vztahovat stejná prováděcí pravidla jako na provozovatele v EU. Tato politika se odráží v člancích 7a odst. 2, 4 a 5 a v čl. 15b odst. 2 změněného nařízení.

(iv) Složitá motorem poháněná letadla

55. Vývoj v oddílech (ii) a (iii) výše ukazuje, že je třeba stanovit hranici mezi dvěma kategoriemi letadel využívaných při nekomerční činnosti, které vyžadují dva různé druhy prováděcích prostředků. Pro stanovení této hranice agentura zvažila vstupní informace získané v souvislosti s postupem NPA a stávající hranice, jako ty, které jsou předpokládány v návrhu JAR-OPS 2. Rovněž si myslí, že je třeba se vyhnout kladení požadavků na vlastníky a provozovatele letadel a aby se postupovalo podle toho, co je nezbytné v důsledku složitosti jejich letadla a prostředí, v němž se letadla běžně provozují tak, aby to co nejlépe odráželo aktuální stav věcí. V neposlední řadě považovala za důležité vytvořit jednoduchý systém, který bude snadno srozumitelný a všichni jej budou uplatňovat
56. Agentura došla k závěru, že takovou hranici je možné stanovit pouze na základě složitosti letadla bez nutnosti odkazovat k typu jejich provozu. Proto byla do článku 3 písm. j) změněného nařízení přidána definice složitého motorem poháněného letadla. Letadlo v této kategorii bude muset splňovat základní požadavky pro letecký provoz prostřednictvím vhodných prováděcích pravidel a budou je muset řídit piloti, kteří mají licenci na základě systému JAR-FCL, a lehká jednoduchá letadla budou podléhat snadnější řadě základních požadavků a budou je řídit piloti mající LRSP.
57. Vzhledem k váhání některých zúčastněných subjektů ohledně vytvoření nové kategorizace, kterou nepředpokládá systém ICAO, se agentura chce odvolat na to, že pojem složitých motorem poháněných letadel je již součástí systému Společenství, protože část M uznává náročnější požadavky na údržbu potřebné pro dosažení stejného standardu u většího a složitějšího letadla. S ohledem na obdržené připomínky si agentura rovněž myslí, že není lepší prostředek pro jednoduché uspokojení většiny zúčastněných subjektů, kteří požadují zvláštní režim upravený pro nekomerční provozování lehkých a jednoduchých letadel.

(v) Jiné regulované činnosti a profese

58. Jak již bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, základní nařízení musí stanovit, jak se bude prokazovat splnění základních požadavků a jejich případných prováděcích pravidel. To znamená zvláště potřebu vydávat licence určitým osobám, na něž se vztahují předpisy. V této souvislosti agentura požádala o názor zúčastněné subjekty ohledně otázky, zda by se měly posádce pečující o cestující a leteckým dispečerům vydávat licence.

Posádka pečující o cestující

59. Jak již bylo zdůrazněno v odstavci 29 výše, agentura je toho názoru, že posádka pečující o cestující musí podléhat společným požadavkům stanovených prováděcími pravidly Komise. Co se týče specifikace postupu vydávání osvědčení pro zajištění splnění těchto požadavků, agentura zohledňuje většinový názor. Proto nemůže navrhnout, aby posádka pečující o cestující podléhala schématu vydávání licencí, i když to původně navrhovala. Nicméně v zájmu spravedlivého přístupu agentura upozorňuje zákonodárce na to, že je potřeba se touto věcí zabývat, což je více záležitost politická než otázka bezpečnosti. Přitom by se měla pozornost zaměřit na cíl volného pohybu v základním nařízení a na skutečnost, že ve většině členských států většina pracovníků, kteří mají vliv na leteckou bezpečnost nebo bezpečnostní úkoly, jako je letová posádka, technici a pracovníci zabezpečující letiště, musí mít úřední osvědčení, zatímco posádka pečující o cestující nemusí.

Letečtí dispečeré

60. Jak již bylo uvedeno v odstavci 30 výše, agentura není toho názoru, že by letečtí dispečeré jakožto profese měli být nějak regulováni. Proto nenavrhuje, aby pracovníci jmenovaní do funkce letového dispečera museli být držiteli úředního osvědčení. Nicméně agentura by mohla uvažovat, pokud se tak rozhodne, o zavedení atestace profesní způsobilosti pro letecké dispečery, kterou by prováděl provozovatel, což by byl přijatelný prostředek pro splnění požadavků na funkci leteckého dispečinku. Pokud by taková možnost našla podporu, bylo by potřeba dále pracovat na vytvoření příslušných prováděcích pravidel.

Personál uvádějící letadla, součástky a zařízení do provozu po údržbě

61. Při zohlednění různých obdržných připomínek a potřeby začlenit postup SPUR do rámce EASA si agentura rovněž uvědomila, že bezpečnost a jednotnost se nejlépe podpoří tím, že bude možno přijmout podle potřeby výcvikové požadavky pro vydávání individuálních zařazení potřebných pro personální osvědčení osobám odpovědným za uvádění výrobků, součástek nebo zařízení určitých typů letadel do provozu po údržbě. Nezbytné pravomoci byly zaneseny do článku 15 odst. 3 změněného nařízení.

d. Různé změny

(i) Povolení k letu

62. Při zvažování uplatňování předpisů pro letadla ze třetích zemí bylo třeba se zabývat otázkou vydávání povolení k letu letadlům, která nesplňují normy ICAO. Jak bylo uvedeno v odstavci 53, dobrá politika vyžaduje rozdělení úloh mezi agenturou a vnitrostátními leteckými úřady, přičemž první by se zabývala povoleními k letu více nebo méně trvale a druzí by se zabývali jedním ze schválení na základě společných pravidel. Tato věc není nepodobná svou povahou otázce vydávání povolení k letu letadlům registrovaným v EU, která vznikla ve výboru, jenž pomáhal Komisi při projednávání nařízení komise (ES) č. 1702/2003 ze dne 24. září 2003, kterým se stanovují prováděcí pravidla k osvědčení o letové způsobilosti a k osvědčení o vlivu na životní prostředí pro letadla a související výrobky, části a zařízení a k osvědčení pro konstrukční a výrobní organizace.¹² Agentura je toho názoru, že je třeba použít stejné principy při vytváření chybějících prvků výše uvedeného nařízení a že změna základního nařízení bude příležitostí k objasnění rozdělení úkolů. To je provedeno v článku 7c a v čl. 15 odst. 1 písm. k) a l) změněného nařízení.

(ii) Osvědčení pro výrobky zkonstruované a vyrobené ve Společenství

63. Článek 5 odst. 1 základního nařízení vyžaduje, aby všechna letadla, včetně letadel zkonstruovaných nebo vyrobených ve Společenství, podléhala základním požadavkům stanoveným v příloze I. Pak se v článku 5 odst. 2 vysvětluje postup vydávání osvědčení pro letadla registrovaná v členských státech; v článku 5 odst. 3 se vysvětluje, jak je možno vydávat povolení k letu a omezené osvědčení o letové způsobilosti; a v článku 5 odst. 4 se udělují Komisi pravomoci k přijetí nezbytných prováděcích pravidel. Nic však není řečeno o postupu vydávání osvědčení, který se má použít pro letadla konstruovaná a vyráběná ve Společenství, a přitom by to bylo možno snadno provést odkazem na většinu ustanovení uvedených v článku 5 odst. 2. Agentura je toho názoru, že se musí této příležitosti využít k tomu, aby se toto opomenutí napravilo. Aby to však bylo možno provést, je třeba poněkud pozměnit písm. d) článku 5 odst. 2 tak, aby se odlišily organizace odpovědné za konstruování a výrobu výrobků, součástek a zařízení od těch, které jsou odpovědné za jejich údržbu. Příslušné změny byly provedeny v článku 5 změněného nařízení tak, že se článek 5 odst. 2 písm. d) rozdělil na odstavce 2 d) a 2 e) a přidal se odstavec 3, jenž se vztahuje ke schválení letadel uvedených v článku 4 odst. 1 písm. a), což jsou letadla, která zkonstruovala nebo vyrobila organizace, nad níž agentura nebo členský stát zajišťuje bezpečnostní dozor.

(iii) Ochrana bezpečnostních opatření.

64. Za široké podpory bylo dohodnuto, že všechny informace týkající se bezpečnosti letectví musí být zaznamenány a vyměňovány tak, aby je bylo možno analyzovat pro účely trvalého zvyšování úrovně bezpečnosti. Při zohlednění povahy obsažených informací je nezbytné zajistit, že se bude postupovat nerepresivně, aby se zaručilo, že budou příslušným subjektům poskytnuty všechny důležité informace. Dále je třeba využít jeden z často uváděných cílů stávajících JAR

¹² Úř. věst. L 243, 27.9.2003, s. 6.

agentury při navrhování politiky pro regulaci leteckého provozu tak, aby se zajistila kontinuita a zabránilo se zbytečným problémům v průmyslu. Tato JAR již zahrnují ustanovení pro provedení tohoto nerepresivního informačního systému. Směrnice SAFA, o níž si agentura rovněž myslí, že musí vložena do rámce systému EASA, rovněž obsahuje ustanovení o ochraně zpravodaje bezpečnostních informací. Agentura je proto toho názoru, že do základního nařízení bude začleněn příslušný právní základ tak, aby došlo k začlenění tohoto důležitého aspektu efektivního leteckého bezpečnostního systému. To je účel tohoto nového článku 11a změněného nařízení.

(iv) Spojení mezi novými nebo změnami články a předpisy nařízení zabývajícího se přechodnými a opravnými prostředky pro osoby, na něž se vztahují předpisy

65. Základní nařízení obsahuje mnoho ustanovení obecné povahy, jako je přechodný mechanismus v článku 8, opravné prostředky pro osoby, na něž se vztahují předpisy, pravomoc pro vyšetřování agentury,...které je třeba upravit tak, aby byly odpovídajícím způsobem provedeny odkazy na nové nebo změněné články. Tyto změny byly zahrnuty ve změněném nařízení.

IV. Subsidiarita

66. Základní nařízení provedlo převod pravomocí z členských států na Společenství v oblasti letové způsobilosti a environmentálních osvědčení s cílem zachovat vysokou a jednotnou úroveň bezpečnosti v evropském letectví. V současné době již panuje shoda v tom, že optimální úroveň bezpečnosti je+ možno dosáhnout pouze rozšířením oblasti pravomocí základního nařízení na letecký provoz a vydávání licencí letové posádky. Proto zákonodárce stanovil v článku 7 základního nařízení, že se jeho oblast působnosti rozšíří na tyto oblasti.
67. Myšlenka, že vysoké a jednotné úrovně bezpečnosti je možno dosáhnout pouze společnou akcí na úrovni Společenství, není nová. V Evropě panovala ohledně takového účinku obecná shoda a evropské státy začaly již dávno společně spolupracovat v rámci SLÚ s cílem vytvořit společná pravidla v oblasti bezpečnosti letectví.
68. Avšak systém SLÚ nezajistil jednotné použití těchto pravidel. První pokus na úrovni Společenství umožnit takové využití provedlo nařízení Rady (EHS) č. 3922/91 ze dne 16. prosince 1991 o harmonizaci technických požadavků a správních postupů v oblasti civilního letectví¹³, které stanovilo povinnost pro členské státy splňovat JAR ohledně letové způsobilosti. Toto nařízení se vztahovalo na všechna letadla provozovaná operátory Společenství, ať už byli zaregistrováni v členském státě nebo ve třetí zemi.
69. V oblasti vydávání licencí letové posádky byla rovněž provedena akce na úrovni Společenství, a to přijetím směrnice Rady 91/670/EHS ze dne 16. prosince 1991

¹³ Úř. věst. L 373 31.12.1991, s. 4.

o vzájemném uznávání licencí pro výkon funkcí v civilním letectví.¹⁴ Již v této době si byl zákonodárce vědom potřeby vytvořit společná pravidla pro vydávání licencí letové posádky a uvedl v příslušné klauzuli této směrnice, že by Komise měla k této otázce co nejrychleji předložit návrhy.

70. V roce 2000 Komise předložila návrh Evropskému parlamentu a Radě¹⁵ za účelem změny nařízení Rady (EHS) č. 3922/91 rozšiřující oblast působnosti na komerční leteckou dopravu letadly. Avšak tento návrh se vztahuje pouze na komerční leteckou dopravu letadly a má se za to, že taková omezená oblast působnosti nemůže zajistit vysokou a jednotnou úroveň bezpečnosti v civilním letectví v Evropě a že se harmonizované letecké normy musí použít na veškerý provoz u všech typů letadel. Navíc zavedení Jednotného evropského nebe vyžaduje přijetí provozních specifikací na úrovni Společenství, které musí být zahrnuty, jak to vyžaduje příloha 6 ICAO, do předpisů vztahujících se na letecký provoz.
71. A konečně, co se týče letadel třetích zemí, byla prostřednictvím uplatňování směrnice 2004/36/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. dubna 2004 o bezpečnosti letadel třetích zemí, která používají letiště Společenství, rovněž podniknuta akce Společenství.
72. Proto je jasné, že cíle navržené akce, zejména vytvoření a jednotné použití společných pravidel pro regulaci vydávání licencí letové posádky, leteckého provozu a letadel třetích zemí, nemohou členské státy dostatečně splnit, a proto je může splnit pouze Společenství. Navíc se toto nařízení omezuje na minimum požadované k tomu, aby bylo dosaženo těchto cílů, a nejde dále, než co je pro tento účel zapotřebí. Proto se má za to, že stávající návrh je v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality, jak je stanoveno v článku 5 Smlouvy o založení Evropského společenství.

V. Vyhodnocení dopadu regulace

73. Jak je požadováno v článku 2, změny článků základního nařízení a rozvíjení základních požadavků ohledně poskytování licence pilotům a leteckého provozu musí vycházet z norem ICAO a musí mít za cíl plnění povinností ICAO členských států. Dále agentura při několika příležitostech opakovaně prohlašovala, že nemá v úmyslu znovu objevovat Ameriku a že při své práci bude vycházet z široce přijatých a zavedených požadavků SLÚ. Proto byla věnována pozornost tomu, aby byly základní požadavky sepsány takovým způsobem, aby nekladly další zátěž a vytvořily dostatečný základ pro zavedení prováděcích prostředků na základě JAR-OPS, JAR-FCL, JAR-STD, JAR-26 a JAR-MMEL. Předpokládané legislativní kroky pouze provádějí změnu institucionálního rámce, což má za cíl usnadnění efektivního a jednotného uplatňování již existujících pravidel bez vytváření další zátěže pro osoby, na něž se předpisy vztahují.

¹⁴ Úř. věst. L 373 31.12.1991, s. 21.

¹⁵ KOM/2000/129 v konečném znění.

74. Současně by zavedení tohoto nového rámce pro regulaci nekomerčních činností mělo mít pozitivní dopad, protože stávající vnitrostátní pravidla jsou přinejmenším stejně tak přísná a regulační zátěž spojená s administrativním postupem vydávání osvědčení je vyšší. Stanovení pravomocí Společenství přinese další pozitivní dopad usnadněním volného pohybu zboží, služeb a osob. Vytvoří se tak zásady automatického uznávání bez dalšího předkládání nebo kontroly osvědčení vydaných v souladu se základním nařízením a připravovanými prováděcími prostředky. Zajistí se vysoká jednotná úroveň ochrany a stejné prováděcí prostředky v celém Společenství, čímž se zajistí spravedlivé a rovné příležitosti pro všechny k provozování jejich činností.
75. Co se týče regulace letadel ze třetích zemí, předpokládaná legislativní akce pouze převede směrnici SAFA do prováděcího pravidla. To by samozřejmě nemělo žádný dopad. Posílení dozoru nad letadly třetích zemí samozřejmě něco stojí, ale již dávno se vymáhají povinnosti ICAO od všech států. Politický tlak bude členské státy stejně nutit, aby pro lepší ochranu evropských občanů zvýšily v této oblasti svou aktivitu. Společná akce v této oblasti omezí náklady na tento postup.
76. Agentura se tedy domnívá, že rozšíření oblasti působnosti nařízení (ES) č. 1592/2002 bude mít jen pozitivní dopad na provozovatele a piloty ve Společenství, a proto nepovažuje za nezbytné provádět dlouhé a nákladné vyhodnocení dopadu regulace.

VI. Závěr

77. Souhrnně řečeno, agentura je toho názoru, že:
- Základní požadavky Společenství vztahující se na vydávání licencí pilotům a letecký provoz musí být zavedeny jako další přílohy k základnímu nařízení.
 - Komerční provoz ve Společenství provozovatelů ze třetích zemí musí podléhat právním předpisům Společenství.
 - Letadla třetích zemí, která jsou více či méně trvale na území členských států, musí podléhat stejným pravidlům jako letadla registrovaná v EU.
 - Všechna letadla třetích zemí provozovaná provozovateli ze třetích zemí musí podléhat stejným provozním specifikacím Společenství jako letadla registrovaná v EU.
 - Směrnice SAFA musí být převedena do prováděcího pravidla Komise a agentura musí analyzovat nashromážděné údaje a vyvodit závěry o bezpečnosti letadel třetích zemí.
 - Všechny typy činností, zahrnující komerční, podnikové a rekreační letectví, musí být zahrnuty do oblasti působnosti právních předpisů Společenství, vyjma činností letadel vyjmenovaných v pozměněné příloze II základního nařízení.
 - Komerční činnosti budou podléhat prováděcím pravidlům, které se vztahují na vydávání licencí pilotům a letecký provoz. Tato pravidla budou vycházet z JAR-FCL a JAR-OPS 1, 3 a 4. Jejich provedení se bude běžně provádět na vnitrostátní úrovni. Agentuře však budou uděleny určité

pravomoci vydávat povolení zahraničním organizacím podle potřeby provozní směrnice a schvalovat odchylky od standardních ustanovení.

- Pro nekomerční činnosti zahrnující složitá motorem poháněná letadla se použije jako základ pro prováděcí pravidla stávající materiál, jako je JAR-FCL a JAR-OPS 2. Jejich provádění se bude běžně provádět na vnitrostátní úrovni, ale letečtí provozovatelé nebudou podléhat postupu vydávání osvědčení, postačující bude prosté prohlášení.
 - Pro nekomerční činnosti, na nichž se podílejí nesložitá motorem poháněná letadla, které jsou především obecnými leteckými a rekreačními činnostmi, bude zavedena rekreační licence pro soukromé piloty jako „snadnější“ licence a základní požadavky pro provoz budou přímo použitelné. Pro stanovení provozních specifikací však budou vytvořena „snadná“ prováděcí pravidla na základě JAR-OPS 0. Vymáhání práva bude běžně prováděno na vnitrostátní úrovni, ale rekreační licence pro soukromé piloty mohou vydávat kvalifikované úřady akreditované agenturou nebo vnitrostátními leteckými úřady na základě společných pravidel.
78. Agentura je toho názoru, že výše popsaná politika je nejlepším prostředkem pro regulaci vydávání licencí pilotům, pro letecký provoz a letadla třetích zemí. Odráží většinu pohledů vyjádřených všemi stranami, které odpověděly při konzultacích organizovaných pro její přípravu. Založena na stávající praxi pro regulaci komerčních činností zavádí flexibilitu do nekomerční činnosti, čímž se nejen zakládá základní prvek evropského systému letecké dopravy, ale je rovněž půdou, v níž všechny letecké činnosti naleznou své kořeny a talenty, které potřebují pro přispění k bohatství moderních společností. Pořádá vyvážené rozdělení pravomocí, jež odpovídá institucionálním strukturám Společenství tím, že se omezí centralizace úkolů, které mohou lépe zvládnout Komise nebo agentura. Agentura tak navrhuje, aby Komise iniciovala legislativní proces vycházející z připojeného změněného nařízení.

V Kolíně nad Rýnem dne 15. prosince 2004

P. Goudou
výkonný ředitel