

## EUROOPA LENNUNDUSOHUTUSAMETI

### ARVAMUS nr 3/2004

#### **tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ning Euroopa Lennundusohutusameti loomist käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1592/2002 muutmise kohta, et laiendada selle ulatust lendurite litsentseerimise, lennundustegevuste ja kolmandate riikide õhusõidukite õiguslikule reguleerimisele**

#### **I. Üldosa**

1. Tsiiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ning Euroopa Lennundusohutusameti loomist käsitleva määruse (EÜ) nr 1592/2002<sup>1</sup> (“algmäärus”) vastuvõtmisel kutsus ühenduse seadusandja komisjoni üles tegema ettepanekuid selle ulatuse laiendamiseks lennundustegevustele ja lennumeeskondade litsentseerimisele. Ta tegi ka ettepaneku kasutada võimalust vaadata uuesti läbi kolmandate riikide õhusõidukite õigusliku reguleerimise küsimus.
2. Nende laiendamiste ettevalmistamiseks on ameti ülesanded määratletud algmääruses (artikkel 12) selliselt, et nende hulka kuulub ka tsiviilõhusõidukite kasutamise tegelevate isikute ja organisatsioonide õiguslik reguleerimine. Seepärast hõlmab selle roll arvamuste väljatöötamist ja vastuvõtmist, mille põhjal komisjon teeb oma seadusandlike ettepanekuid kooskõlas algmääruse artikliga 14.
3. Käesolevaga esitab amet komisjonile oma arvamuse algmääruse preambuli teises põhjenduses ja artiklis 7 ja artikli 12 lõike 2 punktis b sisalduvate kohustuste täitmiseks seoses lennundustegevuste, lennumeeskondade litsentseerimise ja kolmandate riikide õhusõidukitega. See arvamus koosneb märgukirjast, milles selgitatakse ameti seisukohti nende küsimuste ühenduse tasandil õigusliku reguleerimise poliitika kohta, ning muudatustest, mida selle poliitika rakendamiseks tuleks algmääruses teha. Need hõlmavad uusi artikleid ja olemasolevate artiklite muudatusi, II lisa muudatusi (välja jäetud õhusõidukid) ning lendurite litsentseerimisele ja lennundustegevustele kehtestatavaid olulisi nõudeid.

#### **II. Konsultatsioon**

4. Käesolev arvamus on vastu võetud ameti haldusnõukogu poolt kehtestatud korra kohaselt.<sup>2</sup> “Konsulteerimisdokument lendurite pädevuse ja lennundustegevuste ning kolmandate riikide ettevõtjate poolt käitatavate kolmandate riikide õhusõidukite õigusliku reguleerimise kohaldatavuse, aluspõhimõtete ja oluliste

<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. juuli 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1592/2002, mis käsitleb tsiiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ning Euroopa Lennundusohutusameti loomist (EÜT L 240 / 7.09.2002).

<sup>2</sup> Haldusnõukogu otsus korra kohta, mida amet peab rakendama arvamuste, sertifitseerimisspetsifikatsioonide ja juhendmaterjalide väljastamisel, EASA MB/7/03, 27.06.2003.

nõuete kohta" avaldati ameti veebisaidil ([www.easa.eu.int](http://www.easa.eu.int)) 27. aprillil 2004 (NPA nr 2/2004). Amet selgitas selles institutsionaalset raamistikku, milles selliste tegevuste õiguslik reguleerimine võiks toimuda, ning põhjusi, miks lennukõlblikkuse ja keskkonnakaitse õigusliku reguleerimiseks kokku lepitud struktuuri tuleb rakendada ka lennundustegevuste ja lennumeeskondade litsentseerimise õiguslikuks reguleerimiseks. Seoses sellega esitati lendurite pädevusele ja lennundustegevustele esitatavate oluliste nõuete projekt, mida võiks kasutada ühenduse seadusandja poolt püstitatud ohutusvaldkondade eesmärkide määratlemiseks. Nende oluliste nõuete väljatöötamisel tugines amet nn "tuumikrühmade" vabatahtlikele panustele. Need on ekspertide rühmad, kes aitasid oma eriteadmiste ja tehniliste teadmistega neid koostada, võttes arvesse olemasolevat rahvusvahelist, Ühinenud Lennuametite ja majandussektori tava. Amet vaatas nende rühmade poolt esitatud projektid läbi, kontrollis nende vastavust liikmesriikide ICAO<sup>3</sup> kohustustele ja muutis need piisavalt üksikasjalikeks, et neid oleks võimalik vahetult kohaldada või teostada õiguslikku kontrolli nende rakendusaktide üle, nagu on lähemalt selgitatud lõigus 33. Amet esitas ka oma seisukohad ärieesmärgilise õhustranspordi ja kutseliste lendurite litsentseerimise õigusliku reguleerimise kohta, lähtudes laialdaselt tunnustatud ühtsetes lennundusnõuetes esitatud praegu aktsepteeritavast tavast. Ning lõpuks küsiti selles huvirühmade arvamust mitmes küsimuses, milleks vajati abi piisaval konsensusel põhineva poliitika määratlemiseks, millele käesolev arvamus üles ehitada.

5. Kehtestatud tähtajaks, 31. juuliks 2004, oli amet saanud 93 isikult, riikide valitsusasutuselt, eraettevõttelt või majandusorganisatsioonilt 1695 märkust. Ameti töötajad, sealhulgas konsulteerimisdokumendi koostamisel mitteametlikult osalenud isikud, vaatasid need märkused läbi, et tagada kõigi laekunud märkuste õiglane käsitlemine. Nende kättesaamist kinnitati ja need lülitati märkustele saadetud vastuste koonddokumendi (CRD). Selles märkustele saadetud vastuste koonddokumendis on loetletud kõik märkusi esitanud isikud ja/või organisatsioonid, ameti vastused, ettepanekud poliitika koostamiseks ja oluliste nõuete muudatused. See avaldati 24. septembril ameti veebisaidil ja on kõigile kergesti kättesaadav.
6. Amet ootas käesoleva arvamuse väljastamisega kaks kuud alates selle avaldamisest, nagu eespool mainitud korras ette nähtud. Sel ajavahemikul laekus teatavaid märkusi märkustele saadetud vastuste koonddokumendi kohta. Kaks sportlendureid esindavat organisatsiooni (Euroopa Õhusport ja Euroopa Purilennuliit) väljendasid oma rahulolu pakutud poliitikaga, tingimusel et seda õigesti tõlgendatakse ja kehtestatakse rahuldavad rakenduseeskirjad. Nad väljendasid ka muret keelekorralduse ja teatavate terminite üle ja käesolevas arvamusel on seda arvesse võetud. Üks ärilist lennutegevust esindav organisatsioon (Rahvusvaheline Ärilise Lennutegevuse Nõukogu) oli samuti töö tulemustega rahul ja tegi mõned ettepanekud lennundustegevustele esitatavate oluliste nõuete muutmiseks ning ka neid on arvesse võetud. Peale selle tegi Euroopa Regioonide Lennuliinide Liit märkuse lennumeeskonna vaimse kõlblikkuse kohta. Ning lõpuks kaebas üks huvirühm, et tema märkusi ei ole

---

<sup>3</sup> Rahvusvaheline Tsiviillennundusorganisatsioon.

märkustele vastamise dokumendis käsitletud, ning pidas vajalikuks spetsiaalsete ühenduse oluliste nõuete kehtestamist üld- ja sportlennundusele.

7. Mitu salongitöötajaid esindavat organisatsiooni on väljendanud suurt rahulolematust järeltulekuga, mille amet tegi salongitöötajate litsentseerimise kohta. Amet tunnistab seda olukorda, kuid peab taas rõhutama, et laekunud märkusi arvestades ei olnud võimalik teha ettepanekut sellele kutsealale täieliku litsentseerimisprogrammi kehtestamiseks. Nagu märkustele saadetud vastuste koonddokumendis mainitud, kavatses ta aga juhtida ühenduse seadusandja tähelepanu vajadusele tegelda selle küsimusega ja anda sellele poliitiliselt kohane vastus.
8. Mitme liikmesriigi (Austria, Belgia, Taani, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Rootsi ja Ühendkuningriik) siseriiklikud lennundusasutused on pidanud vajalikuks võtta märkustele saadetud vastuste koonddokumendis kavandatud poliitika ja nende märkustele antud vastuste suhtes oma seisukoht. Paljud neist käsitlevad järgitud protsessi ja peavad küsitavaks seda, mil määral on neid kaasatud ameti arvamusel väljatöötamisse. Ühe arvates peaks poliitika põhinema isegi eelkõige siseriiklike lennundusasutuste märkustel, mida tuleks käsitleda reguleeritavate isikute märkustest eraldi. Seega paluvad mõned neist võtta selle küsimuse siseriiklike asutuste nõuanderühma (AGNA) päevakorda. Selle kohta kinnitab amet, et AGNA võib uurida ükskõik millist eeskirjade kehtestamisega seotud küsimust, kui tema liikmed teevad sellise otsuse. Seepärast teeb ta koostööd debattide korraldamisel, kui seda soovitakse. Kuid ta soovib juhtida tähelepanu asjaolule, et see arvamus esitatakse komisjonile ning sellele järgneb täielik seadusandlik menetlus, millesse kaasatakse kõik liikmesriigid. Arutelud poliitiliste küsimuste üle, mille kohta teeb lõppkokkuvõttes otsuse seadusandja, võivad seepärast viia küsitavale jõupingutuste dubleerimisele ning reguleeritavad osapooled võiksid neid kritiseerida ebapiisava läbipaistvuse tõttu.
9. Kaks siseriiklikku lennundusasutust väidavad, et nende märkustest ei ole täielikult aru saadud. Ühe arvates ei ole märkustele saadetud vastuste koonddokumendis tema märkustele nõuetekohaselt vastatud. Amet nõustub, et ta võis mõnest laekunud märkusest valesti aru saada hoolimata kõigi asjaosaliste püüetest käsitleda neid võimalikult õiglaselt. Kuid asjaolu, et selliseid märkusi teeb vaid väike osa neist, kes märkustele saadetud vastuste koonddokumendile on reageerinud, näitab, et nende läbivaatamise kvaliteet oli piisavalt kõrge, võttes arvesse, et amet ei saa 93 märkuste esitajale individuaalselt vastata. Seega ei pea amet vajalikuks muuta arvamusel esitatud üldist analüüsi või selles tehtud järeldusi.
10. Peale menetlusega seotud aspektide sisaldavad siseriiklike lennundusasutuste märkustes uuesti ka muudatusettepanekute teadete (NPA) menetluses väljendatud ja märkustele saadetud vastuste koonddokumendis kajastatud seisukohad. Paljusid neist võib nõuetekohaselt käsitleda alles rakendamisevahendite koostamisel ja neid ei saa seetõttu siin käsitleda. Allpool on esitatud kokkuvõtte käesoleva arvamusel otseselt seotud seisukohtadest:
  - üks teeb ettepaneku laiendada II lisa ulatust (välja jäetud õhusõidukid), kuid teine teeb vastupidise ettepaneku;

- paljudel on suuri reservatsioone erasportlendurite litsentsi (RPPL) suhtes, mis ei vasta ICAO standarditele, sest see ei taga nende arvates vajalikku ohutusetaset;
- mõned küll aktsepteerivad RPPL sisseseadmist, kuid arvavad, et selle üle peab otsustama riik ning et sellega seotud õigused peaksid piirduma selle väljastanud liikmesriigi territooriumiga;
- mitu asutust on vastu RPPL väljastamise delegeerimisele hindamisasutustele, olles seisukohal, et see peaks jääma valitsuse ülesandeks;
- mõnede arvates ei tohiks perearstidel olla õigust teostada lennundusmeditsiinilist hindamist RPPL väljastamiseks;
- enamik ei ole nõus murdomandiosade tunnistamisega mitteäritegevuseks;
- mitu asutust väljendab muret, et poliitikaga kehtestatakse uus keerukate mootoritega õhusõidukite liigitus, mis ei kuulu ICAO süsteemi;
- mõned teevad ettepaneku viia kõik mehitamata õhusõidukid ühenduse pädevusse;
- ühe asutuse arvates tuleks nõuda liikmesriigi territooriumil alaliselt asuvate kolmanda riigi õhusõidukite registreerimist selles riigis;
- mõnede arvates ei tohiks anda ametile:
  - uusi sertifitseerimisülesandeid või
  - õigust otsustada eridirektiivide üle või
  - õigust otsustada kolmanda riigi õhusõiduki ohutusetaseme üle.

Nagu eespool mainitud, on ameti arvates parem arutada neid poliitilisi küsimusi poliitilisel tasandil, ning ta teeb ettepaneku kaaluda neid kõigepealt sel tasandil, nagu seadusandlikus menetluses ette nähtud, enne kui selle arvamus muudatusi teha.

11. Mitme siseriikliku lennundusasutuse arvates on mõned keerukate mootoriga õhusõidukite määratluses kehtestatud piirmäärad liiga kõrged. Amet on valmis need arvud ümber vaatama pärast esimese arvamustevahetuse toimumist ameti pakutud õigusliku reguleerimise süsteemi vastuvõtmise kohta. Seda tehes tuleks arvestada ka spordi- ja vaba aja tegevusi esindavate organisatsioonide märkusi, kes peavad neid liiga madalateks. Igasuguse muutuse tagajärjel tuleks aga kohandada olulisi nõudeid muudetud piirmäärade suhtes.
12. Mõned siseriiklikud lennundusasutused kritiseerisid lennundustegevuste kohta pakutud oluliste nõuete punkti 7.c, mille kohaselt õhusõiduki kapten peab tagama lennuohutuse, ilma et talle oleks antud selle kohustuse täitmiseks vajalikke õigusi. Amet tunnistab seda, kuid väidab, et algmäärus ei tarvitse olla nende õiguste andmiseks kohane dokument. Esiteks annavad sellised politseilist laadi õigused tõenäoliselt ainult liikmesriigid ise. Teiseks peab lennunduse rahvusvahelise iseloomu tõttu need õigused tõenäoliselt kehtestama rahvusvahelise konventsiooniga, et neid üldiselt tunnistataks. Peale selle on ameti arvates ilmne, et oluliste nõuetega kehtestatud kohustuse nõuetekohase täitmise tõttu ei saa õhusõidukite kaptenite vastu hagi esitada.
13. Lisaks eespool loetletud lahkarvamustele sisaldasid siseriiklike lennundusasutuste vastused mitmesuguseid muid kasulikke ettepanekuid, eriti seoses oluliste nõuetega, ning neid on käesolevas arvamus arvesse võetud.

### III. Ameti arvamuse sisu

#### a. Ühismeetme ulatus

14. Ühismeetme ulatust täpsustatakse põhimõtteliselt laiendatud algmääruses, milles märgitakse selgelt, milliseid tooteid, teenuseid, isikuid või organisatsioone see puudutab. Seetõttu alluvad need kõnealuse määrusega kehtestatavatele nõuetele ja selle rakendamiseks kehtestatavatele vajalikele eeskirjadele.
15. Seevastu ühenduse pädevusse mittekuuluvad tooted, teenused, isikud ja organisatsioonid jäävad täielikult liikmesriikide vastutusele, kes võtavad vajalikke meetmeid kaitse tagamiseks tasemel, mida nende kodanikud eeldavad.

#### i) Lendurite litsentseerimine

16. Liikmesriigid on juba seoses Ühinenud Lennuametitega aktsepteerinud, et ühtsed nõuded (ühtsed lennundusnõuded lennumeeskondade litsentseerimisele – JAR-FCL) on kohaldatavad peaaegu kõigi lendurite suhtes,<sup>4</sup> kaasa arvatud instruktorid ja eksamineerijad, nii era- kui ka tööalastel lendudel. Peale selle moodustavad eralitsentsid lahutamatu osa süsteemist ja neid võib kasutada ühe etapina kutsekvalifikatsiooni omandamisel. Seetõttu ei näinud olevat põhjust piirata ühenduse pädevuse ulatust ainult mõnede lendurite kategooriatega. Hoolimata sellest oli amet teadlik nende murest, kelle arvates JAR-FCL on liiga koormav ja ei ole hästi kohandatud teatavate tegevuste, eelkõige vaba aja ja sportlendude vajadustega. Seepärast tuli lahendada nende tegevuste väljajätmise küsimus. Saadud vastus on väga selge: kuigi paljud mõistavad, et ühtne süsteem on kasulik ja hõlbustab nende vaba liikumist ühenduses, eelistavad lendurid, kelle õhusõidukeid kasutatakse kohalikku laadi tegevusaladel, alluda endiselt kohalikele eeskirjadele.
17. Seepärast on amet seisukohal, et ühenduse pädevusse peaksid kuuluma kõik lendurite kategooriad, välja arvatud nende õhusõidukite lendurid, kes on välja jäetud algmääruse II lisas. See kajastub artikli 4 lõike 2 muudatustes ning allpool on uuritud väljajätmise ulatust lähemalt jaos iv. Seoses sellega tunnistab amet, et praegused ühtsed nõuded eralendurite litsentseerimisele (JAR-FCL PPL) võivad olla ainult lihtsa õhusõiduki juhtimiseks lihtsa lennuliikluse tingimustes liiga ranged ning peab õigeks luua seda liiki tegevusteks täiendava litsentsitaseme.

#### ii) Lennundustegevused

18. Kommertsõhuvedudeks kasutatavate õhusõidukite käitamise ühenduse pädevusse lülitamise vajalikkuse osas valitseb laialdane konsensus. Amet peab seda punkti juba kokkulepituks. Ta on ka arvamusel, et pidades silmas algmääruse eesmärki soodustada teenuste vaba liikumist, tuleb ka muud äritegevused ühenduse õigusele allutada.

<sup>4</sup> Välja arvatud purilennukite ja õhupallide lendurid.

19. Mitteärilise lennundustegevuse osas võib kaitsta mitut seisukohta. Võib väita, et õhusõidukid, mida ei kasutata ärilisel otstarbel, tuleb ühenduse õigusaktidest välja jätta ja neid tuleks õiguslikult reguleerida siseriiklikult. See võib aga karmistada praegusi piiranguid teatud liiki õhusõidukite vabale liikumisele. Seetõttu võib kompromissina kaaluda ainult niisuguste õhusõidukitega teostatava mitteärilise lennundustegevuse väljajätmist, mille suhtes on vähem selliseid piiranguid.
20. Huvirühmade selgesti väljendatud eelistuste põhjal on amet seisukohal, et ühenduse õigusele peaks alluma kogu lennundustegevus – nii ärilennundustegevus kui ka mitteärienne lennundustegevus, välja arvatud ainult teatud liiki õhusõidukid. See kajastub muudetud artikli 4 lõikes 3 ning väljajätmise ulatust on käsitletud lähemalt allpool jaos iv.

### iii) Kolmandate riikide õhusõidukid

21. Kooskõlas enamiku huvirühmade poolt väljendatud laialdase toetusega on amet arvamusel, et kolmandate riikide ettevõtjate ärilennundustegevus ühenduses peab alluma ühenduse õigusaktidele. See on vajalik Euroopa reisijate ja maapealsete kodanike kaitsmiseks. Seepärast teostab ühendus sellise ärilennundustegevuse üle järelevalvet, pidades kinni rahvusvahelistest lepingutest, eriti asjakohastest ICAO kohustustest. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi vastuvõtmisega ühenduse lennuvälju kasutatavate kolmandate riikide õhusõidukite ohutuse kohta (SAFA direktiiv)<sup>5</sup> kehtestas ühendus juba oma pädevuse teatavas vormis järelevalve teostamiseks nende tegevuste üle. Sellega aga ei nähta ette vajalikke vahendeid tagamaks kohaldatavatest tegevusspetsifikatsioonidest kinnipidamist Euroopa õhuruumis lendavate kolmandate riikide õhusõidukite poolt. Seepärast on amet arvamusel, et selles valdkonnas on vaja täiendavaid meetmeid, nagu on kirjeldatud rakendusvahendeid käsitlevas peatükis.
22. Kolmandatest riikidest ettevõtjate poolt kasutatavate kolmandate riikide õhusõidukite mitteäritegevuse kohta oli amet nõus paljude laekunud märkustega, et ei oleks kohane kehtestada ühenduse pädevust ainuüksi selleks, et lahendada enam-vähem alaliselt liikmesriikide territooriumil asuvate välisriikide õhusõidukite küsimus. Seda on tõesti kõige parem lahendada algmääruse artikli 4 lõike 1 punkti c teksti kohandamisega selliselt, et liikmesriigi residendi poolt liikmesriikide territooriumil kasutatav kolmandas riigis registreeritud õhusõiduk alluks samadele nõuetele kui Euroopa Liidus registreeritud õhusõiduk. Hoolimata sellest ei anna ühendus endale sellega vajalikke vahendeid vajalike sätete jõustamiseks kolmandate riikide õhusõidukite suhtes, mis tagaksid lennuohutuse Euroopa õhuruumis, kui see ohutus nõuab eriseadmete olemasolu pardal, lennumeeskonna nõuetekohast kvalifikatsiooni või erikorra järgimist. Ajal, mil ühendus on kehtestanud oma pädevuse ühtse Euroopa taeval rakendamiseks, oleks vaevalt mõisteta, kui ta ei seaks paika sellega seotud tegevusspetsifikatsioonide kehtestamiseks vajalikke vahendeid.

<sup>5</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiv (EÜ) nr 36/2004 ühenduse lennuvälju kasutatavate kolmandate riikide õhusõidukite ohutuse kohta (EÜT L 143 / 30.04.2004).

23. Seepärast on amet seisukohal, et kolmandate riikide õhusõidukid peavad alluma ühenduse järelevalvele. Ta peab ka vajalikuks kehtestada õiguslik alus kohaste nõuete kehtestamiseks kolmandate riikide ettevõtjate poolt kasutatavate kolmandate riikide õhusõidukitele Euroopa õhuruumi kasutamiseks. Peab aga olema selge, et need õigused piirduvad ainult selle eesmärgiga ning et nende eesmärk ei ole reguleerida ühenduse tasandil subjekte, kes alluvad juba ICAO standarditele. Seega laiendab artikli 4 lõike 1 uus punkt d ühenduse pädevuse ulatust kolmandates riikides registreeritud õhusõidukitele, mida kasutavad kolmandate riikide ettevõtjad. Käesolevat lõiget tuleks lugeda koos lõikega 21, milles märgitakse taas, et see ei mõjuta kolmandate riikide Chicago konventsioonist<sup>6</sup> tulenevaid õigusi.

#### iv) Välja jäetud õhusõidukid / tegevused

24. Nagu eespool märgitud, on vaja mõned tegevused ühenduse pädevuse ulatusest välja jätta. Ameti arvates on selleks kõige parem kasutada algmääruse II lisa, et vältida samade õhusõidukite lennukõlblikkuse, kasutamise ja lennumeeskondade litsentseerimise aspektide vahelisi vastuolusid. Sellega välditakse ka ülesannete keerulist lahkuviimist, mis võib lõppkokkuvõttes nende väljajäetud tegevuste ohutust mõjutada.
25. Arvestades erinevaid märkusi, on amet algmääruse II lisa teksti täiustanud, et lülitada sellesse tehtud ettepanekuid. Need muudatused on põhjendatavad järgmiste asjaoludega:
- Ei ole järjekindel lülitada mõningaid selles lisa loetletud õhusõidukeid ühenduse pädevuse ulatusse ainult seepärast, et mõned liikmesriigid on väljastanud neile tüübi- või lennukõlblikkussertifikaadi enne 28. septembrit 2003, teised aga mitte. See tekitas ka segadust, sest kõik liikmesriigid seda alati ei tea. Seepärast on sellekohane säte kustutatud.
  - Kriteeriumid ajaloolise väärtusega õhusõidukite kohta on küllaltki subjektiivsed ja liikmesriigid tõlgendavad neid erinevalt. Teksti on selgemaks muudetud, võttes ühest küljest arvesse lihtsal konstruktsioonil ja vanusel põhinevaid kriteeriume ja teisest küljest kvalitatiivsetel väidatel põhinevaid kriteeriume, nagu selles lisa juba mainitud.
  - Õhujõududes kasutatud õhusõidukite kohta on selgitatud, et õhusõidukid, millel on ka tsiviiltüüpi konstruktsioonistandard, kuuluvad ühenduse pädevusse.
  - Peale selle valmistab muret II lisa punktis e märgitud ülikergete õhusõidukite määratlus, mis piirdub mõnedes keeltes tekstides lennukitega, mõnedes teistes keeltes hõlmab aga ka muud liiki õhusõidukeid. Kuna ei ole põhjust piirata väljajätmise ulatust ainult lennukitega, on lisatud ka jõuallikaga langevarjud ja helikopterid. Ohutuse parandamiseks on täiendavalt sisse viidud õhusõiduki kerele paigaldatud täieliku päästelangevarjusüsteemiga lennuki massi suurendamine.
  - Lisatud on lõige f, mis sisaldab ka tiiviklennukeid, mida käsitletakse mõnedes EL riikides samadel alustel ülikerglennukitega. Kaal põhineb praegu Euroopa

<sup>6</sup> Rahvusvaheline tsiviillennunduse konventsioon, alla kirjutatud 7. detsembril 1944 Chicagos.

Liidus lendavate tiiviklennukite põhjal mõistliku piirmäära kehtestamiseks läbiviidud uuringute tulemustel.

- Lisatakse lõige h koopiaste lisamiseks, mille konstruktsioon sarnaneb algse õhusõiduki konstruktsioonile.
- Lõigetes g ja j on tehtud muudatusi kaalupiirangute selgitamiseks levinumate lennundusteterminitega.

#### v) Muud reguleeritud tegevused ja kutsealad

26. Nagu käesoleva peatüki sissejuhatuses juba rõhutatud, on oluline konkreetses valdkonnas ühenduse õigusi kehtestavas õigusaktis (algmääruses) selgesti sätestada, milliseid tooteid, isikuid või organisatsioone neid õigused puudutavad. Selle sätestamine rakenduseeskirjas ei oleks tõenäoliselt vastuvõetav, sest neil eeskirjadel puuduks vajalik õiguslik alus. Seepärast peab amet vajalikuks käsitleda mõningaid lahkarvamusi põhjustavaid küsimusi nagu murdomandiosa seisund, mehitamata õhusõidukid, salongitöötajad, lennudispetšerid ja pardamehhaanikud. Need küsimused on tõesti lennundustegevuste ja litsentseerimisega tihedalt seotud ja neid käsitletakse Euroopa Liidu eri paigus erineval viisil.

#### Murdomandiosad

27. Arvestades laekunud märkusi ja selle tegevuse kasvavat tähtsust, arwab amet, et ühendus peab murdomandiosade seisundi suhtes seisukoha võtma. Mööndes, et neil tegevustel on palju kommertsõhustranspordi iseärasusi, tuleb arvestada, et murdomandiosa lepinguga kasutatavate õhusõidukite reisijad määravad ise oma vedude tingimused ja palkavad ettevõtja halduslepingu alusel. Seepärast on amet arvamusel, et murdomandiosad peavad alluma ühenduse õigusele. Selles suhtes on amet ühtlasi arvamusel, et sellist tegevust tuleks käsitada mitteäriilise lennundustegevusena. Selleks on lisatud muudetud määruse artikli 3 lõikesse i äritegevuste määratlus, millesse ei kuulu murdomandiosa omamine.

#### Mehitamata õhusõidukid

28. Praegu kuuluvad ühenduse lennukõlblikkus- ja keskkonnaeeskirjade alla mehitamata õhusõidukid massiga 150 kg või rohkem. Arvestades kõigi huvirühmade poolt väljendatud seisukohti, on amet arvamusel, et tuleb säilitada praegune olukord, kus ühenduse õigusaktidele alluvad ainult üle 150 kg massiga mehitamata õhusõidukite lennukõlblikkus ja kasutamine. Kuna nende tegevusel on samad iseärasused kui teistel õhusõidukitel, peab see ameti arvates alluma samadele nõuetele kui teised sama tegevusega õhusõidukid.

#### Salongitöötajad

29. Amet rõhutab, et laialdaselt tunnistatakse, et salongitöötajad peavad alluma ühenduse tasandil kehtestatud ohutusnõuetele, et tagada vajalik koolitus, tervislik seisund ja piisav praktika tundmine, nagu on praegu ette nähtud komisjoni



ettepanekus ühtsete nõuete kehtestamiseks kommerssõhustranspordile.<sup>7</sup> See tuleb säilitada ja salongitöötajad tuleb allutada ühenduse õigusele.

#### Lennudispetšerid

30. Amet küsis oma konsulteerimisdokumendis huvirühmade arvamust selle kohta, kas lennudispetšerid peaksid alluma ühenduse õigusele. Märkusi silmas pidades jõudis amet järeldusele, et lennudispetšerite kutset ei tohiks reguleerida, kuid see funktsioon peaks alluma ühenduse õigusele, nagu eelnimetatud komisjoni ettepanekus pakutud.

#### Pardamehhaanikud

31. Nende funktsiooni järkjärgulist kadumist arvestades on küsitav, kas pardamehhaanikud peaksid alluma regulatsioonile ühenduse tasandil. Selles küsimuses laekunud märkuste põhjal on selge, et avaldatakse tugevat toetust ICAO tava järgimisele selles valdkonnas. Kuna aga uues III lisas sisalduvad lendurite litsentseerimise olulised nõuded selle kutse puhul ei sobi, alustab amet peagi selleks vajalikku tööd. See kajastub muudetud määruse artiklis 7ter.

### **b. Ohutusalased eesmärgid**

32. Praegu on ohutusalased eesmärgid kehtestatud ICAO poolt vastu võetud standarditega ja liikmesriikide poolt vastu võetud põhiaktidega, millega on kehtestatud tsiviillennunduse suhtes kohaldatav reguleeriv raamistik. Nendes siseriiklikes põhiaktides on sätestatud tavaliselt täitevvõimu delegeerimine valitsusasutustele või sõltumatutele tsiviillennundusasutustele. Neis käsitletakse väga vähe seadusandja poolt eeldatavat tulemust. Seega jätvavad nad täitevtasandile suure otsustamisvabaduse ICAO standardite rakendamiseks ja ohutusalaste eesmärkide püstitamiseks, arvestades õnnetusjuhtumite ja nende kordumise vältimiseks avaldatavat poliitilist survet.
33. Kuna ühendus ei ole üks Chicago konventsiooni pooltest, ei kuulu ICAO standardid ühenduse õigusesse, kuigi on selle liikmesriikidele siduvad ja seavad teatud määral ühendusele kohustusi. Pealegi, Euroopa Kohtu praktika kohaselt peavad täitevvõimu delegeerimiseks ühenduse organitele seadusandja poolt püstitatud eesmärgid olema piisavalt selged ja konkreetsed, et võimaldada kohtu kontrolli nende delegeeritud organite tegevuse üle. Ja lõpuks – kui tsiviillennundusringkondade teatavate lõikude suhtes kavandatakse mingis vormis enesekontrolli, nagu see juba on suuresti olemas sportlennunduse suurte lõikude puhul, peavad ohutusalased eesmärgid olema piisavalt üksikasjalikud, et majandussektor või muud isikud, keda see puudutab, saaksid neid vahetult rakendada. Järelikult tuleks laiendatud algmääruses esitada selgelt ja üksikasjalikult ühenduse ohutusalased eesmärgid lennundustegevuste ja lennumeeskondade litsentseerimise õiguslikuks reguleerimiseks.

<sup>7</sup> K(2000) 121 lõplik, 24.03.2000-EÜT C 311 E, 31.10.2000, muudetud dokumendiga K (2004) lõplik, 10.02.2004.

34. Pärast konsulteerimist on amet seisukohal, et algmäärus peab sisaldama üksikasjalikke olulisi erinõudeid, nagu on olemas lennundustoodete lennukõlblikkuse kohta. Need olulised nõuded nii lendurite litsentseerimisele kui ka lennundustegevustele sisalduvad vastavalt muudetud määruse III ja IV lisas. Need on koostatud leevendamaks asjakohaselt mis tahes põhjendatult tõenäolisi riske, mis on reguleeritavale valdkonnale iseloomulikud. Need on koostatud selliselt, et see võimaldaks katta igat liiki tegevusi (kommerts-, ärilist ja meelelahutuslikku tegevust). Need peaksid looma hea õigusliku aluse ühtsete lennundusnõuete JAR-OPS (kommertsõhuveod), JAR-FCL (lennumeeskondade litsentseerimine) ja JAR-STD (treeninguseadmed) vastuvõtmiseks võimalike rakenduseeskirjadena, et vältida üleminekuajaperioodil katkestusi ja bürokraatiat.

### c. Rakendusvahendid

35. Laiendatud algmääruses tuleb sätestada, kuidas olulisi nõudeid tuleb rakendada. Seejuures täpsustatakse, kas vastavuse kinnitamiseks väljastatakse ametlik sertifikaat või tõendatakse seda kolmandatele isikutele või tuleb seda ise deklareerida. Selles tuleb ka üksikasjalikult sätestada, kuidas seda vastavust tõendatakse. Kui see üksikasjalik kord on liiga keeruline või pikk, tuleb anda vastavalt kas komisjonile, liikmesriikidele või sektorile täitevvõim vajalike rakenduseeskirjade, siseriiklike rakendusmeetmete või sektori standardite väljatöötamiseks. Vajaduse korral tuleb kindlaks määrata asutused, kelle ülesandeks on sertifikaati väljastada või kellele tuleb vastavust tõendada. Nendeks võivad olla amet ise, riikide valitsusasutused või nõuetekohaselt akrediteeritud hindamisasutused. Viimasel juhul tuleb täpsustada nende akrediteerimise kriteeriumid ja määrata akrediteerimisasutused.
36. Ühiste ohutuslaste eesmärkide täitmiseks on väga erinevaid võimalusi. Nende vahel valimine nõuab poliitilist otsust, mis sõltub avalikkuse tundlikkusest selle teema suhtes ning selle sektori traditsioonidest ja kultuurist. Selle valiku tegemisel tuleb arvestada ka, millisel tasemel teatud liiki tegevuses ühtsust püütakse saavutada, kusjuures ühtsust on tõenäoliselt parem saavutada ühtsete rakenduseeskirjade vastuvõtmisega komisjoni poolt. Valiku tegemisel tuleb arvestada ka rahvusvahelist raamistikku, et mitte liigselt kahjustada Euroopa kodanike ja äriühingute liikumist ülejäänud maailmas. Ja lõpuks tuleb selle valiku tegemisel lähtuda hea halduse põhimõtetest,<sup>8</sup> et kasutada võimalikult paremini ära kättesaadavaid ressursse ja arendada vastutustunnet tsiviillennunduse ohutuse õiguslikul reguleerimisel.

#### i) Lendurite litsentseerimine

37. Amet on arvamusel, et omamata litsentsi, ei tohi ärilennundustegevuses kasutatavat lennukit mitte keegi juhtida. Muutmismäärus sisaldab seepärast seda kohustust ja näeb ette õiguslikud alused sellega seotud õigustele. Amet on samuti seisukohal, et nendele lenduritele peavad andma väljaõppe tunnustatud organisatsioonid ning et selles väljaõppes kasutatavad õhusõidukit jäljendavad

<sup>8</sup> K(2001) 428 lõplik, 25.07.2001.

seadmed peavad olema sertifitseeritud. Nagu liikmesriigid on seda Ühinenud Lennuametite süsteemis juba aktsepteerinud, peab amet vajalikuks kehtestada selliste litsentside, tunnustuste ja sertifikaatide väljastamiseks ja alalhoidmiseks ühtsed eeskirjad. Komisjon kehtestab need eeskirjad komitoloogiamenetluse teel.<sup>9</sup> Need rakendatakse siseriiklikul tasandil, välja arvatud kolmandate riikide organisatsioonide ja kolmandate riikide õhusõidukit jälgendavate seadmete suhtes, mis on ameti järelevalve all. Eelkirjeldatud rakendusvahendid on sätestatud muudetud määruse artikli 7 lõigetes 1, 2, 3, 4 ja artiklis 15bis.

38. Mitteäritegevuste kohta on amet laekunud märkusi arvestades arvamusel, et kõigilt äriühingute õhusõidukite või raskete mootoriga õhusõidukite lenduritel tuleb nõuda praeguse JAR-FCL süsteemi litsentsi. Amet on tegelikult seisukohal, et nõutava litsentsi tüübi määramisel tuleb kasutada kriteeriumidena õhusõiduki ja selle kasutamise keskkonna keerulisust, et kohandada sellega vajalikku koolitust ja meditsiinilisi nõudeid. Seda küsimust käsitletakse lähemalt allpool jaos iv. Nagu eespoolgi, arvab amet, et neid litsentse reguleerivad eeskirjad peab kehtestama komisjon komitoloogiamenetluse teel. Need tuleb rakendada siseriiklikul tasandil, välja arvatud kolmandate riikide organisatsioonide ja kolmandate riikide õhusõidukit jälgendavate seadmete suhtes, mis on ameti järelevalve all.
39. Võttes arvesse huvirühmade eelistusi, on amet seisukohal, et vaba aja veetmise või sportlennukite lenduritel peab olema litsents. Kuid nagu lõikes 16 märgitud, peetakse olemasolevaid ühtseid nõudeid eralendurite litsentseerimisele (JAR-FCL PPL) ainult lihtsate õhusõidukite juhtimiseks lihtsa õhuliikluse tingimustes liiga rangeteks. Seepärast peab amet vajalikuks kehtestada uus eralendurite litsentsi kategooria RPPL, mis oleks alternatiiviks olemasolevale JAR-FCL PPL-le. Selle litsentsi omanikel ei oleks õigust juhtida keerukat mootoriga õhusõidukit ega osaleda ärilennundustegevuses; võidakse piirata ka pääsu teatavatesse tihedama liiklusega piirkondadesse. RPPL omanikele võidakse anda täieõigusliku litsentsi taotlemisel soodustusi. Kuid see litsents peab siiski võimaldama vaba liikumist asutamislepinguga hõlmatud territooriumil. Pidades silmas Euroopa Ühenduse suurust ja EFTA<sup>10</sup> riikidega sõlmitavaid assotsiatsioonilepinguid, ei pea amet selle uue litsentsi taotlemisel nõutavaks täielikku vastavust ICAO I lisaga. See kajastub muudetud määruse artikli 7 lõike 2 punktis a.
40. Amet on samuti arvamusel, et seda RPPL litsentsi võiksid väljastada hindamisasutused. Amet arvab tegelikult, et liikmesriigid ei tohiks süstemaatiliselt seda rolli täita, sest õiguspärase on rakendada komisjoni valges raamatus Euroopa avalikust haldusest väljatöötatud põhimõtteid ja anda sellele lendurite kategooriale võimalus administreerida endid nii, nagu nad näivad soovivat. Seepärast sisaldub muudetud määruse artiklis 7 vajalik õiguslik alus, mis annab ka komisjonile õiguse võtta vastu vajalikud rakenduseeskirjad, sealhulgas kriteeriumid nende hindamisasutuste akrediteerimiseks. Ning lõpuks on amet arvamusel, et selleks akrediteerimiseks pädevad asutused peavad olema amet ise ja liikmesriikide siseriiklikud lennundusasutused, et taotlejatel oleks valida. Amet mõnab siiski, et kõigis liikmesriikides ei tarvitse olla lähemas

<sup>9</sup> Otsus 1999/468/EÜ.

<sup>10</sup> Euroopa Vabakaubandusühendus.

tulevikus selle rolli täitmiseks piisavalt kvalifitseeritud asutusi. Seepärast võib osutada vajalikuks töötada välja üleminekumehhanism, arvestades huvitatud ringkondade reageeringuid.

41. Lendurite litsentseerimisel on vaja tõendada ka vastavust tervisenõuetele. Ameti arvamus on kooskõlas üldise konsensusega, mille kohaselt ärilennundustegevuses osalevad või keerukate mootoriga õhusõidukite kaptenid peavad seda tõendama ühtsete rakenduseeskirjade kohaselt ning et vastavate hindamistega tegelevad meditsiinikeskused ja lennundusmeditsiinilise läbivaatuse tegijad peavad olema tunnustatud. Kergete vaba aja veetmise või sportõhusõidukite lendurite suhtes peab amet vajalikuks olla paindlikum ja kehtestada leebemad ühtsed eeskirjad.
42. Seepärast on amet arvamusel, et komisjonile tuleb anda õigus võtta vastu rakenduseeskirjad tervisenõuete kohta. Need eeskirjad peavad põhinema praegustel JAR-FCL 3 tervisenõuetel ja olema kohaldatavad kõikide lendurite kategooriate suhtes, välja arvatud RPPL omanikud, kellele töötatakse välja leebemad eeskirjad. Peale selle on amet arvamusel, et rakenduseeskirjad lennundusmeditsiinilise läbivaatuse tegijate ja meditsiinikeskuste akrediteerimise kohta tuleb vastu võtta ühenduse tasandil. Seejuures peab amet perearste sobivateks läbivaatuse tegijateks RPPL litsentside väljastamiseks. Siseriiklikud lennundusasutused kontrollivad nende territooriumil asutatud isikute vastavust ja amet kontrollib vajaduse korral välisriikide organisatsioonide vastavust. Need põhimõtted kajastuvad muudetud määruse artikli 7 lõike 2 punktis b ja artikli 7 lõikes 6 ning artiklis 15bis.
43. Võttes arvesse mitmesuguseid laekunud märkusi ja vajadust integreerida ühise kasutamise juhatare (Joint Operation Executive Board, JOEB) (*kas ei peaks olema Joint Operations Evaluation Board - õhusõiduki hindamise ühisnõukogu? – Tõlkija märkus*) protsess EASA süsteemi, sai amet samuti aru, et ohutuse ja ühtsuse edendamiseks on kõige parem võimaldada tal võtta vajaduse korral vastu koolitusnõuded individuaalsete kategooriate määramiseks, mis on nõutavad teatud liiki õhusõidukite kasutamiseks. Vajalikud õigused on sätestatud muudetud määruse artiklis 15bis.

## ii) Lennundustegevused

44. Praegu on konsensus vajaduse suhtes kehtestada kõigile kommertsõhustranspordi ettevõtjatele sertifitseerimisprotsess, nagu see juba kajastub JAR-OPS 1 ja 3 laialdases rakendamises liikmesriikide tasandil ja läbirääkimiste seisus komisjoni ettepaneku üle kehtestada ühtsed nõuded lennukitega teostatavatele ärivedudele. See võimaldab liikmesriikidel täita ICAO soovitusi ja dokumente. Muude äritegevuste suhtes peale kommertsõhustranspordi on amet nõus enamiku huvirühmadega, kelle arvates peaks samuti olema ühtsetel rakenduseeskirjadel põhinev sertifitseerimisprotsess.
45. Seepärast on amet arvamusel, et tuleb kehtestada ühtsed eeskirjad sertifikaatide väljastamiseks ärilennundustegevuses osalevatele ettevõtjatele. Neid sertifikaate väljastatakse juba siseriiklikul tasandil ja see peab üldjuhul jätkuma, sest selline on ühenduse õiguse rakendamise praegune tava. Hoolimata sellest on ametil

õigus anda vajadusel välja eridirektiive lennundustegevuse ohutuse tagamiseks, kui ühtsust on kõige parem saavutada keskse otsusega. Arvestades ka lennu- ja puhkeaja reguleerimise väga suurt eripära, peab amet vajalikuks viia sisse teatav paindlikkus, andes talle õiguse kehtestada sertifitseerimistingimused, mille hulka kuuluvad eelkõige standardsed lennuaja piirangud, mis on vastuvõetav viis oluliste nõuete täitmiseks. Kuna selliste standardsete skeemidega ei saa kõiki lennundustegevusi hõlmata, võib amet võtta vajadusel ise vastu üksikettevõtjate skeeme, et tagada turul ühtsus ja aus konkurents. Seetõttu tuleb vastavalt komisjonile ja ametile anda õigus neid ülesandeid täita. Vajalikud õigusi andvad sätted sisalduvad muudetud määruse artikli 7bis lõigetes 2, 4 ja 5 ning artikli 15ter lõigetes 3 ja 4.

46. Ettevõtete lennunduse kohta jõudis amet kõiki märkusi arvestades järeldusele, et õhusõiduki kasutamine ettevõtte tarbeks ei erine sama õhusõiduki kasutamisest teistel üdlenkunduse tegevusaladel ning et see seisund iseenesest ei suurenda kaasnevaid riske. Seepärast järeldab amet, et seda tegevust ei ole vaja käsitleda kõigist teistest mitteäritegevustest erinevalt.
47. Üdlenkundustegevuste suhtes, kuigi huvirühmad nõustuvad, et need tegevused peaksid otseselt alluma olulistele nõuetele, jõudis amet seisukohale, et kõiki sellega seotud tegevusi ei ole päris kohane reguleerida. Esiteks on levinud tava kasutada tegevuse rakenduseeskirju õigusliku alusena lennuruumi kasutamise eeskirjade või teatud liiki tegevuste, näiteks hädaolukorra- ja raadioseadmete suhtes kehtivate nõuete rakendamiseks. Seepärast on vaja näha ette rakenduseeskirjade vastuvõtmine, et anda õigus kehtestada igat liiki lennundustegevustele vähemalt sellised nõuded. Teiseks on keerukatel mootoriga õhusõidukitel sama töökeskkond kui kommertsõhustranspordiks kasutatavatel õhusõidukitel, mis võib ohustada üldkasutatavat õhustransporti. Peale selle nõuab nende keerukus ja suurus logistikat, mis on lähedasem kommertsõhuvõude logistikale. Seepärast tuleb riski vähendamiseks ja lennundustegevuse kohandamiseks seonduva logistikaga võtta vastu võrreldav rakenduseeskirjade kogum. Seega on amet seisukohal, et üdlenkunduse õhusõidukite kasutamist tuleb reguleerida rakenduseeskirjadega, mis on kohandatud õhusõiduki keerukusega ja mitte tegevusalaga.
48. Mittekeerukate õhusõidukite suhtes tuleb vastu võtta lihtsad rakenduseeskirjad, et kehtestada õhuruumi kasutamise või erilendudega seotud tegevusreeglid, mis tuleb ühenduse tasandil ühtlustada. See ei piira liikmesriikide võimalust kehtestada omalt poolt puht piirkondliku iseloomuga tegevusspetsifikatsioonid, mis alluvad ühenduse kohasele kontrollile. Eespool nimetatud rakenduseeskirjad peavad olema vahetult kohaldatavad ja liikmesriigid peavad kontrollima nende vastavust, ilma et oleks vaja sertifitseerimist või deklareerimist.
49. Keerukate mootoriga õhusõidukite kohta on vaja põhjalikumaid eeskirju, nagu eespool selgitatud, et kohandada leevendavaid meetmeid riskiga. Nende eeskirjade täitmise kontrollimiseks ei ole ameti arvates vaja sertifitseerimisprotsessi kehtestada ja piisab JAR-OPS 2 nõuetes ette nähtud deklaratsioonist.

50. Seega tuleb ameti arvates reguleerida kõiki mitteäritegevusi, ühtsed eeskirjad peab kehtestama komisjoni komitoloogiaprotsessi teel ning need eeskirjad tuleb kohandada õhusõiduki keerukusega. Nende rakendamise üle teostatakse järelevalvet siseriiklikul tasandil ja sertifitseerimine ei ole vajalik, kuid keerukate mootoriga õhusõidukite puhul on nõutav deklaratsioon. Hoolimata sellest, nagu eespool äriennundustegevust puudutavas osas selgitatud, tuleb ametile anda täitevvõim vajaduse korral eridirektiivide väljaandmiseks. Need põhimõtted kajastuvad muudetud määruse artikli 7bis lõigetes 3, 4 ja 5 ning artikli 15ter lõikes 3.
51. Võttes küll arvesse mitmesuguseid laekunud märkusi ja vajadust integreerida JOEB protsess EASA süsteemi, mõistis amet samas, et ohutuse ja ühtsuse edendamiseks on kõige parem, kui ametil võimaldada vajaduse korral vastu võtta standardsed minimaalsed seadmete loetelud, mis on nõutavad teatud liiki õhusõidukite kasutamiseks teatavas keskkonnas, nn seadmete minimaalsed koondnimekirjad. Vastav õigus on lülitatud muudetud määruse artiklisse 15ter.

### iii) Kolmandate riikide õhusõidukid

52. Nagu amet oma konsulteerimisdokumendis juba möönis, võetakse kolmandate riikide ettevõtjate poolt kasutatavate kolmandate riikide õhusõidukite õiguslikuks reguleerimiseks ette nähtud rakendusvahendites arvesse olemasolevat ICAO süsteemi. Samuti arvestatakse, et SAFA direktiiviga on juba kehtestatud ühtsed eeskirjad, millega kontrollitakse nende õhusõidukite vastavust kohaldatavatele ICAO standarditele. Kuid tuleb märkida, et hiljutisi sündmusi arvestades on Euroopa kodanike piisavaks kaitsmiseks vaja rohkem ära teha.
53. Saadud tagasisidet arvestades on amet arvamusel, et SAFA direktiivi sätteid tuleb kanda üle komisjoni rakenduseeskirja ning et komisjonile tuleb anda vajalikud volitused kolmandate riikide õhusõidukite üle järelevalve korraldamiseks. Seoses sellega peab amet olema võimeline analüüsima kogutud andmeid ja tegema järeldusi kolmandate riikide õhusõidukite ohutuse kohta; talle tuleb anda ka õigus kontrollida ICAO-le mittevastavate õhusõidukite lennukõlblikkust ja vajaduse korral väljastada lennulube. Amet möönab siiski, et selle õiguse eesmärk ei tohiks olla nõuda ametilt jooksvate küsimuste lahendamist ning et tuleks korraldada tõhus tööjaotus. Need põhimõtted kajastuvad muudetud määruse artikli 5 lõikes 2, lõike 3 punktis j ja lõike 5 punktis d, artiklis 7quater ja artikli 15 lõike 1 punktides k ja l.
54. Kolmandate riikide lennundustegevuste osas on amet arvamusel, et kolmandate riikide ettevõtjatele tuleb kehtestada needsamad tingimused, mida nõutakse ka ühenduse ettevõtjatelt samasuguse lennundustegevuse puhul, kui nad on asutamislepinguga hõlmatud territooriumil. Selleks peab välisriigi ettevõtja eelkõige omama ühenduse sertifikaati. Seepärast antakse komisjonile vajalikud õigused tingimuste määratlemiseks nende sertifikaatide väljastamiseks. Nagu seoses algmäärusega juba kokku lepitud, väljastab neid amet. Selle sertifitseerimise hõlbustamiseks võiks muidugi sõlmida kolmandate riikidega kahepoolsed lepingud, et vältida mitmekordset sertifitseerimist. Teiste kolmandate riikide ettevõtjate suhtes kehtivad samad rakenduseeskirjad kui EL

ettevõtjate suhtes. Need põhimõtted kajastuvad muudetud määruse artikli 7bis lõigetes 2, 4 ja 5 ja artikli 15ter lõikes 2.

#### iv) Keerukad mootoriga õhusõidukid

55. Nagu eelmistes lõigetes ii ja iii märgitud, on vaja määratleda kahe mitteäritegevusega tegelevate õhusõidukite kategooria vaheline piir, sest nende puhul on vaja erinevat liiki rakendusvahendeid. Amet uuris selle piiri määratlemiseks muudatusettepanekute esitamise käigus saadud sisendeid ja olemasolevaid piirmääri, mis on ette nähtud nõuete JAR-OPS 2 projektis. Ta pidas ka oluliseks kehtestada õhusõidukite omanikele ja kasutajatele ainult selliseid nõudeid, mis oleksid vajalikud lähtudes nende õhusõidukite keerukusest ja nende tavalisest töökeskkonnast ja kajastaksid võimalikult hetkeseisu. Ja lõpuks pidas ta oluliseks kehtestada lihtne süsteem, mis oleks kõigile kergesti arusaadav ja rakendatav.
56. Amet jõuab järeldusele, et sellise piirmäära saab kehtestada ainuüksi lennuki keerukusest lähtudes, viitamata tegevusalale. Seda silmas pidades on lisatud muudetud määruse artikli 3 lõikesse j keeruka mootoriga õhusõiduki määratlus. Sellesse kategooriasse kuuluv õhusõiduk peab vastama kõigile kohaldatavates rakenduseeskirjades sisalduvatele lennundustegevuse olulistele nõuetele ja selle kaptenil peab olema JAR-FCL süsteemil põhinev litsents, kuid kerged ja lihtsad õhusõidukid alluvad leebematele olulistele nõuetele ja nende lenduritel peab olema RPPL litsents.
57. Kuna mõnedel huvirühmadel on kõhklusi uue kategooria loomise suhtes, mida ICAO süsteemis ei ole ette nähtud, tahab amet meelde tuletada, et keeruka mootoriga õhusõiduki mõiste on ühenduse süsteemis juba olemas, sest osas M tunnistatakse suuremate ja keerukamate õhusõidukite suuremaid hooldusvajadusi sama taseme saavutamiseks. Ta on ka seisukohal, et laekunud märkusi arvestades ei ole paremat võimalust võtta lihtsal viisil arvesse enamiku huvirühmade soovi, et kergete ja lihtsate õhusõidukite mitteärilisele käitamisele kehtestataks erikord.

#### v) Muud reguleeritavad tegevused ja kutsealad

58. Nagu käesoleva peatüki sissejuhatuses mainitud, tuleb algmääruses sätestada, kuidas tõendatakse vastavust olulistele nõuetele ja nende võimalikele rakenduseeskirjadele. See hõlmab eelkõige vajadust väljastada teatavatele reguleeritavatele isikutele litsentse. Seepärast küsis amet huvirühmade arvamust selle kohta, kas ka salongitöötajatele ja lennudispetšeritele tuleks litsentse väljastada.

#### Salongitöötajad

59. Nagu juba eespool lõikes 29 rõhutatud, on amet seisukohal, et salongitöötajad peavad vastama ühtsetele ühenduse rakenduseeskirjades kehtestatud nõuetele. Sertifitseerimisprotsessi täpsustamisel nendele nõuetele vastavuse tagamiseks võtab amet arvesse enamuse seisukohta. Seepärast ei saa ta teha ettepanekut

allutada salongitöötajad litsentseerimisskeemile, kuigi algselt ta sellise ettepaneku tegi. Õigluse mõttes juhib aga amet seadusandja tähelepanu vajadusele tegelda selle küsimusega, mis on pigem poliitiline kui ohutusalane. Seejuures tuleb arvestada algmääruses sisalduvat vaba liikumise eesmärki ja asjaolu, et enamikult lennu ohutuse või turvalisusega seotud töötajatelt, näiteks lennumeeskonnalt, hooldusinseneridelt ja lennujaama turvakontrollidelt, nõutakse enamikus liikmesriikides ametlikku sertifikaati, salongitöötajatelt aga mitte.

#### Lennudispetšerid

60. Nagu eespool lõikes 30 juba mainitud, ei arva amet, et lennudispetšeri kutseala tuleks reguleerida. Seepärast ei tee ta ka ettepanekut nõuda lennudispetšeriks määratud isikutelt ametlikku sertifikaati. Hoolimata sellest võiks amet kaaluda lennudispetšerite kutsealase pädevuse atesteerimise sisseseadmist ettevõtja poolt vastuvõetava vahendina lennudispetšerite kutsealaste nõuete täitmiseks, kui ta selliselt otsustab. Kui seda varianti toetatakse, on vaja teha edasist tööd sellealaste rakenduseeskirjade väljatöötamisel.

#### Õhusõidukite, osade ja seadmete hooldusjärgse väljastamise eest vastutav personal

61. Arvestades küll mitmesuguseid laekunud märkusi ja vajadust integreerida JOEB protsess EASA süsteemi, mõistis amet samas, et ohutuse ja ühtsuse edendamiseks on kõige parem võimaldada tal võtta vajaduse korral vastu koolitusnõuded individuaalsete kategooriate määramiseks, mis on nõutavad teatud liiki õhusõidukite osade ja seadmete hooldusjärgse väljastamise eest vastutava personali sertifitseerimiseks. Vajalikud õigused on sätestatud muudetud määruse artikli 15 lõikes 3.

### **d. Mitmesugused muud muudatused**

#### (i) Lennuload

62. Kolmandate riikide õhusõidukite õiguslikku reguleerimist kaaludes tuli lahendada ICAO standarditele mittevastavatele õhusõidukitele lennulubade väljastamise küsimus. Nagu lõikes 53 selgitatud, on kasulik jagada rollid ameti ja siseriiklike lennundusametuste vahel ära selliselt, et esimene tegeleb enam-vähem alalise iseloomuga lennulubadega ja teised ühekordsete lubade väljastamisega ühtsete eeskirjade alusel. See küsimus ei erine oma olemuselt Euroopa Liidus registreeritud õhusõidukitele lennulubade väljastamise küsimusest, mis tõstatati arutelus komisjoni abistavas komitees komisjoni 24. septembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1702/2003 üle, millega nähakse ette õhusõidukite ja nendega seotud toodete, osade ja seadmete lennukõlblikkuse ja keskkonnaohutuse sertifitseerimise ning projekteerimis- ja tootjaorganisatsioonide sertifitseerimise rakenduseeskirjad.<sup>11</sup> Amet on arvamusel, et sama põhimõtet tuleb kohaldada ka eelnimetatud määruse puuduvate elementide väljatöötamisel ning et käesolevat

<sup>11</sup> EÜT L 243, 27.09.2003, lk 6.



algmääruse muutmist tuleb ära kasutada sellega seotud ülesannete jaotuse selgitamiseks. Seda tehakse muudetud määruse artiklis 7 quater ja artikli 15 lõike 1 punktides k ja l.

#### ii) Ühenduses projekteeritavate ja valmistatavate toodete sertifitseerimine

63. Algmääruse artikli 5 lõikes 1 nõutakse, et I lisas esitatud olulistele nõuetele alluksid kõik õhusõidukid, sealhulgas ühenduses projekteeritud või toodetud õhusõidukid. Seejärel selgitatakse artikli 5 lõikes 2 liikmesriikides registreeritud õhusõidukite sertifitseerimisprotsesse; artikli 5 lõikes 3 võimalusi lennulubade ja piiratud lennukõlblikkussertifikaatide väljastamiseks; ja artikli 5 lõikes 4 antakse komisjonile õigus võtta vastu vajalikud rakenduseeskirjad. Ühenduses projekteeritud või toodetud õhusõidukite sertifitseerimisprotsesside kohta ei ole aga midagi öeldud, kuigi selleks võib viidata enamikule artikli 5 lõike 2 sätetele. Ameti arvates tuleb kasutada võimalust see väljajätmine korrigeerida. Selleks on vaja aga artikli 5 lõike 2 punkti d veidi ümber korraldada, et eraldada toodete, osade ja seadmete projekteerimise ja tootmise eest vastutavad organisatsioonid nende hoolduse eest vastutavatest organisatsioonidest. Muudetud määruse artiklisse 5 on tehtud vastavad muudatused, jagades selle lõike 2 punkti d punktideks d ja e ja lisades lõike 3, milles käsitletakse artikli 4 lõike 1 punktis a osutatud õhusõidukite tunnustamist, mis on projekteeritud ja toodetud organisatsiooni poolt, millele amet või liikmesriigid tagavad ohutusalase järelevalve.

#### iii) Ohutusalase teabe kaitse

64. Laialdaselt nõustatakse, et kogu lennuohutusealast teavet tuleb registreerida ja vahetada, et seda saaks analüüsida ja ohutustaset pidevalt täiustada. Arvestades teabe iseloomu, on vaja tagada mittekaristuslik lähenemisviis, et pädevatele asutustele esitataks kogu asjakohane teave. Peale selle on ameti üks sageli väljendatud eesmärkidest lennundustegevuse õigusliku reguleerimise poliitika väljapakumisel kasutada olemasolevaid ühtseid lennundusnõudeid, et tagada järjepidevus ja vältida majandussektori liigset koormamist. Nendes ühtsetes lennundusnõuetes sisalduvad juba sätted selle mittekaristusliku aruandlussüsteemi rakendamiseks. Ning lõpuks sisaldab ka SAFA direktiiv, mis tuleb ameti arvates lülitada EASA süsteemi, sätteid ohutusalase teabe esitaja kaitsmise kohta. Amet on seetõttu arvamisel, et algmääruses viiakse sisse sobiv õiguslik alus efektiivse lennuohutussüsteemi selle tähtsa aspekti integreerimiseks. See ongi muudetud määruse uue artikli 11bis eesmärk.

#### iv) Uute või muudetud artiklite seos määruse sätetega, mis käsitlevad üleminekuid ja õiguskaitsevahendid reguleeritavate isikute suhtes

65. Algmäärus sisaldab mitut üldise iseloomuga sätet, näiteks artikli 8 üleminekumehhanisme, õiguskaitsevahendeid reguleeritavate isikute suhtes, ameti uurimisõigusi, ... mida tuleb kohandada, et viidata vajaduse korral uutele ja muudetud artiklitele. Need muudatused on muudetud määruses tehtud.

#### IV. Subsidiaarsus

66. Algmäärusega anti lennukõlblikkuse ja keskkonnaalase sertifitseerimise alased pädevused liikmesriikidelt üle ühendusele, et hoida alal Euroopa lennunduse kõrget ühtset ohutusetaset. Samas saadi juba sel ajal aru, et optimaalse ohutuse ja ühtsuse taseme võib saavutada ainult algmääruse pädevuse ulatuse laiendamisega lennundustegevustele ja lennumeeskondade litsentseerimisele. Seepärast kehtestas seadusandja algmääruse artiklis 7, et selle ulatust laiendatakse ka neile valdkondadele.
67. Mõte, et kõrge ja ühtlase ohutusetaseme võib saavutada ainult ühiste meetmetega ühenduse tasandil, ei ole uus. Euroopas on olnud selles suhtes üldine konsensus ja Euroopa riigid alustasid juba ammu koostööd Ühinenud Lennuametite raames eesmärgiga kehtestada lennuohutuse alal ühtsed eeskirjad.
68. Kuid Ühinenud Lennuametite süsteemis ei nähtud ette nende eeskirjade ühtset rakendamist. Esimene katse ühenduse tasandil võimaldada nende rakendamist tehti nõukogu 16. detsembri 1991. aasta määrusega (EMÜ) nr 3922/91 tehniliste nõuete ja haldusprotseduuride kooskõlastamise kohta tsiviillennunduses,<sup>12</sup> millega kehtestati liikmesriikidele kohustus täita lennukõlblikkusega seotud ühtseid lennundusnõudeid. See määrus oli kohaldatav kõigi ühenduse ettevõtjate poolt kasutatavate, nii mõnes liikmesriigis kui ka kolmandas riigis registreeritud õhusõidukite suhtes.
69. Ka lennumeeskondade litsentseerimise alal võeti ühenduse tasandil meetmeid nõukogu 16. detsembri 1991. aasta direktiivi 91/670/EMÜ lennunduspersonalilennunduslubade vastastikuse aktsepteerimise kohta tsiviillennunduses vastuvõtmisega.<sup>13</sup> Seadusandja oli juba tol ajal teadlik vajadusest kehtestada ühised eeskirjad lennumeeskondade litsentseerimise kohta ning märkis selle direktiivi põhjendustes, et selle kohta peab komisjon võimalikult varsti ettepanekud esitama.
70. Komisjon esitas 2000. aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku<sup>14</sup> nõukogu määruse (EMÜ) nr 3922/91 muutmiseks, laiendades selle ulatust kommertsõhutranspordile lennukitega. Hoolimata sellest hõlmab see ettepanek ainult kommertsõhuvõtteid lennukitega ning ollakse seisukohal, et selle piiratud ulatus ei saa tagada Euroopa tsiviillennunduse ühtset kõrget ohutusetaset ning et mis tahes liiki õhusõidukitega teostatavatele lennundustegevustele peaksid kehtima ühtlustatud lennundusstandardid. Peale selle tuleb ühtse Euroopa taeva rakendamiseks vastu võtta ühenduse tasandil tegevusspetsifikatsioonid, mis tuleb lülitada lennundustegevusi puudutavatesse määrustesse, nagu nõutakse ICAO lisas 6.

<sup>12</sup> EÜT L 373 31/12/1991, lk 4.

<sup>13</sup> EÜT L 373 31/12/1991, lk 21.

<sup>14</sup> K/2000/129 lõplik.

71. Ja lõpuks võeti ühenduse meetmeid ka kolmandate riikide õhusõidukite suhtes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiviga 2004/36/EÜ ühenduse lennujaamu kasutavate kolmandate riikide õhusõidukite ohutuse kohta.
72. Seega on selge, et pakutud meetme eesmärged, nimelt ühtsete eeskirjade kehtestamist ja ühtset kohaldamist lennumeeskondade litsentseerimise, lennundustegevuste ja kolmandate riikide õhusõidukite õiguslikuks reguleerimiseks, ei saa liikmesriigid piisavalt saavutada ning neid võib seetõttu saavutada ainult ühendus. Pealegi piirdub see määrus minimaalsete nende eesmärkide saavutamiseks vajalike nõuetega ega lähe kaugemale sellest, mis on sel otstarbel vajalik. Seega loetakse see ettepanek vastavat Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele.

## V. Õigusliku reguleerimise mõju hindamine

73. Nagu selle artiklis 2 on ette nähtud, peavad algmääruse artiklite muudatused ning lendurite litsentseerimise ja lennundustegevuste oluliste nõuete edasiarendused põhinema ICAO standarditel ja nende eesmärk on liikmesriikide ICAO kohustuste täitmine. Peale selle on amet mitu korda meelde tuletanud, et tema eesmärk ei ole ratast uuesti leiutada ning et ta tugineb oma töös Ühinenud Lennuametite laialdaselt tunnustatud ja rakendatud nõuetele. Seepärast on hoolitsetud selle eest, et koostada olulised nõuded selliselt, et need ei tekitaks lisakoormust ja oleksid piisavaks aluseks rakendusvahendite kehtestamiseks JAR-OPS, JAR-FCL, JAR-STD, JAR-26 ja JAR-MMEL alusel. Sellistena muudavad kavandatud seadusandlikud meetmed ainult institutsionaalset raamistikku, eesmärgiga hõlbustada olemasolevate eeskirjade tulemuslikku ja ühtset rakendamist, kehtestamata reguleeritavatele isikutele täiendavat koormust.
74. Samal ajal peaks sellise uue raamistiku kehtestamine mitteäritegevuste õiguslikuks reguleerimiseks avaldama positiivset mõju, sest olemasolevad siseriiklikud eeskirjad on vähemalt sama ranged ja haldusalaste sertifitseerimisprotsessidega seotud regulatiivne koormus suurem. Ühenduse pädevuse kehtestamine avaldab täiendavat positiivset mõju, soodustades kaupade, teenuste ja isikute vaba liikumist. Sellega kehtestatakse automaatse tunnustamise põhimõte, ilma et oleks vaja näidata või kontrollida sertifikaate, mis on väljastatud vastavalt algmäärusele ja selle tulevastele rakendusvahenditele. Selles nähakse ette ühtne kõrge kaitse tase ja identsed rakendusvahendid kogu ühenduses, tagades kõigile oma tegevuste läbiviimiseks õiglased ja võrdsed võimalused.
75. Kolmandate riikide õhusõidukite õigusliku reguleerimise osas kannab kavandatav seadusandlik meede SAFA direktiivi lihtsalt rakenduseeskirja üle. Sellel muidugi mõju ei ole. Kolmandate riikide õhusõidukite üle teostatava järelevalve tugevdamisel on muidugi oma kulu, kuid kõikide riikide ICAO kohustuste täitmist oleks tulnud juba ammu nõuda. Poliitiline surve kohustab liikmesriike niikuinii oma sellealast tegevust intensiivistama, et Euroopa kodanikke paremini kaitsta. Kollektiivsete meetmetega sellel alal vähendatakse nende sammude kulusid.

76. Seepärast on amet seisukohal, et määruse (EÜ) nr 1592/2002 ulatuse laiendamine mõjutab ühenduse ettevõtjaid ja lendureid ainult positiivselt, ning amet ei pea seetõttu vajalikuks läbi viia pikka ja kulukat õigusliku reguleerimise mõju hindamist.

## VI. Kokkuvõte

77. Kokkuvõttes on amet seisukohal, et:

- ühenduse olulised nõuded lendurite litsentseerimisele ja lennundustegevustele tuleb kehtestada täiendavate lisadena algmäärusele;
- kolmandate riikide ettevõtjate ärilennundustegevus ühenduses peab alluma ühenduse õigusaktidele;
- enam-vähem alaliselt liikmesriikide territooriumil asuvad kolmandate riikide õhusõidukid peavad alluma samadele eeskirjadele kui Euroopa Liidus registreeritud õhusõidukid;
- kõik kolmandate riikide ettevõtjate poolt kasutatavad kolmandate riikide õhusõidukid peavad alluma samadele ühenduse tegevusspetsifikatsioonidele kui Euroopa Liidus registreeritud õhusõidukid;
- SAFA direktiiv tuleb komisjoni rakenduseeskirjadesse üle võtta ja amet peab analüüsima kogutud andmeid ja tegema järeldusi kolmandate riikide õhusõidukite ohutuse kohta;
- igat liiki tegevused nii äri-, ettevõtete kui ka sportlennunduses peavad alluma ühenduse õigusele, välja arvatud algmääruse veidi muudetud II lisas loetletud õhusõidukite tegevused;
- äritegevused peavad alluma lendurite litsentseerimist ja lennundustegevusi reguleerivatele rakenduseeskirjadele. Need eeskirjad põhinevad nõuetel JAR-FCL ja JAR-OPS 1, 3 ja 4. Neid rakendatakse üldjuhul siseriiklikult. Ametile antakse aga teatavad õigused tunnustuste väljastamiseks välisriikide organisatsioonidele, eridirektiivide väljastamiseks ning standardsetest sätetest kõrvalekaldumiste heakskiitmiseks vajaduse korral.
- Keerukate mootoriga õhusõidukite mitteäritegevuste suhtes võetakse rakenduseeskirjade aluseks olemasolevad materjalid, näiteks JAR-FCL ja JAR-OPS 2. Neid rakendatakse üldjuhul siseriiklikult, kuid lennuettevõtjaid ei allutata sertifitseerimisele, vaid piisab lihtsast deklaratsioonist.
- Mittekeerukate mootoriga õhusõidukitega läbiviidavate mitteäriliste tegevuste suhtes, milleks on põhiliselt üld- ja sportlennundus, viiakse "kerge" litsentsina sisse sportlennunduse PPL ning neile tegevustele kohaldatakse vahetult lennundustegevuste olulisi nõudeid. Kuid töötatakse välja nõuetel JAR-OPS 0 põhinevad kerged rakenduseeskirjad, et kehtestada tegevusspetsifikatsioon. Täitmise tagamine toimub üldjuhul siseriiklikult, kuid sportlennunduse PPL litsentse võivad väljastada ameti poolt akrediteeritud kvalifitseeritud asutused või siseriiklikud lennundusasutused ühtsete eeskirjade põhjal.

78. Amet on seisukohal, et eelkirjeldatud poliitika on parim viis lendurite litsentseerimise, lennundustegevuste ja kolmandate riikide õhusõidukite õiguslikuks reguleerimiseks. Selles kajastub enamik seisukohtadest, mida

väljendasid kõik selle ettevalmistamiseks korraldatud konsultatsiooni käigus vastanud osapooled. Äritegevuse õigusliku reguleerimise praeguse tava põhjal võimaldab see paindlikult käsitleda mitteäritegevusi, mis mitte ainult ei moodusta olulist elementi Euroopa õhutranspordisüsteemist, vaid on ka pinnas, milles on kõigi lennundustegevuste juured ja anded, mida on tarvis aitamaks kaasa kaasaegse ühiskonna jõukuse kasvule. Amet korraldab volituste tasakaalustatud jagamise ühenduse institutsionaalse struktuuri kohaselt, tsentraliseerides vaid need ülesanded, mille täitmist on parem saavutada komisjonil või ametil. Seepärast teeb amet komisjonile ettepaneku algatada lisatud muutmismääruse põhjal seadusandlik menetlus.

Köln, 15. detsember 2004

P. Goudou  
Tegevdirektor