

STANOVISKO č. 3/2004

EURÓPSKEJ AGENTÚRY PRE BEZPEČNOSŤ LETECTVA

k zmene a doplneniu nariadenia (ES) č. 1592/2002 Európskeho parlamentu a Rady o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva a zriadení Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva, na rozšírenie rozsahu jeho platnosti na úpravu predpisov pre licencovanie pilotov, prevádzkovanie lietadiel a lietadlá tretích krajín

I. Všeobecne

1. Pri prijímaní nariadenia (ES) č. 1592/2002 o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva a zriadení Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva¹ („základné nariadenie“) zákonodarca Spoločenstva vyzval Komisiu, aby predložila vhodné návrhy na rozšírenie rozsahu jeho platnosti na prevádzku lietadiel a licencovanie letových posádok. Navrhol tiež, aby sa využila príležitosť na opätovné zváženie otázky úpravy právnych predpisov pre lietadlá tretích krajín.
2. Ako prípravu na takéto rozšírenie definuje základné nariadenie (článok 12) úlohy agentúry tak, že zahŕňajú aj úpravu predpisov pre osoby a organizácie podieľajúce sa na prevádzke civilných lietadiel. Preto je úlohou agentúry vypracovávať a prijímať stanoviská, na ktorých bude Komisia zakladať svoje legislatívne návrhy v súlade s článkom 14 základného nariadenia.
3. Agentúra týmto predkladá Komisii svoje stanovisko, ktorého zámerom je splniť záväzky zahrnuté do druhej odôvodňujúcej klauzuly a článkov 7 a 12 ods. 2 písm. b) základného nariadenia, pokiaľ ide o prevádzkovanie lietadiel, licencovanie letových posádok a lietadiel tretích krajín. Toto stanovisko sa skladá z memoranda, ktoré objasňuje názory agentúry na politiku, o ktorú sa opiera úprava týchto záležitostí na úrovni Spoločenstva, a zmien a doplnení, ktoré treba urobiť v základnom nariadení, aby sa realizovala táto politika. Tieto zmeny a doplnenia zahŕňajú nové a zmenené články, zrevidovanú prílohu II (okrem lietadiel) a základné požiadavky týkajúce sa licencovania pilotov a prevádzky lietadiel.

II. Konzultácia

4. Toto stanovisko bolo prijaté na základe postupu stanoveného správnou radou agentúry.² „Konzultačný dokument o uplatniteľnosti, základných zásadách a zásadných požiadavkách týkajúcich sa odborných schopností pilotov a prevádzky lietadiel a právnej úpravy predpisov pre lietadlá tretích krajín, ktoré prevádzkujú prevádzkovatelia z tretích krajín”, bol uverejnený na internetovej

¹ Nariadenie (ES) č. 1592/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 15. júla 2002 o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva a zriadení Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva (Ú. v. ES L 240 / 7.9.2002).

² Rozhodnutie správnej rady o postupe, ktorý má agentúra uplatňovať na vydávanie stanovísk, osvedčení, špecifikácií a poradenských materiálov, EASA MB/7/03 z 27.6.2003.

stránke agentúry (www.easa.eu.int) 27. apríla 2004 (NPA č. 2/2004). Agentúra v ňom vysvetlila inštitucionálny rámec, v ktorom by sa mala vykonávať úprava takýchto činností, a dôvody, pre ktoré sa štruktúra dohodnutá pre úpravu letovej spôsobilosti a ochrany životného prostredia musí používať aj pre úpravu prevádzkovania lietadiel a licencovanie letových posádok. V tejto súvislosti predložila návrh základných požiadaviek týkajúcich sa odbornej spôsobilosti pilotov a prevádzky lietadiel, ktoré by sa mohli používať na definovanie cieľov bezpečnosti, ktoré ukladá zákonodarca Spoločenstva. Pri vypracovávaní týchto základných požiadaviek sa agentúra opierala o dobrovoľné príspevky takzvaných „hlavných skupín“. Sú to skupiny odborníkov, ktorí na základe svojej odbornosti a technických poznatkov uľahčili prípravu svojich návrhov na základe existujúcich medzinárodných postupov, postupov Spojených leteckých úradov (SLÚ)³ a postupov v priemysle. Agentúra preskúmala návrhy, ktoré predložili tieto skupiny, overila ich v súlade s povinnosťami ICAO⁴ členských štátov a upravila ich na potrebnú detailnú úroveň, aby sa umožnilo ich priame uplatňovanie alebo súdna kontrola krokov podniknutých na ich realizáciu, ako ďalej vysvetľuje odsek 33. Agentúra predložila aj svoje názory na úpravu predpisov pre komerčnú leteckú dopravu a licencovanie profesionálnych pilotov, čerpajúc zo súčasne prijatých postupov opísaných vo všeobecne prijatých Spoločných leteckých predpisoch. Napokon požiadala o stanovisko hlavných účastníkov k viacerým bodom, ku ktorým potrebovala vstupy, aby mohla definovať dostatočne konsenzuálnu politiku, na ktorej by mohla postaviť toto stanovisko.

5. Do konečného termínu 31. júla 2004 agentúra dostala 1 695 pripomienok od 93 osôb, vnútroštátnych úradov, súkromných spoločností alebo obchodných organizácií. Tieto pripomienky preskúmali pracovníci agentúry vrátane osôb, ktoré sa nepodieľali na príprave návrhu konzultačného dokumentu, aby sa zabezpečilo spravodlivé spracovanie všetkých prijatých pripomienok. Tieto pripomienky boli potvrdené a zapracované do dokumentu reakcií na pripomienky. Tento dokument obsahuje zoznam všetkých osôb a organizácií, ktoré poskytli pripomienky, odpovede agentúry, návrhy politiky a zrevidované základné požiadavky. Bol uverejnený 24. septembra na internetovej stránke agentúry a je dostupný pre širokú verejnosť.
6. Od tohto uverejnenia agentúra čakala aspoň dva mesiace, ako bolo stanovené vo uvedenom postupe tvorby pravidiel, pokiaľ vydala toto stanovisko. Počas tohto obdobia dostala niektoré reakcie na jej dokument reakcií na pripomienky. Dve organizácie zastupujúce rekreačných pilotov (Európske letecké športy a Európska únia bezmotorového lietania) vyjadrili svoju spokojnosť s navrhovanou politikou, s výhradou vhodnej interpretácie a uspokojivých vykonávacích pravidiel. Naznačili aj obavy v súvislosti s jazykovým režimom a určitou terminológiou, na ktoré sa prihliadalo v tomto stanovisku. Jedna organizácia zastupujúca obchodné letectvo (Medzinárodná rada pre obchodné letectvo) bola tiež spokojná a výsledkom práce a predložila niektoré návrhy na zmenu a doplnenie základných požiadaviek týkajúcich sa prevádzky lietadiel, na ktoré sa tiež prihliadlo. Navyše Asociácia aerolínií európskych regiónov mala pripomienku k otázke duševnej

³ Spoločné letecké úrady

⁴ Medzinárodná organizácia civilného letectva

spôsobilosti letovej posádky. Napokon ďalší účastník sa sťažoval, že jeho pripomienky neboli riešené v dokumente reakcií na pripomienky, a považuje špecializované základné požiadavky Spoločenstva za potrebné pre všeobecné letectvo a rekreačné činnosti.

7. Niekoľko organizácií zastupujúcich palubný personál vyjadrilo veľkú nespokojnosť so záverom, ktorý vypracovala agentúra v súvislosti s licencovaním palubného personálu. Agentúra potvrdzuje túto situáciu, ale musí opäť trvať na tom, že vzhľadom na prijaté pripomienky nebolo možné navrhnúť úplný program licencovania pre túto profesiu. Ako bolo konštatované v dokumente reakcií, má však v úmysle upozorniť zákonodarcu Spoločenstva na potrebu riešenia tejto otázky a poskytnutia politickej odpovede, ktorú považuje za vhodnú.
8. Národné letecké úrady (NLÚ) z niektorých členských štátov (Rakúsko, Belgicko, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Švédsko a Spojené kráľovstvo) považovali za potrebné zaujať stanovisko v súvislosti s politikou uvedenou v dokumente reakcií na pripomienky a odpoveďami na ich pripomienky. Mnohé z nich sa týkajú uplatňovaného procesu a majú pochybnosti o rozsahu ich zapojenia do vypracovania stanoviska agentúry. Jedna dokonca uvažuje o tom, že politika by mala byť založená najmä na pripomienkach NLÚ, ktoré by sa mali spracovať oddelene od pripomienok osôb, ktorý sa týka právna úprava. Preto jedna z nich žiada, aby sa vec zaradila do programu rokovania poradnej skupiny národných úradov. V tomto bode agentúra potvrdzuje, že poradná skupina môže preskúmať akýkoľvek bod týkajúci sa tvorby pravidiel, ak o tom rozhodne väčšina členov. Bude preto spolupracovať pri organizovaní diskusií, ak o to bude požiadaná. Želá si však poukázať na to, že toto stanovisko je adresované Komisii a za ním bude nasledovať úplný legislatívny proces, do ktorého budú zapojené všetky členské štáty. Diskusie o otázkach politiky, o ktorých má napokon rozhodnúť zákonodarcu, môžu preto viesť k problematickej duplicite úsilia a strany, na ktoré sa vzťahuje úprava by ich mohli kritizovať, že im chýba potrebná transparentnosť.
9. Dva národné letecké úrady sa domnievajú, že ich pripomienky neboli plne pochopené. Jeden z nich si myslí, že jeho pripomienky neboli v dokumente reakcií na pripomienky riadne zodpovedané. Agentúra akceptuje, že možno nepochopila niektoré z prijatých pripomienok napriek maximálnemu úsiliu, ktoré vynaložili všetky zainteresované osoby, aby boli pri spracovaní týchto pripomienok čo najspravodlivejšie. Zdá sa však, že skutočnosť, že takéto poznámky mala len malá menšina tých, ktorí reagovali na DRP, naznačuje, že výsledok tohto skúmania mal primeranú kvalitu, pričom treba prihliadať na to, že agentúra nemôže odpovedať jednotlivo všetkým 93 osobám, ktoré predložili pripomienky. Preto agentúra nevidí žiaden dôvod na zmenu globálnej analýzy, ktorú uskutočnila, ani záverov, ku ktorým dospela v tomto stanovisku.
10. Okrem procedurálnych aspektov pripomienky NLÚ znovu konštatujú názory vyjadrené v procese NPA, ako sú uvedené v dokumente reakcií na pripomienky. Mnohé z nich môžu byť riadne riešené pri navrhovaní vykonávacích prostriedkov a preto nie je možné diskutovať o nich v tomto dokumente. Názory týkajúce sa tohto stanoviska sú zhrnuté nižšie:

- jeden národný letecký úrad navrhuje rozšíriť rozsah prílohy II (okrem lietadiel), pričom iný navrhuje opak;
- mnohé národné letecké úrady majú silné výhrady týkajúce sa licencie rekreačných súkromných pilotov (LRSP) podľa noriem ICAO, pretože nebude poskytovať potrebnú úroveň bezpečnosti;
- niektoré národné letecké úrady síce akceptujú zavedenie LRSP, ale domnievajú sa, že by to malo byť vnútroštátne rozhodnutie a že súvisiace výsady by sa mali obmedziť na územie vydávajúceho členského štátu;
- niektoré národné letecké úrady sú proti delegovaniu vydávania LRSP na hodnotiace orgány, pretože sa domnievajú, že takáto úloha by mala zostať úlohou vlády;
- niektoré národné letecké úrady namietajú proti tomu, aby rodinní lekári vykonávali letecko-lekárске hodnotenie pre LRSP;
- väčšina národných leteckých úradov nesúhlasí s tým, aby sa podielové vlastníctvo považovalo za nekomerčnú činnosť;
- niektoré národné letecké úrady sa obávajú, že politika zavádza novú klasifikáciu pre zložité motorové lietadlá, ktoré nie sú súčasťou systému ICAO;
- niekoľko z nich navrhuje, aby všetky lietadlá bez posádky (LBP) podliehali kompetencii Spoločenstva;
- jeden národný letecký úrad sa domnieva, že lietadlá tretích krajín, ktoré sa trvalo nachádzajú na území členského štátu, by mali byť povinné zaregistrovať sa v tomto štáte;
- niektoré sú proti tomu, aby agentúra dostala:
 - nové úlohy súvisiace s osvedčovaním alebo
 - právomoci rozhodovať o prevádzkových smerniciach alebo
 - právomoci rozhodovať o úrovni bezpečnosti lietadiel tretích krajín.

Ako bolo spomenuté predtým, agentúra sa domnieva, že o týchto otázkach politiky sa lepšie diskutuje na politickej úrovni a navrhuje, aby sa základná pozornosť týmto otázkam venovala na politickej úrovni, ako to predpokladá legislatívny proces, skôr, ako sa urobia úpravy tohto stanoviska.

11. Viaceré NLÚ sa domnievajú, že niektoré medzné hodnoty zavedené v definícii zložitých motorových lietadiel sú príliš vysoké. Agentúra je pripravená znovu zvážiť tieto hodnoty po tom, ako sa uskutoční prvá výmena názorov na prijateľnosť regulačného systému, ktorý navrhuje. Pritom by sa mala venovať pozornosť aj pripomienkam organizácií zastupujúcich športové a rekreačné činnosti, ktoré tvrdia, že sú príliš nízke. Akákoľvek zmena by však mohla mať za následok potrebu prispôbiť základné požiadavky zrevidovaným medzným hodnotám.
12. Niekoľko NLÚ kritizovalo bod 7.c. navrhovaných základných požiadaviek týkajúcich sa prevádzkovania lietadiel, ktorý požaduje, aby pilot, ktorý riadi lietadlo, konal tak, aby zabezpečil bezpečnosť letu bez toho, aby poskytoval potrebnú právomoc na splnenie tejto povinnosti. Agentúra potvrdzuje túto skutočnosť, ale tvrdí, že toto základné nariadenie nemôže byť riadnym nástrojom na poskytovanie takejto právomoci. Po prvé, taká právomoc, ktorá má politický charakter, bude pravdepodobne udeľovaná len samotnými členskými štátmi. Po druhé, kvôli medzinárodnej dimenzii leteectva, aby takáto právomoc mohla byť

prijatá univerzálne, pravdepodobne bude musieť byť stanovená medzinárodným dohovorom. Navyše požaduje za zrejmé, že vykonávanie povinnosti vytvorenej základnými požiadavkami by nevystavovalo pilotov, ktorí riadia lietadlo, súdnej žalobe za predpokladu, že sa uplatňuje primeraným spôsobom.

13. Okrem už uvedených bodov nesúhlasu obsahovali reakcie NLÚ rôzne užitočné návrhy, najmä pokiaľ ide o základné požiadavky, na ktoré sa prihliadalo v tomto stanovisku.

III. Obsah stanoviska agentúry

a. Rozsah spoločnej činnosti

14. Rozsah spoločnej činnosti bude v podstate špecifikovaný v rozšírenom základnom nariadení, ktoré bude jasne určovať, ktoré výrobky, služby, osoby alebo organizácie sú dotknuté. Preto budú podliehať požiadavkám stanoveným v tomto nariadení, a ak je to vhodné, pravidlám prijatým na jeho vykonávanie.
15. Naopak, akýkoľvek výrobok, služba, osoba alebo organizácia, ktorá nie je zahrnutá do kompetencie Spoločenstva, zostane pod plnou zodpovednosťou členských štátov, ktoré prijmú vhodné opatrenia na poskytnutie úrovne ochrany, akú očakávajú ich občania.

(i) Licencovanie pilotov

16. Členské štáty už prijali v rámci SLÚ kontext, že spoločné požiadavky (JAR-FCL) sa uplatňujú takmer na všetkých pilotov⁵ vrátane inštruktorov a skúšajúcich, či už lietajú na súkromné alebo profesionálne účely. Navyše súkromné licencie sú neoddeliteľnou súčasťou systému a môžu sa používať ako krok smerom k profesionálnym kvalifikáciám. Preto sa zdá, že nie je žiadny dôvod na obmedzenie rozsahu kompetencie Spoločenstva len na niektoré kategórie pilotov. Napriek tomu si agentúra uvedomovala obavy tých, ktorí považujú JAR-FCL za príliš ťažkú a neprispôsobenú potrebám niektorých činností, najmä športovému a rekreačnému lietaniu. Preto bolo treba riešiť otázku vylúčenia takýchto činností. Prijatá odpoveď je veľmi jasná: hoci mnohí vidia výhodu spoločného systému na uľahčenie ich voľného pohybu v rámci Spoločenstva, piloti lietadiel, ktorých činnosti majú miestny charakter, uprednostňujú to, aby mohli naďalej podliehať miestnym pravidlám.
17. Agentúra je preto toho názoru, že všetky kategórie pilotov musia byť zahrnuté do kompetencií Spoločenstva, okrem pilotov lietadiel vylúčených prílohou II k základnému nariadeniu. Toto odráža zmenený a doplnený článok 4 ods. 2 a rozsah vylúčenia je ďalej preskúmaný v časti (iv) nižšie. V tejto súvislosti agentúra tiež uznáva, že súčasná licencia súkromných pilotov JAR-FCL môže byť príliš náročná pre riadenie len jednoduchých lietadiel v jednoduchom

⁵ Okrem pilotov klzákov a balónov.

prostredí leteckej premávky a považuje za vhodné vytvoriť ďalšiu úroveň licencie pre tieto druhy činností.

(ii) Prevádzkovanie lietadiel

18. Existuje široká zhoda vzhľadom na potrebu zahrnúť prevádzku lietadiel používaných na komerčnú leteckú dopravu do rozsahu kompetencie Spoločenstva. Agentúra považuje tento bod za už odsúhlasený. Je tiež toho názoru, že vzhľadom na cieľ základného nariadenia uľahčiť voľný pohyb služieb musia ostatné komerčné činnosti podliehať legislatíve Spoločenstva.
19. Pokiaľ ide o nekomerčné prevádzky, je možné obhájiť niekoľko pozícií. Niektorí by mohli argumentovať, že prevádzka lietadiel, ktoré nie sú zapojené do komerčných činností, by sa mala vylúčiť z legislatívy Spoločenstva a mala by sa ponechať na vnútroštátnu legislatívu. Toto by však mohlo zhoršiť súčasné obmedzenia voľného pohybu niektorých kategórií lietadiel. Za kompromis by sa preto mohlo považovať vylúčenie len tých nekomerčných činností, ktoré sa vykonávajú pomocou lietadiel, ktoré by boli menej ovplyvnené takýmito obmedzeniami.
20. Na základe jasne vyjadreného uprednostnenia účastníkov je agentúra toho názoru, že všetky prevádzky, či už sú komerčné alebo nekomerčné, musia byť pokryté legislatívou Spoločenstva, okrem vylúčenia niektorých druhov lietadiel. Toto sa odráža v zmenenom a doplnenom článku 4 ods. 3 a rozsah vylúčenia je ďalej preskúmaný v časti (iv) nižšie.

(iii) Lietadlá tretích krajín

21. V súlade so širokou podporou, ktorú vyjadrila väčšina účastníkov, je agentúra toho názoru, že komerčné prevádzkovanie lietadiel prevádzkovateľmi z tretích krajín v rámci Spoločenstva musia podliehať legislatíve Spoločenstva. Toto je potrebné na ochranu európskych cestujúcich a občanov na zemi. Spoločenstvo bude preto dohliadať nad takýmito komerčnými prevádzkami, pričom bude rešpektovať medzinárodné zmluvy, najmä príslušné povinnosti ICAO. Prijatím smernice Európskeho parlamentu a Rady o bezpečnosti lietadiel tretích krajín používajúcich letiská Spoločenstva (smernica o SAFA)⁶ Spoločenstvo už ustanovilo svoju kompetenciu na vykonávanie určitej formy dohľadu nad týmito činnosťami. Toto však neposkytuje potrebné nástroje na zabezpečenie, aby lietadlá tretích krajín, ktoré lietajú v európskom vzdušnom priestore, rešpektovali uplatniteľné prevádzkové špecifikácie. Agentúra je preto toho názoru, že v tejto oblasti sú potrebné ďalšie kroky, ako opisuje kapitola týkajúca sa vykonávacích prostriedkov.
22. V súvislosti s nekomerčnými činnosťami lietadiel tretích krajín, ktoré prevádzkujú prevádzkovatelia z tretích krajín, agentúra súhlasila s mnohými

⁶ Smernica (ES) č. 36/2004 Európskeho parlamentu a Rady z 21. apríla 2004 o bezpečnosti lietadiel tretích krajín používajúcich letiská spoločenstva (Ú. v. ES L 143 / 30.4.2004).

prijatými pripomienkami, že by bolo neúmerné stanoviť kompetenciu Spoločenstva, ktorá by len riešila otázku zahraničných lietadiel, ktoré sú viac-menej umiestnené na území členských štátov. To by sa naozaj mohlo najlepšie riešiť úpravou textu článku 4 ods. 1 písm. c) základného nariadenia, aby lietadlo, ktoré je zaregistrované v tretej krajine a používa ho osoba so sídlom v členskom štáte, podliehalo rovnakým požiadavkám ako lietadlo zaregistrované v EÚ. Napriek tomu samotné Spoločenstvo pritom neposkytuje potrebné nástroje na uplatňovanie ustanovení potrebných na zabezpečenie bezpečnosti letov v európskom vzdušnom priestore na lietadlá tretích krajín, keď takáto bezpečnosť vyžaduje, aby na palube lietadla boli k dispozícii špecifické zariadenia, aby posádka mal vhodné kvalifikácie alebo aby sa dodržiavali špecifické postupy. V čase, keď Spoločenstvo stanovilo svoju kompetenciu na realizáciu jednotného európskeho neba, by bolo ťažko pochopiteľné, ak by nezaviedlo nástroje, ktoré potrebuje na uplatňovanie prevádzkových špecifikácií.

23. Preto je agentúra toho názoru, že lietadlá tretích krajín musia podliehať dohľadu Spoločenstva. Považuje tiež za potrebné vytvoriť právny základ pre uplatnenie príslušných prevádzkových požiadaviek týkajúcich sa používania európskeho vzdušného priestoru na lietadlá tretích krajín, ktoré prevádzkujú prevádzkovatelia z tretích krajín. Musí byť však jasné, že takéto právomoci budú obmedzené len na tento cieľ a nebudú zamerané na právnu úpravu predpisov pre subjekty na úrovni Spoločenstva, ktoré sú pokryté normami ICAO. Preto nový článok 4 ods. 1 písm. d) rozširuje rámec kompetencie Spoločenstva na lietadlá zaregistrované v tretej krajine a používané prevádzkovateľmi z tretích krajín. Tento odsek sa má čítať v spojení s odsekom 21, ktorý opäť stanovuje, že práva tretích krajín podľa Chicagského dohovoru⁷ nie sú dotknuté.

(iv) Vylúčené lietadlá/činnosti

24. Ako už bolo uvedené, existuje potreba vylúčiť niektoré činnosti z rámca kompetencie Spoločenstva. Pritom je to práve názor agentúry, že používanie prílohy II základného nariadenia je najlepšou možnosťou, ako predísť nesúladu pri zaobchádzaní s aspektmi letovej spôsobilosti, prevádzok a licencovania posádok pre to isté lietadlo. Týmto sa predíde zložitému rozdeleniu zodpovedností, čo by mohlo napokon ovplyvniť bezpečnosť týchto vylúčených činností.
25. Na základe rôznych pripomienok agentúra vylepšila text prílohy II základného nariadenia, aby doňho začlenila predložené návrhy. Zdôvodnenie týchto zmien je vysvetlené nižšie:
- Je nezlučiteľné zahrnúť do rámca kompetencie Spoločenstva niektoré lietadlá uvedené v tejto prílohe len preto, lebo niektoré členské štáty im vydali typové osvedčenie alebo osvedčenie letovej spôsobilosti pred 28. septembrom 2003, ale iné nie. Toto tiež vytvorilo zmätok, pretože nie všetky členské štáty o tom vedia. Súvisiace ustanovenie bolo preto vypustené.
 - Kritériá týkajúce sa historických lietadiel sú dosť subjektívne a vedú k rôznym interpretáciám v členských štátoch. Text bol objasnený

⁷ Dohovor o medzinárodnom civilnom letectve podpísaný v Chicagu 7. decembra 1944.

s prihliadnutím na kritériá založené na jednoduchom návrhu a veku na jednej strane a na kritériá založené na kvalitatívnych vyjadreniach, ktoré už sú špecifikované v tejto prílohe, na strane druhej.

- V súvislosti s lietadlami, ktoré boli v ozbrojených silách, bolo objasnené, že tie lietadlá, ktoré majú aj normu konštrukcie civilného typu, podliehajú kompetencii Spoločenstva.
- Ďalším bodom obavy je definícia ultraľahkých lietadiel špecifikovaných v bode (e) prílohy II, ktorá je v niektorých jazykových verziách obmedzená na lietadlá, pričom v niektorých iných jazykoch zahŕňa iné druhy lietadiel. Keďže nie je dôvod obmedziť rozsah vylúčenia len na lietadlá, boli pridané motorové padáky a vrtuľníky. Ako bezpečnostné vylepšenie boli zavedené dodatočne zvýšené hmotnosti pre lietadlá s celkovým záchranným padákovým systémom montovaným na kostru lietadla.
- Pridáva sa odsek (f), ktorým sa zahŕňajú gyroplány, s ktorými sa v niektorých krajinách EÚ zaobchádza podobne ako s ultraľahkými lietadlami. Hmotnosť je založená na výskume uskutočnenom na zavedenie rozumnej hranice, ktorá je založená na gyroplánoch, ktoré v súčasnosti lietajú v EÚ.
- Pridáva sa odsek (h), ktorým sa zahŕňajú repliky, ktorých konštrukčný návrh je podobný originálnym lietadlám.
- Boli vykonané zmeny odsekov (g) a (j) na objasnenie hmotnostných limitov s použitím bežnejších leteckých pojmov.

(v) Ostatné právne upravené činnosti a profesie

26. Ako už bolo zdôraznené v úvode tejto kapitoly, je podstatné, aby legislatívny akt, ktorým sa ustanovujú právomoci Spoločenstva v danej oblasti (základné nariadenie), jasne špecifikoval, ktoré výrobky, osoby alebo organizácie sú dotknuté takýmito právomocami. Urobiť to formou vykonávacieho pravidla by pravdepodobne nebol prijateľný spôsob, pretože by takýmto pravidlám chýbal potrebný právny základ. Agentúra preto považuje za potrebné riešiť niektoré sporné otázky, ako je stav podielového vlastníctva, lietadlá bez posádky, palubný personál, leteckí dispečeri a leteckí inžinieri. Tieto otázky sú v skutočnosti úzko spojené s prevádzkami a licencovaním a v rámci Európskej únie sú riešené rôznym spôsobom.

Podielové vlastníctvo

27. Vzhľadom na prijaté pripomienky a narastajúci význam tejto činnosti je agentúra toho názoru, že Spoločenstvo musí zaujať stanovisko k stavu podielového vlastníctva. Hoci sa pripúšťa, že takéto činnosti predstavujú mnohé z charakteristík komerčnej leteckej dopravy, je treba uznať, že cestujúci lietadiel používaných na základe zmlúv o podielovom vlastníctve sami definujú podmienky ich prepravy a zamestnávajú svojho prevádzkovateľa prostredníctvom zmluvy o manažmente. Agentúra je preto toho názoru, že podielové vlastníctvo musí byť pokryté legislatívou Spoločenstva. V tejto súvislosti je agentúra aj toho názoru, že takéto činnosti sa majú považovať za nekomerčné prevádzky. Preto bola v článku 3 písm. i) zmeneného a doplneného nariadenia pridaná definícia komerčných prevádzok.

Lietadlá bez posádky

28. V súčasnosti podliehajú lietadlá bez posádky pravidlám letovej spôsobilosti a environmentálnym pravidlám, ak ich hmotnosť je 150 kg a viac. Vzhľadom na postoje, ktoré vyjadrili všetci účastníci, je agentúra toho názoru, že sa musí zachovať súčasná situácia, aby legislatíve Spoločenstva podliehala len letová spôsobilosť a prevádzky lietadlá bez posádky nad 150 kg. Keďže ich činnosť predstavuje rovnaké charakteristiky ako charakteristiky iných lietadiel, agentúra sa domnieva, že takéto lietadlá musia podliehať rovnakým požiadavkám ako akékoľvek iné lietadlá s rovnakou činnosťou.

Palubný personál

29. Agentúra zdôrazňuje, že sa všeobecne uznáva, že palubný personál musí podliehať bezpečnostným požiadavkám stanoveným na úrovni Spoločenstva, aby sa zabezpečila potrebná odborná príprava, vhodná zdravotná spôsobilosť a dostatočná bežná prax, ako je uvedené v návrhu na vytvorenie spoločných požiadaviek na komerčnú prepravu lietadlami.⁸ Toto sa musí zachovať a palubný personál musí podliehať legislatíve Spoločenstva.

Leteckí dispečeri

30. Agentúra vo svojom konzultačnom dokumente požiadala účastníkov o stanovisko, či by leteckí dispečeri mali podliehať legislatíve Spoločenstva. Pri uvažovaní pripomienok agentúra dospela k záveru, že profesia leteckých dispečerov nesmie podliehať právnej úprave Spoločenstva, ale táto funkcia musí podliehať legislatíve Spoločenstva, ako je navrhnuté v uvedenom návrhu Spoločenstva.

Leteckí inžinieri

31. Vzhľadom na postupné miznutie funkcie leteckých inžinierov je otázne, či leteckí inžinieri by mali podliehať právnej úprave na úrovni Spoločenstva. Z pripomienok prijatých k tejto otázke je zrejmé, že existuje silná podpora, aby sa v tejto oblasti dodržiavali postupy ICAO. Keďže však základné požiadavky týkajúce sa licencovania pilotov obsiahnuté v prílohe III nie sú pre túto profesiu vhodné, agentúra vykoná potrebnú prácu vo vhodnom čase. Toto sa odráža v článku 7b zmeneného a doplneného nariadenia.

b. Bezpečnostné ciele

32. V súčasnosti sú bezpečnostné ciele stanovené v normách, ktoré prijala ICAO, a v ustanoveniach základných aktov, ktoré prijali členské štáty na vytvorenie regulačného rámca uplatniteľného na civilné letectvo. Vo všeobecnosti sa tieto

⁸ COM (2000) 121 konečné znenie z 24. 3. 2000-Ú. v. ES C 311 E z 31.10.2000, zmenené a doplnené COM (2004) konečné znenie z 10. 2. 2004.

vnútroštátne základné akty týkajú najmä delegovania výkonných právomocí na vládne orgány alebo na nezávislé úrady civilného letectva. Obsahujú veľmi málo informácií o výsledku, ktorý očakáva zákonodarca. Takto ponechávajú veľkú voľnosť pre výkonnú úroveň pri realizácii noriem ICAO a stanovovaní bezpečnostných cieľov, okrem politického tlaku na predchádzanie výskytu a opakovaného výskytu nehôd.

33. Keďže Spoločenstvo nie je zmluvnou stranou Chicagského dohovoru, normy ICAO nie sú súčasťou práva Spoločenstva, hoci sú záväzné pre jeho členské štáty a určitým spôsobom zaväzujú Spoločenstvo. Navyše podľa právnej filozofie Európskeho súdneho dvora delegovanie výkonných právomocí na orgány Spoločenstva vyžaduje, aby ciele, ktoré určil zákonodarca, boli dostatočne jasné a špecifické, aby umožňovali súdnu kontrolu úkonov takýchto delegovaných orgánov. V neposlednom rade, ak sa má predpokladať určitá forma samostatnej tvorby politiky pre niektoré segmenty civilného letectva, ako to zväčša platí pre veľké segmenty rekreačného letectva, bezpečnostné ciele musia byť dostatočne podrobné, aby umožňovali ich priamu realizáciu priemyslom alebo inými dotknutými osobami. Na záver bude rozšírené základné nariadenie jasne a podrobne špecifikovať bezpečnostné ciele Spoločenstva pre právnu úpravu predpisov pre prevádzkovanie lietadiel a licencovanie letových posádok.
34. Po konzultácii je agentúra toho názoru, že základné nariadenie musí obsahovať podrobné a špecializované základné požiadavky, podobne ako pre letovú spôsobilosť leteckých výrobkov. Takéto základné požiadavky pre licencovanie pilotov aj pre prevádzku lietadiel sa nachádzajú v prílohe III a prílohe IV zmeneného a doplneného nariadenia. Boli navrhnuté tak, aby poskytovali primerané zníženie akéhokoľvek logicky pravdepodobného rizika špecifického pre oblasť, na ktorú sa vzťahuje právna úprava. Sú navrhnuté spôsobom, ktorý potenciálne umožňuje pokryť všetky druhy činností (komerčné, obchodné a rekreačné). Boli formulované tak, aby poskytovali dobrý právny základ pre prijatie JAR-OPS, JAR-FCL a JAR-STD ako možných vykonávacích pravidiel, aby sa predišlo narušeniu a prechodnému byrokratickému zaťaženiu.

c. Vykonávacie prostriedky

35. Rozšírené základné nariadenie musí špecifikovať, ako sa základné požiadavky realizujú. To zahŕňa špecifikovanie, či sa na overenie zhody bude používať vydanie oficiálneho osvedčenia o zhode tretej strane alebo vyhlásenie tretej strany. Musí tiež vyžadovať, aby sa poskytli podrobnosti o tom, ako sa má takéto preukázanie zhody urobiť. Ak budú takéto podrobnosti príliš zložité alebo dlhé, musia sa dať výkonné právomoci Komisii, členským štátom alebo priemyslu na vypracovanie potrebných vykonávacích pravidiel, vnútroštátnych vykonávacích opatrení alebo priemyselných noriem. Ak je to vhodné, musia byť stanovené orgány, ktoré majú na starosti vydávanie osvedčenia alebo ktorým sa má preukázať zhoda. Môže to byť samotná agentúra, vnútroštátne správy alebo príslušne akreditované hodnotiace orgány. V prípade akreditovaných hodnotiacich orgánov je potrebné špecifikovať kritériá pre ich akreditáciu a menovať akreditačné úrady.

36. Existuje celý rad možností na realizáciu spoločných bezpečnostných cieľov. Výber medzi nimi je politickým rozhodnutím, ktoré závisí od citlivosti verejnosti na predmet, ako aj od tradícií a kultúry v danom sektore. Takýto výber musí prihliadať aj na úroveň jednotnosti, ktorá sa požaduje pre určitý druh činnosti, pričom jednotnosť sa pravdepodobne lepšie dosiahne prostredníctvom vykonávacích pravidiel prijatých Komisiou. Výber musí prihliadať aj na medzinárodný rámec, aby príliš neovplyvňoval pohyb európskych občanov a spoločností v ostatnom svete. V neposlednom rade musí byť výber založený na zásadách dobrého riadenia⁹, aby sa čo najlepšie využívali dostupné zdroje a aby sa ďalej rozvíjal zmysel pre zodpovednosť pri regulovaní bezpečnosti civilného letectva.

(i) Licencovanie pilotov

37. Agentúra je toho názoru, že nikto nemôže riadiť lietadlo zapojené do komerčných prevádzok bez licencie. Pozmeňujúce a doplňujúce nariadenie preto zahŕňa takúto povinnosť a poskytuje právny základ akýchkoľvek súvisiacich výsad. Agentúra sa tiež domnieva, že odbornú prípravu takýchto pilotov musia vykonávať schválené organizácie a že syntetické letové tréningy používané na takúto odbornú prípravu musia byť osvedčené. Ako už členské štáty akceptovali podľa systému SLÚ, agentúra považuje za vhodné vytvoriť spoločné pravidlá pre vydávanie a udržiavanie takýchto licencií, schválení a osvedčení. Takéto pravidlá by mala určiť Komisia prostredníctvom komitologického postupu.¹⁰ Ich vykonávanie sa bude uskutočňovať na vnútroštátnej úrovni, okrem organizácií tretích krajín a syntetických letových tréningov, ktoré budú pod dohľadom agentúry. Opísané vykonávacie prostriedky boli špecifikované v článku 7 ods. 1, 2, 3, 4 a 15a zmeneného a doplneného nariadenia.
38. Pokiaľ ide o nekomerčné činnosti, po zohľadnení prijatých pripomienok je agentúra toho názoru, že od všetkých pilotov firemných a ťažkých motorových lietadiel sa musí vyžadovať, aby vlastnili licenciu zahrnutú do súčasného systému JAR-FCL. Agentúra sa skutočne domnieva, že zložitosť lietadla a jeho prevádzkové prostredie musia byť kritériami, ktoré sa budú používať na definovanie typu potrebnej licencie, aby sa čo najlepšie prispôbili potrebné výcvikové a zdravotné požiadavky. O tomto bode sa ďalej diskutuje v časti (iv) nižšie. Ako už bolo uvedené, agentúra sa domnieva, že pravidlá týkajúce sa takýchto licencií musí určiť Komisia prostredníctvom komitologického postupu. Ich vykonávanie sa musí uskutočňovať na vnútroštátnej úrovni, okrem organizácií z tretích krajín a syntetických letových tréningov z tretích krajín, ktoré budú pod dohľadom agentúry.
39. S prihliadnutím na názor účastníkov diskusie sa agentúra domnieva, že piloti rekreačných a športových lietadiel musia vlastniť licenciu. Ako je však uvedené v odseku 16, existujúca licencia súkromných pilotov JAR-FCL sa považuje za príliš náročnú pre riadenie len jednoduchých lietadiel v jednoduchom prostredí leteckej premávky. Preto agentúra považuje za potrebné vytvoriť novú kategóriu

⁹ COM (2001) 428 konečné znenie z 25.7.2001.

¹⁰ Rozhodnutie 1999/468/ES.

licencie súkromných pilotov, LRSP, ako alternatívu k existujúcej licencií súkromných pilotov JAR-FCL. Držitelia takejto licencií nebudú oprávnení riadiť zložité motorové lietadlá alebo pracovať v komerčnom letectve; prístup do niektorých oblastí s hustou premávkou môže byť tiež obmedzený. Držiteľom LRSP je možné dať dôveru, ak požiadajú o plnú licencií. Takáto licencií však musí poskytovať voľný pohyb na území pokrytom Zmluvou. So zreteľom na veľkosť Európskeho spoločenstva a asociačné dohody uzatvorené so štátmi EFTA¹¹ sa agentúra nedomnieva, že plný súlad s prílohou I ICAO je požiadavkou pre túto novú licencií. To odráža článok 7 ods. 2 písm. a) zmeneného a doplneného nariadenia.

40. Agentúra je tiež toho názoru, že takúto LRSP môžu vydávať hodnotiace orgány. Agentúra si naozaj myslí, že členské štáty by nemali hrať túto úlohu systematicky, pretože je odôvodnené realizovať zásady vypracované v Bielej knihe Komisie o európskom riadení a dať možnosť tejto kategórii pilotov, aby sa spravovali sami, ako si to zrejme želajú. Zmenené a doplnené nariadenie preto obsahuje potrebný právny základ v svojom článku 7, ktorý tiež dáva Komisii právomoc prijať potrebné vykonávacie pravidlá vrátane kritérií pre akreditáciu takýchto hodnotiacich orgánov. Napokon je agentúra toho názoru, že príslušnými úradmi pre takúto akreditáciu musia byť samotná agentúra, ako aj národné letecké úrady členských štátov, aby žiadatelia mali možnosť výberu. Agentúra napriek tomu uznáva, že sa možno nenájdu vo všetkých členských štátoch príslušne kvalifikované orgány, ktoré by mohli hrať túto úlohu v krátkom čase. Preto asi bude treba vypracovať prechodný mechanizmus na základe reakcií zúčastnených spoločenstiev.
41. Licencovanie pilotov tiež vyžaduje, aby sa preukázala zhoda s kritériami zdravotnej spôsobilosti. Názor agentúry je v súlade so všeobecnou zhodou, že pokiaľ ide o komerčné prevádzky alebo riadenie zložitých motorových lietadiel, takéto preukazovanie musí byť založené na spoločných vykonávacích pravidlách a že sa musia schváliť zdravotnícke strediská a letecko-lekárski kontrolóri, ktorí sa budú podieľať na príslušných hodnoteniach. Pokiaľ ide o pilotov ľahkých rekreačných alebo športových lietadiel, agentúra považuje za potrebné zaviesť pružnosť prostredníctvom menej prísnych spoločných pravidiel.
42. Agentúra je preto toho názoru, že Komisia musí dostať právomoci na úpravu vykonávacích pravidiel o zdravotnej spôsobilosti. Takéto pravidlá musia byť založené na súčasných zdravotných normách JAR-FCL 3 a musia byť uplatniteľné na všetky kategórie pilotov, okrem držiteľov LRSP, pre ktorých sa vypracujú menej prísne pravidlá. Navyše je agentúra toho názoru, že vykonávacie pravidlá pre akreditáciu letecko-lekárskeho kontrolórov a stredísk sa musia prijať na úrovni Spoločenstva. Pritom sa agentúra domnieva, že rodinní lekári sa môžu považovať za vhodných kontrolórov pre LRSP. Overovanie zhody budú vykonávať národné letecké úrady pre osoby usadené na ich území, pričom agentúra to bude vykonávať pre zahraničné organizácie, ak to bude vhodné. Táto politika sa odráža v článkoch 7 ods. 2 písm. b) a 7 ods. 6 a v článku 15bis zmeneného a doplneného nariadenia.

¹¹ Európske združenie voľného obchodu

43. Pri uvažovaní rôznych prijatých pripomienok a potreby začleniť proces spoločnej prevádzkovej výkonnej rady do rámca EASA si agentúra tiež uvedomovala, že bezpečnosť a jednotnosť sa najlepšie podporí tým, že sa jej umožní prijať, ak to bude vhodné, požiadavky odbornej prípravy pre vydávanie jednotlivých hodnotení požadovaných na prevádzku niektorých druhov lietadiel. Potrebné právomoci boli zahrnuté do článku 15a zmeneného a doplneného nariadenia.

(ii) Prevádzkovanie lietadiel

44. V súčasnosti existuje zhoda vzhľadom na potrebu uplatňovať osvedčovací postup všetkých prevádzkovateľov komerčnej leteckej dopravy, ako už bolo vyjadrené v širokej realizácii JAR-OPS 1 a 3 na úrovni členských štátov a stave rokovaní o uvedenom návrhu Komisie na zavedenie spoločných požiadaviek týkajúcich sa komerčnej prepravy lietadlami. Toto umožňuje členským štátom dodržiavať odporúčania a dokumentáciu ICAO. Pre iné komerčné činnosti ako je komerčná letecká doprava agentúra súhlasí s väčšinou účastníkov s tým, že musí existovať aj osvedčovací postup založený na spoločných vykonávacích pravidlách.
45. Agentúra je preto toho názoru, že sa musia zaviesť spoločné pravidlá pre vydávanie osvedčení komerčným prevádzkovateľom. Samotné osvedčenia sa už vydávajú na vnútroštátnej úrovni a toto bude normálne pokračovať, pretože je to bežná prax pre vykonávanie práva Spoločenstva. Napriek tomu agentúra bude oprávnená ustanoviť prevádzkové smernice, ak to bude potrebné na zabezpečenie bezpečnosti prevádzok, keďže sa jednotnosť najlepšie dosahuje centralizovaným rozhodnutím. Vzhľadom na veľmi osobitý charakter regulácie času letu a času odpočinku agentúra považuje za potrebné, aby sa zaviedla istá pružnosť tým, že bude poverená vydávaním špecifikácií pre osvedčenia, ktoré budú obsahovať najmä štandardné systémy na obmedzenie času letu ako prijateľné prostriedky zhody so základnými požiadavkami. Keďže nie je možné pokryť všetky prevádzky takýmito štandardnými systémami, agentúra bude tiež môcť sama prijať systémy jednotlivých prevádzkovateľov podľa jednotlivých prípadov, ak to bude potrebné, aby zabezpečila jednotnosť a čestnú súťaž za trhu. Preto Komisia a agentúra musia dostať príslušné právomoci na vykonávanie týchto úloh. Článok 7a ods. 2, 4 a 5 a článok 15b ods. 3 a 4 zmeneného a doplneného nariadenia obsahujú potrebné ustanovenia na udelenie právomocí.
46. Pre firemné letectvo agentúra po zvážení všetkých prijatých pripomienok dospela k názoru, že prevádzka lietadiel na firemné použitie sa neodlišuje od používania tých istých lietadiel na ostatné činnosti všeobecného letectva, najmä že samotný tento stav nezvyšuje súvisiace riziká. Agentúra preto konštatuje, že nie je potrebné zaobchádzať s touto činnosťou odlišne od všetkých ostatných nekomerčných činností.
47. V prípade činností všeobecného letectva, hoci účastníci súhlasia s tým, že tieto činnosti by mali priamo podliehať základným požiadavkám, agentúra dospela k názoru, že toto nemusí byť úplne vhodné na právnu úpravu predpisov všetkých súvisiacich činností. Po prvé, je bežnou praxou používať prevádzkové vykonávacie pravidlá na poskytnutie právneho základu pre vykonávanie pravidiel týkajúcich sa používania vzdušného priestoru alebo požiadaviek týkajúcich sa

niektorých druhov činností, ako sú núdzové alebo rádiové zariadenia. Je preto potrebné počítať s prijatím vykonávacích pravidiel na ustanovenie aspoň takých požiadaviek pre všetky druhy prevádzok. Po druhé, zložité motorové lietadlá zdieľajú to isté prevádzkové prostredie ako lietadlá používané na komerčnú leteckú dopravu, teda predstavujú riziko pre verejnú leteckú dopravu. Navyše ich zložitosť a veľkosť si vyžadujú logistiku, ktorá je bližšie k logistike komerčnej leteckej dopravy. Teda aby sa znížilo riziko a aby sa prevádzka prispôbila používanej logistike, je potrebné prijať porovnateľný súbor vykonávacích pravidiel. Preto je agentúra toho názoru, že prevádzka lietadiel všeobecného letectva bude právne upravená prostredníctvom vykonávacích pravidiel prispôbených zložitosti lietadiel, a nie druhu činnosti.

48. Pre nekomplexné lietadlá je potrebné prijať zjednodušené vykonávacie pravidlá na ustanovenie prevádzkových špecifikácií týkajúcich sa používania vzdušného priestoru alebo zvláštnych prevádzok, ktoré musia byť harmonizované na úrovni Spoločenstva. Toto sa nedotýka možnosti, aby členské štáty sami ustanovili svoje prevádzkové špecifikácie výlučne regionálneho charakteru, ktoré budú podliehať vhodnej kontrole Spoločenstva. Uvedené vykonávacie pravidlá musia byť priamo uplatniteľné a zhodu s nimi musia overovať členské štáty bez potreby osvedčenia alebo vyhlásenia.
49. Pre zložité motorové lietadlá sú potrebné komplexnejšie pravidlá, ako už bolo vysvetlené, aby sa zmierňujúce opatrenia prispôbili riziku.. V súvislosti s overovaním zhody s takýmito pravidlami agentúra nepovažuje za potrebné zaviesť osvedčovací postup a domnieva sa, že postačujúce je vyhlásenie, aké sa predpokladá v JAR-OPS 2.
50. Agentúra je preto toho názoru, že všetky nekomerčné prevádzky musia byť právne upravené, že Komisia musí stanoviť spoločné pravidlá prostredníctvom procesu komitológie a že tieto pravidlá musia byť prispôbené zložitosti lietadla. Dohľad nad ich vykonávaním sa bude uskutočňovať na vnútroštátnej úrovni, bez potreby osvedčenia, ale s požiadavkou predloženia vyhlásenia v prípade zložitých motorových lietadiel. Napriek tomu, ako už bolo vysvetlené, v prípade komerčných prevádzok, agentúra musí dostať výkonné právomoci na ustanovenie prevádzkových smerníc, ak to bude vhodné. Táto politika sa odráža v článkoch 7a ods. 3, 4 a 5 a v článku 15b ods. 3 zmeneného a doplneného nariadenia.
51. Keď agentúra uvažovala o rôznych prijatých pripomienkach a o potrebe začleniť postupy JOEB (*Joint Operations Evaluation Board*) do rámca EASA, uvedomovala si tiež, že bezpečnosť a jednotnosť sa najlepšie podporí, ak bude môcť prijať štandardné zoznamy minimálnych zariadení potrebných na prevádzku niektorých typov lietadiel v danom prostredí, ak to bude vhodné, takzvaných hlavných zoznamov minimálnych zariadení. Potrebné právomoci boli zahrnuté do článku 15b zmeneného a doplneného nariadenia.

(iii) Lietadlá tretích krajín

52. Agentúra vo svojom konzultačnom dokumente už uznala, že vykonávacie prostriedky na úpravu predpisov pre lietadlá tretích krajín, ktoré prevádzkujú

prevádzkovatelia z tretích krajín, budú prihliadať na existujúci rámec ICAO. Potvrdila tiež, smernicou o SAFA už boli ustanovené spoločné pravidlá na overovanie, že takéto lietadlá sú v zhode s uplatniteľnými normami ICAO. Naznačila však, že na základe nedávnych udalostí je treba urobiť ďalšie potrebné opatrenia na zabezpečenie vhodnej ochrany európskych občanov.

53. Vzhľadom na prijatú spätnú väzbu je agentúra toho názoru, že ustanovenia smernice o SAFA sa musia presunúť na vykonávacie pravidlo Komisie a že Komisia dostane potrebné právomoci na organizáciu dohľadu nad lietadlami tretích krajín. V tejto súvislosti musí byť agentúra schopná analyzovať zhromaždené údaje a vypracovať závery ohľadom bezpečnosti lietadiel tretích krajín; musí tiež dostať právomoc na overovanie letovej spôsobilosti lietadiel, ktoré nie sú v zhode s ICAO, a na vydávanie letových povolení, ak to bude vhodné. Agentúra však uznáva, že cieľom takýchto právomocí nesmie byť vyžadovanie, aby agentúra sama riešila každodenné otázky, a že sa musí zorganizovať účinné rozdelenie práce. Táto politika sa odráža v článku 5 ods. 2, 3 písm. j) a 5 písm. d), v článku 7c a v článku 15 ods. 1 písm. k) a l) zmeneného a doplneného nariadenia.
54. Pokiaľ ide o prevádzky lietadiel tretích krajín, agentúra je toho názoru, že na prevádzkovateľov z tretích krajín sa musia uplatňovať rovnaké podmienky, aké sú povinní splniť prevádzkovatelia Spoločenstva pre rovnaké prevádzky, keď sú na území pokrytom Zmluvou. Toto bude zahŕňať najmä potrebu, aby zahraniční komerční prevádzkovatelia vlastnili osvedčenie Spoločenstva. Komisia preto dostane potrebné právomoci na definovanie podmienok pre vydávanie takýchto osvedčení. Ako už bolo dohodnuté v súvislosti so základným nariadením, takéto vydávanie bude vykonávať agentúra. Takéto osvedčenie by mohlo byť samozrejme uľahčené prostredníctvom uzatvorenia dvojstranných dohôd s tretími krajinami, aby sa predišlo viacnásobným osvedčovaniam. Pokiaľ ide o iných prevádzkovateľov z tretích krajín, budú sa uplatňovať rovnaké vykonávacie pravidlá ako pre prevádzkovateľov z EÚ. Táto politika sa odráža v článkoch 7a ods. 2, 4 a 5 a v článku 15b ods. 2 zmeneného a doplneného nariadenia.

(iv) Zložité motorové lietadlá

55. Vývoj v častiach (ii) a (iii) ukazuje, že je potrebné definovať hraničnú hodnotu medzi dvoma kategóriami lietadiel používaných v nekomerčných činnostiach, ktoré vyžadujú dva rôzne druhy vykonávacích prostriedkov. Na definovanie tejto hraničnej hodnoty agentúra uvažovala vstupy prijaté v súvislosti s postupmi NPA a existujúce hraničné hodnoty, napríklad hraničné hodnoty uvedené v návrhu JAR-OPS 2. Považovala tiež za potrebné vyhnúť sa uplatňovaniu požiadaviek na vlastníkov a prevádzkovateľov lietadiel v porovnaní s tým, čo je potrebné v dôsledku zložitosti ich lietadla a prostredia, v ktorom bežne pôsobia, aby sa vzala do úvahy aj možná súčasná situácia. V neposlednom rade považovala za dôležité zaviesť jednoduchý systém, ktorý budú môcť všetci ľahko pochopiť a realizovať.
56. Agentúra dospela k záveru, že je možné zaviesť takúto hraničnú hodnotu, ktorá bude založená len na zložitosti lietadla, bez potreby odvolávať sa na druh

prevádzky. Vzhľadom na to bola do článku 3 písm. j) zmeneného a doplneného nariadenia pridaná definícia zložitého motorového lietadla. Lietadlá v tejto kategórii budú musieť spĺňať všetky základné požiadavky týkajúce sa prevádzky lietadiel prostredníctvom vhodných vykonávacích pravidiel a budú ich musieť prevádzkovať piloti, ktorí vlastnia licenciu na základe systému JAR-FCL, pričom ľahké jednoduché lietadlá budú podliehať jednoduchšiemu súboru základných požiadaviek a budú ich môcť prevádzkovať piloti, ktorí vlastnia LRSP.

57. Vzhľadom na váhanie niektorých účastníkov ohľadom vytvorenia novej kategorizácie, s ktorou sa neuvažuje v systéme ICAO, chce agentúra pripomenúť, že pojem zložitý motorový lietadlo už je súčasťou systému Spoločenstva, pretože časť M uznáva vyššie požiadavky na údržbu potrebné na dosiahnutie rovnakých noriem pre väčšie a zložitejšie lietadlá. Domnieva sa tiež, že na základe prijatých pripomienok neexistuje lepší prostriedok, ako jednoduchým spôsobom uspokojiť väčšinu účastníkov, ktorí žiadajú osobitný režim prispôbený nekomerčnej prevádzke ľahkých a jednoduchých lietadiel.

(v) Ostatné činnosti a profesie, na ktoré sa vzťahuje právna úprava

58. Ako už bolo konštatované v úvode tejto kapitoly, základné nariadenie musí špecifikovať, ako sa bude uskutočňovať preukazovanie zhody so základnými požiadavkami a s ich možnými vykonávacími pravidlami. Toto zahŕňa najmä potrebu vydávať licencie niektorým osobám, na ktoré sa vzťahuje právna úprava. Práve v tejto súvislosti agentúra požiadala účastníkov o stanovisko, či by sa mala vydávať licencie palubnému personálu a leteckým dispečerom.

Palubný personál

59. Ako už bolo zdôraznené v odseku 29, agentúra je toho názoru, že palubný personál musí podliehať spoločným požiadavkám špecifikovaným vo vykonávacom pravidle Komisie. Pokiaľ ide o špecifikovanie osvedčovacieho postupu na zabezpečenie zhody s takýmito požiadavkami, agentúra prihliada na názor väčšiny. Preto nemôže navrhnúť, aby palubný personál podliehal programu licencovania, hoci to spočiatku navrhovala. Kvôli spravodlivosti však agentúra upozorňuje zákonodarcu na potrebu riešiť túto otázku, ktorá má skôr politický ako bezpečnostný charakter. Pritom treba brať do úvahy cieľ voľného pohybu obsiahnutý v základnom nariadení a skutočnosť, že vo väčšine členských štátov väčšina pracovníkov, ktorých sa dotýka bezpečnosť letectva alebo úlohy bezpečnosti, napríklad letová posádka, technici údržby a bezpečnostná služba letiska, sú povinní vlastníť oficiálne osvedčenie, zatiaľ čo palubný personál nie.

Leteckí dispečeri

60. Ako už bolo konštatované v odseku 30, agentúra nie je toho názoru, že profesia leteckého dispečera by mala podliehať právnej úprave. Preto nenavrhuje, aby pracovníci, ktorým bola pridelená funkcia leteckého dispečingu, boli povinní vlastníť oficiálne osvedčenie. Napriek tomu by agentúra mohla uvažovať o zavedení atestácie odbornej spôsobilosti leteckého dispečera, ktorú by vykonával prevádzkovateľ, ako prijateľného prostriedku plnenia požiadaviek na

funkciu leteckého dispečingu, ak sa tak rozhodne. Ak by sa takáto možnosť podporila, bola by potrebná ďalšia práca pri vypracúvaní súvisiacich vykonávacích pravidiel.

Pracovníci, ktorí uvoľňujú lietadlá, časti a zariadenia po údržbe do prevádzky

61. Pri uvažovaní o rôznych prijatých pripomienkach a potrebe začleniť postupy JOEB do rámca EASA si agentúra tiež uvedomovala, že bezpečnosť a jednotnosť sa najlepšie podporí tým, že sa jej umožní prijať, ak to bude vhodné, požiadavky odbornej prípravy pre vydávanie jednotlivých hodnotení požadovaných na osvedčenia zamestnancov pre osoby zodpovedné za uvoľňovanie výrobkov, častí alebo zariadení do prevádzky po údržbe niektorých typov lietadiel. Potrebné právomoci boli zahrnuté do článku 15 ods. 3 zmeneného a doplneného nariadenia.

d. Rôzne zmeny

(i) Povolenia na let

62. Pri uvažovaní o právnej úprave predpisov pre lietadlá tretích krajín bolo potrebné riešiť otázku vydávania povolení na let lietadlám, ktoré nie sú v zhode s normami ICAO. Ako bolo vysvetlené v odseku 53, dobrá politika si vyžaduje rozdelenie úloh medzi agentúrou a NLÚ, pričom agentúra sa bude zaoberať povoleniami na let viac-menej permanentného charakteru, zatiaľ čo NLÚ by riešili jednorázové povolenia na základe spoločných pravidiel. Táto otázka sa svojím charakterom nelíši od otázky vydávania povolení na let pre lietadlá registrované v EÚ, ktorá vznikla vo výbore, ktorý pomáhal Komisii, pri rokovaní o nariadení Komisie (ES) č. 1702/2003 z 24. septembra 2003 stanovujúcim vykonávacie pravidlá osvedčovania letovej spôsobilosti a environmentálneho osvedčovania lietadiel a prislúchajúcich výrobkov, častí a zariadení ako aj osvedčovania projekčných a výrobných organizácií.¹² Agentúra je toho názoru, že rovnaká zásada sa musí uplatňovať pri vypracúvaní chýbajúcich prvkov uvedeného nariadenia a že sa táto zmena a doplnenie základného nariadenia využije na objasnenie súvisiaceho rozdelenia úloh. Toto je uvedené v článku 7c a článku 15 ods. 1 písm. k) a l) zmeneného a doplneného nariadenia.

(ii) Osvedčovanie výrobkov navrhnutých a vyrobených v Spoločenstve

63. Článok 5 ods. 1 základného nariadenia vyžaduje, aby všetky lietadlá vrátane lietadiel navrhnutých alebo vyrobených v Spoločenstve podliehali základným požiadavkám stanoveným v prílohe I. Ďalej vysvetľuje v článku 5 ods. 2 osvedčovací postup pre lietadlá registrované v členských štátoch, v článku 5 ods. 3, ako sa môžu vydávať povolenia na let a obmedzené osvedčenia letovej spôsobilosti, a v článku 5 ods. 4 dáva Komisii právomoci na prijatie potrebných vykonávacích pravidiel. Nič sa však neuvádza o osvedčovacom postupe, ktorý sa má použiť pre lietadlá navrhnuté alebo vyrobené v Spoločenstve, hoci sa to dá

¹² Ú. v. ES L 243, 27.9.2003, s. 6.

ľahko urobiť odkazom na väčšinu ustanovení zahrnutých v článku 5 ods. 2. Agentúra je toho názoru, že sa musí využiť príležitosť na nápravu tohto opomenutia. Pritom je však potrebné trochu zmeniť bod d) článku 5 ods. 2, aby sa oddelili organizácie zodpovedné za konštrukciu a výrobu výrobkov, častí a zariadení od organizácií zodpovedných za ich údržbu. Urobili sa vhodné zmeny článku 5 zmeneného a doplneného nariadenia rozdelením odseku 2 písm. d) na odsek 2 písm. d) a e) a pridaním odseku 3 týkajúceho sa schvaľovania lietadiel uvedených v článku 4 ods. 1 písm. a), ktorými sú len tie lietadlá, ktoré navrhla a vyrobila organizácia, pre ktorú zabezpečuje bezpečnostný dohľad agentúra alebo členské štáty.

(iii) Ochrana bezpečnostných informácií.

64. Existuje všeobecná zhoda v tom, že všetky informácie týkajúce sa bezpečnosti letectva sa musia zaznamenávať a vymieňať, aby sa mohli analyzovať za účelom neustáleho zlepšovania úrovne bezpečnosti. S prihliadnutím na charakter daných informácií treba zabezpečiť, aby sa uplatňoval prístup beztretnosti, aby sa zaručilo, že príslušné úrady budú mať k dispozícii všetky relevantné informácie. Okrem toho jedným z často konštatovaných cieľov agentúry pri navrhovaní politiky na právnej úprave predpisov pre prevádzku lietadiel je využívanie existujúcich JAR, aby sa zabezpečila kontinuita a zabránilo zbytočnému zaťažovaniu priemyslu. Takéto JAR už zahŕňajú ustanovenia na realizáciu tohto systému nesankčného podávania správ. Napokon smernica o SAFA, o ktorej sa agentúra domnieva, že sa musí dať do rámca systému EASA, tiež obsahuje ustanovenia o ochrane poskytovateľa bezpečnostných informácií. Agentúra je preto toho názoru, že v základnom nariadení sa zavedie vhodný právny základ na začlenenie tohto dôležitého aspektu účinného systému bezpečnosti letectva. Takýto je účel nového článku 11bis zmeneného a doplneného nariadenia.

(iv) Prepojenie medzi novými alebo zmenenými a doplnenými článkami a ustanoveniami nariadenia zaoberajúcimi sa prechodnými a právnymi opravnými prostriedkami pre osoby, ktoré podliehajú právnej úprave

65. Základné nariadenie obsahuje viacero ustanovení všeobecného charakteru, ako sú prechodné mechanizmy článku 8, opravné prostriedky pre osoby, ktoré podliehajú právnej úprave, právomoc agentúry na vyšetrowanie a pod., ktoré je potrebné upraviť, aby sa odvolávali na nové a zmenené a doplnené články, ak je to vhodné. Takéto zmeny boli zahrnuté do zmeneného a doplneného nariadenia.

IV. Subsidiarita

66. Základné nariadenie riadilo presun kompetencií z členských štátov na Spoločenstvo v oblasti osvedčovania letovej spôsobilosti a environmentálneho osvedčovania s cieľom udržať vysokú a jednotnú úroveň bezpečnosti v európskom letectve. V tom čase sa už chápalo, že optimálna úroveň bezpečnosti a jednotnosti sa môže dosiahnuť len rozšírením rozsahu kompetencie základného nariadenia na prevádzky lietadiel a licencovanie letovej posádky. Práve z tohto

dôvodu zákonodarca ustanovil v článku 7 základného nariadenia, že jeho rozsah platnosti sa rozšíri na tieto oblasti.

67. Myšlienka, že vysokú a jednotnú úroveň bezpečnosti by bolo možné dosiahnuť prostredníctvom spoločného opatrenia na úrovni Spoločenstva, nie je nová. V tomto smere v Európe existuje všeobecná zhoda a európske štáty začali dávno predtým spolupracovať so SLÚ s cieľom vytvoriť spoločné pravidlá v oblasti bezpečnosti letectva.
68. Systém SLÚ však neposkytoval jednotné uplatňovanie týchto pravidiel. Prvý pokus umožniť toto uplatňovanie na úrovni Spoločenstva bol doložený nariadením Rady (EHS) 3922/91 zo 16. decembra 1991 o harmonizácii technických požiadaviek a správnych postupov v oblasti civilného letectva,¹³ ktorý zavádzal pre členské štáty povinnosť vyhovovať letovej spôsobilosti v súvislosti s JAR. Toto nariadenie sa uplatňovalo na všetky lietadlá prevádzkované prevádzkovateľmi Spoločenstva, či už zaregistrované v členskom štáte alebo v tretej krajine.
69. V oblasti licencovania letových posádok sa tiež prijali opatrenia na úrovni Spoločenstva prijatím smernice Rady 91/670/EHS zo 16. decembra 1991 o vzájomnom uznávaní licencií leteckého personálu pre výkon činnosti v civilnom letectve.¹⁴ Už v tom čase si zákonodarca uvedomoval potrebu vypracovania spoločného pravidla pre licencovanie letových posádok a naznačil v zdôvodňujúcej klauzule tejto smernice, že návrhy tohto pravidla by Komisia mala predložiť čo najskôr.
70. V roku 2000 Komisia predložila Európskemu parlamentu a Rade návrh¹⁵ na zmenu a doplnenie nariadenia Rady (EHS) 3922/91, ktorým sa rozširuje jeho rozsah na komerčnú leteckú dopravu lietadlami. Tento návrh však pokrýva len komerčnú leteckú dopravu lietadlami a preto sa agentúra domnieva, že tento obmedzený rozsah nemôže zabezpečiť vysokú a jednotnú úroveň bezpečnosti v civilnom letectve v Európe a že na všetky prevádzky všetkých druhov lietadiel sa musia uplatňovať harmonizované normy letectva. Navyše realizácia jednotného európskeho neba vyžaduje prijatie prevádzkových špecifikácií na úrovni Spoločenstva, ktoré musia byť zahrnuté do nariadení týkajúcich sa prevádzok lietadiel, ako vyžaduje príloha 6 ICAO.
71. Napokon boli v súvislosti s lietadlami tretích krajín prijaté opatrenia Spoločenstva prostredníctvom smernice 2004/36/CE Európskeho parlamentu a Rady z 21. apríla 2004 o bezpečnosti lietadiel tretích krajín používajúcich letiská spoločenstva.
72. Preto je zrejmé, že ciele navrhovaných opatrení, a to zavedenie a jednotné uplatňovanie spoločných pravidiel na právnu úpravu predpisov pre licencovanie letových posádok, prevádzku lietadiel a lietadiel tretích krajín, členské štáty nemôžu dosiahnuť dostatočným spôsobom a preto ich môže dosiahnuť len Spoločenstvo. Navyše sa toto nariadenie obmedzuje na minimum potrebné na

¹³ Ú. v. ES L 373 31.12.1991, s. 4.

¹⁴ Ú. v. ES L 373 31.12.1991, s. 21.

¹⁵ COM/2000/129 konečné znenie.

dosiahnutie týchto cieľov a nesiahla ďalej, ako je potrebné na tento účel. Preto sa domnievame, že tento návrh je v súlade so zásadami subsidiarity a proporcionality uvedenými v článku 5 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.

V. Hodnotenie vplyvu právnej úpravy predpisov

73. Ako vyžaduje článok 2 základného nariadenia, zmeny jeho článkov a vypracovanie základných požiadaviek týkajúcich sa licencovania pilotov a prevádzok lietadiel musia byť založené na normách ICAO a musia byť zamerané na realizáciu povinností ICAO členskými štátmi. Agentúra navyše pri niekoľkých príležitostiach pripomenula, že nemá vôbec v úmysle znovu vynájsť koleso a že svoju prácu bude zakladať na široko prijatých a realizovaných požiadavkách SLÚ. Preto bola venovaná pozornosť tomu, aby základné požiadavky boli vypracované tak, aby nekládli ďalšie zaťaženie a aby predstavovali dostatočný základ pre zavedenie vykonávacích prostriedkov založených na JAR-OPS, JAR-FCL, JAR-STD, JAR-26 a JAR-MMEL. Plánované legislatívne opatrenie ako také predstavuje len zmenu inštitucionálneho rámca, zameranú na uľahčenie efektívneho a jednotného vykonávania už existujúcich pravidiel bez toho, aby kládla akékoľvek ďalšie zaťaženie na osoby, ktoré podliehajú právnej úprave.
74. Zavedenie takéhoto nového rámca pre úpravu právnych predpisov pre nekomerčné činnosti by súčasne malo mať pozitívny vplyv, pretože existujúce vnútroštátne pravidlá sú prinajmenšom rovnako prísne a zaťaženie právnymi predpismi spojené s administratívnymi osvedčovacími postupmi je vyššie. Zavedenie kompetencie Spoločenstva bude mať ďalší pozitívny vplyv tým, že uľahčí voľný pohyb tovarov, služieb a osôb. Ustanovuje zásadu automatického uznávania bez ďalšieho preukazovania alebo kontroly osvedčení vydaných v súlade so základným nariadením a jeho pripravovanými vykonávacími prostriedkami. Poskytuje vysokú a jednotnú úroveň ochrany a identické vykonávacie prostriedky v rámci celého Spoločenstva, čím zabezpečuje každému čestné a rovnaké príležitosti na vykonávanie jeho činností.
75. V súvislosti s právnou úpravou predpisov pre lietadlá tretích krajín plánované legislatívne opatrenie len presúva smernicu o SAFA do vykonávacieho pravidla. Toto by samozrejme nemalo žiadny vplyv. Posilňovanie dohľadu nad lietadlami tretích krajín znamená samozrejme náklady, ale už sa dávno očakáva, že povinnosti ICAO všetkých štátov sa budú presadzovať. Politický tlak bude aj tak zaväzovať členské štáty, aby zintenzívnili svoju činnosť v tejto oblasti, aby lepšie chránili európskych občanov. Kolektívne opatrenie v tejto oblasti bude obmedzovať náklady na takýto vývoj.
76. Agentúra sa preto domnieva, že rozšírenie rozsahu platnosti nariadenia (ES) č. 1592/2002 bude mať len pozitívny vplyv na prevádzkovateľov a pilotov v rámci Spoločenstva a preto nepovažuje sa potrebné vykonávať dlhé a nákladné hodnotenie vplyvu právnej úpravy predpisov.

VI. Záver

77. Skrátka, agentúra je toho názoru, že:

- základné požiadavky Spoločenstva pokrývajúce licencovanie pilotov a prevádzku lietadiel sa musia zaviesť ako ďalšie prílohy k základnému nariadeniu,
- komerčné prevádzky prevádzkovateľov tretích krajín v rámci Spoločenstva musia podliehať legislatíve Spoločenstva,
- lietadlá tretích krajín, ktoré sú viac-menej trvalo umiestnené na území členských štátov, musia podliehať rovnakým pravidlám ako lietadlá registrované v EÚ,
- všetky lietadlá tretích krajín, ktoré prevádzkujú prevádzkovatelia z tretích krajín, musia podliehať rovnakým prevádzkovým špecifikáciám Spoločenstva ako lietadlá registrované v EÚ,
- smernica o SAFA sa musí presunúť do vykonávacieho pravidla Komisie a agentúra musí analyzovať zhromaždené údaje a vypracovať závery o bezpečnosti lietadiel tretích krajín,
- všetky druhy činností, ktoré zahŕňajú komerčné, firemné a rekreačné letectvo, musia byť pokryté legislatívou Spoločenstva, okrem činností lietadiel uvedených v trochu zmenenej a doplnenej prílohe II základného nariadenia,
- komerčné činnosti budú podliehať vykonávacím pravidlám, ktoré pokrývajú licencovanie pilotov a prevádzky lietadiel. Takéto pravidlá budú založené na JAR-FCL a JAR-OPS 1, 3 a 4. Ich vykonávanie sa bude normálne uskutočňovať na vnútroštátnej úrovni. Agentúra však dostane niektoré právomoci na vydávanie schválení zahraničným organizáciám, vydávanie prevádzkových smerníc a schvaľovanie odchýlok od štandardných ustanovení, ak to bude vhodné,
- pre nekomerčné činnosti zahŕňajúce zložité motorové lietadlá sa budú používať existujúce materiály, napríklad JAR-FCL a JAR-OPS 2, ako základ pre vykonávacie pravidlá. Ich vykonávanie sa bude normálne uskutočňovať na vnútroštátnej úrovni, ale prevádzkovatelia lietadiel nebudú podliehať osvedčovaciemu postupu, postačí obyčajné vyhlásenie,
- pre nekomerčné činnosti zahŕňajúce jednoduché motorové lietadlá, ktoré predstavujú najmä činnosti všeobecného letectva a rekreačné činnosti, zavedie sa LRSP ako „jednoduchšia“ licencia a základné požiadavky týkajúce sa prevádzok budú priamo uplatniteľné. Vypracujú sa však jednoduchšie vykonávacie pravidlá založené na JAR-OPS 0, ktorými sa budú ustanovovať prevádzkové špecifikácie. Ich presadzovanie sa bude normálne uskutočňovať na vnútroštátnej úrovni, ale LRSP budú môcť vydávať kvalifikované orgány, ktoré bude akreditovať agentúra, alebo národné letecké úrady na základe spoločných pravidiel.

78. Agentúra je toho názoru, že opísaná politika je najlepším prostriedkom na úpravu právnych predpisov licencovania pilotov, prevádzok lietadiel a lietadiel tretích krajín. Odráža názory, ktoré vyjadrili všetky strany, ktoré sa zúčastnili konzultácie zorganizovanej na jej prípravu. Na základe súčasnej praxe na úpravu komerčných činností zavádza pružnosť pre úpravu nekomerčných činností, ktoré predstavujú nielen základný prvok systému európskej leteckej dopravy, ale sú aj

pôdou, v ktorej nachádzajú svoje korene všetky letecké činnosti, a talenty, ktoré potrebujú pre rozširovanie bohatstva modernej spoločnosti. Organizuje vyvážené rozdelenie právomocí v súlade s inštitucionálnymi štruktúrami Spoločenstva obmedzením centralizácie úloh na tie úlohy, ktoré môže lepšie dosiahnuť Komisia alebo agentúra. Agentúra preto navrhuje, aby Komisia začala legislatívny proces založený na pripojenom pozmeňujúcom a doplňujúcom nariadení.

Kolín 15. decembra 2004

P. Goudou
výkonný riaditeľ