

MNENJE št. 3/2004**EVROPSKE AGENCIJE ZA VARNOST V LETALSTVU**

za spremembo Uredbe (ES) Evropskega parlamenta in Sveta št. 1592/2002 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu, da se področje njene uporabe razširi na urejanje licenciranja pilotov, letalskih operacij in zrakoplovov tretjih držav

I. Splošno

1. Ob sprejetju Uredbe (ES) št. 1592/2002 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu¹ ("Osnovna uredba") je zakonodajalec Skupnosti pozval Komisijo, da pripravi ustrezne predloge za razširitev področja njene uporabe na letalske operacije in licenciranje letalskega osebja. Predlagal je tudi, da se ob tej priložnosti ponovno preuči vprašanje pravne ureditve zrakoplovov tretjih držav.
2. Za pripravo na takšno razširitev Osnovna uredba (člen 12) določa, da med naloge Agencije sodi tudi pravna ureditev oseb in organizacij, vključenih v delovanje civilnih zrakoplovov. Zato je njena naloga, da pripravi in sprejme mnenja, na podlagi katerih Komisija sprejme svoje zakonodajne predloge v skladu s členom 14 Osnovne uredbe.
3. Agencija v tem dokumentu Komisiji predloži svoje mnenje, ki naj bi izpolnjevalo obveznosti iz druge določbe o upoštevanju ter členov 7 in 12(2)(b) Osnovne uredbe glede letalskih operacij, licenciranja letalskega osebja in zrakoplovov tretjih držav. To mnenje sestavlja memorandum, v katerem so pojasnjena mnenja Agencije o politiki, ki je podlaga pravni ureditvi teh vprašanj na ravni Skupnosti, in spremembah Osnovne uredbe, ki jih je treba sprejeti za izvajanje te politike. Sem sodijo novi in spremenjeni členi, revidirana Priloga II (izključeni zrakoplovi) ter bistvene zahteve za licenciranje pilotov in letalske operacije.

II. Posvetovanje

4. To mnenje je bilo sprejeto po postopku, ki ga je določil upravni odbor Agencije². "Dokument o posvetovanju glede uporabnosti, temeljnih načel in bistvenih zahtev za usposobljenost pilotov in letalske operacije ter za pravno ureditev zrakoplovov tretjih držav, ki jih upravljajo letalski prevozniki tretjih držav" je bil objavljen na spletni strani Agencije (www.easa.eu.int) dne 27. aprila 2004 (Obvestilo o predlagani spremembi – *Notice of proposed amendment*, NPA št. 2/2004). V njem je Agencija razložila institucionalni okvir, v katerem se lahko sprejme pravno ureditev takšnih dejavnosti, in razloge, zakaj je treba sestavo, dogovorjeno za

¹ Uredba (ES) Evropskega parlamenta in Sveta št. 1592/2002 z dne 15. julija 2002 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu (UL L 240 / 7.9.2002).

² Sklep upravnega odbora o postopku, ki ga uporabi Agencija pri izdaji mnenj, certifikacijskih specifikacij in navodil, EASA MB/7/03 z dne 27.6.2003.

ureditev plovnosti in varstva okolja, uporabiti tudi za ureditev letalskih operacij in licenciranja letalskega osebja. V tem okviru je pomenil osnutek bistvenih zahtev za strokovno usposobljenost pilotov in letalske operacije, ki se lahko uporabijo za opredelitev varnostnih ciljev, ki jih uvede zakonodajalec Skupnosti. Pri razvoju teh bistvenih zahtev se je Agencija oprla na prostovoljne prispevke tako imenovanih "osnovnih skupin". To so skupine strokovnjakov, ki so s svojim strokovnim in tehničnim znanjem omogočili pripravo osnutkov ob upoštevanju obstoječih mednarodnih praks in praks JAA³ in dejavnosti. Agencija je pregledala osnutke, ki so ji jih predložile te skupine, preverila njihovo skladnost z obveznostmi ICAO⁴ držav članic ter jih prilagodila zahtevani ravni podrobnosti, da se omogoči njihova neposredna uporaba ali sodni nadzor aktov, sprejetih za njihovo izvajanje, kot je dodatno razloženo v odstavku 33. Agencija je predstavila tudi svoja mnenja o pravni ureditvi komercialnega letalskega prevoza in licenciranju poklicnih pilotov, pri čemer je zajemala iz trenutno sprejetih praks, prenesenih v široko sprejete skupne letalske zahteve. Na koncu je zainteresirane strani zaprosila za mnenje o številnih vprašanjih, o katerih je potrebovala podatke za opredelitev dovolj sporazumne politike, na kateri bi utemeljila svoje mnenje.

5. Do zadnjega dne za predložitev pripomb, to je do 31. julija 2004, je Agencija prejela 1695 pripomb od 93 posameznikov, nacionalnih organov, zasebnih podjetij ali poslovnih združenj. Te pripombe je pregledalo osebje Agencije, med drugim tudi osebe, ki niso bile vključene v pripravo osnutka dokumenta o posvetovanju, tako da se je zagotovilo pošteno obravnavanje vseh prejetih pripomb. Njihov sprejem je bil potrjen in vključene so bile v dokument z odzivi na pripombe. Ta dokument z odzivi na pripombe vsebuje seznam vseh oseb in/ali organizacij, ki so predložile pripombe, odgovore Agencije, predloge za politiko in revidirane bistvene zahteve. Objavljen je bil 24. septembra na spletni strani Agencije in je enostavno dostopen vsem.
6. Po tej objavi je Agencija počakala najmanj dva meseca, kot je določeno v prej navedenem postopku za izdajo predpisov, preden je izdala to mnenje. V tem času je prejela nekaj odzivov na svoj dokument z odzivi na pripombe. Dve predstaviški organizaciji rekreacijskih pilotov (Evropski zračni športi - *Europe Air Sports* in Evropska letalska jadralna zveza - *European Gliding Union*) sta izrazili zadovoljstvo s predlagano politiko pod pogojem, da se zagotovijo ustrezna razlaga in zadovoljiva izvedbena pravila. Izrazili sta tudi zaskrbljenost zaradi jezikovnega režima in določene terminologije, uporabljenih v tem mnenju. Eno od predstaviških organizacij poslovnega letalstva (Svet mednarodnega poslovnega letalstva - *International Business Aviation Council*) je bilo prav tako zadovoljno z rezultatom dela in je dalo kar nekaj predlogov za spremembo bistvenih zahtev za letalske operacije, ki so bili tudi upoštevani. Evropsko združenje regionalnih letalskih prevoznikov je predložilo pripombe k vprašanju psihične sposobnosti letalskega osebja. Neka druga zainteresirana stran pa se je pritožila, da njene pripombe v dokumentu z odzivi na pripombe niso bile obravnavane in meni, da so namenske bistvene zahteve Skupnosti potrebne za splošno letalstvo in rekreacijske dejavnosti.

³ Združeni letalski organi.

⁴ Mednarodna organizacija civilnega letalstva.

7. Več predstavniških organizacij kabinskega osebja je izrazilo veliko nezadovoljstvo s sklepom, ki ga je sprejela Agencija o licenciranju kabinskega osebja. Agencija dane razmere priznava, vendar mora zopet vztrajati na stališču, da glede na prejete pripombe ni mogla predlagati celotne ureditve licenciranja tega poklica. Kot je navedeno v dokumentu z odzivi na pripombe, namerava zakonodajalca Skupnosti opozoriti na to, da bi moral začeti z reševanjem tega vprašanja in mu poiskati ustrezen političen odgovor.
8. Nacionalni letalski organi (National Aviation Authorities, NAA) iz več držav članic (Avstrije, Belgije, Danske, Finske, Francije, Nemčije, Švedske in Združenega kraljestva) so menili, da morajo izraziti mnenje o politiki, predvideni v dokumentu z odzivi na pripombe, in odgovorih na njihove pripombe. Mnoge so se lotile poteka postopka in se spraševale o obsegu njihove vključenosti v pripravo mnenja Agencije. Ena od njih je celo menila, da bi morala politika temeljiti predvsem na pripombah NAA, ki bi jih bilo treba obravnavati ločeno od pripomb reguliranih oseb. V skladu s tem so nekatere od njih zaprosile, da se ta tema uvrsti na dnevni red Svetovalne skupine nacionalnih organov (Advisory Group of National Authorities, AGNA). V zvezi s tem Agencija priznava, da AGNA lahko preveri vsako vprašanje, povezano s pripravo predpisov, če tako odloči večina njenih članov. Zato bo sodelovala pri organiziranju razprav, če jo bodo za to zaprosili. Vendar pa želi poudariti, da je to mnenje namenjeno Komisiji in mu bo sledil celoten zakonodajni postopek, v katerega bodo vključene vse države članice. Razprave o političnih vprašanjih, o katerih mora dokončno odločiti zakonodajalec, bi lahko privedle do spornega podvajanja prizadevanj, regulirane strani pa bi jim lahko očitala, da jim primanjkuje potrebne preglednosti.
9. Dva NAA menita, da njunih pripomb niso v celoti razumeli. Eden meni, da v dokumentu z odzivi na pripombe ni ustreznega odgovora na njegove pripombe. Agencija dopušča možnost, da je nekatere od prejetih pripomb razumela narobe, kljub prizadevanjem vseh sodelujočih, da bi bili pri njihovem obravnavanju čim bolj nepristranski. Vendar pa se zdi, da dejstvo, da je takšne pripombe predložilo majhno število tistih, ki so se odzvali na dokument z odzivi na pripombe, kaže na to, da je bil rezultat tega pregleda dokaj kakovosten, saj Agencija ne more odgovoriti vsakemu od 93 predlagateljev pripomb. Zato Agencija ne vidi razloga, da bi spremenila splošno analizo, ki jo je opravila, ali sklepe, sprejete v tem mnenju.
10. Poleg postopkovnih vidikov so v pripombah NAA ponovno navedena stališča, izražena v postopku NPA, kot se izražajo v dokumentu z odzivi na pripombe. Številna se lahko ustrezno rešijo samo pri pripravi osnutkov načinov izvedbe in se zato o njih na tem mestu ne more razpravljati. Tista, ki se nanašajo neposredno na to mnenje, pa so povzeta v nadaljevanju:
 - Eden predlaga razširitev področja uporabe Priloge II (izključeni zrakoplovi), medtem ko drugi predlaga nasprotno.
 - Številni so zelo zadržani glede dovoljenj za rekreacijske zasebne pilote (recreational private pilot licence, RPPL), ki bi se izdajala po standardih, nižjih od standardov ICAO, ker menijo, da to ne bi zagotavljalo potrebne stopnje varnosti.

- Nekateri menijo, medtem ko sprejemajo uvedbo RPPL, da bi morale o tem odločati posamezne države, s tem povezane predprave pa bi morale biti omejene na ozemlje države članice, ki dovoljenje izda.
- Več jih nasprotuje, da bi se izdajanje RPPL preneslo na organe za ugotavljanje skladnosti, ker menijo, da bi to moralo ostati naloga vlade.
- Nekateri nasprotujejo, da bi imeli osebni zdravniki pravico opravljati zdravniške letalske preglede za RPPL.
- Večina se ne strinja, da bi bilo treba delno lastništvo obravnavati kot nekomercialno dejavnost.
- Več jih je izrazilo zaskrbljenost, da politika uvaja novo razvrstitev zahtevnih zrakoplovov na motorni pogon, ki ni sestavni del sistema ICAO.
- Nekaj jih je predlagalo, da bi morali biti vsi zrakoplovi brez letalskega osebja v pristojnosti Skupnosti.
- Eden od njih meni, da bi bilo treba zahtevati, da se zrakoplovi tretjih držav, stalno nameščeni na ozemlju države članice, registrirajo v tej državi.
- Nekateri nasprotujejo temu, da bi Agencija dobila:
 - nove certifikacijske naloge ali
 - pristojnosti pri odločanju o operativnih smernicah ali
 - pristojnosti pri odločanju o stopnji varnosti zrakoplovov tretjih držav.

Kot je bilo že prej navedeno, Agencija meni, da bi bilo o teh političnih vprašanjih bolje razpravljati na politični ravni in predlaga, da se najprej preučijo na tej ravni, kot predvideva zakonodajni postopek, preden se sprejmejo spremembe njenega mnenja.

11. Več NAA meni, da so nekatere mejne vrednosti, uvedene v opredelitvi zahtevnih zrakoplovov na motorni pogon, previsoke. Agencija je pripravljena ponovno preučiti te podatke, takoj ko bo prišlo do prve izmenjave mnenj o sprejetju predlaganega regulativnega sistema. Pri tem bi bilo treba upoštevati tudi pripombe predstavniških združenj športnih in rekreacijskih dejavnosti, ki trdijo, da so te prenizke. Vsaka sprememba bi lahko imela za posledico, da bi bilo treba bistvene zahteve prilagoditi revidiranim mejnim vrednostim.
12. Nekaj NAA je bilo kritičnih do točke 7.c predlaganih bistvenih zahtev za letalske operacije, ki od vodje zrakoplova zahteva, da zagotovi varen polet, ne zagotavlja pa mu potrebnih pooblastil za izpolnitev te obveznosti. Agencija priznava to dejstvo, vendar trdi, da Osnovna uredba morda ni pravi instrument za zagotovitev takšnih pooblastil. Prvič, takšna pooblastila, ki so politične narave, verjetno lahko dodelijo samo države članice same. Drugič, zaradi mednarodne razsežnosti letalstva bi bilo verjetno treba takšna pooblastila določiti z mednarodno konvencijo, da se jih sprejme na splošno. Poleg tega meni, da je očitno, da vodje zrakoplovov zaradi izvajanja obveznosti, ki izhaja iz bistvenih zahtev, ne bi bili izpostavljeni pravnim sporom, če bi jo izvajali sorazmerno.
13. Poleg tukaj povzetih stališč o nestrinjanju so odzivi NAA vsebovali tudi različne koristne predloge, zlasti za bistvene zahteve, ki so bile upoštevane v tem mnenju.

III. Vsebina mnenja Agencije

a. Področje uporabe skupnih ukrepov

14. Načeloma se področje uporabe skupnih ukrepov določi v razširjeni Osnovni uredbi, kjer se jasno navede, na katere proizvode, storitve, osebe ali organizacije to vpliva. Zato zanje veljajo zahteve, uvedene s to uredbo, in, kot je ustrezno, pravila, sprejeta za njeno izvajanje.
15. Nasprotno pa ostanejo vsi proizvodi, storitve, osebe ali organizacije, ki ne sodijo pod pristojnost Skupnosti, v polni pristojnosti držav članic, ki sprejmejo ustrezne ukrepe, da zagotovijo raven varstva, ki jo pričakujejo njihovi državljani.

(i) Licenciranje pilotov

16. Države članice so že v okviru JAA sprejele uporabo skupnih zahtev (JAR-FCL) za skoraj vse pilote⁵, vključno z inštruktorji in izpraševalci, ne glede na to, ali letijo zasebno ali poklicno. Licence za zasebne pilote so sestavni del sistema in se lahko uporabijo kot korak naprej na poti do strokovne usposobljenosti. Zato je videti, da ni razloga za omejitev področja uporabe pristojnosti Skupnosti na samo določene kategorije pilotov. Kljub temu se je Agencija zavedala zaskrbljenosti tistih, ki so se jim zdele JAR-FCL preveč obremenjujoče in slabo prilagojene potrebam nekaterih dejavnosti, zlasti športnemu in rekreacijskemu letenju. Zato je bilo treba obravnavati vprašanje izključitve teh dejavnosti. Prejeti odgovor je zelo jase: medtem ko številni vidijo prednost skupnega sistema v tem, da jim bo omogočil prosto gibanje v Skupnosti, pa bi bili piloti zrakoplovov, katerih dejavnost je lokalne narave, raje še naprej podvrženi lokalnim predpisom.
17. Agencija zato meni, da je treba v področje pristojnosti Skupnosti vključiti vse kategorije pilotov, razen pilotov zrakoplovov, izključenih v Prilogi II k Osnovni uredbi. To izraža spremenjeni člen 4(2), področje uporabe izključitve pa je dodatno preučeno v razdelku (iv) v nadaljevanju. V tem okviru Agencija tudi priznava možnost, da so trenutne JAR-FCL PPL prezahtevne za pilotiranje samo nezahtevnih zrakoplovov v nezahtevnem okolju zračnega prometa in meni, da bi bilo za tovrstne dejavnosti ustrezno oblikovati dodatno stopnjo licence.

(ii) Letalske operacije

18. Glede tega, da je treba delovanje zrakoplovov, ki se uporabljajo za komercialni zračni prevoz, vključiti v področje uporabe pristojnosti Skupnosti, vlada splošno soglasje. Po mnenju Agencije je ta točka že potrjena. Meni tudi, da bi morala ob upoštevanju cilja Osnovne uredbe, da se omogoči prost pretok storitev, za druge komercialne dejavnosti veljati zakonodaja Skupnosti.
19. V zvezi z nekomercialnimi dejavnostmi se lahko zagovarja več stališč. Nekdo bi lahko trdil, da je treba delovanje zrakoplovov, ki se ne uporabljajo v komercialnih dejavnostih, izključiti iz zakonodaje Skupnosti in ga prepustiti nacionalni

⁵ Razen za pilote jadralnih letal in balonov.

ureditvi. Vendar bi to lahko povečalo trenutne omejitve za prosto gibanje določenih kategorij zrakoplovov. Izključitev samo nekomercialnih dejavnosti, ki jih opravljajo zrakoplovi, ki bi jih te omejitve manj prizadele, bi bil torej lahko kompromis.

20. Glede na stališče, ki so ga jasno izrazile zainteresirane strani, je treba po mnenju Agencije vse operacije, komercialne ali nekomercialne, zajeti v zakonodajo Skupnosti pod pogojem, da se določene vrste zrakoplovov izključijo. To izraža spremenjeni člen 4(3), področje uporabe izključitve pa je dodatno preučeno v razdelku (iv) v nadaljevanju.

(iii) Zrakoplovi tretjih držav

21. V skladu s široko podporo, ki jo je izrazila večina zainteresiranih strani, mora po mnenju Agencije za komercialne dejavnosti v Skupnosti, ki jih opravljajo letalski prevozniki tretjih držav, veljati zakonodaja Skupnosti. To je potrebno zaradi varstva evropskih potnikov in državljanov na tleh. Skupnost zato nadzira takšne komercialne dejavnosti, ob hkratnem upoštevanju mednarodnih pogodb, zlasti ustreznih obveznosti ICAO. S sprejetjem Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o varnosti zrakoplovov tretjih držav, ki uporabljajo letališča Skupnosti (Direktiva SAFA),⁶ je Skupnost že vzpostavila svojo pristojnost za izvajanje določene oblike nadzora nad temi dejavnostmi. Vendar pa ta ne predvideva potrebnih pripomočkov, ki bi zagotovili, da bi zrakoplovi tretjih držav, ki letijo v evropskem zračnem prostoru, upoštevali veljavne operativne specifikacije. Zato Agencija meni, da je treba na tem področju sprejeti dodatne ukrepe, kot je opisano v poglavju o načinih izvedbe.
22. Kar se tiče nekomercialnih dejavnosti zrakoplovov tretjih držav, ki jih upravljajo letalski prevozniki tretjih držav, se Agencija strinja s številnimi prejetimi pripombami, da bi bilo nesorazmerno vzpostaviti pristojnost Skupnosti samo za rešitev vprašanja tujih zrakoplovov, ki so bolj ali manj stalno nameščeni na ozemlju držav članic. To bi se dejansko najbolje rešilo s sprejetjem besedila člena 4(1)(c) Osnovne uredbe, tako da bi veljale za zrakoplov, registriran v tretji državi, ki ga na ozemlju držav članic uporablja oseba s stalnim bivališčem v državi članici, enake zahteve kot za zrakoplov, registriran v EU. Vendar pa si Skupnost pri tem ni zagotovila potrebnih pripomočkov, da bi za zrakoplove tretjih držav uveljavila določbe, potrebne za zagotovitev varnosti poletov v evropskem zračnem prostoru, kadar takšna varnost zahteva, da mora biti na letalu na voljo posebna oprema, da mora biti letalsko osebje ustrezno usposobljeno ali da je treba upoštevati določene postopke. Ko je Skupnost vzpostavila svojo pristojnost za izvajanje sistema Enotno evropsko nebo, bi bilo komaj razumljivo, če ne bi sprejela pripomočkov, ki jih potrebuje za uveljavitev s tem povezanih operativnih specifikacij.
23. Zato Agencija meni, da mora zrakoplove tretjih držav nadzorovati Skupnost. Meni tudi, da je treba vzpostaviti pravno podlago, da se za zrakoplove tretjih

⁶ Direktiva (ES) Evropskega parlamenta in Sveta št. 36/2004 z dne 21. aprila 2004 o varnosti zrakoplovov tretjih držav, ki uporabljajo letališča Skupnosti (UL L 143 / 30.4.2004).

držav, ki jih upravljajo letalski prevozniki tretjih držav, uvedejo ustrezne operativne zahteve za uporabo evropskega zračnega prostora. Vendar pa mora biti jasno, da so takšne pristojnosti omejene samo na ta cilj in ne želijo na ravni Skupnosti urejati vprašanj, zajetih že v standarde ICAO. Zato novi člen 4(1)(d) razširja področje uporabe pristojnosti Skupnosti na zrakoplove, registrirane v tretji državi, ki jih uporabljajo letalski prevozniki tretjih držav. Ta odstavek velja v povezavi z odstavkom 21, ki ponovno navaja, da to ne vpliva na pravice tretjih držav iz Čikaške konvencije⁷.

(iv) Izključeni zrakoplovi / dejavnosti

24. Kot je bilo že navedeno, je treba nekatere dejavnosti izključiti s področja uporabe pristojnosti Skupnosti. Agencija meni, da je zato uporaba Priloge II k Osnovni uredbi najboljša možnost, da se preprečijo neskladnosti pri obravnavanju vidikov plovnosti, operacij in licenciranja letalskega osebja za isti zrakoplov. To bo preprečilo tudi zapleteno razdelitev odgovornosti, ki bi navsezadnje lahko vplivala na varnost teh izključenih dejavnosti.
25. Ob upoštevanju raznih pripomb je Agencija izboljšala besedilo Priloge II k Osnovni uredbi in vključila predstavljene predloge. Utemeljitev teh sprememb je razložena v nadaljevanju:
- Bilo bi nesmiselno v področje uporabe pristojnosti Skupnosti vključiti nekatere zrakoplove iz Priloge samo zato, ker so nekatere države članice zanje izdale certifikat tipa ali spričevalo o plovnosti pred 28. septembrom 2003, medtem ko druge niso. To je tudi ustvarilo zmedo, saj tega ne vedo vedno vse države članice. S tem povezana določba je bila zato črtana.
 - Merila za zgodovinske zrakoplove so precej subjektivna in jih zato države članice različno razlagajo. Besedilo je bilo podrobneje pojasnjeno ob upoštevanju, na eni strani, meril, ki temeljijo na enostavni obliki in starosti, ter po drugi, meril, ki temeljijo na navedbah kakovosti, ki so že navedene v tej prilogi.
 - Kar se tiče zrakoplovov, ki so bili v vojaških silah, je bilo pojasnjeno, da so ti zrakoplovi, ki izpolnjujejo tudi standard za civilno konstrukcijo, v pristojnosti Skupnosti.
 - Zaskrbljenost povzroča tudi opredelitev ultralahkih zrakoplovov, kot je navedena v točki (e) Priloge II, ki je v nekaterih jezikovnih različicah omejena na letala, medtem ko v nekaterih drugih jezikih vključuje druge vrste zrakoplovov. Ker ni razloga za omejitev področja uporabe izključitve samo na letala, so bila dodana motorna padala in helikopterji. Za izboljšanje varnosti so bile uvedene dodatno povečane mase za letala, ki imajo na ogrodje pritrjen sistem padal za ponovni dvig.
 - Dodan je odstavek (f) zaradi vključitve giroplanov, ki se v nekaterih državah EU obravnavajo podobno kot ultralahka letala. Teža je bila določena na podlagi raziskave, opravljene za določitev razumne zgornje meje za giroplane, ki trenutno letijo v EU.
 - Odstavek (h) je bil dodan zaradi vključitve dvojnikov, pri katerih je oblika konstrukcije podobna prvotnemu zrakoplovu.

⁷ Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu, podpisana v Čikagu dne 7. decembra 1944.

- Odstavka (g) in (j) sta bila spremenjena zaradi dodatne pojasnitve omejitev mase, pri čemer so se uporabili splošnejši letalski izrazi.

(v) Druge regulirane dejavnosti in poklici

26. Kot je bilo poudarjeno že v uvodu tega poglavja, je bistveno, da se v zakonodajnem aktu o vzpostavitvi pristojnosti Skupnosti na določenem področju (Osnovna uredba) jasno določi, na katere proizvode, osebe ali organizacije ta pooblastila vplivajo. Če bi se za to uporabilo pravilo za izvajanje, to verjetno ne bi bil sprejemljiv način za nadaljevanje, saj takšna pravila nimajo potrebne pravne podlage. Zato je po mnenju Agencije treba začeti reševati nekatera neprijetna vprašanja, kot so položaj delnega lastništva, zrakoplovov brez letalskega osebja, kabinskega osebja, razpečevalcev poletov in letalskih inženirjev. Ta vprašanja so dejansko tesno povezana z operacijami in licenciranjem, po Evropski uniji pa jih različno obravnavajo.

Delno lastništvo

27. Glede na prejete pripombe in vse večji pomen te dejavnosti Agencija meni, da mora Skupnost izraziti stališče do statusa delnega lastništva. Ob priznanju, da imajo te dejavnosti številne značilnosti komercialnega zračnega prevoza, je treba tudi priznati, da si potniki na zrakoplovih, ki se uporabljajo po pogodbah o delnem lastništvu, sami določajo pogoje svojega prevoza in zaposlijo svojega letalskega prevoznika na podlagi pogodbe o upravljanju. Zato Agencija meni, da je treba delno lastništvo zajeti v zakonodajo Skupnosti. V zvezi s tem Agencija tudi meni, da je treba takšne dejavnosti obravnavati kot nekomercialne dejavnosti. V ta namen je bila v členu 3(i) spremenjene Uredbe dodana opredelitev komercialnih dejavnosti, ki izključuje delno lastništvo.

Zrakoplovi brez letalskega osebja

28. Za zrakoplove brez letalskega osebja zdaj veljajo predpisi Skupnosti o plovnosti in varstvu okolja, če znaša njihova masa 150 kg ali več. Glede na mnenja, ki so jih izrazile vse zainteresirane strani, Agencija meni, da je treba trenutno stanje ohraniti, tako da velja zakonodaja Skupnosti za plovnost in operacije samo tistih zrakoplovov brez letalskega osebja, katerih masa znaša nad 150 kg. Ker ima njihova dejavnost enake značilnosti kot drugi zrakoplovi, Agencija meni, da morajo za takšne zrakoplove veljati enake zahteve kot za kateri koli drugi zrakoplov z enako dejavnostjo.

Kabinsko osebje

29. Agencija poudarja, da se na splošno priznava, da morajo za kabinsko osebje veljati varnostne zahteve, določene na ravni Skupnosti, tako da se zagotovijo potrebno usposabljanje, ustrezna zdravstvena sposobnost in dovolj sprotnih praktičnih izkušenj, kot je to zdaj predvideno v predlogu Komisije za sprejem

skupnih zahtev za komercialni prevoz z letali.⁸ To je treba ohraniti in za kabinsko osebje mora veljati zakonodaja Skupnosti.

Razpečevalci poletov

30. V svojem dokumentu o posvetovanju je Agencija zaprosila zainteresirane strani za mnenje o tem, ali bi morala za razpečevalce poletov veljati zakonodaja Skupnosti. Med preučevanjem pripomb je Agencija sprejela sklep, da se razpečevalce poletov kot poklic ne sme pravno urejati, za samo funkcijo pa mora veljati zakonodaja Skupnosti, kot je predlagano v prej navedenem predlogu Komisije.

Letalski inženirji

31. Glede na postopno ukinjanje njihove funkcije, se pojavlja dvom o tem, ali bi bilo treba letalske inženirje pravno urejati na ravni Skupnosti. Iz pripomb, prejetih v zvezi s tem vprašanjem, je očitno, da obstaja močna podpora upoštevanju praks ICAO na tem področju. Ker pa bistvene zahteve za licenciranje pilotov iz nove Priloge III za ta poklic niso primerne, se bo Agencija pravočasno lotila potrebnega dela. To izraža člen 7ter spremenjene uredbe.

b. Varnostni cilji

32. Zdaj varnostne cilje določajo standardi, ki jih je sprejela ICAO, in določbe osnovnih aktov, ki so jih sprejele države članice, za vzpostavitev regulativnega okvira za civilno letalstvo. Na splošno ti nacionalni osnovni akti obravnavajo predvsem prenos izvršilnih pooblastil na vladne organe ali na neodvisne civilne letalske organe. Zelo malo pa je v njih napisano o rezultatu, ki ga pričakuje zakonodajalec. Tako prepuščajo izvršilni ravni, da se sama odloči o izvajanju standardov ICAO in določi varnostne cilje, ob upoštevanju političnega pritiska, da se preprečijo nesreče ali njihovo ponavljanje.
33. Ker Skupnost ni pogodbenica Čikaške konvencije, standardi ICAO niso sestavni del njene zakonodaje, čeprav zavezujejo njene države članice, na nek način pa tudi Skupnost. V skladu s sodno prakso Evropskega sodišča zahteva prenos izvršilnih pooblastil na organe Skupnosti, da so cilji, ki jih določi zakonodajalec, dovolj jasni in določni, da omogočajo sodni nadzor nad akti organov, na katere so bila prenesena pooblastila. In nazadnje, vendar ne najmanj pomembno, če je treba za nekatere segmente civilne letalske skupnosti predvideti, da si na določen način sami določajo politiko, kar v glavnem že velja za večje segmente rekreacijskega letalstva, morajo biti varnostni cilji dovolj podrobno določeni, da omogočajo dejavnosti ali drugim prizadetim osebam njihovo neposredno izvajanje. Sprejme se sklep, da se v razširjeni Osnovni uredbi jasno in natančno določijo varnostni cilji Skupnosti za pravno ureditev letalskih operacij in licenciranja letalskega osebja.

⁸ KOM (2000) 121 končna različica z dne 24.3.2000-UL C 311 E z dne 31.10.2000, spremenjeno s KOM (2004) končna različica z dne 10.2.2004.

34. Po posvetovanju je Agencija sprejela mnenje, da mora Osnovna uredba vsebovati podrobne namenske bistvene zahteve, kot je bilo to narejeno za plovnost zrakoplovov. Takšne bistvene zahteve za licenciranje pilotov in letalske operacije so navedene v prilogah III in IV spremenjene uredbe. Sestavljene so bile zato, da se predvidi ustrezna ublažitev vseh logično verjetnih nevarnosti, značilnih za regulirano področje. Njihov osnutek je sestavljen tako, da po možnosti omogoča vključitev vseh vrst dejavnosti (komercialnih, poslovnih in rekreacijskih). Zasnove so bile tako, da zagotavljajo dobro pravno podlago za sprejem JAR-OPS, JAR-FCL in JAR-STD kot možnih izvedbenih pravil, da se preprečijo motnje in prehodno birokratsko breme.

c. Načini izvedbe

35. V razširjeni Osnovni uredbi je treba določiti način izvajanja bistvenih zahtev. Sem sodi določitev, ali se bo skladnost preverjala z izdajo uradnega certifikata, ki bo tretji osebi dokazoval skladnost, ali s samoizjavo. V njej je treba tudi zahtevati, da se zagotovijo podrobnosti o tem, kako je treba opraviti takšen prikaz skladnosti. Če so takšne podrobnosti preveč zapletene ali preobsežne, je treba dati Komisiji, državam članicam ali dejavnosti izvršilna pooblastila, da pripravijo potrebna izvedbena pravila, nacionalne izvedbene ukrepe ali industrijske standarde. Če je ustrezno, je treba določiti organe, pristojne za izdajo certifikata, ali organe, ki jim je treba dokazati skladnost. To so lahko Agencija, nacionalne uprave ali ustrezno akreditirani organi za ugotavljanje skladnosti. V zadnjem primeru je treba določiti merila za njihovo akreditacijo in imenovati organe za akreditacijo.
36. Za uresničenje skupnih varnostnih ciljev je veliko možnosti. Izberejo se lahko na podlagi politične odločitve, odvisne od občutljivosti javnosti do tega vprašanja ter od tradicije in kulture na zadevnem področju. Pri takšni odločitvi je treba upoštevati tudi stopnjo poenotenosti, ki se skuša doseči za določeno vrsto dejavnosti, poenotenosti, za katero je verjetno, da se bo lažje dosegla s skupnimi izvedbenimi pravili, ki jih sprejme Komisija. Pri izbiri je treba upoštevati tudi mednarodni okvir, da se ne bi neupravičeno vplivalo na gibanje evropskih državljanov in podjetij v preostalem svetu. In nazadnje, vendar ne najmanj pomembno, odločitev mora temeljiti na načelih odgovornega vodenja⁹, da se kar najboljše izkoristijo razpoložljivi viri in še naprej razvija občutek odgovornosti pri pravnem urejanju varnosti v civilnem letalstvu.

(i) Licenciranje pilotov

37. Po mnenju Agencije ne bi smel nihče brez licence pilotirati zrakoplova, ki se uporablja za komercialne operacije. Zato uredba o spremembi vključuje takšno obveznost in zagotavlja pravno podlago vsem s tem povezanim predpravicam. Agencija tudi meni, da morajo usposabljanje takšnih pilotov izvajati odobrene organizacije in da morajo biti simulatorji letenja, uporabljeni za takšno usposabljanje, certificirani. Kot so države članice to že sprejele v okviru sistema

⁹ KOM(2001) 428, končna različica z dne 25.07.2001.

JAA, Agencija meni, da je ustrezno sprejeti skupna pravila za izdajanje in ohranjanje takšnih licenc, odobritev in certifikatov. Takšna pravila določi Komisija po komitološkem postopku.¹⁰ Izvajajo se na nacionalni ravni, kar pa ne velja za organizacije tretjih držav in naprave za usposabljanje na simulatorju letenja tretjih držav, ki so pod nadzorom Agencije. Zgoraj opisani načini izvajanja so navedeni v členih 7(1), (2), (3) in (4) ter 15bis spremenjene uredbe.

38. Za nekomercialne dejavnosti je Agencija ob upoštevanju prejetih pripomb sprejela mnenje, da je treba od vseh pilotov zrakoplovov podjetij ali težkih zrakoplovov na motorni pogon zahtevati, da imajo licenco, vključeno v zdajšnji sistem JAR-FCL. Agencija dejansko meni, da je treba kot merilo za določitev vrste zahtevane licence upoštevati zahtevnost zrakoplova in njegovega operativnega okolja, da se temu kar najbolj prilagodijo potrebno usposabljanje in zdravstvene zahteve. To vprašanje je dodatno obravnavano v razdelku (iv) v nadaljevanju. Kot zgoraj, Agencija meni, da mora pravila, ki se nanašajo na takšne licence, določiti Komisija po komitološkem postopku. Izvajati se morajo na nacionalni ravni, kar pa ne velja za organizacije tretjih držav in naprave za usposabljanje na simulatorju letenja tretjih držav, ki so pod nadzorom Agencije.
39. Ob upoštevanju pripomb zainteresiranih strani je Agencija sprejela mnenje, da morajo imeti piloti rekreacijskih ali športnih zrakoplovov licenco. Kot je navedeno v odstavku 16, se zdi zdajšnji JAR-FCL PPL prezahteven za pilotiranje samo enostavnih zrakoplovov v nezahtevnem okolju zračnega prometa. Zato je treba po mnenju Agencije oblikovati novo kategorijo licenc za zasebne pilote, RPPL, ki bo nadomestila zdajšnji JAR-FCL PPL. Imetniki takšne licence ne bodo smeli pilotirati zahtevnih zrakoplovov na motorni pogon, niti se ne bodo smeli ukvarjati s komercialnim letalstvom, omeji se jim lahko tudi dostop do določenih območij z gostim prometom. Imetnikom RPPL, ki zaprosijo za polno licenco, se lahko dodelijo kreditne točke. Vendar mora takšna licenca zagotavljati prosto gibanje na ozemlju, ki ga zajema Pogodba. Glede na velikost Evropske skupnosti in pridružitvene sporazume, sklenjene z državami EFTE¹¹, Agencija meni, da za to novo licenco Priloge I ICAO ni treba v celoti upoštevati. To izraža člen 7(2)(a) spremenjene uredbe.
40. Agencija tudi meni, da lahko takšen RPPL izdajo organi za ugotavljanje skladnosti. Agencija dejansko meni, da države članice ne bi smele sistematično prevzeti te vloge, saj je zakonito izvajati načela iz bele knjige Komisije o evropskem vodenju in ponuditi tej kategoriji pilotov priložnost, da to urejajo sami, kar tudi želijo. Spremenjena uredba zato vsebuje potrebno pravno podlago v členu 7, ki tudi pooblašča Komisijo, da sprejme potrebna izvedbena pravila, vključno z merili za akreditacijo organov za ugotavljanje skladnosti. Agencija končno meni tudi, da morajo biti pristojni organi za takšno akreditacijo Agencija sama in nacionalni letalski organi držav članic, tako da prosilci lahko izbirajo. Agencija tudi priznava, da obstaja možnost, da vse države članice nimajo ustrezno usposobljenih organov, ki bi v kratkem prevzeli to vlogo. Zato bo morda treba razviti prehodni mehanizem ob upoštevanju odzivov zainteresiranih skupnosti.

¹⁰ Odločba 1999/468/ES.

¹¹ Evropsko združenje za prosto trgovino.

41. Licenciranje pilotov zahteva tudi, da se dokaže skladnost z merili za zdravstveno sposobnost. Mnenje Agencije je v skladu s splošnim soglasjem, da je treba za pilote, ki sodelujejo v komercialnih operacijah ali pilotirajo zahtevne zrakoplove na motorni pogon, takšne dokaze utemeljiti na skupnih izvedbenih pravilih ter da morajo biti zdravstveni centri in zdravniki za letalsko osebje za to pooblaščen. Kar se tiče pilotov lahkih rekreacijskih ali športnih zrakoplovov, Agencija meni, da je treba na podlagi manj strogih skupnih pravil uvesti določeno prožnost.
42. Zato Agencija meni, da je treba Komisijo pooblastiti za sprejem izvedbenih pravil za zdravstveno sposobnost. Takšna pravila morajo temeljiti na zdajšnjih zdravstvenih standardih JAR-FCL 3 in se morajo uporabljati za vse kategorije pilotov, razen za imetnike RPPL, za katere je treba pripraviti manj stroga pravila. Poleg tega Agencija meni, da je treba izvedbena pravila za akreditacijo zdravstvenih centrov in zdravnikov za letalsko osebje sprejeti na ravni Skupnosti. Ob tem Agencija meni, da so osebni zdravniki za RPPL primerni. Za osebe s stalnim bivališčem na njihovem ozemlju skladnost preverijo nacionalni letalski organi, Agencija pa to stori za tuje organizacije, kjer je ustrezno. Ta politika se izraža v členih 7(2)b in 7(6) ter v členu 15bis spremenjene uredbe.
43. Ob upoštevanju različnih prejetih pripomb in potrebe po vključitvi postopka Izvršilnega odbora za skupne operacije (Joint Operation Executive Board, JOEB) v okvir EASA je Agencija tudi ugotovila, da se varnost in poenotenost najlažje krepita tako, da se omogoči sprejem ustreznih zahtev za usposabljanje za izdajo individualnih ocen, zahtevanih za upravljanje določenih vrst zrakoplovov. Potrebna pooblastila vsebuje člen 15bis spremenjene uredbe.

(ii) Letalske operacije

44. Trenutno vlada soglasje o tem, da je treba uvesti certifikacijski postopek za vse komercialne letalske prevoznike, kar že izraža obsežno izvajanje JAR-OPS 1 in 3 v državah članicah in stanje pri pogajanjih o prej navedenem predlogu Komisije za vzpostavitev skupnih zahtev za komercialne letalske prevoze. To državam članicam omogoča upoštevanje priporočil in dokumentacije ICAO. Za komercialne dejavnosti, ki niso komercialni letalski prevozi, se Agencija z večino zainteresiranih strani strinja, da mora tudi zanje veljati certifikacijski postopek na podlagi skupnih izvedbenih pravil.
45. Zato Agencija meni, da je treba sprejeti skupna pravila za izdajanje certifikatov komercialnim letalskim prevoznikom. Certifikati se že izdajajo na nacionalni ravni in s tem se bo praviloma nadaljevalo, saj je to trenutna praksa za izvajanje zakonodaje Skupnosti. Kljub temu bo Agencija po potrebi imela pravico, da določi operativne smernice za zagotovitev varnosti operacij, če se poenotenost najlažje doseže s centraliziranim odločanjem. Glede na zelo svojevrstno naravo ureditve poletov in počitka Agencija meni, da je treba uvesti določeno prožnost, tako da se Agencijo pooblasti za izdajo certifikacijskih specifikacij, ki vsebujejo zlasti omejitvene sheme za trajanje poleta kot sprejemljivo sredstvo za upoštevanje bistvenih zahtev. Ker takšne standardne sheme ne morejo zajeti vseh operacij, se lahko Agencija prilagodi posamičnim shemam letalskih prevoznikov

v vsakem primeru posebej, ko se to zahteva, da se zagotovita poenotenost in lojalna konkurenca na trgu. Zato je treba za izvajanje teh nalog pooblastiti Komisijo in Agencijo. Člen 7bis (2), (4) in (5) ter člen 15ter (3) in (4) spremenjene uredbe vsebujeta potrebne določbe o pooblastilu.

46. Agencija je za letalstvo podjetij ob upoštevanju vseh prejetih pripomb sprejela mnenje, da se upravljanje zrakoplovov za podjetniško uporabo ne razlikuje od uporabe enakih zrakoplovov za druge splošne letalske dejavnosti, zlasti pa, da ta status sam po sebi ne povečuje z njim povezanih nevarnosti. Zato je Agencija sprejela sklep, da te dejavnosti ni treba obravnavati drugače kot vseh drugih oblik nekomercialnih dejavnosti.
47. Čeprav se zainteresirane strani strinjajo, da bi za te dejavnosti morale neposredno veljati bistvene zahteve, je Agencija za splošne letalske dejavnosti sprejela mnenje, da to morda popolnoma ne ustreza za ureditev vseh z njimi povezanih dejavnosti. Prvič, po splošni praksi se operativna izvedbena pravila uporabljajo kot pravna podlaga za izvajanje pravil, povezanih z uporabo zračnega prostora, ali zahtev za določene vrste dejavnosti, kot sta reševalna in radijska oprema. Zato je treba predvideti sprejem izvedbenih pravil, da se določijo vsaj takšne zahteve za vse vrste operacij. Drugič, zahtevni zrakoplovi na motorni pogon si z zrakoplovi, ki se uporabljajo za komercialni zračni prevoz, delijo isto operativno okolje, kar lahko pomeni nevarnost za javni zračni promet. Poleg tega njihova zahtevnost in velikost zahtevata logistiko, ki je bolj podobna logistiki komercialnega zračnega prometa. Da se ublaži nevarnost in operacija prilagodi vključeni logistiki, je treba sprejeti primerljiv komplet izvedbenih pravil. Zato Agencija meni, da je treba delovanje zrakoplovov splošnega letalstva urediti z izvedbenimi pravili, ki so prilagojena bolj zahtevnosti zrakoplovov kot pa vrsti dejavnosti.
48. Za nezahtevne zrakoplove je treba sprejeti lažja izvedbena pravila, da se določijo operativne specifikacije, ki se nanašajo na uporabo zračnega prostora ali posebne operacije, ki jih je treba harmonizirati na ravni Skupnosti. To ne vpliva na možnost držav članic, da na svoji strani določijo operativne specifikacije, ki so popolnoma regionalne narave, vendar pa zanje velja ustrezen nadzor Skupnosti. Prej navedena izvedbena pravila morajo biti neposredno uporabna, njihovo skladnost morajo preverjati države članice, certificiranje ali izjava pa nista potrebna.
49. Za zahtevne zrakoplove na motorni pogon so potrebna izčrpnjša pravila, kot je bilo že razloženo, da se ukrepi za ublažitev prilagodijo nevarnosti. Za preverjanje skladnosti s takšnimi pravili po mnenju Agencije ni treba uvesti certifikacijskega postopka, zadostuje izjava, predvidena v JAR-OPS 2.
50. Agencija zato meni, da je treba vse nekomercialne dejavnosti urediti s predpisi, da mora Komisija po komitološkem postopku določiti skupna pravila in da je treba ta pravila prilagoditi zahtevnosti zrakoplovov. Njihovo izvajanje se nadzoruje na nacionalni ravni, certificiranje ni potrebno, za zahtevne zrakoplove na motorni pogon pa se zahteva izjava. Kot je bilo že razloženo za komercialne dejavnosti, je treba dati Agenciji ustrezna izvršilna pooblastila za določitev

operativnih smernic. Ta politika se izraža v členu 7bis (3), (4), in (5) ter členu 15ter (3) spremenjene uredbe.

51. Ob upoštevanju različnih prejetih pripomb in potrebe po vključitvi postopka JOEB v okvir EASA je Agencija tudi ugotovila, da se varnost in poenotenost najboljše krepita tako, da se ji omogoči sprejem ustreznih standardnih seznamov minimalne opreme, zahtevane za delovanje določenih vrst zrakoplovov v danem okolju, tako imenovanih glavnih seznamov minimalne opreme. Potrebna pooblastila so vključena v člen 15ter spremenjene uredbe.

(iii) Zrakoplovi tretjih držav

52. Agencija je že v svojem dokumentu o posvetovanju ugotovila, da izvedbeni načini za pravno ureditev zrakoplovov tretjih držav, ki jih upravljajo letalski prevozniki tretjih držav, upoštevajo obstoječi okvir ICAO. Ugotovila je tudi, da so bila z direktivo SAFA že sprejeta skupna pravila za preverjanje, ali takšni zrakoplovi izpolnjujejo veljavne standarde ICAO. Nakazala pa je, da je treba glede na nedavne dogodke več narediti za to, da se zagotovi ustrezno varstvo evropskih državljanov.
53. Glede na povratne informacije Agencija meni, da je treba določbe direktive SAFA prenesti v pravila Komisije za izvajanje in da je treba dati Komisiji potrebna pooblastila za organiziranje nadzora nad zrakoplovi tretjih držav. V tem okviru je treba Agenciji omogočiti, da analizira zbrane podatke in sprejme sklepe o varnosti zrakoplovov tretjih držav, treba pa jo je tudi pooblastiti za preverjanje plovnosti zrakoplovov, ki ne izpolnjujejo zahtev ICAO, in za izdajanje letalskih dovoljenj. Vendar Agencija ugotavlja, da ne sme biti namen takšnih pooblastil zahteva, da sama rešuje vsakodnevna vprašanja, in da je treba organizirati učinkovito delitev dela. Ta politika se izraža v členu 5(2), (3)j in (5)d, členu 7quater ter členu 15(1)k in l spremenjene uredbe.
54. Kar se tiče operacij zrakoplovov tretjih držav, Agencija meni, da morajo letalski prevozniki tretjih držav, kadar so na ozemlju, ki ga pokriva Pogodba, za enake operacije izpolnjevati enake pogoje, kot veljajo za letalske prevoznike Skupnosti. To vključuje zlasti zahtevo, da morajo imeti tuji komercialni letalski prevozniki certifikat Skupnosti. Zato se da Komisiji potrebna pooblastila, da določi pogoje za izdajo takšnih certifikatov. Kot je bilo že dogovorjeno v okviru Osnovne uredbe, izdaja takšne certifikate Agencija. Seveda se takšno certificiranje lahko olajša s sklenitvijo dvostranskih sporazumov s tretjimi državami, da se tako prepreči večkratno certificiranje. Za druge letalske prevoznike tretjih držav se uporabljajo enaka izvedbena pravila kot za letalske prevoznike EU. Ta politika se izraža v členu 7bis (2), (4), in (5) ter členu 15ter (2) spremenjene uredbe.

(iv) Zahtevni zrakoplovi na motorni pogon

55. Ugotovitve iz razdelkov (ii) in (iii) zgoraj kažejo, da je treba določiti mejno vrednost med dvema kategorijama zrakoplovov, ki se uporabljajo za nekomercialne dejavnosti, kar zahteva dve različni vrsti izvedbenih načinov. Za

določitev te mejne vrednosti je Agencija upoštevala podatke, prejete v okviru postopka NPA, in veljavne mejne vrednosti, kot so predvidene v osnutku JAR-OPS 2. Po njenem mnenju je tudi bistveno, da se prepreči uvajanje zahtev za lastnike zrakoplovov in letalske prevoznike, v primerjavi s tem, kaj je potrebno zaradi zahtevnosti njihovih zrakoplovov in okolja, kjer praviloma delujejo, da se tako kar najbolje pokažejo trenutne razmere. In nazadnje, vendar ne najmanj pomembno, po njenem mnenju je treba vzpostaviti enostaven sistem, ki ga bodo vsi lahko razumeli in izvajali.

56. Agencija je sprejela sklep, da se takšen prag lahko določi samo na podlagi zahtevnosti zrakoplovov, pri čemer pa ni treba upoštevati vrste njihovega delovanja. Glede na to je bila členu 3(j) spremenjene uredbe dodana opredelitev zahtevnih zrakoplovov na motorni pogon. Zrakoplovi iz te kategorije bodo morali izpolnjevati vse bistvene zahteve za letalske operacije prek ustreznih izvedbenih pravil, upravljati pa jih bodo morali piloti z licenco na podlagi sistema JAR-FCL, medtem ko bo za lahke enostavne zrakoplove veljal manj strog komplet bistvenih zahtev, upravljali pa jih bodo lahko piloti z RPPL.
57. Glede na zadržanost nekaterih zainteresiranih strani glede uvedbe nove kategorizacije, ki v sistemu ICAO ni predvidena, želi Agencija opozoriti, da je koncept zahtevnega zrakoplova na motorni pogon že sestavni del sistema Skupnosti, saj so v Delu-M priznane višje zahteve za vzdrževanje, ki morajo izpolnjevati enake standarde za večje in zahtevnejše zrakoplove. Meni tudi, da glede na prejete pripombe ni boljšega načina, da se na enostaven način zadovolji večino zainteresiranih strani, ki so zaprosile za posebni sistem, prilagojen nekomercialnim operacijam lahkih in enostavnih zrakoplovov.

(v) Druge regulirane dejavnosti in poklici

58. Kot je bilo že navedeno v uvodu k temu poglavju, je treba v Osnovni uredbi določiti, kako se dokaže skladnost z bistvenimi zahtevami in možna pravila za njihovo izvajanje. To vključuje zlasti potrebo po izdaji licenc za določene regulirane osebe. V tem okviru je Agencija zainteresirane strani zaprosila za mnenje, ali bi bilo treba za kabinsko osebje in razpečevalce poletov izdajati licence.

Kabinsko osebje

59. Kot je bilo že poudarjeno v odstavku 29, bi morale po mnenju Agencije za kabinsko osebje veljati skupne zahteve, določene s pravili Komisije za izvajanje. Pri določitvi certifikacijskega postopka za zagotovitev upoštevanja teh zahtev Agencija upošteva mnenje večine. Zato ne more predlagati, da bi za kabinsko osebje veljal sistem izdajanja licenc, čeprav ga je prvotno predlagala. Zaradi nepristranskosti pa Agencija zakonodajalca opozarja, da je treba začeti reševati to vprašanje, ki je bolj politično kot varnostno. Pri tem je treba upoštevati cilj prostega gibanja iz Osnovne uredbe in dejstvo, da se v večini držav članic od večine osebja, ki vpliva na varnost letalstva ali varnostne naloge, kot so letalsko osebje, inženirji za vzdrževanje in nadzorniki letališke varnosti, zahteva, da imajo uradni certifikat, medtem ko se tega od kabinskega osebja ne zahteva.

Razpečevalci poletov

60. Kot je bilo že navedeno v odstavku 30, po mnenju Agencije razpečevalca poletov kot poklic ni treba pravno urejati. Zato ne predlaga, da bi morale imeti osebe, dodeljene za odpremljanje poletov, uradni certifikat. Vendar pa bi Agencija lahko štela potrjevanje strokovne usposobljenosti za razpečevalce poletov, ki so ga uvedli letalski prevozniki, kot sprejemljiv način izpolnjevanja zahtev za funkcijo razpečevalca poletov, če se tako odloči. Če bi se takšna možnost podprla, bi bilo treba za pripravo s tem povezanih izvedbenih pravil opraviti dodatno delo.

Osebe, ki ponovno preda v obratovanje zrakoplove, dele in naprave po vzdrževanju

61. Ob upoštevanju različnih prejetih pripomb in potrebe po vključitvi postopka JOEB v okvir EASA je Agencija tudi ugotovila, da se varnost in poenotenost najenostavneje krepita tako, da se ji omogoči sprejem ustreznih zahtev za usposabljanje za izdajo individualnih ocen, zahtevanih za osebne certifikate oseb, odgovornih za sprostitev proizvodov, delov ali naprav po vzdrževanju določenih vrst zrakoplovov. Potrebna pooblastila so bila vključena v člen 15(3) spremenjene uredbe.

d. Druge spremembe

(i) Letalska dovoljenja

62. Pri preučevanju pravne ureditve zrakoplovov tretjih držav je bilo treba rešiti vprašanje izdajanja dovoljenj za pilotiranje zrakoplovov, ki ne izpolnjujejo standardov ICAO. Kot je bilo že razloženo v odstavku 53, dobra politika zahteva delitev vlog med Agencijo in NAA, pri čemer se prva ukvarja z dovoljenji za pilotiranje, ki so bolj ali manj stalna, medtem ko naj bi se NAA na podlagi skupnih pravil ukvarjali z enkratnimi dovoljenji. To vprašanje se po svoji naravi ne razlikuje od vprašanja izdajanja dovoljenj za pilotiranje v EU registriranih zrakoplovov, ki ga je sprožil odbor, ki je pomagal Komisiji med razpravo o Uredbi Komisije (ES) št. 1702/2003 z dne 24. septembra 2003 o določitvi izvedbenih določb za certificiranje zrakoplovov in sorodnih proizvodov, delov in naprav glede plovnosti in okoljske ustreznosti ter potrjevanje projektivnih in proizvodnih organizacij¹². Po mnenju Agencije je treba isto načelo uporabiti pri razvoju manjkajočih delov prej navedene uredbe, priložnost ob spremembi Osnovne uredbe pa je treba izkoristiti za pojasnitev s tem povezane delitve nalog. To je narejeno v členih 7quater ter 15(1)k in l spremenjene uredbe.

(ii) Certificiranje proizvodov, načrtovanih in izdelanih v Skupnosti

¹² UL L 243, 27.9.2003, str. 6.

63. Člen 5(1) Osnovne uredbe zahteva, da za vse zrakoplove, vključno z zrakoplovi, načrtovanimi ali izdelanimi v Skupnosti, veljajo bistvene zahteve iz Priloge I. Nato je v členu 5(2) razložen certifikacijski postopek za zrakoplove, registrirane v državah članicah, v členu 5(3) možen način izdajanja letalskih dovoljenj in omejenih spričeval o plovnosti, člen 5(4) pa pooblašča Komisijo za sprejem potrebnih izvedbenih pravil. Nič pa ni rečeno o certifikacijskem postopku, ki ga je treba uporabiti za zrakoplove, načrtovane ali izdelane v Skupnosti, medtem ko bi se to zlahka uredilo s sklicevanjem na večino določb iz člena 5(2). Po mnenju Agencije je treba izkoristiti priložnost, da se ta opustitev popravi. V ta namen pa je treba nekoliko reorganizirati točko (d) člena 5(2), da se tako loči organizacije, pristojne za načrtovanje in izdelovanje proizvodov, delov in naprav, od organizacij, pristojnih za njihovo vzdrževanje. Ustrezne spremembe so bile narejene v členu 5 spremenjene uredbe z razdelitvijo točke 5(2) na 5(2)d in e ter z dodatkom odstavka 5(3), ki se nanaša na odobritev zrakoplovov iz člena 4(1)(a), ki so zrakoplovi, ki jih je samo načrtovala in izdelala organizacija, ki je pod varnostnim nadzorom Agencije ali držav članic.

(iii) Varovanje varnostnih podatkov

64. Na splošno vlada soglasje, da je treba vse podatke o letalski varnosti zapisovati in izmenjavati zaradi njihove analize ter da se tako nenehno izboljšuje stopnja varnosti. Glede na naravo zadevnih podatkov je treba zagotoviti upoštevanje nekaznovalnega pristopa, da se zagotovi, da so vsi ustrezni podatki na voljo pristojnim subjektom. Poleg tega je eden od ciljev, ki jih je Agencija pogosto navajala pri predlaganju politike za pravno ureditev letalskih operacij, da se uporabijo zdajšnji JAR za zagotovitev zveznosti in preprečitev nepotrebne obremenjevanja dejavnosti. Ti JAR že vključujejo določbe za izvajanje tega nekaznovalnega sistema poročanja. In končno, Direktiva SAFA, ki jo je treba po mnenju Agencije umestiti v okvir sistema EASA, prav tako vsebuje določbe o varstvu poročevalca varnostnih podatkov. Zato Agencija meni, da se v Osnovni uredbi uvede ustrezna pravna podlaga za vključitev tega pomembnega vidika učinkovitega varnostnega sistema v letalstvu. Takšen je namen novega člena 11bis spremenjene uredbe.

(iv) Povezava med novimi ali spremenjenimi členi in določbami uredbe, ki se ukvarja s prenosom in pravnimi sredstvi za regulirane osebe

65. Osnovna uredba vsebuje več določb splošne narave, kot so prehodni mehanizmi iz člena 8, pravna sredstva za regulirane osebe, pristojnost Agencije za opravljanje preiskav,... ki jih je treba prilagoditi zaradi upoštevanja novih in spremenjenih členov, kot je ustrezno. Takšne spremembe so bile vključene v spremenjeno uredbo.

IV. Subsidiarnost

66. Osnovna uredba je prenesla pristojnosti na področju certificiranja plovnosti in varstva okolja od držav članic na Skupnost, zato da se ohrani visoka in enotna

stopnja varnosti v evropskem letalstvu. Tedaj je bilo že jasno, da se optimalna stopnja varnosti in enotnosti lahko doseže samo z razširitvijo področja uporabe pristojnosti Osnovne uredbe na letalske operacije in licenciranje letalskega osebja. Zato je zakonodajalec v členu 7 Osnovne uredbe določil, da se področje njene uporabe razširi na ti dve področji.

67. Zamisel, da se visoka in enotna stopnja varnosti lahko doseže samo s skupnimi ukrepi na ravni Skupnosti, ni nova. Glede tega prevladuje v Evropi splošno soglasje, evropske države pa že dolgo sodelujejo v okviru JAA, zato da oblikujejo skupne predpise na področju varnosti v letalstvu.
68. Vendar pa sistem JAA ni predvideval enotne uporabe teh predpisov. Dokaz prvega poskusa na ravni Skupnosti, da se omogoči ta uporaba, je bila Uredba Sveta (EGS) št. 3922/91 z dne 16. decembra 1991 o uskladitvi tehničnih predpisov in upravnih postopkov na področju civilnega letalstva¹³, ki je za države članice uvedla obveznost, da upoštevajo JAR, ki se nanašajo na plovnost. Ta uredba se je uporabljala za vse zrakoplove, ki jih upravljajo letalski prevozniki Skupnosti, ne glede na to, ali so registrirani v državi članici ali tretji državi.
69. Ukrepi na ravni Skupnosti so bili sprejeti tudi na področju licenciranja letalskega osebja s sprejetjem Direktive Sveta 91/670/EGS z dne 16. decembra 1991 o vzajemnem priznavanju licenc osebja za opravljanje funkcij v civilnem letalstvu¹⁴. Že tedaj se je zakonodajalec zavedal, da je treba pripraviti skupno pravilo za licenciranje letalskega osebja, v določbi o upoštevanju te direktive pa je navedel, da mora predloge zanj Komisija pripraviti čim prej.
70. Komisija je leta 2000 Evropskemu parlamentu in Svetu predstavila predlog¹⁵ za spremembo Uredbe Sveta (EGS) št. 3922/91, s čimer bi se razširilo področje njene uporabe na komercialne letalske prevoze. Vendar pa ta predlog zajema samo komercialni letalski prevoz, prevladuje pa mnenje, da to omejeno področje uporabe ne more zagotavljati visoke in enotne stopnje varnosti v civilnem letalstvu Evrope ter da je treba za vse operacije zrakoplovov vseh vrst uporabljati tudi usklajene letalske standarde. Tudi izvajanje sistema Enotnega evropskega neba zahteva sprejem operativnih specifikacij na ravni Skupnosti, ki jih je treba, kot to zahteva Priloga 6 ICAO, vključiti v predpise za letalske operacije.
71. In končno, v zvezi z zrakoplovi tretjih držav je Skupnost ukrepala tudi z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/36/CE z dne 21. aprila 2004 o varnosti zrakoplovov tretjih držav, ki uporabljajo letališča Skupnosti.
72. Zato je očitno, da ciljev predlaganih ukrepov, in sicer sprejem in enotna uporaba skupnih pravil za pravno ureditev licenciranja letalskega osebja, letalskih operacij in zrakoplovov tretjih držav, države članice ne morejo izpolniti v zadovoljivem obsegu in jih lahko izpolni samo Skupnost. Poleg tega je ta uredba omejena na minimum, potreben za doseganje teh ciljev, in ne presega tega, kar je nujno za ta namen. Zato velja mnenje, da je pričujoči predlog v skladu z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, opisanimi v členu 5 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.

¹³ UL L 373, 31.12.1991, str.4.

¹⁴ UL L 373, 31.12.1991, str.21.

¹⁵ KOM/2000/129 končna različica.

V. Ocena vpliva predpisov

73. Kot to zahteva njen člen 2, je treba spremembe členov Osnovne uredbe in razvoj bistvenih zahtev za licenciranje pilotov in letalske operacije utemeljiti na standardih ICAO, njihov namen pa mora biti izvajanje obveznosti ICAO držav članic. Agencija je že večkrat poudarila, da ne namerava ponovno odkrivati že znanih dejstev ter da bo svoje delo utemeljila na široko sprejetih in izvajanih zahtevah JAA. Zato je bilo poskrbljeno, da so bistvene zahteve zapisane tako, da ne nalagajo dodatnih obremenitev in pomenijo zadovoljivo podlago za uvedbo izvedbenih načinov, utemeljenih na JAR-OPS, JAR-FCL, JAR-STD, JAR-26 in JAR-MMEL. Predvideni zakonodajni ukrepi kot taki pomenijo samo spremembo institucionalnega okvira, katerega namen je omogočiti učinkovito in enotno izvajanje že veljavnih predpisov brez uvajanja kakršnih koli dodatnih obremenitev za regulirane osebe.
74. Hkrati bi morala uvedba takšnega novega okvira za pravno ureditev nekomercialnih dejavnosti vplivati ugodno, saj so veljavni mednarodni predpisi vsaj enako strogi, regulativna obremenitev, povezana z upravnim certifikacijskim postopkom, pa večja. Vzpostavitev pristojnosti Skupnosti bo dodatno ugodno vplivala s tem, da bo omogočala prost pretok blaga, storitev in oseb. Uvaja načelo samodejnega priznavanja brez dodatnega predlaganja ali kontroliranja izdanih certifikatov v skladu z Osnovno uredbo in izvedbenimi načini, predvidenimi zanjo. Zagotavlja visoko in enotno stopnjo varovanja in enake izvedbene načine po vsej Skupnosti, kar zagotavlja poštene in enake priložnosti za vse pri opravljanju njihovih dejavnosti.
75. Kar se tiče pravne ureditve zrakoplovov tretjih držav, predvideni zakonodajni ukrepi samo prenašajo Direktivo SAFA v izvedbeno pravilo. To seveda ne bo imelo posledic. Krepitev nadzora nad zrakoplovi tretjih držav seveda stane, vendar gre samo za že zdavnaj zapadlo zahtevo, da morajo obveznosti ICAO izvajati vse države. Zaradi političnega pritiska bodo morale države članice okrepiti svojo dejavnost na tem področju, da bodo tako bolj zavarovale evropske državljane. Skupno ukrepanje na tem področju omejuje stroške takšnega razvoja.
76. Zato bo po mnenju Agencije razširitev področja uporabe Uredbe (ES) št. 1592/2002 samo ugodno vplivala na letalske prevoznike in pilote v Skupnosti ter zato izvedba dolgotrajne in drage ocene vpliva predpisov ni potrebna.

VI. Sklepne ugotovitve

77. Povzetek mnenja Agencije:
- Bistvene zahteve Skupnosti za licenciranje pilotov in letalske operacije je treba kot dodatne priloge uvesti v Osnovno uredbo.
 - Za komercialne dejavnosti, ki jih v Skupnosti opravljajo letalski prevozniki tretjih držav, mora veljati zakonodaja Skupnosti.

- Za zrakoplove tretjih držav, ki so bolj ali manj stalno nameščeni na ozemlju držav članic, morajo veljati enaka pravila kot za zrakoplove, registrirane v EU.
 - Za vse zrakoplove tretjih držav, ki jih upravljajo letalski prevozniki tretjih držav, morajo veljati enake operativne specifikacije Skupnosti kot za zrakoplove, registrirane v EU.
 - Direktivo SAFA je treba prenesti v pravilo Komisije za izvajanje, Agencija pa mora analizirati zbrane podatke in sprejeti sklepe o varnosti zrakoplovov tretjih držav.
 - Vse vrste dejavnosti, kamor sodijo komercialno in rekreacijsko letalstvo ter letalstvo podjetij, je treba zajeti v zakonodajo Skupnosti, kar pa ne velja za dejavnosti zrakoplovov, naštetih v nekoliko spremenjeni Prilogi II k Osnovni uredbi.
 - Za komercialne dejavnosti veljajo izvedbena pravila, ki vključujejo licenciranje pilotov in letalske operacije. Takšna pravila se utemeljijo na JAR-FCL ter JAR-OPS 1, 3 in 4. Praviloma se izvajajo na nacionalni ravni. Agenciji se da pristojnosti za izdajo dovoljenj tujim organizacijam, za izdajo operativnih smernic in odobritev odstopanj od standardnih določb, kot je ustrezno.
 - Za nekomercialne dejavnosti, ki vključujejo zahtevne zrakoplove na motorni pogon, se kot osnova izvedbenih pravil uporabi obstoječe gradivo, kot sta JAR-FCL in JAR-OPS 2. Praviloma se izvajajo na nacionalni ravni, vendar pa se za letalske prevoznike ne zahteva certifikacijski postopek, zadostuje samo izjava.
 - Za nekomercialne dejavnosti, ki vključujejo nezahtevne zrakoplove na motorni pogon, ki so v glavnem splošno letalstvo in rekreacijske dejavnosti, se uvede rekreacijski PPL kot "lažja" licenca, bistvene zahteve za operacije pa se uporabljajo neposredno. Na podlagi JAR-OPS 0 se pripravijo manj zahtevna izvedbena pravila, da se določijo operativne specifikacije. Izvajanje praviloma poteka na nacionalni ravni, rekreacijske PPL pa lahko izdajajo za to usposobljeni organi, ki jih akreditirajo Agencija ali nacionalni letalski organi na podlagi skupnih pravil.
78. Po mnenju Agencije je zgoraj opisana politika najboljši način za pravno ureditev licenciranja pilotov, letalskih operacij in zrakoplovov tretjih držav. Izraža večino mnenj, ki so jih izrazile vse zainteresirane strani, ki so se odzvale na posvetovalni postopek, organiziran za njeno pripravo. Na podlagi zdajšnjih praks za pravno ureditev komercialnih dejavnosti uvaja prožnost za tiste nekomercialne dejavnosti, ki niso samo bistveni element evropskega sistema letalskega prevoza, temveč tudi podlago, iz katere poženejo korenine vse letalske dejavnosti, in sposobnosti, ki jih morajo prispevati k bogastvu modernih družb. V skladu z institucionalno sestavo Skupnosti organizira z omejevanjem centralizacije nalog uravnoteženo delitev pristojnosti glede na to, kaj lažje doseže Komisija in kaj Agencija. Agencija zato predlaga, da Komisija uvede zakonodajni postopek na podlagi priložene uredbe o spremembi.

Köln, 15. december 2004

P. Goudou
Izvršni direktor