

EUROOPA LENNUNDUSOHUTUSAMETI

ARVAMUS nr 3/2007

tsiviilennunduse valdkonna ühiseeskirju ning Euroopa Lennundusohutusameti loomist käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. juuli 2002. aasta määruse (EÜ) nr 1592/2002 muutmise kohta, et laiendada selle reguleerimisala lennuväljade ohutuse ja koostalitlusvõime õiguslikule reguleerimisele

I. Üldosa

1. Tsiivilennunduse valdkonna ühiseeskirju ja Euroopa Lennundusohutusameti loomist käsitleva määruse (EÜ) nr 1592/2002¹ (algmäärus) vastuvõtmisel kutsus ühenduse seadusandja komisjoni üles esitama niipea kui võimalik² asjakohaseid ettepanekuid määruse reguleerimisala laiendamiseks lendude ja lennumeeskondade litsentsimise reguleerimisele. Ühenduse seadusandja nägi ette ka võimaluse, et algmäärust kohaldatakse tulevikus edaspidise õigusliku ettepaneku alusel ka mis tahes muu tsiivilennundusega seotud valdkonna suhtes³ ning et selliste valdkondade kohta töötatakse välja olulised nõuded. Sel põhjusel teatas komisjon ettepaneku⁴ esitamisel Euroopa Lennundusohutusameti (EASA) pädevuse esimese laiendamise kohta lendude, lennumeeskondade litsentsimise ja kolmandate riikide õhusõidukite õiguslikule reguleerimisele, et kavatseb laiendada ameti pädevust järk-järgult lennuväljade/lennujaamade ohutuse ja koostalitlusvõime, aeronavigatsiooniteenuste ning lennuliikluse juhtimise reguleerimisele⁵, põhimõtteks süsteemne terviklähenedamine.
2. Algmääruses on ameti üheks ülesandeks määratud komisjonile vajaliku tehnilise abi osutamine⁶, samuti arvamuste koostamine ja vastuvõtmine, millel põhinevad komisjoni tehtavad tsiivilennundusohutuse õigusaktide ettepanekud⁷. Käesolev arvamus on koostatud nimetatud alusel. Käesolevaga esitab amet komisjonile arvamuse, mille eesmärk on täita 15. novembri 2005. aasta teatises KOM(2005) 578, lõplik, sisalduvaid kohustusi lennuväljade ohutuse ja koostalitlusvõime osas.
3. Arvamus koosneb käesolevast memorandumist, milles selgitatakse ameti seisukohti lennuväljade ohutuse ja koostalitlusvõime ühenduse tasandil õigusliku reguleerimise poliitika kohta, ning soovitatavatest muudatustest, mida nimetatud kavandatava poliitika rakendamiseks tuleks teha algmääruses ning maapealset käitlust käsitlevas direktiivis. Arvamuse juurde kuuluvad lisadena uus algmääruse lisa, mis sisaldab lennuväljade ohutuse ja koostalitlusvõime olulisi nõudeid, ning regulatiivse mõju hinnang.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. juuli 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1592/2002, mis käsitleb tsiivilennunduse valdkonna ühiseeskirju ning Euroopa Lennundusohutusameti loomist (EÜT L 240, 7.9.2002, lk 1). Määrust on viimati muudetud määrusega (EÜ) nr 334/2007 (ELT L 88, 29.3.2007, lk 39).

² Algmääruse artikkel 7.

³ Algmääruse 2. ja 23. põhjendus.

⁴ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. juuli 2002. aasta määrust (EÜ) nr 1592/2002, mis käsitleb tsiivilennunduse valdkonna ühiseeskirju ning Euroopa Lennundusohutusameti loomist – komisjoni 16. novembri 2005. aasta teatis KOM(2005) 579 lõplik.

⁵ Komisjoni 15. novembri 2005. aasta teatis KOM(2005) 578 lõplik nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele – Euroopa Lennundusohutusameti ülesannete laiendamine: agenda aastaks 2010.

⁶ Algmääruse artikkel 12.

⁷ Algmääruse artikli 14 lõige 1.

II. Konsulterimine

a. Muudatusettepaneku teade 06/2006

4. Käesolev arvamus on vastu võetud haldusnõukogu kehtestatud korra kohaselt⁸ kooskõlas algmääruse artikli 14 sätetega.
5. Konsulterimisdokument lenn väljade ohutuse ja koostalitlusvõime õigusliku reguleerimise aluspõhimõtete ja oluliste nõuete kohta avaldati ameti veebilehel (www.easa.europa.eu) 16. mail 2006 (muudatusettepaneku teade 06/2006). Amet selgitas dokumendis institutsionaalset raamistikku, milles selliste tegevuste õiguslik reguleerimine võiks toimuda, ning põhjusi, miks juba algmääruses tsiviillennunduse teiste aspektide õiguslikuks reguleerimiseks kehtestatud struktuuri tuleb rakendada ka lenn väljade ohutuse õiguslikuks reguleerimiseks. Seoses sellega esitas amet oluliste nõuete kavandi, milles määratletakse seadusandja püstitatud ohutuseesmärgid, tagades seejuures kooskõla liikmesriikide Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooniga seotud kohustustega⁹ kohustustega.
6. Konsulterimisdokumendis esitati ka ameti soovitusel lenn väljade ohutuse ühenduse tasandil reguleerimise üldpõhimõteteks, lähtudes praegu aktsepteeritavast tavast. Lõpetuseks küsiti sidusrühmade arvamust mitmes küsimuses, milleks vajati nende abi piisaval konsensusel põhineva poliitika kindlaksmääramiseks, millele käesolev arvamus üles ehitada.

b. Kommentaaride vastusdokument (CRD) 06/2006

7. Muudatusettepaneku teade 06/2006 (NPA 06/2006) äratas laialdast huvi ning sidusrühmad palusid pikendada tavalist kolmekuust konsulterimisperioodi, et oma seisukohad paremini ette valmistada; see kiideti heaks. Seisukohtade esitamise esialgne tähtpäev (16. august 2006) lükati seega kahe kuu võrra edasi; amet võttis arvesse kuni 2006. aasta novembrini saabunud kommentaare. Põhiliselt eraisikuid esindavad 1850 sidusrühma esitasid kokku 3010 kommentaari. Samas on oluline rõhutada, et 91 vastajat olid lennuametid, lenn väljade käitajad või nende liidud, muud ettevõtted või kutseorganisatsioonid. Vastajad on loetletud lisatud regulatiivse mõju hinnangus. Sellest lähtuvalt võib järeldada, et nii kvantitatiivselt kui ka kvalitatiivselt moodustasid muudatusettepaneku teatele vastajad esindusliku valimi asjaomasest Euroopa ühiskonnast.
8. Kõikide kommentaaride kättesaamist kinnitati ja need koondati kommentaaride vastusdokumenti, milles on loetletud kõik muudatusettepaneku teate üheksale küsimusele esitatud vastused, kõik kommentaare esitanud isikud ja organisatsioonid, ameti vastused esitatud kommentaaridele ning lõpetuseks selgitav memorandum, milles pakutakse välja võimalikud poliitikasuunised.

⁸ Haldusnõukogu otsus korra kohta, mida amet peab rakendama arvamuste, sertifitseerimistingimuste ja juhendmaterjalide väljastamisel. EASA MB/7/03 (eeskirjade koostamise menetlus); otsust on hiljem muudetud ja see on asendatud haldusnõukogu 13. juuni 2007. aasta otsusega MB/08/2007.

⁹ Eelkõige Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni (ICAO) aluseks oleva, 7. detsembril 1944. aastal Chicagos allkirjastatud rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 14. lisa (lenn väljad).

Kommentaaride vastusdokument 06/2006 avaldati 5. mail 2007 ameti veebilehel ning seda saab sealt lugeda ka praegu.

c. Märkused kommentaaride vastusdokumendi 06/2006 kohta

9. Ametile laekus kommentaaride vastusdokumendi 06/2006 kohta 103 märkust 15 sidusrühmalt, mille hulgas oli neli lennuametit (BMVBS (Saksamaa), CAA (Ühendkuningriik), DGAC (Prantsusmaa) ja ENAC (Itaalia)), ACI Europe, neli muud lennuväljakäitajast sidusrühma, EUROCONTROL, Euroopa Lennuettevõtjate Ühendus (AEA), üks lennuettevõtja, GAAC ning kaks kutseliitu, mis esindasid 16,5% kokku 91 organisatsioonist, kes muudatusettepaneku teatele algselt vastasid. Kaudselt näitab see, et üle 80% algsetest vastajatest olid piisavalt rahul kommentaaride vastusdokumendis ettenähtud poliitikasuunistega. Sellegipoolest kirjeldatakse alljärgnevas loikes peamisi punkte, mis märkustes esile toodi, ning esitatakse vastused nendega seotud küsimustele.
10. Üldiselt kinnitavad sidusrühmad oma toetust ühtlaste kõrgetasemeliste oluliste nõuete kehtestamisele kogu ühenduse ulatuses, eeldusel et kõnealused nõuded tagavad kooskõla liikmesriikide ICAOga seotud kohustustega ning ei too kaasa äärmuslikke muudatusi kehtivates riiklikes tavades. Paar sidusrühma palusid veel kord selgitada ühtsete Euroopa Liidu eeskirjade ja ICAO standardite seost, samuti rollide ja kohustuste jagunemist ameti ja riikide määratud reguleerivate asutuste vahel.
11. Vastuseks selgitab amet, et algmääruse üks põhieesmärke¹⁰ on aidata liikmesriikidel täita ICAO konventsioonist tulenevaid kohustusi, kuid ICAO lisad ei ole vahetult õiguslikult siduvad. Sellest lähtuvalt pakutakse käesolevas arvamuses välja, et nende ülevõtmine toimuks konventsiooniga liitunud 31 riigis¹¹ ühekorraga samal kuupäeval ühtsete nõuete vastuvõtmise kaudu. Need nõuded, nagu ka nende rakendamiseks vastu võetud rakenduseeskirjad, asendavad kooskõlas ühenduse süsteemiga riiklikku seadust, loomata uut õiguslikku lisatasandit. Riiklikud reguleerivad asutused peavad ameti toetusel kontrollima nende nõuetekohast rakendamist, kuid neil ei ole autonoomset õigust kehtestada lisanõudeid valdkondades, mis reguleeritakse ühenduse õigusaktidega.

i) Muudatusettepaneku teate 06/2006 kadunud kommentaarid

12. Ameti IT-süsteemi ülekoormuse tõttu kommentaaride esitamise ajal läks esmasel konsulteerimisel kahjuks kaduma üks Prantsusmaa lennujaamade liidu (*Union des Aéroports Français*, UAF) teade, mis sisaldas kümmet kommentaari, ning kaks kommentaari Saksamaa lennujaamade liidult (ADV). Nad saatsid oma vastused loomulikult uuesti ning nende kommentaarid võeti arvesse ja analüüsiiti koos kommentaaride vastusdokumendi kohta esitatud 103 märkusega. 12 kadumaläinud kommentaari moodustasid laekunud 3010 kommentaarist kokku üksnes u 0,4% ning enamik neist käsitles küsimusi, mida oli mainitud ka teistes kommentaarides. Nende hindamine ei muuda kommentaaride vastusdokumendis esitatud üldanalüüsi. Mõnel juhul, kui need kommentaarid sisaldasid ettepanekuid, mida muudatusettepaneku teate konsulteerimisprotsessis esile ei toodud, võetakse neid õigluse tagamiseks arvesse käesolevas arvamuses.

¹⁰ Sätestatud algmääruse artikli 2 lõike 2 punktis d.

¹¹ 27 Euroopa Liidu liikmesriiki ning neli assotsieerunud riiki (Island, Liechtenstein, Norra ja Šveits); peale selle laieneb Euroopa tsiviillennunduse piirkonna leping peatselt kümnele Balkani riigile, kes on nimetatud lepinguga liitunud.

ii) Märkused seoses muudatusettepaneku teate kohta saadetud vastuste analüüsi õigsusega

13. Üks sidusrühm leidis, et tehniliselt põhjendatud kommentaarid võeti küll teadmiseks, kuid need ei olnud tinginud tekstis mingeid muudatusi. Amet tuletab meelde, et käesolev arvamus ei ole õigusakti ettepanek, v.a oluliste nõuete kavandi osas. Viimatinimetatu suhtes on amet seisukohal, et vajalikud muudatused tehti kõikides küsimustes, milles oli tehniliselt põhjendatud kommentaare võimalik arvesse võtta. Nimetatud sidusrühm märkis ka, et suurte ja väikeste lennuväljade eristamise küsimuses ei olnud vastuste analüüs täielikult õiglane. Vastusena sellele märkusele kontrollis amet, et sellele küsimusele laekunud 30 vastuse seas oli 3 vastust selge seisukohata, 13 vastuses peeti suurte ja väikeste lennuväljade eristamist ebaoluliseks ning 14 vastuses oldi seevastu eristamisega põhimõtteliselt suuremal või vähemal määral nõus. Puudus selge üksmeel, millised peaksid olema sellise eristamise kriteeriumid ja piirmäärad. Sel põhjusel ei soovitata käesolevas arvamuses kasutada õigusaktis sõnu „suur” ja „väike”, vaid soovitatakse proportsionaalselt lihtsamaid nõudeid vähem keerukatele lennuväljadele.
14. Kaks teist sidusrühma leidis, et nende seisukohast, mille järgi sooviti piirata ühenduse pädevust üksnes lennujaamadele, mis on avatud korrapärasele ärilisele lennuliiklusele, ei olnud aru saadud. Ameti hinnangul pooldab ülekaalukas enamik ühiseeskirjade kehtestamist kõikide avalikuks kasutamiseks avatud lennuväljade suhtes. Samuti on see kooskõlas süsteemse terviklähenemisega, mida pooldab sidusrühmade enamik ning toetavad käesoleva arvamuse lisana esitatud regulatiivse mõju hinnangus täpsustatud objektiivsed ohutus- ja majanduskaalutlused.
15. Peale selle arvas paar sidusrühma, et nende kommentaare teatud punktide kohta ei olnud täielikult mõistetud. Pärast kõnealuste kommentaaride üksikasjalikku kordusanalüüsi oli amet väitega nõus ja võttis seda käesoleva arvamuse koostamisel arvesse.
16. Amet järeldas, et protsessi õigsust kritiseeris üksnes väike osa konsulteerimises osalenutest, mis tundub näitavat, et suurem osa on ülevaate tulemustega üldjoontes nõus. Sellest lähtuvalt leidis amet, et käesoleva arvamuse koostamisel ei ole põhjust muuta kommentaaride vastusdokumendis esitatud üldanalüüsi, kuigi selle järeldused ei saa loomulikult rahuldada täielikult kõiki Euroopa sidusrühmi. Amet usub seetõttu, et käesolev arvamus kajastab õiglaselt enamiku vaatekohti, mida väljendati konsulteerimise kahel etapil, mille amet korraldas seoses lennuväljade õigusliku reguleerimise parimate vahenditega.

iii) Kommentaaride vastusdokumendi muud märkused

17. 22 märkuses lihtsalt korrati kommentaare, mida oli arvesse võetud juba muudatusettepaneku teate kohta esitatud vastuste analüüsimisel.
18. Ülejäänud 55 sidusrühmade märkust (ligikaudu 53%) sisaldas mitmesuguseid kasulikke soovitusi, millest mõne eesmärk oli täpsustada selgitavat teksti, teistes soovitati muudatusi kommentaaride vastusdokumendis esitatud võimalikus poliitikas, eelkõige mõistete, ühenduse õigusakti reguleerimisala, piirmäärade, lennuväljaseadmete reguleerimise, päästetöötajate ja tuletõrjajate nõuete ning olulistes nõuetes kasutatud sõnastuse osas. Neid kõiki on käesolevas arvamuses arvesse võetud. Need märkused toovad taas kord esile asjaolu, et avalikuks kasutamiseks avatud lennuväljade ohutuse ja koostalitlusvõime õigusliku

reguleerimise tsentraliseerimist ELi tasandil toetatakse laialdaselt. Laekunud märkused kinnitavad loomulikult ka seda, et sertifitseerimine ja ohutusjärelvalve tuleks läheduspõhimõtte tõttu jätta pädevatele asutustele, kelle standardimise nõuetekohasust kontrollib ühtluse ja võrdsete tingimuste tagamiseks ühendus. Üldiselt rõhutati märkustes ka seda, et kaasnevad rakenduseeskirjad ei tohiks korrata teisi ühenduse määrusi, need peaksid olema piisavalt proportsionaalsed ja paindlikud, et võimaldada vajaduse korral alternatiivseid nõuete järgimise meetodeid, eeldusel et nendega saavutatakse võrdne ohutuse tase.

III. Ameti arvamuse sisu

a. Ühismeetme reguleerimisala

19. Ühismeetme reguleerimisala põhimõte on eritletud laiendatud algmääruses, milles märgitakse selgelt, mis infrastruktuure, tooteid, süsteeme, seadmeid, teenuseid, isikuid või organisatsioone see käsitleb. Sel põhjusel alluvad need kõnealuse määrusega kehtestatavatele nõuetele ning, kui see on asjakohane, määruse rakenduseeskirjadele.
20. Seevastu ühenduse pädevusse mittekuuluvad infrastruktuurid, tooted, süsteemid, seadmed, teenused, isikud või organisatsioonid jäävad täielikult liikmesriikide vastutusalasse ja liikmesriigid peavad võtma vajalikke meetmeid kaitse tagamiseks tasemel, mida nende kodanikud eeldavad.
21. Ameti arvates on lennuväljade¹² õigusliku reguleerimise eesmärk tagada iga õhusõiduki ohutus, kindlustades, et olemas on selle ohutuks õhkutõusmiseks, maandumiseks ja maa- või veepinnal manööverdamiseks vajalikud vahendid, samas kui lennuliikluse juhtimise põhieesmärk on vähemalt kahe õhusõiduki vastastikuste suhete haldamine. Et nimetatud kaks tegevust erinevad teineteisest täielikult, tuleb neid kattumiste ja segaduste vältimiseks käsitleda eraldi. Käesolev arvamus piirdub seetõttu maapealse infrastruktuuri ja selle käitamise ohutusega, mida käsitletakse ühe õhusõiduki käitamise vaatenurgast. Ametil on praegu käsil ka teine ülesanne, milles käsitletakse väravast-väravani vaatenurgast tsiviillennundusohutuse aeronavigatsiooniteenuste ja lennuliikluse juhtimisega seotud aspekte nii maa peal kui ka lennu kõikides etappides. Selle kohta korraldatakse eraldi konsulteerimine ning antakse eraldi arvamus.
22. Õhusõidukid lendavad ühest kohast teise ning vajaliku ohutustaseme tagamiseks koostatud eskirjad peavad olema teada ja arusaadavad kõikidele kasutajatele. Vajadus koostalitlusvõime järele ei ole seetõttu mitte üksnes vahend isikute vaba liikumise lihtsustamiseks, vaid ka oluline ohutuse nõue. Sel põhjusel arvab amet, et tsiviillennunduse reguleerimisel ei saa ohutusest eraldada koostalitlusvõimet ning käesolev arvamus peab käsitlema ka nõudeid koostalitlusvõimele. Hoolimata sellest, et koostalitlusvõimet on eri vaatenurkadest lähtudes võimalik määratleda mitmel viisil, on käesoleval juhul eesmärk üksnes võtta ühenduse sätetes üle nõuded, mida on vaja, et tagada ICAO standardites ja soovituslikes tegevustes sisalduvate koostalitlusvõime eesmärkidega arvestamine, kaitstes nõnda

¹² Spetsiaalselt õhusõiduki maandumiseks, õhkutõusmiseks ja manööverdamiseks kohandatud ala maapinnal, veekogul, tehisrajalisel või veesõidukil, sh lennuväljaseadmed, –paigaldised ja –teenused, mida on vaja nimetatud toimingute tegemiseks lennuliikluses.

ülemaailmset süsteemi, mida mainitud standardid ja tava esindavad. See peab olema kajastatud asjakohasel viisil algmääruses.

23. Selles kontekstis tuleb amet meelde, et algmääruse eesmärk hõlmab üksnes tsiviillennundusohutust ja keskkonnakaitse teatud aspekte, jättes välja kõik majandusliku reguleerimise aspektid, mida käsitletakse vajaduse korral eraldi ühenduse õigusaktis või algatustes, nagu tehti näiteks 2007. aasta alguses seoses lennujaamamaksudega¹³.

i) Lennuväljad

24. Nagu mainitud, toetas sidusrühmade valdav enamik põhimõtet, et ühiseid ja proportsionaalseid eeskirju tuleb kohaldada kõikide avalikuks kasutuseks avatud lennuväljade suhtes¹⁴, olenemata nende suurusest, tegevusmahust, lennuliikluse liigist või keerukusest ning sellest, kellele lennuväli kuulub, kas see on riigi- või eraomand, või milline on lennuvälja käitaja õiguslik olemus. Täpsemalt öeldes oli see 20st muudatusettepaneku teatele vastanud asutusest 18 arvamus. See piirang ei mõjutaks loomulikult liikmesriikide õigust kehtestada riiklikke eeskirju lennuväljadele, mis ei kuulu ühenduse pädevusse. Sellised lennuväljad võivad olla näiteks lennuõppebaasid, avamereplatvormide kopteritekid või haiglakatuste kopteriväljakud, kui nimetatud lennuväljad ei ole avatud avalikuks kasutamiseks. Tuletame meelde, et algmääruses jäetakse ühenduse pädevusest välja riiklikud õhusõidukid, mis tähendab, et käesolev arvamus ei käsitle lennuvälju, mida kasutavad üksnes kaitseväge, toll, politsei või muud sarnased teenistused.
25. Sidusrühmade selgelt väljendatud arvamuse alusel on amet seega seisukohal, et algmääruse kohaldamist tuleb laiendada kõikidele avalikuks kasutamiseks avatud lennuväljadele. See on täielikult kooskõlas süsteemse terviklähenedamisega, mida järgib ühenduse seadusandja ja mida rõhutatakse komisjoni teatises KOM(2005) 578. Sellele juhtis uuesti tähelepanu kõrgetasemeline rühm, mille asutas komisjoni asepresident Barrot, et arutada tsiviillennunduse õigusliku reguleerimise tulevikku ühenduses. Et EASA süsteem hõlmab täielikult üldlennundust seoses lennukõlblikkuse, lendude ja pilootide litsentsimisega ning selles kohaldatakse EASA süsteemi loomulikult ka lennuliikluse juhtimise osas, ei oleks järjepidev ja tekitaks lünki ohutuses, kui tsiviillennundussektorit korraldavast regulatiivsest raamistikust jäetaks välja üksnes lennuväljad.

ii) Lennuväljaseadmed

26. Muudatusettepaneku teates 06/2006 küsiti, kas lennuväljade eriseadmeid, nagu visuaalse ja raadionavigatsiooni seadmed, tuvastamis- ja meteoroloogiasüsteemid, tuletoorjeseadmed ja –autod jms, mis aitavad lennuväljal või lennuvälja läheduses viibivat õhusõidukit ohutult käidelda, tuleks ühenduse tasandil õiguslikult reguleerida. Kuigi vastajate napp enamik oli lennuväljaseadmete ühenduse tasandil reguleerimise vastu, nõudis enamik tähtsatest sidusrühmadest, et lennuväljaseadmete mõju ohutusele ei tohi jätta tähelepanuta. Rõhutati ka seda, et lennuväljaseadmete parem standardimine aitab peale ohutuse parandada ka kulude ja kvaliteedi suhet. Samas rõhutati, et vältida tuleb kehtivate eeskirjade kordamist,

¹³ KOM(2006) 820 lõplik, 24. jaanuar 2007 – Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv lennujaamamaksude kohta.

¹⁴ Avatud avalikuks kasutuseks tähendab, et lennuvälja ala ja rajatiste kasutamist võib plaanida üldise lennuliikluse lennu eest vastutav piloot, kas seetõttu, et lahtiolekuajad ja pakutavad teenused on tehtud avalikkusele teatavaks, või kuna kontaktpunkt, kust saab taotleda eelluba, on avaldatud lisaks avalikult kättesaadavale lennuväljainfole, eeldusel et õhusõiduki ja piloodi kvalifikatsioon vastavad mittediskrimineerivatele ohutustingimustele.

olenemata sellest, kas tegu on uue lähenemise direktiivide või ühtse Euroopa taeva rakenduseeskirjadega¹⁵. Peale selle tuletati EASA-le meelde, et kasutatakse standardeid, mille on välja andnud tunnustatud standardiasutused, nagu ISO, CEN, CENELEC, ETSI või EUROCAE.

27. Sellest lähtuvalt on amet arvamusel, et lennuväljaseadmed, mis aitavad otseselt kaasa õhusõiduki ohutule maapealsele käitamisele, tuleb lisada EASA süsteemi rakendusalaselle. Et tehnika arengu tõttu ei ole võimalik ette kindlaks määrata asjakohaste seadmete täpset loetelu, soovib amet, et ohutuse seisukohalt olulised seadmed tuvastataks allpool punkti c alapunktis i osutatud rakenduseeskirjades üksikjuhtumite kaupa. Amet pöörab seejuures tähelepanu asjaolule, et välditaks kattumist samu seadmeid käsitlevate nõuetega ning et kehtivates eeskirjades tehtaks asjakohased muudatused; vajalikul määral pööratakse tähelepanu ka sellele, et tagada õigusaktide ühtlus nendega, mis kehtestatakse ühtse Euroopa taeva ja uue lähenemise algatustega.

iii) Organisatsioonid

28. ICAO ja Euroopa tasandil ollakse üldiselt nõus ja usutakse, et lennundustegevuste ohutuse lennuväljal tagab peale infrastruktuuri kavatise ka seonduvate lennuväljategevuste ja –teenuste nõuetekohane haldamine. Seda kinnitasid sidusrühmad kommentaarides muudatusettepaneku teate kohta. Teatud ohte saab tõepoolest vähendada üksnes konkreetsete nõuete kehtestamisega lennuvälja käitamises osalevatele organisatsioonidele. Amet jagab täielikult seda seisukohta ning on seetõttu arvamusel, et laiendatud algmääruse reguleerimisalasse peaksid kuuluma lennuvälja käitajad¹⁶. Käitaja vastutus ulatub lennuväljade infrastruktuuri ja seadmete käitamisest ning hooldamisest viisil, et need täidaksid igal ajal oma ettenähtud otstarvet, asjakohaste riskivähendusmeetmete võtmiseni tingimuste halvenemise korral.
29. Õhusõiduki ohutu käitamine sisaldab aga eri osalejatega ahelas mitut alatoimingut. Lennuvälja käitaja on küll põhiline, kuid täielikult ohutu süsteemi tagamiseks peavad paljud teised teenuseahelas osalejad oma tegevused ühendama ja neid kooskõlastama. Amet on arvamusel, et sellise kooskõlastamise tähtsuse tõttu on vaja nõuda, et kõik organisatsioonid, kelle tegevus võib mõjutada õhusõiduki ohutust, sh õhusõiduki käitajad, aeronavigatsiooniteenuse osutajad, maapealsed käitlejad ja tankimisettevõtted oleksid seaduslikult kohustatud andma asjakohase väljaõppe töötajatele, kellel on õigus viibida lennualal järelevalveta, määratlema ja rakendama lennualal töötamise menetlused ning tegema koostööd seoses ohutust mõjutavatest juhtumitest teatamise ning nende analüüsimisega. Vajaliku koordineerituse tagamiseks tuleks sellised korraldused välja töötada lennuvälja käitaja juhtimisel.
30. Üldiselt hinnatakse paigaldatud lennuväljaseadmeid lennuvälja sertifitseerimisel. Eeldatavasti reguleerivad selliste seadmete projekteerimist ja tootmist uue lähenemise raames vastuvõetud direktiivid ja nendega seotud tööstusstandardid. Samas võib olla ebaõiglane nõuda, et lennuvälja projekteerijad või käitajad

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2004. aasta määrus (EÜ) nr 549/2004, millega sätestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks (ELT L 96 31.3.2004, lk 1), ning eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2004. aasta määrus (EÜ) nr 552/2004 Euroopa lennuliikluse juhtimisvõrgu koostalitlusvõime kohta (ELT L 96, 31.3.2004, lk 26–42).

¹⁶ Ametiisik, juriidiline isik või füüsiline isik, kes käitab või kavatseb käitada vähemalt ühte lennuvälja ning vastutab lennundustoimingute ohutuse eest lennuväljal ja/või selle lähedal, sh kehtestades menetlusi ja protsesse teistele äriühingutele.

vastutaksid tehnoloogiate eest, mis ei kuulu nende pädevusse. Kui lennuväljaseadmed on lennundusohutuse seisukohalt olulised, võib olla asjakohane rakendada protsesse, mis on juba aastakümneid tõhusalt toimunud lennukõlblikkuse valdkonnas¹⁷, sarnaselt õhusõidukite osade suhtes kasutatava ETSO (Euroopa tehniliste normatiivide) süsteemiga. Sellised süsteemid põhinevad kõnealuseid seadmeid projekteerivate ja tootvate organisatsioonide kinnitatud võimel. Sellest lähtuvalt on amet arvamusel, et laiendatud algmäärust tuleks kohaldada organisatsioonide suhtes, kes projekteerivad ja toodavad ohutuse seisukohalt olulisi lennuväljaseadmeid, et luua alus võimaluseks selliste seadmete õiguslikuks reguleerimiseks siis, kui see on kõige asjakohasem. Nagu lõikes 27 selgitatud, ei ole veel võimalik määratleda, milliste seadmete suhtes reguleerimist kohaldatakse, ning seetõttu on asjakohasem jätta see tulevaste rakenduseeskirjade otsustada, kus pärast nõuetekohast hindamist ja põhjendamist täpsustatakse, millal seda võimalust kasutatakse. Oluline on märkida, et sama süsteemi kasutatakse juba seoses õhusõiduki osade ja seadmete lennukõlblikkusega.

iv) Töötajad

31. Paljudes konsulteerimisprotsessi käigus esitatud kommentaarides rõhutati erialatöötajate pädevuse tähtsust lennuvälja ohutuses. Mõnes kommentaaris soovitati laiendada määruse reguleerimisala ohutuse seisukohalt kõige olulisematele ametikohtadele, nt päästetöötajatele ja tuletõrjujatele. Sellisel juhul peaks laiendatud algmäärus määrama täpselt kindlaks, milliste isikute suhtes reguleerimist kohaldatakse, ning muu hulgas töötajate sertifitseerimise või litsentsimise, millega kinnitatakse, et nad vastavad füüsilise vormi ja ametialaste oskuste vähimnõuetele. Teistes kommentaarides soovitati siiski, et selline reguleerimise kord võib osutada liiga keeruliseks ja ebaproportsionaalseks, kinnitades seejuures, et ametipädevust tuleb sellegipoolest reguleerida.
32. Ameti järeldus on, et lennuväljategevustes osalevate töötajate suhtes tuleb kohaldada ühiseid ohutusnõudeid ning seetõttu tuleb neile viidata laiendatud algmääruses. Ametipädevuse ja võimaliku füüsilise vormi nõuete täitmine on siiski nende organisatsioonide tavakohustus, kus asjaomased töötajad töötavad. See puudutab töötajaid, kelle tegevus võib mõjutada lennundustegevuste ohutust lennuväljal või selle läheduses, näiteks õhusõidukite käitajate, aeronavigatsiooniteenuse osutajate, maapealse käitusteenuse osutajate, lennuvälja käitaja enda või muude õhusõiduki ohutust mõjutada võivate tegevuste või toodetega organisatsioonide töötajad või alltöövõtjad. Eriti kehtib see töötajatele, kellel on õigus viibida järelevalveta lennualal või juhtida sõidukit liiklusalal.

v) Vahetu lähedus ja lennuvälja kasutamine

33. Nagu soovitati muudatusettepaneku teates 06/2006, leidis sidusrühmade valdav enamik, et teatud olulisi elemente, mida on vaja lennutegevuse ohtude vähendamiseks lennuvälja läheduses, lihtsalt ei saa seadusega nõuda lennuvälja omanikult või käitajalt, sest sellised ohud tulenevad väljaspool lennuvälja piire asuvatest teguritest, mida ei saa lennuvälja omanik ega käitaja otseselt hallata. Sellest lähtuvalt on amet arvamusel, et liikmesriikidele tuleb algmääruses kehtestada kohustus tagada, et võetaks meetmeid, mida on vaja lennuväljade

¹⁷ Viide eelkõige kehtiva algmääruse artikli 5 lõike 2 punktile d, milles nõutakse, et õhusõidukite osade projekteerimise ja tootmise eest vastutavad organisatsioonid peavad näitama, et neil on võimed ja vahendid oma volitustega seotud kohustuste täitmiseks vastavalt eeskirjadele ja menetlustele, mis vastavad nende asjaomaste tegevuste keerukusele.

kaitsmiseks tegevuste või arengute eest, mis võivad tekitada ootamatuid riske lennundusele lennuvälja vahetus ümbruses.

b. Ohutuseesmärgid

i) Olulised nõuded – uus lisa

34. Muudatusettepaneku teates 06/2006 küsiti, kas sidusrühmad on nõus sellega, et ühtlaste kõrgetasemeliste oluliste nõuete kehtestamine terves ühenduses on parim vahend lennuväljade õigusliku reguleerimise ohutuseesmärkide kindlaksmääramiseks, võrreldes kohaldatavate ICAO standardite ja soovitatava tava ülevõtmisega neile viitamise kaudu. Vastused sellele küsimusele näitasid, et sidusrühmade enamik eelistab oluliste erinõuete sätestamist ühenduse tasandil, eeldusel et need tagavad kooskõla liikmesriikide ICAOga seotud kohustustega ning ei too kaasa põhjendamatu lisanõudeid. Kommentaaride põhjal tuli välja ka, et enamik peab oluliste nõuete kavandi ettepaneku sisu ja üksikasjalikkuse taset rahuldavaks.
35. Nagu on selgitatud lisatud selgitavas memorandumis, töötati kõnealused olulised nõuded välja tuvastatud ohtude põhjal, et tagada lennuväljatoimingutele omaste põhjendatult tõenäoliste riskide asjakohane vähendamine. Hiljem tehti ristkontroll kontrollimaks, kas need võimaldavad liikmesriikidel täita ICAOga seotud kohustusi, tekitamata seejuures lisapiiranguid. Sellest lähtuvalt on amet arvamusel, et olulised erinõuded, mis on esitatud käesoleva arvamuse lisana ja esindavad lennuväljade ohutuse õigusliku reguleerimise ohutuseesmärke, kuuluvad algmääruse nr 1592/2002 reguleerimisalasse ning need lisatakse sellele.

ii) Juhtimissüsteemid

36. Üks muudatusettepaneku teate põhiküsimusi oli see, mil määral on asjakohane nõuda kõikidelt lennuvälja käitajatelt täieliku ametliku ohutusjuhtimissüsteemi loomist ja rakendamist. Sidusrühmade vastuseid võrreldi omavahel. Ainult kaks sidusrühma märkisid, et selline ohutusjuhtimissüsteem tuleb teha kohustuslikuks kõikidele lennuvälja käitajatele. Paljud märkisid, et vaevalt õnnestub väikestel organisatsioonidel rakendada tõelist ohutusjuhtimissüsteemi, ning sellise koormuse kehtestamine väikeste lennuväljade käitajatele on ka ebaoproportsionaalne, arvestades nende tegevusega seotud tegelikke riske. Kuigi ICAO nõuab sellise süsteemi rakendamist kõikidelt lennuväljadelt, tuleb meeles pidada, et ICAO standardid kehtivad üksnes rahvusvahelisteks lendudeks kasutatavate lennuväljade kohta. Selline nõue võib aga tekitada takistusi ühenduse kontekstis, kus määratluse järgi võib kõiki avalikuks kasutamiseks avatud lennuvälju kasutada ühendusesiseseks lennuliikluseks.

37. Sellest tulenevalt järeldab amet, et ohutusjuhtimissüsteemi tuleks nõuda üksnes keerukalt lennuväljadelt; asjakohase keerukustaseme määratlemiseks ICAOga kooskõlas oleval viisil soovitab amet kohaldada kõnealust nõuet üksnes nendele lennuväljadele, kus toimuvad regulaarlennud¹⁸.

c. Rakendusmeetmed

38. Algmääruses tuleb sätestada viis, kuidas olulisi nõudeid rakendada. Kui see osutub liiga keeruliseks või nõuab liiga palju aega, võib anda vastavalt kas komisjonile, liikmesriikidele, ametile või tööstusele täitevvõimu rakenduseeskirjade, riiklike rakendusmeetmete, sertifitseerimistingimuste või tööstusstandardite vastuvõtmiseks. Vajaduse korral tuleb kindlaks määrata asutused, kelle ülesanne on sertifikaate väljastada või kellele tuleb vastavust tõendada. Nendeks võivad olla amet ise, muud pädevad asutused¹⁹ või asjakohaselt akrediteeritud hindamisasutused²⁰. Viimasel juhul tuleb täpsustada nende akrediteerimise kriteeriumid ja kindlaks määrata akrediteerimisasutused.
39. Ohutuseesmärkide täitmiseks on mitu võimalust. Nende vahel valimine nõuab poliitilist otsust, mis sõltub avalikkuse tundlikkusest, sektori tavadest ja kultuurist. Valiku tegemisel peab arvestama ka seda, millisel tasemel püütakse teatud liiki tegevuses saavutada ühtlust, kusjuures ühtlust on tõenäoliselt parem saavutada ühiste rakenduseeskirjade vastuvõtmisega komisjoni poolt. Valiku korral tuleb arvestada peale asjaolu, et ühtlus tähendab nii kodanike kaitsmist kui ka võrdse mänguruumi tagamist siseturul, ka sellega, et koostalitlusvõime aspektist tähendab see ühtlust rahvusvahelises raamistikus. Samuti on tähtis, et valik põhineks hea valitsemistava põhimõtetel²¹, kasutades olemasolevaid ressursse parimal võimalikul viisil ning arendades vastutustunnet ja õiglast kultuuri tsiviillennundusohutuse õiguslikul reguleerimisel.

i) Rakenduseeskirjad

40. Muudatusettepaneku teates 06/2006 eeldati, et tõenäoliselt on vaja anda välja rakenduseeskirjad, täpsustamaks, kuidas tuleb olulisi nõudeid kohaldada, vähemalt n-õ suurte lennuväljade osas. Samas küsiti, kas seda oleks vaja teha ka seoses väikeste lennuväljadega. Seejuures küsiti ka, kuidas tuleks väikest lennuvälja määratleda. Vastused sellele küsimusele näitavad, et sidusrühmade enamiku arvates tuleks üksikasjalikud rakenduseeskirjad välja töötada kõikide juhtude kohta, olenemata lennuvälja suurusest ja selle käitamise keerukusest.

¹⁸ **Regulaarlennud** – lendude sari, millel on järgmised tunnused:

- a) igale lennule võib reisijate, lasti ja/või posti vedamiseks osta igaüks üksikpileteid (kas otse lennuettevõtjalt või tema volitatud esindajatelt);
- b) lennud toimuvad kahe või enama sama lennujaama vahel kas:
 - avaldatud sõiduplaani kohaselt või
 - nii regulaarselt või sageli, et moodustavad ilmse süstemaatilise sarja.

¹⁹ Pädev asutus – amet või liikmesriigi määratud või asutatud asutus, millele on antud õigus väljastada sertifikaate ning teostada ohutusjärelevalvet kas seoses lennuväljade, toodete, seadmete, süsteemide, õhusõiduki osade või seadmete, organisatsioonide või inimestega, samuti ohuteguritega, mis asuvad lennuvälja vahetus läheduses. Pädev asutus on alati lennuvälja käitamisest ja juhtimisest sõltumatu.

²⁰ Hindamisasutus – akrediteeritud asutus, millel on õigus hinnata juriidiliste või füüsiliste isikute vastavust kehtestatud eeskirjadele, et tagada kooskõla käesolevas määruses sätestatud oluliste nõuetega, ning anda välja sellekohane sertifikaat.

²¹ KOM(2001) 428 lõplik, 25.7.2001 – Valge raamat Euroopa valitsemise kohta (EÜT 287, 12.10.2001, lk 1–29).

Sellegipoolest rõhutavad sidusrühmad, et sellised eeskirjad peaksid olema käitamise keerukuse ja liigi suhtes proportsionaalsed.

41. Seevastu aga kardavad paljud sidusrühmad, et rakenduseeskirjade õiguslik staatus ning nende muutmiseks kuluv aeg muudavad reguleeriva raamistiku liiga jäigaks, mis ei võimalda käia kaasas valdkonna arengutega. Samuti arvavad nad, et enamiku või isegi kõikide tehniliste andmete sisaldumine rakenduseeskirjades välistab paindlikkuse, mida on vaja lennuväljade iseärasustega arvestamiseks. Amet on sellega nõus. Nimetatud küsimuse lahendamiseks saab sellist riski vähendada, kehtestades võimaluse korral tehnilised sätted või vastavushindamise menetlused sertifitseerimistingimuste tasandil²². Selliste dokumentide järgimine võimaldaks eeldada nõuetele vastavust, kuid ei oleks selleks ainuke võimalus. Asutused ja sidusrühmad võivad kasutada muid vahendeid, eeldusel et need tagavad nõuetele vastavuse samal tasemel. Sellest lähtuvalt tuleb mõista, et väljatöötatavates rakenduseeskirjades määratakse kindlaks peamiselt protsessid, mida sidusrühmad ja pädevad asutused peavad järgima, eelkõige paindlikkuse kriteeriumid ja nõuete täitmise alternatiivsete vahendite heakskiitmise menetlused.
42. Sidusrühmad rõhutasid, et lennuväljade ohutuse teatud aspekte juba käsitletakse teistes õigusaktides, näiteks õhukütõusmise, lennuväljale lähenemise ja maandumise raadiosüsteeme reguleeritakse juba ühtse Euroopa taeva eeskirjadega. Nimetatud süsteemide ohutus ja toimimine sõltub aga peale nende projekteerimise ja tootmise ka nende rakendamise ja integreerimisest kasutuskohas. Sel põhjusel on vaja tagada, et see lennuväljaseadmete aspekt oleks samuti reguleeritud, tagades samas sünergia ühtse Euroopa taevaga, et vältida nõuete ja sertifitseerimisprotsesside kattumist või kordumist.
43. Sellest lähtuvalt on amet arvamisel, et seadusandja peaks volitama komisjoni võtma vastu lennuväljade ohutuse ja koostalitlusvõime suhtes kohaldatavate oluliste nõuete rakendamiseks vajalikud eeskirjad kooskõlas algmääruses sätestatud menetlustega. Nagu mainitud, on sellised eeskirjad proportsionaalsed lennuvälja keerukuse suhtes, võttes arvesse käitamise mahtu ja liiki.

ii) Lennuväljade sertifitseerimine²³

44. Muudatusettepaneku teates 06/2006 eeldati, et sertifitseerida tuleb vähemalt n-õ suuri lennuvälju, sest seda nõuab juba ICAO²⁴. Mitte keegi muudatusettepaneku teatele vastajatest ei olnud selle vastu. Nimetatud muudatusettepaneku teates küsiti, kas seda on vaja ka avalikuks kasutamiseks avatud väikeste lennuväljade korral vastavalt ICAO soovitatavale tavale²⁵, võttes arvesse, et olemas võib olla ka muid võimalusi, näiteks isejuhtimine. Vastused näitavad, et sidusrühmad ei toeta selliseid muid võimalusi ning eelistavad, et sertifitseeritaks kõik lennuväljad.

²² Algmääruses nõutakse, et amet töötaks välja sertifitseerimistingimused, sh lennukõlblikkuse tingimused ning nende täitmise vastuvõetavad viisid, mida tuleb kasutada sertifitseerimisprotsessis. Sellised dokumendid ei ole õiguslikult siduvad, kuid kajastavad hetkeolukorda ning parimat tava, mille kasutamine on reguleerijate ja reguleeritavate endi huvides, et vastata õiguslikele nõuetele.

²³ Käesolevas dokumendis kasutatakse mõistet „sertifitseerimine” algmääruses sätestatud tähenduses – mis tahes vormis tunnustus, et lennuväli, toode, seade, õhusõiduki osa või seade, organisatsioon või isik vastab kehtivatele nõuetele, kaasa arvatud algmääruse ja selle rakenduseeskirjade sätetele, ning sellist vastavust tõendava asjakohase sertifikaadi väljaandmine.

²⁴ ICAO 14. lisa punktis 1.4.1 sätestatakse, et alates 27. novembrist 2003 sertifitseerivad liikmesriigid rahvusvahelisteks lendudeks kasutatavaid lennuvälju asjakohase õigusliku raamistiku kaudu. Viimane sisaldab kõnealuse sertifitseerimise kriteeriumeid.

²⁵ Nimetatud lisa punktis 1.4.2 soovitatakse, et riigid sertifitseeriks kõik avalikuks kasutamiseks avatud lennuväljad.

Ligikaudu pooled vastajatest soovitasid aga, et kõige lihtsamate lennuväljade jaoks võiksid olemas olla lihtsustatud menetlused. Üksmeelt seoses vajadusega lisada algmäärusesse kohustus sertifitseerida kõiki lennuvälju kajastab ka asjaolu, et liikmesriikides on laialt levinud asjakohaste ICAO standardite ja soovitude rakendamine²⁶. Sellest lähtuvalt arvab amet, et sertifitseerida tuleb kõik lennuväljad, mis asuvad liikmesriigis ning on avatud avalikuks kasutamiseks. Sellise sertifitseerimise eesmärk on kontrollida vastavust olulistele nõuetele ning see hõlmab nii lennuvälja projekteerimist kui ka käitamist, tagades nõnda, et lennuvälja kavatis on ohutu ning et käitaja on tõendanud, et tal on olemas kohustuste täitmiseks vajalikud võimed ja vahendid.

45. Kuigi lennuvälju peetakse tavaliselt üheks üksuseks, on enamikul juhtudest omanik ja käitaja eri juriidilised isikud, kellel on erinevad rollid ja kohustused. Tavaliselt vastutab lennuvälja infrastruktuuri ja projekteerimise eest omanik, samas kui käitaja vastutab peamiselt lennuvälja ohutu käitamise eest. Oleks ebaõiglane kehtestada ühele neist kohustusi, mida saab täita üksnes teine. Samuti ei tohiks ohutuse reguleerimise viis kahjustada uusi finantsmudeleid, mida kasutatakse järjest rohkem lennuväljade ehitamiseks või laiendamiseks, et tulla paremini toime tegevusmahu suurendamise vajadusega. Peale selle ei tohiks ohutuse reguleerimine takistada siseturu nõuetekohast toimimist. Amet peab seetõttu vajalikuks eristada lennuvälja kavatise sertifitseerimist lennuvälja käitaja sertifitseerimisest. Seega antakse kaks eraldi sertifikaati: üks, mis näitab vastavust oluliste nõuete A-osale, ning teine käsitleb käitajat ja näitab vastavust oluliste nõuete B-osale. Kui omanik ja käitaja on üks ja sama juriidiline isik, võivad liikmesriigid siiski liita nimetatud isiku palvel kaks sertifikaati üheks.
46. Seoses mitme lennuvälja käitajatega näitavad vastused muudatusettepaneku teatele, et sidusrühmade enamik, sealhulgas asutuste ja väikeettevõtjate enamik pooldab iga käitatava lennuvälja kohta eraldi käitajasertifikaati. Nende riikide asutused ja sidusrühmad, kus tegutsevad suurettevõtted, kes käitavad mitut lennuvälja, pooldavad mitme lennuvälja käitamiseks ühtset käitajasertifikaati. Lisatud regulatiivse mõju hinnang näitab, et kummagi võimaluse eelistamiseks ei ole ohutusega seotud põhjuseid, samas kui teine võimalus on majanduslikult selgelt kasulik. Siinkohal on ehk kasulik meelde tuletada, et sellist võimalust kasutatakse kõikides teistes algmäärusega reguleeritavates sektorites, sest organisatsioon võib kasutada mitut õhusõidukit, hooldustöökoda, tootmisettevõtet vms ühtse sertifikaadi alusel. Sellest lähtuvalt on amet arvamisel, et lennuvälja käitajatele, kes haldavad mitut lennuvälja ja kes on kehtestanud tsentraalse ohutus- ja kvaliteedijuhtimise süsteemi, tuleks soovi korral võimaldada taotleda ühtset käitajasertifikaati riigis, kus toimub nende põhiline äritegevus. Selle otsuse tegemise jätmist käitajatele endile toetati ka mõnes märkuses kommentaaride vastusdokumendile – nenditi, et selline kontseptsioon sobib kokku mitmes liikmesriigis kehtivate tsentraalsemate struktuuridega.

iii) Lennuväljaseadmete sertifitseerimine

47. Nagu on selgitatud lõikes 27, peab amet vajalikuks, et õhusõiduki ohutule käitamisele kaasaaitavate lennuväljaseadmete suhtes kohaldataks asjakohaseid nõudeid, mida eritletakse rakenduseeskirjades. Et nõuetele vastavuse

²⁶ 2006. aastal lennuväljade ohutuse reguleerijate rühma (GASR) kaudu tehtud uuring kinnitab, et 17 ELi liikmesriigis oli sertifitseeritud või sertifitseerimisel üle 700 lennuvälja, sh lennuväljad, mida kasutatakse üksnes mitteäriilisteks lendudeks visuaallennureeglite alusel. Lisateave lennuväljade kohta, mida käesolev arvamus puudutab, on käesoleva arvamusega koos esitatavas regulatiivse mõju hinnangus.

kontrollimine on tavaliselt lennupäeva omaniku või käitaja kohustus, nagu öeldud lõikes 30, võib sõltuvalt seadmete liigist olla asjakohane vahetult sertifitseerida mõningaid ohutuse seisukohalt olulisi seadmeid, mille osas ei ole omanik ega käitaja pädevad. Seetõttu on amet arvamuses, et mõningate ohutuse seisukohalt oluliste seadmete suhtes tuleks kohaldada sertifitseerimise erikorda ning anda nende kohta välja sertifikaat, mida täpsustatakse rakenduseeskirjades pärast sellise tegevuse kasulikkuse nõuetekohast hindamist.

48. Sertifikaadi väljastamise osas tuleks kasutada nn uue lähenemisega²⁷ sarnast lähenemist. See tähendab, et suurem osa vastutusest vastavushindamise eest jäetakse sellele organisatsioonile, kes seadmeid projekteerib ja toodab. Et sellist lähenemist kasutatakse ka ühtses Euroopa taeva algatuses, lihtsustab vastutuse delegeerimine tööstusele sünergia saavutamist rakenduseeskirjade väljatöötamisel. Vastavusdeklaratsioon annaks sel juhul välja tootja.
49. Nagu on selgitatud lõikes 30, usub amet samuti, et tooted, mida toodetakse suurtes kogustes, tuleb sertifitseerida vastavalt süsteemile, mis on sarnane ETSO süsteemiga, mida kohaldatakse teatud lennundusseadmete osade ja seadmete suhtes. See lihtsustaks toodete standardimist ning aitaks vähendada kulusid, nagu märkis mitu sidusrühma. Sellise võimaluse kasutamine otsustatakse üksikjuhtumite kaupa pärast nõuetekohast regulatiivse mõju hindamist asjakohaste rakenduseeskirjade väljatöötamisel. Samuti nõuab see, et organisatsioonid, kes projekteerivad ja toodavad neid seadmeid, tõendaksid oma kohustuste täitmiseks vajalike võimete ja vahendite olemasolu. Sellest lähtuvalt on amet arvamuses, et lennupäeva eriseadmete projekteerimis- ja tootmisorganisatsioonidele kehtestatakse erieeskirjad ja heakskiitmismenetlused, kui see sätestatakse rakenduseeskirjades pärast sellise tegevuse kasulikkuse nõuetekohast hindamist.
50. Igal juhul tuleb meeles pidada, et vastavalt lõikes 42 öeldule on lennupäevaseadmete paigaldamise ja nõuetekohase toimimise kontrollimine kohapeal osa lennupäevade sertifitseerimise protsessist. Peale selle toimub nimetatud seadmete kasutamine ja hooldamine lennupäeva käitaja vastutusel ning seetõttu kuulub see käitaja sertifitseerimise ja järelevalve alla.

iv) Töötajate pädevuse ja füüsilise vormi kontrollimine

51. Nagu on öeldud lõigetes 31 ja 32, peab amet vajalikuks, et töötajate suhtes, kelle tegevus võib mõjutada lennupäevategevuste ohutust, kohaldataks asjakohaseid nõudeid seoses nende jätkuva pädevuse ning ka füüsilise vormiga. Peale selle arvab amet, et nende nõuete järgimine peaks üldiselt olema töötajate kohustus.
52. Konsulteerimisel soovitati mõnes kommentaaris siiski reguleerida tuletõrjujaid ja päästetöötajaid lennupäeva käitajast eraldi ning kehtestada seetõttu sertifitseerimise eriprotsess; mõned teised vaidlesid sellele tugevalt vastu. Tähelepanu juhiti vajadusele nende töötajate asjakohaste pädevuskavade järele, kuid arvati, et need kavad tuleks kindlaks määrata riiklikul tasandil. Seda arvesse võttes järeldab amet, et tuletõrjujaid ja päästetöötajaid ei ole põhjust kohelda teistmoodi kui muude kategooriate töötajaid, kes osalevad lennupäeva alal ohutuse seisukohalt olulistest tegevustes. Nimetatud töötajate erialase pädevuse ja füüsilise vormi kontrollimine

²⁷ Alates 1987. aastast on vastu võetud ligikaudu 25 direktiivi, mis põhinevad uuel lähenemisel, mille aluseks on nõukogu 7. mai 1985. aasta resolutsioon uue lähenemisviisi kohta tehnilisele ühtlustamisele ja standarditele, nõukogu 21. detsembri 1989. aasta resolutsioon üldise lähenemisviisi kohta vastavushindamisele, milles sätestatakse vastavushindamise juhtpõhimõtted, ning nõukogu otsus 93/465/EÜ, millega sätestatakse vastavushindamise üksikasjalikud menetlused.

vastavalt kehtivatele ühiseeskirjadele peaks olema osa lennupädevuse hoidja kohustustest ning peaks sellisena olema üheks sertifikaadi saamise tingimuseks.

v) Hindamisasutused

53. Muudatusettepaneku teates 06/2006 küsiti, kas riikide valitsuste määratud pädevate asutuste asemel tuleks sertifikaadi saamise nõuetele vastavuse hindamise õigus anda hindamisasutustele „üksnes kõige vähem keeruliste lennupädevuse ja nende hoidjate korral”. Sidusrühmade ülekaalukas enamik leidis, et on võimalik lubada lisaks riiklikele reguleerivatele asutustele hinnata nõuetele vastavust ja väljastada sertifikaate nimetatud asutustel, eeldusel et selle tulemus on sama ohutu, kuid tõhusam süsteem. Enamik täpsustas, et juhul kui selline süsteem ette nähakse, peaks nõuetele vastavust kontrollivate organisatsioonide suhtes kohaldama nõuetekohast akrediteerimist kinnitamaks, et nad tegutsevad läbipaistvalt ja sõltumatult ning kasutavad usaldusväärset juhtimissüsteemi.
54. Amet võttis kirjeldatud seisukohad arvesse ning sellest lähtuvalt arvab, et nõuetekohaselt akrediteeritud hindamisasutustele tuleks anda õigus kontrollida ja sertifitseerida selliseid lennupädevuse, sh nende hoidjaid, mis ei paku regulaarset. Peale selle peaks lennupädevuse hoidjal või projekteerijal olema võimalus valida, kas saata oma taotlus liikmesriigi pädevale asutusele või osutatud hindamisasutusele. Selleks et vältida võimalikku huvide konflikti, peaks hindamisasutusi akrediteerima amet.

vi) Pädevad asutused

55. Loomulikult ei tohi ühenduse pädevuse laiendamisel lennupädevusele olla peale eespool nimetatud aspekti mingit muud mõju liikmesriikide ja nende pädevate asutuste rollile. Riigi institutsionaalne kord (nt liitriik), territooriumi laienemine, lennupädevuse arv ja läheduspõhimõtte võivad tingida selle, et sertifitseerimis- ja järelevalveasutused tuleb asutada pigem piirkondlikul kui riiklikul tasandil (nt nagu on praegu Saksamaa Liitvabariigi 16 liidumaal). Peale selle võivad riigid tahta delegeerida järelevalvetegevuse lähedal asuva riigi pädevale asutusele või ühendada ressursse ja luua piirkondlik järelevalveasutus. Liikmesriikidel on täielik õigus nii otsustada, sest nad on vabad korraldama oma täidesaatva võimu süsteemi viisil, mida nad peavad sobilikuks – nagu nad õigupoolest juba ka praegu teevad.
56. Seetõttu ei tee amet ühtegi ettepanekut, mis võiks liikmesriikide jaoks kaasa tuua järelevalvesüsteemi struktuuri kehtestamise. Liikmesriikide haldusstruktuur jääb endiselt nende ainupädevusse. Sellegipoolest peaks see struktuur täitma kahte peamist eesmärki. Esiteks peaks see võimaldama tõhusat järelevalvet, et tagada eeskirjade nõuetekohane rakendamine reguleeritavate isikute poolt. Teiseks, nagu ühtse Euroopa taeva puhulgi²⁸, peaksid pädevad asutused olema sõltumatud lennupädevuse projekteerijatest ja hoidjatest ning täitma oma kohustusi erapooletult ja läbipaistvalt.
57. Sellest johtuvalt peavad kõiki sertifitseerimis- ja järelevalvetegevusi, v.a ülal punktis v nimetatud erand, tegema liikmesriikide määratud pädevad asutused. Taotlejad suhtlevad selle liikmesriigi määratud pädeva asutusega, kus lennupädevuse hoidja või kus hoidja peamiselt tegutseb. Siinkohal tuleb meenutada algmääruse

²⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2004. aasta määruse (EÜ) nr 549/2004, millega sätestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks, artikli 4 lõige 2 (ELT L 96, 31.3.2004, lk 1–9).

nõuet, et amet kontrolliks seda, kuidas pädevad asutused oma kohustusi täidavad; seda tehakse süstemaatiliste ja regulaarsete standardimiskontrollide kaudu.

d. Kooskõla maapealse käitluse direktiiviga

58. Mõne käesolevas arvamuses esitatud teemaga ning teatud oluliste nõuetega nähakse ette lennuvälja käitaja tegevuse range koordineerimine maapealsete käitlejate tegevusega. Laiendatud algmääruses kehtestatakse kohustusi viimasele, nagu on kirjeldatud lõikes 29. Et maapealset käitamist, põhiliselt selle majanduslikke ja kaubanduslikke aspekte, reguleeritakse juba 1996. aastal vastu võetud eridirektiiviga²⁹, tuleb hoolitseda selle eest, et vältida kattumisi ja võimalikke vasturääkivaid nõudeid. Seetõttu soovib amet muuta nimetatud direktiivi, et viia selle sätted kooskõlla käesolevas arvamuses välja pakutud ohutussätetega, määratledes seejuures selgelt lennuvälja käitajate ja maapealsete käitlejate vastavad kohustused seoses ohutusega.

IV. Subsidiaarsus

59. 2002. aastal vastu võetud algmäärusega anti lennukõlblikkuse ja keskkonnaohutuse sertifitseerimise pädevus liikmesriikidelt üle ühendusele, et hoida alal Euroopa tsiviillennunduse ühtset kõrget ohutustaset. Selle esimene laiendamine lendudele, lennumeeskonna litsentsimisele ja kolmandate riikide õhusõidukite ohutusele on leidnud juba toetust Euroopa Parlamendis (esimene lugemine 2007. aasta märtsis) ning saanud nõukogu poliitilise heakskiidu (2007. aasta juunis). Peale selle on seadusandja ette näinud algmääruse järkjärgulise laiendamise kõikidele teistele tsiviillennundusohutuse õigusliku reguleerimisega seotud valdkondadele, et rakendada süsteemset terviklähenumist, mis on ainus vahend vältimaks lünki ohutuses ning järjekindlusetuid või isegi vasturääkivaid nõudeid.
60. Mõte, et range ja ühtlase ohutustaseme võib saavutada ainult ühismeetmetega ühenduse tasandil, ei ole uus. Euroopas on selles suhtes olnud üldine konsensus ja Euroopa riigid alustasid juba ammu koostööd Ühinenud Lennuametite ja/või EUROCONTROLi raames eesmärgiga kehtestada tsiviillennundusohutuse ühiseeskirjad. Lennuväljade valdkonnas asutasid viis riiki 1996. aastal lennuväljade ohutuse reguleerijate rühma (GASR). Nüüdseks on GASRi liikmeteks 28 riiklikku lennuametit, millest 22 on ELi liikmesriikide omad. Ülejäänud kuue GASRi liikme seas on muu hulgas esindatud Island, Norra ja Šveits, mis kuuluvad samuti EASA süsteemi.
61. GASRi liikmete arvu pidev suurenemine, mis põhineb riikide sõltumatul ja vabatahtlikul otsusel, kinnitab, et isegi lennuväljade valdkonnas tuntakse tugevalt, et vaja on ühiseeskirju, mida rakendatakse ühtlaselt kogu Euroopas. Samas ei ole soovitud ühtlust võimalik saavutada sellise vabatahtliku valitsustevahelise lähenemisega, mida tunnistati ka juba EASA süsteemi loomisel. Sellest lähtuvalt näitasid vastused muudatusettepaneku teatele 06/2006, et sidusrühmade ülekaalukas enamik on kindlalt veendunud tsentraliseeritud tegevuse kasulikkuses, mis hõlmab ühiseid, samal kuupäeval jõustuvaid eeskirju ning

²⁹ Nõukogu 15. oktoobri 1996. aasta direktiiv 96/67/EÜ juurdepääsu kohta maapealse käitluse turule ühenduse lennujaamades (EÜT L 272, 25.10.1996, lk 36–45).

kuulub sõltumatu tsentraliseeritud asutuse järelevalve alla, rõhutades seejuures siiski, et sertifitseerimine ja järelevalve peaksid jääma tegevusteks, mida läheduse põhjustel teostavad peamiselt pädevad asutused.

62. Seega on selge, et väljapakutud meetme eesmärged, nimelt ühiseeskirjade kehtestamist ning ühtlast kohaldamist lennuväljade ohutuse ja koostalitlusvõime õiguslikuks reguleerimiseks ei saa liikmesriigid üksinda piisavalt saavutada, mistõttu suudab seda üksnes ühendus. Eelkõige on ICAO sätete ülevõtmine korruga kogu EL-27+4s tõhusam protsess kui iga riigi iseseisev tegevus, nagu on kirjeldatud lisatud regulatiivse mõju hinnangus.
63. Peale selle tagab oluliste nõuete väljatöötamisel järgitav riskide vähendamise protsess, et ühismeede on ohutuseesmärkide suhtes proportsionaalne ning ei lähe kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks hädavajalik. Ka võimaldab nimetatud oluliste nõuete kõrge tase ja võimalus kasutada vastavuskontrolliks õiguslikult mittesiduvaid sertifitseerimistingimusi, et võtta arvesse kohalikke iseärasusi, mis ei mõjuta eeldatavat kasulikkust ega ohutustaset. EASA süsteem, mis võimaldab kombineerida siduvat ja soovituslikku õigust, on tõepoolest hea lahendus vajadusele subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse järele lennuväljade valdkonnas. Loomulikult hoolitsetakse selle eest, et nimetatud põhimõtteid järgitaks ka asjaomaste rakenduseeskirjade väljatöötamisel.
64. Seega loetakse käesolev ettepanek vastavaks Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele.

V. Regulaatiivse mõju hindamine

65. Käesolevas arvamuses soovitud meetmete mõju hindamine on tehtud nii, et vältida töö kattumist komisjoniga, kes on samuti kohustatud koostama mõjuhinnangu. Lisatud regulaatiivse mõju hinnang näitab, et kõik väljapakutud meetmed on parim võimalik lahendus juhtudel, mil on olemas mitu alternatiivi, võttes arvesse nende võimalikku ohutus-, majandus- ja sotsiaalmõju, samuti nende vastavust rahvusvahelistele ja muudele lennunduse õigusaktidele.
66. Seetõttu leiab amet, et määruse (EÜ) nr 1592/2002 reguleerimisala laiendamisel lennuväljade ohutusele ja koostalitlusvõimele käesoleva arvamuse alusel on üldine positiivne mõju ühenduse käitajatele ja kodanikele.

VI. Kokkuvõte

67. Kokkuvõttes on amet arvamusel, et lennuväljade ohutuse ja koostalitlusvõime õiguslik reguleerimine tuleks arvata ühenduse pädevusse. Sellest lähtuvalt
 - tuleb ühenduse õigusakte kohaldada kõikide avalikuks kasutamiseks avatud lennuväljade suhtes;
 - tuleb ühtsed olulised erinõuded, mis hõlmavad füüsilisi parameetreid, infrastruktuuri, lennuväljaseadmeid, tegevusi, juhtimist ja lennuväljade vahetus läheduses asuvate ohtude vähendamist, kehtestada algmäärust täiendava lisana;

- vastutavad lennuvälja omanikud, lennuvälja käitajad, teenuseid või tooteid pakkuvad organisatsioonid või töötajad, kes võivad mõjutada lennuväljategevuste ohutust, nimetatud oluliste nõuete rakendamise eest liikmesriikide kontrolli ja järelevalve all;
 - on eeskirjade koostamine, ohutusanalüüsid ning standardimiskontrollid ameti ülesanded;
 - võtavad regulaarlande pakkuvate lennuväljade käitajad vastu ja rakendavad täielikult väljaarendatud ohutusjuhtimissüsteemi;
 - volitatakse komisjoni vastu võtma rakenduseeskirjad, milles määratletakse üksikasjalikud nõuded, mida eespool nimetatud organisatsioonid ja isikud peavad täitma, samuti kohaldatavad sertifitseerimisprotsessid;
 - on nimetatud rakenduseeskirjad proportsionaalsed lennuvälja keerukustasemega ning võtavad arvesse lennuvälja tegevuse liiki ja mahtu;
 - volitatakse ametit võtma vastu sertifitseerimisel kasutatavad sertifitseerimistingimused, mis võimaldavad paindlikkust oluliste nõuete rakendamisel, tagades samas ühtlase ohustaseme;
 - sertifitseeritakse lennuvälja kavatist ja käitamist eraldi, kuid juhul, kui lennuvälja omanik ja käitaja on sama isik, võib välja anda ühtse sertifikaadi;
 - võivad mitut lennuvälja käitavad käitajad, kes on kehtestanud nõuetekohased tsentraalsed funktsioonid, taotleda ühtset sertifikaati, mis hõlmab kõikide nende vastutusel olevate lennuväljade tegevusi ja juhtimist;
 - võib regulaarlande mitte pakkuvate lennuväljade sertifitseerimist ja järelevalvet lennuvälja omaniku või käitaja palvel teha akrediteeritud hindamisasutus;
 - ning kuigi lennuväljaseadmete vastavuskontroll on olenevalt nende ettenähtud eesmärgist kas lennuvälja kavatise või käitaja sertifitseerimise osa, võib ohutuse seisukohalt oluliste seadmete suhtes kohaldada erisertifitseerimissüsteemi, mis võib sisaldada nimetatud seadmete projekteerijate ja tootjate võimete tõendamist, kui see on ette nähtud rakenduseeskirjades pärast sellise tegevuse ohutus- ja majanduseeliste nõuetekohast hindamist.
68. Amet on seisukohal, et kirjeldatud poliitika on parim viis ohutuse ja koostalitlusvõime õiguslikuks reguleerimiseks liikmesriikide territooriumil asuvatel lennuväljadel ja nende läheduses. Selles kajastub enamik seisukohtadest, mida väljendasid kõik ettevalmistamiseks korraldatud konsulteerimisel vastanud isikud. Välja pakutud poliitika korraldab ka õiguste tasakaalustatud jaotumist kooskõlas ühenduse institutsionaalse struktuuriga, tsentraliseerides vaid need ülesanded, mille täitmist on parem saavutada komisjonil või ametil. Seepärast teeb amet komisjonile ettepaneku algatada käesoleva arvamuse põhjal seadusandlik menetlus.

Köln, XX. kuu 2007

Tegevdirektor
P. GOUDOU