

OPINIA nr 3/2007

EUROPEJSKIEJ AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA LOTNICZEGO

dotycząca zmiany rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego w celu rozszerzenia jego zakresu o regulację bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk

I. Uwagi ogólne

1. Uchwalając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1592/2002 w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego¹ („rozporządzenie podstawowe”), prawodawca wspólnotowy zwrócił się do Komisji o przedłożenie, tak szybko jak to możliwe², stosownych wniosków dotyczących rozszerzenia zakresu rozporządzenia o eksploatację statków powietrznych oraz licencjonowanie personelu lotniczego. Ustawodawca wspólnotowy przewidział³ również, że przyszłe stosowanie rozporządzenia podstawowego i opracowanie podstawowych wymogów w odniesieniu do wszelkich aspektów bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego będzie się opierać na kolejnych wnioskach legislacyjnych. Dlatego Komisja, przedstawiając projekt⁴ pierwszego rozszerzenia kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego (EASA) o eksploatację statków powietrznych, licencjonowanie personelu lotniczego oraz bezpieczeństwo statków powietrznych państw trzecich, również ogłosiła⁵ zamiar stopniowego rozszerzenia zakresu kompetencji EASA, w ramach ogólnego podejścia systemowego, o bezpieczeństwo i interoperacyjność lotnisk/portów lotniczych, służby żeglugi powietrznej i zarządzanie ruchem lotniczym.
2. Rozporządzenie podstawowe stanowi, że jednym z zadań Agencji jest zapewnianie Komisji niezbędnego wsparcia technicznego⁶, a także opracowywanie i przyjmowanie opinii, na podstawie których Komisja przygotowuje wnioski legislacyjne dotyczące bezpieczeństwa lotniczego⁷. Niniejsza opinia została opracowana zgodnie z ww. postanowieniem. Agencja niniejszym przedkłada Komisji opinię dotyczącą wykonania obowiązków, o których mowa w komunikacie KOM(2005) 578 wersja ostateczna z dnia 15 listopada 2005 r. w zakresie bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk.
3. Część niniejszej opinii stanowi uzasadnienie, w którym wyjaśniono stanowisko Agencji dotyczące polityki stanowiącej podstawę regulacji bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk na szczeblu wspólnotowym, i zaproponowano treść zmian, które mają być wprowadzone do rozporządzenia podstawowego i dyrektywy w sprawie obsługi naziemnej w celu realizacji tejże polityki. Do opinii

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1592/2002 z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (Dz.U. L 240 z 7.9.2002, str. 1). Rozporządzenie ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 334/2007 (Dz.U. L 88 z 29.3.2007, str. 39).

² Art. 7 tamże.

³ Motyw 2 i 23 tamże.

⁴ Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego – COM(2005) 579 końcowy z dnia 15 listopada 2005 r.

⁵ Komunikat Komisji COM(2005) 578 końcowy z dnia 15 listopada 2005 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Poszerzenie zakresu działań Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego – Plan działań na 2010 r.”

⁶ Art. 12 rozporządzenia podstawowego.

⁷ Art. 14 ust. 1 tamże.

również załączono nowy załącznik do rozporządzenia podstawowego zawierający podstawowe wymogi bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk, a także ocenę skutków regulacji.

II. Konsultacje

a. Zawiadomienie o proponowanej zmianie 06/2006

4. Niniejsza opinia została przyjęta zgodnie z procedurą określoną przez zarząd Agencji⁸, zgodnie z postanowieniami art. 14 rozporządzenia podstawowego.
5. Dnia 16 maja 2006 r. na stronie internetowej Agencji (www.easa.europa.eu) zamieszczono dokument konsultacyjny na temat podstawowych wymogów regulacji bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk (NPA nr 06/2006). W tymże dokumencie Agencja wyjaśnia ramy instytucjonalne, w jakich można dokonać regulacji takich działań, oraz powody, dla których struktura regulacji innych aspektów bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, już ustanowiona w rozporządzeniu podstawowym, powinna być również stosowana do regulacji bezpieczeństwa lotnisk. W związku z tym Agencja przedstawiła projekt podstawowych wymogów, które będą określać cele bezpieczeństwa określone przez prawodawcę i jednocześnie będą zapewniać zgodność z obowiązkami nałożonymi na państwa członkowskie przez ICAO⁹.
6. W dokumencie konsultacyjnym zawarto także propozycje Agencji, oparte na obecnie przyjętych praktykach, dotyczące ogólnych zasad regulacji bezpieczeństwa lotnisk w kontekście wspólnotowym. Zwrócono się także o opinie partnerów na temat niektórych kwestii niezbędnych do określenia wystarczająco zgodnej polityki, na której oparto niniejszą opinię.

b. Dokument reakcji na uwagi (CRD 06/2006)

7. Dokument NPA nr 06/2006 wzbudził duże zainteresowanie. Partnerzy poprosili o przedłużenie zwykłego trzymiesięcznego okresu przewidzianego na konsultacje, aby lepiej przygotować swoje stanowiska. Prośbę tę spełniono. Przedłużono zatem pierwotny ostateczny termin (16 sierpnia 2006 r.) o dwa miesiące. Agencja uwzględniła również uwagi, które wpłynęły do listopada 2006 r. Otrzymano 3010 uwag od około 1850 interesariuszy, których znaczną większość stanowiły podmioty indywidualne. Należy jednak zauważyć, że 91 respondentów stanowiły władze lotnicze, przedsiębiorstwa obsługujące porty lotnicze lub związki tychże przedsiębiorstw i inne przedsiębiorstwa i organizacje handlowe, które wymieniono w załączonej ocenie skutków regulacji. Stąd też można uznać, że pod względem ilościowym i jakościowym respondenci, którzy odnieśli się do dokumentu NPA, stanowią reprezentatywną próbę zainteresowanego europejskiego społeczeństwa.

⁸ Decyzja zarządu dotycząca stosowanej przez Agencję procedury wydawania opinii, warunków technicznych certyfikacji i materiałów poradnikowych. EASA MB/7/03 z 27.6.2003 („Procedura regulacyjna”), następnie zmieniona i zastąpiona decyzją zarządu MB/08/2007 z dnia 13 czerwca 2007 r.

⁹ W szczególności załącznik 14 (Lotniska) do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., na podstawie której ustanowiono Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO).

8. Wszystkie zgłoszone uwagi zostały przyjęte i wprowadzone do dokumentu reakcji na uwagi (CRD), w którym zawarto zbiór odpowiedzi na dziewięć pytań zadanych w dokumencie NPA; listę wszystkich osób i organizacji, które wniosły uwagi; odpowiedzi Agencji na te uwagi; oraz w końcu uzasadnienie, w którym zaproponowano możliwe wytyczne polityki. Dokument CRD nr 06/2006 zamieszczono dnia 5 maja 2007 r. na stronie internetowej Agencji, na której zainteresowani nadal mogą się z nim zapoznać.

c. Reakcje na dokument CRD 06/2006

9. Agencja otrzymała 103 reakcje na dokument CRD 06/2006 od 15 zainteresowanych podmiotów: czterech organów lotniczych (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR & ENAC-IT), ACI Europe, czterech innych podmiotów obsługujących lotniska, EUROCONTROL, AEA, jednego przewoźnika lotniczego, GAAC oraz dwóch stowarzyszeń branżowych, które stanowią 16,5% z 91 organizacji, które pierwotnie odpowiedziały na dokument NPA. Może to pośrednio sugerować, że wytyczne polityki przewidziane w CRD w wystarczającym stopniu spełniały oczekiwania ponad 80% organizacji, które pierwotnie odpowiedziały na NPA. Niemniej jednak poniżej opisano najważniejsze kwestie podniesione w reakcjach i odpowiedzi na zgłoszone uwagi.
10. Zasadniczo zainteresowane strony zgodnie podtrzymują swoje poparcie dla ustanowienia jednolitych wysokich podstawowych wymogów w całej Wspólnocie pod warunkiem, że owe wymagania będą zapewniały zgodność z obowiązkami państw członkowskich nałożonymi przez ICAO i nie wprowadzą gwałtownych zmian w obecnych krajowych praktykach. Nieliczni zainteresowani ponownie poprosili o wyjaśnienie związku między wspólnymi zasadami UE i normami ICAO, a także o wyjaśnienie podziału zadań i obowiązków między Agencją i organami regulacyjnymi powoływanymi na szczeblu krajowym.
11. Agencja wyjaśniła zatem, że jednym z głównych celów rozporządzenia podstawowego¹⁰ jest udzielanie pomocy państwom członkowskim w wykonywaniu obowiązków wynikających z konwencji chicagowskiej. Jednakże przepisy załączników do wspomnianej konwencji nie stają się natychmiast prawnie wiążące. Niniejsza opinia sugeruje więc, by transpozycji dokonano jednocześnie we wszystkich 31 zainteresowanych państwach¹¹ w tym samym terminie poprzez przyjęcie jednolitego zestawu wymogów. Wymogi wraz z przepisami wykonawczymi przyjętymi w celu ich wdrożenia zgodnie z systemem wspólnotowym zostaną wprowadzone w miejsce prawa krajowego i nie będą tworzyć dodatkowej grupy przepisów. Krajowe organy regulacyjne, wspomagane przez Agencję, będą zobowiązane do sprawdzenia prawidłowego wdrożenia tych wymogów, ale nie będzie im przysługiwać autonomiczne prawo do nakładania dodatkowych wymogów w zakresie prawa wspólnotowego.

(i) Zaginione uwagi do NPA 06/2006

12. Niestety z powodu przeciążenia systemu informatycznego Agencji, podczas pierwotnej konsultacji przy zgłaszaniu opinii zaginęła wiadomość wysłana przez

¹⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. d).

¹¹ 27 państw członkowskich UE i cztery państwa stowarzyszone (Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria); na mocy umowy w sprawie ustanowienia wspólnego europejskiego obszaru lotniczego do tych państw wkrótce dołączą państwa bałkańskie będące stronami tejże umowy.

Union des Aéroports Français (UAF) zawierająca dziesięć uwag, nie dotarły też dwie uwagi od German Airports Association (ADV). Uwagi oczywiście przysłano ponownie. Znalazły się one wśród 103 odpowiedzi zgłoszonych do CRD i zostały przeanalizowane. Liczba tych uwag wyniosła 12 spośród 3010 otrzymanych (ok. 0,4%). Większość z nich odnosi się do kwestii poruszonych już w innych opiniach. Ich ocena nie ma zatem wpływu na ogólną analizę przedstawioną w CRD. W niektórych uwagach wysunięto również pomysły, których nie przedstawiono podczas konsultacji w ramach NPA, dlatego gwoli sprawiedliwości uwzględniono je w niniejszej opinii.

(ii) Reakcje dotyczące poprawności analizy odpowiedzi na NPA

13. Jeden interesariusz uważał, że technicznie poprawne uwagi nie miały żadnego wpływu na zmianę tekstu i że zostały jedynie przyjęte. Agencja przypomina, że niniejsza opinia z wyjątkiem podstawowych wymogów nie jest projektem aktu prawnego. Agencja uważa, że w miarę możliwości wprowadziła konieczne zmiany do zasadniczych wymagań, uwzględniając uwagi poprawne pod względem technicznym. Ten sam interesariusz stwierdził, że analiza odpowiedzi na kwestię dotyczącą podziału na „duże” i „małe” lotniska nie jest do końca słuszna. W odpowiedzi na tę reakcję Agencja sprawdziła, że wśród 30 respondentów odnoszących się do tej kwestii trzech nie przyjęło jednoznacznego stanowiska, 13 uznało, że podział na „duże” i „małe” lotniska nie ma znaczenia, zaś 14 zasadniczo zgodziło się na takie rozróżnienie. Respondenci nie wyrażali jednak zgodnego stanowiska na temat kryterium i wartości granicznej takiego podziału. Niniejsza opinia nie wysuwa zatem propozycji, aby w treści aktu prawnego stosować określenia „duże” i „małe”, lecz zamiast tego sugeruje wprowadzenie stosunkowo mniejszych wymogów dla mniej skomplikowanych lotnisk.
14. Dwaj inni interesariusze uważali, że nie zrozumiano ich stanowiska wyrażającego ograniczenie przywilejów wspólnotowych jedynie do portów lotniczych obsługujących regularny transport handlowy. Agencja stwierdza, że duża większość popiera ustanowienie wspólnych zasad obowiązujących we wszystkich lotniskach użytku publicznego. Ponadto jest to spójne z ogólnym podejściem systemowym, za którym opowiada się większość interesariuszy i które opiera się na obiektywnych względach ekonomicznych i bezpieczeństwa określonych w załączonej ocenie skutków regulacji.
15. Wreszcie kilku interesariuszy uznało, że część ich uwag odnoszących się do konkretnych kwestii nie została zrozumiana do końca. Po ponownej szczegółowej analizie tych uwag Agencja przyznała interesariuszom rację i uwzględniła uwagi w ostatecznej wersji niniejszej opinii.
16. Agencja stwierdziła, że uwagi krytyczne do poprawności procedury zgłosiła niewielka liczba uczestników konsultacji, co wydaje się świadczyć o tym, że wynik analizy spotkał się z ogólnym poparciem większości. Agencja nie widziała zatem powodu, żeby zmieniać ogólną analizę przedstawioną w CRD przy pracach nad niniejszą opinią, nawet jeżeli wnioski zawarte w opinii nie mogą całkowicie zadowolić wszystkich europejskich interesariuszy. Agencja sądzi, że niniejsza opinia daje sprawiedliwy obraz większości poglądów wyrażonych podczas dwuetapowej konsultacji dotyczącej najlepszych środków regulacji bezpieczeństwa lotnisk.

(iii) Inne reakcje na CRD

17. Otrzymano 22 reakcje, w których ponownie zgłoszono uwagi wcześniej uwzględnione przy analizie odpowiedzi na NPA.
18. Pozostałe reakcje 55 interesariuszy (około 53%) zawierały różne przydatne sugestie. Niektóre z nich dotyczyły zwiększenia przejrzystości treści objaśnień, inne zaś – poprawek projektowanej polityki określonej w CRD, zwłaszcza odnośnie do definicji, zakresu prawa wspólnotowego, limitów, przepisów o urządzeniach lotniskowych, wymogów obowiązujących lotniskowe służby ratowniczo-gaśnicze czy też sformułowania podstawowych wymogów. Wszystkie sugestie uwzględniono w niniejszej opinii. Zgłoszone reakcje po raz kolejny podkreślają, że istnieje szerokie poparcie dla scentralizowania na szczeblu UE regulacji bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk użytku publicznego. Reakcje bez wątplenia potwierdzają, że zadania w zakresie certyfikacji i nadzoru nad bezpieczeństwem należy powierzyć właściwym organom ze względu na ich usytuowanie, z zastrzeżeniem nadzoru standaryzacji prowadzonego przez Wspólnotę w celu zapewnienia jednolitości i jednakowych warunków konkurencji. Ogólnie rzecz biorąc w reakcjach podkreślono również, że kolejne przepisy wykonawcze nie powinny powielać innych przepisów rozporządzeń Komisji, a także powinny być wystarczająco proporcjonalne i elastyczne, aby umożliwić w stosownym przypadku alternatywne metody regulacyjne pod warunkiem utrzymania równoważnego poziomu bezpieczeństwa.

III. Treść opinii Agencji

a. Zakres wspólnego działania

19. Zasadniczo zakres wspólnego działania jest określony w rozporządzeniu podstawowym. Rozszerzone rozporządzenie musi wyraźnie stanowić, jakie infrastruktury, produkty, systemy, urządzenia, usługi, osoby bądź organizacje podlegają regulacji. Wymienione elementy będą w rezultacie podlegać wymogom ustanowionym we wspomnianym rozporządzeniu i w stosownym przypadku przepisom wykonawczym.
20. Natomiast państwa członkowskie, które muszą podejmować w stosownym przypadku działania w celu zapewnienia poziomu bezpieczeństwa oczekiwanego przez swoich obywateli, będą ponosiły pełną odpowiedzialność za infrastrukturę, produkty, systemy, urządzenia, usługi, osoby lub organizacje nieobjęte kompetencjami wspólnotowymi.
21. Agencja uważa, że w ramach regulacji lotnisk¹² celem jest zachowanie bezpieczeństwa pojedynczych statków powietrznych poprzez zapewnienie odpowiednich środków gwarantujących wykonywanie bezpiecznych operacji startu, lądowania i manewrów naziemnych, natomiast zadaniem służb zarządzania ruchem lotniczym ma być głównie obsługa łączności między dwoma statkami powietrznymi lub większą liczbą statków. Są to dwa zasadniczo różniące się

¹² Tzn. wydzielony obszar na lądzie, wodzie lub innej powierzchni przeznaczony do wykonywania startów, lądowań i ruchu statków powietrznych, wraz z urządzeniami lotniczymi, infrastrukturą i usługami niezbędnymi dla tych operacji w celu spełnienia wymagań ruchu lotniczego.

działania. Należy je zatem rozpatrywać oddzielnie, aby uniknąć ich nakładania się i niejasności. Dlatego niniejsza opinia ogranicza się do bezpieczeństwa infrastruktury naziemnej i jej obsługi z punktu widzenia operacji wykonywanych przez pojedynczy statek powietrzny. Oddzielnym zadaniem, którym zajmuje się obecnie Agencja, jest kwestia bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w dziedzinie służb żeglugi powietrznej i zarządzania ruchem lotniczym na ziemi i podczas wszystkich faz lotu, rozpatrywana z perspektywy operacji „gate-to-gate”. W tym celu odbędzie się oddzielna konsultacja i zostanie wydana specjalna opinia.

22. Statki powietrzne wykonują loty do różnych miejsc. Dlatego istnieje potrzeba, by wszyscy użytkownicy znali zasady, które mają zapewniać niezbędny poziom bezpieczeństwa. Interoperacyjność jest konieczna, gdyż jest nie tylko narzędziem ułatwiającym swobodny przepływ osób, lecz także podstawowym wymogiem bezpieczeństwa. Agencja uważa zatem, iż w regulacji lotnictwa cywilnego interoperacyjność nie może być odseparowana od kwestii bezpieczeństwa, toteż niniejsza opinia musi obejmować wymagania interoperacyjności. Choć w różnych ujęciach mogą istnieć różne definicje „interoperacyjności”, w niniejszym zamyśle chodzi jedynie o transpozycje do przepisów wspólnotowych takich wymagań, które są konieczne do zapewnienia, by uwzględniono również cele interoperacyjności wynikające z norm oraz zalecanych praktyk ICAO, a więc aby zabezpieczono w ten sposób globalny system opierający się na tychże celach. Musi to znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w rozporządzeniu podstawowym.
23. W związku z tym Agencja przypomina, że rozporządzenie podstawowe ma obejmować jedynie kwestie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego i niektóre kwestie ochrony środowiska, wyjąwszy wszelkie kwestie regulacji ekonomicznej, które są przedmiotem bądź oddzielnych przepisów prawa wspólnotowego, bądź w razie potrzeby inicjatyw wspólnotowych, jak to miało miejsce na początku 2007 r. w przypadku opłat lotniskowych¹³.

(i) Lotniska

24. Jak już wspomniano powyżej, znaczna większość interesariuszy poparła zasadę, według której wszystkie lotniska użytku publicznego¹⁴ powinny podlegać wspólnym i proporcjonalnym regułom niezależnie od zakresu, wielkości, charakteru lub złożoności ruchu lotniskowego, niezależnie od rodzaju własności – państwowej lub prywatnej, i niezależnie od formy prawnej zarządcy lotniska. Takie stanowisko zajęło 18 spośród 20 organów, które odpowiedziały na NPA. Takie ograniczenie oczywiście nie będzie wpływać na przysługujące państwom członkowskim prawo ustanawiania krajowych przepisów o lotniskach nieobjętych przepisami wspólnotowymi, np. takich jak bazy szkoleniowe dla pilotów, lotniska dla śmigłowców na platformach morskich lub lotniska śmigłowcowe na budynkach szpitalnych, jeżeli nie są to lotniska użytku publicznego. Przypomina się, że rozporządzenie podstawowe wyłącza państwowe statki powietrzne z zakresu kompetencji wspólnotowych, co

¹³ COM(2006) 820 wersja ostateczna z dnia 24 stycznia 2007 r. – Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat lotniskowych.

¹⁴ Lotnisko użytku publicznego oznacza, że każdy dowódca statku powietrznego w ogólnym ruchu lotniczym może zaplanować wykorzystanie terenu i infrastruktury lotniska, ponieważ godziny funkcjonowania lotniska i dostępne usługi są podane do publicznej wiadomości, lub też informacje o punkcie kontaktowym, w którym uzyskuje się uprzednie zezwolenie, są opublikowane wraz z ogólnodostępnymi informacjami o lotnisku, i pod warunkiem że statek powietrzny i kwalifikacje dowódcy statku spełniają niedyskryminacyjne wymagania bezpieczeństwa.

oznacza, że niniejsza opinia nie odnosi się do lotnisk używanych wyłącznie przez służby wojskowe, celne, policyjne itp.

25. Opierając się na jasno wyrażonej opinii interesariuszy, Agencja jest zdania, że należy rozciągnąć stosowanie rozporządzenia podstawowego na wszystkie lotniska użytku publicznego. Takie działanie będzie całkowicie zgodne z ogólnym podejściem systemowym stosowanym przez wspólnotowego prawodawcę, podkreślonym w komunikacie Komisji COM(2005) 578 i przywołanym przez grupę wysokiego szczebla powołaną przez wiceprzewodniczącego Barrota po to, by analizować przyszłość regulacji lotnictwa cywilnego w kontekście wspólnotowym. Ponieważ lotnictwo ogólne jest w pełni zintegrowane z systemem EASA pod względem zdatności statków powietrznych do lotu, operacji lotniczych i licencjonowania pilotów i będzie oczywiście podlegać temu systemowi w kwestii zarządzania ruchem lotniczym, więc niekonsekwentnym działaniem, mogącym również spowodować luki bezpieczeństwa, byłoby niewłączenie lotnisk w ramy prawne, które muszą regulować ten aspekt lotnictwa cywilnego.

(ii) Urządzenia lotniskowe

26. W NPA06/2006 zapytano, czy na szczeblu wspólnotowym regulacji mają podlegać konkretne urządzenia lotniskowe przyczyniające się do bezpieczeństwa operacji statku powietrznego na terenie lub w pobliżu lotniska, np. urządzenia radionawigacyjne lub wzrokowe pomoce nawigacyjne, systemy wykrywania zagrożeń lub systemy informacji meteorologicznych, urządzenia lub pojazdy gaśnicze itp. Choć mała większość respondentów była przeciwna regulacji urządzeń lotniskowych na poziomie wspólnotowym, główni interesariusze w przeważającej części utrzymywali, że nie można pominąć wpływu tychże urządzeń na bezpieczeństwo. Niektórzy podkreślili, że poprawa standaryzacji urządzeń lotniskowych przyczyni się nie tylko do poprawy bezpieczeństwa, ale także do wzrostu współczynnika stosunku jakości do ceny. Zwrócili jednak uwagę, że trzeba unikać powielania istniejących uregulowań czy to w dyrektywach „nowego podejścia”, czy w przepisach wykonawczych dotyczących Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej¹⁵. Ponadto zasygnalizowano, aby EASA skorzystała z norm wydanych przez uznane organy normalizacyjne, takie jak ISO, CEN, CENELEC, ETSI czy EUROCAE.
27. Agencja wyraża zatem opinię, że urządzenia lotniskowe mające bezpośredni wpływ na bezpieczne naziemne operacje pojedynczego statku powietrznego, należy uwzględnić w ramach systemu EASA. Wprawdzie nie można z góry sporządzić wykazu przedmiotowych urządzeń z uwagi na rozwój technologiczny, to jednak Agencja proponuje, aby urządzenia niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa określono na podstawie poszczególnych przypadków w przepisach wykonawczych, o których mowa poniżej w pkt c(i). W ten sposób Agencja uznaje, że należy zadbać o to, by uniknąć nakładania się wymogów odnoszących się do takich samych urządzeń, oraz należy dokonać stosownych zmian w istniejących przepisach; istnieje potrzeba przyłożenia dużej wagi do zapewnienia spójności

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 549/2004 z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (*Dz.U. L 096 z 31.3.2004, str.1*), i w szczególności rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 552/2004 z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym (*Dz.U. L 96 z 31.3.2004, str. 26–42*).

procedur regulacyjnych z procedurami ustanowionymi w kontekście Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej i nowego podejścia.

(iii) Organizacje

28. Na szczeblu ICAO i europejskim panuje powszechna zgoda co do tego, że bezpieczeństwo operacji lotniczych na lotniskach zapewnia nie tylko zaprojektowana infrastruktura, ale także odpowiednie zarządzanie właściwymi operacjami lotniczymi i służbami. Potwierdzili to interesariusze odpowiadając na NPA. Niektóre zagrożenia można rzeczywiście zniwelować jedynie za pomocą specjalnych wymogów nałożonych na organizacje zarządzające lotniskami. Agencja wyraża pełne poparcie dla takiego stanowiska i wobec tego sądzi, że podmioty zarządzające lotniskami¹⁶ powinny być objęte rozszerzonym rozporządzeniem podstawowym. Odpowiedzialność zarządzających lotniskami obejmuje obsługę i utrzymanie obiektów infrastruktury lotniskowej i urządzeń lotniskowych w celu ich nieprzerwanej eksploatacji zgodnej z przeznaczeniem, a także stosowanie odpowiednich środków niwelujących w razie odstępstw.
29. Bezpieczne operacje statku powietrznego obejmują jednak szereg podoperacji stanowiących łańcuch działań wykonywanych przez poszczególnych aktorów. Zarządzający lotniskiem jest głównym aktorem, ale wielu innych tworzących łańcuch usług musi ze sobą współdziałać i koordynować działania, aby zapewnić w pełni bezpieczny system. Agencja uważa, że ze względu na znaczenie takiej koordynacji należy wprowadzić regulacje prawne obowiązujące wszystkie organizacje, których działania mogą mieć skutki dla bezpieczeństwa statków powietrznych, w tym użytkowników statków powietrznych, organizacje zapewniające służby żeglugi powietrznej, obsługę naziemną i przedsiębiorstwa zaopatrujące statki powietrzne w paliwo. Regulacje powinny nakładać na te organizacje obowiązki w zakresie: organizowania odpowiednich szkoleń personelu uprawnionego do przebywania w części lotniczej lotniska; opracowywania i wdrażania procedur dotyczących działań w części lotniczej; oraz współpracy w zgłaszaniu i badaniu niebezpiecznych sytuacji. Aby zapewnić niezbędną koordynację, takie działania należy przygotowywać pod nadzorem zarządzającego lotniskiem.
30. Zasadniczo zainstalowane urządzenia lotniskowe będą poddawane ocenie podczas procesu certyfikacji lotniska. Następnie zakłada się, że dyrektywy przyjęte w ramach „nowego podejścia” i powiązane normy w dziedzinie transportu lotniczego będą miały zastosowanie do projektowania i produkowania takich urządzeń. Niesprawiedliwe może być jednak wymaganie od projektantów i zarządzających lotniskami ponoszenia odpowiedzialności za technologie, w dziedzinie których nie mają żadnej kompetencji. Urządzenia, które mają krytyczne znaczenie dla bezpieczeństwa, należałoby zatem objąć procesami, których skuteczność przez dziesięciolecia sprawdza się w dziedzinie wymagań zdatowności do lotu¹⁷, biorąc za wzór system europejskich norm technicznych (ETSO) obowiązujący w standaryzacji części statków powietrznych. Takie

¹⁶ Każda osoba pełniąca funkcję publiczną, osoba fizyczna lub prawna zarządzająca lub ubiegająca się o zarządzanie lotniskiem lub większą liczbą lotnisk i odpowiedzialna za bezpieczeństwo operacji lotniczych na terenie i/lub w pobliżu lotniska lub lotnisk, a także za wdrażanie procedur i procesów wykonywanych przez inne przedsiębiorstwa.

¹⁷ Zob. zwłaszcza art. 5 ust. 2 lit. b) obowiązującego rozporządzenia podstawowego, który stanowi, że organizacje odpowiedzialne za projektowanie i produkcję części statków powietrznych powinny wykazać swą zdolność i sposoby wywiązania się z obowiązków związanych z ich zadaniami, zgodnie z przepisami i procedurami proporcjonalnymi do złożoności odnośnych zadań.

systemy opierają się na uznanych zdolnościach organizacji projektujących i produkujących takie urządzenia. Wobec powyższego Agencja wyraża opinię, że rozporządzenie podstawowe powinno mieć zastosowanie do organizacji projektujących i produkujących krytyczne urządzenia lotniskowe, aby przewidzieć taką opcję, jeżeli zaistnieje konieczność wprowadzenia stosownych regulacji w zakresie tego typu urządzeń. Jak już wspomniano w pkt 27, nie można jeszcze wskazać, jakie urządzenia mogą podlegać takiemu procesowi, w związku z czym lepiej określić w przyszłych przepisach wykonawczych, kiedy taka opcja będzie wykorzystana, po dokonaniu odpowiedniej oceny i wydaniu uzasadnienia. Należy zauważyć, że taka sytuacja ma już miejsce w przypadku certyfikacji części i wyposażenia w zakresie zdolności do lotu.

(iv) Personel

31. Podczas procesu konsultacyjnego w wielu uwagach podkreślono znaczenie, jakie dla bezpieczeństwa lotnisk mają kompetencje pracowników. W niektórych uwagach zaproponowano, aby regulacją objęto zawody mające największe znaczenie dla bezpieczeństwa, np. personel służb ratowniczo-gaśniczych. W takim przypadku w rozszerzonym rozporządzeniu podstawowym należy jasno określić, jakie osoby powinny podlegać regulacji i uwzględnić certyfikaty i licencje potwierdzające minimalne wymagania zdrowotne i zawodowe. W innych uwagach informowano, że taki system regulacyjny może być zbyt skomplikowany i nieproporcjonalny, ale stwierdzono też konieczność regulacji kompetencji zawodowych.
32. Agencja stwierdza, że personel obsługujący lotniska musi podlegać wspólnym wymogom bezpieczeństwa i dlatego musi on być uwzględniony w rozszerzonym rozporządzeniu podstawowym. Przestrzeganie wymagań dotyczących kwalifikacji zawodowych i sprawności psychofizycznej pracowników powinno należeć do zwykłych obowiązków organizacji zatrudniających pracowników. Przedmiotowy personel wykonuje prace mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo operacji lotniczych na terenie lub w pobliżu lotnisk. Są to między innymi pracownicy lub wykonawcy użytkownika statku powietrznego, organizacje zapewniające służby żeglugi powietrznej, służby obsługi naziemnej, sam zarządzający lotniskiem i inne organizacje, których działania mogą wpływać na bezpieczeństwo statku powietrznego. W szczególności dotyczy to personelu dopuszczonego bez eskorty do części lotniczej lotniska lub mogącego prowadzić pojazdy w polu ruchu naziemnego lotniska.

(v) Bezpośrednia bliskość lotniska i eksploatacja lotniska

33. Jak zasugerowano w NPA06/2006, duża większość interesariuszy uznała, że niektórych krytycznych elementów niezbędnych do zniwelowania zagrożeń dla bezpieczeństwa związanych z operacjami lotniczymi w pobliżu lotnisk, nie można zwyczajnie objąć regulacjami prawnymi obowiązującymi właściciela lotniska lub zarządzającego lotniskiem. Powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, iż zagrożenia te występują na obszarach poza obwodem lotniska, za które nie może bezpośrednio odpowiadać właściciel lotniska lub zarządzający lotniskiem. Agencja uważa zatem, że rozporządzenie podstawowe musi zobowiązywać państwa członkowskie do podejmowania odpowiednich działań w celu ochrony lotnisk przed działaniami lub sytuacjami mogącymi stwarzać nieakceptowalne ryzyko dla ruchu lotniczego w bezpośredniej bliskości lotnisk.

b. Cele bezpieczeństwa

(i) Podstawowe wymogi – nowy załącznik

34. W NPA 06/2006 zapytano interesariuszy, czy zgadzają się z tym, żeby raczej ustanowić jednolite podstawowe wymogi na wysokim szczeblu w całej Wspólnocie będące najlepszym sposobem wyznaczenia celów bezpieczeństwa dotyczących regulacji lotnisk, aniżeli zwyczajnie dokonać bezpośredniej transpozycji norm i zalecanych praktyk ICAO. Większość interesariuszy odpowiedziała, że opowiada się za wprowadzeniem specjalnych podstawowych wymogów na poziomie wspólnotowym z zastrzeżeniem, że zapewnią zgodność z obowiązkami nałożonymi na państwa członkowskie przez ICAO i nie wprowadzą dodatkowych nieuzasadnionych wymogów. Z opinii wynika też, że większość uważa, iż treść i poziom szczegółowości projektu podstawowych wymogów są zadawalające.
35. Jak wyjaśniono w załączonym uzasadnieniu, podstawowe wymogi opracowano na podstawie rozpoznanych zagrożeń, aby odpowiednio zniwelować dość prawdopodobne ryzyko typowe dla funkcjonowania lotniska. Następnie dokonano weryfikacji, czy wymagania nie obarczą państw członkowskich dodatkowymi utrudnieniami w przestrzeganiu obowiązków ICAO. Agencja uważa zatem, że specjalne podstawowe wymogi załączone do niniejszej opinii i stanowiące cele bezpieczeństwa dotyczące regulacji lotnisk, powinny być wprowadzone w formie załącznika do rozporządzenia podstawowego 1592/2002.

(ii) Systemy zarządzania

36. Jedną z głównych kwestii podniesionych w NPA była stosowność nałożenia na wszystkich zarządzających lotniskami wymogu przyjęcia i wdrożenia pełnego, formalnego systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS). Interesariusze, odpowiadając, różnili się w opiniach. Jedynie dwóch interesariuszy utrzymywało, że wymóg wprowadzenia SMS należy nałożyć na wszystkich zarządzających lotniskami. Wielu interesariuszy zauważyło, że małe organizacje nie są w stanie wdrożyć prawdziwego systemu. Ponadto nałożenie takiego obowiązku na zarządzających małymi lotniskami może być nieproporcjonalne do rzeczywistego ryzyka związanego z użytkowaniem tychże lotnisk. Wprawdzie ICAO wymaga takiego systemu od wszystkich lotnisk, to jednak należy pamiętać, że normy ICAO stosuje się tylko do lotnisk obsługujących loty międzynarodowe. Taki wymóg może spowodować utrudnienia w kontekście Wspólnoty, gdzie wszystkie lotniska użytku publicznego zasadniczo obsługują wewnątrzspółnotowy ruch lotniczy.
37. Wobec tego Agencja stwierdza, że tylko duże lotniska powinny wprowadzić SMS. Aby określić odpowiedni poziom wielkości lotnisk odpowiadający jednocześnie normom ICAO, Agencja proponuje, aby ten wymóg obowiązywał jedynie lotniska obsługujące regularne przewozy lotnicze¹⁸.

¹⁸ **Regularna usługa lotnicza** oznacza serię lotów, z których każdy posiada wszystkie wymienione cechy:

- (a) wykonywana jest przez statek powietrzny do transportu osób lub osób oraz ładunku i/lub poczty za wynagrodzeniem, w taki sposób, że na każdy lot dostępne są miejsca w sprzedaży indywidualnej dla członków społeczeństwa (albo bezpośrednio u przewoźnika lotniczego, albo od jego upoważnionych agentów);
- (b) eksploatowana jest tak, aby obsługiwać ruch lotniczy między tymi samymi dwoma lub więcej punktami, albo:
 - zgodnie z opublikowanym rozkładem lotów; lub
 - lotami o takiej regularności lub częstotliwości, że tworzą one w sposób rozpoznawalny systematyczną serię.

c. Środki wdrożenia

38. Rozporządzenie podstawowe musi określać sposób wdrożenia podstawowych wymogów. Jeżeli metoda jest zbyt skomplikowana lub długotrwała, uprawnienia wykonawcze mogą zostać przyznane Komisji, państwu członkowskim, Agencji lub sektorowi transportu lotniczego, którzy odpowiednio przyjmą przepisy wykonawcze, krajowe środki wdrażania, warunki certyfikowania lub normy w dziedzinie transportu lotniczego. W stosownym przypadku należy wskazać organy, które są odpowiedzialne za wydawanie certyfikatów lub przed którymi należy wykazywać zgodność z przepisami. Takimi organami mogą być: sama Agencja, inne właściwe organy¹⁹ lub odpowiednio uprawnione instytucje oceniające²⁰. W przypadku powołania organu oceniającego należy określić kryteria akredytujące oraz wskazać organy akredytujące.
39. Istnieje wiele możliwości osiągnięcia celów bezpieczeństwa. Wybór któregoś z nich jest decyzją polityczną uzależnioną od wrażliwości społecznej na tę kwestię, jak również od tradycji i kultury panującej w przedmiotowym sektorze. Wybór taki musi również uwzględniać poziom jednolitości, do którego się dąży w odniesieniu do danego rodzaju działalności, przy czym taką jednolitość prawdopodobnie łatwiej osiągnąć w drodze wspólnych przepisów wykonawczych przyjętych przez Komisję. Ponadto przy wyborze należy pamiętać, że jednolitość oznacza nie tylko jednakowy poziom ochrony obywateli oraz taki sam poziom regulacji na rynku wewnętrznym, ale także z punktu widzenia operacyjności – harmonizację w ramach międzynarodowych. Co równie ważne, taki wybór musi opierać się na zasadach „dobrego rządzenia”²¹, tak aby w procesie regulacji bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego jak najlepiej wykorzystywać dostępne zasoby oraz dalej rozwijać poczucie odpowiedzialności i bezsankcyjną kulturę bezpieczeństwa.

(i) Przepisy wykonawcze

40. W NPA 06/2006 zakładano, że prawdopodobnie istnieje potrzeba przyjęcia przepisów wykonawczych, które dokładniej określą, jakie podstawowe wymogi mają stosowane przynajmniej w odniesieniu do „dużych” lotnisk. W dokumencie jednak zapytano, czy takie przepisy powinny również odnosić się do „małych” lotnisk. W związku z tym zapytano również, jaka powinna być definicja „małego” lotniska. Odpowiedzi na to pytanie świadczą o tym, że większość interesariuszy uważa, że we wszystkich przypadkach powinny powstać szczegółowe przepisy wykonawcze bez względu na wielkość i złożoność operacji wykonywanych na lotniskach. Interesariusze podkreślają jednak, że takie przepisy powinny być proporcjonalne do złożoności i charakteru operacji.
41. Wobec tego niektórzy interesariusze obawiają się, że stan prawny przepisów wykonawczych oraz czas niezbędny do ich zmiany może spowodować powstanie zbyt sztywnych ram prawnych nienadążających za rozwojem techniki. Uważają

¹⁹ „właściwy organ” oznacza agencję lub jeden z organów powołanych lub ustanowionych przez państwa członkowskie, uprawniony do wydawania certyfikatów i wykonywania nadzoru nad bezpieczeństwem lotnisk, produktów, urządzeń, systemów, części lub wyposażenia, organizacji lub osób, a także nad niebezpieczeństwami pojawiającymi się w bezpośredniej bliskości lotniska. Każdy właściwy organ jest niezależny od funkcjonowania lotniska i zarządzania lotniskiem.

²⁰ „instytucja oceniająca” oznacza uprawniony organ, który może stwierdzić zgodność osób prawnych lub fizycznych z przepisami ustanowionymi dla zapewnienia przestrzegania podstawowych wymogów określonych niniejszym rozporządzeniem i wydawać stosowne certyfikaty.

²¹ COM (2001) 428 final z 25.7.2001 – „European Governance – A white paper” (Dz.U. 287 z 12.10.2001, str. 1–29).

też, że uwzględnienie w przepisach wykonawczych większości, jeśli nie wszystkich, szczegółów technicznych zlikwiduje elastyczność niezbędną do dostosowania się lotnisk ze względu na ich zróżnicowanie. Agencja podziela powyższe uwagi. Wobec powyższych obaw takie ryzyko można zniwelować, w miarę możliwości uwzględniając przepisy techniczne lub procedury oceny zgodności na poziomie warunków certyfikacji²². Zgodność z tymi materiałami zapewni podstawę spełniania wymogów, ale nie będzie jedyną metodą zapewnienia zgodności. Organy i interesariusze mogą stosować inne metody, pod warunkiem że zapewnią one równoważny poziom zgodności. Należy zatem zdawać sobie sprawę, że przyszłe przepisy wykonawcze będą głównie określać procesy, które mają być stosowane przez interesariuszy i właściwe organy, a zwłaszcza będą określać kryteria elastyczności i procedury zatwierdzania alternatywnych metod zapewniania zgodności.

42. Interesariusze podkreślili, że niektóre aspekty bezpieczeństwa lotnisk są już prawnie regulowane innymi przepisami. Regulacji podlegają na przykład systemy łączności radiowej stosowane przy odlotach, podejściu do lądowania i lądowaniu, które mogą już być objęte przepisami dotyczącymi Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. Bezpieczeństwo i działanie takich systemów nie zależy jednak tylko od ich zaprojektowania/produkcji, ale również od zainstalowania/zintegrowania w danym miejscu. Dlatego należy zapewnić, aby ten aspekt urządzeń lotniskowych podlegał regulacji, zachowując przy tym spójność z „jednolitą przestrzenią powietrzną” – w celu uniknięcia nakładania się lub powielania wymogów i procesów certyfikacji.
43. Agencja wyraża zatem opinię, że prawodawca powinien upoważnić Komisję do przyjęcia, zgodnie z procedurami już przewidzianymi w rozporządzeniu podstawowym, niezbędnych przepisów w celu wdrożenia podstawowych wymogów dotyczących bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk. Jak już wspomniano, takie przepisy powinny być proporcjonalne do złożoności lotniska i uwzględniać wielkość i charakter jego działalności.

(ii) Certyfikacja lotnisk²³

44. W NPA 06/2006 przyjęto, że należy wydawać certyfikaty przynajmniej dla „dużych” lotnisk, ponieważ taki wymóg wprowadziła już ICAO²⁴. Żadna strona odpowiadająca na NPA nie sprzeciwiła się takiemu stanowisku. W tym samym NPA zapytano, czy certyfikacja powinna również dotyczyć „małych” lotnisk użytku publicznego zgodnie z zalecaną praktyką ICAO²⁵, biorąc pod uwagę inne możliwości z punktu widzenia ewentualnego „samozarządzania”.

²² Rozporządzenie podstawowe zobowiązuje Agencję do opracowania warunków technicznych certyfikacji, w tym przepisów zdadności do lotu i dopuszczalnych sposobów potwierdzania zgodności będącymi sposobami stosowanymi w procesie certyfikacyjnym. Takie materiały nie mają wiążącej mocy prawnej, ale odzwierciedlają najnowszy stan wiedzy i najlepsze praktyki, które organy regulacyjne i podmioty podlegające regulacji wykorzystują we własnym interesie w celu spełnienia wymagań prawnych.

²³ W tym kontekście, jak określono w rozporządzeniu podstawowym, „certyfikowanie” oznacza wszelkie sposoby sprawdzania, czy produkt, urządzenie, system, część lub wyposażenie, organizacja lub osoba wykazują zgodność z odpowiednimi wymaganiami, w tym z przepisami rozporządzenia podstawowego i powiązanymi przepisami wykonawczymi, jak również wydawanie odpowiednich certyfikatów potwierdzających taką zgodność.

²⁴ Punkt 1.4.1 załącznika 14 do konwencji ICAO stanowi, że od dnia 27 listopada 2003 r. państwa muszą wydawać certyfikaty lotnisk obsługujących międzynarodowe przewozy lotnicze, poprzez odpowiednie ramy regulacyjne. Ramy te powinny zawierać kryteria takiej certyfikacji.

²⁵ Punkt 1.4.2 tamże zaleca, aby państwa wydawały certyfikaty wszystkich lotnisk użytku publicznego.

Odpowiedzi sugerują, że interesariusze nie popierają takich możliwości i preferują certyfikowanie wszystkich lotnisk. Około połowy z nich zaleca jednak uproszczone procesy dla najmniej złożonych lotnisk. Widać już oznaki jednomyślności co do konieczności wprowadzenia procesu certyfikacji dla wszystkich lotnisk w ramach rozporządzenia podstawowego – na szczeblu państw członkowskich powszechnie wdrożono normy i zalecenia ICAO w tym zakresie²⁶. Agencja uważa zatem, że istnieje potrzeba, by wszystkie lotniska użytku publicznego znajdujące się w państwach członkowskich podlegały certyfikacji. Certyfikacja powinna dążyć do sprawdzenia zgodności z podstawowymi wymogami i obejmować projekt i funkcjonowanie lotniska, zapewniając w ten sposób, by projekt lotniska był bezpieczny, a zarządzający wykazał zdolność i sposoby wywiązania się ze swoich obowiązków.

45. Mimo że lotniska tradycyjnie uznaje się za jeden podmiot, w większości przypadków właścicielem i zarządzającym są dwie różne osoby prawne mające różne zadania i obowiązki. Zwykle to właściciel jest odpowiedzialny za infrastrukturę i projekt lotniska, a zarządzający odpowiada przede wszystkim za bezpieczne funkcjonowanie lotniska. niesprawiedliwe byłoby nałożenie obowiązków tylko na jeden z tych podmiotów, jeżeli obowiązki te mogłyby spełnić tylko ten drugi. Ponadto istnieje rosnąca tendencja do tworzenia modeli finansowych polegających na budowaniu lub rozbudowie lotnisk w celu zaspokojenia rosnących potrzeb przepustowości lotnisk i nie powinna napotykać przeszkód w sposobie regulacji bezpieczeństwa. Co więcej regulacja bezpieczeństwa nie powinna utrudniać właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Agencja uważa zatem, iż trzeba rozróżnić proces certyfikacji projektu lotniska i proces certyfikacji zarządzającego lotniskiem. Należy więc wydawać dwa różne certyfikaty: jeden wykazujący zgodność z sekcją A podstawowych wymogów, a drugi dotyczący zarządzającego – wykazujący zgodność z wymogami sekcji B. Jeżeli właściciel lub zarządzający są tą samą osobą prawną, państwa członkowskie mogą więc być uprawnione, na wniosek danej osoby, do wydania obydwu certyfikatów w formie jednego dokumentu.
46. Odpowiedzi na NPA dotyczące podmiotów zarządzających więcej niż jednym lotniskiem, wskazują, że większość – na którą składa się większość organów i podmiotów zarządzających małymi lotniskami – opowiada się za oddzielnymi certyfikatami dla każdego użytkowanego lotniska. Organy i interesariusze z państw, w których duże przedsiębiorstwa zarządzają więcej niż jednym lotniskiem, popierają pojedynczy certyfikat obejmujący wszystkie użytkowane lotniska. Z załączonej oceny skutków regulacji wynika, że choć względy bezpieczeństwa nie przeszkadzają we wprowadzeniu obydwu możliwości, to z tym drugim przypadkiem wiążą się oczywiste korzyści ekonomiczne. W związku z tym warto przypomnieć, że taką możliwość wybrano już w innych sektorach regulowanych rozporządzeniem podstawowym, gdyż organizacja może użytkować kilka statków powietrznych, warsztatów naprawczych, zakładów wytwórczych itp. na podstawie pojedynczego certyfikatu. Agencja uważa zatem, że podmioty, które zarządzają więcej niż jednym lotniskiem i które wprowadziły centralny

²⁶ Badanie przeprowadzone w 2006 r. przez Grupę Regulatorów Bezpieczeństwa Lotnisk (GASR) potwierdziło, że w 17 państwach członkowskich UE ponad 700 lotnisk uzyskało lub wkrótce uzyska certyfikaty, w tym lotniska obsługujące jedynie loty niehandlowe zgodnie z przepisami wykonywania lotów z widocznością (VFR). Więcej informacji o lotniskach objętych niniejszą opinią znajduje się w powiązanej ocenie wpływu regulacji (RIA).

system zarządzania bezpieczeństwem i jakością powinny mieć możliwość dobrowolnego ubiegania się o wydanie pojedynczego certyfikatu dla organizacji zarządzającej lotniskiem w państwie, w którym znajduje się ich główne miejsce prowadzenia działalności. W niektórych reakcjach na CRD wyrażano poparcie dla pozostawienia wyboru zarządzającym, gdyż zauważono, iż taka koncepcja może pasować do większej liczby ubiegających się scentralizowanych struktur w kilku państwach członkowskich.

(iii) Certyfikacja urządzeń lotniskowych

47. Jak wyjaśniono w pkt 27, Agencja uważa, że urządzenia lotniskowe mające wpływ na bezpieczne wykonywanie operacji statku powietrznego należy objąć odpowiednimi wymogami określonymi w przepisach wykonawczych. Choć zasadniczo kontrola zgodności, jak wspomniano w pkt 30, należy do obowiązków właściciela lotniska lub zarządzającego lotniskiem, to zależnie od rodzaju urządzeń bardziej stosowne może być bezpośrednia certyfikacja niektórych urządzeń mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa, w przypadku których właściciele lub zarządzający nie mają żadnych kompetencji. Agencja uważa zatem, że niektóre urządzenia istotne dla bezpieczeństwa należy objąć specjalnym procesem certyfikacji. Certyfikaty takich urządzeń powinny być wydawane zgodnie z przepisami wykonawczymi po dokonaniu odpowiedniej oceny korzyści takiej certyfikacji.
48. Do wydawania certyfikatów należy przyjąć metodę podobną do „nowego podejścia”²⁷. Oznacza to, że odpowiedzialność za ocenę zgodności spoczywa głównie na organizacji projektującej i produkującej urządzenia. Ponieważ takie podejście stosuje się również w ramach Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, przekazanie odpowiedzialności branży zwiększy efekt synergii przy opracowaniu przepisów wykonawczych. Oświadczenia o zgodności będą zatem wydawane przez branżę produkcyjną.
49. Jak wyjaśniono w pkt 30, Agencja uważa również, że produkty wytwarzane w dużych ilościach powinny podlegać systemowi certyfikacji na wzór systemu ETSO stosowanego przy certyfikacji części i wyposażenia statków powietrznych. Jak sugerują niektórzy interesariusze, usprawni to normalizację produktów i pomoże ograniczyć koszty. Decyzja o wyborze tej możliwości podjęta zostanie na podstawie poszczególnych przypadków, po dokonaniu odpowiedniej oceny wpływu regulacji przy opracowywaniu powiązanych przepisów wykonawczych. Takie działanie wymaga, aby organizacje projektujące i produkujące przedmiotowe urządzenia wykazały zdolność i sposoby wywiązywania się ze swoich obowiązków. Agencja uważa zatem, że organizacje projektujące i produkujące określone urządzenia lotniskowe powinny podlegać szczególnym przepisom i procesom zatwierdzeń, jeżeli będzie to przewidziane w przepisach wykonawczych po dokonaniu odpowiedniej oceny korzyści takiego działania.
50. W każdym razie przypomina się, że - jak wspomniano w pkt 42 - kontrola instalacji i prawidłowego funkcjonowania urządzeń lotniskowych na lotnisku stanowi część procesu certyfikacji lotniska. Ponadto eksploatacja i konserwacja przedmiotowego sprzętu będzie podlegać odpowiedzialności zarządzającego

²⁷ Od 1987 r. przyjęto około 25 dyrektyw „nowego podejścia” na podstawie rezolucji Rady z dnia 7 maja 1985 r. dotyczącej nowego podejścia do harmonizacji i norm w zakresie techniki, rezolucji Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie globalnego podejścia do certyfikacji i badań określającego wytyczne oceny zgodności oraz decyzji Rady 93/465/WE ustanawiającej szczegółowe procedury oceny zgodności.

lotniskiem, a zatem będzie objęta procesem certyfikacji zarządzającego i nadzoru nad nim.

(iv) Kontrola kwalifikacji i sprawności psychicznej i fizycznej personelu

51. Jak wspomniano w pkt 31 i 32, Agencja uważa, iż personel którego działania mają wpływ na bezpieczeństwo operacji lotniskowych, powinien podlegać odpowiednim wymogom dotyczącym ciągłości kwalifikacji oraz sprawności fizycznej i psychicznej. Agencja uważa również, że zapewnienie zgodności ze wspomnianymi wymogami powinno być obowiązkiem pracodawców.
52. Niektóre uwagi podczas konsultacji zawierały jednak propozycje, aby personel służb ratowniczo-gaśniczych objąć oddzielnymi regulacjami niedotyczącymi zarządzającego lotniskiem i w związku z tym ustanowić specjalny system certyfikacji. Niektórzy ostro sprzeciwili się takiej propozycji. W innych uwagach wyrażono potrzebę wprowadzenia odpowiedniego programu kompetencji dla takich pracowników, ale uważano, że taki program należy ustanowić na szczeblu krajowym. W tej sytuacji Agencja stwierdza, że nie ma powodu, aby personel służb ratowniczo-gaśniczych traktować inaczej niż inny rodzaj pracowników wykonujących zadania wrażliwe dla bezpieczeństwa w obrębie lotniska. Kontrola kwalifikacji zawodowych i stanu zdrowia przedmiotowego personelu, na podstawie obowiązujących wspólnych zasad, powinna należeć do obowiązków zarządzającego lotniskiem i jako taka stanowić jeden z warunków uzyskania certyfikatu.

(v) Instytucje oceniające

53. W NPA 06/2006 zapytano, czy zamiast właściwych organów powoływanych przez rządy krajowe należy akredytować instytucje oceniające, które będą opiniować zgodność z wymogami certyfikacji *tylko w przypadku projektu najmniej skomplikowanych lotnisk i zarządzających takimi lotniskami*. Duża większość interesariuszy uznała, że istnieje możliwość, aby takie organy, oprócz krajowych organów regulacyjnych, oceniały zgodność z wymogami i wydawały certyfikaty, pod warunkiem, że dzięki temu uzyska się równie bezpieczny, ale bardziej wydajny system. Większość interesariuszy wyraziła zdanie, że jeżeli przewidziano by taki system, to organizacje kontrolujące zgodność powinny podlegać odpowiedniej akredytacji sprawdzającej, czy będą działać w przejrzysty i niezależny sposób i czy wprowadzą solidny system zarządzania.
54. Agencja uwzględniła powyższe opinie i uważa, że odpowiednio akredytowane instytucje oceniające powinny być uprawnione do nadzorowania i certyfikacji lotnisk, które nie obsługują regularnych przelotów lotniczych, w tym zarządzających tymi lotniskami. Ponadto zarządzający lotniskiem lub jego projektant powinien mieć możliwość wyboru skierowania wniosku albo do właściwego organu państwa członkowskiego albo do instytucji oceniającej. Aby uniknąć możliwego konfliktu interesów, takie organy powinny być akredytowane przez samą Agencję.

(vi) Właściwe organy

55. Oczywiście oprócz kwestii opisanych powyżej rozszerzenie kompetencji wspólnotowych o lotniska nie może mieć innych skutków dla zadań państw członkowskich i ich właściwych organów. Struktura instytucjonalna państwa (np. federacja), rozszerzenie terytorium, liczba lotnisk i względy geograficzne mogą sugerować, że organy ds. nadzoru i certyfikacji powinny być ustanawiane raczej na szczeblu regionalnym (np. według obecnego stanu 16 landów

Republiki Federalnej Niemiec) niż na szczeblu krajowym. Państwa mogą również delegować wykonanie nadzoru właściwemu organowi sąsiedniego kraju lub łączyć zasoby w celu utworzenia regionalnego organu nadzorującego. Taka decyzja należy wyłącznie do państw członkowskich, które mają swobodę organizowania swoich systemów wykonawczych w dogodny dla siebie sposób, tak jak w rzeczywistości robią to obecnie.

56. Dlatego Agencja nie wysuwa żadnej propozycji wprowadzenia struktury w systemie nadzoru w państwach członkowskich. Decyzje dotyczące struktury administracyjnej pozostają wyłączną odpowiedzialnością państw członkowskich. Niemniej jednak taka struktura powinna być zgodna z dwoma głównymi celami. Po pierwsze powinna umożliwiać skuteczny nadzór zapewniający prawidłowe wdrożenie przepisów przez różne osoby podlegające regulacji. Po drugie, podobnie jak w ramach Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej²⁸, właściwe organy powinny być niezależne od projektantów lotnisk i zarządzających lotniskami i wykonywać swoje obowiązki w sposób bezstronny i przejrzysty.
57. W rezultacie wszystkie zadania w zakresie certyfikacji i nadzoru, z wyjątkiem określonym powyżej w pkt (v), powinny być wykonywane przez właściwe organy powołane przez państwa członkowskie. Wnioskodawcy będą kontaktować się z właściwym organem powołanym w państwie członkowskim, w którym znajduje się lotnisko lub główne miejsce prowadzenia działalności zarządzającego lotniskiem. W związku z tym należy przypomnieć, że rozporządzenie podstawowe wymaga, aby Agencja nadzorowała sposób, w jaki właściwe organy wykonują swoje obowiązki; w tym celu prowadzone są regularne i systematyczne inspekcje standaryzacyjne.

d. Zgodność z dyrektywą w sprawie obsługi naziemnej

58. Niektóre tematy przedstawione w niniejszej opinii i niektóre podstawowe wymogi wiążą się ze ścisłą koordynacją zarządzających lotniskami i przedsiębiorstw obsługi naziemnej. Rozszerzone rozporządzenie podstawowe nałoży obowiązki na przedsiębiorstwa obsługi naziemnej, jak wyjaśniono w pkt 29. Ponieważ obsługa naziemna jest już przedmiotem regulacji, głównie dotyczącej aspektów ekonomicznych i handlowych, wprowadzonej konkretną dyrektywą²⁹ przyjętą w 1996 r., zadbano o to, aby uniknąć nakładających się i sprzecznych wymogów. Agencja proponuje zatem zmianę wspomnianej dyrektywy w celu dostosowania jej przepisów do przepisów bezpieczeństwa zaproponowanych w niniejszej opinii i jednocześnie jasne określenie odpowiednich obowiązków zarządzających lotniskami i przedsiębiorstw obsługi naziemnej w zakresie bezpieczeństwa.

IV. Pomocniczość

59. Na mocy rozporządzenia podstawowego przyjętego w 2002 r. Wspólnocie przekazano uprawnienia państw członkowskich w dziedzinie certyfikacji zdatości do lotu i ochrony środowiska, co miało głównie na celu utrzymanie wysokiego i jednolitego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Pierwsze rozszerzenie

²⁸ Art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (*Dz.U. L 96 z 31.3.2004, str. 1–9*).

²⁹ Dyrektywa Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (*Dz.U. L 272 z 25.10.1996 r., str. 36–45*).

rozporządzenia o operacje lotnicze, licencjonowanie personelu lotniczego i bezpieczeństwo statków powietrznych kraju trzeciego uzyskało poparcie Parlamentu Europejskiego (pierwsze czytanie, marzec 2007 r.) i polityczną zgodę Rady (czerwiec 2007 r.). Prawodawca przewidział również stopniowe obejmowanie rozporządzeniem innych dziedzin związanych z regulacją bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, aby wprowadzić ogólne podejście systemowe będące jedynym sposobem uniknięcia luk bezpieczeństwa i niespójnych, potencjalnie sprzecznych wymogów.

60. Koncepcja, według której wysoki i jednolity poziom bezpieczeństwa można uzyskać poprzez wspólne działania na poziomie wspólnotowym, nie jest nowa. Co do tego w Europie panuje ogólna zgoda, a europejskie państwa już dawno zaczęły współpracować w ramach Zrzeszenia Władz Lotniczych (JAA) lub/i EUROCONTROL w celu opracowania wspólnych zasad w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Ponadto w dziedzinie lotnisk z inicjatywy pięciu państw w 1996 r. powstała Grupa Regulatorów ds. Bezpieczeństwa Lotnisk (GASR). Od tego czasu liczba członków GASR zwiększyła się do 28 krajowych organów lotniczych, w tym 22 z państw członkowskich UE. Wśród pozostałych sześciu członków GASR można wymienić Islandię, Norwegię i Szwajcarię, które należą do systemu EASA.
61. Stały wzrost liczby członków GASR, którzy w każdym państwie dobrowolnie zdecydowali o swoim przystąpieniu, potwierdza, że nawet w dziedzinie lotnisk zauważalna jest silna potrzeba wspólnych przepisów wdrożonych jednolicie na poziomie europejskim. Jak już uznano w momencie ustanowienia systemu EASA, nie można jednak uzyskać zamierzonej jednolitości za pomocą żadnego dobrowolnego systemu międzyrządowego. Z odpowiedzi na NPA 06/2006 wynika w związku z tym, że duża większość interesariuszy, choć podkreśla, że zadania w zakresie certyfikacji i nadzoru powinny ze względów geograficznych być głównie wykonywane przez właściwe organy, to jest także pewna korzyści wynikających ze scentralizowanego działania wiążącego się z wprowadzeniem wspólnych przepisów w tym samym terminie pod nadzorem centralnego niezależnego organu.
62. Nie ma wobec tego wątpliwości, że cele proponowanego działania, tj. ustanowienia jednolitego stosowania wspólnych przepisów o regulacji bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk, nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie, ale mogą zatem być osiągnięte przez Wspólnotę. W szczególności, jak obliczono w załączonej ocenie skutków regulacji, pojedyncza transpozycja przepisów ICAO w krajach UE-27 plus cztery kraje jest bardziej wydajnym procesem niż oddzielne działanie poszczególnych krajów.
63. Ponadto proces niwelacji ryzyka stosowany przy opracowywaniu podstawowych wymogów zapewnia proporcjonalność wspólnego działania do celów bezpieczeństwa i nie wykracza poza poziom niezbędny do osiągnięcia tych celów. Oprócz tego wysoki poziom przedmiotowych podstawowych wymogów i możliwość stosowania niemających wiążącej mocy prawnej warunków certyfikacji w celu kontroli zgodności umożliwi wykorzystanie charakteru lokalnego, który nie wpłynie negatywnie na zamierzone korzyści ani na poziom bezpieczeństwa. System EASA, dający możliwość połączenia wiążących i niewiążących środków regulacyjnych (*hard law* i *soft law*), jest rzeczywiście

dobrym sposobem wobec konieczności pomocniczości i proporcjonalności w dziedzinie lotnictwa. Należy oczywiście zadbać o to, by te zasady były również przestrzegane przy opracowywaniu powiązanych przepisów wykonawczych.

64. Ogólnie rzecz biorąc uznaje się, że niniejsza propozycja jest zgodna z zasadą pomocniczości i zasadą proporcjonalności określonymi w art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

V. Ocena skutków regulacji

65. Ocena wpływu środków zaproponowanych w niniejszej opinii została dokonana w celu uniknięcia powielania pracy przez Komisję, która również ma obowiązek sporządzenia własnej oceny wpływu. W załączonej ocenie skutków regulacji wykazano, że wszystkie zaproponowane przepisy stanowią najlepsze rozwiązanie ze wszystkich alternatywnych dostępnych metod; uwzględniono ich ewentualne skutki dla bezpieczeństwa, skutki ekonomiczne i społeczne, a także ich zgodność z międzynarodowym prawem i innymi przepisami w dziedzinie lotnictwa.
66. Agencja uważa zatem, że rozszerzenie zakresu rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 o bezpieczeństwo i interoperacyjność lotnisk na podstawie niniejszej opinii będzie miało globalnie pozytywny wpływ na przedsiębiorstwa i obywateli we Wspólnocie.

VI. Wnioski

67. Podsumowując, Agencja jest zdania, że należy ustanowić kompetencje wspólnotowe w celu regulacji bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk. W związku z powyższym:
- wszystkie lotniska użytku publicznego muszą podlegać prawu wspólnotowemu;
 - należy wprowadzić specjalne wspólne podstawowe wymogi obejmujące cechy fizyczne, infrastrukturę, urządzenia lotniskowe, funkcjonowanie, zarządzanie zagrożeniami i ograniczanie zagrożeń powstających w bezpośrednim sąsiedztwie lotnisk, w formie załącznika do rozporządzenia podstawowego;
 - właściciele lotnisk, zarządzający lotniskami, organizacje i pracownicy zapewniające usługi lub urządzenia, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo funkcjonowania lotniska, muszą być odpowiedzialni za wdrożenie wspomnianych podstawowych wymogów pod kontrolą i nadzorem państw członkowskich;
 - Agencja powinna być odpowiedzialna za regulację, analizę bezpieczeństwa i inspekcje standaryzacyjne;
 - zarządzający lotniskami obsługujący regularne przeloty lotnicze muszą przyjąć i wdrożyć sprawne systemy zarządzania bezpieczeństwem;
 - Komisji należy przyznać uprawnienia do przyjęcia przepisów wykonawczych określających szczegółowe wymagania, których muszą przestrzegać ww. organizacje i osoby, a także właściwy proces certyfikacyjny;
 - Takie przepisy wykonawcze muszą być proporcjonalne do poziomu złożoności lotniska i uwzględniać charakter i wielkość jego działalności;

- Agencja powinna mieć uprawnienia do przyjęcia warunków specyfikacji stosowanych w procesie certyfikacyjnym, które przyczynią się do elastyczności wdrażania podstawowych wymogów, a przy tym zapewnią jednolity poziom bezpieczeństwa;
- projekt i działalność lotniska powinny być certyfikowane oddzielnie, ale pojedynczy certyfikat może być wydawany, jeżeli właściciel lotniska i zarządzający lotniskiem są tą samą osobą;
- podmioty zarządzające kilkoma lotniskami, po wprowadzeniu właściwych centralnych systemów, mogą ubiegać się o wydanie pojedynczego certyfikatu obejmującego działalność i zarządzanie na wszystkich lotniskach będących pod ich kontrolą;
- certyfikacja lotnisk i nadzór nad lotniskami nieobsługującymi regularnych przewozów lotniczych mogą być przeprowadzane, na wniosek właściciela lub zarządzającego, przez akredytowane instytucje oceniające;
- choć kontrola zgodności urządzeń lotniskowych powinna być częścią certyfikacji projektu lub użytkowania lotniska, w zależności od celu tych urządzeń, to jednak urządzenia mające istotne znaczenie dla bezpieczeństwa należy objąć specjalnymi systemami certyfikacji, w ramach których projektant lub producent musi wykazać swoje zdolności, jeżeli jest to przewidziane w przepisach wykonawczych po przeprowadzeniu odpowiedniej oceny ekonomicznych korzyści takiego działania.

68. Agencja uważa, że opisana powyżej polityka stanowi najlepszy sposób regulacji bezpieczeństwa i interoperacyjności na terenie lub w pobliżu lotnisk na terytorium państw członkowskich. Odzwierciedla ona większość opinii wyrażonych przez wszystkie strony, które udzieliły odpowiedzi podczas konsultacji przeprowadzonej przed przygotowaniem tejże polityki. Proponowana polityka również reguluje zrównoważony podział kompetencji zgodny z administracyjnymi strukturami Wspólnoty, ograniczając centralizację do takich zadań, które mogą być lepiej wykonane przez Komisję lub Agencję. W związku z tym Agencja zaleca, aby Komisja rozpoczęła proces legislacyjny na podstawie niniejszej opinii.

Kolonia, dnia ... 2007 r.

P. GOUDOU
dyrektor wykonawczy