

STANOVISKO č. 03/2007

EURÓPSKEJ AGENTÚRY PRE BEZPEČNOSŤ LETECTVA

k zmene a doplneniu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva a zriadení Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva, s cieľom rozšíriť rozsah jeho pôsobnosti na úpravu bezpečnosti a interoperability letísk

I. Všeobecne

1. Pri prijímaní nariadenia (ES) č. 1592/2002 o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva a zriadení Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva¹ (ďalej len „základné nariadenie“) zákonodarca Spoločenstva vyzval Komisiu, aby čo najskôr² predložila vhodné návrhy na rozšírenie jeho pôsobnosti na letovú prevádzku a licencovanie letových posádok. Zákonodarca Spoločenstva tiež predpokladal³ budúce uplatňovanie základného nariadenia a vypracovanie základných požiadaviek (ERs) na základe nadväzujúcich legislatívnych návrhov pre všetky ostatné oblasti súvisiace s bezpečnosťou civilného letectva. Preto pri predkladaní svojho návrhu⁴ na prvé rozšírenie právomocí Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva (EASA) na letovú prevádzku, licencovanie letových posádok a bezpečnosť lietadiel tretích krajín aj Komisia oznámila⁵ svoj zámer - v perspektíve „celkového systémového prístupu“ - postupne rozširovať tieto právomoci na bezpečnosť a interoperabilitu letísk, letecké navigačné služby (*Air Navigation Services*, ANS) a manažment letovej prevádzky (*Air Traffic Management*; ATM).
2. Základné nariadenie, ako jednu z úloh agentúry, vymedzuje poskytovanie nevyhnutnej technickej podpory Komisii⁶, ako aj vypracúvanie a prijímanie stanovísk, na základe ktorých Komisia predkladá svoje legislatívne návrhy týkajúce sa bezpečnosti civilného letectva⁷. Predkladané stanovisko bolo vypracované na takomto základe. Agentúra preto týmto predkladá Komisii svoje stanovisko, ktorého účelom je splniť záväzky týkajúce sa bezpečnosti a interoperability letísk, uvedené v oznámení KOM(2005) 578 v konečnom znení z 15. novembra 2005.
3. Toto stanovisko pozostáva z odôvodnenia, v ktorom sú vysvetlené názory agentúry na politiku podporujúcu nariadenie o bezpečnosti a interoperabilite letísk na úrovni Spoločenstva a ktoré navrhuje obsah zmien a doplnení základného nariadenia a smernice o službách pozemnej obsluhy, ktorými by sa mala navrhovaná politika uskutočniť. K tomuto stanovisku je pripojená aj nová príloha k základnému nariadeniu, obsahujúca základné požiadavky (ERs) na bezpečnosť a interoperabilitu letísk a hodnotenie vplyvu právnej úpravy (*Regulatory Impact Assessment*; RIA).

¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 z 15. júla 2002 o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva a zriadení Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva (Ú. v. ES L 240, 7.9.2002, s. 1). Nariadenie bolo naposledy zmenené a doplnené nariadením (ES) č. 334/2007 (Ú. v. EÚ L 88, 29.3.2007, s. 39).

² Článok 7 nariadenia.

³ Odôvodnenia 2 a 23 nariadenia.

⁴ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1592/2002 z 15. júla 2002 o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva a zriadení Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva KOM (2005) 579 v konečnom znení z 15. novembra 2005.

⁵ Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov KOM (2005) 578 v konečnom znení z 15. novembra 2005 – „Rozšírenie poslania Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva – Agenda roku 2010“.

⁶ Článok 12 základného nariadenia.

⁷ Článok 14. ods. 1 základného nariadenia.

II. Konzultácia

a. Oznámenie o navrhovanej zmene a doplnení 06/2006

4. Toto stanovisko bolo prijaté postupom, ktorý stanovila správna rada agentúry⁸ v súlade s ustanoveniami článku 14 základného nariadenia.
5. „Konzultačný dokument o zásadách a základných požiadavkách nariadenia o bezpečnosti a interoperabilite letísk“ bol uverejnený na webových stránkach agentúry (www.easa.europa.eu) 16. mája 2006 (NPA č. 06/2006). Agentúra v ňom vysvetlila inštitucionálny rámec, v ktorom by sa mala vykonávať úprava týchto činností a dôvody, pre ktoré sa aj pri nariadení o bezpečnosti letísk má použiť štruktúra ustanovená v základnom nariadení už pre reguláciu iných aspektov bezpečnosti civilného letectva. V tomto kontexte agentúra predložila návrh základných požiadaviek (ERs), ktoré vymedzia bezpečnostné ciele stanovené zákonodarcom a zaisťujú plnenie záväzkov členských štátov voči ICAO⁹.
6. V konzultačnom dokumente agentúry boli uvedené aj návrhy širších zásad pre nariadenie o bezpečnosti letísk v kontexte Spoločenstva, ktoré čerpali z postupov prijatých v súčasnosti. Nakoniec požiadala hlavných účastníkov (ďalej len „účastníci“) o stanovisko k viacerým otázkam, ku ktorým potrebovala vstupy, aby mohla definovať dostatočne konsenzuálnu politiku, na ktorej by mohla postaviť toto stanovisko.

b. Dokument pripomienok a odpovedí (CRD 06/2006)

7. NPA č. 06/2006 vzbudil značný záujem a hlavní účastníci žiadali o predĺženie obvyklej trojmesačnej lehoty na konzultácie, aby mohli lepšie pripraviť svoje stanoviská. Bolo to odsúhlasené. Pôvodný konečný termín (16. augusta 2006) bol preto odložený o dva mesiace. Agentúra prihliadla aj na pripomienky, ktoré boli doručené do novembra 2006. Približne 1 850 účastníkov, z veľkej väčšiny jednotlivcov, predložilo 3 010 pripomienok. Dôležité však je zdôrazniť, že 91 respondentov boli letecké úrady, prevádzkovatelia letísk alebo ich združenia, iné spoločnosti alebo obchodné organizácie uvedené v zozname k pripojenému RIA. V kvantitatívnom i kvalitatívnom ponímaní možno teda považovať respondentov NPA za reprezentatívnu vzorku dotknutej európskej komunity.
8. Všetky doručené pripomienky boli potvrdené a zaradené do dokumentu pripomienok a odpovedí (*Comment Response Document*; CRD), ktorý obsahoval súpis odpovedí na deväť otázok položených v NPA, zoznam všetkých osôb a organizácií, ktoré predložili pripomienky, odpovede agentúry na tieto pripomienky a napokon, odôvodnenie s návrhom možných politických usmernení.

⁸ Rozhodnutie správnej rady o postupe, ktorý má agentúra uplatňovať pri vydávaní stanovisk, technických podmienok certifikácií a poradenských materiálov. EASA MB/7/03 z 27.6.2003 („Postup pri tvorbe predpisov“), dodatočne zmenené a nahradené rozhodnutím správnej rady MB/08/2007 z 13.6.2007.

⁹ Najmä podľa prílohy 14 (Letiská) k Dohovoru o medzinárodnom civilnom letectve, podpísanému v Chicagu 7. decembra 1944, na základe ktorého bola zriadená Medzinárodná organizácia civilného letectva (ICAO).

CRD 06/2006 bol uverejnený 5. mája 2007 na webových stránkach agentúry, kde je stále k dispozícii.

c. Reakcie na CRD 06/2006

9. Agentúra dostala 103 reakcií na CRD 06/2006 od 15 účastníkov: štyroch úradov (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR a ENAC-IT), ACI Europe, štyroch ďalších účastníkov z prevádzky letísk, EUROCONTROL, AEA, jednej leteckej spoločnosti, GAAC a dvoch odborných združení, čo predstavuje 16,5 % z 91 organizácií, ktoré pôvodne odpovedali na NPA. Nepriamo by to mohlo nasvedčovať, že vyše 80 % pôvodných respondentov NPA bolo dostatočne uspokojených predpokladanými politickými usmerneniami uvedenými v CRD. Aj tak sú v nasledujúcich odsekoch opísané kľúčové body uvádzané v reakciách a odpoveď na obavy, ktoré vyvolávajú.
10. Účastníci vo všeobecnosti zopakovali svoj súhlas s ustanovením základných požiadaviek na jednotnej vysokej úrovni v celom Spoločenstve pod podmienkou, že tieto požiadavky zaistia súlad so záväzkami členských štátov voči ICAO a nezavedú revolučné zmeny do jestvujúcich vnútroštátnych postupov. Niekoľkí účastníci znovu žiadali vyjasniť vzťah medzi spoločnými predpismi EÚ a štandardmi ICAO, ako aj vzájomné rozdelenie úloh a zodpovedností medzi agentúru a regulačné orgány ustanovené na vnútroštátnej úrovni.
11. Agentúra teda vysvetľuje, že jedným z hlavných cieľov základného nariadenia¹⁰ je pomôcť členským štátom plniť ich záväzky podľa dohovoru o ICAO. Prílohy k dohovoru o ICAO však nie sú priamo právne záväzné. V tomto stanovisku sa preto navrhuje vykonať transpozíciu prijatím jediného súboru požiadaviek naraz, v ten istý deň vo všetkých 31 zúčastnených štátoch¹¹. Tieto požiadavky, rovnako ako vykonávacie predpisy prijaté na ich uskutočnenie, nahradia vnútroštátne právne predpisy bez vytvárania ďalšej vrstvy právnych predpisov v súlade so systémom Spoločenstva. Národné regulačné úrady s pomocou agentúry budú povinné overovať ich správne vykonávanie, ale nebudú mať autonómnu právomoc stanoviť dodatočné požiadavky v oblastiach, ktoré podliehajú právnym predpisom Spoločenstva.

i) Stratené pripomienky k NPA 06/2006

12. V dôsledku preťaženia informačného systému agentúry pri podávaní pripomienok sa, žiaľ, stratila správa Francúzskeho združenia letísk (Union des Aéroports Français; UAF) s desiatimi pripomienkami a dve pripomienky Nemeckého združenia letísk (ADV) sa stratili počas pôvodnej konzultácie. Ony ich samozrejme poslali znovu a ich vstupy boli zaregistrované a analyzované medzi 103 reakciami uvedenými v CRD. Išlo iba o dvanásť pripomienok z 3010 doručených (asi 0,4 %) a väčšina z nich súvisela s problematikou, ktorou sa už zaoberali iné pripomienky. Ich vyhodnotenie neovplyvňuje celkovú analýzu, uvedenú už v CRD. V niekoľkých prípadoch sa kvôli spravodlivosti prihliada v tomto stanovisku na pripomienky, ktoré naznačili myšlienky nevyjadrené počas prerokovania NPA.

¹⁰ Ako ustanovuje jeho článok 2 ods. 2 písm. d).

¹¹ Medzi ne patrí 27 členských štátov EÚ a štyri pridružené štáty (Island, Lichtenštajnsko, Nórsko a Švajčiarsko), navyše ich Dohoda o Európskom civilnom leteckom priestore čoskoro rozšíri o desať balkánskych štátov, ktoré sú jej zmluvnými stranami.

ii) Reakcie na správnosť analýzy odpovedí na NPA

13. Jeden z účastníkov sa domnieval, že technicky správne pripomienky nevyvolali žiadne zmeny v texte a boli iba potvrdené. Agentúra pripomína, že s výnimkou návrhu ERs, toto stanovisko nie je návrhom právneho textu. Pokiaľ ide o pripojené ERs, nazdáva sa, že potrebné zmeny, ktoré zohľadnili technicky správne pripomienky, boli podľa možnosti vykonané. Tento účastník tiež tvrdil, že analýza odpovedí na otázku rozlišovania medzi „veľkými“ a „malými“ letiskami vôbec nebola spravodlivá. Na túto reakciu reagovala agentúra overovaním otázky medzi 30 respondentmi, z ktorých traja nemali celkom vyhranený názor, 13 považovali rozlišovanie medzi „veľkými“ a „malými“ letiskami za relevantné, ale naproti tomu 14, viac alebo menej v zásade, toto rozlišovanie prijali. Vôbec sa však nezhodli na kritériu a prahu pre takéto rozlišovanie. Toto stanovisko preto navrhuje v právnom texte nepoužívať slová „veľké“ a „malé“, ale namiesto toho primerane miernejšie požiadavky uplatniť na menej komplexné letiská.
14. Dvaja ďalší účastníci sa nazdávali, že ich stanovisko, zamerané na obmedzenie pôsobnosti Spoločenstva len na letiská s pravidelnou komerčnou prevádzkou, nebolo pochopené. Agentúra poznamenáva, že veľká väčšina je za stanovenie spoločných pravidiel pre všetky verejné letiská. To je navyše v zhode s celkovým systémovým prístupom, ktorý obhajuje väčšina účastníkov a ktorý podporujú objektívne bezpečnostné a hospodárske úvahy rozpísané podrobne v pripojenom RIA.
15. A napokon, niekoľkí účastníci zastávali názor, že niektoré ich pripomienky k určitým bodom neboli pochopené úplne. Po opätovnej podrobnej analýze agentúra tento názor prijíma a prihliadne naň v konečnom znení tohto stanoviska.
16. Agentúra dospela k názoru, že správnosť postupu kritizovala len nepatrná menšina účastníkov konzultácie, čo naznačuje, že vo všeobecnosti väčšina výsledok kontroly prijala. Agentúra preto nevidí dôvod na zmenu celkovej analýzy, ktorú predložila v CRD pri formulovaní tohto stanoviska, a to aj napriek tomu, že jej závery, samozrejme, nedokázali celkom uspokojiť všetkých európskych účastníkov. Nazdáva sa teda, že toto stanovisko je spravodlivým obrazom väčšiny názorov vyjadrených počas dvojfázovej konzultácie, ktorú vykonala v najlepšej snahe upraviť bezpečnosť letísk.

iii) Ostatné reakcie na CRD

17. 22 reakcií jednoducho zopakovalo pripomienky, na ktoré sa už prihliadlo pri analýze odpovedí na NPA.
18. Zvyšných 55 reakcií účastníkov (okolo 53 %) obsahovalo rôzne užitočné návrhy, z ktorých niektoré mali vyjasniť vysvetľujúci text, iné odporúčali upraviť možnú politiku zdôrazňovanú v CRD, najmä pokiaľ išlo o definície, rozsah právnych predpisov Spoločenstva, prahy, nariadenie o zariadeniach letiska, požiadavky na pracovníkov záchranej a hasičskej služby alebo o formulácie, ktoré by sa mali použiť v ERs. V tomto stanovisku sa prihliadlo na všetky. Tieto reakcie opätovne poukázali na existenciu širokej podpory centralizácie nariadenia o bezpečnosti a interoperabilite verejných letísk na úrovni EÚ. Samozrejme, tieto reakcie tiež potvrdzujú, že z dôvodu blízkosti by sa mali na príslušné úrady ponechať úlohy

súvisiace s certifikáciou a dohľadom nad bezpečnosťou, pod náležitým dohľadom Spoločenstva nad dodržiavaním noriem, ktorý zabezpečí jednotnosť a rovnaké pravidlá pre všetkých. Vo všeobecnosti reakcie tiež zdôrazňujú, že nadväzujúce vykonávacie predpisy by nemali duplikovať iné nariadenia Komisie, mali by byť primerané a dostatočne pružné, aby vždy primerane umožňovali alternatívne spôsoby plnenia pod podmienkou dosiahnutia rovnakej úrovne bezpečnosti.

III. Obsah stanoviska agentúry

a. Rozsah spoločného opatrenia

19. Rozsah spoločného opatrenia je zásadne vymedzený v základnom nariadení, ktorého rozšírenie jasne určí infraštruktúru, výroby, systémy, zariadenia, služby, osoby alebo organizácie, ktorých sa týka. V dôsledku toho budú podliehať požiadavkám stanoveným v tomto nariadení a prípadne predpisom prijatým na jeho vykonávanie.
20. Naopak, za infraštruktúru, výroby, systémy, zariadenia, služby, osoby alebo organizácie, ktoré nie sú zahrnuté do pôsobnosti Spoločenstva, ďalej plne zodpovedajú členské štáty, ktoré majú prijať prípadné opatrenia na zabezpečenie úrovne ochrany, akú očakávajú ich občania.
21. Agentúra zastáva názor, že cieľom právnej úpravy pre letiská¹² je postarať sa o bezpečnosť jednotlivého lietadla zaistením primeraných prostriedkov, ktoré umožnia jeho bezpečný vzlet, pristátie a pozemné manévrovanie, kým manažment letovej prevádzky sa zameria hlavne na riadenie vzájomných interakcií medzi dvoma alebo viacerými lietadlami. Pretože tieto dva druhy činnosti sú zásadne odlišné, musia sa riešiť samostatne, aby sa zamedzilo ich prekryvaniu a nezrovnalostiam. Toto stanovisko sa preto obmedzuje na bezpečnosť pozemnej infraštruktúry a jej prevádzky z hľadiska prevádzky jednotlivého lietadla. Agentúra pracuje v súčasnosti na samostatnej úlohe, ktorej cieľom je vyriešiť rozmery bezpečnosti ANS/ATM civilného letectva na zemi a vo všetkých fázach letu z pohľadu od východu k východu. Na tento účel sa uskutočnia samostatné konzultácie a bude vydané osobitné stanovisko.
22. Poznať a chápať let lietadla z miesta na miesto a navrhované pravidlá na zaistenie potrebnej úrovne bezpečnosti by mali aj všetci používatelia. Takáto potreba interoperability je preto nielen nástrojom na uľahčenie voľného pohybu osôb, ale aj základnou bezpečnostnou požiadavkou. Agentúra sa preto nazdáva, že pri úpravách v civilnom letectve nemožno oddeľovať interoperabilitu od bezpečnosti a že toto stanovisko sa musí zaoberať aj požiadavkami interoperability. Napriek tomu, že z rôznych pohľadov môže byť viac rôznych definícií „interoperability“, tu je zámerom iba transponovať do predpisov Spoločenstva požiadavky, ktoré sú potrebné, aby sa zaistilo, aby sa prihliadlo aj na ciele interoperability obsiahnuté v štandardoch a odporúčaných postupoch ICAO, chrániac tak globálny systém, ktorý podporujú. Toto bude musieť náležite vyjadrovať základné nariadenie.

¹² T. j. akékoľvek špeciálne upravené plochy na zemi, vode, umelej konštrukcii alebo plavidle určené na pristávanie, vzlietanie a manévrovanie lietadiel vrátane letiskových zariadení, inštalácií a služieb, ktoré pri takejto prevádzke môžu byť potrebné na účely prevádzky lietadiel.

23. V tomto kontexte agentúra pripomína, že cieľ základného nariadenia rieši iba bezpečnosť civilného letectva a niektoré aspekty ochrany životného prostredia, s vylúčením akýchkoľvek hľadísk hospodárskej regulácie, ktorými sa podľa potreby zaoberajú samostatné právne predpisy alebo iniciatívy Spoločenstva, ako to bolo začiatkom roka 2007 v prípade letiskových poplatkov¹³.

i) Letiská

24. Ako už bolo uvedené, veľká väčšina účastníkov súhlasila so zásadou, podľa ktorej by všetky verejné letiská¹⁴ mali podliehať spoločným a primeraným pravidlám, bez ohľadu na ich veľkosť, objem, typ alebo zložitosť prevádzky, verejné alebo súkromné vlastníctvo, alebo právny charakter svojho prevádzkovateľa. Toto osobitne zdôraznilo 18 z 20 úradov, ktoré odpovedali na NPA. Prirodzene, toto obmedzenie neovplyvní právo členských štátov ustanoviť vnútroštátne predpisy pre letiská, ktoré sú vylúčené z pôsobnosti Spoločenstva. Mohlo by to byť, napríklad, v prípade základní leteckého výcviku alebo helidekov umiestnených na plošinách mimo pobrežia, alebo heliportov na strechách nemocníc, ktoré nie sú verejnými letiskami. Pripomíname, že základné nariadenie vylučuje z pôsobnosti Spoločenstva štátne lietadlá. To znamená, že toto stanovisko sa netýka letísk využívaných výhradne vojenskými, colnými, policajnými a podobnými službami.
25. Na základe jasne vyjadreného stanoviska účastníkov diskusie je teda agentúra toho názoru, že uplatniteľnosť základného nariadenia sa musí rozšíriť na všetky verejné letiská. To sa plne zhoduje s „celkovým systémovým prístupom“, ktorý sleduje zákonodarca Spoločenstva, zdôrazňuje Komisia v oznámení KOM(2005) 578 a znovu pripomína skupina odborníkov na vysokej úrovni, ktorú zriadil podpredseda Barrot, aby sa v kontexte Spoločenstva zvažila budúca právna úprava civilného letectva. Keďže všeobecné letectvo je plne integrované do systému EASA, pokiaľ ide o letovú spôsobilosť, prevádzku a licencovanie pilotov a samozrejme bude podliehať tomuto systému aj pokiaľ ide o manažment letovej prevádzky, bolo by nedôsledné, a možno by spôsobilo bezpečnostné medzery, ak by len letiská boli vylúčené z regulačného rámca, ktorý v sektore civilného letectva musí platiť.

ii) Zariadenia letiska

26. V NPA 06/2006 bola otázka, či by určité zariadenia letiska, napr. vizuálne a rádiové navigačné prostriedky, detekčné a meteorologické systémy, hasiace prístroje, hasičské vozidlá atď., ktoré prispievajú k bezpečnej prevádzke lietadla na letisku alebo v jeho blízkosti, mali byť upravené na úrovni Spoločenstva. Hoci tesná väčšina respondentov bola proti regulovaniu zariadení letiska na úrovni Spoločenstva, väčšina kľúčových účastníkov trvala na tom, že bezpečnostný dosah letiskových zariadení nemožno ignorovať. Niektorí tiež potvrdili, že lepšia normalizácia letiskových zariadení by mohla nielen prispieť k bezpečnosti, ale aj zlepšiť pomer nákladov ku kvalite. Zdôrazňovali však potrebu vyhnúť sa duplicite s existujúcimi predpismi, nech už sú to smernice „nového prístupu“ alebo

¹³ KOM(2006) 820 v konečnom znení z 24. januára 2007 – návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o letiskových poplatkoch.

¹⁴ „Verejné letisko“ znamená, že použitie plochy a zariadenia letiska môže plánovať každý pilot-kapitán letu všeobecnej leteckej dopravy (*General Air Traffic*; GAT), buď preto, že prevádzkové hodiny a dostupné služby sa oznamujú verejnosti, alebo keď kontaktné miesto, z ktorého má dostať predchádzajúce povolenie, je uverejnené navyše k verejne dostupným informáciám o letisku, pod podmienkou, že spôsobilosť lietadla a pilota spĺňa nediskriminačné podmienky bezpečnosti.

vykonávacie predpisy „jednotného európskeho neba“¹⁵. Navyše pripomenuli EASA, aby výhodne využila normy vydané uznávanými normalizačnými orgánmi, ako sú ISO, CEN, CENELEC, ETSI alebo EUROCAE.

27. Agentúra je preto toho názoru, že zariadenia letiska, ktoré priamo prispievajú k bezpečnej prevádzke lietadla na zemi, musia byť zahrnuté do pôsobnosti systému EASA. Keďže vzhľadom na vývoj technológií nie je možné vopred zostaviť presný zoznam zariadení, ktorých sa to týka, agentúra navrhuje, aby sa zariadenia rozhodujúce z hľadiska bezpečnosti určili ad hoc vo vykonávacích predpisoch, na ktoré odkazuje písmeno c) bod (i). Pripúšťa pritom, že sa treba starostlivo vyhýbať prekryvaniu požiadaviek kladených na to isté zariadenie a že by sa jestvujúce pravidlá mali primerane upraviť. Nevyhnutnú pozornosť treba venovať aj zaisteniu súladu regulačných postupov s postupmi v rámci „jednotného európskeho neba“ a „nového prístupu“.

iii) Organizácie

28. Všeobecne sa na úrovni ICAO i na európskej úrovni dospelo k dohode a uznáva sa, že bezpečnosť leteckej prevádzky na letiskách nezabezpečuje iba samotné usporiadanie infraštruktúry, ale aj vhodné riadenie prevádzky a služieb súvisiacich s letiskom. Potvrdili to účastníci diskusie vo svojich pripomienkach k NPA. Určité nebezpečenstvá možno skutočne zmierniť iba kladením osobitných požiadaviek na organizácie, ktoré sú zapojené do prevádzky letiska. Agentúra sa plne stotožňuje s týmto stanoviskom a zastáva názor, že prevádzkovatelia letísk¹⁶ by mali byť začlenení do pôsobnosti rozšíreného základného nariadenia. Ich zodpovednosť siahá od prevádzkovania a údržby infraštruktúry a zariadení letiska, aby vždy slúžili svojmu účelu, po prijímanie vhodných zmierňujúcich opatrení v prípade akéhokoľvek zhoršenia ich funkcie.
29. Bezpečná prevádzka lietadla však pozostáva s viacerých čiastkových činností reťazca rôznych aktérov. Kým prevádzkovateľ letiska je hlavným aktérom, mnohí ďalší aktéri zapojení do reťazca služieb musia vzájomne spolupracovať a koordinovať svoje činnosti, aby bol systém skutočne bezpečný. Agentúra zastáva názor, že význam tejto koordinácie si nevyhnutne vyžaduje, aby všetky organizácie, ktorých činnosti môžu ovplyvniť bezpečnosť lietadla vrátane prevádzkovateľov lietadiel, poskytovateľov leteckých navigačných služieb, pozemnej obsluhy, spoločností dopĺňajúcich palivo, boli právne viazané riadne zaškoliť personál oprávnený bez sprievodu vystupovať na prevádzkových plochách letiska, definovať a zaviesť pracovné postupy na prevádzkových plochách letiska a spolupracovať pri oznamovaní a analýze bezpečnostných udalostí. Na zabezpečenie potrebnej koordinácie by sa tieto opatrenia mali pripraviť pod vedením prevádzkovateľa letiska.
30. Vo všeobecnosti sa nainštalované zariadenia letiska hodnotia počas certifikačného konania letiska. Vtedy sa predpokladá, že smernice prijaté v rámci „nového prístupu“ a súvisiace odborové normy sa uplatňujú na návrh a výrobu týchto zariadení. Bolo by však nespravodlivé vyžadovať od projektantov alebo

¹⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 z 10. marca 2004, ktorým sa stanovuje rámec na vytvorenie jednotného európskeho neba (Ú. v. EÚ L 96, 31.3.2004, s. 1) a najmä nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 z 10. marca 2004 o interoperabilite siete manažmentu letovej prevádzky v Európe (Ú. v. EÚ L 96, 31.3.2004, s. 26 – 42).

¹⁶ T. j. verejnoprávna organizácia, právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá prevádzkuje alebo navrhuje prevádzkovanie jedného alebo viacerých letísk a preberá zodpovednosť za bezpečnosť leteckej prevádzky na nich alebo v ich blízkosti vrátane stanovenia postupov a činností pre iné spoločnosti.

prevádzkovateľov letiska, aby prevzali zodpovednosť za technológie, ktoré sú mimo ich pôsobnosti. Keď je zariadenie letiska pre leteckú bezpečnosť rozhodujúce, mohlo by byť primerané uplatňovanie postupov, ktoré preukazujú ich účinnosť v oblasti letovej spôsobilosti¹⁷ už desaťročia, podobne ako sa na časti lietadla uplatňuje európsky technický normalizačný príkaz (t. j. *European Technical Standard Order*; ETSO). Tieto systémy sa opierajú o uznané schopnosti organizácií, ktoré uvedené zariadenia navrhujú alebo vyrábajú. Podľa názoru agentúry sa preto rozšírené základné nariadenie má vzťahovať na organizácie, ktoré navrhujú a vyrábajú rozhodujúce letiskové zariadenia, aby umožnilo právnu úpravu takýchto zariadení, keď je to najvhodnejšie. Ako už bolo vysvetlené v odseku 27, zatiaľ nie je možné určiť, ktoré zariadenia pravdepodobne budú podliehať takémuto postupu, a preto je vhodnejšie ponechať na budúce vykonávacie predpisy, aby stanovili, kedy bude táto možnosť využitá na základe riadneho posúdenia a odôvodnenia. Dôležité je poznamenať, že toto je už situácia, ktorá sa týka letovej spôsobilosti častí a zariadení.

iv) Personál

31. V mnohých pripomienkach v procese konzultácií sa zdôrazňoval význam odbornej spôsobilosti pracovníkov pre bezpečnosť letiska. V niektorých boli aj návrhy, aby sa najrozhodujúcejšie profesie z hľadiska bezpečnosti napr. personálu záchranej a hasičskej služby, upravili v právnom predpise. Ak by to tak malo byť, rozšírené základné nariadenie by malo jasne vymedziť, ktoré osoby takejto úprave podliehajú vrátane udeľovania osobných osvedčení alebo licencií potvrdzujúcich, že spĺňajú minimálne požiadavky zdravotnej a odbornej spôsobilosti. Ďalšie pripomienky však upozorňovali, že takýto regulačný režim by mohol byť príliš zložitý a neprimeraný, a zároveň potvrdzovali, že ich odborná spôsobilosť sa aj tak musí upraviť.
32. Agentúra usudzuje, že personál zapojený do prevádzky letísk musí spĺňať všeobecné bezpečnostné požiadavky, a preto sa naň musí odkazovať v rozšírenom základnom nariadení. Za splnenie požiadaviek odbornej spôsobilosti a možnej zdravotnej spôsobilosti však musia zvyčajne zodpovedať organizácie, ktoré ho zamestnávajú. Týka sa to personálu, ktorého činnosť môže ovplyvniť bezpečnosť letovej prevádzky na letisku alebo v jeho blízkosti, napr. najmä zamestnancov alebo zmluvných dodávateľov prevádzkovateľov lietadiel, poskytovateľov leteckých navigačných služieb, poskytovateľov služieb pozemnej obsluhy, prevádzkovateľa letiska samotného a ostatných organizácií, ktorých činnosti alebo výrobky môžu mať vplyv na bezpečnosť lietadla. Obzvlášť sa to vzťahuje na personál, ktorý je oprávnený bez sprievodu vstupovať na prevádzkové plochy letiska alebo na pohybovej ploche viesť motorové vozidlo.

v) Bezprostredná blízkosť a používanie letiska

33. Ako nasvedčuje NPA 06/2006, obrovská väčšina účastníkov zastávala názor, že niektoré rozhodujúce prvky, potrebné na zmiernenie ohrozenia bezpečnosti súvisiaceho s letovou prevádzkou v blízkosti letiska, nemožno jednoducho právne uložiť vlastníkovi alebo prevádzkovateľovi letiska. Dôvodom je skutočnosť, že tieto ohrozenia majú pôvod v priestoroch mimo obvodu letiska a vlastník ani prevádzkovateľ letiska ich nemôžu priamo ovplyvniť. Agentúra je preto toho

¹⁷ Odkaz najmä na článok 5 ods. 2 písm. d) existujúceho základného nariadenia, ktorý vyžaduje, aby organizácie zodpovedné za konštrukciu a výrobu častí lietadla preukázali spôsobilosť a prostriedky na uplatnenie zodpovedností týkajúcich sa ich oprávnení podľa pravidiel a postupov úmerných zložitosti ich príslušných úloh.

názoru, že základné nariadenie musí ukladať samotným členským štátom povinnosť zabezpečiť vykonanie nevyhnutných opatrení na ochranu letísk proti činnostiam alebo vývoju, ktoré by mohli spôsobiť letectvu vo priamej blízkosti týchto letísk.

b. Bezpečnostné ciele

i) Základné požiadavky – nová príloha

34. NPA 06/2006 položil účastníkom otázku, či by uprednostnili stanovenie jednotnej vysokej úrovne ERs v celom Spoločenstve ako najlepší prostriedok na stanovenie bezpečnostných cieľov pre nariadenie o letiskách pred transponovaním príslušných noriem a odporúčaných postupov ICAO len odkazom na ne. Odpovede na túto otázku ukázali, že väčšina účastníkov uprednostňuje ustanovenie špecializovaných ERs na úrovni Spoločenstva pod podmienkou, že zaistia splnenie povinností členských štátov voči ICAO a nevytvoria ďalšie neodôvodnené požiadavky. Z pripomienok tiež vyplynulo, že väčšina všeobecne považovala za uspokojivé obsah i úroveň podrobnosti v predložennom návrhu ERs.
35. Ako je vysvetlené v pripojenom odôvodnení, tieto ERs boli vypracované na základe identifikovaných ohrození s cieľom zabezpečiť primerané zmiernenie každého dôvodne pravdepodobného rizika špecifického pre prevádzku letiska. Potom bola vykonaná krížová kontrola, ktorej účelom bolo overiť, že umožňujú členským štátom splniť svoje záväzky voči ICAO bez ďalších obmedzení. Agentúra je teda toho názoru, že špecializované ERs pripojené k tomuto stanovisku a predstavujúce bezpečnostné ciele pre nariadenie o bezpečnosti letísk majú byť ustanovené základným nariadením 1592/2002 a pripojené k nemu.

ii) Systémy riadenia

36. Jedným z kľúčových problémov, na ktorý upozornil NPA, bola primeranosť vyžadovania od všetkých prevádzkovateľov letísk, aby v plnom rozsahu prijali a implementovali formálny systém riadenia bezpečnosti (*Safety Management System*; SMS). Odpovede účastníkov boli rôzne. Len dvaja účastníci tvrdili, že taký SMS by sa mal vyžadovať od všetkých prevádzkovateľov letísk. Mnohí poznamenali, že malé organizácie asi nebudú môcť implementovať SMS v pôvodnom rozsahu. Takéto bremeno by ani nebolo pre prevádzkovateľov malých letísk úmerné skutočným rizikám súvisiacim s ich prevádzkou. I keď ICAO tento systém vyžaduje na všetkých letiskách, je nevyhnutné mať na zreteli, že štandardy ICAO sa vzťahujú len na letiská využívané na medzinárodnú dopravu. Takáto požiadavka by pravdepodobne spôsobila ťažkosti v kontexte Spoločenstva, v ktorom sú všetky verejné letiská definované ako otvorené pre leteckú dopravu vnútri Spoločenstva.

37. V dôsledku toho agentúra dospela k záveru, že SMS sa má vyžadovať len od komplexných letísk. Na definovanie vhodnej úrovne komplexnosti pri splnení požiadaviek ICAO navrhuje, aby sa táto požiadavka uplatňovala len na letiská, ktoré slúžia pravidelnej leteckej doprave¹⁸.

c. Vykonávacie prostriedky

38. Základné nariadenie musí určiť, ako sa majú ERs implementovať. Ak je to príliš zložitý alebo zdĺhavý, možno udeliť výkonné právomoci Komisii, členským štátom, agentúre alebo priemyslu, aby na svojej úrovni prijali vykonávacie predpisy, vnútroštátne vykonávacie opatrenia, certifikačné špecifikácie alebo priemyselné normy. Podľa potreby sa musia určiť orgány poverené vydávaním osvedčení alebo ktorým sa má splnenie preukazovať. Môže to byť samotná agentúra, iné príslušné úrady¹⁹ alebo vhodne akreditované posudzovacie orgány²⁰. V druhom prípade sa musia stanoviť kritériá akreditácie a určiť akreditačné úrady.

39. Je celý rad možností na dosiahnutie bezpečnostných cieľov. Výber je politickým rozhodnutím, ktoré závisí od citlivosti verejnosti, tradícií a kultúry v danom sektore. Takýto výber musí zohľadniť aj úroveň jednotnosti, ktorá sa požaduje pre určitý druh činnosti, pričom sa jednotnosť pravdepodobne lepšie dosiahne prostredníctvom spoločných vykonávacích predpisov prijatých Komisiou. Pri výbere sa tiež musí prihliadať nielen na to, aby prostriedky jednotnosti rovnako chránili občanov a zabezpečovali rovnaké podmienky na vnútornom trhu, ale aby boli harmonizované aj s medzinárodným rámcom z hľadiska interoperability. V neposlednom rade musí byť výber založený na zásadách dobrej správy²¹, aby sa čo najlepšie využívali dostupné zdroje a aby sa ďalej rozvíjal zmysel pre zodpovednosť a správna kultúra pri regulovaní bezpečnosti civilného letectva.

i) Vykonávacie predpisy

40. V NPA 06/2006 sa predpokladala pravdepodobná potreba vydať vykonávacie predpisy, ktoré budú podrobnejšie špecifikovať, ako by sa mali uplatňovať ERs prinajmenšom na „veľké“ letiská. Stála v ňom však otázka, či by sa nemali uplatňovať aj na „malé“ letiská. V tomto kontexte kládol aj otázku, aká by mala byť definícia „malého“ letiska. Odpovede na túto otázku ukazujú, že väčšina účastníkov sa domnieva, že by sa v každom prípade mali vypracovať podrobné

¹⁸ Pravidelná letecká dopravná služba znamená sériu letov so všetkými týmito charakteristikami:

- a) pri každom lete si môžu miesta a/alebo kapacitu na prepravu nákladu a/alebo pošty kupovať jednotlivci z radov verejnosti (priamo od leteckého dopravcu alebo od jeho oprávnených zástupcov),
- b) slúži na prepravu medzi dvomi alebo viacerými letiskami, buď:
 - podľa zverejneného letového poriadku alebo
 - letmi tak pravidelnými a frekventovanými, že vytvárajú zreteľne systematické série letov.

¹⁹ „Príslušný úrad“ znamená buď agentúru, alebo niektorý z orgánov vymenovaných, alebo zriadených členskými štátmi, ktoré sú splnomocnené vydávať osvedčenia a vykonávať bezpečnostný dozor nad letiskami, výrobkami, zariadeniami, systémami, časťami alebo prístrojmi, organizáciami alebo osobami, ako aj nad hrozbami vznikajúcimi v bezprostrednej blízkosti letiska. Každý príslušný úrad je nezávislý od prevádzky a manažmentu letiska.

²⁰ „Posudzujúci orgán“ znamená akreditovaný orgán, ktorý môže posudzovať, či právnická osoba alebo fyzická osoba dodržala pravidlá ustanovené na zabezpečenie súladu so základnými požiadavkami ustanovenými v tomto nariadení a vydávať príslušné osvedčenie.

²¹ KOM(2001) 428 v konečnom znení z 25.7.2001 – „Európska správa verejných vecí – biela kniha“ (Ú. v. ES L 287, 12.10.2001, s. 1 – 29).

vykonávacie predpisy bez ohľadu na veľkosť a zložitosť prevádzky na letisku. Zdôrazňujú však, že tieto pravidlá by mali byť primerané zložitosti a druhu prevádzky.

41. Viacerí účastníci sa pritom boja, že právny status vykonávacích predpisov a čas potrebný na ich zmenu by mohol spôsobiť prílišnú nepružnosť regulačného rámca, ktorý by nedokázal sledovať aktuálny vývoj. Domnievajú sa tiež, že prinajmenšom pri väčšine technických podrobností zahrnutých do vykonávacích predpisov by sa stratila pružnosť potrebná na pokrytie rozdielných letísk, ktoré sa vždy vzájomne líšia. Agentúra súhlasí. V záujme odstránenia uvedených obáv by sa toto riziko, podľa možnosti, dalo zmierniť ustanovením technických predpisov alebo postupov na posudzovanie zhody na úrovni technických podmienok certifikácie²². Súlad s takýmto materiálom by predstavoval predpoklad súladu, nebol by to však jediný spôsob na dosiahnutie súladu. Úrady a účastníci môžu uplatniť iné podmienky, ak zabezpečia rovnakú úroveň splnenia základných požiadaviek. Je preto potrebné uvedomiť si, že vykonávacie predpisy, ktoré sa majú vypracovať, budú špecifikovať hlavne procesy, ktoré účastníci a príslušné úrady majú dodržať, a najmä kritériá flexibility a postupy prijímania alternatívnych podmienok plnenia.
42. Účastníci zdôraznili, že niektorými aspektmi bezpečnosti letiska sa už zaoberajú iné právne predpisy. Týka sa to napríklad rádiových systémov pre odlet, približovanie a pristávanie, ktoré sa už podarilo zahrnúť do pravidiel „jednotného európskeho neba“. Bezpečnosť a výkonnosť týchto systémov však nezávisí len od ich usporiadania/výroby, ale aj od ich implementácie/integrácie na letisku. Je preto potrebné zaistiť, aby aj tento aspekt letiskových zariadení bol upravený predpismi, a aby tak zaistil synergiu s „jednotným nebom“ a zamedzil prekrývaniu alebo duplicitu požiadaviek a certifikačných procesov.
43. Agentúra je preto toho názoru, že zákonodarca by mal splnomocniť Komisiu, aby v súlade s postupmi uvedenými v základnom nariadení prijala potrebné pravidlá implementácie ERs, uplatniteľných na bezpečnosť a interoperabilitu letísk. Ako už bolo uvedené, takéto pravidlá musia byť úmerné komplexnosti letiska s prihliadnutím na objem a charakter jeho činnosti.

ii) Certifikácia letísk²³

44. V NPA 06/2006 sa predpokladalo, že je potrebné certifikovať aspoň „veľké“ letiská, ako to už vyžaduje ICAO²⁴. Žiadny z respondentov NPA nebol proti tomu. Ale uvedený NPA sa tiež pýtal, či to má platiť aj v prípade „malých“ verejných letísk v súlade s odporúčaním ICAO²⁵, s prihliadnutím na iné existujúce možnosti so zreteľom na možný „self-management“. Odpovede naznačujú, že účastníci nesúhlasia s takýmito možnosťami a uprednostňujú certifikáciu všetkých letísk. Približne polovica z nich však odporúčala zjednodušené procesy pre menej

²² Základné nariadenie ukladá agentúre vypracovať technické podmienky certifikácie vrátane predpisov letovej spôsobilosti a prijateľných spôsobov plnenia požiadaviek, ktoré sa majú používať v procese certifikácie. Tieto dokumenty sú nezáväznú, ale odrážajú súčasný stav a najlepšiu prax, ktorú majú záujem uplatňovať regulačné orgány a osoby, na ktoré sa regulácia vzťahuje, aby splnili zákonné požiadavky.

²³ V tomto kontexte i podľa základného nariadenia „certifikácia“ znamená akúkoľvek formu uznania, že letisko, výrobok, prístroj, systém, časť alebo zariadenie, organizácia alebo osoba spĺňa príslušné požiadavky vrátane ustanovení základného nariadenia a jeho vykonávacích pravidiel, ako aj vydania príslušného osvedčenia potvrdzujúceho toto plnenie.

²⁴ Odsek 1.4.1 prílohy 14 ICAO ustanovuje, že od 27. novembra 2003 štáty certifikujú letiská používané na medzinárodnú letovú prevádzku na základe vhodného regulačného rámca. Rámec obsahuje kritériá uvedenej certifikácie.

²⁵ Odsek 1.4.2 štandardov a odporúčaní ICAO odporúča, aby štáty certifikovali všetky verejné letiská.

komplexné letiská. Zhodu, pokiaľ ide o potrebu nariadiť certifikačný proces pre všetky letiská v rámci základného nariadenia, už vyjadruje všeobecná implementácia štandardov a odporúčaní ICAO v tejto veci²⁶ na úrovni členských štátov. Agentúra je preto toho názoru, že každé verejné letisko umiestnené v členskom štáte musí podliehať certifikácii. Táto certifikácia sa musí zamerať na overenie splnenia základných požiadaviek a musí sa týkať tak usporiadania, ako aj prevádzky, zaisťujúc tak, aby usporiadanie letiska bolo bezpečné a aby prevádzkovateľ preukázal spôsobilosť a prostriedky na uplatnenie svojich zodpovedností.

45. Aj keď sa letiská tradične považujú za samostatný subjekt, vo väčšine prípadov ako vlastníci a prevádzkovatelia s veľmi rozdielnymi úlohami a zodpovednosťami konajú rôzne právnické osoby. Za infraštruktúru a usporiadanie letiska spravidla zodpovedá vlastníci, kým za bezpečnú prevádzku letiska zodpovedá hlavne prevádzkovateľ. Bolo by nespravodlivé uložiť jednému z nich povinnosti, ktoré je schopný plniť len druhý. A ďalej, spôsob regulácie bezpečnosti by nemal obmedzovať stále častejšie snahy o nové modely financovania výstavby a rozširovania letísk, aby lepšie zodpovedali rastúcim kapacitným požiadavkám. Nariadenie o bezpečnosti by navyše nemalo narúšať riadne fungovanie vnútorného trhu. Agentúra považuje preto za potrebné rozlišovať medzi procesom certifikácie usporiadania letiska a procesom certifikácie subjektu, ktorý ho prevádzkuje. Preto sa musia vydávať dve samostatné osvedčenia: jedno, ktoré bude vyjadrovať splnenie ERs časti A a druhé, určené prevádzkovateľovi a vyjadrujúce splnenie ERs časti B. V prípade, ak je vlastníci a prevádzkovateľ tá istá právnická osoba, môžu však byť členské štáty oprávnené na žiadosť tejto osoby obe osvedčenia spojiť do jedného.
46. Pokiaľ ide o subjekty riadiace viac než jedno letisko, väčšina odpovedí na NPA, najmä od úradov a malých prevádzkovateľov, uprednostňuje vydať osvedčenie prevádzkovateľa individuálne pre každé prevádzkované letisko. Úrady i účastníci zo štátov, v ktorých veľké spoločnosti prevádzkujú viac než jedno letisko, sa vyslovili za jedno osvedčenie pre prevádzkovateľa na prevádzkovanie viacerých letísk. Pripojené RIA preukazuje, že žiadnu z týchto možností nemožno uprednostniť z bezpečnostných dôvodov, ale druhá možnosť je zrejme hospodárnejšia. Môže byť užitočné v tomto kontexte pripomenúť, že takáto možnosť sa už uplatňuje vo všetkých ostatných sektoroch, na ktoré sa vzťahuje základné nariadenie, keď organizácia na základe jedného schvaľujúceho osvedčenia môže prevádzkovať viacero lietadiel, opravovní, výrobných pracovísk atď. Agentúra preto zastáva názor, že prevádzkovatelia letísk, ktorí riadia viac ako jedno letisko a zriadili centrálnu funkciu manažmentu bezpečnosti a kvality, by mali mať možnosť požiadať o jedno osvedčenie prevádzkovateľa v štáte, v ktorom majú hlavné miesto podnikania, ak si to želajú. Za ponechanie voľby na samotných prevádzkovateľov sa vyslovili aj niektoré reakcie na CRD, pretože sa zistilo, že tento koncept by pravdepodobne vyhovoval centralizovanejším štruktúram, ktoré sú vo viacerých členských štátoch.

²⁶ Prieskum, ktorý vykonalo v r. 2006 Zoskupenie regulátorov bezpečnosti letísk (GASR) potvrdil, že v 17 členských štátoch EÚ bolo buď certifikovaných, alebo krátko pred certifikáciou vyše 700 letísk vrátane letísk používaných na nekomerčnú prevádzku podľa pravidiel letu za viditeľnosti (*Visual Flight Rules*; VFR). Ďalšie informácie o letiskách, ktorých sa týka toto stanovisko, sú uvedené v pripojenom hodnotení vplyvu právnej úpravy (RIA).

iii) Certifikácia letiskových zariadení

47. Ako je vysvetlené v odseku 27, agentúra považuje za potrebné, aby letiskové zariadenia, ktoré prispievajú k bezpečnej prevádzke lietadla, podliehali primeraným požiadavkám, podrobne uvedeným vo vykonávacích predpisoch. Hoci, podľa odseku 30 za overovanie zhody vo všeobecnosti zodpovedá vlastník alebo prevádzkovateľ letiska, v závislosti od druhu zariadenia môže byť vhodnejšie priamo certifikovať niektoré, z hľadiska bezpečnosti rozhodujúce zariadenia, ktoré nie sú v pôsobnosti vlastníka ani prevádzkovateľa. Agentúra preto zastáva názor, že niektoré, z hľadiska bezpečnosti rozhodujúce zariadenia majú podliehať špecializovanému certifikačnému procesu a vydaniu osvedčenia podľa ustanovení vykonávacích predpisov po náležitom posúdení prínosu takejto certifikácie.
48. Pokiaľ ide o vydávanie osvedčenia, mal by sa uplatniť prístup podobný tzv. „novému prístupu“²⁷. To znamená ponechanie väčšej zodpovednosti za posúdenie zhody na organizáciu, ktorá zariadenia navrhuje a vyrába. Vzhľadom na to, že tento prístup sa uplatňuje aj v rámci „jednotného európskeho neba“, delegovanie zodpovednosti na priemysel by mohlo zvýšiť synergiu pri vypracovaní vykonávacích predpisov. Vyhlásenia o zhode by podľa toho vydával výrobný priemysel.
49. Agentúra sa tiež nazdáva, ako je vysvetlené v odseku 30, že výrobky vyrábané vo veľkom množstve musia podliehať certifikačnému systému podobnému ETSO, ktorý sa uplatňuje na niektoré letecké súčasti a zariadenia. To by uľahčilo normalizáciu výrobkov a pomohlo znížiť náklady, ako navrhovali viacerí účastníci. O tejto možnosti by sa rozhodlo ad hoc na základe náležitého hodnotenia vplyvu právnej úpravy pri vypracovaní súvisiacich vykonávacích predpisov. Toto si tiež vyžaduje, aby organizácie, ktoré navrhujú a vyrábajú dotknuté zariadenia, preukázali spôsobilosť a prostriedky na uplatnenie svojich zodpovedností. Agentúra preto zastáva názor, že organizácie, ktoré navrhujú a vyrábajú určité letiskové zariadenia, majú podliehať osobitným pravidlám a schvaľovacím procesom, keď to stanovia vykonávacie predpisy na základe náležitého posúdenia prínosu takéhoto postupu.
50. Vo všetkých prípadoch sa pripomína, že zhodne s odsekom 42 overenie inštalácie a riadne fungovanie letiskových zariadení na letisku je súčasťou procesu certifikácie letiska. Okrem toho za vykonávanie prevádzky a údržby uvedených zariadení zodpovedá prevádzkovateľ letiska, a preto sa na ne vzťahuje certifikácia prevádzkovateľa a dozor nad ním.

iv) Overovanie kvalifikácie a zdravotnej spôsobilosti personálu

51. Ako bolo uvedené v odsekoch 31 a 32, agentúra považuje za potrebné, aby personál, ktorého činnosť môže ovplyvniť bezpečnosť prevádzky letiska, splňal primerané požiadavky nepretržitej odbornej a prípadne zdravotnej spôsobilosti. Nazdáva sa tiež, že za ich plnenie by mali všeobecne zodpovedať jeho zamestnávatelia.
52. Počas konzultácií však boli v niektorých pripomienkach návrhy upraviť podmienky pre hasičský a záchranný personál oddelene od prevádzkovateľa letiska

²⁷ Asi 25 smerníc prijatých od r. 1987 na základe „nového prístupu“ vychádzajúcich z uznesenia Rady zo 7. mája 1985 o novom prístupe v oblasti technickej harmonizácie a normalizácie, uznesenia Rady z 21. decembra 1989 o celkovom prístupe k certifikácii a skúšobníctvu, ktoré ustanovuje smerné zásady posudzovania zhody a z rozhodnutia Rady 93/465/ES ustanovujúceho podrobné postupy pri posudzovaní zhody.

a ustanoviť na to osobitný certifikačný proces, niektorí iní to rázne odmietali. Niektorí ďalší upozornili na potrebu vhodného programu spôsobilosti pre týchto pracovníkov, ale s výhradou jej ustanovenia na vnútroštátnej úrovni. V tomto kontexte agentúra dospela k záveru, že niet dôvodu zaobchádzať s personálom záchranej a hasičskej služby odlišne od iných kategórií zamestnancov zapojených do plnenia úloh citlivých z hľadiska bezpečnosti v obvode letiska. Overovanie odbornej kvalifikácie a zdravotnej spôsobilosti tohto personálu založené na príslušných všeobecných predpisoch by malo byť súčasťou povinností prevádzkovateľa letiska a malo by byť jednou z podmienok získania osvedčenia.

v) Posudzujúce orgány

53. V NPA 06/2006 bola otázka, či by sa namiesto príslušných úradov určených národnými vládami nemali akreditovať orgány, ktoré posúdia zhodu s certifikačnými požiadavkami „*len usporiadania minimálne komplexných letísk a ich prevádzkovateľov*“. Významná väčšina účastníkov považovala za uskutočniteľné umožniť takýmto orgánom, popri národných regulačných úradoch, posudzovanie zhody s požiadavkami certifikácie a vydávanie osvedčení, ak by to viedlo k rovnako bezpečnému alebo ešte výkonnejšiemu systému. Väčšina uvádzala, že ak by sa taký systém plánoval, organizácie overujúce zhodu by mali podliehať náležitej akreditácii, aby sa overilo, že budú konať transparentne a nezávisle a že si samy zavedú správny systém riadenia.
54. Agentúra prihliadla na tieto názory a zastáva preto názor, že vhodne akreditované posudzujúce orgány by mali byť oprávnené dozerať na letiská, ktoré neslúžia na pravidelnú leteckú dopravu, a vydávať osvedčenia pre ne a ich prevádzkovateľov. Prevádzkovateľ alebo projektant letiska by ďalej mal mať možnosť voľby, či pošle svoju žiadosť príslušnému úradu členského štátu alebo takémuto posudzujúcemu orgánu. Tieto orgány by mala akreditovať samotná agentúra, aby sa zabránilo možnému konfliktu záujmov.

vi) Príslušné úrady

55. Samozrejme, okrem uvedených bodov rozšírenie pôsobnosti Spoločenstva na letiská nemôže mať iný účinok na roly členských štátov a ich príslušných úradov. Inštitucionálna forma štátu (napr. federácia), rozšírenie územia, počet letísk a dôvody blízkosti môžu inšpirovať k ustanoveniu certifikačných a dozorných úradov radšej na regionálnej (napr. ako dnes v 16 spolkových krajinách Spolkovej republiky Nemecko) než na celoštátnej úrovni. Štáty môžu tiež chcieť delegovať dozor na príslušný úrad susednej krajiny alebo spojiť zdroje a zriadiť regionálny dozorný úrad. Takáto voľba úplne záleží na členských štátoch, ktoré môžu slobodne organizovať svoj systém výkonnej moci pre ne vhodným spôsobom, ako to v skutočnosti dnes už aj robia.
56. Preto agentúra upustila od akéhokoľvek návrhu, ktorý by mal tendenciu vnútiť členským štátom štruktúru ich dozorného systému. Členské štáty budú naďalej výhradne zodpovedné za svoju správnu štruktúru. Napriek tomu by táto štruktúra mala spĺňať dva hlavné ciele. Po prvé by mala umožňovať účinný dozor, ktorý by zabezpečil riadnu implementáciu nariadení rôznymi dotknutými osobami. Po druhé, ako v „jednotnom európskom nebi“²⁸, by príslušné úrady mali byť

²⁸ Článok 4 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 z 10. marca 2004, ktorým sa stanovuje rámec na vytvorenie jednotného európskeho neba (Ú. v. EÚ L 96, 31.3.2004, s. 1 – 9).

nezávislé od projektantov a prevádzkovateľov letísk a mali by vykonávať svoje právomoci nestranne a transparentne.

57. V dôsledku toho by všetky certifikačné a dozorné úlohy mali vykonávať príslušné úrady ustanovené členskými štátmi s jedinou výnimkou uvedenou v odseku v). Žiadateľ bude komunikovať s príslušným úradom určeným členským štátom, v ktorom je umiestnené letisko alebo v ktorom má prevádzkovateľ svoje hlavné miesto podnikania. V tomto kontexte je nevyhnutné pripomenúť, že základné nariadenie vyžaduje, aby agentúra dohliadala, akým spôsobom plnia príslušné úrady svoje záväzky. Robí to prostredníctvom systematických a pravidelných kontrol dodržiavania noriem.

d. Súlad so smernicou o službách pozemnej obsluhy

58. Niektoré témy uvedené v tomto stanovisku a niektoré základné požiadavky predpokladajú dôslednú koordináciu medzi prevádzkovateľmi letísk a poskytovateľmi služieb pozemnej obsluhy. Rozšírené základné nariadenie uloží povinnosti poskytovateľom pozemných služieb, ako to vysvetľuje odsek 29. Keďže pozemné služby už sú, najmä z hospodárskych a obchodných hľadísk, upravené osobitnou smernicou²⁹ prijatou v r. 1996, starostlivo treba vylúčiť prekrývanie a možný konflikt požiadaviek. Agentúra preto navrhuje, aby sa uvedená smernica zmenila a doplnila v záujme zladenia jej ustanovení s ustanoveniami navrhovanými v tomto stanovisku, s cieľom jasne definovať príslušné zodpovednosti prevádzkovateľov letísk a poskytovateľov pozemnej obsluhy v oblasti bezpečnosti.

IV. Subsidiarita

59. Základné nariadenie prijaté v roku 2002 presunulo kompetencie v oblasti osvedčovania letovej spôsobilosti a environmentálneho osvedčovania z členských štátov na Spoločenstvo hlavne s cieľom udržať vysokú a jednotnú úroveň bezpečnosti civilného letectva. Jeho prvé rozšírenie na letovú prevádzku, licencovanie letových posádok a bezpečnosť lietadiel tretích krajín už podporil Európsky parlament (prvé čítanie v marci 2007) a politická dohoda Rady (v júni 2007). Zákonodarcia tiež očakáva jeho postupné rozšírenie na všetky ostatné oblasti súvisiace s nariadením o bezpečnosti civilného letectva v záujme zaistenia celkového systémového prístupu, ktorý je jediným prostriedkom na zabránenie vzniku bezpečnostných medzier a nekonzistentných, potenciálne konfliktných požiadaviek.
60. Myšlienka, že vysokú a jednotnú úroveň bezpečnosti možno dosiahnuť len spoločným opatrením na úrovni Spoločenstva nie je nová. V tomto smere je v Európe všeobecná zhoda a európske štáty už dávno začali spolupracovať v rámci Združených leteckých úradov (JAA) alebo organizácie EUROCONTROL s cieľom vytvoriť spoločné pravidlá v oblasti bezpečnosti civilného letectva. V oblasti letísk päť štátov vytvorilo v r. 1996 aj Zoskupenie regulátorov bezpečnosti letísk (*Group of Aerodrome Safety Regulators*; GASR). Odvtedy sa členstvo GASR rozšírilo na 28 národných leteckých úradov, z ktorých 22 je z členských štátov EÚ. Medzi

²⁹ Smernica Rady 96/67/ES z 15. októbra 1996 o prístupe k trhu služieb pozemnej obsluhy na letiskách Spoločenstva (Ú. v. ES L 272, 25.10.1996, s. 36 – 45).

ostatnými šiestimi členmi GASR si možno všimnúť prítomnosť Islandu, Nórska a Švajčiarska, ktoré sú tiež súčasťou systému EASA.

61. Tento stály rast počtu členov GASR na základe dobrovoľného rozhodnutia každého štátu potvrdzuje, že dokonca aj v oblasti letísk sa intenzívne pociťuje potreba implementovať spoločné pravidlá jednotne na kontinentálnej úrovni. Pri zriaďovaní systému EASA sa však už potvrdilo, že žiadny dobrovoľný medzivládny prístup nie je schopný dosiahnuť zamýšľanú jednotnosť. Odpovede na NPA 06/2006 preto ukázali, že napriek zdôrazňovaniu, aby sa vykonávanie certifikácie a dozoru ako hlavných úloh ponechalo príslušným úradom z dôvodov blízkosti, obrovská väčšina účastníkov bola presvedčená o prínose centralizovaného opatrenia, ktorého spoločné pravidlá nadobudnú účinnosť v ten istý deň pod dozorom centralizovaného nezávislého orgánu.
62. Je teda zrejmé, že členské štáty nemôžu dostatočne dosiahnuť ciele navrhovaného opatrenia, a to vytvorenie a jednotné uplatňovanie spoločných pravidiel pre úpravu bezpečnosti a interoperability letísk, a preto ich môže dosiahnuť len Spoločenstvo. Najmä, ako je kvantifikované v pripojenom RIA, jednotná transpozícia predpisov ICAO vo všetkých štátoch EÚ 27 + 4 je efektívnejší proces než samostatné konanie každého z nich.
63. Okrem toho proces zmiernovania rizík sledovaný na účely vypracovania ERs zaisťuje, aby bolo spoločné opatrenie úmerné bezpečnostným cieľom a neprevýšilo rámec nevyhnutný na ich dosiahnutie. Navyše, vysoká úroveň týchto ERs a možnosť využiť právne nezáväzné technické podmienky certifikácie (CS) na overenie ich plnenia umožní prispôbiť miestne zvláštnosti, aby neovplyvnili očakávaný prínos ani úroveň bezpečnosti. Systém EASA s možnosťou kombinovať „tvrdé“ a „mäkké“ právne normy skutočne dáva dobrú odpoveď na potreby subsidiarity a proporcionality v oblasti letísk. Samozrejme sa musí venovať starostlivosť dodržiavaniu týchto zásad pri vypracovaní súvisiacich vykonávacích predpisov.
64. Záverom sa preto vyslovuje domnienka, že tento návrh je v súlade so zásadami subsidiarity a proporcionality uvedenými v článku 5 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.

V. Hodnotenie vplyvu právnej úpravy

65. Hodnotenie vplyvu opatrení navrhovaných v tomto stanovisku bolo vykonané s cieľom zabrániť duplicite s prácou Komisie, ktorá je tiež povinná vypracovať vlastné hodnotenie vplyvu. Pripojené RIA preukazuje, že všetky navrhované opatrenia zabezpečujú najlepšie možné riešenie, keď je viac alternatívnych možností, s prihliadnutím na ich možné bezpečnostné, hospodárske a sociálne účinky, ako aj ich zlučiteľnosť s medzinárodnými a inými leteckými právnymi predpismi.
66. Agentúra sa preto nazdáva, že rozšírenie pôsobnosti nariadenia (ES) č. 1592/2002 na bezpečnosť a interoperabilitu letísk na základe tohto stanoviska bude mať celkovo pozitívny vplyv na prevádzkovateľov a občanov v Spoločenstve.

VI. Záver

67. Súhrnne agentúra zastáva názor, že na právnu úpravu bezpečnosti a interoperability letísk sa musí uplatniť pôsobnosť Spoločenstva. Preto:

- Všetky verejné letiská musia podliehať právnym predpisom Spoločenstva.
- Špecializované spoločné základné požiadavky (ERs), týkajúce sa fyzických charakteristík, infraštruktúry, letiskových zariadení, prevádzky, manažmentu a zmierňovania nebezpečenstiev vznikajúcich v bezprostrednej blízkosti letísk, sa musia začleniť do základného nariadenia ako dodatočná príloha.
- Vlastníci letísk, prevádzkovatelia letísk, organizácie alebo personál poskytujúci služby alebo zariadenia, ktoré môžu ovplyvniť bezpečnosť prevádzky letiska musia zodpovedať za implementáciu týchto základných požiadaviek pod vedením a dozorom členských štátov.
- Tvorba pravidiel, analýza bezpečnosti a kontroly dodržiavania noriem musia byť úlohami agentúry.
- Prevádzkovatelia letísk, ktoré slúžia pravidelnej leteckej doprave prijímú a implementujú plne vybavený systém manažmentu bezpečnosti.
- Komisia musí dostať právomoci prijímať vykonávacie predpisy stanovujúce podrobné požiadavky, ktoré musia uvedené organizácie a osoby splniť, ako aj príslušné certifikačné procesy.
- Takéto vykonávacie predpisy musia byť úmerné komplexnosti letiska s prihliadnutím na charakter a objem jeho činnosti.
- Agentúra musí dostať právomoci prijímať technické podmienky certifikácie, ktoré sa použijú v certifikačnom procese a ktoré zaistia flexibilitu pri implementácii ERs a jednotnú úroveň bezpečnosti.
- Usporiadanie a prevádzka letiska sa musí certifikovať samostatne, ale jediné osvedčenie možno vydať, keď vlastník a prevádzkovateľ letiska je tá istá osoba.
- Prevádzkovatelia viacerých letísk, ktorí zriadili primerané centrálné funkcie, môžu žiadať o jediné osvedčenie, ktoré sa vzťahuje na prevádzku a manažment na všetkých letiskách v ich pôsobnosti.
- Certifikáciu letísk a dozor nad letiskami, ktoré neslúžia pravidelnej leteckej doprave, môžu na žiadosť ich vlastníka alebo prevádzkovateľov vykonávať akreditované posudzujúce orgány.
- Vzhľadom na to, že overovanie zhody letiskových zariadení musí byť, v závislosti od účelu ich použitia, súčasťou certifikácie usporiadania alebo prevádzkovateľa letiska, zariadenia rozhodujúce z hľadiska bezpečnosti môžu podliehať špecializovaným certifikačným postupom, ktorých súčasťou môže byť preukázanie spôsobilosti ich konštruktéra a výrobcu, ak to stanovujú vykonávacie predpisy na základe náležitého posúdenia bezpečnostného a hospodárskeho prínosu takého postupu.

68. Agentúra je toho názoru, že opísaná politika je najlepším prostriedkom regulovania bezpečnosti a interoperability na letiskách a v ich blízkosti na území členských štátov. Vyjadruje väčšinu názorov vyslovených všetkými, ktorí sa zapojili do konzultácií organizovaných na jej prípravu. Navrhovaná politika

organizuje vyvážené rozdelenie právomocí v súlade s inštitucionálnymi štruktúrami Spoločenstva obmedzením centralizácie úloh na tie úlohy, ktoré môže lepšie plniť Komisia alebo agentúra. Agentúra preto odporúča, aby Komisia začala legislatívny postup založený na tomto stanovisku.

Kolín ×× mesiaca 2007

P. GOUDOU
výkonný riaditeľ