

**MNENJE št. 3/2007**

**EVROPSKE AGENCIJE ZA VARNOST V LETALSTVU**

**za spremembo Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1592/2002 z dne 15. julija 2002 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu za razširitev področja njene uporabe na ureditev varnosti in interoperabilnosti letališč**

## I. Splošno

1. Pri sprejemanju Uredbe (ES) št. 1592/2002 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu<sup>1</sup> („osnovna uredba“) je zakonodajalec Skupnosti Komisijo pozval, naj čim prej<sup>2</sup> pripravi ustrezne predloge za razširitev področja njene uporabe na letalske operacije in licenciranje letalskega osebja. Zakonodajalec Skupnosti je napovedal<sup>3</sup> tudi prihodnjo uporabo osnovne uredbe in razvoj bistvenih zahtev za vsa druga področja, povezana z varnostjo civilnega letalstva, na podlagi naknadnih zakonodajnih predlogov. Komisija je zato ob predstavitvi svojega predloga<sup>4</sup> za prvo razširitev pristojnosti Evropske agencije za varnost v letalstvu (EASA) na letalske operacije, licenciranje letalskega osebja in varnost zrakoplovov iz tretjih držav tudi sporočila<sup>5</sup>, da namerava z vidika „celovitega systemskega pristopa“ postopoma razširiti take pristojnosti na varnost in interoperabilnost vzletišč/letališč, navigacijske službe zračnega prometa (ANS) in upravljanje zračnega prometa (ATM).
2. Osnovna uredba kot eno izmed nalog Agencije določa zagotavljanje potrebne tehnične pomoči<sup>6</sup> Komisiji ter razvoj in sprejetje mnenj, na katerih Komisija utemlji svoje zakonodajne predloge v zvezi z varnostjo civilnega letalstva<sup>7</sup>. To mnenje je bilo razvito na taki podlagi. Agencija zato prilaga Komisiji svoje mnenje, katerega namen je izpolnitev obvez iz Sporočila COM(2005) 578 konč. z dne 15. novembra 2005 v zvezi z varnostjo in interoperabilnostjo letališč.
3. To mnenje je sestavljeno iz tega memoranduma, ki pojasnjuje stališča Agencije o politiki, na kateri temelji ureditev varnosti in interoperabilnosti letališč na ravni Skupnosti in ki predlaga vsebino sprememb osnovne uredbe, in direktive o storitvah zemeljske oskrbe za izvajanje zadevne predlagane politike. To mnenje v prilogah vključuje tudi novo prilogo k osnovni uredbi, ki vsebuje bistvene zahteve za varnost in interoperabilnost letališč, ter presojo učinkov predpisov.

---

<sup>1</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1592/2002 z dne 15. julija 2002 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu (UL L 240, 7.9.2002, str. 1). Uredba, kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (ES) št. 334/2007 (UL L 88, 29.3.2007, str. 39).

<sup>2</sup> Člen 7 Uredbe.

<sup>3</sup> Uvodni izjavi 2 in 23, prav tam.

<sup>4</sup> Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1592/2002 z dne 15. julija 2002 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu – COM(2005) 579 konč. z dne 16. novembra 2005.

<sup>5</sup> Sporočilo COM(2005) 578 konč. z dne 15. novembra 2005 Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – „Razširitev nalog Evropske agencije za varnost v letalstvu: Agenda za 2010“.

<sup>6</sup> Člen 12 osnovne uredbe.

<sup>7</sup> Člen 14.1, prav tam.

## II. Posvetovanje

### a. Obvestilo o predlagani spremembi (dokument NPA) št. 6/2006

4. To mnenje je bilo sprejeto po postopku, ki ga je določil upravni odbor Agencije<sup>8</sup> v skladu z določbami člena 14 osnovne uredbe.
5. Na spletni strani Agencije ([www.easa.europa.eu](http://www.easa.europa.eu)) je bil 16. maja 2006 objavljen „Posvetovalni dokument o osnovnih načelih in bistvenih zahtevah za ureditev varnosti in interoperabilnosti letališč“ (Obvestilo o predlagani spremembi (*Notice of Proposed Amendment*) – NPA št. 06/2006). V njem je Agencija pojasnila institucionalni okvir, na podlagi katerega bi bilo mogoče začeti izvajati take dejavnosti, in razloge, zakaj je bilo treba strukturo, ki jo je vzpostavila že osnovna uredba za ureditev drugih vidikov varnosti civilnega letalstva, uporabiti tudi za ureditev letališke varnosti. V tem smislu je Agencija predstavila osnutek bistvenih zahtev, ki bodo opredelile varnostne cilje, ki jih je določil zakonodajalec, hkrati pa zagotavljale skladnost z obveznostmi ICAO<sup>9</sup> držav članic.
6. V posvetovalnem dokumentu so bili predstavljeni tudi predlogi Agencije, ki temeljijo na trenutno sprejetih praksah, za splošna načela za ureditev letališke varnosti v Skupnosti. V njem so bila ne nazadnje zastavljena vprašanja zainteresiranim stranem o njihovem mnenju glede številnih vprašanj, v zvezi s katerimi je Agencija potrebovala prispevke za opredelitev dovolj sporazumne politike, ki bi bila podlaga za to mnenje.

### b. Dokument o odzivih na pripombe (dokument CRD št. 6/2006)

7. Dokument NPA št. 6/2006 je bil deležen velika zanimanja, zainteresirane strani pa so zahtevale podaljšanje običajnega trimesečnega posvetovalnega obdobja, da bi lahko bolje pripravile svoja stališča; ta zahteva je bila izpolnjena. Prvotni zadnji dan roka za oddajo (16. avgust 2006) je bil tako preložen za dva meseca; Agencija je upoštevala tudi pripombe, ki jih je prejela do novembra 2006. Okoli 1 850 zainteresiranih strani, od katerih jih je bila velika večina posameznikov, je predložilo 3 010 pripomb. Treba je poudariti, da je bilo 91 avtorjev pripomb letalskih organov, upravljavcev letališč ali njihovih združenj, drugih podjetij ali trgovinskih organizacij, kot je navedeno v priloženi presoji učinkov predpisov. V količinskem in kakovostnem smislu je zato mogoče šteti, da avtorji pripomb, ki so odgovarjali na dokument NPA, predstavljajo reprezentativni vzorec zadevne evropske družbe.
8. Vse prejete pripombe so bile potrjene in vključene v dokument o odzivih na pripombe (*Comment Response Document* – CRD), ki je vseboval popis odgovorov na devet vprašanj iz dokumenta NPA, seznam vseh oseb in organizacij, ki so predložile pripombe, odgovore Agencije na te pripombe in obrazložitevni memorandum, v katerem so bile predlagane možne smernice politike. Dokument

---

<sup>8</sup> Sklep upravnega odbora v zvezi s postopkom, ki ga mora Agencija upoštevati pri izdaji mnenj, certifikacijskih specifikacij in smernic. Dokument EASA MB/7/03 z dne 27. 6. 2003 („postopek sprejemanja predpisov“), ki ga je naknadno spremenil in nadomestil sklep upravnega odbora MB/08/2007 z dne 13. junija 2007.

<sup>9</sup> Zlasti Priloga 14 (Letališča) h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu, podpisani v Čikagu 7. decembra 1944, ki je podlaga za Mednarodno organizacijo za civilno letalstvo (ICAO).

CRD št. 6/2006 je bil objavljen na spletni strani Agencije 5. maja 2007, in tam je še vedno na voljo za branje.

**c. Odzivi na dokument CRD št. 6/2006**

9. Agencija je prejela 103 odzive na dokument CRD št. 6/2006 od 15 zainteresiranih strani: štirih organov (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR in ENAC-IT), ACI Europe, štirih drugih zainteresiranih strani, ki zagotavljajo letališke operacije, organizacije EUROCONTROL, združenja AEA, enega letalskega prevoznika, organizacije GAAC in dveh poklicnih združenj, kar predstavlja 16,5 % od 91 organizacij, ki so na začetku odgovorile na dokument NPA. To lahko posredno pomeni, da je bilo več kot 80 % prvotnih avtorjev pripomb, ki so odgovorili na dokument NPA, dovolj zadovoljnih s smernicami politike, predvidenimi v dokumentu CRD. Kljub temu naslednji odstavki opisujejo ključne točke, izpostavljene v odzivih, in odgovarjajo na izražene pomisleke.
10. Na splošno zainteresirane strani spet soglašajo z oblikovanjem enotnih bistvenih zahtev na visoki ravni po vsej Skupnosti pod pogojem, da te zahteve zagotavljajo izpolnjevanje obveznosti ICAO držav članic in ne uvajajo revolucionarnih sprememb v sedanje nacionalne prakse. Majhno število zainteresiranih strani je ponovno zahtevalo pojasnitev razmerja med skupnimi pravili EU in standardi ICAO ter delitve vlog in odgovornosti med Agencijo in regulativnimi organi, ki se imenujejo na nacionalni ravni.
11. Agencija je nato pojasnila, da je eden izmed glavnih ciljev osnovne uredbe<sup>10</sup> državam članicam pomagati pri izpolnjevanju njihovih obveznosti iz Konvencije ICAO. Priloge ICAO pa niso takoj zakonsko zavezujoče. V tem mnenju je zato predlagano, naj se prenos sočasno izvede za vseh 31 vključenih držav<sup>11</sup> na isti datum s sprejetjem enega samega sklopa zahtev. Te zahteve in izvedbena pravila, sprejeta za njihovo izvajanje, bodo nadomestila nacionalno zakonodajo, ne da bi pri tem ustvarila dodatno plast zakonodaje, kar je v skladu s sistemom Skupnosti. Nacionalni regulativni organi, ki jim bo pomagala Agencija, bodo morali preverjati njihovo pravilno izvajanje, vendar ne bodo imeli nobene samostojne pristojnosti za uvajanje dodatnih zahtev na področjih, ki jih ureja taka zakonodaja Skupnosti.

**(i) Izgubljene pripombe k dokumentu NPA št. 6/2006**

12. Zaradi preobremenitve informacijskega sistema Agencije med prejemanjem pripomb med prvotnim posvetovanjem so se žal izgubili sporočilo združenja Union des Aéroports Français (UAF), ki je vsebovalo deset pripomb, in dve pripombi, ki ju je predložilo Združenje nemških letališč (ADV). Seveda sta združenji pripombe ponovno poslali, njuna prispevka pa sta se upoštevala in analizirala v 103 odzivih, prejetih v zvezi z dokumentom CRD. Te pripombe so predstavljale samo dvanajst pripomb od prejetih 3 010 pripomb (približno 0,4 %), večina pa se jih je nanašala na teme, ki so že bile obravnavane v drugih pripombah. Njihova ocena ne spreminja splošne analize, ki je podana že v dokumentu CRD. V nekaj primerih, ko so take pripombe vsebovale zamisli, ki

---

<sup>10</sup> Kot določa njen člen 2.2(d).

<sup>11</sup> To vključuje 27 držav članic EU in štiri pridružene države (Islandijo, Lihtenštajn, Norveško in Švico); poleg tega bo Sporazum o skupnem evropskem zračnem prostoru to kmalu razširil na deset balkanskih držav, ki so pogodbenice tega sporazuma.

niso bile izražene med posvetovanjem o dokumentu NPA, so bile zaradi poštenosti upoštewane v tem mnenju.

(ii) Odzivi na pravilnost analize odgovorov na dokument NPA

13. Ena zainteresirana stran je menila, da tehnično utemeljene pripombe niso povzročile nobene spremembe besedila, saj so bile samo potrjene. Agencija opozarja, da razen osnutka bistvenih zahtev to mnenje ni predlog pravnega besedila; v zvezi s priloženimi bistvenimi zahtevami meni, da so bile potrebne spremembe opravljene, kjer koli je bilo mogoče upoštevati tehnično utemeljene pripombe. Ta zainteresirana stran je prav tako trdila, da analiza odgovorov na vprašanje o ločevanju med „velikimi“ in „majhnimi“ letališči ni bila popolnoma poštena. Po tem odzivu je Agencija potrdila, da izmed 30 avtorjev pripomb k tej točki trije niso zavzeli zelo jasnega stališča, 13 jih je menilo, da razlikovanje med „velikimi“ in „majhnimi“ letališči ni pomembno, 14 avtorjev pa je, nasprotno, razlikovanje bolj ali manj sprejelo. Med njimi ni bilo jasnega soglasja o merilu in pragu za tovrstno ločevanje. To mnenje zato ne predlaga uporabe besed „velika“ in „majhna“ v pravnem besedilu, temveč predlaga namesto tega manj stroge sorazmerne zahteve za manj kompleksna letališča.
14. Dve drugi zainteresirani strani sta menili, da njuno stališče za omejitev pristojnosti Skupnosti samo na letališča, ki so odprta za redni komercialni promet, ni bilo razumljeno. Agencija opozarja, da velika večina zainteresiranih strani podpira oblikovanje skupnih predpisov za vsa letališča, ki so odprta za javno uporabo. To je poleg tega skladno s celovitim sistemskim pristopom, ki ga zagovarja večina zainteresiranih strani, podpirajo pa ga tudi objektivni varnostni in gospodarski pomisleki, kot so podrobno navedeni v priloženi presoji učinkov predpisov.
15. Nazadnje, nekaj zainteresiranih strani je menilo, da nekatere njihove pripombe o določenih točkah niso bile v celoti razumljene. Potem ko je Agencija ponovno podrobno analizirala te pripombe, je sprejela to pripombo in jo upoštevala med dokončevanjem tega mnenja.
16. Agencija je sklenila, da je pravilnost postopka kritiziralo le malo udeležencev posvetovanja, kar naj bi kazalo, da se večina udeležencev na splošno strinja z rezultatom pregleda. Agencija zato ni videla nobenega razloga za spremembo splošne analize, ki jo je predstavila v dokumentu CRD pri oblikovanju tega mnenja, čeprav njeni sklepi seveda ne morejo v celoti zadovoljiti vseh zainteresiranih evropskih strani. Agencija verjame, da to mnenje pravično zastopa večino stališč, izraženih med dvostopenjskim posvetovanjem, ki ga je izvedla o najboljšem načinu za ureditev varnosti letališč.

(iii) Drugi odzivi na dokument CRD

17. V 22 odzivih so bile le ponovljene pripombe, ki so bile že obravnavane pri analizi odgovorov na dokument NPA.
18. Preostalih 55 odzivov zainteresiranih strani (okoli 53 %) je vsebovalo različne koristne predloge, izmed katerih so nekateri poskušali pojasniti obrazložitevno besedilo, drugi pa priporočiti prilagoditve mogoče politike, poudarjene v dokumentu CRD, zlasti v zvezi z opredelitvami, področjem uporabe zakonodaje Skupnosti, pragovi, ureditvijo letališke opreme, zahtevami za osebje reševalne

službe in gasilce ali besedilom, ki ga je treba uporabiti za bistvene zahteve. Vsi odzivi so bili upoštevani v tem mnenju. Ti odzivi še enkrat poudarjajo obstoj splošne podpore za centralizacijo ureditve varnosti in interoperabilnosti letališč, odprtih za javno uporabo, na ravni Skupnosti. Seveda ti odzivi prav tako potrjujejo, da je treba naloge, povezane z izdajanjem certifikatov in varnostnim nadzorom, prepustiti pristojnim organom zaradi bližine, pri čemer so predmet ustreznega standardizacijskega nadzora Skupnosti za zagotavljanje enotnosti in enakih konkurenčnih pogojev. Odzivi na splošno tudi poudarjajo, da naknadna izvedbena pravila ne smejo podvajati drugih uredb Komisije, da morajo biti sorazmerna in dovolj prožna, da omogočajo nadomestne metode skladnosti, kadar je to mogoče, če je dosežena enakovredna stopnja varnosti.

### III. Vsebina mnenja Agencije

#### a. Področje uporabe skupnih ukrepov

19. Področje uporabe skupnih ukrepov je načeloma opredeljeno v osnovni uredbi, katere razširitev bo jasno navedla, katero infrastrukturo, proizvode, sisteme, opremo, storitve, osebe ali organizacije zadeva. Zato bodo zanje veljale zahteve, opredeljene v tej uredbi, in če je to primerno, predpisi, sprejeti za njeno izvajanje.
20. Nasprotno, za vso infrastrukturo, proizvode, sisteme, opremo, storitve, osebe ali organizacije, ki ne spadajo pod pristojnost Skupnosti, so še naprej v celoti odgovorne države članice, ki morajo, če je to primerno, sprejeti ukrepe za zagotavljanje stopnje varnosti, ki jo pričakujejo njihovi državljani.
21. Pri ureditvi letališč<sup>12</sup> Agencija meni, da je cilj skrbeti za varnost posameznih zrakoplovov z zagotavljanjem ustreznih sredstev, ki omogočajo varen vzlet posameznih zrakoplovov, njihov pristanek in manevriranje na tleh, medtem ko je cilj upravljanja zračnega prometa predvsem upravljanje vzajemne interakcije dveh ali več zrakoplovov. Ker se ti dve vrsti dejavnosti bistveno razlikujeta, ju je treba obravnavati ločeno, da se preprečita prekrivanje in nejasnost. To mnenje je zato omejeno na varnost zemeljske infrastrukture in njenega delovanja z vidika delovanja posameznega zrakoplova. Agencija se trenutno ukvarja z ločeno nalogo, ki obravnava razsežnosti ANS/ATM glede varnosti civilnega letalstva na tleh in v vseh fazah leta z vidika od izhoda do izhoda (*gate-to-gate*). Za to se bo opravilo ločeno posvetovanje in izdalo posebno mnenje.
22. Zrakoplov leti od kraja do kraja, in predpise, oblikovane za zagotavljanje potrebne stopnje varnosti, morajo poznati in razumeti vsi uporabniki. Taka potreba po interoperabilnosti je zato ne samo orodje za omogočanje prostega pretoka oseb, temveč tudi bistvena varnostna zahteva. Agencija zato meni, da interoperabilnosti ni mogoče ločiti od varnosti pri urejanju civilnega letalstva in da mora to mnenje pokrivati tudi zahteve za interoperabilnost. Čeprav lahko obstaja več različnih opredelitev „interoperabilnosti“ z različnih vidikov, je tukaj namen samo v predpise Skupnosti prenesti zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da se upoštevajo tudi cilji interoperabilnosti iz standardov in priporočenih praks ICAO,

<sup>12</sup> Tj. vsako območje na tleh, v vodi ali na umetnem objektu ali plovilu, ki je posebej prilagojeno za pristajanje, vzletanje in manevriranje zrakoplovov, vključno z letališko opremo, napravami in storitvami, ki se lahko uporabljajo pri teh operacijah za potrebe prometa zrakoplovov.

da tako varujejo splošni sistem, katerega podlaga so. To bo treba ustrezno izraziti v osnovni uredbi.

23. Agencija v zvezi s tem opozarja, da cilj osnovne uredbe obravnava samo varnost civilnega letalstva in nekatere okoljevarstvene vidike, izključuje pa vse vidike gospodarske ureditve, ki jih obravnavajo posebna zakonodaja ali pobude Skupnosti, če se štejejo za potrebne, kot je bil na začetku leta 2007 primer glede letaliških pristojbin<sup>13</sup>.

#### (i) Letališča

24. Kot je bilo že navedeno zgoraj, velika večina zainteresiranih strani podpira načelo, da morajo za vsa letališča, ki so odprta za javno uporabo<sup>14</sup>, veljati skupni in sorazmerni predpisi, ne glede na velikost, obseg, vrsto ali kompleksnost njihovega prometa, ne glede na njihovo lastništvo, javno ali zasebno, in ne glede na pravni značaj njihovega upravljavca. To je bilo zlasti stališče 18 izmed 20 organov, ki so odgovorili na dokument NPA. Ta omejitev seveda ne bo vplivala na pravico držav članic, da oblikujejo nacionalne predpise o letališčih, ki so zunaj pristojnosti Skupnosti. To lahko na primer velja za baze za učenje letenja ali helikopterske ploščadi na morskih ploščadih ali civilna letališča za helikopterje na strehah bolnišnic, če ta letališča niso odprta za javno uporabo. Poudariti je treba, da osnovna uredba iz pristojnosti Skupnosti izključuje državne zrakoplove; to pomeni, da to mnenje ne vpliva na letališča, ki se uporabljajo izključno za vojaške, carinske, policijske ali podobne storitve.
25. Na podlagi jasno izraženega mnenja zainteresiranih strani Agencija meni, da je treba uporabo osnovne uredbe razširiti na vsa letališča, ki so odprta za javno uporabo. To bo v celoti skladno s „celovitim sistemskim pristopom“, za katerega se zavzema zakonodajalec Skupnosti in ki ga je poudarila Komisija v Sporočilu COM(2005) 578 ter na katerega se je ponovno sklicevala skupina na visoki ravni, ki jo je ustanovil podpredsednik Barrot za obravnavo prihodnje ureditve civilnega letalstva v Skupnosti. Ker je splošno letalstvo v celoti vključeno v sistem EASA glede plovnosti, operacij in licenciranja pilotov in ker bo seveda predmet tega sistema, kar zadeva upravljanje zračnega prometa, bi bilo nedosledno in bi lahko povzročilo varnostne vrzeli, če bi se iz zakonodajnega okvira, ki mora urejati ta sektor civilnega letalstva, izključila samo letališča.

#### (ii) Letališka oprema

26. V dokumentu NPA št. 6/2006 je bilo vprašanje, ali je treba posebno letališko opremo, kot so vizualni in radionavigacijski pripomočki, sistemi za odkrivanje ali meteorološki sistemi, gasilski aparati in vozila itd., ki prispevajo k varnemu delovanju zrakoplovov na letališčih ali v njihovi bližini, urediti na ravni Skupnosti. Čeprav je bila malo več kot večina avtorjev pripomb proti ureditvi letališke opreme na ravni Skupnosti, je večina ključnih zainteresiranih strani vztrajala, da ni mogoče spregledati varnostnih implikacij letališke opreme. Nekatere strani so tudi

---

<sup>13</sup> COM(2006) 820 konč. z dne 24. januarja 2007 – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o letaliških pristojbinah.

<sup>14</sup> „Odprto za javno uporabo“ pomeni, da lahko uporabo območja in zmogljivosti letališča načrtuje vsak vodja zrakoplova leta splošnega zračnega prometa (*General Air Traffic – GAT*), bodisi ker je javnost seznanjena z delovnim časom in razpoložljivimi storitvami bodisi ker je poleg javno dostopnih letaliških informacij objavljena točka za stike, od katere je mogoče pridobiti predhodno dovoljenje, če so zrakoplov in kvalifikacije pilota v skladu z nediskriminacijskimi varnostnimi pogoji.

poudarile, da bo boljša standardizacija letališke opreme ne samo prispevala k varnosti, temveč tudi izboljšala razmerje med stroški in kakovostjo. Kljub temu so poudarile potrebo po preprečevanju podvajanja obstoječih predpisov bodisi v direktivah „novega pristopa“ bodisi v izvedbenih pravilih „enotnega evropskega neba“<sup>15</sup>. Poleg tega je bila Agencija EASA pozvana, naj izkoristi standarde, ki so jih izdali priznani organi za standardizacijo, kot so ISO, CEN, CENELEC, ETSI ali EUROCAE.

27. Agencija zato meni, da mora biti letališka oprema, ki neposredno prispeva k varnemu delovanju zrakoplovov na tleh, vključena na področje uporabe sistema EASA. Čeprav zaradi nenehnega razvoja tehnologije ni mogoče vnaprej določiti natančnega seznama zadevne opreme, Agencija predlaga, naj se oprema, ki je bistvena za varnost, za vsak primer posebej opredeli v izvedbenih pravilih iz odstavka c(i) spodaj. Agencija s tem priznava, da je treba poskrbeti, da se prepreči prekrivanje zahtev, ki se nanašajo na isto opremo, in da je treba ustrezno prilagoditi obstoječe predpise; ustrezno se bo upoštevalo tudi zagotavljanje skladnosti zakonodajnih postopkov in postopkov, določenih v „enotnem evropskem nebu“ in „novem pristopu“.

### (iii) Organizacije

28. Na ravni ICAO in evropski ravni obstaja splošno soglasje, da se varnost letalskih operacij na letališčih zagotavlja ne le z načrtovanjem same infrastrukture, temveč tudi z ustreznim upravljanjem povezanih letalskih operacij in storitev. To so potrdile zainteresirane strani v svojih pripombah k dokumentu NPA. Določene nevarnosti je dejansko mogoče zmanjšati samo z uvedbo posebnih zahtev za organizacije, ki so vključene v delovanje letališč. Agencija se v celoti strinja s tem stališčem, in zato meni, da je treba upravljavce letališč<sup>16</sup> vključiti na področje uporabe razširjene osnovne uredbe. Njihova obveznost sega od upravljanja in vzdrževanja letališke infrastrukture in opreme, tako da vedno izpolnjujeta svoj predvideni namen, do sprejemanja ustreznih ukrepov za zmanjševanje nevarnosti v primeru kakršnega koli poslabšanja.
29. Varno delovanje zrakoplova vključuje več podoperacij, ki jih izvaja veriga različnih akterjev. Čeprav je upravljavec letališča glavni akter, morajo številni drugi akterji, ki so vključeni v storitveno verigo, povezovati in usklajevati svoje dejavnosti za zagotavljanje popolnoma varnega sistema. Po mnenju Agencije pomen tega usklajevanja zahteva, da morajo biti vse organizacije, katerih dejavnosti lahko vplivajo na varnost zrakoplovov, vključno z upravljavci zrakoplovov, izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa, izvajalci storitev zemeljske oskrbe in podjetji za ponovno oskrbo z gorivom, zakonsko zavezane ustrezno usposobiti svoje osebje, ki mu je dovoljen dostop na nadzorovani del letališča brez spremstva, opredeliti in izvajati postopke za delo na nadzorovanem delu letališča ter sodelovati pri poročanju in analizi dogodkov v zvezi z varnostjo. Za zagotovitev potrebnega usklajevanja je treba tako ureditev razviti pod vodstvom upravljavca letališča.

<sup>15</sup> Uredba (ES) št. 549/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o določitvi okvira za oblikovanje enotnega evropskega neba (*UL L 96, 31.3.2004, str. 1*) in zlasti Uredba (ES) št. 552/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o interoperabilnosti evropske mreže za upravljanje zračnega prometa (*UL L 96, 31.3.2004, strani 26–42*).

<sup>16</sup> Tj. vsak javni uslužbenec, pravna ali fizična oseba, ki upravlja ali namerava upravljati eno ali več letališč in prevzema odgovornost za varnost letalskih operacij na letališču(-ih) in/ali v njegovi (njihovi) bližini, vključno z uvedbo postopkov in procesov za druga podjetja.



30. Nameščena letališka oprema se bo na splošno ocenjevala med postopkom certificiranja letališča. Zato se domneva, da se bodo direktive, sprejete na podlagi „novega pristopa“, in povezani industrijski standardi panoge uporabljali za načrtovanje in proizvodnjo take opreme. Vendar bi bilo nepravilno od načrtovalcev ali upravljavcev letališč zahtevati, naj prevzamejo odgovornost za tehnologije, za katere niso pristojni. Če je letališka oprema bistvena za varnost v letalstvu, bi bilo primerno uporabiti postopke, ki že desetletja dokazujejo svojo učinkovitost na področju plovnosti<sup>17</sup> in so podobni sistemu ETSO (tj. „Odredbi o evropskem tehničnem standardu“), ki se uporablja za dele zrakoplovov. Taki sistemi temeljijo na priznanih sposobnostih organizacij, ki načrtujejo ali proizvajajo tako opremo. Agencija zato meni, da je treba razširjeno osnovno uredbo uporabljati za organizacije, ki načrtujejo in proizvajajo bistveno letališko opremo, da se omogoči ta možnost, kadar je najprimernejša za ureditev take opreme. Kot je že bilo pojasnjeno v odstavku 27, še ni mogoče opredeliti, katera oprema je lahko predmet takih postopkov, zato je primernejše, da se po ustrezni oceni in utemeljitvi v naslednjih izvedbenih pravilih določi, kdaj se bo možnost uporabljala. Treba je opozoriti, da to že velja v zvezi s plovnostjo delov in naprav.

#### (iv) Osebj

31. V postopku posvetovanja je bil v številnih pripombah poudarjen pomen usposobljenosti strokovnega osebja za letališko varnost. V nekaterih pripombah je bilo predlagano, naj se zakonsko uredijo poklici, ki so najbolj bistveni za varnost, kot so reševalne službe in gasilci. Če bo to sprejeto, bo morala razširjena osnovna uredba jasno določiti, katere osebe so predmet take ureditve, vključno s spričevali ali licencami posameznikom, ki potrjujejo, da ti izpolnjujejo minimalne zahteve glede zdravstvene sposobnosti in strokovne usposobljenosti. V drugih pripombah pa je bilo opozorjeno, da bi bila taka zakonodajna ureditev lahko prezapletena in nesorazmerna, pri čemer je bilo potrjeno, da je kljub temu treba urediti njihovo strokovno usposobljenost.

32. Agencija ugotavlja, da mora biti osebje, ki je vključeno v delovanje letališč, predmet skupnih varnostnih zahtev in mora biti zato navedeno v razširjeni osnovni uredbi. Za izpolnjevanje zahtev glede strokovne usposobljenosti in morebitne zdravstvene sposobnosti bodo vseeno odgovorne organizacije, ki to osebje zaposlujejo. Prizadeto osebje je osebje, katerega dejavnosti lahko vplivajo na varnost letalskih operacij na letališčih ali v njihovi bližini, kot so med drugim osebje ali izvajalci upravljavcev zrakoplovov, izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa, izvajalci storitev zemeljske oskrbe, sam upravljavec letališča in druge organizacije, katerih dejavnosti ali proizvodi lahko vplivajo na varnost zrakoplovov. To se še zlasti nanaša na osebje, ki mu je dovoljen dostop na nadzorovani dela letališča brez spremstva ali ki vozi vozila na območju gibanja.

#### (v) Neposredna bližina in uporaba letališča

33. Kot je bilo predlagano v dokumentu NPA št. 6/2006, je velika večina zainteresiranih strani menila, da nekaterih bistvenih elementov, ki so potrebni za zmanjševanje nevarnosti, povezanih z letalskimi operacijami v bližini letališč, preprosto ni mogoče zakonsko naložiti lastnikom ali upravljavcem letališč. Razlog za to je, da te nevarnosti izhajajo z območij, ki so zunaj območja letališča in jih

---

<sup>17</sup> Napolilo zlasti na člen 5.2b) obstoječe osnovne uredbe, ki od organizacij, pristojnih za načrtovanje in izdelavo delov zrakoplova, zahteva, naj dokažejo, da so sposobne in imajo sredstva za izvajanje obveznosti, povezanih z njihovimi privilegiji, na podlagi predpisov in postopkov, ki so sorazmerni z zahtevnostjo njihovih nalog.

lastnik ali upravljavec letališča ne more neposredno obvladovati. Agencija zato meni, da mora osnovna uredba vzpostaviti obveznosti za države članice za zagotovitev, da se sprejmejo potrebni ukrepi za zaščito letališč pred dejavnostmi ali razvojem, ki lahko povzroči nesprejemljivo tveganje za letalstvo v neposredni bližini letališč.

## **b. Varnostni cilji**

### (i) Bistvene zahteve – nova priloga

34. V dokumentu NPA št. 6/2006 je bilo zastavljeno vprašanje, ali zainteresirane strani soglašajo z oblikovanjem enotne visoke ravni bistvenih zahtev po vsej Skupnosti kot najboljšega načina za določitev varnostnih ciljev za ureditev letališč in ne za zgolj referenčni prenos veljavnih standardov ter priporočene prakse ICAO. Odgovori na to vprašanje so pokazali, da večina zainteresiranih strani podpira določitev namenskih bistvenih zahtev na ravni Skupnosti, če te zahteve zagotavljajo skladnost z obveznostmi ICAO držav članic in ne povzročajo dodatnih neutemeljenih zahtev. Iz pripomb je prav tako razvidno, da večina zainteresiranih strani na splošno meni, da sta vsebina in stopnja podrobnosti predlaganega osnutka bistvenih zahtev zadovoljivi.
35. Kot je pojasnjeno v priloženem obrazložitvenem memorandumu, so bile te bistvene zahteve razvite iz opredeljenih nevarnosti za zagotovitev ustreznega zmanjšanja vseh razumno verjetnih tveganj, značilnih za letališke operacije. Zatem se je opravilo navzkrižno preverjanje za zagotovitev, da bistvene zahteve državam članicam omogočajo izpolnjevanje njihovih obveznosti ICAO brez dodatnih omejitev. Agencija zato meni, da bodo namenske bistvene zahteve, ki so priložene temu mnenju in pomenijo varnostne cilje za ureditev varnosti letališč, predpisane z osnovno uredbo št. 1592/2002 in priložene k tej uredbi.

### (ii) Sistemi upravljanja

36. Ena izmed ključnih točk, ki so bile izpostavljene v dokumentu NPA, je bila, ali je zahteva, naj vsi upravljavci letališč sprejmejo in izvajajo popolnoma uraden sistem varnega upravljanja, primerna. Odgovori zainteresiranih strani so bili nasprotujoči. Samo dve zainteresirani strani sta vztrajali, da je treba tak sistem varnega upravljanja naložiti vsem upravljavcem letališč. Številne zainteresirane strani so opozorile, da je mogoče, da bodo majhne organizacije le s težavo izvajale pravi sistem varnega upravljanja; naložitev takega bremena upravljavcem majhnih letališč bi bila tudi nesorazmerna z dejanskimi tveganji, povezanimi z njihovim delovanjem. Medtem ko organizacija ICAO zahteva tak sistem za vsa letališča, je treba upoštevati, da standardi ICAO veljajo le za letališča, ki se uporabljajo za mednarodne lete. Taka zahteva lahko povzroči težave v Skupnosti, kjer so vsa letališča, ki so odprta za javno uporabo, po definiciji odprta za zračni promet znotraj Skupnosti.

37. Agencija zato sklepa, da je treba sistem varnega upravljanja uvesti samo za kompleksna letališča; za opredelitev ustrezne stopnje kompleksnosti in hkratno ohranitev skladnosti z zahtevami ICAO Agencija predlaga, naj taka zahteva velja samo za letališča, ki se uporabljajo za redni zračni prevoz<sup>18</sup>.

### c. Način izvajanja

38. Osnovna uredba mora opredeliti način izvajanja bistvenih zahtev. Če je to prezapleteno ali predolgo, je mogoče izvedbena pooblastila zaupati Komisiji, državam članicam, Agenciji ali industriji, da se sprejmejo izvedbena pravila, nacionalni izvedbeni ukrepi, certifikacijske specifikacije ali industrijski standardi. Po potrebi je treba opredeliti organe, ki so odgovorni za izdajo certifikatov ali ki jim je treba dokazati skladnost. To so lahko Agencija sama, drugi pristojni organi<sup>19</sup> ali ustrezno pooblaščen organi za ugotavljanje skladnosti<sup>20</sup>. V zadnjem primeru je treba opredeliti merila za pooblastitev in pooblastitvene organe.

39. Za izvajanje varnostnih ciljev je na voljo vrsta možnosti. Izbira je politična odločitev, ki je odvisna od občutljivosti prebivalstva, tradicije in kulture v zadevnem sektorju. Taka izbira mora upoštevati tudi stopnjo enotnosti, ki se poskuša doseči za določeno dejavnost, pri čemer je mogoče enotnost bolje doseči s skupnimi izvedbenimi pravili, ki jih sprejme Komisija. Izbira mora poleg tega, da enotnost pomeni tako zaščito državljanov kot tudi zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev za notranji trg, prav tako upoštevati tudi dejstvo, da mora biti z vidika interoperabilnosti usklajena v mednarodnem okviru. Ne nazadnje mora taka izbira temeljiti na načelih odgovornega vodenja<sup>21</sup> za najučinkovitejšo uporabo razpoložljivih sredstev in nadaljnji razvoj občutka odgovornosti ter pravične kulture pri ureditvi varnosti civilnega letalstva.

#### (i) Izvedbena pravila

40. V dokumentu NPA št. 6/2006 se je domnevalo, da verjetno obstaja potreba po izdaji izvedbenih pravil za nadaljnjo opredelitev načina uporabe bistvenih zahtev vsaj v zvezi z „velikimi“ letališči. V dokumentu je bilo postavljeno vprašanje, ali bi bilo to treba storiti tudi za „majhna“ letališča. V zvezi s tem je bilo tudi postavljeno vprašanje, kakšna bi morala biti opredelitev „majhnega“ letališča. Odgovori na to vprašanje kažejo, da večina zainteresiranih strani meni, da je treba podrobna izvedbena pravila razviti v vseh primerih ne glede na velikost in

<sup>18</sup> **Redni zračni prevoz** pomeni serijo letov z naslednjimi značilnostmi:

(a) na vsakem letu so širši javnosti za individualni nakup na voljo sedeži in/ali zmogljivosti za prevoz tovora in/ali poštnih pošiljk (neposredno od letalskega prevoznika ali njegovih pooblaščenih agencij);

(b) se opravlja tako, da zagotavlja prevoz med dvema istima letališčema ali med več istimi letališči bodisi:

- v skladu z objavljenim voznim redom ali
- s toliko rednimi ali pogostimi leti, da so prepoznavni kot sistematična serija letov.

<sup>19</sup> „Pristojni organ“ pomeni bodisi Agencijo bodisi enega izmed organov, ki jih imenujejo ali ustanovijo države članice in so pooblaščen za izdajo certifikatov ter izvajanje varnostnega nadzora nad letališči, proizvodi, opremo, sistemi, deli ali napravami, organizacijami ali osebami in nevarnostmi, ki izhajajo iz neposredne bližine letališča. Vsi pristojni organi so neodvisni od letaliških operacij in uprave.

<sup>20</sup> „Organ za ugotavljanje skladnosti“ pomeni pooblaščen organ, ki lahko ugotavlja skladnost pravnih ali fizičnih oseb s predpisi, sprejetimi za zagotavljanje upoštevanja bistvenih zahtev, ter izdaja povezane certifikate.

<sup>21</sup> COM(2001) 428 konč. z dne 25. 7. 2001 – „Evropsko vodenje – Bela knjiga“ (Uradni list 287, 12.10.2001, str. 1–29).

kompleksnost operacij na letališču. Kljub temu poudarjajo, da morajo biti taka pravila sorazmerna s kompleksnostjo in vrsto operacij.

41. Ob tem se številne zainteresirane strani bojijo, da bi pravni status izvedbenih pravil in čas, potreben za njihovo spremembo, lahko naredila zakonodajni okvir preveč tog, da bi lahko sledil razvoju najsodobnejše tehnologije. Poleg tega menijo, da bi vključitev večine, če ne vseh tehničnih podrobnosti v izvedbena pravila odstranila prožnost, potrebno za zajetje različnih letališč, ki se medsebojno razlikujejo. Agencija se s tem strinja. Tako tveganje bi bilo mogoče zmanjšati, če bi, kadar je to mogoče, tehnične določbe ali postopke za ugotavljanje skladnosti umestili na raven certifikacijskih specifikacij<sup>22</sup> in se tako odzvali na zgornje zadržke. Skladnost s takim gradivom bi zagotovila z domnevo o skladnosti, vendar ne bi bila edini način za doseganje skladnosti. Organi oblasti in zainteresirane strani lahko uporabljajo druge načine, če ti zagotavljajo enakovredno raven skladnosti. Zato se je treba zavedati, da bodo izvedbeni predpisi, ki jih je treba razviti, predvsem opredelili postopke, ki jih morajo upoštevati zainteresirane strani in pristojni organi, in zlasti merila prožnosti ter postopke za sprejemanje nadomestnih načinov skladnosti.
42. Zainteresirane strani so poudarile, da nekatere vidike letališke varnosti že obravnava druga zakonodaja. Tak primer so denimo radijski sistemi za odhode, prihode in pristanke, ki jih lahko pokrivajo že predpisi „enotnega evropskega neba“. Varnost in učinkovitost takih sistemov pa je odvisna ne samo od njihovega načrtovanja/proizvodnje, temveč tudi od njihovega izvajanja/integracije na kraju samem. Zato je treba zagotoviti, da je tudi ta vidik letališke opreme urejen, pri čemer je treba zagotoviti sinergijo z „enotnim nebom“ za preprečevanje prekrivanja ali podvajanja zahtev in certifikacijskih postopkov.
43. Agencija zato meni, da mora zakonodajalec Komisijo pooblastiti, naj v skladu s postopki, ki so že določeni v osnovni uredbi, sprejme potrebna pravila za izvajanje bistvenih zahtev, ki se nanašajo na letališko varnost in interoperabilnost. Kot je bilo že omenjeno, morajo biti taka pravila sorazmerna s kompleksnostjo letališča ter upoštevati obseg in naravo njegove dejavnosti.

#### (ii) Certifikacija letališč<sup>23</sup>

44. V dokumentu NPA št. 6/2006 se je domnevalo, da obstaja potreba po certifikaciji vsaj „velikih“ letališč, saj to že zahteva organizacija ICAO<sup>24</sup>. Nihče izmed avtorjev pripomb, ki so odgovorili na dokument NPA, temu ni nasprotoval. V navedenem dokumentu NPA pa je bilo zastavljeno tudi vprašanje, ali bi to v skladu s priporočeno prakso ICAO<sup>25</sup> morale veljati tudi za „majhna“ letališča, ki so odprta za javno uporabo, pri čemer je treba upoštevati, da lahko z vidika mogočega „samoupravljanja“ obstajajo tudi druge možnosti. Odgovori kažejo, da zainteresirane strani ne podpirajo takih možnosti in se zavzemajo za certificiranje

<sup>22</sup> Osnovna uredba od Agencije zahteva, naj razvije certifikacijske specifikacije, vključno z zbirko plovnostnih predpisov in sprejemljivimi postopki usklajevanja, kot sredstva, ki jih je treba uporabljati v certifikacijskem procesu. Tako gradivo ni zavezujoče, temveč odraža najsodobnejšo tehnologijo in najboljše prakse, za uporabo katerih se lahko odločijo zakonodajalci in nadzorovane osebe, da izpolnjujejo pravne zahteve.

<sup>23</sup> V zvezi s tem in kot je bilo že opredeljeno v osnovni uredbi, „certifikacija“ pomeni vse oblike priznavanja skladnosti proizvoda, dela ali naprave, organizacije ali osebe z veljavnimi zahtevami, vključno z določbami osnovne uredbe in njenimi izvedbenimi predpisi, pa tudi izdajo ustreznih certifikatov, ki potrjujejo tako skladnost.

<sup>24</sup> Odstavek 1.4.1 Priloge 14 ICAO določa, da bodo od 27. novembra 2003 države na podlagi ustreznega regulativnega okvira certificirale letališča, ki se uporabljajo za mednarodne zračne operacije. Ta okvir vključuje merila za navedeno certifikacijo.

<sup>25</sup> Odstavek 1.4.2 Priloge 14 ICAO priporoča, naj države certificirajo vsa letališča, ki so odprta za javno uporabo.

vseh letališč. Približno polovica zainteresiranih strani je priporočila poenostavljene postopke za manj kompleksna letališča. Soglasje o potrebi po uvedbi certifikacijskega postopka za vsa letališča s področja uporabe osnovne uredbe že odraža splošno izvajanje standardov in priporočil ICAO s tega področja na ravni držav članic<sup>26</sup>. Agencija zato meni, da morajo biti vsa letališča, ki so odprta za javno uporabo in so v državah članicah, predmet certifikacije. Namen take certifikacije je preverjanje skladnosti z bistvenimi zahtevami, pokriva pa načrtovanje in operacije ter tako zagotavlja, da je načrt letališča varen in da je upravljavec dokazal svojo sposobnost in sredstva za izpolnjevanje svojih obveznosti.

45. Čeprav se letališča tradicionalno štejejo za en sam subjekt, pa sta v večini primerov lastnik in upravljavec različni pravni osebi ter imata zelo različne vloge in odgovornosti. Po navadi je lastnik odgovoren za infrastrukturo in načrtovanje letališča, upravljavec pa predvsem za njegovo varno delovanje. Nepravilno bi bilo enemu od njiju naložiti obveznosti, ki jih lahko izpolni samo drugi. Poleg tega način urejanja varnosti ne sme ovirati vse večje usmerjenosti k novim finančnim modelom za gradnjo ali razširitev letališč, kar omogoča boljše odzivanje na naraščajoče potrebe po zmogljivosti. Ureditev varnosti prav tako ne sme ovirati pravilnega delovanja notranjega trga. Agencija zato meni, da je treba razlikovati med certifikacijskim postopkom za načrtovanje letališča in certifikacijskim postopkom za njegovega upravljavca. Izdala se bosta dva ločena certifikata: eden, ki izraža skladnost z oddelkom A bistvenih zahtev, in eden, ki zadeva upravljavca in izraža skladnost z oddelkom B bistvenih zahtev. Če sta lastnik in upravljavec ista pravna oseba, imajo lahko države članice pravico, da na zahtevo te osebe ta dva certifikata združijo v enega.
46. V zvezi s subjekti, ki upravljajo več kot eno letališče, odgovori na dokument NPA kažejo, da večina avtorjev pripomb, ki zajema večino organov oblasti in majhnih upravljavcev, daje prednost predlogu, naj dobi upravljavec za vsako letališče, ki ga upravlja, svoj certifikat. Organi držav, v katerih večje družbe upravljajo več kot eno letališče, in zainteresirane strani, ki imajo v njih sedež, podpirajo izdajo enega certifikata upravljavca, ki temu omogoča upravljanje več letališč. Priložena presoja učinkov predpisov dokazuje, da obstajajo jasne gospodarske koristi v zvezi z drugo možnostjo, pri čemer ni nobenih varnostnih razlogov za uvedbo katere koli možnosti. V zvezi s tem je lahko koristno opozoriti, da je taka možnost že zajeta v vseh drugih sektorjih, ki jih ureja osnovna uredba, saj lahko organizacije upravljajo več zrakoplovov, vzdrževalnih delavnic, proizvodnih lokacij itd. z enim certifikatom o odobritvi. Agencija zato meni, da je treba upravljavcem letališč, ki upravljajo več kot eno letališče in imajo vzpostavljeno centralno funkcijo za obvladovanje varnosti in upravljanje kakovosti, dovoliti, da v državi, v kateri imajo glavno poslovno enoto, vložijo zahtevek za en sam certifikat upravljavca, če to želijo. Prepustitev izbire upravljavcem podpirajo nekateri odzivi na dokument CRD, saj je bilo opaženo, da je lahko ta koncept skladen z bolj centraliziranimi strukturami, ki se uporabljajo v več državah članicah.

---

<sup>26</sup> Raziskava, ki jo je leta 2006 izvedla Skupina regulatorjev letališke varnosti (*Group of Aerodrome Safety Regulators – GASR*), je potrdila, da je bilo v 17 državah članicah EU certificirano ali se bo v kratkem certificiralo več kot 700 letališč, vključno z območji, ki se v skladu s pravili vizualnega letenja (*Visual Flight Rules – VFR*) uporabljajo samo za nekomercialne operacije. Dodatne informacije o letališčih, ki jih zadeva to mnenje, so predstavljene v povezani presoji učinkov predpisov.

(iii) Certifikacija letališke opreme

47. Kot je pojasnjeno v odstavku 27, Agencija meni, da mora biti letališka oprema, ki prispeva k varnemu delovanju zrakoplovov, predmet ustreznih zahtev, kot so opredeljene v izvedbenih pravilih. Medtem ko je, kot je navedeno v odstavku 30, za preverjanje skladnosti na splošno odgovoren lastnik ali upravljavec letališča, odvisno od vrste opreme, bi lahko bilo primernejše neposredno certificirati opremo, ki je bistvena za varnost in za katero ni pristojen lastnik ali upravljavec. Agencija zato meni, da mora biti določena oprema, ki je bistvena za varnost, predmet namenskega certifikacijskega postopka in da je zanjo treba izdati certifikat, kot je opredeljeno v izvedbenih pravilih, po ustrezni oceni koristi za tako početje.
48. Pri izdaji certifikata je treba slediti pristopu, ki je podoben tako imenovanemu „novemu pristopu“<sup>27</sup>. To pomeni prepustitev večjega dela odgovornosti za ocenjevanje skladnosti organizaciji, ki načrtuje in proizvaja opremo. Ker je to tudi pristop, ki se uporablja pri „enotnem evropskem nebu“, bi prenos odgovornosti na gospodarsko panogo omogočil sinergijo pri razvoju izvedbenih pravil. Izjave o skladnosti bi skladno s tem izdajala proizvodna industrija.
49. Kot je pojasnjeno v odstavku 30, Agencija prav tako verjame, da so proizvodi, ki se proizvajajo v velikih količinah, predmet certifikacijskega sistema, podobnega sistemu ETSO, ki se uporablja za nekatere letalske dele in naprave. To bi olajšalo standardizacijo proizvodov in prispevalo k zniževanju stroškov, kot je predlagalo več zainteresiranih strani. O taki možnosti bi se odločalo pri razvoju povezanih izvedbenih pravil po ustrezni presoji učinkov predpisov in za vsak primer posebej. Tako delovanje tudi zahteva, da organizacije, ki načrtujejo in proizvajajo zadevno opremo, dokažejo svojo sposobnost in sredstva za izvajanje svojih obveznosti. Agencija zato meni, da morajo za organizacije, ki načrtujejo in proizvajajo posebno letališko opremo, veljati posebna pravila in odobritveni postopki, če to določajo izvedbena pravila, po ustrezni oceni koristi za tako početje.
50. V vsakem primeru je treba opozoriti, da je v skladu z odstavkom 42 preverjanje namestitve in ustreznega delovanja letališke opreme na lokaciji del postopka certificiranja letališča. Poleg tega bo za obratovanje in vzdrževanje navedene opreme odgovoren upravljavec letališča, zaradi česar bo to zajeto v certificiranju in nadzoru upravljavca.

(iv) Preverjanje usposobljenosti in zdravstvene sposobnosti osebja

51. Kot je navedeno v odstavkih 31 in 32, Agencija meni, da morajo za osebje, katerega dejavnosti lahko vplivajo na varnost letaliških operacij, veljati ustrezne zahteve glede njihove stalne usposobljenosti in morebitne zdravstvene sposobnosti. Prav tako meni, da morajo biti za skladnost s temi zahtevami odgovorni delodajalci.
52. Med posvetovanjem so nekatere strani v pripombah predlagale, naj se osebje reševalne službe in gasilci urejajo ločeno od upravljavca letališča in naj se zato vzpostavi namenski certifikacijski postopek; nekaj strani je temu ostro nasprotovalo. Spet druge strani so opozorile na potrebo po ustrezni shemi usposobljenosti za tako osebje, vendar so menile, da jo je treba oblikovati na

<sup>27</sup> Približno 25 direktiv, sprejetih od leta 1987 na podlagi „novega pristopa“, ki izhaja iz Resolucije Sveta z dne 7. maja 1985 o novem pristopu k tehnični uskladitvi in standardom, Resolucije Sveta z dne 21. decembra 1989 o splošnem pristopu za certificiranje in preizkušanje, ki določa vodilna načela za ugotavljanje skladnosti, in Sklepa Sveta 93/465/ES o določitvi podrobnih postopkov za ugotavljanje skladnosti.

nacionalni ravni. V zvezi s tem Agencija ugotavlja, da ni nobenega razloga za obravnavanje osebja reševalne službe in gasilcev ločeno od drugih kategorij osebja, ki opravlja naloge, ki vplivajo na varnost na območju letališča. Preverjanje strokovne usposobljenosti in zdravstvene sposobnosti tega osebja mora biti na podlagi veljavnih enotnih pravil del obveznosti upravljavca letališča in kot tako eden izmed pogojev za pridobitev certifikata.

#### (v) Organi za ugotavljanje skladnosti

53. V dokumentu NPA št. 6/2006 je bilo zastavljeno vprašanje, ali naj se namesto pristojnih organov, ki jih imenujejo nacionalne vlade, za ocenjevanje skladnosti s certifikacijskimi zahtevami „samo za načrtovanje najmanj kompleksnih letališč in njihove upravljavce“ pooblastijo organi za ugotavljanje skladnosti. Velika večina zainteresiranih strani je menila, da je poleg nacionalnih regulativnih organov, ki ocenjujejo skladnost z zahtevami in izdajajo certifikate, mogoče dovoliti tudi take organe, če bo to vodilo do enako varnega, vendar učinkovitejšega sistema. Večina jih je navedla, da bi v primeru tako predvidenega sistema morale biti organizacije, ki preverjajo skladnost, ustrezno pooblašene za zagotovitev, da bodo delovale pregledno in neodvisno ter tudi same izvajale učinkovit sistem upravljanja.
54. Agencija je upoštevala ta stališča in tako meni, da je treba ustrezno pooblaščenim organom za ugotavljanje skladnosti dovoliti, da nadzorujejo in certificirajo upravljavce letališč in letališča, ki se ne uporabljajo za redni zračni prevoz. Poleg tega bi moral imeti upravljavec ali načrtovalec letališča možnost poslati svojo vlogo pristojnemu organu države članice ali takemu organu za ugotavljanje skladnosti. Za preprečevanje vsakršnih navzkrižnih interesov mora take organe pooblastiti Agencija sama.

#### (vi) Pristojni organi

55. Razen zgornjih točk razširitev pristojnosti Skupnosti na letališča seveda ne more imeti nobenega drugega vpliva na vloge držav članic in njihovih pristojnih organov. Institucionalna oblika države (npr. federacija), razširitev ozemlja, število letališč in razlogi bližine bi lahko prispevali k dejstvu, da se certifikacijski in nadzorni organi namesto na nacionalni vzpostavijo na regionalni ravni (npr. kot zdaj za 16 dežel Zvezne republike Nemčije). Države bi morda hotele prenesti nadzor na pristojni organ bližnje države ali združiti vire in oblikovati regionalni nadzorni organ. Taka izbira je v celoti odvisna od držav članic, ki lahko prosto organizirajo svoj izvršilni sistem tako, kot se jim zdi najustreznejše, kar dejansko že počnejo.
56. Agencija zato ne podaja nobenega predloga, ki bi državam članicam nalagal določeno strukturo za njihov nadzorni sistem. Upravna struktura držav članic bo še naprej njihova izključna odgovornost. Kljub temu mora ta struktura izpolnjevati dva glavna cilja. Prvič, omogočati mora učinkovit nadzor, da različnim nadzorovanim osebam zagotavlja ustrezno izvajanje uredb. Drugič, kot pri „enotnem evropskem nebu“<sup>28</sup> morajo biti pristojni organi neodvisni od načrtovalcev in upravljavcev letališč ter pristojnosti izvajati nepristransko in pregledno.

<sup>28</sup> Člen 4.2 Uredbe (ES) št. 549/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o določitvi okvira za oblikovanje enotnega evropskega neba (UL L 96, 31.3.2004, str. 1–9).

57. Razen izjeme iz odstavka (v) zgoraj morajo zato vse naloge certificiranja in nadzora opravljati pristojni organi, ki jih imenujejo države članice. Vlagatelji bodo sodelovali s pristojnimi organi, ki jih imenujejo države članice, na ozemlju katerih je letališče ali na katerem ima upravljavec svojo glavno poslovno enoto. Tu je treba spomniti, da osnovna uredba od Agencije zahteva, da nadzira, kako pristojni organi izpolnjujejo svoje obveznosti; to se opravlja s sistematičnimi in rednimi inšpekcijskimi pregledi standardiziranja.

#### **d. Skladnost z direktivo o zemeljski oskrbi**

58. Nekatero teme iz tega mnenja in nekatere bistvene zahteve zahtevajo strogo usklajenost upravljavcev letališč in izvajalcev storitev zemeljske oskrbe. Razširjena osnovna uredba bo obveznosti naložila izvajalcem storitev zemeljske oskrbe, kot je pojasnjeno v odstavku 29. Ker storitve zemeljske oskrbe (predvsem zaradi njihovih gospodarskih in komercialnih vidikov) že ureja posebna direktiva<sup>29</sup>, sprejeta leta 1996, je treba storiti vse potrebno, da se izognemo podvajanju in morebitnim nasprotujočim si zahtevam. Agencija zato predlaga, naj se navedena direktiva spremeni, da se njene določbe uskladijo z varnostnimi določbami, predlaganimi v tem mnenju, pri čemer je treba jasno opredeliti obveznosti upravljavcev letališč in izvajalcev storitev zemeljske oskrbe v zvezi z varnostjo.

#### **IV. Subsidiarnost**

59. Osnovna uredba, sprejeta leta 2002, je prenesla pristojnosti na področju certificiranja plovnosti in varstva okolja z držav članic na Skupnost, pri čemer je bil glavni cilj ohranitev visoke in enotne stopnje varnosti civilnega letalstva. Njena prva razširitev na letalske operacije, licenciranje letalskih posadk in varnost zrakoplovov tretjih držav je že dobila podporo Evropskega parlamenta (prvo branje: marca 2007) in politično soglasje Sveta (junija 2007). Zakonodajalec je predvidel tudi njeno postopno razširitev na vsa druga področja, povezana z ureditvijo varnosti civilnega letalstva, za zagotovitev celovitega systemskega pristopa, ki je edino sredstvo za preprečevanje varnostnih vrzeli ter neskladnih in morebitno nasprotujočih si zahtev.

60. Zamisel, da je visoko in enotno stopnjo varnosti mogoče doseči samo s skupnim ukrepanjem na ravni Skupnosti, ni nova. Zanj obstaja splošno soglasje v Evropi, evropske države pa so že dolgo tega začele sodelovati s Skupnimi letalskimi organi (JAA) in/ali organizacijo EUROCONTROL, da bi oblikovale skupna pravila na področju varnosti civilnega letalstva. Za področje letališč je leta 1996 pet držav ustanovilo Skupino regulatorjev letališke varnosti (GASR). Od takrat se je članstvo v skupini GASR povečalo na 28 nacionalnih letalskih organov, izmed katerih jih je 22 iz držav članic EU. Med preostalimi šestimi člani skupine GASR lahko najdemo Islandijo, Norveško in Švico, ki so prav tako del sistema EASA.

---

<sup>29</sup> Direktiva Sveta 96/67/ES z dne 15. oktobra 1996 o dostopu do trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih Skupnosti (*UL L 272, 25.10.1996, str. 36–45*).



61. To stalno naraščanje števila članov navedene skupine GASR na podlagi prostovoljnih odločitev posameznih držav potrjuje, da se celo na področju letališč zelo čuti potreba po skupnih pravilih, ki jih je treba enotno izvajati na ravni celine. Kot pa je že bilo potrjeno pri vzpostavljanju sistema EASA, predvidene enotnosti ni mogoče doseči z nobenim takim prostovoljnim medvladnim pristopom. Odgovori na dokument NPA št. 6/2006 kažejo, da je bila velika večina zainteresiranih strani ob poudarku, da morata certifikacija in nadzor ostati nalogi, ki ju izvajajo pristojni organi zaradi bližine, prepričana tudi o koristih centraliziranega ukrepanja, pri čemer bi skupna pravila začela veljati na isti dan, kar bi nadzoroval centraliziran neodvisni organ.
62. Zato je jasno, da države članice ne morejo v zadostni meri doseči ciljev predlaganih ukrepov, in sicer oblikovanja in enotne uporabe skupnih predpisov za ureditev varnosti in interoperabilnosti letališč, in da ju lahko zato doseže samo Skupnost. Kot je količinsko opredeljeno v priloženi presoji učinkov predpisov, je posebno enoten prenos določb ICAO za celotno EU-27 + 4 učinkovitejši proces kot ločeni ukrepi posameznih držav.
63. Poleg tega postopek za zmanjševanje tveganja, ki se je upošteval pri razvoju bistvenih zahtev, zagotavlja, da so skupni ukrepi sorazmerni z varnostnimi cilji in ne presegajo nujno potrebnega za doseganje teh ciljev. Visoka raven teh bistvenih zahtev in možnost uporabe pravno neobvezujočih specifikacij Skupnosti za preverjanje skladnosti bosta omogočali prilagajanje lokalnih posebnosti, ki ne vplivajo niti na pričakovane koristi niti na stopnjo varnosti. Sistem EASA, ki vključuje možnost kombinacije „trde“ in „mehke“ zakonodaje, dejansko daje dober odgovor na potrebe po subsidiarnosti in sorazmernosti na področju letališč. Seveda je treba paziti, da se ta načela spoštujejo tudi pri razvoju povezanih izvedbenih pravil.
64. Če povzamemo, velja, da je ta predlog skladen z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, kot so določena v členu 5 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.

## **V. Presoja učinkov predpisov**

65. Presoja učinkov ukrepov, predlaganih v tem mnenju, je bila izvedena za preprečevanje podvajanja dela z delom Komisije, ki mora prav tako pripraviti lastno presajo učinkov. Priložena presoja učinkov predpisov dokazuje, da predlagani ukrepi omogočajo najboljšo mogočo rešitev, kadar je mogočih več različnih možnosti, ob upoštevanju njihovih mogočih varnostnih, gospodarskih in družbenih vplivov ter njihove skladnosti z mednarodno in drugo letalsko zakonodajo.
66. Agencija zato meni, da bo imela razširitev področja uporabe Uredbe (ES) št. 1592/2002 na varnost in interoperabilnost letališč na podlagi tega mnenja splošno pozitiven vpliv na upravljavce v Skupnosti in njene državljanke.

## VI. Sklep

67. Če povzamemo, Agencija meni, da je treba vzpostaviti pristojnost Skupnosti za ureditev varnosti in interoperabilnosti letališč. Zato:

- mora za vsa letališča, ki so odprta za javnost, veljati zakonodaja Skupnosti;
- je treba kot dodatno prilogo k osnovni uredbi uvesti namenske skupne bistvene zahteve, ki pokrivajo fizikalne značilnosti, infrastrukturo, letališko opremo, operacije, obvladovanje in zmanjševanje nevarnosti, ki izhajajo iz neposredne bližine letališč;
- so lastniki letališč, upravljavci letališč, organizacije ali osebje, ki zagotavlja storitve ali opremo, ki lahko vpliva na varnost letaliških operacij, odgovorni za izvajanje teh bistvenih zahtev pod nadzorom in spremljanjem držav članic;
- so sprejemanje predpisov, analiza varnosti in inšpekcijski pregledi standardiziranja naloge Agencije;
- upravljavci letališč, ki se uporabljajo za redni zračni prevoz, sprejmejo in izvajajo polnopravni sistem varnega upravljanja;
- se Komisiji dodelijo pristojnosti za sprejetje izvedbenih pravil, v katerih bodo določene podrobne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati zgoraj navedene organizacije in osebe, ter veljavni certifikacijski procesi;
- so taka izvedbena pravila sorazmerna s stopnjo kompleksnosti letališča, pri čemer se upoštevata narava in obseg njegove dejavnosti;
- se Agenciji dodelijo pristojnosti za sprejetje certifikacijskih specifikacij, ki se bodo uporabljale v certifikacijskem procesu, ki bo omogočal prožnost pri izvajanju bistvenih zahtev, a hkrati enotno stopnjo varnosti;
- se načrtovanje in delovanje letališča certificirata ločeno, vendar se lahko izda en certifikat, če sta lastnik in upravljavec letališča ista oseba;
- lahko upravljavci več letališč, ki imajo vzpostavljene ustrezne centralne funkcije, vložijo zahtevek za en certifikat, ki pokriva delovanje na vseh letališčih in upravljanje vseh letališč pod njihovo pristojnostjo;
- lahko certifikacijo in nadzor letališč, ki se ne uporabljajo za redni zračni prevoz, na zahtevo njihovega lastnika ali upravljavca opravijo pooblašteni organi za ugotavljanje skladnosti;
- je lahko oprema, ki je bistvenega pomena za varnost, predmet namenskih certifikacijskih programov in vključuje mogoče dokazovanje sposobnosti njihovega načrtovalca in proizvajalca, če to določajo izvedbena pravila, po ustrezni oceni varnosti in gospodarskih koristi za tako početje, medtem ko je preverjanje skladnosti letališke opreme del certifikacije načrta letališča ali upravljavca letališča, glede na njihovo nameravano uporabo.

68. Agencija meni, da je zgoraj opisana politika najboljši način za ureditev varnosti in interoperabilnosti na letališčih in v njihovi bližini na ozemlju držav članic. Izraža večino stališč vseh strani, ki so sodelovale na posvetovanjih, organiziranih za njeno pripravo. Predlagana politika organizira tudi uravnoteženo delitev pristojnosti, ki je skladna z institucionalnimi strukturami Skupnosti, tako da omejuje centralizacijo nalog na tisto, kar lahko bolje doseže Komisija ali Agencija. Agencija zato priporoča, naj Komisija začne zakonodajni postopek na podlagi tega mnenja.

V Kölnu, XX. meseca 2007

P. GOUDOU  
Izvršni direktor