



EUROPOS AVIACIJOS SAUGOS AGENTŪROS

NUOMONĖ NR. 1/2008

2008 m. balandžio 15 d.

dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 216/2008 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiančio Europos aviacijos saugos agentūrą, panaikinančio Tarybos direktyvą 91/670/EEB, Reglamentą (EB) Nr. 1592/2002 ir Direktyvą 2004/36/EB

„EASA sistemos išplėtimas įtraukiant oro eismo ir oro navigacijos paslaugų (ATM/ANS) valdymą“

I. Bendrosios nuostatos

1. Priimdamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1592/2002¹ dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantį Europos aviacijos saugos agentūrą (pagrindinį reglamentą), Bendrijos teisės aktų leidėjas pakvietė Komisiją² kuo greičiau pateikti atitinkamus pasiūlymus dėl jo taikymo srities išplėtimo, aprėpiant orlaivių skrydžius ir skrydžio įgulų licencijavimą. Bendrijos teisės aktų leidėjas taip pat numatė būsimą pagrindinio reglamento taikymą ir bet kurios kitos su civilinės aviacijos sauga susijusios srities esminių reikalavimų (ER) parengimą remiantis vėlesniais teisės aktų pasiūlymais³. Todėl Komisija, pateikdama savo pasiūlymus dėl pirmojo Europos aviacijos saugos agentūros (EASA) kompetencijos išplėtimo apimant orlaivių skrydžius, skrydžio įgulų licencijavimą ir trečiųjų šalių orlaivių saugą, taip pat paskelbė⁴ apie savo ketinimą pagal *visiškai sisteminiu metodu* perspektyvą palaipsniui plėsti šią kompetenciją aprėpiant aerodromų ir oro uostų saugą ir sąveiką, oro navigacijos paslaugų (ANS) ir oro eismo valdymą (ATM).
2. Pagrindiniame reglamente⁵ kaip viena iš Agentūros užduočių numatytas Komisijai būtinos techninės paramos teikimas, taip pat nuomonių, kuriomis Komisija grįstų savo teisės aktų pasiūlymus dėl civilinės aviacijos saugos, rengimas ir priėmimas⁶. Ši nuomonė buvo parengta vadovaujantis minėta nuostata. Todėl čia Agentūra pateikia Komisijai savo nuomonę, kuri skirta vykdyti įsipareigojimus, įtrauktus į 2005 m. lapkričio 15 d. KOM(2005) 578 galutinį Komunikatą ir susijusius su ATM/ANS saugos reglamentavimu.
3. Ši nuomonė buvo parengta Agentūros valdybos nustatyta tvarka⁷, laikantis pagrindinio reglamento 19 straipsnio nuostatų. Tačiau dėl Komisijos teisėkūros darbotvarkės prireikė, kad Agentūra sutrumpintų ta tvarka numatytų konsultacijų ir atsiliepimų laikotarpius.
4. Šią nuomonę sudaro memorandumas, kuriame paaiškinamas Agentūros požiūris į politiką, kuria grindžiamas ATM/ANS saugos reglamentavimas Bendrijos lygiu, ir kuriame siūlomi pakeitimai, kuriuos reikia padaryti pagrindiniame reglamente, kad būtų įgyvendinta minėta siūloma politika. Prie šios nuomonės pridedamas naujas pagrindinio reglamento priedas, kuriame pateikiami ATM/ANS saugos ir sąveikos bei reglamentavimo poveikio vertinimo (RIA) esminiai reikalavimai (ER).

¹ 2002 m. liepos 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1592/2002¹ dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą (OL L 240, 2002 09 07, p. 1.), pakeistas 2008 m. vasario 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 216/2008 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiančiu Europos aviacijos saugos agentūrą, panaikinančiu Tarybos direktyvą 91/670/EEB, Reglamentą (EB) Nr. 1592/2002 ir Direktyvą 2004/36/EB (tekstas svarbus EEE) (OL L 079, 2008.03.19, p. 1).

² Reglamentas (EB) Nr. 1592/2002 7 straipsnis.

³ Reglamentas (EB) Nr. 1592/2002 2 ir 23 konstatuojamosios dalys.

⁴ 2005 m. lapkričio 15 d. KOM(2005) 578 galutinis Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui bei Regionų komitetui – "Europos aviacijos saugos agentūros užduočių pratęsimas – Darbotvarkė iki 2010 m."

⁵ Toliau terminas *pagrindinis reglamentas* nurodo neseniai priimtą Reglamentą 216/2008, paminėtą 1-oje išnašoje.

⁶ Pagrindinio reglamento 19 straipsnio 1 dalis.

⁷ 2007 m. birželio 13 d. Valdančiosios tarybos sprendimas dėl tvarkos, kurios Agentūra laikosi pateikdama nuomones, sertifikatų specifikacijas ir rekomendacinę medžiagą (*Taisyklių priėmimo tvarka*), MB/08/2007.

II. Konsultacijos

a. Pranešimas apie siūlomą pakeitimą (NPA) 2007-16

5. 2007 m. lapkričio 30 d. Agentūros tinklalapyje buvo paskelbtas Konsultacijų dokumentas (NPA 2007-16)⁸, kuriame pasiūlytas metodas, kaip įtraukti ATM/ANS į EASA sistemą.
6. Šiame konsultacijų dokumente Agentūra paaiškino pagrindiniu reglamentu nustatytą institucinę struktūrą, skirtą kitiems civilinės aviacijos saugos aspektams reglamentuoti, kuri taip pat būtų taikoma ATM/ANS, jei teisės aktų leidėjas priimtų siūlomą išplėtimą. Šiuo klausimu Agentūra pateikė pagrindinių reikalavimų (ER), kurie turi apibrėžti teisės aktų leidėjo nustatomus tikslus ir parengti valstybių narių ICAO įsipareigojimų perkėlimą į Bendrijos lygio teisės aktus, projektą. Vėliau tokie ER sudarys pagrindą išsamioms įgyvendinimo taisyklėms, kurios konkrečiau apibrėš reglamentuojamų asmenų prievoles, atsižvelgiant ir į taikytinus ICAO standartus ir rekomenduojamą praktiką (SARPS).
7. Konsultacijų dokumente taip pat pateikti Agentūros pasiūlymai dėl pagrindinių ATM/ANS saugos reglamentavimo principų. Šiuo tikslu Agentūra pasiteiravo suinteresuotųjų šalių nuomonės keletu klausimų, į kuriuos jai reikėjo atsakymų norint apibrėžti pakankamai suderintą politiką, kuria ji grįstų šią nuomonę.

b. Pastabų ir atsiliepimų dokumentas (CRD)

8. NPA sukėlė didelį suinteresuotųjų šalių susidomėjimą ir iki galutinio 2008 m. sausio 21 d. termino Agentūra gavo 1 860 komentarų iš nacionalinių institucijų, profesinių organizacijų ir privačių įmonių. Visi gauti komentarai buvo priimti ir įtraukti į CRD, paskelbtą Agentūros tinklalapyje 2008 m. kovo 18 d. Tame CRD pateikiamas visų asmenų ir (arba) organizacijų, pateikusių komentarus ir atsakymus į Agentūros klausimus, sąrašas.
9. Šie rezultatai leido padaryti išvadą, kad konsultacijos suteikė patikimą pagrindą Agentūrai parengti atitinkamas jos taisyklių priėmimo proceso nuostatas. Taip pat buvo matyti, kad komentarų visuma atspindėjo tvirtą pritarimą visaapimančios saugos reglamentavimo sistemos metodui, aprėpiant visas aviacijos sritis, todėl palaikė EASA sistemos panaudojimo tam pasiekti principą. Todėl CRD išreiškia pradines konsultacijomis pagrįstas Agentūros išvadas apie tai, kaip projektiniai esminiai reikalavimai turėtų būti iš dalies pakeisti ir kaip į išplėstą pagrindinį reglamentą turėtų būti įtraukti ATM/ANS saugos reglamentavimo pagrindiniai principai. Šias pradines išvadas paskui reikėjo apibendrinti šia nuomone.
10. Nepaisant to, konsultacijos parodė, kad daugelį suinteresuotųjų šalių sutrikdė NPA pasiūlytas metodas, kadangi jos manė, jog Agentūros saugos reglamentavimo vaidmuo turėjo būti apibrėžtas bendros Europos oro erdvės (SES) reglamentuose, užuot perkeltant visą ATM/ANS saugos reglamentavimą į EASA sistemą. Be to, atsakymai į klausimus, susijusius su operacijų sampratų patvirtinimo reglamentuojamu arba paslaugų teikimo pobūdžiu, taip pat su oro erdvės ir oro eismo srautų valdymu, nebuvo pakankamai aiškūs, kad Agentūra galėtų daryti išvadas šiuo proceso etapu. Todėl, norėdama pagrįsti savo galutinę nuomonę, Agentūra

⁸ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202007-16.pdf

įsipareigojo toliau nagrinėti galimas reglamentavimo poveikio vertinimo, kuris turi būti pateikiamas kartu su jos nuomonėmis, alternatyvas.

c. Atsiliepimai į CRD

11. Agentūra sulaukė 100 atsiliepimų iš 18 suinteresuotųjų šalių: dešimties institucijų, keturių profesinių asociacijų, trijų paslaugų teikėjų ir vieno pramonės atstovo. Tai sudaro kiek mažiau nei 20 proc. suinteresuotųjų šalių, kurios iš pradžių atsiliepė į NPA; šis skaičius atitinka įprastą reakcijos į Agentūros CRD rodiklį. Daugelis atsiliepimų buvo susiję su NPA komentarų, kurių atsiliepusieji manė nesupratę, paaiškinimais. Agentūra išanalizavo, ar tokios neteisingos interpretacijos galėtų pakeisti CRD pateiktas laikinas išvadas ir, jei taip būtų, į tai reikėtų atsižvelgti šioje nuomonėje. Kai kuriuose atsiliepimuose buvo siūloma patobulinti projektinius ER, ką Agentūra labai sveikino ir kuo pasinaudojo tobulindama savo pridedamą galutinį projektą. Keletoje atsiliepimų Agentūros buvo prašoma savo nuomonėje aiškiau pasisakyti dėl tam tikrų jos pasiūlymų aspektų. Tai pirmiausia pasakytina apie atsiliepimus iš kai kurių profesinių organizacijų, kurios primygtinai pabrėžia lemiamą jų narių funkcijų svarbą saugai. Tai, kiek įmanoma, daroma šiame dokumente ir jo prieduose.
12. Daugelis suinteresuotųjų šalių taip pat dar kartą pabrėžė savo nusivylimą dėl sutrumpinto konsultacijų laikotarpio ir trumpo laiko, skirto pakankamai dideliame CRD dokumentui išanalizuoti. Agentūra gali tik dar kartą pabrėžti, kad glaustas grafikas buvo skirtas padėti Komisijai laikytis nuosavos teisėkūros darbotvarkės. Ji taip pat pabrėžia tai, jog numatomo veiksmo tikslas tėra tam tikrų ATM/ANS reglamento aspektų perkėlimas iš SES į EASA sistemą; primenami platūs ir atviri debatai, po kurių padaryta išvada, kad tokį veiksmą palaikė aiški suinteresuotųjų šalių dauguma. Šiuo aspektu, kaip pabrėžiama NPA ir CRD, siekiama pasirengti sklandžiam perkėlimui, pasinaudojant nustatytais taisyklėmis ir procesais, parengtais pagal SES sistemą; kadangi tai bus atliekama laikantis Bendrijos teisėkūros procedūrų ir Agentūros taisyklių priėmimo tvarkos, suinteresuotosios šalys turės pakankamas galimybes pasitikslinti, ar viskas vyksta kaip numatyta, tiek iš dalies keičiant pagrindinį reglamentą, tiek patvirtinant jo įgyvendinimo taisykles.
13. Kai kurios suinteresuotosios šalys taip pat pateikė bendrųjų pastabų dėl to, kad labai daug komentarų Agentūros buvo pažymėti priedašu *žinoma* ir teiravosi, ar tai reiškia, kad Agentūra neatsižvelgs į juos rengdama savo nuomonę. Šiuo klausimu Agentūra norėtų paaiškinti, kad atsakymu *žinoma* ji norėjo pasakyti, jog, jos nuomone, komentaras neturi įtakos rengiamos nuomonės taikymo sričiai arba turiniui. Todėl *žinoma* nereiškia nei kad Agentūra sutinka, nei kad ji nesutinka su komentaru, o tik tai, kad ji nemato prieštaravimo tarp to, ką ji siūlo ir to, kas siūloma komentare.
14. Galiausiai, keletas atsiliepimų parodė, kad yra nesusipratimų dėl to, kas yra reglamentavimo funkcija. Konkrečiai viena suinteresuotoji šalis sako, kad ATFM yra reglamentavimo funkcija ir todėl turi būti reglamentuojama. Kad būtų išvengta bet kokių nesusipratimų, Agentūra mano, kad naudinga paaiškinti, kad ji reglamentavimo funkciją supranta kaip tokia, kuri susijusi su valdžios kompetencijos vykdymu ir todėl negali būti patikėta paslaugos teikėjams, ir kad tokias reglamentavimo užduotis turi atlikti valstybinės institucijos, tokiomis sąlygomis, kurias teisės aktų leidėjas nustato apibrėždamas jų įgaliojimus. Todėl šios institucijos yra reglamentavimo institucijos, o ne reglamentuojamieji asmenys.
15. Taigi, Agentūra, atsižvelgdama į gautus NPA komentarus ir atsiliepimus į savo CRD, parengė šią nuomonę, kuri, kaip ji mano, išreiškia daugumos požiūrį į sąlygas, kuriomis ATM/ANS sauga ir tam tikri sąveikos aspektai turi būti reglamentuojami pagal EASA sistemą, glaudžiai koordinuojant su SES sistema arba ja remiantis.

III. Agentūros nuomonės turinys

Bendrosios nuostatos

16. Agentūros konsultacijų dokumente, kuris paremtas jos supratimu apie Komisijos vicepirmininko Barrot įsteigtos aukšto lygio grupės dėl aviacijos reglamentavimo ateities rekomendacijomis ir 2 punkte minimomis Komisijos komunikate pateikiamomis poveikio vertinimo išvadomis, buvo pateikta nuomonė, kad EASA sistemos išplėtimas aprėpiant ATM/ANS saugos reglamentavimą turi būti atliekamas pasinaudojant EASA sistema, kaip numatyta pagrindiniame reglamente ir papildomai aprašyta tame NPA. Tai reiškia, kad visaapimančios sistemos metodas būtų taikomas saugos reglamentavimui, o ne ATM/ANS reglamentavimui. Šiame kontekste visaapimančios saugos sistemos metodas turi būti suprantamas kaip reiškiantis tai, jog visi aviacijos saugos grandinės elementai turi būti analizuojami centralizuotai, konkrečiomis sąsajomis, kad kiekvienam saugos grandinės dalyviui būtų nurodyta, kokias rizikos mažinimo priemonės jis turi įgyvendinti, kad sumažintų ne tik savo indėlį į riziką, bet ir bendrąją riziką. Iš tiesų akivaizdu, kad papildomų saugos elgsenos elementų savaimė nepakanka visaapimančiai saugos sistemai sudaryti.
17. Tai neabejotinai smarkiai nutolsta nuo logikos, kuria grindžiama bendros Europos oro erdvės koncepcija, kuri vienu metu nagrinėja įvairius reglamentavimo aspektus; todėl pajėgumas, ekonomikos rezultatai, ATM/ANS sistemų ir sudedamųjų dalių sąveika, orlaivių ir antžeminių tarnybų sąveika, sauga, aplinkos apsauga ir kiti reglamentavimo aspektai yra glaudžiai persipynę tiek taikomose taisyklėse, tiek sertifikavimo procesuose. Tokia visaapimančios sistemos metodo vizija atspindi tradicinę šios srities praktiką, kai iki šiol net paslaugų teikimas ir reglamentavimo funkcijos buvo laikomos dviem neatsiejamais dalykais. Pirmiausia siekiama palaikyti visaapimančios sistemos metodą bendram ATM sistemos veiksmingumui padidinti, ypač dėl jo pajėgumo ir ekonomiško. Tai taip pat suteikia tam tikrų privalumų, kadangi leidžia vienu patvirtinimu aprėpti visus reglamentuojamų asmenų reglamentinius įsipareigojimus, tarsi oro vežėjo licencija sykiu apimtų saugą, finansinius (draudimo) įsipareigojimus ir ženklumą.
18. Deja, SES metodas turi tam tikrų trūkumų, kadangi neaišku, kaip atskiriami saugos ir kiti tikslai; dėl šios priežasties dabar visuotinai priimta, kad saugos reglamentavimas turi būti atskirtas nuo ekonomikos reglamentavimo; aukšto lygio grupės 1-oje rekomendacijoje primenamas šis principas: „... ir užtikrinant, kad saugos reglamentavimo veikla būtų vykdoma nepriklausomai nuo kitų reglamentavimo formų.“ Jį galima laikyti kliūtimi ir pageidaujama ATM sistemos sudedamųjų dalių atsiejimui, kadangi skrydžių valdymo paslaugų teikėjas galutinai nulemia saugos lygį oro erdvėje, kurioje turi monopolį. Tokios priežastys *inter alia* paaiškina, kodėl šio metodo nustota laikytis kitose aviacijos reglamentavimo srityse, kurios ilgainiui perėjo prie visaapimančios saugos sistemos metodo, kuriuo grindžiama EASA sistema. Tai sukelia nesuderinamumą su reglamentavimo sistema, taikoma kitiems ATM saugos grandinės dalyviams, pvz., oro erdvės naudotojams, įskaitant pilotus ir operatorius, ir orlaivių įrangos gamintojams, kurių įvairių ATM reikalavimų (įrangos, procedūrų, antžeminių tarnybų ir orlaivio sąveika, įrangos veiksmingumo ir kt.) laikymasis užtikrinamas EASA sistema, kaip reikalaujama pagal ICAO principą, kuris atsakomybę priskiria registracijos valstybei. Todėl, kaip nurodyta SES kontekste, jei tokių ICAO principų nesilaikoma, tai gali būti dvigubo reglamentavimo priežastimi.
19. Kad ši diskusija pažengtų, Agentūra išanalizavo abiejų galimybių privalumus ir trūkumus reglamentavimo poveikio vertinime, kurį ji turi pateikti savo nuomonėms pagrįsti. Išvada, pateikta 2 priedėlyje, kaip geriausią sprendinį saugos ir reglamentavimo veiksmingumo požiūriu palaiko EASA sistemos išplėtimą; tai iš tiesų pigiausia ir tinkamiausia apribojant sertifikavimą saugos aspektais, kaip rekomendavo

aukšto lygio grupė dėl aviacijos reglamentavimo ateities Europoje. Be to, nedidelis socialinis poveikis gali būti nesunkiai sušvelnintas.

20. Šis pasirinkimas, žinoma, turi pasekmių poreikiui tinkamai susieti išplėstą pagrindinį reglamentą ir būsimas jo įgyvendinimo taisykles su SES reglamentais ir jų įgyvendinimo taisyklėmis. Tai iš tiesų sudarytų papildomų sunkumų pramonei, jeigu ji turėtų laikytis saugos reikalavimų pagal abi sistemas, kylančias iš dvejopų taisyklių priėmimo procesų. Nepaisant to, esant dabartinei situacijai neįmanoma tiksliai identifikuoti tų SES reglamentų nuostatų, kurias reikėtų iš dalies pakeisti įsigaliojus išplėstam pagrindiniam reglamentui, ir tų, kurioms turėtų įtakos jo įgyvendinimo taisyklės. Be to, Agentūra neturi teisės teikti pasiūlymų dėl SES reglamentų. Todėl būtinoms pataisoms parengti prireiks tam tikro koordinavimo. Viena iš tinkamų galimybių būtų tai, kad teisės aktų leidėjas suteikia Komisijai įgaliojimus esant reikalui daryti šias būtinas pataisas. Kita galimybė – besibaigiant teisėkūros procesui atlikti išplėsto pagrindinio reglamento priėmimo poveikio analizę, kad priešpaskutiniame jo straipsnyje galima būtų nurodyti tas SES nuostatas, kurios turi būti panaikintos arba iš dalies pakeistos.
21. Atsižvelgdama į tai Agentūra primena savo tvirtinimą, kad bet kokios būsimos EASA įgyvendinimo taisyklės bus rengiamos remiantis tuomet galiojančiomis SES nuostatomis, pirmiausia – perkeltais ESARR. Tuo tikslu bus parengti pereinamieji mechanizmai, leidžiantys užtikrinti pagal SES taisykles jau suteiktų patvirtinimų tęstinumą. Yra daug pavydžių, kai buvo užtikrintas sklandus perėjimas nuo nacionalinių prie EASA taisyklių papildomai neapsunkinant pramonės. Kartu bus būtina užtikrinti EASA ir SES sistemų darną, atsižvelgiant į dvigubo reglamentavimo Ad-Hoc grupės rekomendacijas⁹. Iš tiesų įmanoma parengti procesus, numatančius darnius reikalavimus ir sertifikavimo tvarką, kad būtų išvengta kelių atitikties vertinimų. Šiuo metu Agentūra modernizuoja organizacijų patvirtinimus atsižvelgiant į EASA sistemos išplėtimą aprėpiant orlaivių skrydžius ir į ICAO SMS SARPS įgyvendinimą; šio darbo rezultatais bus pasinaudota rengiant būsimas oro uostams ir ATM/ANS paslaugų teikėjams skirtas įgyvendinimo taisykles.

Saugos tikslai

22. Kaip paaiškinta NPA, Bendrijos teisės aktuose turi būti nustatyti tikslai, kuriuos teisės aktų leidėjas nori pasiekti bendruoju veiksniu Bendrijos lygiu. Tai paaiškintų, ką turi daryti reglamentuojami asmenys ir vykdančiosios institucijos, kad laikytųsi savo įsipareigojimų, ir suteiktų būtinas jų veiksmų politinės ir teisinės kontrolės priemones. Kitų aviacijos sričių patirtis rodo, kad teisės aktų nuostatų perkėlimas darant nuorodą į ICAO SARPS nėra tinkamas sprendimas, nes pastarieji buvo parengti užtikrinti laisvą oro erdvės naudotojų judėjimą. Todėl juose saugos ir kiti – sąveikos ir administravimo – reikalavimai persipynę taip, kad neįmanoma taikyti veiksmingumu pagrįsto saugos reglamentavimo metodo. Todėl Agentūra laikosi nuomonės, kad teisės aktų leidėjas turi priimti specialius saugos ER, kaip papildomą pagrindinio reglamento priedą.

Esminių reikalavimų turinys

23. NPA buvo pasiūlyti projektiniai esminiai reikalavimai, kuriuos Agentūra parengė standartine tvarka, kurios laikytasi visais kitais ankstesniais atvejais. Padedama šios srities ekspertų Agentūra identifikavo pavojus, susijusius su ATM ir ANS, tuomet įvertino susijusią riziką ir galiausiai parengė rizikos mažinimo strategiją, kuri sudaro siūlomus ER. Šie ER taip pat skirti sudaryti atitinkamą pagrindą įgyvendinimo priemonėms nustatyti, kurios garantuotų darną su esamais SES reglamentais ir įgyvendinimo taisyklėmis ir jų tęstinumą. Kaip ir ankstesniais atvejais, NPA nebuvo

⁹ <http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/DRAHG/DRAHG%20Report.pdf>

pateiktos to proceso detalės, tačiau susiję duomenys gali būti pateikti teisėkūros procesui atitinkamai palengvinti. Konsultacijų metu gauti komentarai buvo panaudoti ER turiniui patobulinti, kiek tai buvo įmanoma per tą trumpą laiką, skirtą Agentūrai savo nuomonei pateikti. Galutinis tekstas pateiktas 1 priedėlyje, kartu su jų turinio ir ryšio su ICAO SARPS paaiškinimais.

Operacijos sampratos pobūdis

24. Iš principo ir kadangi pagrindinis reglamentas yra tiesiogiai taikomas visas, esminiai reikalavimai suponuoja reglamentuojamų asmenų teises ir įsipareigojimus. Todėl jie neturi apimti nuostatų, kurios skirtos įgaliotoms vykdomosioms institucijoms, Komisijai ir valstybėms narėms. Geresnis būdas tą padaryti – nustatyti atitinkamas šių įgaliojimų vykdymo sąlygas pagrindinių reglamentų, kuriuo juos suteikia, nuostatose. Būtent dėl šios priežasties Agentūra, nustačiusi su operacijų sampratų apibrėžimu susijusius pavojus, paklausė, ar jų priėmimas yra reglamentinė, ar paslaugų teikimo funkcija. Gauti atsakymai parodė tam tikrą neapibrėžtumą dėl operacijų sampratų apibrėžties ir tam tikrus požiūrio į patį susijusių funkcijų pobūdį skirtumus. Todėl Agentūra ėmėsi plačiau tyrinėti šį klausimą reglamentavimo poveikio vertinime, kuris turi būti pridėdamas prie jos nuomonių. Atlikus šį vertinimą tapo įmanoma padaryti toliau pateiktas išvadas.
25. Plačiausiai vartojama operacijų sampratos apibrėžtis yra oro erdvės naudotojų vykdomų procedūrų (nuo paprastų *oro taisyklių* mažo tankio oro erdvėje iki labai sudėtingų procedūrų derinių labai užimtoje oro erdvėje), antžeminės ir orlaivių įrangos reikalavimų, teikiamų ir vartojamų paslaugų (įskaitant skrydžių valdymą, aeronautinę informaciją, meteorologinius duomenis, ryšį, navigaciją, sekimą ir kt.), šių paslaugų tiekėjų taikytinos tvarkos ir personalo kvalifikacijos rinkinys. Turi egzistuoti speciali operacijų samprata, kuria grindžiamas bet kurios oro erdvės dalies naudojimas; gali būti keletas operacijų sampratų, taikomų tai pačiai oro erdvės daliai; tokiu atveju turi būti įsteigta taktinė tos oro erdvės dalies valdyba, kuri kiekvienu konkrečiu atveju nuspręstų dėl taikytinos operacijų sampratos ir informuotų oro erdvės naudotojus, kuri samprata taikoma kokiu metu. Todėl operacijų samprata yra ne tiriamosios veiklos, kuria nustatomos oro erdvės veiksmingumo padidavimo galimybės, rezultatas; ji yra formalus sprendimas, turintis įtakos operacijoms tam tikroje oro erdvės dalyje. Todėl Agentūra mano, kad ši samprata neturi būti painiojama su SESAR rezultatais, kaip matyti iš kai kurių gautų komentarų.
26. Operacijų sampratos tikslai apima ne tik saugą, bet ir ekonomikos veiksmingumą, aplinkos apsaugą ir bet kuriuos kitus kriterijus, kuriuos teisės aktų leidėjas gali nustatyti visuomenės lūkesčiams patenkinti. Taigi, sprendimas reiškia prieštarų tikslų suderinimą ir todėl negali būti paliktas nuosavų interesų turinčioms šalims. Todėl operacijų sampratų patvirtinimas turi būti atliekamas remiantis suteiktais vykdomaisiais įgaliojimais ir tai yra reglamentavimo funkcija. Šios funkcijos vykdymas turi būti koordinuojamas ICA ir Bendrijos lygiu, kad būtų pasiekta bendra darna ir sąveika tiek oro erdvės naudotojų, tiek paslaugų teikėjų požiūriu. Dėl to Agentūra padarė išvadą, kad nebūtina nustatyti esminius reikalavimus specialioms operacijų sampratoms apibrėžti. Tačiau, kadangi atsakingos kompetentingos institucijos (nesvarbu, ar tai būtų Komisija, ar nacionalinės institucijos) turi patikrinti, kad tokios operacijų sampratos tinkamai atsižvelgia į saugą, Agentūra mano, jog NPA priede jos siūlomi reikalavimai susijusiems pavojams sumažinti turi būti įtraukti į pagrindinio reglamento straipsnį, kuriame apibrėžiamas minėtų įgaliojimų suteikimas. Šiuo klausimu reikėtų paaiškinti, kad Agentūra neketina turėti jokių vykdomųjų šios srities įgaliojimų; tačiau ji mano, kad ji turėtų būti technine patarėja vertinant siūlomų operacijų sampratų ir jų pakeitimų poveikį saugai; ji taip pat mano, kad būtina taikyti jos nustatytą standartizavimo kontrolės tvarką prižiūrint, kaip nacionalinės kompetentingos institucijos vykdo joms suteiktus šios srities įgaliojimus.

27. Patvirtintos specialiosios operacijų sampratos yra įgyvendinamos taisyklėmis, kurios taikomos oro erdvės naudotojams, personalui ir paslaugų teikėjams, taip pat įrangai, sistemos ir sudedamosioms dalims, kurias jie turi naudoti. Atsižvelgiant į dabartinę ICAO sistemą, registracijos valstybės turi prižiūrėti, kaip operatoriai laikosi šių taisyklių, kurios daugiausia skirtos sąveikai oro erdvės naudotojų požiūriu; todėl jos turi būti patvirtintos pagal EASA sistemą. Kalbant apie personalą ir paslaugos teikėjus, šios taisyklės daugiausia skirtos sąveikai paslaugų teikėjų požiūriu ir susijusiai tvarkai bei rengimo reikalavimams. Kadangi jų saugos dalis paprastai menka, jos greičiausiai gali būti tvirtinamos pagal SES sistemą, nebent konkrečiais atvejais Komisija, remdamasi jai suteiktais vykdomaisiais įgaliojimais, nuspręstų kitaip, jei to reikėtų saugos sumetimais. Tokioje taisyklėse gali būti atitinkamai nustatyta, kad paslaugų teikėjams suteikiami įgaliojimai įgyvendinti ir taktiškai pritaikyti operacijų sampratas, kurias jie turi vartoti.

Taikymo sritis ir taikomumas

Oro erdvė

28. Kaip nurodyta NPA, ATM/ANS reglamentavimas per pagrindinį reglamentą reikalauja, kad jame būtų aiškiai apibrėžta oro erdvė, kuriai taikomos bendrosios taisyklės. Agentūra laikosi nuomonės, kad, be oro erdvės, kuriai galioja SES reglamentai, oro eismo saugos reglamentavimas pagal EASA sistemą aprėptų ir visą oro erdvę, kurioje galioja Sutartis¹⁰. Tai leidžia aprėpti tiek kontroliuojamą, tiek nekontroliuojamą oro erdvę, kadangi saugos tikslai būtinai apima skirtingą taikymo sritį nei pajėgumų valdymas. Oro eismo nekontroliuojamoje oro erdvėje saugą užtikrina ICAO 2 priede¹¹ esančios taisyklės, kurios yra panašios į kelių eismo saugą užtikrinančias taisykles. Tai bus naudinga, nes bus suderintos tos taikomos oro saugos taisyklės, kurios dabar skiriasi įvairiose valstybėse, todėl oro erdvės naudotojų požiūriu kelia rimtą pavojų saugai dėl sąveikos stokos. Kaip jau nurodyta CRD, tai jokių būdu nereiškia, kad Agentūra nori dalyvauti priimant sprendimą dėl to, kas yra arba nėra kontroliuojama oro erdvė; tokie sprendimai turi būti priimami apibrėžiant operacijų sampratas, kaip paaiškinta pirmiau.

29. Šiuo klausimu Agentūra nori priminti, kad kai kurios oro navigacijos paslaugos, pvz., aeronautinės informacijos teikimo tinklas, taip pat ryšio ir navigacijos paslaugos, dažnai yra teikiamos ir nekontroliuojamoje oro erdvėje ar netgi gali užtikrinti saugų bei tvarkingą eismo srautą; todėl tokioms paslaugoms pagrįstai turėtų būti taikomi bendrieji saugos reikalavimai.

Oro erdvės naudotojai

30. Kaip paaiškinta ankstesniame skyriuje, susijusiame su operacijų samprata, oro vežėjai turi laikytis specialiųjų operacijų sampratų, taikytinų konkrečiu metu jų naudojamose oro erdvėse. Tai numato įrangos ir rengimo reikalavimus, taip pat įsipareigojimus naudotis tam tikromis paslaugomis ir laikytis nustatytos tvarkos. EASA sistema jau turi susijusių nuostatų, atitinkančių ICAO 6 priedo nuostatas. Todėl Agentūra mano, kad oro erdvės naudotojų ATM/ANS reglamentavimas yra geriau atliekamas pagal tą sistemą. Tai nenumato jokių pagrindinio reglamento pakeitimų, nes jo straipsnyje apie sąveiką jau reglamentuojamos operacijos, susijusios su skrydžiais į Bendriją, joje ir iš jos valstybėje narėje arba trečiojoje šalyje registruotu orlaiviu. Be to, tai suteiktų

¹⁰ Žinoma, į ją nepatenka oro erdvė virš atviros jūros, kurią valstybės narės kontroliuoja pagal ICAO įgaliojimus.

¹¹ Pripažįstama, kad visi ICAP 2 priede esantys elementai nėra tiesiogiai susiję su oro sauga ir todėl nebus įtraukti į EASA sistemą.

SES sistemai įgyvendinimo priežiūros priemonės, numatytas pagrindiniame reglamente.

31. Šiame kontekste galima tikti priminti, kad pagrindiniame reglamente iš jo taikymo srities išbraukiami tik orlaiviai, dalyvaujantys taip vadinamose *valstybinėse misijose* (policijos, muitinės, karinių ar panašių tarnybų). Ir priešingai, tai numato, kad valstybėms narėms priklausantiems orlaiviams, kai jie nedalyvauja tokiose misijose, galioja reglamente nustatytos bendrosios taisyklės. Kitaip tariant, jiems galioja tos pačios taisyklės kaip ir oro erdvės naudotojams, kai jie dalyvauja įprastame oro eisme. Kaip ir kitų kategorijų naudotojai jie turi teisę dalyvauti rengiant jiems įtakos turinčias taisykles ir reikalauti, kad tokios taisyklės būtų proporcingos jų veiklos tipui ir pobūdžiui. Tvirtinant operacijų sampratą arba rengiant taisykles specialaus požiūriu turi būti laikomasi, kai jis pateisinamas. Galimos išimtys turi būti suteikiamos laikantis galiojančios tvarkos, pirmiausia – nurodytos pagrindinio reglamento 14 straipsnyje.

Paslaugų teikėjai

32. Agentūros atliktas rizikos vertinimas parodė, kad ATM/ANS paslaugų teikimas susijęs su didele rizika, kuri turi būti atitinkamai sumažinta. Iš tiesų jau visuotinai pripažįstama, kad ATM/ANS paslaugų teikėjams turi būti taikomi bendrieji saugos reikalavimai, o SES reglamentai nustatė atitinkamus sertifikavimo reikalavimus. Todėl NPA padaryta išvada, kad tokių paslaugų teikėjams turi būti taikomos bendrosios taisyklės pagal EASA sistemą.
33. Nagrinėjant šį klausimą tiktų paaiškinti, kad Sutartis neleidžia skirstyti įmonių pagal jų nuosavybę. Tai reiškia, kad valstybei priklausantys paslaugų teikėjai, įskaitant karines administracijas, negali būti traktuojami skirtingai, nei bet kuri kita privati arba bendros nuosavybės organizacija, teikianti tokias pačias paslaugas. Kaip paaiškinta 31 pastraipoje, specialus traktavimas arba išlygos turi būti suteikiami laikantis nustatytos tvarkos.
34. Siekdama teisinio apibrėžtumo Agentūra taip pat pabandė tiksliau identifikuoti susijusias paslaugas. Nors akivaizdu, kad oro eismo paslaugų, ryšio, navigacijos, sekimo, meteorologinių duomenų ir aeronautinės informacijos paslaugų teikėjai, kurie kai kuriais atvejais jau yra privačios arba bendros nuosavybės institucijos, turi būti laikomi reglamentuojamais asmenimis, tai nėra taip akivaizdu, kai kalbama apie oro erdvės valdymo (ASM) ir oro eismo srautų valdymo (ATFM) paslaugų teikėjus. SES paketas, nors aprėpiantis pastarąsias dvi funkcijas, nenustato bendrų (arba esminių) tų paslaugų teikimo reikalavimų ir nenustato jokių įpareigojimų dėl jų sertifikavimo; iš tiesų kyla abejonių, ar tokios funkcijos yra paslaugų teikimas ar reguliavimo veiksmai. Todėl, prieš susidarydama savo nuomonę, Agentūra pasiteiravo suinteresuotųjų šalių nuomonės.
35. Iš gautų atsakymų paaiškėjo, kad šios funkcijos, pagal esamus strateginius, ikitaktinius ir taktinius elementus, aprėpia tiek reguliavimo, tiek paslaugų teikimo aspektus. Tuomet Agentūra ėmėsi toliau analizuoti gautus atsakymus ir atlikti galimų pasirinkimų poveikio vertinimą reglamentavimo poveikio vertinime (RIA), kuris turi būti pridėdamas prie jos galutinės nuomonės. Padaryta išvada, kad ASM, kuri reiškia anksčiau apibrėžtų oro erdvės dalių arba maršrutų laikiną suteikimą konkreitiems civiliniams arba kariniams naudotojams, priimtinau laikyti vyriausybine funkcija, kas būtų naudingiau saugos ir ekonomiško požiūriu. O ATFM, kadangi ji gali atnešti komercinius nuostolius atskiriems subjektams (pvz., atidėti skrydžiai, pakeisti skrydžio maršrutai arba didesnio pajėgumo suteikimas konkrečiu metu), RIA daroma išvada, kad ją geriau laikyti reguliavimo funkcija, bent jau pagrindinės funkcijos aspektu.

36. Tuo remdamasi Agentūra daro išvadą, kad strateginiai arba pagrindiniai šių funkcijų elementai, kurie daugelių aspektų yra artimi operacijų sampratos pobūdžiui, yra reglamentiniai ir todėl sprendimus dėl jų turi priimti įgalios kompetentingos institucijos, Europos Komisija arba regioninės (vietinės) kompetentingos institucijos, atitinkamai atsižvelgdamos į būtiną subsidiarumą. Taigi, susiję saugos reikalavimai turi būti įtraukti į tokio įgaliojimo sąlygas. Taip pat daroma išvada, kad ASM ir ATFM taktinius elementus gali reguliuoti paslaugų teikėjai, jei tai nekelia interesų konflikto ir jei taip nusprendžia kompetentinga institucija. Dėl to tokiems paslaugų teikėjams būtina taikyti atitinkamus esminius reikalavimus.
37. Apibendrinant, Agentūra laikosi nuomonės, kad bet kuriai su ATM/ANS paslaugų teikimu susijusiai organizacijai, kaip apibrėžta SES sistemoje, turi būti taikomos bendrosios saugos taisyklės.

Sistemos ir sudedamosios dalys

38. Agentūros atliktas rizikos vertinimas parodė, kad su ATM/ANS paslaugų teikimu susijusių sistemų ir sudedamųjų dalių suprojektavimas, priežiūra ir veikimas susijęs su didele rizika, kuri turi būti atitinkamai mažinama. Tai pripažįstama ICAO SARPS ir SES reglamentuose, kuriuose nustatomi sertifikavimo reikalavimai. Todėl Agentūra daro išvadą, kad tokioms sistemos ir sudedamosioms dalims turi būti taikomos bendrosios taisyklės pagal EASA sistemą. Tačiau, siekiant išvengti per sudėtingo reglamentavimo, dėl jo turi būti nusprendžiama kiekvienu konkrečiu atveju, rengiant būtinas įgyvendinimo taisykles. Kai numatoma priimti tokį sprendimą, turėtų būti pritaikytas proporcingumo principas, atliekant reglamentavimo poveikio vertinimą.

Personalas

39. Valstybės narės savo ICAO įsipareigojimais ir vėliau pagal SES reglamentus jau pripažino, kad skrydžių vadovams¹² turi būti taikomi bendrieji reikalavimai dėl teorinių žinių, praktinių įgūdžių, kalbų mokėjimo ir sveikatos. Tokie reikalavimai skirti užtikrinti ne tik tai, kad jie būtų tinkamai parengti, kas reikalaujama visoms profesijoms, bet ir būtų tinkamos fizinės (sveikatos) būklės ir turėtų pakankamai praktikos. Būtinumas atitikti tokius reikalavimus, kuris apriboja tokių asmenų laisvę užsiimti ta profesija ir gali net priversti juos palikti darbą, jeigu jie tų reikalavimų nebeatitinka, leido Agentūrai priėti išvados, kad toks personalas priklauso reglamentuojamai profesijai ir jam turi būti taikomas pagrindinis reglamentas. Agentūra taip pat norėtų dar patikslinti, kad, priešingai, nei kai kurios suinteresuotosios šalys siūlė per NPA konsultacijas, ji nemato priežasčių tokiai reglamentuojamai profesijai priskirti už aerodromo aikštelių tvarkymą atsakingą personalą.
40. Rengdama savo esminius reikalavimus Agentūra aiškiai nurodė būtinumą kitų kategorijų personalui taikyti atitinkamus parengimo ir kompetencijos reikalavimus, tačiau ne tokius griežtus, kad jų profesija būtų reglamentuojama tiek pat, kiek skrydžių vadovų. Todėl ji daro išvadą, kad kitam personalui, pvz., ATS inžinieriams, turi būti taikomi bendrieji saugos reikalavimai ir todėl jis turi būti paminėtas išplėstame pagrindiniame reglamente. Tačiau su profesine kompetencija ir sveikatos tinkamumu susijusių reikalavimų laikymasis turi būti priskirtas įprastai juos įdarbinančių organizacijų atsakomybei. Tokiam personalui priskiriami asmenys, kurių veikla gali turėti įtakos skrydžių saugai dėl jų dalyvavimo teikiant ATM/ANS paslaugas, o taip pat – projektuojant, gaminant, techniškai prižiūrint ir valdant susijusias sistemas ir sudedamąsias dalis.

¹² 2006 m. balandžio 5d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/23/EB dėl Bendrijos skrydžių vadovo licencijos (tekstas svarbus EEE) (OL L 114, 2006 04 27, p. 22).

Organizacijos

41. Rengdama esminius reikalavimus Agentūra nustatė saugai kylančią riziką, susijusią su Europos oro eismo valdymo tinklo (EATMN) sistemų ir sudedamųjų dalių projektavimu, gamyba, priežiūra ir valdymu. Nors visuotinai pripažįstama, kad šios rizikos sumažinimu galiausiai turi rūpintis tokias sistemas ir sudedamąsias dalis naudojančių paslaugų teikėjai, tai nemažina tiesiogiai jas projektuojant, gaminant, techniškai prižiūrint ir valdant dalyvaujančių organizacijų atsakomybės. Todėl Agentūra mano, kad šios organizacijos turi būti paminėtos išplėstame pagrindiniame reglamente ir gali būti reikalaujama, kad jos įrodytų atitinkamą savo kompetenciją, jei taip būtų nuspręsta įgyvendinimo taisyklėmis, pagrįstomis tinkamu reglamentavimo poveikio vertinimu.
42. Tai nereiškia, kad tokios organizacijos turi būti sistemingai tiesiogiai reglamentuojamos, norint sumažinti sistemų ir sudedamųjų dalių naudotojų atsakomybę. Tačiau, tai sudarytų teisinį pagrindą, prireikus leidžiantį tai padaryti. Tai greičiausiai tiktų GNSS sistemoms ir sudėtingiems palydovinio / antžeminio ryšio tinklams. Tai galėtų būti taikoma kai kurioms pridėtinės vertės aeronautinės informacijos paslaugoms, ypač elektroninėms navigacijos duomenų bazėms, kurių reglamentavimo teisinio pagrindo kol kas nėra. Kaip paaiškinta ir nuomonėje dėl oro uostų saugos reglamentavimo, tai leistų taikyti procesus, kurių veiksmingumas įrodytas dešimtmečiais praktikos tinkamumo skrydžiams srityje, panašiams į ETSO (Europos techninio standarto specifikacijos) sistemą, taikomą orlaivių dalims, tuo palengvinant smulkių paslaugų teikėjų darbą ir sumažinant galimų standartizuoti sudedamųjų dalių kainą. Galiausiai, nors tai nėra kiek ne mažiau svarbu, tai leistų parengti modernizuotus antžeminių ir orlaivių sistemų ir sudedamųjų dalių sertifikavimo procesus.

Įgyvendinimo priemonės

43. Šiame skyriuje aptariamos priemonės, taikytinos esminiams reikalavimams įgyvendinti. Jame nagrinėjama, kaip turi būti įrodomas esminių reikalavimų laikymasis; paaiškinama, kokias įgyvendinimo taisykles turėtų išleisti Komisija, kad nustatytų, ką reglamentuojami asmenys turi daryti, kad laikytųsi reikalavimų; ir nurodoma, kurios institucijos turi būti atsakingos už taikyklių laikymąsi ir (arba) sertifikavimą. Šių paaiškinimų motyvai išsamiau išdėstyti NPA.

Oro erdvės naudotojai

44. Pagrindinis reglamentas jau sudaro pagrindą nustatyti oro erdvės naudojimo reikalavimus visiems oro vežėjams, tiek ES, tiek ne ES piliečiams. Laikantis ICAO principų tokios taisyklės iš tiesų paprastai įgyvendinamos registravimo valstybės arba operatoriaus valstybės priimtomis darbo taisyklėmis, atitinkančiomis operacijų sampratas, kitų susitariančiųjų šalių priimtas vartoti savo oro erdvėje. Teisės aktų leidėjas taip pat nusprendė, kad užsienio operatoriai, būdami valstybių narių oro erdvėje, turi laikytis Bendrijos reikalavimų; tai suteikia galimybę taikyti jiems būtinas taisykles, kad jie laikytųsi oro erdvės reikalavimų.
45. Taisyklės, kuriomis oro vežėjų reikalaujama įdiegti atitinkamas savo operacijų rizikos mažinimo priemones, priklauso EASA sistemai ir todėl jau yra reglamentuojamos pagrindiniu reglamentu. Papildomi elementai aprėpia operacijų sampratų ir sąveikos įgyvendinimą oro erdvės vartotojo požiūriu; juos Agentūra turi parengti, kad būtų laikomasi pagal SES sistemą parengtų operacijų sampratų, ir jie turi būti įtraukti į oro vežėjams taikomas taisykles Komisijos sprendimu, priimtu komitologijos tvarka. Todėl išplėstu pagrindiniu reglamentu Komisijai turi būti suteikti atitinkami įgaliojimai.

46. Tokios taisyklės nustatys tvarką, kurios oro vežėjai turės laikytis jų naudojamose erdvėse, taip pat įrangą ir paslaugas, kuriomis jie turės naudotis toje oro erdvės dalyje. Tokios taisyklės turi būti parengtos proporcingai operacijos ir susijusių užduočių tipui ir sudėtingumui. Laikantis EASA sistemos, joms priimti reikės tinkamų konsultacijų ir poveikio vertinimo.
47. Šios taisyklės taip pat turės paaiškinti tas subsidiarumo sritis, kuriose valstybėms narėms gali prireikti parengti papildomas taisykles, skirtas vietiniams ypatumams. Tokiu atveju joms būtų leista išleisti nuosavus vietinius nurodymus, kuriuos kontroliuotų Komisija, tikrindama jų atitiktį bendrai operacijų sampratai.
48. Pagal EASA sistemą minėtų taisyklių laikymosi patikra atliekama sertifikavimo procesu (sertifikato arba atestato išdavimu), taikomu tik komerciniams operatoriams. To gali nepakakti kalbant apie ATM/ANS reikalavimus, kurių turi laikytis nekomerciniai operatoriai, pvz., būtinos sumažintojo vertikaliojo skirstymo minimumų įrangos turėjimo arba įgulos gebėjimo dirbti tokioje aplinkoje. Todėl į išplėstą pagrindinį reglamentą reikės įtraukti papildomų sertifikavimo reikalavimų.
49. Už darbo taisyklių įgyvendinimą atsakingos kompetentingos institucijos yra nacionalinės aviacijos institucijos, prižiūrinčios jų teritorijoje įsikūrusius¹³ operatorius, ir Agentūra, prižiūrinti užsienio operatorius. Kad būtų paprasčiau ir išvengta nesusipratimų bei galimų spragų, Agentūra laikosi nuomonės, kad toks pat funkcijų pasiskirstymas turi galioti tikrinant ankstesnėje pastraipoje numatytą taisyklių laikymąsi.

Paslaugų teikėjai

50. ATM/ANS paslaugų teikėjų situacija daugeliu požiūrių yra labai panaši į komercinių oro vežėjų. Kad galėtų teikti savo paslaugas, jie turi įrodyti saugos reikalavimų laikymąsi ir gauti leidimą (kompetentingo skrydžių paslaugų teikėjo paskyrimą arba parinkimą). Pirmasis įpareigojimas skirtas užtikrinti, kad teikėjai turėtų priemonių savo saugos įsipareigojimams vykdyti, o antrasis skirtas daugiau rinkai reguliuoti. Abu procesai gali būti atsieti, tačiau niekas negali teikti paslaugų, jei nesilaiko abiejų sąlygų komplektų. Nors finansinis pajėgumas oro transporto pasaulyje laikomas patekimo į rinką sąlyga, kad galima būtų apsaugoti klientus katastrofos ar bankroto atvejais, matyti, kad pagal SES sistemą tai yra sąlyga saugos įsipareigojimams vykdyti. Iš to Agentūra daro išvadą, kad paslaugų teikėjų patvirtinimui taikytinos taisyklės turėtų atitikti EASA sistemą, kadangi pagrindinis jų tikslas – sumažinti riziką saugai, o teisių suteikimas turėtų išlikti reglamentuojamas atitinkamai SES sistema arba nacionaliniu lygiu. Susijusias taisykles Komisija turėtų patvirtinti komitologijos tvarka. Tuomet išplėstu pagrindiniu reglamentu Komisijai turėtų būti suteikti būtini įgaliojimai.
51. Kaip jau nesyk paaiškinta, akivaizdu, kad tokios EASA taisyklės turi būti parengtos remiantis esamais elementais, iki šiol parengtais remiantis SES, ir kad sklandžiam perėjimui organizuoti turi būti parengtos atitinkamos laikinosios priemonės, įskaitant išlygas dėl esamų patvirtinimų, kuriomis leidžiama netaikyti naujų nuostatų. Laikantis EASA sistemos toms taisyklėms priimti prireiks tinkamų konsultacijų ir poveikio vertinimo. Įsigaliojusios šios taisyklės turėtų panaikinti susijusias SES sistemos nuostatas, kad būtų išvengta dvigubo reglamentavimo. Komisijai turi būti suteikti būtini įgaliojimai atitinkamai iš dalies pakeisti SES reglamentus ir jų įgyvendinimo taisykles, kaip nurodyta 20 pastraipoje.

¹³ Šiame kontekste įsikūrimas turi būti suprantamas kaip įprasta fizinio asmens gyvenamoji vieta arba pagrindinės juridinio asmens komercinės veiklos vieta.

52. Laikantis dabartinių SES nuostatų, atitikties patikra turi būti atliekama sertifikavimo būdu. Agentūra sutinka su tokia tvarka. Laikydamosi jau nustatytų SES principų ir savo geresnio reglamentavimo pasiekimų, ji taip pat mano, kad būtina išvengti keleriopo sertifikavimo, kad paslaugų teikėjas galėtų teikti keletą paslaugų pagal vieną patvirtinimą ir vieną valdymo sistemą; Agentūra ketina taikyti šį principą ir oro uostų bei ATM/ANS paslaugų teikimui, kad būtų sumažintos reglamentavimo išlaidos. Tačiau Agentūra mano, kad visavertė sertifikavimo tvarka yra neproporcinga saugai mažiau svarbioms paslaugoms, pvz., skrydžio informacijos (FIS) ir aerodromo aikštelių tvarkymo. Todėl ji mano, kad FIS ir aikštelių tvarkymas turi atitikti tik taikytinus saugos reikalavimus ir susijusias įgyvendinimo taisykles.
53. Laikantis EASA sistemos pagrindinių principų, už minėtų sertifikatų išdavimą jų teritorijose įsikūrusiems operatoriams turėtų būti atsakingos nacionalinės institucijos, o Europos oro erdvėje paslaugas teikiančioms užsienio organizacijoms – Agentūra.
54. Tačiau kai kurios sertifikavimo užduotys dėl vienodumo arba veiksmingumo priešasčių galėtų būti geriau atliekamos centralizuotai, ypač srityse, kurioms būtina reta kompetencija. Tai gali būti keletą valstybių narių aprėpiančios ATM/ANS paslaugos, pvz., aeronautinės informacijos ir navigacijos arba ryšio tinklų srityje; SESAR plėtra greičiausiai lems daugiau visą Europą aprėpiančių paslaugų susikūrimą. Tuomet būtų neįprasta reikalauti, kad vienintele kompetentinga institucija būtų valstybė narė, kurios teritorijoje yra pagrindinė paslaugų teikėjo komercinės veiklos vieta. Todėl Agentūra mano, kad jai turėtų būti suteikti įgaliojimai sertifikuoti ir prižiūrėti paslaugų teikėjus, teikiančius savo paslaugas daugiau kaip trimis valstybėms narėms. Tai neapimtų paprasto daugiašalio ATS paslaugų teikimo ir neturėtų įtakos funkcinėms oro erdvės dalims, kadangi jos nereiškia, jog paslaugas jose turi teikti vienas teikėjas.

Sistemos ir sudedamosios dalys

55. Kaip jau sakyta pirmiau, Agentūra mano, kad ATM/ANS sistemoms ir sudedamosioms dalims, apibrėžtoms SES reglamentais, turi būti taikomi bendrieji saugos reikalavimai. Be to, matyti, kad dabartinei SES sistemai trūksta aiškumo dėl reikalavimų, kuriuos turi atitikti tokios sistemos ir sudedamosios dalys; konkrečiai – ji nenurodo, pagal kokius kriterijus turi būti išduodamos deklaracijos (sistemų patikros ir sudedamųjų dalių naudojimo atitikties ar tinkamumo). Todėl ji mano, kad būtina, jog būsimos įgyvendinimo taisyklės būtų tvirtinamos pagal EASA sistemą, kad atitinkamiems projektuotojams, gamintojams, techninės priežiūros organizacijoms ir operatoriams būtų suteiktas būtinas teisinis apibrėžtumas. Tokios taisyklės būtų susijusios tik su sauga ir orlaivių bei antžeminių tarnybų sąveikos reikalavimais. Todėl jos turi būti papildomos atitinkamais veiksmingumo ir antžeminių tarnybų tarpusavio sąveikos reikalavimais. Pastarieji reikalavimai kyla iš operacijų sampratos ir juos turi parengti atitinkamos atsakingos organizacijos, ar tai būtų Komisija, nacionalinė kompetentinga institucija ar pats oro eismo paslaugų teikėjas.
56. Kalbant apie atitikties patikrą pagal esminius reikalavimus ir susijusias įgyvendinimo taisykles, Agentūra pripažįsta SES reglamentais nustatytą tvarką ir neketina siūlyti be priežasties ją keisti. Nuosavas atitikties deklaravimas, galbūt patvirtinamas paskirtųjų institucijų patikromis, yra tinkama nusistovėjusi tvarka, paremta visuotine Bendrijos sertifikavimo metodika. Tačiau, siekiant išvengti painiojimo su kvalifikuotos institucijos terminu, EASA sistemoje vartojamu kita prasme, Agentūra mano, jog būtina šias institucijas apibrėžti pagrindiniame reglamente, įskaitant jų privilegijas, ir nustatyti jų akreditavimo sąlygas.
57. Be to, kaip paaiškinta 42 pastraipoje, gali būti naudinga ateityje numatyti specialias sertifikavimo sistemas kai kurioms sistemos ir sudedamosioms dalims, kad būtų lengviau sukurti integruotas sertifikavimo schemas, apimančias tiek antžeminius, tiek orlaivių elementus. Tokia galimybė taip pat būtų galima pasinaudoti paremti

standartizuotų sistemų ir sudedamųjų dalių, panašių į ETSO gaminius, kūrimą. Galiausiai, tai gali būti būdas palengvinti sistemų ir sudedamųjų dalių naudotojų atsakomybę, kai elementai sudėtingi ir jų patikros patirtis menka. Tai nereiškia, jog toks atskiras sertifikavimas visiškai panaikintų naudotojų atsakomybę, kadangi jie turėtų nustatyti darbinės specifikacijas ir pasirūpinti jų integravimu. Todėl Agentūra mano, kad išplėstame pagrindiniame reglamente turi būti nustatytas teisinis pagrindas, leidžiantis tokį sertifikavimą, kai jis tinkamas. Sprendimai dėl jo būtų priimami kiekvienu konkrečiu atveju, priimant susijusias įgyvendinimo taisykles, tinkamai pasikonsultavus ir atliktus reglamentavimo poveikio vertinimą.

58. Bet kuriuo atveju, neatsižvelgiant į tai, ar sistemoms ir sudedamosioms dalims taikomas nuosavas deklarasavimas ar specialios sertifikavimo schemos, rengiant įgyvendinimo taisykles ir atitikties vertinimo metodiką turi būti išvengta reglamentavimo procesų persidengimo arba dubliavimosi. Būtiną koordinavimą turi organizuoti Komisija, kadangi ji priims galutinius šios srities sprendimus.

Personalas

59. Kaip jau minėta šio dokumento 39 pastraipoje, teisės aktais sutarta, kad skrydžių vadovai turi turėti licenciją ir atitinkamą kvalifikaciją, patvirtinančius saugos nuostatų laikymąsi. Tuo tikslu jau priimta direktyva. Laikantis EASA sistemos ši direktyva turėtų būti perkelta Komisijos reglamento forma, kad būtų numatytas bendras vienodas saugos lygis, reikalaujamas pagrindiniu reglamentu, o ne mažiausias saugos lygis, nustatytas Bendrijos direktyvomis¹⁴. Dar vienas privalumas – kad kitos taisyklės gali būti koreguojamos vykdomuoju lygiu, išvengiant ilgalaikių teisėkūros procesų. Todėl akivaizdu, kad Komisijai būtina suteikti įgaliojimus patvirtinti susijusias įgyvendinimo taisykles.
60. Kalbant apie atitikties patikrą, Agentūra sutinka, kad geriausias variantas – toliau taikyti esamą licencijavimo schemą. Laikantis EASA sistema nustatytų pareigų, už tokių licencijų išdavimą turėtų likti atsakingos nacionaliniu lygiu paskirtos kompetentingos institucijos.
61. Kalbant apie kitą teikiant ATM/ANS paslaugas dalyvaujantį personalą, 40 pastraipoje padaryta išvada, kad paslaugų teikėjai turi užtikrinti, jog saugai svarbias funkcijas, pvz., inžinerijos, energijos tiekimo, sistemų kontrolės ir sekimo realiuoju laiku, aeronautinės informacijos ir sudedamųjų dalių atidavimo naudoti techninės priežiūros, atliekantis personalas turėtų būtiną kompetenciją ir būtų gavęs tinkamą profesinį ir periodinį parengimą. Todėl susiję reikalavimai turi būti įtraukti į priimsimas išplėsto pagrindinio reglamento įgyvendinimo taisykles. Tai gali būti atlikta įgyvendinimo taisyklėmis, taikytinomis patiems paslaugų teikėjams arba techninės priežiūros organizacijoms, jei būtų laikoma, kad atitikties patikrą tinka patikėti patiems darbdaviams. Tai gali būti padaryta ir specialiomis taisyklėmis, jei būtų numatyta įsteigti specialias sertifikavimo schemas tam tikram iš minėto personalo. Žinoma, Agentūra žino apie vykstančius debatus apie licencijavimą šioje srityje; tačiau ji mano, kad tie debatai yra daugiau socialinio, nei saugos pobūdžio, ir būtų linkusi tai palikti teisės aktų leidėjo nuožiūrai.

Organizacijos

62. Teisės aktuose jau nustatyta, kad skrydžių vadovų rengimu užsiimanti organizacija turi būti sertifikuojama. Atitinkamos sąlygos įtrauktos į Direktyvą dėl Bendrijos

¹⁴ Reikia priminti, kad direktyvos yra teisėkūros priemonės, naudojamos suderinti nacionalinę praktiką nustatant būtiniausius standartus. Priimdamas pagrindinį reglamentą teisės aktų leidėjas manė, kad toks būdas nepakankamas vidinės aviacijos rinkos poreikiams ir nusprendė nustatyti bendrus standartus, vienodai taikomus visose valstybėse narėse.

skrydžio vadovo licencijų. Dėl pirmiau paašškintų priežasčių Agentūra mano, kad susiję reikalavimai turi būti perkelti į Agentūros įgyvendinimo taisykles, o Komisijai suteikti atitinkami įgaliojimai. Agentūra mano, kad, rengiant tokias taisykles, šis sertifikavimas turi suteikti privilegijas šioms organizacijoms pačioms organizuoti egzaminus ir išduoti atitikties atestatus, remiantis kuriais kompetentingos institucijos gali išduoti licencijas, kaip šiuo metu yra su techninės priežiūros mokymo organizacijomis pagal EASA sistemą.

63. Kaip paašškinta 41 ir 42 pastraipose, galbūt reikėtų reglamentuoti tam tikras organizacijas, užsiimančias ATM/ANS sistemų ir sudedamųjų dalių projektavimu, gamyba, technine priežiūra arba valdymu. Tokie sprendimai turi būti priimami kiekvienu konkrečiu atveju, priimant atitinkamas įgyvendinimo taisykles. Todėl Komisijai turi būti suteikti būtini įgaliojimai.

64. Laikantis EASA sistema nustatyto pareigų pasiskirstymo, skrydžių vadovų rengimo organizacijos arba organizacijos, užsiimančios ATM/ANS sistemų ir sudedamųjų dalių projektavimu, gamyba, technine priežiūra arba valdymu, sertifikavimo kompetentinga institucija turi būti tokios organizacijos pagrindinės komercinės veiklos vietos valstybės narės institucija, o užsienio organizacijų – Agentūra.

IV. Subsidiarumas

65. 2002 m. priimtas pagrindinis reglamentas perkėlė tinkamumo skrydžiams ir aplinkosauginio sertifikavimo srities kompetenciją iš valstybių narių Bendrijai, ko pagrindinis tikslas buvo išlaikyti aukštą ir vienodą civilinės aviacijos saugos lygį. Pirmasis jo išplėtimas, aprėpiantis orlaivių skrydžius, skrydžio įgulų licencijavimą ir trečiųjų šalių orlaivių saugą, buvo priimtas 2008 m. vasario 20 d.¹⁵ Teisės aktų leidėjas taip pat numatė progresyvų jo išplėtimą apimant visas kitas su civilinės aviacijos sauga susijusias sritis, kas yra vienintelė priemonė išvengti saugos trūkumų ir nenuoseklių bei galimai prieštaringų reikalavimų.

66. Mintis, kad aukštas ir vienodas oro eismo valdymo ir oro navigacijos paslaugų teikimo saugos lygis gali būti pasiektas bendrais veiksmais visos Europos lygmeniu, nėra nauja ir Europos valstybės jau seniai bendradarbiauja EUKONTROLĖS lygmeniu, siekdamos sukurti bendras šios srities taisykles. Tačiau, kaip jau pripažinta steigiant EASA sistemą, numatyto vienodumo neįmanoma pasiekti jokiais tokiais savanoriškais tarpvyriausybiniiais veiksmais. Todėl pirmasis žingsnis link iš tiesų centralizuotos sistemos, pagal kurią sprendimų priėmimo įgaliojimus turi Bendrija, buvo žengtas priimant bendros Europos oro erdvės paketą. Tai darydamas teisės aktų leidėjas pripažino, kad jo tikslų siekimas toje srityje pateisino Bendrijos veiksmus.

67. Tačiau taip nustatyta sistema sujungia saugą su kitais reglamentiniais aspektais ir nesudaro bendros saugos reglamentavimo sistemos, kurios siekė teisės aktų leidėjas, priimdamas pagrindinį reglamentą. Atsakymai į NPA 2007-16 iš tiesų parodė, kad didžioji dauguma suinteresuotųjų šalių, pabrėždamos nuoseklumo su jau nusistovėjusia SES tvarka ir jos tęstinumo būtinybę, tai pat buvo įsitikinusios dėl ATM/ANS saugos reglamentavimo perkėlimo į EASA sistemą, vienodai įgyvendinant bendrąsias taisykles ir prižiūrint centralizuotai nepriklausomai institucijai. Todėl siūlomo veiksmo tikslas – toliau tobulinti Bendrijos veiksmus šioje srityje, nepažeidžiant jų suderinamumo su subsidiarumo principu.

68. Be to, rizikos sumažinimo procesas, vykęs rengiant esminius reikalavimus, užtikrina, kad bendras veiksmas yra proporcingas saugos tikslams ir neviršija to, kas griežtai

¹⁵ Reglamentas (EB) Nr. 216/2008 (pagrindinis reglamentas).

būtina šiems tikslams pasiekti. Be to, EASA sistema, galinti suderinti taip vadinamus *griežtus* ir *nuosaikius* teisės aktus, gerai atitinka subsidiarumo ir proporcingumo poreikius reglamentuojant ATM/ANS saugą. Žinoma, reikia dar ir pasirūpinti, kad šių principų būtų laikomasi rengiant įgyvendinimo taisykles.

69. Galutinė išvada – šis pasiūlymas atitinka subsidiarumo ir proporcingumo principus, nustatytus Europos bendrijos steigimo sutarties 5 straipsnyje.

V. Reglamentavimo poveikio vertinimas (RIA)

70. Šia nuomone siūlomų priemonių poveikio įvertinimas buvo atliktas siekiant išvengti dubliavimosi su Komisijos, kuri taip pat įpareigota atlikti nuosavą poveikio vertinimą, atliekamu darbu. Pridedamas RIA rodo, kad siūlomos priemonės numato geriausią įmanomą sprendimą iš keleto galimų alternatyvų, atsižvelgiant į jų galimą saugos, ekonominę, aplinkosauginę ir socialinę poveikį, o taip pat į jų suderinamumą su tarptautiniais ir kitais galiojančiais aviacijos teisės aktais. Jokio reikšmingo poveikio aplinkai nenustatyta.

71. Poveikio vertinimas taip pat rodo, kad papildomi išteklių, būtini Agentūrai susijusioms užduotims vykdyti, yra menki. Šie išteklių – tai 21 dirbantis personalo narys, daugiausia užsiimantis taisyklių priėmimu ir standartizavimo kontrole; atsižvelgiant į netiesiogines administracines pareigybes, būtinas šiam papildomam personalui kuruoti, galima laikyti, kad jos užduotims ATM/ANS reglamentavimo srityje atlikti Agentūrai iš viso reikia 25 žmonių personalo, kurio bendros išlaidos siektų mažiau kaip 4 mln. eurų per metus. Nenumatoma, kad sertifikavimo užduotys iškart turėtų žymų poveikį, tačiau jis gali išaugti toliau plėtojant visai Europai bendras sistemas; tačiau susiję išteklių būtų kompensuojami pareiškėjų mokesčiais ir nesudarytų papildomos naštos Bendrijos biudžetui.

72. Todėl Agentūra mano, kad pagrindinio reglamento taikymo srities išplėtimas, numatytas šioje nuomonėje, turės visuotinai teigiamą poveikį Bendrijos operatoriams ir piliečiams.

VI. Išvada

73. Apibendrinant, Agentūra laikosi nuomonės, kad oro eismo valdymo ir oro navigacijos paslaugų saugos ir orlaivių bei antžeminės įrangos sąveikos reglamentavimas turėtų būti organizuojamas pagal EASA sistemą. Todėl:

- pagrindinis reglamentas turi būti iš dalies pakeistas, numatant atitinkamą teisinį pagrindą;
- visoje oro erdvėje, kurioje galioja SES reglamentai, taip pat nekontroliuojamoje erdvėje virš valstybių narių, kurioje galioja Sutartis, turi galioti Bendrijos teisės aktai;
- į papildomą pagrindinio reglamento priedą turi būti įtraukti specialūs bendrieji esminiai reikalavimai (ER), sumažinantys visus pavojus saugai, susijusius su oro erdvės naudojimu;
- bet kurios oro erdvės dalies naudojimas turi būti reglamentuojamas pagal operacijų sampratą, skirtą sumažinti orlaivių tarpusavio susidūrimo ir orlaivių susidūrimo su žeme riziką;
- oro erdvės naudotojai turi laikytis taisyklių, išleistų įgyvendinti operacijų sampratą, taikytinas erdvėje, kuria jie naudojasi ir kurioje naudojasi paslaugomis, privalomomis naudojantis ta oro erdve;
- ATM/ANS paslaugas teikiančios organizacijos ir personalas turi būti atsakingas už taikytinų esminių reikalavimų įgyvendinimą;

- skrydžių vadovai ir jų rengimu užsiimančios organizacijos turi būti sertifikuojami;
- teikiant ATM/ANS paslaugas naudojamos sistemos ir sudedamosios dalys turi atitikti būtinus saugos reikalavimus, jei tai nulemia jų svarba;
- Komisijai turi būti suteikti įgaliojimai patvirtinti įgyvendinimo taisykles, apibrėžiančias išsamius reikalavimus pirmiau minėtoms organizacijoms, personalui ir sistemos bei sudedamosioms dalims, kurių būtina laikytis, o taip pat – taikytiną sertifikavimo tvarką, kai būtina;
- tokios įgyvendinimo taisyklės turi būti proporcingos reglamentuojamos veiklos sudėtingumui arba atitinkamos sistemos ir jos sudedamosios dalies svarbai; sklandžiam perėjimui užtikrinti iš pradžių jos turi būti grindžiamos susijusiomis SES reglamentų ir jiems įgyvendinti priimtų taisyklių nuostatomis;
- priežiūra, kaip organizacijos laikosi esminių reikalavimų ir susijusių įgyvendinimo taisyklių, turi vykdyti valstybių narių kompetentingos institucijos, išskyrus trečiojoje šalyje esančių arba daugiau kaip trijų valstybių narių oro erdvėje paslaugas teikiančių organizacijų priežiūrą, kurią turi vykdyti Agentūra;
- taisyklių priėmimą, saugos analizę ir nacionalinių kompetentingų institucijų standartizavimo kontrolę turi vykdyti Agentūra;
- ATM/ANS paslaugų teikėjai turi patvirtinti ir įdiegti pilnavertę saugos vadybos sistemą ir turi būti sertifikuojami, išskyrus tuos, kurie teikia tik skrydžio informacijos arba aerodromų aikštelių tvarkymo paslaugas ir kurie turi deklaruoti tik savo pajėgumą;
- nors sistemų ir sudedamųjų dalių atitikties patikra turi būti ATM/ANS paslaugų teikėjų sertifikavimo dalis, saugai svarbiai įrangai gali būti skirtos specialios sertifikavimo schemas, aprėpiančios galimą projektuotojo arba gamintojo pajėgumo įrodymą, jei taip nustatyta įgyvendinimo taisyklėse, tinkamai įvertinus to naudingumą saugai ir ekonomikai.

74. Agentūra mano, kad pirmiau aprašyta politika yra geriausias būdas reglamentuoti oro eismo ir oro navigacijos paslaugų valdymo saugos ir orlaivių bei antžeminės įrangos sąveiką valstybių narių teritorijoje. Ji atspindi daugumą nuomonių, kurias išreiškė visos šalys, atsiliepusios į konsultacijas, surengtas šiai nuomonei sudaryti. Siūloma politika taip pat organizuoja subalansuotą įgaliojimų pasiskirstymą, atitinkantį Bendrijos institucijų struktūrą, centralizavimą apribodama tik tomis užduotimis, kurias geriau gali atlikti Komisija arba Agentūra. Todėl Agentūra rekomenduoja, kad Komisija inicijuotų teisėkūros procesą, paremtą šia nuomone, ir atitinkamai iš dalies pakeistų galiojančius teisės aktus, taikomus bendrai Europos oro erdvei, siekiant išvengti dvigubo reglamentavimo ir prieštaringų reikalavimų.

Kelnas, 2008 m. balandžio 15 d.

P. GOUDOU
Vykdomasis direktorius