



**MNENJE ŠT. 1/2008**

**EVROPSKE AGENCIJE ZA VARNOST V LETALSTVU**

**z dne 15. aprila 2008**

**o spremembi Uredbe (ES) št. 216/2008 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu in razveljavitvi Direktive Sveta 91/670/EGS, Uredbe (ES) št. 1592/2002 in Direktive 2004/36/ES**

**„Razširitev sistema EASA na ureditev upravljanja zračnega prometa in navigacijskih služb zračnega prometa (ATM/ANS)“**

## I. Splošno

1. Pri sprejemanju Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1592/2002<sup>1</sup> o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu („osnovna uredba“) je zakonodajalec Skupnosti Komisijo<sup>2</sup> pozval, naj čim prej pripravi ustrezne predloge za razširitev področja njene uporabe na letalske operacije in licenciranje letalskega osebja. Zakonodajalec Skupnosti je napovedal tudi prihodnjo uporabo osnovne uredbe in razvoj bistvenih zahtev za vsa druga področja, povezana z varnostjo civilnega letalstva, na podlagi naknadnih zakonodajnih predlogov<sup>3</sup>. Komisija je zato ob predstavitvi svojega predloga 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>4</sup>, da namerava z vidika „celovitega systemskega pristopa“ postopoma razširiti take pristojnosti na varnost in interoperabilnost letališč, navigacijske službe zračnega prometa (*Air Navigation Services* – ANS) in upravljanje zračnega prometa (*Air Traffic Management* – ATM).
2. Osnovna uredba<sup>5</sup> kot eno izmed nalog Agencije določa zagotavljanje potrebne tehnične pomoči Komisiji ter razvoj in sprejetje mnenj, na katerih Komisija utemelji svoje zakonodajne predloge v zvezi z varnostjo civilnega letalstva<sup>6</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 ureditvijo varnosti upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa.
3. To mnenje je bilo sprejeto po postopku, ki ga je opredelil upravni odbor Agencije<sup>7</sup> v skladu z določbami člena 19 osnovne uredbe. V zakonodajnem programu Komisije pa je bilo zahtevano, naj Agencija skrajša posvetovalno obdobje in odzivno obdobje, ki sta bila določena v tem postopku.
4. To mnenje je sestavljeno iz tega memoranduma, ki pojasnjuje stališča Agencije o politiki, na kateri temelji ureditev varnosti upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa na ravni Skupnosti, in ki predlaga vsebino sprememb osnovne uredbe za izvajanje zadevne predlagane politike. Temu mnenju sta priloženi nova priloga k osnovni uredbi, ki vsebuje bistvene zahteve za varnost in interoperabilnost upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa, ter presoja 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.), kakor je bila nadomeščena z Uredbo (ES) št. 216/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu in razveljavitvi Direktive Sveta 91/670/EGS, Uredbe (ES) št. 1592/2002 in Direktive 2004/36/ES (Besedilo velja za EGP) (UL L 79, 19.3.2008, str. 1).

<sup>2</sup> Člen 7 Uredbe (ES) št. 1592/2002.

<sup>3</sup> Uvodni izjavi 2 in 23 Uredbe (ES) št. 1592/2002.

<sup>4</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>5</sup> V nadaljevanju se izraz „osnovna uredba“ nanaša na nedavno sprejeto Uredbo 216/2008, kot je navedeno v opombi 1.

<sup>6</sup> Člen 19(1) osnovne uredbe.

<sup>7</sup> Sklep upravnega odbora v zvezi s postopkom, ki ga mora Agencija upoštevati pri izdaji mnenj, certifikacijskih specifikacij in smernic („postopek sprejemanja predpisov“), MB/08/2007 z dne 13. junija 2007.

## II. Posvetovanje

### a. Obvestilo o predlagani spremembi (dokument NPA) 2007-16

5. Na spletni strani Agencije je bil 30. novembra 2007 objavljen posvetovalni dokument (dokument NPA 2007-16)<sup>8</sup>, v katerem je bil predlagan pristop k vključitvi upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa v sistem EASA.
6. V tem posvetovalnem dokumentu je Agencija pojasnila institucionalni okvir, ki je bil vzpostavljen z osnovno uredbo za ureditev drugih vidikov varnosti civilnega letalstva in ki bi se uporabljal tudi za upravljanje zračnega prometa/navigacijske službe zračnega prometa, če bi zakonodajalec sprejel predvideno razširitev. V tem smislu je Agencija predstavila osnutek bistvenih zahtev, ki bodo opredelile cilje v zvezi z varnostjo, ki jih je določil zakonodajalec, in zagotavljale prenos obveznosti ICAO držav članic na ravni Skupnosti. Take bistvene zahteve so potem podlaga za podrobna izvedbena pravila, v katerih se bodo podrobneje odražale obveznosti nadzorovanih oseb, pri čemer se bodo upoštevali tudi veljavni standardi in priporočene prakse ICAO.
7. V dokumentu NPA so bili predstavljeni tudi predlogi Agencije v zvezi s temeljnimi načeli za ureditev varnosti pri upravljanju zračnega prometa/navigacijskih službah zračnega prometa. V ta namen so bila v njem 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)

8. Dokument NPA je bil deležen velikega zanimanja zainteresiranih strani, Agencija pa je do zadnjega roka za oddajo (21. januarja 2008) prejela 1860 pripomb nacionalnih organov, strokovnih organizacij in zasebnih družb. Vse prejete pripombe so bile potrjene in vključene v dokument o odzivih na pripombe, ki je bil objavljen na spletni strani Agencije 18. marca 2008. Ta dokument CRD vsebuje seznam vseh oseb in/ali organizacij, ki so predložile pripombe in odgovore na vprašanja Agencije.
9. Na podlagi teh rezultatov je bilo mogoče sklepati, da je posvetovanje Agenciji zagotovilo trdno podlago za pripravo naknadnih rezultatov njenega postopka sprejemanja predpisov. Očitno je bilo tudi, da so pripombe kot celota izražale močno soglasje za celovit sistemski pristop k ureditvi varnosti, ki zajema vsa področja letalstva, in tako za doseg tega cilja podprle načelo uporabe sistema EASA. V tem dokumentu CRD so zato predstavljene prve ugotovitve Agencije na podlagi posvetovanja v zvezi s tem, kako je treba spremeniti osnutek bistvenih zahtev in kako vzpostaviti osnovna načela za ureditev varnosti upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa v razširjeni osnovni uredbi. Te prve ugotovitve naj bi bile nato dokončane v tem mnenju.
10. Kljub temu je posvetovanje pokazalo, da so številne zainteresirane strani zmedene zaradi pristopa, predlaganega v dokumentu NPA, saj so mislile, da bo vloga urejanja varnosti, ki jo bo imela Agencija, vključena v uredbe enotnega evropskega neba, ne pa da bo celotno urejanje varnosti upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa preneseno na sistem EASA. Poleg tega odgovori na vprašanja, povezana z regulativno naravo ali naravo zagotavljanja storitev sprejetja konceptov

---

<sup>8</sup> [http://www.easa.europa.eu/ws\\_prod/r/doc/NPA/NPA%202007-16.pdf](http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202007-16.pdf)

operacij ter upravljanjem zračnega prostora in prometnih tokov v zračnem prometu, niso zagotovili zadostne jasnosti, ki bi Agenciji omogočila pripravo sklepov v tej fazi postopka. Agencija se je zaradi tega in za podporo svojemu končnemu mnenju lotila nadaljnje ocene morebitnih drugih možnosti v presoji učinkov vplivov, ki bo priložena njenim mnenjem.

### c. Odzivi na dokument CRD

11. Agencija je prejela 100 odzivov od 18 zainteresiranih strani: desetih organov, štirih poklicnih združenj, treh ponudnikov storitev in enega predstavnika industrije. To pomeni nekaj manj kot 20 % zainteresiranih strani, ki so na začetku odgovorile na dokument NPA; to število izraža običajno stopnjo odziva na dokumente CRD Agencije. Večina odzivov se je nanašala na pojasnitev pripomb v zvezi z dokumentom NPA, kadar so zainteresirane strani menile, da so bile napačno razumljene. Agencija je analizirala, ali so bile tovrstne napačne razlage take narave, da bi lahko spremenile začasne ugotovitve, predstavljene v dokumentu CRD, in kadar koli je to držalo, se je to upoštevalo v tem mnenju. Enako so bile v nekaterih odzivih predlagane izboljšave osnutka bistvenih zahtev, ki jih je Agencija sprejela in uporabila pri izboljšanju svojega končnega osnutka, kot je priložen. V več odzivih je bila Agencija pozvana, naj bo v svojem mnenju jasnejša glede nekaterih vidikov svojih predlogov. To zlasti drži v zvezi z odzivi nekaterih strokovnih organizacij, ki vztrajajo pri kritičnem pomenu varnosti funkcij svojih članov. To se je v tem dokumentu in njegovih prilogah upoštevalo, kolikor je bilo mogoče.
12. Številne zainteresirane strani so znova izrazile tudi nezadovoljstvo zaradi skrajšanega posvetovalnega obdobja in malo časa, ki je bil na voljo za analizo dokaj obsežnega dokumenta CRD. Agencija lahko le znova poudari, da je bil cilj omejenega časovnega obdobja pomagati Komisiji pri izpolnjevanju njenega zakonodajnega programa. Prav tako vztraja pri dejstvu, da je cilj predvidenega ukrepanja le prenos nekaterih vidikov ureditve upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa z okvira enotnega evropskega neba na okvir EASA; sledi široki in odprti razpravi, ki je pripeljala do sklepa, da tako ukrepanje podpira velika večina zainteresiranih strani. Kot je poudarjeno v dokumentih NPA in CRD, je v tem smislu namen zagotoviti gladek prehod z uporabo uveljavljenih pravil in postopkov, razvitih na podlagi enotnega evropskega neba; ker se bo to udeležilo z uporabo zakonodajnih postopkov Skupnosti in postopka sprejemanja predpisov Agencije, bodo zainteresirane strani imele veliko možnosti za preverjanje, da se to tudi dejansko dogaja v zvezi s spremembo osnovne uredbe in sprejetjem njenih izvedbenih pravil.
13. Nekatero zainteresirane strani so predložile tudi splošne pripombe glede dejstva, da je bilo pripomb, ki jih je Agencija razvrstila v rubriko „upoštevano“, zelo veliko, in se vprašale, ali to pomeni, da jih Agencija ne bo upoštevala pri pripravi svojega mnenja. V zvezi s tem želi Agencija pojasniti, da je odgovor „upoštevano“ uporabila, če je menila, da pripomba ni take narave, da bi vplivala na obseg uporabe ali vsebino predvidenega mnenja. „Upoštevano“ tako ne pomeni, da se Agencija strinja ali ne strinja s pripombo, temveč samo, da je ne dojema kot neskladje med tistim, kar namerava storiti, in tistim, kar pripomba predlaga.
14. Nekaj odzivov kaže na nesporazume o tem, kaj je regulativna funkcija. Zlasti ena zainteresirana stran meni, da je upravljanje pretoka zračnega prometa (*Air Traffic Flow Management* – ATFM) zakonodajna funkcija in jo je zato treba urejati. Za preprečitev kakršne koli zmede je po mnenju Agencije koristno pojasniti, da regulativno funkcijo šteje za funkcijo, ki se nanaša na izvajanje javnih pooblastil in se zato ne more zaupati ponudnikom storitev; take regulativne naloge morajo zato izvajati javni subjekti v skladu s pogoji, ki jih določi zakonodajalec pri opredelitvi njihovih pooblastil. Posledično so ti organi regulatorji in ne nadzorovane osebe.

15. Če povzamemo, Agencija je ob upoštevanju pripomb v zvezi z dokumentom NPA in odzivov na dokument CRD izdala to mnenje, za katero meni, da izraža večinsko stališče v zvezi s pogoji, pod katerimi se bodo v sistemu EASA urejali nekateri vidiki interoperabilnosti upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa v tesnem sodelovanju z okvirom enotnega evropskega neba in na njegovi podlagi.

### III. Vsebina mnenja Agencije

#### Splošno

16. V dokumentu NPA Agencije se je na podlagi njenega razumevanja priporočil skupine na visoki ravni za prihodnjo ureditev civilnega letalstva, ki jo je ustanovil podpredsednik Komisije Barrot, in ugotovitev presoje učinkov, predstavljenih v sporočilu Komisije iz odstavka 2 zgoraj, domnevalo, da se bo razširitev sistema EASA na ureditev varnosti upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa izvedla z uporabo sistema EASA, kot je bilo določeno v osnovni uredbi in nato opisano v dokumentu NPA. To pomeni, da bi se celovit sistemski pristop uporabljal za ureditev varnosti in ne ureditev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa. V zvezi s tem je treba celovit sistemski pristop razumeti v pomenu, da je treba vse elemente v konceptu letalske varnosti analizirati centralizirano v posebnih vmesnikih, da se za vsakega akterja v varnostni verigi podrobno opredeli, katere ukrepe za zmanjševanje nevarnosti mora izvajati za zmanjšanje ne samo svojega prispevanja k tveganjem, temveč tudi splošne stopnje izpostavljenosti. Dejstvo je, da dodajanje varnih obnašanj samo po sebi ne zadošča za zagotavljanje na splošno varnega sistema.
17. To je nedvomno bistven odmik od logike, na kateri temelji koncept enotnega evropskega neba, ki sočasno obravnava različne vidike urejanja; zato so zmogljivost, gospodarska uspešnost, interoperabilnost sistemov in komponent upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa, interoperabilnost v zraku/na zemlji, varnost, varstvo okolja in drugi vidiki urejanja tesno povezani v veljavnih pravilih in certifikacijskih postopkih. Ta vizija celovitega sistema pristopa odraža tradicionalno prakso na tem področju, kjer se je še pred kratkim štelo, da so zagotavljanje storitev in regulativne funkcije dve strani istega kovanca. Njen cilj je predvsem podpirati celovit sistemski pristop k izboljšanju splošne učinkovitosti sistema upravljanja zračnega prometa, zlasti v zvezi z zmogljivostjo in gospodarsko uspešnostjo. To zagotavlja tudi nekaj prednosti, saj omogoča zajetje vseh regulativnih obveznosti nadzorovanih oseb v eno dovoljenje, kot da bi licenciranje letalskih prevoznikov skupaj zajemalo varnostne in finančne obveznosti ter obveznosti v zvezi z zavarovanjem in imenovanjem.
18. Vendar pa ima pristop enotnega evropskega neba nekatere slabosti, saj ni jasno, kako se uravnotežijo varnostni in drugi cilji; zato je zdaj splošno sprejeto, da je treba urejanje varnosti ločiti od urejanja gospodarske uspešnosti; priporočilo 1 skupine na visoki ravni se sklicuje na to načelo: „... kar zagotavlja, da se dejavnosti urejanja varnosti izvajajo neodvisno od drugih oblik urejanja.“ Mogoče ga je tudi šteti za oviro pri razčlenitvi upravičenih komponent sistema upravljanja zračnega prometa, saj končnega ponudnika storitev služb kontrole zračnega prometa naredi za tistega, ki nazadnje odloča o stopnji varnosti v zračnem prostoru, v katerem ima monopol. Taki razlogi med drugim pojasnjujejo, zakaj se ta pristop ni ohranil na drugih področjih ureditve letalstva, ki so se sčasoma razvijala v smeri celovitega sistema pristopa k varnosti, na katerem temelji sistem EASA. To nato ustvarja neskladnosti z regulativnim sistemom, ki se uporablja za druge akterje v konceptu varnosti upravljanja zračnega prometa, kot so uporabniki zračnega prostora, vključno s piloti in upravljavci, ter proizvajalci opreme na krovu, katerih skladnost s številnimi zahtevami upravljanja zračnega prometa (oprema, postopki, interoperabilnost na

zemlji/zrakoplovu, učinkovitost opreme ...) se izvaja z uporabo sistema EASA, kot zahteva načelo ICAO, ki odgovornost nalaga državi registracije. Kot je opredeljeno v enotnem evropskem nebu, lahko to pripelje do dvojne registracije, kadar se taka načela ICAO ne upoštevajo.

19. Za dosego napredka v tej razpravi je Agencija v presoji učinkov predpisov, ki jo mora predložiti v podporo svojim mnenjem, analizirala prednosti in slabosti obeh možnosti. Kot je razvidno iz Priloge 2, sklepna ugotovitev podpira razširitev sistema EASA kot najboljšo rešitev v smislu varnosti in regulativne učinkovitosti; dejansko je najcenejša in najustreznejša za omejevanje certificiranja na varnostne vidike, kot je priporočila skupina na visoki ravni za prihodnost ureditve letalstva v Evropi. Poleg tega je mogoče z lahkoto ublažiti njen mali družbeni vpliv.
20. Ta izbira ima seveda za posledico potrebo po ustrezni ubeseditvi razširjene osnovne uredbe in njenih prihodnjih izvedbenih pravil z uredbami enotnega evropskega neba in njihovimi izvedbenimi pravili. Dejansko bi povečala težave industrije, če bi ta morala izpolnjevati varnostne zahteve iz obeh sistemov, ki izhajata iz dvojnih postopkov sprejemanja predpisov. Sedanje stanje kljub temu ne omogoča natančne opredelitve tistih določb uredb enotnega evropskega neba, ki bi jih bilo treba spremeniti, ko bo začela veljati razširjena osnovna uredba, in določb, na katere vplivajo njena izvedbena pravila. Poleg tega Agencija nima pravice podajati predlogov v zvezi z uredbami enotnega evropskega neba. Zato bo treba pravočasno organizirati ustrezno usklajevanje za pripravo potrebnih prilagoditev. Prožna možnost bi bila, da zakonodajalec na Komisijo prenese pooblastila za izvedbo teh potrebnih prilagoditev za vsak primer posebej. Druga možnost bi bila, da bi bil pregled vpliva sprejetja razširjene osnovne uredbe izveden ob koncu zakonodaje, da bi se v njenem predzadnjem členu opredelile določbe enotnega evropskega neba, ki jih je treba razveljaviti ali spremeniti.
21. V tem smislu se Agencija sklicuje na svojo večkrat ponovljeno izjavo, da bodo vsa prihodnja izvedbena pravila EASA temeljila na veljavnih določbah enotnega evropskega neba, zlasti prenesenih varnostnih zahtevah organizacije EUROCONTROL (ESARR). V zvezi s tem bodo zasnovani prehodni mehanizmi za zagotovitev kontinuitete dovoljenj, ki so že bila odobrena na podlagi pravil enotnega evropskega neba. Obstajajo številni primeri takega izvzemanja pri prehodu z nacionalnih pravil na pravila EASA, kar je omogočilo gladek prehod brez dodatnega obremenjevanja industrije. Hkrati bo treba zagotoviti skladnost sistema EASA s sistemom enotnega evropskega neba, ob tem pa upoštevati priporočila priložnostne skupine za dvojno ureditev<sup>9</sup>. Dejansko je mogoče načrtovati postopke, ki zagotavljajo usklajene zahteve in certifikacijske postopke, da bi se izognili večkratnemu ugotavljanju skladnosti. Agencija se zdaj ukvarja z racionalizacijo potrdil organizacij na podlagi širitve sistema EASA na zračne operacije ter izvajanje standardov in priporočene prakse za sistem obvladovanja varnosti ICAO; to gradivo se bo uporabilo pri razvoju prihodnjih izvedbenih pravil za izvajalce letaliških storitev in storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa.

## Varnostni cilji

22. Kot je pojasnjeno v dokumentu NPA, bodo v zakonodaji Skupnosti določeni cilji, ki jih zakonodajalec hoče doseči s skupnim ukrepanjem na ravni Skupnosti. V njej je pojasnjeno, kaj morajo storiti nadzorovane osebe in izvršilne oblasti za izpolnjevanje svojih obveznosti, zagotovljena pa so tudi potrebna orodja za politični in sodni nadzor njihovih dejanj. Izkušnje na drugih področjih letalstva so pokazale, da prenos s

---

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

sklicevanjem na standarde in priporočeno prakso ICAO ni zagotovil zadovoljive rešitve, saj so bili ti prvotno načrtovani za zagotavljanje prostega pretoka uporabnikov zračnega prostora. Tako mešajo varnostne in druge zahteve – zahteve v zvezi z interoperabilnostjo in upravne zahteve – na način, ki ne omogoča pristopa na podlagi uspešnosti k ureditvi varnosti. Agencija zato meni, da mora zakonodajalec sprejeti namenske bistvene zahteve v zvezi z varnostjo kot dodatno prilogo k osnovni uredbi.

#### Vsebina bistvenih zahtev

23. V dokumentu NPA so bile predlagane bistvene zahteve, ki jih je Agencija pripravila ob upoštevanju standardnega postopka, uporabljenega v vseh drugih predhodnih primerih. S pomočjo strokovnjakov s tega področja je Agencija opredelila nevarnosti, povezane z zagotavljanjem storitev upravljanja zračnega prometa in navigacijskih služb zračnega prometa, nato ocenila povezana tveganja in nazadnje razvila strategije za zmanjševanje nevarnosti, ki sestavljajo predlagane bistvene zahteve. Namen teh bistvenih zahtev je zagotoviti tudi ustrezno podlago za določitev sredstev izvajanja, kar omogoča skladnost in kontinuiteto z veljavnimi uredbami enotnega evropskega neba in izvedbenimi pravili. Kot v prejšnjih primerih v dokumentu NPA niso bile predstavljene podrobnosti tega postopka, vendar je po potrebi mogoče zagotoviti povezane podatke v podporo zakonodajnemu postopku. Pripombe, prejete med posvetovanjem, so bile uporabljene za to, da se je vsebina bistvenih zahtev izboljšala, kolikor se je le dalo v kratkem obdobju, ki je bilo Agenciji odobreno za predložitev tega mnenja. Nastalo besedilo je predstavljeno v Prilogi 1 skupaj s pojasnili o njihovi vsebini in njihovo povezavo s standardi in priporočeno prakso ICAO.

#### Narava koncepta operacije

24. Načeloma in ker se osnovna uredba neposredno v celoti uporablja, bistvene zahteve določajo pravice in obveznosti nadzorovanih oseb. Zato ne smejo vključevati določb, ki se nanašajo na pooblaščenke izvršilne organe, Komisijo in države članice. Boljši način za to je ustrezne pogoje v zvezi z izvajanjem teh pristojnosti umestiti v člene osnovnih uredb, ki pristojnosti dodeljujejo. To je razlog, zakaj je Agencija po opredelitvi nevarnosti, povezanih z oblikovanjem konceptov operacij, vprašala, ali je bilo njihovo sprejetje regulativna funkcija ali funkcija zagotavljanja storitev. Prejeti odgovori so pokazali nekaj negotovosti glede opredelitve konceptov operacij in nekaj razhajanj v mnenjih glede same narave povezane funkcije. Agencija se je zato lotila nadaljnjega preučevanja tega vprašanja v presoji učinkov predpisov, ki mora spremljati njena mnenja. Rezultati te presoje so pripeljali do naslednjih ugotovitev.

25. Najširše dogovorjena opredelitev je, da je koncept operacij kombinacija postopkov, ki jih morajo izvajati uporabniki zračnega prostora (od preprostih „letalskih predpisov“ v zračnem prostoru zelo nizke gostote do zelo zapletenih kombinacij postopkov v zapletenem zračnem prostoru), zahtev v zvezi z opremo na tleh in na zrakoplovu, storitev, ki jih je treba zagotavljati in uporabljati (vključno z nadzorom zračnega prometa, letalskimi informacijami, meteorološkimi podatki, komunikacijo, navigacijo, nadzorom itd.), postopkov, ki jih morajo izvajati ponudniki teh storitev, in usposobljenosti osebja. Obstajati mora namenski koncept operacij, na katerih temelji uporaba vseh blokov zračnega prostora; v istem bloku se lahko uporablja več konceptov; v takem primeru je treba opredeliti taktično upravljanje tega bloka zračnega prostora, da se določi veljaven koncept operacij za vsak primer posebej in so uporabniki zračnega prostora obveščeni, kateri koncept se uporablja. Koncept operacij zato ni rezultat raziskovalnih dejavnosti, ki privedejo do možnosti za povečanje zmogljivosti zračnega prostora; je uradna odločitev, ki vpliva na operacije v namenskem bloku zračnega prostora. Agencija zato meni, da se ta koncept ne sme zamenjevati z rezultati SESAR (*Single European Sky ATM Research* – raziskave o

upravljanju zračnega prometa enotnega evropskega neba), kot se zdi, da se je zgodilo, pri prebiranju nekaterih prejetih pripomb.

26. Cilji, ki jih mora izpolniti koncept operacij, vključujejo ne samo varnost, temveč tudi gospodarsko učinkovitost, varstvo okolja in vsa druga merila, ki jih lahko določi zakonodajalec za izpolnitev pričakovani javnosti. Zato odločitev pomeni arbitražo med nasprotujočimi cilji in ne more biti prepuščena strankam z neposrednimi interesi. Zato je treba sprejetje konceptov operacij opraviti na podlagi prenesenih izvedbenih pooblastil; to je regulativna funkcija. Izvajanje te funkcije je treba uskladiti na ravni ICAO in Skupnosti za zagotovitev splošne usklajenosti in interoperabilnosti z vidika uporabnikov zračnega prostora in ponudnikov storitev. Agencija je zato sklenila, da ni treba določiti bistvenih zahtev za opredelitev namenskih konceptov operacij. Ker pa morajo odgovorni pristojni organi (ne glede na to, ali je to Komisija ali nacionalni organi) preveriti, da taki koncepti operacij ustrezno upoštevajo varnost, Agencija meni, da je treba zahteve za zmanjševanje povezanih nevarnosti, ki jih je predvidela v prilogi k dokumentu NPA, vključiti v člen osnovne uredbe, v katerem so opredeljeni pogoji za prenos takih pooblastil. V zvezi s tem je treba pojasniti, da Agencija ne namerava imeti nobenih izvedbenih pooblastil na tem področju; vseeno pa meni, da bi morala igrati vlogo tehničnega svetovalca za presojo varnostnega vpliva predvidenih konceptov operacij in njihovih sprememb; prav tako meni, da je treba uporabljati njen postopek inšpekcijskega pregleda standardiziranja za nadzor, kako nacionalni pristojni organi izvajajo svoja pooblastila na tem področju.
27. Po sprejetju se namenski koncepti operacij izvajajo s predpisi, ki se uporabljajo za uporabnike zračnega prostora, osebe in ponudnike storitev ter opremo, sisteme in komponente, ki jih morajo uporabljati. Ob upoštevanju sedanjega okvira ICAO države članice te predpise, ki se nanašajo predvsem na interoperabilnost z vidika uporabnikov zračnega prostora, naložijo svojim operaterjem; zato jih je treba sprejeti na podlagi sistema EASA. V zvezi z osebjem in ponudniki storitev se ti predpisi v glavnem nanašajo na interoperabilnost z vidika ponudnikov storitev ter povezane postopke in zahteve glede usposabljanja. Ker je njihova varnostna vsebina po navadi obrobne pomena, bodo po vsej verjetnosti sprejeti na podlagi enotnega evropskega neba, razen če Komisija ne odloči drugače za vsak primer posebej na podlagi svojih prenesenih izvedbenih pooblastil, kadar je to utemeljeno z vidika varnosti. Po potrebi je lahko v takih predpisih opredeljeno, katere prenesene vloge so dane ponudnikom storitev za izvajanje in tehnično prilagoditev konceptov operacij, ki jih bodo uporabljali.

## **Področje in uporaba**

### Zračni prostor

28. Kot je navedeno v dokumentu NPA, urejanje upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa z osnovno uredbo zahteva, da se jasno opredeli obseg zračnega prostora, v katerem se uporabljajo skupni predpisi. Agencija meni, da mora poleg zračnega prostora, v katerem se uporabljajo uredbe enotnega evropskega neba, ureditev varnosti zračnega prometa na podlagi sistema EASA pokrivati tudi celoten zračni prostor, v katerem se uporablja Pogodba<sup>10</sup>. To omogoča vključitev nadzorovanega in nenadzorovanega zračnega prostora, saj varnostni cilji nujno zajemajo drugo področje kot upravljanje zmogljivosti. Varnost zračnega prometa v nenadzorovanem zračnem prostoru je določena v letalskih predpisih iz

---

<sup>10</sup> To seveda izključuje zračni prostor nad odprtim morjem, ki ga nadzorujejo države članice na podlagi pooblastila ICAO.



Priloge 2 ICAO<sup>11</sup>, ki so podobni predpisom za zagotavljanje varnosti cestnega prometa. To bo pripeljalo do uskladitve teh veljavnih letalskih predpisov, povezanih z varnostjo, ki se zdaj od države do države razlikujejo, kar je resnična grožnja za varnost zaradi pomanjkanja interoperabilnosti z vidika uporabnikov zračnega prostora. Kot je že navedeno v dokumentu CRD, to nikakor ne pomeni, da namerava biti Agencija vključena v odločanje o tem, kaj je ali kaj ni nadzorovan zračni prostor; take odločitve je treba sprejeti kot del opredelitve konceptov operacij, kot je pojasnjeno zgoraj.

29. V zvezi s tem želi Agencija spomniti, da so nekatere letalske navigacijske storitve, kot so veriga zagotavljanja letalskih informacij ter komunikacijske in navigacijske storitve, pogosto na razpolago v nenadzorovanem zračnem prostoru in so lahko celo pogoj za varen in urejen pretok prometa; upravičeno je, da za take storitve veljajo skupne varnostne zahteve.

#### Uporabniki zračnega prostora

30. Kot je pojasnjeno v zgornjem razdelku, ki se nanaša na koncept operacij, morajo letalski prevozniki spoštovati veljavne namenske koncepte operacij v zračnem prostoru, ki ga uporabljajo ob nekem času. To pomeni zahteve v zvezi z opremo in usposabljanjem ter obveznosti uporabe nekaterih storitev in izvajanja predpisanih postopkov. Sistem EASA že vključuje povezane določbe, ki so skladne z določbami Priloge 6 ICAO. Agencija zato meni, da je ureditev varnosti upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa v zvezi z uporabniki zračnega prostora boljše urejena v tem sistemu. To ne pomeni nobenih sprememb osnovne uredbe, v katere členu o uporabi so že zajete operacije na letih v smeri proti ozemlju Skupnosti in znotraj njega ali pri odletih z njega z zrakoplovi, registriranimi v državi članicami ali tretji državi. To bo poleg tega okviru enotnega evropskega neba zagotovilo izvedbena sredstva, določena v osnovni uredbi.

31. V zvezi s tem bi bilo primerno spomniti, da osnovna uredba s svojega področja uporabe izključuje samo zrakoplove, ki sodelujejo v tako imenovanih „državnih misijah“ (policijskih, carinskih, vojaških in podobnih službah). To pa na drugi strani pomeni, da za zrakoplove v lasti države veljajo skupni predpisi, ki jih ta država predpisuje, kadar ne sodelujejo v takih misijah. Z drugimi besedami, zanje veljajo isti predpisi kot za uporabnike zračnega prostora, kadar obratujejo v splošnem zračnem prometu. Kot druge kategorije uporabnikov imajo pravico prispevati k razvoju predpisov, ki nanje vplivajo, in zahtevati, da so taki predpisi sorazmerni z vrsto in naravo njihove dejavnosti. Posebno obravnavanje, če je utemeljeno, se bo upoštevalo pri sprejemanju konceptov operacij ali razvoju predpisov. Morebitna izvetja bodo obravnavana z uporabo veljavnih postopkov, zlasti tistih iz člena 14 osnovne uredbe.

#### Ponudniki storitev

32. V oceni tveganja, ki jo je opravila Agencija, je opredeljeno, da zagotavljanje storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa vključuje velika tveganja, ki jih je treba ustrezno zmanjšati. Dejansko je že splošno sprejeto, da bodo za ponudnike storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa veljale skupne varnostne zahteve in da so bile v uredbah enotnega evropskega neba določene povezane certifikacijske zahteve. V dokumentu NPA je bilo sklenjeno, da morajo za ponudnike takih storitev veljati skupni predpisi na podlagi sistema EASA.

---

<sup>11</sup> Priznava se, da se vsi elementi iz Priloge 2 ICAO ne nanašajo neposredno na varnost v zračnem prometu, in zato ne bodo zajeti v sistem EASA.

33. Pri obravnavanju tega vprašanja bi bilo lahko primerno pojasniti, da Pogodba ne dovoljuje razlikovanja med podjetji na podlagi njihovega lastništva. To pomeni, da se ponudniki storitev, ki so v lasti držav, vključno z vojaškimi upravami, ne smejo obravnavati drugače kot druge organizacije, zasebne ali korporativne, ki zagotavljajo enake storitve. Kot je pojasnjeno v odstavku 31, bodo posebno obravnavanje ali izvzeta obravnavani v skladu z veljavnimi postopki.
34. Za zagotovitev pravne varnosti je Agencija prav tako poskušala natančneje opredeliti zadevne storitve. Čeprav je bilo jasno, da je treba ponudnike letalskih služb, komunikacijskih, navigacijskih, nadzornih storitev, storitev zagotavljanja meteoroloških podatkov in letalskih informacij, ki so v nekaterih primerih že zasebni ali korporativni organi, obravnavati kot nadzorovane osebe, je bilo to manj jasno za ponudnike, ki so vključeni v upravljanje zračnega prostora (*Air Space Management – ASM*) in upravljanje pretoka zračnega prometa. Čeprav paket enotnega evropskega neba na svojem področju uporabe vključuje ti dve zadnji funkciji, pa ne opredeljuje skupnih (ali bistvenih) zahtev za njihovo zagotavljanje niti ne uvaja nobenih obveznosti za njihovo certificiranje; dejansko je vprašljivo, ali so take funkcije dejavnosti zagotavljanja storitev ali regulativni ukrepi. Agencija je zato pred sprejetjem odločitve za mnenje vprašala zainteresirane strani.
35. Prejeti odgovori so pokazali, da te funkcije zajemajo regulativne vidike in vidike zagotavljanja storitev zaradi prisotnosti strateških, predtaktičnih in taktičnih elementov. Agencija se je nato lotila nadaljnjega preučevanja prejetih odgovorov in izvedbe presoje učinkov možnosti v presoji učinkov predpisov, ki mora biti priložena njenemu končnemu mnenju. Njene sklepne ugotovitve so, da je upravljanje zračnega prostora, ki pomeni začasno dodeljevanje predhodno zasnovanih blokov ali poti zračnega prostora posebnim civilnim ali vojaškim uporabnikom, primerneje šteti za upravno funkcijo, ki ima pozitivne varnostne in gospodarske posledice. Enako je, ker lahko upravljanje pretoka zračnega prometa povzroči komercialno škodo posameznim subjektom (npr. zamude pri letih, preusmerjene lete ali zagotavljanje večje zmogljivosti ob določenem času), v presoji učinkov predpisov sklenjeno, da ga je primerneje šteti za regulativno funkcijo, vsaj kar zadeva njegovo osrednjo funkcijo.
36. Na tej podlagi Agencija sklepa, da so strateški ali osrednji elementi teh funkcij, ki so v številnih vidikih blizu narave koncepta operacij, regulativne narave, in bi se zato o njih morali odločati pooblaščen pristojni organi, Evropska komisija ali regionalni/lokalni pristojni organi, kot je ustrezno za upoštevanje potrebne subsidiarnosti. Povezane varnostne zahteve bodo zato vključene v pogoje za tako pooblastitev. Prav tako sklepa, da lahko taktične elemente upravljanja zračnega prostora in upravljanja pretoka zračnega prometa pokrivajo ponudniki storitev, če to ne pripelje do navzkrižja interesov in če se tako odloči pristojni organ. Zato je treba uvesti ustrezne bistvene zahteve za take ponudnike storitev.
37. Če povzamemo, Agencija meni, da morajo za vsako organizacijo, ki zagotavlja storitve upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa, kot so opredeljene v enotnem evropskem nebu, veljati skupni varnostni predpisi.

### Sistemi in komponente

38. V oceni tveganja, ki jo je opravila Agencija, je bilo opredeljeno, da zasnova, vzdrževanje in delovanje sistemov in komponent, ki prispevajo k zagotavljanju storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa, vključujejo znatna tveganja, ki jih je treba ustrezno zmanjšati. To je priznано v standardih in priporočenih praksah ICAO ter uredbah enotnega evropskega neba, v katerih so določene certifikacijske zahteve. Agencija zato sklepa, da morajo take sisteme in komponente urejati skupni predpisi na podlagi sistema EASA. Da bi se izognili čezmernemu zakonskemu urejanju, je treba pri razvoju potrebnih izvedbenih

pravil opredeliti potrebo po zakonskem urejanju za vsak primer posebej. Pri sprejemanju takih odločitev je treba preskusiti načelo sorazmernosti z izvedbo presoje učinkov predpisov.

### Osebj

39. Države članice so prek svojih zavez ICAO in nato na podlagi uredb enotnega evropskega neba že sprejele, da morajo za kontrolorje zračnega prometa<sup>12</sup> veljati skupne zahteve glede teoretičnega znanja, praktičnih spretnosti, jezikovne usposobljenosti in zdravstvenega stanja. Cilj takih zahtev je zagotoviti ne samo to, da so bili vsi deležni ustreznega usposabljanja, kar je zahteva za vse poklice, temveč tudi, da imajo ustrezne fizične/zdravstvene sposobnosti in zadostno trenutno prakso. Potreba po izpolnjevanju takih zahtev, ki omejujejo svobodo teh posameznikov pri opravljanju tega poklica in jih lahko celo stanejo delovnega mesta, če zahtev ne izpolnjujejo več, je Agencijo pripeljala do sklepa, da to osebj spada med regulirane poklice in zato zanj velja razširjena osnovna uredba. Agencija želi dodatno pojasniti, da v nasprotju s predlogom nekaterih zainteresiranih strani med posvetovanjem glede NPA ne vidi razloga, da bi bilo med take regulirane poklice vključeno osebj, ki je odgovorno za upravljanje letališke ploščadi.
40. Agencija je pri razvoju svojih bistvenih zahtev nedvomno opredelila potrebo po tem, da druge kategorije osebj izpolnjujejo ustrezne zahteve glede usposabljanja in kvalifikacij, vendar ne do mere, ki bi privedla do regulacije njihovega poklica v enakem obsegu kot poklica kontrolorjev zračnega prometa. Zato je sklenila, da morajo za osebj, kot je inženirsko osebj služb zračnega prometa, veljati skupne varnostne zahteve 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 osebj zaposlujejo. Prizadeto osebj je osebj, katerega dejavnosti lahko vplivajo na varnost letalskih operacij prek njegove vključenosti v zagotavljanje storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa in zasnove, proizvodnje, vzdrževanja in delovanja povezanih sistemov in komponent.

### Organizacije

41. Agencija je pri razvoju bistvenih zahtev opredelila varnostna tveganja, povezana z zasnovo, proizvodnjo, vzdrževanjem in delovanjem sistemov in komponent evropske mreže za upravljanje zračnega prometa (*European Air Traffic Management Network – EATMN*). Čeprav prevladuje prepričanje, da je zmanjševanje teh tveganj navsezadnje odgovornost ponudnikov storitev, ki uporabljajo take sisteme ali komponente, to ne zmanjšuje odgovornosti organizacij, ki so neposredno vključene v zasnovo, proizvodnjo, vzdrževanje in delovanje teh sistemov ali komponent. Agencija zato meni, naj se te organizacije navedejo v razširjeni osnovni uredbi, od njih pa se lahko zahteva, naj po potrebi dokažejo svojo sposobnost, če je to določeno v izvedbenih pravilih na podlagi ustrezne presoje učinkov predpisov.
42. To ne pomeni, da je treba take organizacije sistematično neposredno regulirati, da bi bili uporabniki sistemov in komponent razbremenjeni odgovornosti. Vendar pa bi zagotovilo pravno podlago, da se po potrebi dovoli tako ravnanje. To bo po vsej verjetnosti veljalo za civilne globalne satelitske navigacijske sisteme (GNSS) in kompleksna satelitska/zemeljska komunikacijska omrežja. Veljalo bi lahko tudi za nekatere storitve zagotavljanja letalskih informacij z dodatno vrednostjo, zlasti za podatkovne zbirke elektronske navigacije, v zvezi s katerimi zdaj ne obstaja nobena pravna podlaga, ki bi omogočala njihovo regulacijo. Kot je pojasnjeno v mnenju o

---

<sup>12</sup> Direktiva 2006/23/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o licenci kontrolorja zračnega prometa Skupnosti (Besedilo velja za EGP) (UL L 114, 27.4.2006, str. 22).

ureditvi varnosti letališč, bi to omogočilo uporabo postopkov, ki že desetletja dokazujejo svojo učinkovitost na področju plovnosti in so podobni sistemu ETSO (tj. Odredbi o evropskem tehničnem standardu), ki se uporablja za dele zrakoplovov, s čimer bi se olajšalo delo malih ponudnikov storitev in bi se znižali stroški komponent, ki jih je mogoče standardizirati. Ne nazadnje bi to omogočilo zasnovo racionaliziranih certifikacijskih postopkov za sisteme in komponente na tleh/zrakoplovih.

## **Način izvajanja**

43. To poglavje obravnava načine, ki jih je treba uporabljati za izvajanje bistvenih zahtev. Podrobno opisuje, kako je treba dokazovati skladnost z bistvenimi zahtevami, pojasnjuje, katera izvedbena pravila mora izdati Komisija, da določi, kaj morajo storiti nadzorovane osebe za doseganje skladnosti, in opredeljuje, kateri organi morajo biti odgovorni za nadzor in/ali certifikacijo take skladnosti. Razlogi za taka pojasnila so dodatno podrobno opisani v dokumentu NPA.

### Uporabniki zračnega prostora

44. V osnovni uredbi je že določena podlaga za uvedbo zahtev za uporabo zračnega prostora za vse letalske prevoznike, ne glede na to, ali so državljani EU ali ne. V skladu z načeli ICAO se taki predpisi dejansko v glavnem uvedejo z operativnimi pravili, ki jih sprejme država registracije ali država prevoznika, da se izrazijo koncepti operacij, ki jih sprejmejo druge države pogodbenice za uporabo svojega zračnega prostora. Zakonodajalec se je prav tako odločil, da bodo morali tuji letalski prevozniki izpolnjevati zahteve Skupnosti, ko bodo v zračnem prostoru držav članic; to je priložnost, da se zanje uvedejo potrebni predpisi za izpolnjevanje zahtev v zvezi z zračnim prostorom.
45. Predpisi, s katerimi se od letalskih prevoznikov zahteva izvajanje ustreznih ukrepov za zmanjševanje tveganja za njihove operacije, spadajo v sistem EASA in so zato že zajeti v osnovni uredbi. Dodatni elementi zajemajo izvajanje za koncepte operacij in interoperabilnosti z vidika uporabnikov zračnega prostora; Agencija jih bo razvila za doseganje skladnosti s koncepti operacij, dogovorjenimi v enotnem evropskem nebu, Komisija pa jih bo vključila v predpise, ki se uporabljajo za letalske prevoznike, s sklepom, sprejetim na podlagi postopka komitologije. Komisiji je zato treba podeliti potrebna pooblastila z razširjeno osnovno uredbo.
46. V takih predpisih bodo določeni postopki, ki jih bodo morali izvajati letalski prevozniki v zračnem prostoru, ki ga uporabljajo, ter oprema in storitve, ki jih morajo uporabljati v tem bloku zračnega prostora. Taki predpisi bodo morali biti sorazmerni z vrsto in kompleksnostjo operacij in povezanih tveganj. V skladu s sistemom EASA bo njihovo sprejetje zahtevalo ustrezno posvetovanje in presojo učinkov.
47. V teh predpisih bodo morala biti pojasnjena tudi tista področja subsidiarnosti, za katera bodo morda države članice morale razviti dodatne predpise za obravnavo lokalnih posebnosti. V takem primeru bi imele pravico izdajati lastne lokalne predpise, za katere bo Skupnost preverila, ali so skladni s splošnim konceptom operacij.
48. Na podlagi sistema EASA se preverjanje skladnosti z zgornjimi predpisi doseže s certifikacijskim postopkom (izdajo certifikata ali potrdila) le za komercialne operaterje. To morda ni dovolj v zvezi s skladnostjo z zahtevami upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa, ki jih morajo izpolnjevati nekomercialni operaterji, na primer glede opremljenosti s potrebno opremo za zmanjšano minimalno vertikalno razdvajanje (RVSM) in sposobnosti posadke, da deluje v takem okolju. Zato bo treba v razširjeno osnovno uredbo vključiti dodatne certifikacijske zahteve.

49. Pristojni organi za izvajanje operativnih predpisov so nacionalni letalski organi za operaterje s prebivališčem<sup>13</sup> na njihovem ozemlju in Agencija za tuje operaterje. Zaradi poenostavitve in za preprečevanje zmed in mogočih vrzeli Agencija meni, da se bo uporabljala ista delitev vlog za preverjanje skladnosti s predpisi, predvidenimi v prejšnjem odstavku.

#### Ponudniki storitev

50. Položaj ponudnikov storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa je v številnih pogledih zelo podoben položaju komercialnih letalskih prevoznikov. Za zagotavljanje svojih storitev morajo dokazati skladnost z varnostnimi zahtevami in pridobiti dovoljenje (imenovanje ali izbira, ki jo opravi pristojni ponudnik storitev službe zračnega prometa). Medtem ko je cilj prve obveznosti zagotoviti, da imajo ponudniki sredstva za izpolnjevanje varnostnih obveznosti, se druga nanaša bolj na tržno regulacijo. Oba postopka je mogoče ločiti, vendar ne more nihče zagotavljati storitve brez izpolnjevanja obeh sklopov pogojev. Medtem ko se v zračnem prometu finančna sposobnost šteje za pogoj za tržni dostop zaradi zaščite potrošnikov v primeru nesreče ali stečaja, se zdi, da se je štela za pogoj za izpolnjevanje varnostnih obveznosti na podlagi enotnega evropskega neba. Na podlagi tega Agencija sklepa, da morajo predpisi, ki se uporabljajo za odobritev ponudnikov storitev, spadati v sistem EASA, saj je njihov cilj predvsem zmanjšanje varnostnih tveganj, medtem ko je treba dovoljenja še naprej urejati na podlagi sistema enotnega evropskega neba ali na nacionalni ravni, kot je primerno. Komisija mora sprejeti povezane predpise v skladu s postopkom komitologije. Komisiji je zato treba podeliti potrebna pooblastila z razširjeno osnovno uredbo.
51. Kot je bilo že večkrat pojasnjeno, je očitno, da je treba take predpise EASA oblikovati na podlagi elementov, ki so se doslej razvijali na podlagi enotnega evropskega neba, in da je treba vzpostaviti ustrezno prehodno ureditev, vključno z izvzemanjem veljavnih dovoljenj. V skladu s sistemom EASA bo njihovo sprejetje zahtevalo ustrezno posvetovanje in presojo učinkov. Ko bodo ti predpisi začeli veljati, bo treba razveljaviti povezane določbe iz okvira enotnega evropskega neba, da se prepreči dvojna ureditev. Komisiji se bodo dodelile potrebne pristojnosti za spremembo uredb enotnega evropskega neba in njihovih izvedbenih pravil, kot je navedeno v odstavku 20 zgoraj.
52. V skladu s sedanjimi določbami enotnega evropskega neba se bo skladnost preverjala s certifikacijo. Agencija se strinja s tem pristopom. Agencija v skladu z uveljavljenimi načeli enotnega evropskega neba in lastnim delom v zvezi z boljšo ureditvijo prav tako meni, da se je treba izogniti večkratnim certifikacijam, da lahko ponudnik storitev zagotavlja več storitev na podlagi enega dovoljenja in enega sistema upravljanja; njen namen je razširiti to načelo tudi na zagotavljanje letaliških storitev in storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa, da se znižajo regulativni stroški. Vendar Agencija meni, da je polnopravni certifikacijski postopek nesorazmeren za manj varnostno občutljive storitve, kot sta služba informacij o letu in upravljanja letališke ploščadi. Zato meni, da je treba od službe informacij o letu in upravljanja ploščadi zahtevati samo, da podata izjavo o svoji skladnosti z veljavnimi varnostnimi zahtevami in povezanimi izvedbenimi pravili.
53. V skladu z načeli, na katerih temelji sistem EASA, so pristojni organi, odgovorni za izdajo zgoraj navedenih certifikatov, nacionalni organi za operaterje, ki prebivajo na

---

<sup>13</sup> V zvezi s tem prebivališče pomeni običajno prebivališče za fizične osebe ali glavno poslovodno enoto za pravne osebe.

njihovem ozemlju, in Agencija za tuje organizacije, ki zagotavljajo storitve v evropskem zračnem prostoru.

54. Vendar pa je mogoče nekatere certifikacijske naloge bolje opravljati centralno zaradi enovitosti ali učinkovitosti, zlasti na področjih, ki zahtevajo redko strokovno znanje in izkušnje. To lahko velja v primeru storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa, ki vključujejo več držav članic, npr. na področju letalskih informacij in navigacijskih ali komunikacijskih omrežij; razvoj v zvezi s SESAR bo zelo verjetno pripeljal do vzpostavitve več vseevropskih storitev. Zato bi lahko bilo vprašljivo zahtevati od države članice, v kateri ima ponudnik storitve glavno poslovodno enoto, da je edini pristojni organ. Agencija zato meni, da bo dobila pristojnost za certificiranje in nadzor ponudnikov storitev, ki zagotavljajo svoje storitve v več kot treh državah članicah. To bo izključevalo preprosto čezmejno zagotavljanje storitev služb zračnega prometa in ne bo vplivalo na funkcionalne bloke zračnega prostora, ker taki bloki ne pomenijo, da storitve v njih zagotavlja en ponudnik.

### Sistemi in komponente

55. Kot je že navedeno zgoraj, Agencija meni, da morajo za sisteme in komponente upravljanja zračnega prometa in navigacijskih služb zračnega prometa, kot so opredeljeni v uredbah enotnega evropskega neba, veljati skupni varnostni predpisi. Poleg tega se zdi, da sedanji okvir enotnega evropskega neba ni dovolj jasen glede zahtev, ki jih morajo izpolnjevati taki sistemi in komponente; ne določa natančno meril, na podlagi katerih se izdajajo izjave (preverjanje sistemov in skladnost ali primernost za uporabo komponent). Zato meni, da je treba izdati dodatna izvedbena pravila na podlagi sistema EASA za zagotavljanje potrebne pravne varnosti zadevnim konstruktorjem, proizvajalcem, organizacijam za vzdrževanje in operaterjem. V takih predpisih bodo obravnavane samo zahteve v zvezi z varnostjo in interoperabilnostjo v zraku/na zemlji. Zato jih bodo dopolnjevale ustrezne zahteve v zvezi z učinkovitostjo in interoperabilnostjo zemlja/zemlja. Slednje zahteve izhajajo iz koncepta operacij, izdajo pa jih zadevne odgovorne organizacije, in sicer Komisija, nacionalni pristojni organ ali sam ponudnik storitev zračnega prometa.
56. V zvezi s preverjanjem skladnosti z bistvenimi zahtevami in povezanimi izvedbenimi pravili Agencija priznava postopke, ki so bili vzpostavljeni z uredbami enotnega evropskega neba, in ne namerava predlagati njihove spremembe zgolj zavoljo spremembe same. Samoizjava o skladnosti, po možnosti podprta s preverjanji, ki jih opravijo priglašeni organi, je dobro uveljavljen postopek na podlagi globalnega pristopa Skupnosti k certificiranju. Za preprečevanje zmede glede izraza usposobljeni subjekt, ki ima v sistemu EASA drug pomen, Agencija meni, da je treba v osnovni uredbi oblikovati take organe, vključno z njihovimi privilegiji, in v njej določiti pogoje za njihovo akreditacijo.
57. Poleg tega, kot je pojasnjeno v odstavku 42, bi lahko bilo v prihodnosti koristno predvideti namenske certifikacijske sheme za nekatere sisteme in komponente, da se olajša oblikovanje celovitih certifikacijskih shem za tiste sisteme in komponente, ki zajemajo elemente na tleh in na zrakoplovih. Taka možnost bi se lahko uporabila tudi za podporo razvoja standardiziranih sistemov in komponent, podobnih izdelkom ETSO. Nazadnje, lahko bi bila način za zmanjšanje odgovornosti uporabnikov sistemov in komponent v zvezi s kompleksnimi elementi, za katere je strokovno znanje za preverjanje redko. To ne bi pomenilo, da bi taka ločena certifikacija uporabnike v celoti razrešila odgovornosti, saj bi še naprej določali operativne specifikacije in zagotavljali njihovo vključevanje. Agencija zato meni, da je treba oblikovati pravno podlago v razširjeni osnovni uredbi, da se po potrebi omogočijo take certifikacije. Odločitve o tem bi se sprejemale za vsak primer posebej pri sprejemanju povezanih izvedbenih pravil po ustreznem posvetovanju in presoji učinkov predpisov.

58. Vsekakor in ne glede na to, ali bi se za sisteme in komponente uporabljala samoizjava ali namenske certifikacijske sheme, bo pri razvoju izvedbenih pravil in postopkov za ugotavljanje skladnosti pozornost posvečena preprečevanju prekrivanja ali podvajanja regulativnih postopkov. Potrebno usklajevanje bo organizirala Komisija, saj bo nazadnje odločala na teh področjih.

### Osebj

59. Kot je že navedeno v odstavku 39 tega dokumenta, je bilo zakonsko določeno, da morajo kontrolorji zračnega prometa imeti licenco in ustrezne ratinge, ki dokazujejo skladnost z varnostnimi določbami. V ta namen je že bila sprejeta direktiva. Za doseg skladnosti s sistemom EASA je treba tako direktivo prenesti v obliki uredbe Komisije za zagotovitev skupne enotne stopnje varnosti, kot se zahteva v osnovni uredbi, namesto najnižje stopnje varnosti, opredeljene v direktivah Skupnosti<sup>14</sup>. Prednost tega je, da je mogoče s tem povezano pravilo prilagoditi na izvršilni ravni in se hkrati izogniti dolgim zakonodajnim postopkom. Zato je jasno, da je treba Komisiji dodeliti pristojnosti za sprejetje povezanega izvedbenega pravila.

60. V zvezi s preverjanjem skladnosti se Agencija strinja, da je najboljša možnost nadaljevati veljavno shemo licenciranja. V skladu z delitvijo vlog, določeno v sistemu EASA, morajo pristojni organi, imenovani na nacionalni ravni, še naprej biti zadolženi za izdajanje takih licenc.

61. V zvezi z drugim osebjem, ki sodeluje pri zagotavljanju storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa, je v odstavku 40 ugotovljeno, da morajo ponudniki storitev zagotoviti, da je osebje, dodeljeno varnostno občutljivim funkcijam, kot so inženiring, oskrba z energijo, nadzor sistema in spremljanje v realnem času, letalske informacije in predaja komponent v vzdrževanju v obratovanje, ustrezno usposobljeno ter se udeležuje primerne strokovnega začetnega in ponovnega usposabljanja. Povezane zahteve se zato vključijo v predpise, ki jih je treba sprejeti za izvajanje razširjene osnovne uredbe. To je mogoče storiti kot del izvedbenih pravil, ki se uporabljajo za ponudnike storitev ali same organizacije za vzdrževanje, če se šteje, da je preverjanje skladnosti primerno prepustiti delodajalcem. To je mogoče storiti tudi z namenskimi predpisi, če je bila predvidena vzpostavitev posebnih certifikacijskih shem za nekatere člane tega osebja. Agencija se seveda zaveda sedanje razprave o licenciranju na tem področju, vendar meni, da je ta razprava družbena in ne varnostna, ter se nagiba k prepustitvi odločitve zakonodajalcu.

### Organizacije

62. V zakonodaji je že določeno, da mora biti organizacija, vključena v usposabljanje kontrolorjev zračnega prometa, certificirana. Povezani pogoji so vključeni v direktivi o licenci kontrolorja zračnega prometa Skupnosti. Zaradi zgoraj pojasnjenih razlogov Agencija meni, da je treba povezane zahteve prenesti v izvedbeno pravilo Agencije in Komisiji dodeliti s tem povezane pristojnosti. Pri razvoju takih pravil Agencija meni, da mora tako certificiranje tem organizacijam podeliti privilegije, da same organizirajo preverjanja in izdajajo potrdila o skladnosti, na podlagi katerih lahko pristojni organi izdajo licence, kot je zdaj praksa pri organizacijah za usposabljanje iz vzdrževanja na podlagi sistema EASA.

---

<sup>14</sup> Spomniti je treba, da so direktive zakonodajna orodja, ki se uporabljajo za zagotavljanje približevanja nacionalnih praks z uvedbo minimalnih standardov. Pri sprejemanju osnovne uredbe je zakonodajalec menil, da tak pristop ne zadostuje za obravnavo potreb notranjega letalskega trga, in se odločil dati prednost skupnim standardom, ki se enotno uveljavljajo v vseh državah članicah.

63. Kot je pojasnjeno v odstavkih 41 in 42, bi lahko bilo primerno urejati nekatere organizacije, vključene v načrtovanje, proizvodnjo, vzdrževanje ali obratovanje sistemov in komponent upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa. Tako odločitev je treba sprejeti pri sprejemanju povezanih izvedbenih pravil za vsak primer posebej. Komisiji je zato treba dodeliti potrebne pristojnosti.
64. V skladu z delitvijo vlog, določeno v sistemu EASA, mora biti pristojni organ za certificiranje organizacije za usposabljanje kontrolorjev zračnega prometa ali organizacije, vključene v zasnovno, proizvodnjo, vzdrževanje ali obratovanje sistemov in komponent upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa, pristojni organ države članice, v kateri je glavna poslovodna enota take organizacije, za tuje organizacije pa Agencija.

#### IV. Subsidiarnost

65. 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 zrakoplove tretjih držav je bila sprejeta 20. februarja 2008<sup>15</sup>. Zakonodajalec je predvidel tudi njeno postopno razširitev na vsa druga področja, povezana z ureditvijo varnosti civilnega letalstva, za zagotovitev celovitega systemskega pristopa k varnosti v letalstvu, ki je edino sredstvo za preprečevanje varnostnih vrzeli ter neskladnih in morebitno nasprotujočih si zahtev.
66. Zamisel, da je visoko in enotno stopnjo varnosti pri upravljanju zračnega prometa in izvajanju navigacijskih služb zračnega prometa mogoče doseči samo s skupnim ukrepanjem na vseevropski ravni, ni nova, in evropske države so že dolgo tega začele sodelovati v organizaciji EUROCONTROL, da bi oblikovale skupna pravila na tem področju. Kot pa je že bilo potrjeno pri vzpostavljanju sistema EASA, predvidene enotnosti ni mogoče doseči z nobenim takim prostovoljnim medvladnim pristopom. Zato je bil pri sprejemanju paketa enotnega evropskega neba narejen prvi korak k resnično centraliziranemu sistemu s pooblastili pod okriljem Skupnosti. S tem je zakonodajalec priznal, da doseganje njegovih ciljev na tem področju upravičuje ukrepe Skupnosti.
67. Vendar tako vzpostavljeni sistem meša varnostne vidike z drugimi regulativnimi vidiki in ne predvideva celovitega systemskega pristopa k urejanju varnosti, k čemur je pri sprejemanju osnovne uredbe pozval zakonodajalec. Odgovori na dokument NPA 2007-16 dejansko kažejo, da je bila velika večina zainteresiranih strani, ki so poudarile potrebo po skladnosti in kontinuiteti z že vzpostavljenimi postopki enotnega evropskega neba, prepričana tudi o koristih prenosa ureditve varnosti upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa v okvir sistema EASA, pri čemer bi se skupna pravila izvajala enotno pod nadzorom centraliziranega neodvisnega organa. Cilj predlaganega ukrepa je tako nadaljnja racionalizacija ukrepanja Skupnosti na tem področju, ne da bi se pri tem vplivalo na njeno skladnost z načelom subsidiarnosti.
68. 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. Poleg tega sistem EASA, ki vključuje možnost kombinacije tako imenovane „trde“ in „mehke“ zakonodaje, daje dober odgovor na potrebe po subsidiarnosti in sorazmernosti pri urejanju varnosti

---

<sup>15</sup> Uredba (ES) št. 216/2008 (osnovna uredba).



upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa. Seveda je treba paziti, da se ta načela spoštujejo tudi pri razvoju povezanih izvedbenih pravil.

69. 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

70. Presoja učinkov ukrepov, predlaganih v tem mnenju, je bila izvedena za preprečevanje podvajanja dela z delom Komisije, ki mora prav tako pripraviti lastno presojno 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, okoljskih in družbenih vplivov ter njihove skladnosti z mednarodno in drugo veljavno letalsko zakonodajo. Opredeljen ni bil noben pomemben vpliv na okolje.

71. Presoja učinkov prav tako dokazuje, da so dodatna sredstva, ki so potrebna na ravni Agencije za opravljanje povezanih nalog, postranskega pomena. Ti viri vključujejo 21 članov operativnega osebja, predvsem za sprejemanje predpisov in inšpekcijske preglede standardiziranja; ob upoštevanju posrednih upravnih delovnih mest, ki so potrebna za podporo temu dodatnemu osebju, je skupno število članov osebja, ki jih Agencija potrebuje za opravljanje svojih nalog pri ureditvi upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa, mogoče oceniti na 25 delovnih mest, pri čemer njihovi skupni stroški znašajo manj kot 4 milijone EUR na leto. Ne predvideva se, da bodo imele naloge certificiranja pomemben kratkoročni vpliv, čeprav se bo ta lahko večal s prihodnjim razvojem proti vseevropskim sistemom; vendar bi se povezani viri lahko nadomestili s pristojbinami vlagateljev in ne bi bili dodatno breme za proračun Skupnosti.

72. Agencija zato meni, da bo imela razširitev področja uporabe osnovne uredbe, kot je predvidena v tem mnenju, splošno pozitiven vpliv na upravljavce v Skupnosti in njene državljanke.

## VI. Sklep

73. Če povzamemo, Agencija meni, da je treba ureditev varnosti in interoperabilnosti upravljanja zračnega prometa in navigacijskih služb zračnega prometa v zraku in na tleh organizirati pod okriljem sistema EASA. Zato:

- je treba spremeniti osnovno uredbo, da se zagotovi ustrezna pravna podlaga;
- za ves zračni prostor, ki ga zajemajo uredbe enotnega evropskega neba, in nenadzorovan zračni prostor nad ozemljem držav članic, v katerih se uporablja Pogodba, velja zakonodaja Skupnosti;
- je treba kot dodatno prilogo k osnovni uredbi uvesti namenske skupne bistvene zahteve, s katerimi se zmanjšujejo nevarnosti, povezane z uporabo zračnega prostora;
- uporabo vseh blokov zračnega prostora ureja koncept operacij, zasnovan za zmanjšanje tveganj trčenj zrakoplovov ter trčenj zrakoplovov ob zemljo;
- uporabniki zračnega prostora izpolnjujejo predpise, izdane za izvajanje konceptov operacij, ki se uporabljajo v zračnem prostoru, v katerem delujejo, in uporabljajo storitve, predpisane za uporabo tega zračnega prostora;
- bodo organizacije in osebje, ki sodelujejo v zagotavljanju storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa, odgovorni za izvajanje veljavnih bistvenih zahtev;

- se vsi kontrolorji zračnega prometa in organizacije, ki sodelujejo pri njihovem usposabljanju, certificirajo;
- sistemi in komponente, ki se uporabljajo za zagotavljanje storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa, izpolnjujejo ustrezne varnostne zahteve, kadar njihov kritični pomen to upravičuje;
- se Komisiji dodelijo pristojnosti za sprejetje izvedbenih pravil, v katerih bodo določene podrobne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati zgoraj navedene organizacije, osebje in sistemi ter komponente, ter po potrebi veljavni certifikacijski procesi;
- so taka izvedbena pravila sorazmerna s stopnjo kompleksnosti regulirane dejavnosti ali kritičnega pomena zadevnega sistema in komponent; na začetku temeljijo na povezanih določbah uredb enotnega evropskega neba in pravil za njihovo izvajanje, da se zagotovi nemoten prehod;
- nadzor skladnosti organizacij z bistvenimi zahtevami in povezanimi izvedbenimi pravili opravljajo pristojni organi držav članic, razen nadzora organizacij, ki so v tretjih državah ali zagotavljajo storitve v zračnem prostoru več kot treh držav članic, ki ga opravlja Agencija;
- so sprejemanje predpisov, analiza varnosti in inšpekcijski pregledi standardiziranja v zvezi z nacionalnimi pristojnimi organi naloge Agencije;
- ponudniki storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa sprejmejo in izvajajo celovit sistem varnega upravljanja ter se certificirajo, razen tistih, ki zagotavljajo samo informacije o letih ali storitve upravljanja letališke ploščadi; ti le dokažejo svojo sposobnost;
- 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 sistemov in komponent del certifikacije ponudnikov storitev upravljanja zračnega prometa/navigacijskih služb zračnega prometa.

74. Agencija meni, da je zgoraj opisana politika najboljši način za ureditev varnosti in interoperabilnosti upravljanja zračnega prometa in navigacijskih služb zračnega prometa v zraku in na tleh 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, da Komisija začne zakonodajni postopek na podlagi tega mnenja in ustrezno spremeni veljavno zakonodajo, ki se uporablja za enotno evropsko nebo, da se preprečijo dvojna ureditev in nasprotujoče zahteve.

V Kölnu, 15. aprila 2008

P. GOUDOU  
Izvršni direktor