

**STANOVISKO č. 3/2007**

**EVROPSKÉ AGENTURY PRO BEZPEČNOST LETECTVÍ**

**ke změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 ze dne 15. července 2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví tak, aby se jeho působnost rozšířila na regulaci bezpečnosti a interoperability letišť**

## I. Všeobecně

1. Když zákonodárce Společenství přijímal nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví<sup>1</sup> (dále jen základní nařízení), vyzval Komisi, aby co nejdříve předložila<sup>2</sup> příslušné návrhy na rozšíření působnosti nařízení na letecký provoz a vydávání licencí letovým posádkám. Zákonodárce Společenství také očekával<sup>3</sup>, že se základní nařízení na základě následných návrhů právních předpisů v budoucnu rozšíří i na všechny ostatní oblasti spojené s bezpečností civilního letectví a že pro ně budou vypracovány příslušné základní požadavky. Proto když Komise předkládala svůj návrh<sup>4</sup> na první rozšíření pravomocí Evropské agentury pro bezpečnost letectví (EASA) na letecký provoz, vydávání licencí letovým posádkám a bezpečnost letadel třetích zemí, oznámila také<sup>5</sup>, že má v úmyslu tyto pravomoci postupně rozšiřovat s vyhlídkou „uceleného systémového přístupu“ k bezpečnosti a interoperabilitě letišť, letovým navigačním službám (Air Navigation Services, ANS) a řízení letového provozu (Air Traffic Management, ATM).
2. Podle základního nařízení je jedním z úkolů agentury poskytovat Komisi potřebnou technickou podporu<sup>6</sup> a vypracovávat a přijímat stanoviska jako podklady pro návrhy právních předpisů Komise v oblasti bezpečnosti civilního letectví<sup>7</sup>. Z toho také vychází předkládané stanovisko. Agentura proto tímto předkládá Komisi své stanovisko, čímž plní své povinnosti uvedené ve sdělení KOM(2005) 578 v konečném znění ze dne 15. listopadu 2005, pokud jde o bezpečnost a interoperabilitu letišť.
3. Stanovisko sestává z tohoto memoranda, ve kterém jsou vyloženy názory agentury na politiku kladoucí důraz na regulaci bezpečnosti a interoperability letišť na úrovni Společenství a v němž se navrhuje obsah změn, které by se v základním nařízení a ve směrnici o odbavovacích službách měly k provádění uvedené navrhované politiky přijmout. Ke stanovisku je rovněž připojena nová příloha základního nařízení, ve které jsou uvedeny základní požadavky bezpečnosti a interoperability letišť a hodnocení dopadu právních předpisů (RIA).

<sup>1</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 ze dne 15. července 2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví (Úř. věst. L 240, 7.9.2002, s. 1.). Nařízení naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 334/2007 (Úř. věst. L 88, 29.3.2007, s. 39).

<sup>2</sup> Článek 7 uvedeného nařízení.

<sup>3</sup> Body odůvodnění 2 a 23 tamtéž.

<sup>4</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 ze dne 16. července 2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví – KOM(2005) 579 v konečném znění ze dne 16. listopadu 2005.

<sup>5</sup> Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů KOM(2005) 578 v konečném znění ze dne 15. listopadu 2005 – „Rozšíření úkolů Evropské agentury pro bezpečnost letectví: agenda pro rok 2010“.

<sup>6</sup> Článek 12 základního nařízení.

<sup>7</sup> Článek 14.1 základního nařízení.

## II. Konzultace

### a. Oznámení o navrhované změně 06/2006

4. Toto stanovisko bylo přijato postupem stanoveným správní radou agentury<sup>8</sup> v souladu s ustanoveními článku 14 základního nařízení.
5. Na internetových stránkách agentury (www.easa.europa.eu) byl dne 16. května 2006 zveřejněn „Konzultační dokument k základním zásadám a hlavním požadavkům pro regulaci bezpečnosti a interoperability letišť“ (NPA č. 06/2006). Agentura v materiálu vyložila institucionální rámec, v němž by se mohla regulace těchto činností uskutečňovat; a důvody, proč je třeba strukturu, kterou základní nařízení již stanovilo pro regulaci dalších aspektů bezpečnosti civilního letectví, použít také při regulaci bezpečnosti letišť. V této souvislosti předložila agentura předlohu základních požadavků, kterými se stanoví bezpečnostní cíle, jež zákonodárce ukládá za současného zajištění souladu s požadavky, jež na členské státy klade Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO)<sup>9</sup>.
6. V konzultačním dokumentu jsou také uvedeny agenturní návrhy obecných zásad regulace bezpečnosti letišť v rámci Společenství, v nichž se vychází z postupů, které jsou v současnosti uplatňovány. Nakonec si agentura vyžádala stanovisko zainteresovaných stran k řadě otázek, k nimž potřebovala znát názory, aby mohla vytyčit dostatečně konsenzuální politiku, ze které bude v tomto stanovisku vycházet.

### b. Dokument komentářů a odpovědí (CRD 06/2006)

7. Dokument NPA č. 06/2006 vzbudil značnou pozornost a zainteresované strany požádaly, aby byla běžná tříměsíční konzultační doba prodloužena tak, aby si mohly svá stanoviska lépe připravit. Datum uzávěrky, původně stanovené na 16. srpna 2006, bylo v důsledku toho o dva měsíce posunuto. Agentura vzala také v úvahu připomínky, které obdržela do listopadu 2006. Zhruba 1 850 zainteresovaných stran zaslalo 3 010 připomínek. Výrazná většina připomínek sice pocházela od fyzických osob, nicméně je třeba zdůraznit, že 91 respondentů představovaly letecké orgány, provozovatelé letišť nebo jejich sdružení, další společnosti nebo obchodní organizace, jak je uvedeno v připojeném hodnocení dopadu právních předpisů (RIA). Lze tedy jak z kvantitativního, tak z kvalitativního hlediska konstatovat, že respondenti na NPA představují reprezentativní vzorek evropské společnosti, již se záležitost týká.
8. U všech došlých připomínek byl potvrzen příjem a připomínky byly začleněny do dokumentu komentářů a odpovědí (CRD), který obsahuje přehled odpovědí na devět otázek, jež byly v dokumentu NPA položeny, seznam všech osob a organizací, které zaslaly své připomínky, odpovědi agentury na tyto připomínky

---

<sup>8</sup> Rozhodnutí správní rady o postupu agentury při vypracování stanovisek, certifikačních specifikací a pokynů. EASA MB/7/03 ze dne 27.6.2003 (dále jen postup při tvorbě pravidel), následně pozměněné a nahrazené rozhodnutím správní rady MB/08/2007 ze dne 13. června 2007.

<sup>9</sup> Zejména příloha 14 (Letiště) Úmluvy o mezinárodním civilním letectví, podepsané v Chicagu dne 7. prosince 1944, jež je základem Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO).

a konečně důvodovou zprávu, ve které jsou navrženy možné hlavní směry této politiky. Dokument CRD 06/2006 byl dne 5. května 2007 zveřejněn na internetových stránkách agentury a je zde stále k dispozici.

### c. Reakce na dokument CRD 06/2006

9. Na dokument CRD 06/2006 obdržela agentura 103 reakcí od 15 zainteresovaných stran, mezi nimiž jsou čtyři řídicí orgány (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR a ENAC-IT), ACI Europe, další čtyři zainteresovaní účastníci z řad provozovatelů letišť, EUROCONTROL, AEA, jedna letecká společnost, GAAC a dvě profesní sdružení. To představuje 16,5 % z 91 organizací, které na dokument NPA původně odpověděly. Z toho lze nepřímo vyvodit, že přes 80 % původních respondentů na NPA pokládá hlavní směry politiky, které jsou v CRD nastíněny, za uspokojivé. Následující odstavce obsahují popis hlavních bodů, které se objevily v reakcích, a odpovědi na připomínky, které z těchto reakcí vyplývají.
10. Obecně se dá říci, že zainteresovaní účastníci potvrzují svůj souhlas se zavedením jednotných základních požadavků na vysoké úrovni v rámci celého Společenství, a to za předpokladu, že tyto požadavky zajistí soulad s povinnostmi členských států, jak je stanovila ICAO, a že do současných vnitrostátních postupů nezavedou žádné revoluční změny. Jen několik účastníků opět požadovalo, aby byl vyjasněn vztah mezi společnými pravidly EU a normami ICAO a rozdělení úloh a odpovědností mezi agenturu a vnitrostátní regulační orgány.
11. Agentura následně objasňuje, že jedním z hlavních cílů základního nařízení<sup>10</sup> je pomáhat členským státům při plnění jejich povinností podle úmluvy o ICAO. Přílohy ICAO však nejsou přímo právně závazné. V předkládaném stanovisku se proto navrhuje, aby byla přijetím jednoho souboru požadavků transpozice provedena najednou ke stejnému dni ve všech 31 zúčastněných státech<sup>11</sup>. Tyto požadavky a prováděcí pravidla k nim nahradí (v souladu se systémem Společenství) vnitrostátní zákony, aniž by se tím vytvářela další vrstva právních předpisů. Vnitrostátní regulační orgány budou mít za pomoci agentury povinnost ověřit, že jsou tyto požadavky správně prováděny, nebudou však mít samostatnou pravomoc ukládat další požadavky v oblastech, na něž se budou tyto právní předpisy Společenství vztahovat.

#### (i) Připomínky k dokumentu NPA 06/2006, které se ztratily

12. Naneštěstí se v důsledku přetížení informačního systému agentury při přijímání připomínek ztratila během původního konzultačního řízení jedna zpráva od Union des Aéroports Français (UAF) s deseti připomínkami a dvě připomínky Německého sdružení letišť (ADV). Tyto organizace zaslaly své zprávy samozřejmě znovu a jejich příspěvky byly mezi 103 reakce uložené do CRD započteny a analyzovány. Tyto připomínky představují pouhých dvanáct z celkově obdržených 3 010 připomínek (zhruba 0,4 %) a většina z nich se týká problémů, na které bylo poukázáno i v jiných připomínkách. Jejich hodnocením se celková analýza, která již byla v CRD provedena, nijak nemění. V oněch několika málo případech, kdy tyto připomínky obsahovaly myšlenky, jež se během původních

<sup>10</sup> Jak stanoví čl. 2 odst. 2 písm. d nařízení.

<sup>11</sup> Jedná se o 27 členských států EU a čtyři státy přidružené (Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko); k nimž se díky Dohodě o evropském prostoru civilního letectví v brzké době přidruží deset balkánských států, které jsou stranami této dohody.

konzultací NPA neobjevily, byly tyto myšlenky s ohledem na spravedlivé zacházení vzaty v úvahu v předkládaném stanovisku.

(ii) Reakce na správnost analýzy odpovědí na NPA

13. Jeden účastník měl za to, že technicky podložené připomínky nevyvolaly žádné změny v textu a byl pouze potvrzen jejich příjem. Agentura připomíná, že s výjimkou předlohy základních požadavků není toto stanovisko návrhem právního předpisu; pokud jde o připojené základní požadavky, soudí, že všude, kde to bylo možné, byly změny, jimiž se berou v úvahu technicky podložené připomínky, provedeny. Uvedený účastník také tvrdil, že analýza odpovědí na otázku k rozlišování mezi „velkými“ a „malými“ letišti nebyla zcela spravedlivá. Po této reakci si agentura ověřila, že z 30 respondentů, kteří se k tomuto bodu vyjádřili, tři nezaujali zcela jasné stanovisko a 13 jich nepovažuje rozlišování mezi „velkými“ a „malými“ letišti za významné, kdežto 14 jich toto rozlišení v zásadě přijímá. Pokud jde o kritérium a práh pro toto rozdělení, nepadají mezi účastníky jasné shody. Proto se v předkládaném stanovisku nenavrhuje používat v právním textu výrazy „velké“ a „malé“, nýbrž se místo toho navrhuje mírnější úměrné požadavky pro méně komplexní letiště.
14. Další dva účastníci měli za to, že jejich stanovisko, usilující o omezení kompetencí Společenství pouze na letiště, jež jsou otevřena pravidelnému komerčnímu provozu, nebylo pochopeno. Agentura konstatuje, že výrazná většina je pro stanovení společných pravidel pro všechna letiště, jež jsou otevřena veřejnému využívání. To je ostatně v souladu s celkovým systémovým přístupem, za který se většina účastníků přimlouvá a jenž je podložen objektivními bezpečnostními a hospodářskými úvahami, jak je rozvedeno v připojeném RIA.
15. Konečně několik účastníků mělo za to, že nebyly zcela pochopeny některé jejich připomínky ke konkrétním bodům. Agentura tyto připomínky znovu podrobně analyzovala, námitku uznává a při závěrečných pracích na předkládaném stanovisku vzala tuto věc v úvahu.
16. Agentura došla k závěru, že správnost postupu kritizovala jen malá menšina těch účastníků, kteří se konzultací zúčastnili, což zřejmě poukazuje na to, že výsledek přezkumu je většinou účastníků obecně přijímán. Proto agentura nespárovala žádný důvod, proč by při formulování tohoto stanoviska měla měnit celkovou analýzu, kterou předložila v dokumentu CRD, i když její závěry nemohou samozřejmě zcela uspokojit všechny evropské zainteresované strany. Agentura je tedy přesvědčena, že toto stanovisko spravedlivě odráží většinu názorů vyjádřených v rámci provedeného dvoustupňového konzultačního řízení týkajícího se nejlepších způsobů, jak regulovat bezpečnost letišť.

(iii) Další reakce na dokument CRD

17. Ve 22 reakcích byly pouze zopakovány připomínky, které již byly zváženy v rámci analýzy odpovědí na NPA.
18. Ostatních 55 reakcí účastníků (zhruba 53 %) obsahovalo různé užitečné návrhy, z nichž některé se zaměřovaly na vyjasnění výkladu, jiné doporučovaly různá přizpůsobení možné politice, jak byla vyložena v dokumentu CRD, zejména co se týče definic, oblasti působnosti právních předpisů Společenství, prahových hodnot,

regulace letištního zařízení, požadavků na pracovníky záchranných a hasičských složek nebo znění, které by se mělo v základních požadavcích použít. Všechny jsou v tomto stanovisku zohledněny. Z těchto reakcí je opět zřejmá široká podpora tomu, aby bylo regulování bezpečnosti a interoperability letišť otevřených veřejnému využívání centralizováno na úrovni EU. Tyto reakce samozřejmě také potvrzují, že úkoly týkající se certifikace a dohledu nad bezpečností by se měly z důvodu blízkosti ponechat na příslušných orgánech s tím, že dohled musí Společenství řádně znormalizovat tak, aby byla zajištěna jednotnost a rovné podmínky. Obecně se v reakcích také zdůrazňuje, že by se následná prováděcí pravidla neměla překrývat s jinými nařízeními Komise, měla by být úměrná a dostatečně pružná k tomu, aby všude tam, kde je to vhodné, dovolovala i alternativní metody plnění předepsaných požadavků, pokud přitom bude dosažena stejná úroveň bezpečnosti.

### III. Obsah stanoviska agentury

#### a. Rozsah společné akce

19. V zásadě je rozsah společné akce stanoven v základním nařízení, v jehož rozšíření bude jasně uvedeno, kterých infrastruktur, produktů, systémů, zařízení, služeb, osob nebo organizací se týká. V důsledku toho se na ně budou vztahovat požadavky stanovené tímto nařízením a případně předpisy přijaté k jeho provádění.
20. Naopak všechny infrastruktury, produkty, systémy, zařízení, služby, osoby nebo organizace, na něž se pravomoci Společenství nevztahují, zůstávají plně v odpovědnosti členských států, které musejí přijmout odpovídající opatření k zajištění takové úrovně ochrany, jakou jejich občané očekávají.
21. Pokud jde o regulaci letišť<sup>12</sup>, agentura soudí, že zde je cílem postarat se o bezpečnost jednotlivých letadel zajištěním příslušných prostředků umožňujících jejich bezpečný vzlet, přistávání a pozemní manévrování, zatímco úkolem řízení leteckého provozu je zejména řídit vzájemnou interakci mezi dvěma nebo více letadly. Jelikož tyto dva druhy činností jsou svou podstatou rozdílné, je nutné se jimi zabývat odděleně, aby nedošlo k jejich překrývání a nesrovnalostem. Předkládané stanovisko se tedy omezuje na bezpečnost pozemní infrastruktury a jejího provozu z hlediska provozu jednoho letadla. V současnosti se agentura zabývá odděleně ještě jinou problematikou, totiž bezpečností civilního letectví v souvislosti s ANS/ATM, jak na zemi, tak během všech fází letu, z perspektivy od odbavovací haly k příletové hale. V tomto směru budou vedeny samostatné porady a bude vydáno samostatné stanovisko.
22. Letadla létají z jednoho místa na druhé a všichni uživatelé musejí znát předpisy určené k zajištění potřebné míry bezpečnosti a musejí jim rozumět. Potřeba interoperability není tedy pouze nástrojem k usnadnění volného pohybu osob, ale je to také zásadní požadavek bezpečnostní. Agentura proto soudí, že interoperabilitu nelze při regulování civilního letectví oddělovat od bezpečnosti a že předkládané stanovisko musí také pokrývat požadavky interoperability. Může

<sup>12</sup> čímž se rozumí každé místo na zemi, na vodě nebo na umělé konstrukci či plavidle, které je speciálně upravené pro přistávání, vzletání a manévrování letadel, včetně letištního vybavení, zařízení a služeb, jež se při těchto operacích případně využívají k zajištění provozu letadel.

existovat celá řada různých definic interoperability z různých hledisek, ovšem zde je úmyslem pouze přenést do opatření Společenství požadavky, které jsou nutné k zajištění toho, aby byly brány v úvahu také cíle interoperability obsažené v normách a doporučených postupech ICAO a aby tak byl zabezpečen celý příslušný globální systém. To se patřičně odrazí i v základním nařízení.

23. V této souvislosti agentura připomíná, že se cíl základního nařízení týká pouze bezpečnosti civilního letectví a některých aspektů ochrany životního prostředí; nespádají sem žádné aspekty hospodářské regulace, které v případě potřeby řeší samostatné právní předpisy nebo iniciativy Společenství, jak tomu bylo počátkem roku 2007 u letištních poplatků<sup>13</sup>.

#### (i) Letiště

24. Jak již bylo zmíněno výše, převážná většina zainteresovaných stran podporuje zásadu, že by se na letiště otevřená pro veřejné využívání<sup>14</sup> měly vztahovat společné a přiměřené předpisy, a to bez ohledu na velikost těchto letišť, objem, typ nebo složitost jejich provozu, na typ jejich vlastnictví – veřejné nebo soukromé – a na právní povahu jejich provozovatelů. Takový byl zejména postoj 18 ze 20 orgánů, které odpověděly na NPA. Toto omezení by samozřejmě nemělo vliv na právo členských států stanovit vnitrostátní předpisy na letištích, na která se pravomoci Společenství nevztahují. To se týká například základen pro letecký výcvik nebo přistávacích plošin pro vrtulníky umístěných na širém moři či heliportů na střechách nemocnic, což nejsou letiště otevřená pro veřejné využívání. Připomeňme, že základní nařízení vylučuje z působnosti Společenství státní letadla, což znamená, že se předkládané stanovisko netýká letišť sloužících výhradně vojenským, celním, policejním nebo podobným účelům.
25. Na základě jasně vyjádřeného stanoviska zainteresovaných stran je tedy agentura toho názoru, že by se platnost základního nařízení měla rozšířit na všechna letiště otevřená pro veřejné využívání. To je v naprostém souladu s „celkovým systémovým přístupem“ prosazovaným zákonodárcem Společenství, jak jej Komise zdůraznila ve sdělení KOM(2005) 578 a znovu jej připomněla skupina na vysoké úrovni ustavená místopředsedou Barrotem k projednávání budoucnosti regulace civilního letectví z hlediska Společenství. S ohledem na to, že všeobecné letectví je plně zahrnuto do systému EASA, pokud jde o způsobilost k provozu, provoz a vydávání licencí pilotům, a bude samozřejmě do tohoto systému spadat i z hlediska řízení letového provozu, bylo by nesystémové a mohlo by v oblasti bezpečnosti vytvořit mezery, kdyby byla z regulačního rámce, který musí pro tento sektor civilního letectví platit, vyloučena pouze letiště.

#### (ii) Letištní zařízení

26. V dokumentu NPA06/2006 byl uveden dotaz, zda by na úrovni Společenství měla být regulována určitá zařízení na letištích, jako jsou vizuální a rádiová navigační zařízení, detekční nebo meteorologické systémy, hasičské vybavení a vozy apod.,

<sup>13</sup> KOM(2006) 820 v konečném znění ze dne 24. ledna 2007 – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o letištních poplatcích.

<sup>14</sup> „otevřené pro veřejné využívání“ znamená, že používání plochy a zařízení letiště si může naplánovat každý pilot v rámci letu všeobecného letového provozu (General Air Traffic, GAT), buď protože provozní doba a dostupné služby jsou veřejnosti volně přístupné, nebo protože je vedle veřejně dostupných informací o letišti zveřejněno i kontaktní místo, kde lze za předpokladu, že kvalifikace letadla i pilota vyhovuje nediskriminačním bezpečnostním podmínkám, předem obdržet příslušné povolení.

kteří přispívají k bezpečnému provozu jednoho letadla na letišti nebo v jeho blízkosti. Mírná většina respondentů se sice vyslovila proti regulování letištního zařízení na úrovni Společenství, ovšem většina klíčových zainteresovaných subjektů soudí, že bezpečnostní hlediska zařízení letišť se zanedbávat nesmějí. Někteří z nich také poukázali na to, že lepší standardizace letištního vybavení může nejenom přispět k vyšší bezpečnosti, ale také zlepšit poměr kvality k nákladům. Zdůraznili však, že je třeba zamezit překrývání současných předpisů, ať již jde o směrnice o tzv. novém přístupu nebo o prováděcí pravidla k tzv. jednotnému evropskému nebi<sup>15</sup>. Také bylo připomenuto, že by EASA měla využívat normy vydané uznávanými normalizačními orgány, jako jsou ISO, CEN, CENELEC, ETSI nebo EUROCAE.

27. Proto je agentura toho názoru, že letištní zařízení, které přímo přispívá k bezpečnému provozu jednoho letadla na zemi, musí být do působnosti systému EASA zahrnuto. Jelikož nelze předem sestavit přesný seznam příslušných zařízení, protože se technika vyvíjí, agentura navrhuje, aby bylo zařízení významné z hlediska bezpečnosti stanoveno případ od případu v prováděcích pravidlech uvedených v odst. c písm. (i) níže. Přitom si je vědoma toho, že je třeba postupovat obezřetně tak, aby nedošlo k překryvu s jinými požadavky týkajícími se téhož vybavení, a že je třeba učinit příslušné úpravy současných předpisů; bude také třeba dbát na to, aby byl zajištěn soulad regulačních procesů s procesy stanovenými v rámci tzv. jednotného evropského nebe a nového přístupu.

### (iii) Organizace

28. Na úrovni ICAO a na evropské úrovni panuje všeobecná shoda v tom, že bezpečnost leteckého provozu na letištích nezajišťuje pouze samotná infrastruktura, ale také správné řízení příslušných letištních operací a služeb. To také zainteresované strany potvrdily ve svých připomínkách k dokumentu NPA. Někteří rizika lze zmírnit pouze tak, že se budou klást určité konkrétní požadavky na organizace podílející se na letištním provozu. Tento postoj agentura plně sdílí a je proto toho názoru, že by do oblasti působnosti rozšířeného základního nařízení měli spadat také provozovatelé letišť<sup>16</sup>. Jejich odpovědnost sahá od provozování a údržby letištní infrastruktury a zařízení tak, aby trvale plnily svůj účel, až po přijímání příslušných opatření v případě jakékoli závady.
29. Bezpečný provoz letadla zahrnuje řadu operací, na nichž se podílí celý řetěz různých aktérů. Hlavním z nich je sice provozovatel letiště, ovšem řada dalších, zapojených do řetězu služeb, musí být ve vzájemném styku a koordinovat své činnosti tak, aby výsledkem byl zcela bezpečný systém. Agentura zastává stanovisko, že s ohledem na významnost této koordinace je nutno požadovat, aby všechny organizace, jejichž činnosti mohou mít vliv na bezpečnost letadla – kam spadají provozovatelé letadel, poskytovatelé služeb letecké navigace, organizace zajišťující odbavovací služby nebo společnosti doplňující palivo – byly právně vázány řádně školit své pracovníky, kteří mají oprávnění k přístupu do kontrolované letištní zóny bez doprovodu, stanovit a provádět postupy prací

<sup>15</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 ze dne 10 března 2004, kterým se stanoví rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe (*Úř. věst. L 096 31.3.2004, s. 1*), a zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 ze dne 10. března 2004 o interoperabilitě evropské sítě řízení letového provozu (*Úř. věst. L 96 ze dne 31. března 2004, s. 26-42*).

<sup>16</sup> tj. každý veřejný činitel, právník nebo fyzická osoba, která provozuje nebo usiluje o provozování jednoho nebo více letišť a bere na sebe odpovědnost za bezpečnost leteckých operací na letišti/ích nebo v jeho/jejich blízkosti, včetně toho, že určité postupy a procesy vyžaduje i na dalších společnostech.



v kontrolované letištní zóně a spolupracovat při nahlašování a analyzování mimořádných událostí. K zajištění potřebné koordinace by tato opatření měla být vypracována pod vedením provozovatele letiště.

30. Obecně bude instalované letištní zařízení hodnoceno v rámci procesu certifikace letiště. Pak se předpokládá, že se na projektování a výrobu těchto zařízení budou vztahovat směrnice přijaté v rámci tzv. nového přístupu a příslušné průmyslové normy. Mohlo by však být vůči letištním projektantům nebo provozovatelům nespravedlivé, kdyby měli odpovídat za technologie, vůči nimž nemají žádné pravomoci. Tam, kde má letištní zařízení zásadní význam pro leteckou bezpečnost, může být vhodné uplatňovat postupy, které svou efektivnost prokazují již po několik desetiletí v oblasti letové způsobilosti<sup>17</sup>, podobně jak je tomu u systému ETSO (Evropský technický normalizační příkaz) uplatňovaného u součástí letadel. Tyto systémy vycházejí z uznaných schopností organizací, které tato zařízení projektují nebo vyrábějí. Proto je agentura toho názoru, že má rozšířené základní nařízení platit i pro organizace projektující a vyrábějící tato zařízení, tak aby byla tato varianta umožněna, až bude nejvhodnější tato zařízení regulovat. Jak již bylo vysvětleno v odstavci 27, není zatím možné stanovit, na která zařízení se mají tyto procesy vztahovat, a proto je správnější ponechat na budoucích prováděcích pravidlech, aby určily, kdy bude tato varianta použita, a to na základě řádného posouzení a odůvodnění. Je třeba poznamenat, že taková situace již v současnosti platí pro letovou způsobilost součástí a příslušného zařízení.

#### (iv) Personál

31. V mnoha připomínkách, které došly v rámci konzultačního procesu, se v rámci bezpečnosti letišť zdůrazňuje význam odborné způsobilosti personálu. V některých připomínkách se navrhuje regulovat povolání, která mají pro bezpečnost zásadní význam, jako jsou pracovníci záchranných a hasičských sborů. Pokud by tomu tak mělo být, pak by rozšířené základní nařízení mělo jasně stanovit, na které osoby se tato regulace vztahuje, včetně jejich certifikace nebo licencování, kterým se dosvědčuje, že daná osoba splňuje minimální požadavky na zdravotní a odbornou způsobilost. V jiných připomínkách se však konstatuje, že by takový regulační režim mohl být příliš složitý a nepřiměřený, přičemž se však potvrzuje, že odbornou způsobilost je i tak třeba regulovat.
32. Agentura dospěla k závěru, že se na personál účastnící se provozu letišť musejí vztahovat obecné bezpečnostní požadavky, a proto na ně musí rozšířené základní nařízení odkazovat. Splnění požadavků na odbornou a případně i zdravotní způsobilost bude ovšem běžnou odpovědností organizace, která tyto osoby zaměstnává. Jde přitom o ty pracovníky, jejichž činnost může mít vliv na bezpečnost letových operací na letišti nebo v jeho blízkosti, jako jsou například zaměstnanci nebo smluvní dodavatelé provozovatelů letadel, poskytovatelů vzdušných navigačních služeb, poskytovatelů odbavovacích služeb, provozovatelů samotných letišť a dalších organizací, jejichž činnosti nebo produkty mohou mít vliv na bezpečnost letadel. Zejména pak se to týká pracovníků s oprávněním vstupu do kontrolované letištní zóny bez doprovodu nebo s oprávněním řídit vozidlo na letištní ploše.

---

<sup>17</sup> Odkaz zejména na čl. 5 odst. 2 písm. b) stávajícího základního nařízení, kde se požaduje, aby organizace odpovědné za konstrukci a výrobu součástí letadel prokázaly svou schopnost a prostředky potřebné k tomu, aby dokázaly dostát své odpovědnosti spojené s jejich výsadami, a to podle předpisů a postupů přiměřených složitosti příslušného úkolu.

(v) Bezprostřední okolí letiště a činnosti v něm

33. Jak se konstatuje v NPA06/2006, značná většina zainteresovaných stran soudí, že některé kritické prvky nutné ke zmírnění bezpečnostních rizik při leteckém provozu poblíž letišť nelze prostě vlastníkově nebo provozovateli letiště právním předpisem uložit. Důvodem je to, že tato rizika vznikají v prostoru mimo obvod letiště a vlastník nebo provozovatel letiště je nemůže přímo ovlivnit. Agentura je pak toho názoru, že základní nařízení musí stanovit povinnosti pro členské státy samé, aby zajistily uskutečnění potřebných opatření na ochranu letišť vůči činnostem nebo událostem, které by mohly pro letecký provoz v přímé blízkosti těchto letišť představovat nepřijatelná rizika.

**b. Bezpečnostní cíle**(i) Základní požadavky – nová příloha

34. V dokumentu NPA 06/2006 byly zainteresované strany dotázány, zda souhlasí se stanovením jednotných základních požadavků na vysoké úrovni v rámci celého Společenství jakožto nejlepšího způsobu, jak vytyčit bezpečnostní cíle pro regulaci letišť, namísto toho, aby se pouze odkazem prováděly příslušné standardní a doporučené postupy (SARP) ICAO. Z odpovědí na tuto otázku vyplynulo, že většina zainteresovaných stran dává přednost tomu, aby byly stanoveny speciální základní požadavky na úrovni Společenství, pokud přitom bude zajištěn soulad s povinnostmi, které členskými státy ukládá ICAO, a nevzniknou tím žádné další neoprávněné požadavky. Z připomínek dále vyplynulo, že většina v podstatě považuje obsah i hloubku členění navrhovaných základních požadavků za uspokojivé.

35. Jak je uvedeno v příložené důvodové zprávě, byly tyto základní požadavky vypracovány na základě zjištěných rizik tak, aby zajistily přiměřené snížení veškerých pravděpodobných rizik specifických pro letištní provoz. Následně byla provedena křížová kontrola k ověření, že požadavky nebrání členským státům v plnění jejich povinností podle ICAO a současně nevytvářejí další omezení. Proto je agentura toho názoru, že by tyto cílené základní požadavky, uvedené v příloze tohoto stanoviska a představující bezpečnostní cíle pro bezpečnostní regulaci letišť, měly být uloženy základním nařízením 1592/2002 a měly by tvořit jeho přílohu.

(ii) Řídicí systémy

36. Jednou ze základních otázek vznesených v dokumentu NPA bylo, do jaké míry je správné požadovat na všech provozovatelích letišť, aby přijali a zavedli plný formální systém řízení bezpečnosti. Odpovědi zainteresovaných účastníků se lišily. Pouze dva účastníci se shodli v tom, že by se tento systém měl vyžadovat na všech provozovatelích. Řada dalších účastníků konstatovala, že malé organizace by skutečný systém řízení bezpečnosti dokázaly zavést jen stěží a uložit jim toto břemeno by také bylo nepřiměřené v porovnání se skutečnými riziky, která jsou s provozem jejich letišť spojena. ICAO sice tento systém pro všechna letiště požaduje, je však třeba si uvědomit, že normy ICAO se vztahují pouze na letiště sloužící mezinárodnímu provozu. V rámci Společenství, kde všechna letiště, jež jsou otevřena veřejnému využívání, jsou již vlastní definicí otevřena letecké dopravě uvnitř celého Společenství, by tento požadavek mohl vyvolávat obtíže.

37. Proto je závěrem agentury, že požadavek zavedení systému řízení bezpečnosti má být uložen pouze komplexním letišťům; pokud jde o to, co se zde označuje jako komplexní letiště – při zachování souladu s ICAO – agentura navrhuje, aby se tento požadavek vztahoval pouze na ta letiště, která zajišťují pravidelnou leteckou dopravu<sup>18</sup>.

### c. Prováděcí prostředky

38. Základní nařízení musí stanovit, jak se mají základní požadavky provádět. Pokud je to příliš složité nebo zdouhavé, je možno svěřit výkonné pravomoci Komisi, členským státům, agentuře nebo průmyslovým subjektům k tomu, aby přijaly příslušná prováděcí pravidla, vnitrostátní prováděcí opatření, certifikační specifikace nebo odvětvové normy. Tam, kde to přichází v úvahu, je třeba stanovit, které orgány budou certifikát vydávat, popřípadě kterým orgánům je třeba prokazovat shodu. Může to být sama agentura nebo to mohou být jiné příslušné orgány<sup>19</sup> či příslušně akreditované hodnotící orgány<sup>20</sup>. V případě akreditovaných orgánů je třeba stanovit akreditační kritéria a určit akreditační orgány.

39. Je celá řada možností, jak bezpečnostních cílů dosahovat. Volba je politickým rozhodnutím, které závisí na tom, jak je veřejnost citlivá, a na tradicích a kultuře tohoto odvětví. Je přitom také třeba vzít v úvahu, do jaké míry se pro určitou činnost vyžaduje jednotnost; té se zřejmě dosáhne lépe cestou společných prováděcích pravidel přijatých Komisí. Při volbě je třeba vzít v úvahu nejen to, že jednotnost znamená jak ochranu občanů, tak zajištění rovných podmínek pro vnitřní trh, ale také hledisko interoperability, která je harmonizována v mezinárodním rámci. V neposlední řadě pak musí tato volba vycházet ze zásad dobré správy<sup>21</sup>, tedy při regulaci bezpečnosti civilního letectví využívat co nejlépe dostupné prostředky a dále rozvíjet smysl pro odpovědnost a spravedlivou kulturu.

#### (i) Prováděcí pravidla

40. V dokumentu NPA 06/2006 se předpokládá, že bude nejspíše potřeba vydat prováděcí pravidla, která stanoví, jak se mají základní požadavky uplatňovat, přinejmenším pokud jde o „velká“ letiště. Zároveň však vznáší otázku, zda by tomu tak mělo být i pro „malá“ letiště. V této souvislosti pak vyvstává problém definování „malého“ letiště. Z odpovědi na tuto otázku vyplývá, že podle názoru

<sup>18</sup> **Pravidelnou leteckou dopravou** se rozumí řada letů vyznačujících se všemi těmito charakteristikami:

(a) Při každém letu si mohou místa a/nebo kapacitu k dopravě nákladu či pošty kupovat jednotlivci z řad veřejnosti (buď přímo u dopravců nebo u jejich pověřených zástupců).

(b) Je organizována tak, že zajišťuje dopravu mezi dvěma nebo více stejnými letišti, a to buď:

- podle zveřejněného letového řádu nebo
- lety tak pravidelnými nebo častými, že představují zřejmou systematickou řadu.

<sup>19</sup> „Příslušným orgánem“ se rozumí buď agentura nebo jeden z orgánů jmenovaných nebo ustavených členskými státy, s pravomocí vystavovat osvědčení a vykonávat bezpečnostní dozor nad letišti, produkty, zařízeními, systémy, součástmi nebo nástroji, organizacemi či osobami, a rovněž nad riziky vyplývajícími z bezprostřední blízkosti letišť. Všechny příslušné orgány musejí být nezávislé na provozu a řízení letišť.

<sup>20</sup> „Hodnotícím orgánem“ se rozumí akreditovaný orgán, který může posuzovat, jak právnícké nebo fyzické osoby dodržují předpisy vydané k zajištění shody se základními požadavky stanovenými v tomto nařízení, a vystavovat příslušná osvědčení.

<sup>21</sup> KOM (2001) 428 v konečném znění ze dne 25.7.2001 – „Bílá kniha o evropské správě věcí veřejných“ (Úř. věst. 287, 12/10/2001 s. 0001 – 0029).

většiny zainteresovaných stran by měla být podrobná prováděcí pravidla vypracována pro všechna letiště, bez ohledu na jejich velikost a složitost operací na nich prováděných. Odpovědi nicméně zdůrazňují, že tato pravidla by měla být přiměřená složitosti a typu operací.

41. Řada zainteresovaných subjektů se ovšem obává, že kvůli právnímu statutu prováděcích pravidel a době potřebné k jejich změnám by mohl být regulační rámec příliš tuhý na to, aby se dokázal přizpůsobit vývoji v této oblasti. Tyto subjekty také soudí, že pokud by byla většina technických podrobností (či dokonce všechny) uvedena v prováděcích pravidlech, narušila by se flexibilita, která je zapotřebí k tomu, aby se tato prováděcí pravidla mohla vztahovat na všechna letiště, z nichž každé má svá specifika. S tím agentura souhlasí. Toto nebezpečí by se dalo snížit tím, že by se všude tam, kde by to bylo možné, stanovila technická opatření, popřípadě postupy posuzování shody na úrovni certifikačních specifikací<sup>22</sup>; čímž by se mohly výše uvedené obavy rozptýlit. Shoda s takovým materiálem by představovala předpoklad shody, nebyl by to však jediný způsob, jak shody dosáhnout. Orgány i zainteresované strany mohou uplatňovat jiné způsoby za předpokladu, že se tak zajistí stejná úroveň shody. Je proto třeba si uvědomit, že budoucí prováděcí pravidla především ujasní, jaké postupy mají zainteresované strany a příslušné orgány uplatňovat, a zejména pak stanoví kritéria flexibility a postupy pro přijetí alternativních způsobů zajištění shody.
42. Účastníci zdůraznili, že některými aspekty bezpečnosti letišť se již zabývají jiné právní předpisy. To platí například o rádiových systémech pro odlety, přiblížování a přílety, které upravují předpisy tzv. jednotného evropského nebe. Bezpečnost a funkčnost těchto systémů však nezávisí pouze na jejich konstrukci a výrobě, ale také na jejich nasazení a integraci na místě. Je proto třeba zajistit, aby byl i tento aspekt letištního vybavení regulován za současné synergie s koncepcí tzv. jednoho nebe tak, aby nedošlo k překryvu a duplicitě požadavků a postupů vydávání osvědčení.
43. Agentura je proto toho názoru, že by zákonodárce měl Komisi zmocnit k tomu, aby v souladu s postupy, které jsou již v základním nařízení stanoveny, přijala potřebné předpisy pro provedení základních požadavků na bezpečnost a interoperabilitu letišť. Jak již bylo uvedeno, musejí být tyto předpisy přiměřené komplexnosti letišť, s uvážením objemu a povahy jejich činností.

#### (ii) Certifikace letišť<sup>23</sup>

44. V dokumentu NPA 06/2006 se předpokládá, že je potřeba certifikovat přinejmenším „velká“ letiště, protože to již vyžaduje i ICAO<sup>24</sup>. Žádný z respondentů na uvedený dokument proti tomu nic nenamítal. Ovšem v tomto dokumentu byla také vznesena otázka, jestli by tomu tak mělo být i u „malých“

<sup>22</sup> Základní nařízení agentury ukládá vypracovat certifikační specifikace, včetně kódů letové způsobilosti a přijatelných způsobů zjišťování shody, jakožto prostředky využívané v rámci certifikačního procesu. Tento materiál je nezávazný, ale odráží současný stav a osvědčené postupy, které regulátoři a regulované subjekty používají k tomu, aby splňovali požadavky právních předpisů.

<sup>23</sup> V této souvislosti – jak je uvedeno již v základním nařízení – se „vydáním osvědčení“ neboli certifikací rozumí každá forma uznání, že letiště, výrobek, zařízení, systém, součást nebo nástroj, organizace či osoba je/jsou v souladu s použitelnými požadavky, zejména ustanoveními základního nařízení a jeho prováděcích pravidel a rovněž vydání odpovídajícího osvědčení ověřujícího tento soulad.

<sup>24</sup> V odstavci 1.4.1 přílohy 14 ICAO je stanoveno, že počínaje dnem 27. listopadu 2003 budou státy použitím vhodného regulačního rámce certifikovat všechna letiště sloužící pro mezinárodní leteckou dopravu. Pro tuto certifikaci musí uvedený regulační rámec zahrnovat příslušná kritéria.

letišť otevřených pro veřejné využívání – což by bylo v souladu s doporučenou praxí ICAO<sup>25</sup> – uvážíme-li, že by mohly existovat i jiné možnosti, s perspektivou „samořízení“. Z odpovědi vyplývá, že účastníci tyto možnosti nepodporují a dávají přednost tomu, aby byla certifikována všechna letiště. Zhruba polovina z nich však doporučuje, aby byly u nejméně komplexních letišť uplatňovány zjednodušené postupy. Shoda v tom, že v oblasti působnosti základního nařízení má být obsažen požadavek na certifikaci u všech letišť, se již nyní odráží ve skutečnosti, že normy ICAO a doporučení v této věci jsou již na úrovni členských států v široké míře prováděny<sup>26</sup>. Agentura je proto toho názoru, že by se certifikační povinnost měla vztahovat na všechna letiště otevřená pro veřejné využívání a nacházející se na území členských států. Účelem této certifikace bude ověřit, že jsou dodržovány základní požadavky, přičemž se certifikace musí týkat jak konstrukce, tak provozu. Tím zaručí, že je struktura letiště bezpečná a že provozovatel má prokazatelně schopnosti i prostředky k tomu, aby dostal svým povinnostem.

45. Na letiště se sice tradičně pohlíží jako na jeden subjekt, většinou však vlastníků a provozovatelů jsou různé právnické osoby s velice rozdílnými rolami a odpovědnostmi. Za infrastrukturu a strukturu letiště odpovídá obvykle vlastník, kdežto provozovatel je odpovědný zejména za bezpečný provoz. Bylo by tedy nespravedlivé uložit jednomu z nich povinnosti, které může splnit pouze druhý z nich. Dále, způsob, jakým je bezpečnost regulována, nesmí být na překážku stále silnějšímu trendu vycházejícímu z nových ekonomických modelů, kdy se letiště budují nebo rozšiřují tak, aby dokázala lépe reagovat na rostoucí poptávku po kapacitách. Mimoto nesmí bezpečnostní regulace narušovat ani řádné fungování vnitřního trhu. Proto považuje agentura za nutné, aby bylo rozlišováno mezi certifikací struktury letiště a certifikací jeho provozovatelského subjektu. Budou tedy vystavována dvě samostatná osvědčení, jedno dosvědčující shodu s oddílem A základních požadavků a druhé, pro provozovatele, dosvědčující shodu s oddílem B. V případě, že vlastníkem a provozovatelem bude jedna a táž právnická osoba, může být členský stát oprávněn tato dvě osvědčení na žádost této osoby sloučit.
46. Pokud jde o subjekty řídící několik letišť, z odpovědi na dokument NPA vyplývá, že většina, kam spadá i většina orgánů i malých provozovatelů, dává přednost tomu, aby na každé provozované letiště bylo vystavováno samostatné osvědčení provozovatele. Orgány států, kde velké společnosti provozují více letišť, a zainteresované subjekty, které mají v těchto státech své sídlo, se vyslovily pro jedno osvědčení provozovatele k provozování několika letišť. Z příloženého posouzení dopadu právních předpisů (RIA) vyplývá, že pro rozhodnutí mezi první nebo druhou možností neexistují žádné bezpečnostní důvody, druhá možnost má však zjevně několik výhod z hospodářského hlediska. V této souvislosti může být užitečné připomenout, že tato varianta je již uskutečňována ve všech ostatních odvětvích, pro která platí základní nařízení, protože jedna organizace může s jedním osvědčením provozovat několik letadel, údržbářských provozoven, výrobních závodů, apod. Agentura je proto toho názoru, že by se provozovatelům

<sup>25</sup> V odstavci 1.4.2 uvedeného dokumentu se doporučuje, aby státy certifikovaly všechna letiště otevřená pro veřejné využívání.

<sup>26</sup> Průzkum, který v roce 2006 provedla skupina regulačních orgánů pro bezpečnost letišť (Group of Aerodrome Safety Regulators, GASR), potvrdil, že se v 17 členských státech EU nachází více než 700 letišť, která jsou nebo v nejbližší době budou certifikována, včetně polí sloužících k nekomerčnímu provozu podle pravidel letu za viditelnosti (Visual Flight Rules, VFR). Bližší informace o letištích, na která má předkládané stanovisko vliv, jsou uvedena v příslušném posouzení dopadu právních předpisů (RIA).

letišť, kteří řídí více letišť a mají zavedenou ústřední funkci bezpečnosti a řízení jakosti, mělo umožnit, pokud si to přejí, zažádat ve státě, ve kterém mají hlavní sídlo, o jedno společné osvědčení provozovatele. Ponechání volby této možnosti na samotných provozovatelích podpořily i některé reakce na dokument CRD, neboť se zdá, že tento koncept může odpovídat centralizovanějším strukturám, které se v řadě členských států uplatňují.

### (iii) Certifikace letištního zařízení

47. Jak je uvedeno v odstavci 27, považuje agentura za potřebné, aby se na letištní zařízení podílející se na bezpečném provozu letadel vztahovaly příslušné požadavky, které budou rozvedeny v prováděcích pravidlech. Zatímco – jak je uvedeno v odstavci 30 – je ověřování shody obecně odpovědností vlastníka nebo provozovatele letiště (podle typu zařízení), může být vhodnější některá zařízení, jež jsou z bezpečnostního hlediska zásadní a vůči nimž nemá vlastník nebo provozovatel žádnou pravomoc, certifikovat přímo. Agentura je proto toho názoru, že by některá zařízení, která jsou z bezpečnostního hlediska zásadní, měla podléhat samostatné certifikaci završené vystavením osvědčení, jak bude uvedeno v prováděcích pravidlech, po řádném zhodnocení přínosu tohoto postupu.
48. Pokud jde o vydávání osvědčení, měl by se uplatňovat přístup podobný tzv. novému přístupu<sup>27</sup>. To znamená ponechat většinu odpovědnosti za posouzení shody na organizaci, která zařízení projektuje a vyrábí. Jelikož tento přístup je uplatňován také u tzv. jednotného evropského nebe, napomohlo by toto delegování odpovědnosti na průmyslové subjekty synergii při vypracovávání prováděcích pravidel. Prohlášení o shodě by tak vystavovalo výrobní odvětví.
49. Jak je uvedeno v odstavci 30, agentura je také toho názoru, že by se u výrobků vyráběných ve velkém množství měl uplatňovat certifikační systém podobný systému ETSO uplatňovanému u některých součástí a zařízení letadel. To by podle návrhů několika zúčastněných subjektů vedlo ke zjednodušení standardizace výrobků a přispělo ke snížení cen. O této variantě by se rozhodovalo případ od případu po řádném posouzení dopadu právních předpisů při vypracovávání příslušných prováděcích pravidel. K tomu je také zapotřebí, aby organizace, které příslušná zařízení konstruují a vyrábějí, prokázaly, že k tomu, aby své odpovědnosti dostály, mají potřebné schopnosti a prostředky. Agentura je proto toho názoru, že pro organizace, které konstruují a vyrábí letištní zařízení, by měly platit zvláštní předpisy a schvalovací postupy, bude-li tak stanoveno v prováděcích pravidlech po řádném posouzení výhod plynoucích z této úpravy.
50. Ve všech případech se připomíná, že v souladu s tím, co je uvedeno v odstavci 42, je ověření instalace a řádného fungování letištního zařízení na místě součástí procesu certifikace letiště. Mimoto bude za provoz a údržbu tohoto zařízení odpovídat provozovatel letiště, takže na tyto stránky se bude vztahovat certifikace provozovatele a dozor nad ním.

### (iv) Ověřování kvalifikace a zdravotní způsobilosti pracovníků

51. Jak je uvedeno v odstavcích 31 a 32, považuje agentura za nutné, aby pro pracovníky, jejichž činnost může mít vliv na bezpečnost letištního provozu, platily odpovídající požadavky, pokud jde o jejich soustavnou kvalifikaci a případně

<sup>27</sup> Zhruba 25 směrnic přijatých od roku 1987 na základě tzv. nového přístupu vyplývajícího z usnesení Rady ze dne 7. května 1985 o novém přístupu k technické harmonizaci a normám, usnesení Rady ze dne 21. prosince 1989 o globálním přístupu k certifikaci a zkoušení, kde jsou uvedeny hlavní zásady posuzování shody, a rozhodnutí Rady 93/465/ES, kterým se stanoví podrobné postupy posuzování shody.

i zdravotní způsobilost. Také soudí, že odpovědnost za dodržování těchto požadavků by měl mít obecně jejich zaměstnavatel.

52. V některých připomínkách v rámci konzultačního postupu se však soudí, že regulování pracovníků hasičských a záchranných sborů by mělo probíhat zvlášť, odděleně od provozovatele letiště, a že by k tomu měl být ustaven samostatný certifikační postup. V jiných připomínkách ovšem byly proti tomu vysloveny zásadní námitky. V některých dalších se připomíná, že pro tyto pracovníky je zapotřebí příslušné schéma kompetencí, které by ovšem mělo být stanoveno na vnitrostátní úrovni. V této záležitosti zastává agentura stanovisko, že neexistuje důvod, proč by se na pracovníky hasičského a záchranného systému mělo pohlížet jinak než na pracovníky ostatních kategorií plnící v obvodu letiště bezpečnostně citlivé úkoly. Ověřování odborné a zdravotní způsobilosti těchto pracovníků podle příslušných společných pravidel by mělo patřit k povinnostem provozovatele letiště a jako takové představovat jednu z podmínek pro získání osvědčení.

#### (v) Hodnotící orgány

53. V dokumentu NPA 06/2006 byl vznesen dotaz, zdali by místo příslušných orgánů ustavených vládami států neměly být akreditovány hodnotící orgány, které by posuzovaly, nakolik jsou splněny certifikační požadavky, a to „*pouze pokud jde o strukturu těch nejméně komplexních letišť a jejich provozovatelů*“. Významná většina zainteresovaných subjektů považuje za vhodné umožnit, aby vedle vnitrostátních regulačních orgánů posuzovaly splnění požadavků a vystavovaly osvědčení i tyto orgány, pokud bude výsledkem stejně bezpečný a přitom efektivnější systém. Většina uvedla, že pokud by takový systém připadal v úvahu, měly by organizace ověřující dodržování požadavků podléhat řádné akreditaci, kterou by se ověřilo, že budou postupovat transparentně a nezávisle a budou mít zavedený řádný systém řízení.
54. Agentura vzala tyto připomínky na vědomí a je proto toho názoru, že by příslušně akreditované hodnotící orgány měly být oprávněny provádět dohled a certifikovat taková letiště – včetně jejich provozovatelů – která neslouží k pravidelné letecké dopravě. Dále by si provozovatel nebo projektant letiště měl moci vybrat, zda svou žádost zašle příslušnému orgánu daného členského státu nebo takovému hodnotícímu orgánu. Aby se předešlo možnému střetu zájmů, měly by být tyto orgány akreditovány přímo agenturou.

#### (vi) Příslušné orgány

55. Mimo bodů zmíněných výše nemůže mít samozřejmě rozšíření pravomocí Společenství na letiště žádný další vliv na úlohy členských států a jejich příslušných orgánů. Z hlediska státoprávního uspořádání (například federativního), územního rozsahu, počtu letišť a z důvodů blízkosti může být vhodné, aby místo na vnitrostátní úrovni byly certifikační a dozorčí orgány ustaveny na úrovni regionální (jak je tomu v současnosti například v 16 spolkových zemích Spolkové republiky Německo). Státy také mohou dozor delegovat na příslušný orgán sousední země nebo shromáždit zdroje a vytvořit regionální dozorčí orgán. Taková volba je zcela na členských státech, které mohou svůj výkonný systém uspořádat tak, jak to považují za nejvhodnější, jako je tomu v současnosti.
56. Agentura proto nepředkládá žádný návrh, který by členskými státy ukládal strukturu jejich dozorčího systému. Administrativní struktura členských států zůstane i nadále v jejich výhradní pravomoci. Měla by přesto splňovat dva základní cíle. Za prvé by měla umožňovat účinný dozor, který zajistí, že jednotlivé

regulované subjekty budou předpisy řádně dodržovat, a za druhé – podobně jako u tzv. jednotného evropského nebe<sup>28</sup> – by příslušné orgány neměly mít žádné vazby na projektanty a provozovatele letišť a měly by své pravomoci vykonávat nestranně a transparentně.

57. S jedinou výjimkou uvedenou v odstavci (v) výše by tedy všechny činnosti spojené s certifikací a dozorem měly zajišťovat příslušné orgány ustavené členskými státy. Žadatelé se budou obracet na příslušný orgán ustavený tím členským státem, na jehož území se letiště nachází nebo v němž má provozovatel své hlavní sídlo. V této souvislosti je třeba připomenout, že základní nařízení požaduje, aby agentura dohlížela na to, jakým způsobem příslušné orgány své povinnosti plní; tento dohled probíhá cestou systematických pravidelných standardizačních kontrol.

#### **d. Soulad se směrnicí o službách pozemního odbavování**

58. V některých oblastech, jichž se toto stanovisko týká, a u některých základních požadavků je zapotřebí dokonalá koordinace mezi provozovateli letišť a poskytovateli odbavovacích služeb. Rozšířené základní nařízení bude poskytovatelům odbavovacích služeb ukládat povinnosti, jak je uvedeno v odstavci 29. Jelikož je odbavování již nyní regulováno – zejména z hospodářských a obchodních hledisek – samostatnou směrnicí<sup>29</sup> z roku 1996, je třeba dbát na to, aby se požadavky nepřekrývaly nebo nebyly ve vzájemném rozporu. Agentura proto navrhuje, aby byla uvedená směrnice pozměněna tak, aby byla její opatření v souladu s bezpečnostními opatřeními navrhovanými v tomto stanovisku a jasně stanovovala rozdělení odpovědnosti za bezpečnost mezi provozovatele letišť a organizace zajišťující odbavovací činnosti.

### **IV. Subsidiarita**

59. Základním nařízením z roku 2002 byly pravomoci v oblasti certifikace letové způsobilosti a ochrany životního prostředí převedeny z členských států na Společenství, a to s hlavním cílem udržovat vysokou a jednotou úroveň bezpečnosti civilního letectví. Jeho prvním rozšíření na letové operace, vydávání licencí letovým posádkám a bezpečnost letadel třetích zemí se již dostalo podpory Evropského parlamentu (první čtení v březnu 2007) a politické dohody ze strany Rady (v červnu 2007). Zákonodárce také předpokládá jeho postupné rozšiřování na další oblasti týkající se regulace bezpečnosti civilního letectví v rámci uceleného systémového přístupu, který představuje jediný způsob, jak zabránit mezerám v bezpečnosti a nekonzistentním či dokonce vzájemně rozporným požadavkům.
60. Myšlenka, že vysoké a jednotné úrovně bezpečnosti je možno dosáhnout pouze společnou akcí na úrovni Společenství, není nová. V Evropě panuje v této věci obecná shoda a evropské státy již před dlouhou dobou začaly spolupracovat s organizacemi JAA a/nebo EUROCONTROL s cílem vytvořit na poli bezpečnosti civilního letectví společná pravidla. Pokud jde o letiště, pět států se v roce 1996 dohodlo na zřízení skupiny regulačních orgánů pro bezpečnost letišť (GASR). Od té doby vzrostl počet členů GASR na 28 vnitrostátních leteckých orgánů, z nichž

<sup>28</sup> Čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 ze dne 10 března 2004, kterým se stanoví rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe (*Úř. věst. L 96 ze dne 31. března 2004, s. 1-9*).

<sup>29</sup> Směrnice Rady 96/67/ES ze dne 15. října 1996 o přístupu na trh odbavovacích služeb na letištích Společenství (*Úř. věst. L 272, 25.10.1996, s. 0036 – 0045*).



22 jsou orgány členských států EU. Pokud jde o zbývajících šest členů GASR, najdeme mezi nimi Island, Norsko a Švýcarsko, které jsou také součástí systému EASA.

61. Tento stálý nárůst počtu členů skupiny GASR, jenž je výsledkem dobrovolného rozhodování jednotlivých států, potvrzuje, že je potřeba společných pravidel prováděných jednotně na úrovni celého světadílu výrazně pocíťována i v oblasti letišť. Jak však bylo konstatováno již při zakládání systému EASA, nelze žádným takovým dobrovolným mezivládním přístupem zajistit zamýšlenou jednotnost. Odpovědi na dokument NPA 06/2006 naznačily, že valná většina zainteresovaných stran sice zdůrazňuje, že by certifikace a dozor měly většinou z důvodu blízkosti zůstat v působnosti příslušných orgánů, současně je ovšem přesvědčena o výhodách centralizované akce, kdy společné předpisy vstoupí v platnost téhož dne, a to pod dohledem centralizovaného nezávislého orgánu.
62. Je tedy zřejmé, že cíle navrhované akce, což je zavedení a jednotné uplatňování společných předpisů pro regulaci bezpečnosti a interoperability letišť, nemohou členské státy dosáhnout samy, nýbrž že ho může dosáhnout pouze Společenství. Jak blíže popisuje příložené RIA, jediné provedení ustanovení ICAO do vnitrostátních předpisů celé EU 27 + 4 je efektivnější, než kdyby každý z těchto států jednal v této věci sám.
63. Navíc postup snižování rizik uplatňovaný při vypracovávání základních požadavků zajišťuje, že společná akce bude přiměřená bezpečnostním cílům a nebude zasahovat dále, než jak je nezbytně nutné k jejich dosažení. Mimoto vysoká úroveň těchto základních požadavků a možnost využívat právně nezávazné specifikace Společenství při ověřování shody umožní zahrnout i místní zvláštnosti, které nemají vliv ani na očekávaný přínos, ani na úroveň bezpečnosti. Systém EASA, se svou možností kombinovat „měkké“ i „tvrdé“ právo, je skutečně dobrou odpovědí na potřeby subsidiarity a proporcionality v oblasti letišť. Je samozřejmě třeba dbát na to, aby byly tyto zásady brány v úvahu také při vypracovávání příslušných prováděcích pravidel.
64. Závěrem se konstatuje, že předkládaný návrh je v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality, jak stanoví článek 5 Smlouvy o založení Evropského společenství.

## **V. Posouzení dopadu právních předpisů**

65. U opatření navrhovaných v předkládaném stanovisku bylo provedeno posouzení dopadu právních předpisů s cílem zamezit duplicitě práce s prací Komise, která má rovněž povinnost vypracovat vlastní posouzení dopadu právních předpisů. Příložené RIA prokazuje, že tam, kde je možných několik alternativních přístupů, představují všechna navrhovaná opatření nejlepší možné řešení, berou-li se v úvahu jejich možné bezpečnostní, hospodářské a sociální vlivy a jejich soulad s mezinárodními a dalšími právními předpisy v oblasti letectví.
66. Agentura se proto domnívá, že rozšíření působnosti nařízení (ES) č. 1592/2002 na bezpečnost a interoperabilitu letišť na základě předkládaného stanoviska bude mít celkově kladný vliv na provozovatele i občany ve Společenství.

## VI. Závěr

67. V souhrnu zastává agentura názor, že je třeba ustavit pravomoci Společenství k regulaci bezpečnosti a interoperability letišť. Proto:

- právní předpisy Společenství se budou vztahovat na všechna letiště otevřená pro veřejné využívání,
- jako další příloha k základnímu nařízení budou zavedeny zvláštní společné základní požadavky zahrnující fyzikální charakteristiky, infrastrukturu, letištní zařízení, provoz, řízení a snižování rizik vznikajících v bezprostředním okolí letišť,
- vlastníci letišť, provozovatelé letišť, organizace nebo pracovníci poskytující služby nebo zařízení, jež mohou mít vliv na bezpečnost letištního provozu, budou odpovědní za provádění těchto základních požadavků pod kontrolou a dozorem členských států,
- tvorba předpisů, bezpečnostní analýzy a standardizační inspekce budou úkolem agentury,
- provozovatelé letišť zajišťujících pravidelnou leteckou dopravu budou povinni přijmout a zavést plnohodnotný systém řízení bezpečnosti,
- Komise bude mít pravomoc přijmout prováděcí pravidla, jimiž se stanoví podrobné požadavky, které budou muset výše uvedené organizace a osoby splňovat, a rovněž příslušné certifikační postupy,
- tato prováděcí pravidla budou přiměřená stupni komplexnosti letišť, s uvažováním povahy a objemu jejich činnosti,
- agentura bude mít pravomoc stanovit pro certifikační postup certifikační specifikace, které umožní uplatňovat při provádění základních požadavků flexibilitu a současně zajistí jednotnou úroveň bezpečnosti,
- struktura letiště a jeho provoz se budou certifikovat zvlášť; pokud je ovšem vlastníkem letiště a provozovatelem letiště jedna a táž osoba, může být vystaveno jedno společné osvědčení,
- provozovatelé více letišť, kteří mají zavedeny příslušné centrální funkce, si mohou zažádat o jedno osvědčení pro provoz a řízení všech letišť, za která jsou odpovědní,
- u letišť, která neslouží k pravidelné letecké dopravě, mohou na žádost jejich vlastníka nebo provozovatele provádět certifikaci a dozor akreditované hodnotící orgány,
- zatímco ověřování shody letištního zařízení bude součástí certifikace struktury letiště nebo provozovatele (podle účelu), může se na zařízení, která jsou z bezpečnostního hlediska zásadní, vztahovat zvláštní certifikační režim, včetně případného prokázání schopnosti jejich konstruktéra a výrobce, pokud to tak prováděcí pravidla stanoví, po řádném posouzení bezpečnosti a hospodářských přínosů.

68. Agentura je toho názoru, že výše popsání politika představuje nejlepší způsob, jak regulovat bezpečnost a interoperabilitu na letištích a v blízkosti letišť na území členských států. Tato politika odpovídá většině názorů vyjádřených všemi zúčastněnými stranami, které zaslaly své postřehy během konzultačního postupu uspořádaného v rámci jejího vypracování. Navrhovaná politika také zajišťuje

vyvážené rozdělení pravomocí v souladu s institucionálními strukturami Společenství, jelikož centralizace se zde omezuje pouze na takové úkoly, které může vykonávat lépe Komise nebo agentura. Agentura proto Komisi doporučuje zahájit na základě předkládaného stanoviska legislativní proces.

V Kolíně nad Rýnem dne XX. měsíce 2007

P. GOUDOU  
výkonný ředitel