



СТАНОВИЩЕ № 1/2008

НА ЕВРОПЕЙСКАТА АГЕНЦИЯ ЗА АВИАЦИОННА БЕЗОПАСНОСТ

от 15 април 2008 година

за изменение на Регламент (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета относно общи правила в областта на гражданското въздухоплаване, за създаване на Европейска агенция за авиационна безопасност и за отмяна на Директива 91/670/ЕИО на Съвета, Регламент (ЕО) № 1592/2002 и Директива 2004/36/ЕО

“Разширяване на системата на ЕААБ по отношение на регулирането на управлението на въздушното движение и аеронавигационно обслужване (УВД/АНО)”

I. Обща част

1. При приемане на Регламент (ЕО) № 1592/2002¹ на Европейския парламент и на Съвета относно общите правила в областта на гражданското въздухоплаване и създаването на Европейска агенция за авиационна безопасност (основен регламент) законодателят на Общността прикани Комисията² да направи във възможно най-кратки срокове съответните предложения за разширяване на обхвата му по отношение на въздушните операции и лицензирането на летателните екипажи. Законодателят на Общността предвиди и бъдещото прилагане на основния регламент, и разработването на съществени изисквания (СИ) за другите области, свързани с безопасността на гражданското въздухоплаване, въз основа на последващи законодателни предложения³. Поради това Комисията, при представяне на предложението си за първото разширяване на правомощията на Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ) по отношение на въздушните операции, лицензирането на летателните екипажи и безопасността на въздухоплавателните средства на трети страни, обяви и намеренията си⁴ да разширява тези правомощия в перспективата на „глобален системен подход“ по отношение на безопасността и оперативната съвместимост на летателните площадки/летищата, аеронавигационното обслужване (АНО) и управлението на въздушното движение (УВД).
2. Основният регламент⁵ определя като една от задачите на Агенцията предоставянето на необходимата техническа помощ на Комисията, както и разработването и приемането на становища, на които Комисията основава своите законодателни предложения по отношение на безопасността на гражданското въздухоплаване⁶. Настоящото становище е разработено на тази основа. Затова в настоящия документ Агенцията представя на Комисията своето становище, с което изпълнява ангажиментите, включени в Съобщение COM(2005) 578 окончателен от 15 ноември 2005 г. по отношение на регулирането на безопасността на УВД/АНО.
3. Настоящото становище е прието по процедурата, определена от Управителния съвет на Агенцията⁷, в съответствие с разпоредбите на член 19 от основния регламент. Въпреки това законодателният план на Комисията изиска Агенцията да съкрати сроковете за консултации и получаване на отговори, посочени в споменатата процедура.

¹ Регламент (ЕО) № 1592/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2002 година относно общите правила в областта на гражданското въздухоплаване и създаването на Европейска агенция за авиационна безопасност (ОВ L 240, 07.09.2002 г., стр. 1), заменен с Регламент (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г. относно общи правила в областта на гражданското въздухоплаване, за създаване на Европейска агенция за авиационна безопасност и за отмяна на Директива 91/670/ЕИО на Съвета, Регламент (ЕО) № 1592/2002 и Директива 2004/36/ЕО (текст от значение за ЕИП) (ОВ L 079, 19.03.2008 г., стр. 1).

² Член 7 от Регламент (ЕО) № 1592/2002.

³ Съображения 2 и 23 от Регламент (ЕО) № 1592/2002.

⁴ Съобщение COM(2005) 578 окончателен от 15 ноември 2005 г. на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален съвет и Комитета на регионите – „Разширяване на задачите на Европейската агенция за авиационна безопасност: програма за 2010 г.“

⁵ Отсега нататък изразът „основен регламент“ ще се отнася за наскоро приетия Регламент 216/2008, упоменат в бележка под линия 1.

⁶ Член 19, параграф 1 от основния регламент.

⁷ Решение на Управителния съвет относно процедурата, която трябва да се прилага от Агенцията за издаване на становища, спецификации за сертифициране и инструктивни материали („процедура за определяне на правила“), УС/08/2007 от 13 юни 2007 г.

4. Настоящото становище е съставено от меморандум, в който са разяснени възгледите на Агенцията относно политиката на регулиране на безопасността на УВД/АНО на равнище Общност и е предложено съдържанието на измененията, които следва да бъдат внесени към основния регламент за прилагане на предлаганата политика. Към настоящото становище са приложени ново предложение към основния регламент, съдържащо съществените изисквания (СИ) за безопасност и оперативна съвместимост на УВД/АНО и оценка на регулаторното въздействие (ОРВ).

II. Консултация

а. Уведомление за предложено изменение (УПИ) 2007-16

5. На 30 ноември 2007 г. на интернет страницата на Агенцията беше публикуван Консултативен документ (УПИ 2007-16)⁸, който предлага подход за включването на УВД/АНО в системата на ЕААБ.
6. В този консултативен документ Агенцията обясни създадената в основния регламент институционална рамка за регулирането на други аспекти на безопасността на гражданското въздухоплаване, която би се прилагала и за УВД/АНО, ако предвиденото разширяване се приеме от законодателя. В тази връзка Агенцията представи проект за съществени изисквания (СИ), в който ще бъдат определени целите по отношение на безопасността, наложени от законодателя, и ще бъде предвидено транспонирането на задълженията на държавите-членки към ИАКО на равнище Общност. Така тези СИ представляват основата за подробни правила за прилагане, които ще отразят по-подробно задълженията на подлежащите на регулативни разпоредби лица, като се вземат предвид и приложимите стандарти и препоръчителни практики на ИКАО (SARPS).
7. В УПИ бяха представени и предложенията на Агенцията за основни принципи на регулирането на безопасността на УВД/АНО. За тази цел тя поиска становището на заинтересованите страни по редица въпроси, по които се нуждаеше от входяща информация за определянето на достатъчно консенсусна политика, на базата на която Агенцията да изгради настоящото становище.

б. Документ „Отговор на коментарите“ (ДОК)

8. УПИ предизвика значителен интерес от страна на заинтересованите страни и до крайната дата 21 януари 2008 г. Агенцията получи 1860 коментара от национални органи, професионални организации и частни дружества. Всички коментари бяха приети и включени в ДОК, който беше публикуван на интернет страницата на Агенцията на 18 март 2008 г. ДОК съдържа списък на всички лица и/или организации, които са представили коментари и отговори на въпросите на Агенцията.
9. Тези резултати дадоха възможност да се направи заключението, че консултативната е осигурила на Агенцията стабилна основа за изготвяне на последващата информация относно своя процес на определяне на правила. Също така беше видно, че като цяло коментарите показваха силно единомислие по отношение на глобалния системен подход към регулирането на безопасността, като обхващаха всички аспекти на въздухоплаването и така подкрепяха принципа системата на ЕААБ да се използва да постигането му. Поради това на базата на консултативната в ДОК са представени първоначалните заключения на Агенцията по отношение на това как следва да бъде изменен проекта на съществените изисквания и как да се определят основните принципи на регулирането на безопасността на УВД/АНО в разширения основен регламент. След това тези първоначални заключения трябваше да бъдат окончателно формулирани в настоящото становище.

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

10. Въпреки това консултацията показва, че много заинтересовани страни са объркани от подхода, предложен в УПИ, тъй като те са считали, че регулаторната функция на Агенцията по отношение на безопасността ще бъде включена в разпоредбите за Единно европейско небе (ЕЕН), вместо цялото регулиране на безопасността на УВД/АНО да се прехвърля в системата на ЕААБ. Нещо повече, отговорите на въпросите по отношение на регулаторния характер на приемането на концепциите за експлоатация или тяхната връзка с предоставянето на обслужване, както и по отношение на управлението на въздушното пространство и потоците на въздушно движение, не осигуриха достатъчна яснота, така че Агенцията да може да направи заключения на този етап от процеса. По тази причина, както и в подкрепа на окончателното си становище, Агенцията се ангажира да оцени допълнително възможните алтернативи в оценката на регулаторното въздействие, която придружава нейните становища.

в. Отзиви за ДОК

11. В Агенцията се получи 100 отзива от 18 заинтересовани страни: десет органа, четири професионални сдружения, трима доставчици на обслужване и един представител на бизнеса. Това представлява малко по-малко от 20% от заинтересованите страни, първоначално отговорили на УПИ; тази стойност отразява обичайното ниво на реакция по отношение на ДОК на Агенцията. Повечето от тях бяха за разясняване на коментарите, изразени по отношение на УПИ, когато беше преценено, че те не са били разбрани правилно. Агенцията анализира дали подобни погрешни тълкувания са от такова естество, че да променят предварителните заключения, представени в ДОК, и когато случаят беше такъв, това беше взето под внимание в настоящото становище. По подобен начин в някои отзиви се предлагаха подобрения в проекта за съществените изисквания, които Агенцията приветства и използва за усъвършенстване окончателния си проект във вида, в който е приложен. В няколко отзива Агенцията беше помолена да бъде по-ясна в становището си по отношение на някои аспекти на своите предложения. По-конкретно това се отнася за отзивите от страна на някои професионални организации, които защитават ключовото значение за безопасността на функциите на своите членове. Това е направено във възможно най-голяма степен в настоящия документ и в приложенията към него.

12. Много заинтересовани страни отново изразиха притеснението си от съкратения срок за консултации и от малкото време на разположение за анализиране на твърде обширния документ ДОК. Агенцията може само да изтъкне отново, че целта на сбития график е да се съдейства на Комисията да изпълни своя законодателен график. Тя също така набляга на факта, че целта на предвиденото действие е само да се прехвърлят някои аспекти на регулирането на УВД/АНО от ЕЕН в рамката на ЕААБ; тя проследи широкия и открит дебат, който доведе до заключението, че подобно действие има подкрепата на явното мнозинство от заинтересованите страни. В тази връзка, както се изтъква в УПИ и в ДОК, намерението е да се осигури плавен преход, като се използват установените правила и процеси, разработени в рамката на ЕЕН; тъй като това ще се осъществи посредством законодателните процедури на Общността и нормотворчеството на Агенцията, заинтересованите страни ще имат достатъчно възможности да се уверят, че действително това се случва както по отношение на изменението на основния регламент, така и на приемането на правилата за неговото прилагане.

13. Някои заинтересовани страни направиха общи забележки по отношение на факта, че броят на коментарите, определени като „отбелязани“ от страна на Агенцията, е много голям и се питаха дали това е означавало, че Агенцията няма да ги вземе под внимание при изготвянето на становището си. В тази връзка

Агенцията би искала да изясни, че като е използвала отговора „отбелязан“, е имала предвид, че според нея коментарът не е бил от такова естество, че да засегне обхвата на съдържанието на планираното становище. Следователно „отбелязан“ не означава, че Агенцията е съгласна или не е съгласна с коментара, а само, че не намира противоречие между това, което планира да предприеме и това, което коментарът предлага.

14. И накрая много малко отзиви показват, че съществуват погрешни разбирания по отношение на това какво означава регулаторна функция. По-конкретно, една заинтересована страна отбелязва, че управлението на потоците въздушно движение (УПВД) е регулаторна функция и поради това следва да бъде регулирана. За да се избегне объркване, Агенцията намира за полезно да се изясни, че тя счита регулаторната задача за свързана с упражняването на публични правомощия и следователно тя не може да бъде възложена на доставчици на обслужване; ето защо такива регулаторни задачи следва да се изпълняват от обществени организации съгласно условията, установени от законодателя при определяне на техните делегирани правомощия. Съответно тези органи са регулаторни, а не подлежащи на регулативни разпоредби лица.
15. В заключение, Агенцията, като взема под внимание коментарите, получени в отговор на УПИ и отзивите за нейните ДОК, издаде настоящото становище, което смята, че отразява възгледите на мнозинството по отношение на условията, при които в системата на ЕААБ ще се регулират безопасността и някои аспекти на оперативната съвместимост на УВД/АНО, в тясна координация и на базата на рамката на ЕЕН.

III. Същност на становището на Агенцията

Обща част

16. УПИ на Агенцията прие, на базата на разбирането ѝ на препоръките на Групата на високо равнище по въпросите на бъдещето на законодателството в областта на въздухоплаването, създадена от заместник-председателя Varrot, и на заключенията от оценката на въздействието, представена в съобщението на Комисията, упоменато по-горе в параграф 2, че разширяването на системата на ЕААБ по отношение на регулирането на безопасността на УВД/АНО следва да се осъществи чрез използване на системата на ЕААБ, установена в основния регламент и описана допълнително в посоченото УПИ. Това означава, че глобалният системен подход ще се прилага по-скоро за регулирането на безопасността, отколкото за регулирането на УВД/АНО. В тази връзка следва да се разбира, че глобалният системен подход към безопасността означава, че всички елементи от веригата за безопасност във въздухоплаването трябва да се анализират централизирано, чрез форми на взаимодействие, така че за всеки отделен участник във веригата за безопасност да се определи какви смекчаващи мерки е необходимо да приложи за намаляване не само на собственото участие в рискови ситуации, но и на общото ниво на излагане на рискове. Безспорно е, че включването на безопасни начини на поведение само по себе си не е достатъчно за осигуряване на цялостна безопасна система.
17. Това определено представлява значително отклоняване от логиката, съдържаща се в идеята за Единно европейско небе, която засяга едновременно различните аспекти на регулирането; в резултат на това капацитетът, икономическите резултати, оперативната съвместимост на системите и съставните елементи на УВД/АНО, оперативната съвместимост въздух/земя, безопасността, опазването на околната среда и други аспекти на регулирането, са тясно преплетени както в приложимите правила, така и в процесите на сертифициране. Този възглед за

глобалния системен подход отразява традиционната практика в тази област, в която до скоро дори предоставянето на обслужване и регулаторните функции се възприемаха като двете страни на медала. Главната цел е подкрепа на глобалния системен подход за подобряване на цялостните работни показатели на системата на УВД, по-специално по отношение на капацитета и икономическите резултати. Идеята съдържа и някои предимства, тъй като дава възможност с единично одобрение да се обхванат всички регулаторни задължения на подлежащите на регулативни разпоредби лица, както ако лицензирането на въздушните превозвачи обхващаше безопасността, финансовите/застрахователните задължения и предназначението.

18. Въпреки това подходът на ЕЕН съдържа някои недостатъци, тъй като не е ясно как са разрешени въпросите по отношение на целите на безопасността и другите цели; по тази причина сега идеята, че регулирането на безопасността трябва да бъде отделено от регулирането на икономическите резултати, намира широко одобрение; в препоръка 1 на Групата на високо равнище се припомня принципът: „... и гарантиране, че дейностите по регулиране на безопасността се осъществяват независимо от останалите форми на регулиране.“ Това може да се възприеме и като пречка пред разделянето на допустимите елементи на системата на УВД, тъй като така крайният доставчик на обслужване на контрола на въздушното движение в крайна сметка взема решенията по отношение на безопасността във въздушното пространство, където упражнява монопол. Тези причини, *inter alia*, обясняват защо този подход не беше запазен в другите сфери на законодателството в областта на въздухоплаването, който се разви с времето в същата посока както глобалният системен подход към безопасността, характеризиращ системата на ЕААБ. Така това води до разминавания с регулаторната система, приложима за другите участници във веригата за безопасност в УВД, като например ползвателите на въздушното пространство, включително пилоти и оператори, и производителите на бордово оборудване, на които спазването на многобройните изисквания за УВД (екипаж, процедури, оперативна съвместимост земя/въздух, характеристики на оборудването ...) се налага чрез използване на системата на ЕААБ съгласно принципа на ИКАО, според който отговорността пада върху държавата на регистрация. Ето защо това може, както е установено в контекста на ЕЕН, да доведе до двойно регулиране, когато тези принципи на ИКАО не се спазват.
19. За постигане на напредък в тази дискусия Агенцията анализира доводите за и против двата варианта в оценката на регулаторното въздействие, която тя е длъжна да представя в подкрепа на своите становища. Заключение, съгласно приложение 2, подкрепя разширяването на системата на ЕААБ като най-добро решение по отношение на безопасност и ефикасност на регулирането; действително то е най-евтино и най-подходящо за ограничаване на сертифицирането до аспектите на безопасността, както се препоръчва от Групата на високо равнище по въпросите на бъдещето на законодателството в областта на въздухоплаването в Европа. Освен това слабото му социално въздействие би могло да бъде коригирано лесно.
20. Разбира се, този избор оказва влияние върху необходимостта от правилно свързване на разширения основен регламент и неговите бъдещи правила за прилагане с разпоредбите за ЕЕН и правила за тяхното прилагане. Той действително би увеличил затрудненията на бизнеса, ако трябва да отговаря на изискванията за безопасност и по двете системи поради двойния процес на определяне на правила. При сегашното състояние на нещата обаче не е възможно точно да се определят разпоредбите от нормативната уредба за ЕЕН, които ще трябва да бъдат изменени, когато разширеният основен регламент влезе в сила, както и тези, които са засегнати от неговите правила за прилагане. Освен това Агенцията няма правото да прави предложения по отношение на нормативната

уредба за ЕЕН. Поради това се налага своевременно да се осъществи правилна координация за изработване на необходимите корекции. Гъвкав вариант би бил законодателят да делегира правомощия на Комисията да направи тези необходими корекции за всеки конкретен случай. Друг вариант би бил анализът на въздействието от приемането на разширения основен регламент да се извърши в края на законодателната процедура, за да се посочат в неговия предпоследен член разпоредбите за ЕЕН, които е необходимо да бъдат отменени или изменени.

21. В тази връзка Агенцията припомня своето нееднократно повтаряно твърдение, че всички бъдещи правила за прилагане по отношение на ЕААБ ще бъдат изградени на базата на съществуващите към момента разпоредби за ЕЕН, по-специално транспонираните регулаторни изисквания за безопасност на Евроконтрол (ESARR). В тази връзка ще бъдат създадени преходни механизми с цел обезпечаване на приемствеността на одобренията, които вече са предоставени съгласно правилата на ЕЕН. Съществуват много примери на подобно освобождаване от действието на новите разпоредби по време на преход от национални правила към правилата на ЕААБ, което осигури плавен преход без допълнителна тежест за бизнеса. Същевременно ще трябва да бъде осигурена съгласуваност между системите на ЕААБ и ЕЕН, като се вземат под внимание препоръките на Ad-Hoc групата по въпросите на двойното регулиране⁹. Действително е възможно да се разработят процеси, които осигуряват хармонизирани изисквания и процедури за сертифициране, за да се избегнат многократните оценки за съответствие. Понастоящем Агенцията работи върху усъвършенстване на одобренията на организации в контекста на разширяването на системата на ЕААБ по отношение на въздушните операции и прилагането на стандартите и препоръчителните практики на системата за управление на безопасността на ИКАО (ICAO SMS SARPS); резултатите от тази работа ще бъдат използвани, когато се разработват бъдещите правила за прилагане за летищата и доставчиците на обслужване по УВД/АНО.

Цели за безопасност

22. Както е обяснено в УПИ, законодателството на Общността ще определи целите, които законодателят желае да постигне чрез общи действия на равнище Общност. В него се изяснява какво трябва да направят подлежащите на регулативни разпоредби лица и изпълнителните органи, за да изпълняват своите задължения и се предлагат необходимите инструменти за политически и съдебен контрол на техните действия. Опитът в другите области на въздухоплаването е показал, че при позоваване на стандартите и препоръчителните практики на ИКАО транспонирането не е предлагало удовлетворяващо решение, тъй като първоначално те са били предвидени да обезпечават свободното движение на ползватели на въздушно пространство. Поради това в тях се смесват изисквания за безопасност с други изисквания (за оперативна съвместимост и административни изисквания) по начин, който не позволява подход за регулиране на безопасността на базата на резултатите. Ето защо Агенцията е на мнение, че отнасящите се за безопасността специални СИ следва да бъдат приети от законодателя като допълнително приложение към основния регламент.

Същност на съществените изисквания

23. УПИ предложи проект за съществени изисквания, които бяха изготвени от Агенцията при спазване на стандартния процес, използван при всички други предшествващи случаи. С помощта на експерти в областта Агенцията установи

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

опасностите, свързани с предоставянето на УВД и АНО, след това оцени съответните рискове и накрая разработи стратегиите за намаляването им, които съставляват предложените СИ. Тези СИ са предназначени също така да осигурят подходяща основа за определяне на средствата за прилагане, като се гарантира съгласуваност и приемственост със съществуващата нормативна уредба и правила за прилагане за ЕЕН. Както и в предишни случаи в УПИ не бяха представени подробностите за този процес, но съответните данни могат да бъдат предоставени в подкрепа на законодателния процес, ако е необходимо. Коментарите, получени по време на консултацията, бяха използвани за подобряване на съдържанието на СИ във възможно най-голяма степен в краткия срок, предоставен на Агенцията за представяне на настоящото становище. Изготвеният в резултат на това текст е представен като приложение 1 заедно с обяснения за тяхното съдържание, както и връзката им със стандартите и препоръчителните практики на ИКАО.

Естество на концепцията за експлоатация

24. По принцип, и тъй като основният регламент се прилага пряко в своята цялост, съществените изисквания създават права и задължения за подлежащите на регулативни разпоредби лица. Поради това те не следва да съдържат разпоредби, които са адресирани до делегираните изпълнителни органи, Комисията и държавите-членки. По-добър начин да се направи това е да се наложат подходящи условия за упражняването на тези делегирани правомощия в членовете на основния регламент, които ги предоставят. По тази причина Агенцията, след установяване на опасностите, свързани с установяването на концепциите за експлоатация, попита дали тяхното приемане е регулаторна функция или функция на предоставянето на обслужване. Получените отговори показаха известна несигурност по отношение на определението на концепциите за експлоатация и известно разминаване на възгледите за самото естество на съответната функция. Поради това Агенцията се зае да проучи допълнително този въпрос в оценката на регулаторното въздействие, която трябва да съпътства нейните становища. Резултатите от тази оценка доведоха до следните заключения.
25. Най-разпространеното определение е, че концепцията за експлоатация е комбинация от процедури, които следва да се прилагат от ползвателите на въздушно пространство (простиращи се от прости „правила за полети“ при слабо натоварено въздушно пространство до много сложни комбинации от процедури при сложна обстановка във въздушното пространство), изисквания за наземно и бордово оборудване, услуги, които се предоставят и ползват (включително контрол на въздушното движение, аеронавигационна информация, метеорологични данни, комуникация, навигация, наблюдение и т.н.), процедури, които да се прилагат от доставчиците на това обслужване, и квалификация на персонала. Необходимо е да има специална концепция за експлоатация за използването на всеки блок въздушно пространство; възможно е да има няколко концепции за експлоатация, които да се прилагат едновременно - в такъв случай трябва да се установи тактическо управление на този блок въздушно пространство, за да се взема решение относно приложимата концепция за експлоатация за всеки отделен случай и за да се уведомят ползвателите на въздушното пространство за това коя от концепциите се прилага във всеки един момент. Следователно концепцията за експлоатация не е резултат от проучвателни дейности, които водят до потенциални варианти за увеличаване на капацитета на въздушното пространство, а е официално решение, засягащо операциите в определен блок въздушно пространство. Поради това Агенцията счита, че тази концепция не бива да се бърка с представената информация от проучванията за УВД на ЕЕН (SESAR), както изглежда че се случва в действителност, прочитайки някои от получените коментари.

26. Целите, които следва да се постигат чрез концепцията за експлоатация, включват не само безопасността, но и икономическата ефективност, опазването на околната среда и други критерии, които законодателят може да определи, за да се отговори на очакванията на обществеността. В резултат на това вземането на решение предполага изглаждане на разминавания между противоречащи си цели и следователно не трябва да се осъществява от страни с преки интереси. Ето защо приемането на концепции за експлоатация следва да се извършва по силата на делегирани изпълнителни правомощия и то представлява регулаторна функция. Упражняването на тази функция следва да бъде координирано на равнище ИКАО и Общност, за да се гарантира цялостна съгласуваност и оперативна съвместимост както от гледна точка на ползвателите на въздушно пространство, така и на доставчиците на обслужване. По тази причина Агенцията заключи, че не е необходимо да се установяват съществени изисквания за определянето на специални концепции за експлоатация. Въпреки това, тъй като отговорните компетентни органи (независимо дали това ще бъде Комисията или националните органи) трябва да се уверят, че тези концепции за експлоатация са съобразени в достатъчна степен с безопасността, Агенцията е на мнение, че изискванията, които е предвидила в приложението към УПИ за намаляване на съответните опасности, следва да бъдат включени в този член от основния регламент, в който се определят условията за делегирането на тези правомощия. В тази връзка следва да бъде изяснено, че Агенцията не възнамерява да има изпълнителни правомощия в тази област. Въпреки това Агенцията счита, че тя следва да играе ролята на технически съветник за оценяването на въздействието на предвидените концепции за експлоатация върху безопасността, както и за промените в тях; Агенцията счита също, че е необходимо нейният процес на стандартизационни инспекции да се използва, за да се наблюдава как националните компетентни органи упражняват своите делегирани правомощия в тази област.
27. Когато се приемат, специалните концепции за експлоатация се реализират посредством правила, които се прилагат за ползвателите на въздушно пространство, персонала и доставчиците на обслужване, както и за оборудването, системите и съставните елементи, които те трябва да използват. Съобразно действащата рамка на ИКАО спазването на тези правила, които засягат главно оперативната съвместимост от гледна точка на потребителите на въздушно пространство, се налага на операторите от страна на държавата на регистрация; поради това те следва да се приемат в системата на ЕААБ. Що се отнася до персонала и доставчиците на обслужване, тези правила засягат главно оперативната съвместимост от гледна точка на доставчиците на обслужване, както и съответните процедури и изисквания за обучение. Тъй като тяхното съдържание във връзка с безопасността е минимално, е вероятно те да бъдат приети в рамката на ЕЕН, освен ако Комисията не реши друго за отделни случаи по силата на своите делегирани изпълнителни правомощия, когато необходимостта от високо ниво на безопасност оправдава това. Тези правила могат, ако е подходящо, да определят какви делегирани функции са предоставени на доставчиците на обслужване за осъществяването и тактическото адаптиране на концепциите за операциите, които те ще прилагат.

Обхват и приложимост

Въздушно пространство

28. Както се посочва в УПИ, регулирането на УВД/АНО посредством основния регламент налага ясното определяне на обхвата на въздушното пространство, в което се прилагат общи правила. Агенцията е на мнение, че освен въздушното пространство, в което се прилага разпоредбите за ЕЕН, регулирането на безопасността на въздушното движение съгласно системата на ЕААБ трябва да

обхваща и цялото въздушно пространство, в което се прилага Договора за създаване на ЕО¹⁰. Това позволява включването на контролирано и неконтролирано въздушно пространство, тъй като целите за безопасност задължително покриват различен обхват в сравнение с управлението на капацитета. Безопасността на въздушното движение в неконтролирано въздушно пространство се осигурява чрез правилата за полети, съдържащи се в приложение 2 на ИКАО¹¹, които са сходни с правилата, използвани за гарантиране на безопасността на пътното движение. Ползата от това ще е хармонизирането на приложимите правила за въздухоплаването, свързани с безопасността, които понастоящем се различават в отделни държави, което по тази причина представлява действителна заплаха за безопасността поради липса на оперативна съвместимост от гледна точка на потребителите на въздушно пространство. Както вече беше посочено в ДОК, това в никакъв случай не означава, че Агенцията възнамерява да участва в решаването на това кое е или кое не е контролирано въздушно пространство, тези решения трябва да се вземат като част от определянето на концепциите за експлоатация, както беше обяснено по-горе.

29. В тази връзка Агенцията би искала да припомни, че някои аеронавигационни услуги, като веригата за предоставяне на аеронавигационно информационно обслужване, както и на комуникационно и навигационно обслужване, често се предлагат в неконтролирано въздушно пространство и дори могат да бъдат условие за безопасен и организиран поток на движението; има основания тези услуги също да са подчинени на общите изисквания за безопасност.

Ползватели на въздушно пространство

30. Както беше обяснено в горния раздел, свързан с концепцията за експлоатация, от въздушните оператори се изисква да спазват приложимите специални концепции за експлоатация във въздушното пространство, което използват в даден момент. Това означава изисквания за екипаж и обучение, както и задължения за използване на определени услуги и за прилагане на установени процедури. Системата на ЕААБ вече включва съответните разпоредби, съгласувани с разпоредбите на приложение 6 на ИКАО. Поради това Агенцията е на мнение, че регулирането на безопасността на УВД/АНО по отношение на ползвателите на въздушно пространство, е по-добро в рамките на тази система. Това не предполага промени в основния регламент, чийто член относно приложимостта вече включва операции в посока на, в границите на или извън Общността с въздухоплавателни средства, регистрирани в държава-членка или в трета страна. В допълнение това би осигурило на рамката на ЕЕН средствата за привеждане в действие, съдържащи се в основния регламент.

31. В този контекст би било уместно да припомним, че основният регламент изключва от своето приложно поле само въздухоплавателните средства, участващи в така наречените „държавни мисии“ (полицейски, митнически, военни и други подобни служби). Това предполага, точно на обратно, че когато не участват в такива мисии, въздухоплавателните средства, собственост на държавите, са подчинени на общите правила, които той установява. С други думи, те са подчинени на същите правила като ползвателите на въздушно пространство, когато изпълняват обичайни въздушни операции. Както други категории ползватели, те имат

¹⁰ Тук, разбира се, не се включва въздушното пространство над открито море, контролирано от държавите-членки чрез делегиране от ИКАО.

¹¹ Установено е, че всички елементи, съдържащи се в приложение 2 на ИКАО, не са пряко свързани с безопасността на въздушното пространство и поради това няма да бъдат включени в системата на ЕААБ.

правото да участват в разработването на правила, които ги засягат и да изискват тези правила да са пропорционални на вида и естеството на тяхната дейност. Специално третиране, когато е оправдано, се разглежда при приемането на концепции за експлоатация или разработването на правила. Евентуални освобождавания се прилагат, като се използват приложимите процедури, по-конкретно определените в член 14 от основния регламент.

Доставчици на обслужване

32. Оценката на риска, проведена от Агенцията, установи, че предоставянето на УВД/АНО включва сериозни рискове, които е необходимо да бъдат смекчени по подходящ начин. Действително вече е общоприето, че доставчиците на УВД/АНО следва да са подчинени на общи изисквания за безопасност и разпоредбите за ЕЕН са установили съответните изисквания за сертифициране. Поради това в УПИ се заключава, че доставчиците на такива услуги трябва да са подчинени на общи правила съгласно системата на ЕААБ.
33. Когато се засяга този въпрос, би било уместно да се изясни, че Договорът не позволява разграничаване на предприятията в зависимост от техния собственик. Това означава, че доставчиците на обслужване, собственост на държавите, включително военните администрации, не могат да бъдат третирани по различен начин от всеки друг вид организация, частна или корпоративна, предоставяща същите услуги. Както беше обяснено в параграф 31, специалното третиране или освобождаванията се определят в съответствие с приложимите процедури.
34. За да се гарантира правна сигурност, Агенцията се опита да определи по-точно и засегнатите услуги. Въпреки че беше ясно, че доставчиците на обслужване на въздушното движение, на комуникационно и навигационно обслужване и на услуги за наблюдение, както и на метеорологично и аеронавигационно информационно обслужване, които в някои случаи вече са частни или корпоративни организации, следва да се третират като подлежащи на регулативни разпоредби лица, това беше по-малко ясно за доставчици, участващи в управлението на въздушното пространство (УВП) и в управлението на потоците на въздушното движение (УПВД). Въпреки че съдържа последните две функции в обхвата си, пакетът на ЕЕН не установява общи (или съществени) изисквания за тяхното предоставяне, нито налага никакви задължения за тяхното сертифициране; действително се поражда въпросът дали тези функции представляват предоставяне на обслужване или регулаторни действия. Ето защо Агенцията помоли за становищата на заинтересованите страни преди да вземе свое решение.
35. Получените отговори показаха, че тези функции обхващат както аспекти на регулирането, така и аспекти на предоставянето на обслужване на базата на присъствието на стратегически, предтактически и тактически елементи. След това Агенцията се зае да анализира допълнително получените отговори и да проведе оценка на въздействието на възможните варианти в Оценката за регулаторното въздействие (ОРВ), която трябва да съпътства окончателно й становище. Нейните заключения са, че е по-подходящо УВП, което означава временно разпределение на предварително определени блокове или трасета от въздушното пространство за конкретни граждански или военни ползватели, да се разглежда като държавна функция с положително отражение върху безопасността и икономическите показатели. По същия начин, тъй като УПВД може да причини търговски щети за отделни организации (например закъснения на полети, премаршрутиране на полети или предоставяне на по-голям капацитет в даден момент), в ОРВ се заключи, че е по-подходящо то да се разглежда като регулаторна функция, поне когато се има предвид неговата основна функция.

36. На тази база Агенцията стига до заключението, че стратегическите или основните елементи на тези функции, които в много отношения са близки до естеството на концепцията за експлоатация, имат регулаторен характер и по тази причина решенията за тях следва да се вземат от компетентни органи, на които са делегирани права, Европейската Комисия или регионални/местни компетентни органи, според необходимостта с оглед на спазването на принципа на субсидиарност. В резултат съответните изисквания за безопасност следва да бъдат включени в условията за това делегиране. Агенцията също заключава, че с тактическите елементи на УВП и УПВД могат да се занимават доставчиците на обслужване, стига това да не поражда конфликти и компетентният орган да вземе такова решение. В тази връзка е необходимо на тези доставчици на обслужване да се наложат подходящите съществени изисквания.
37. В обобщение Агенцията е на мнение, че всяка организация, която участва в предоставянето на обслужване по УВД/АНО, определено в рамката на ЕЕН, следва да е подчинена на общите правила за безопасност.

Системи и съставни елементи

38. Оценката на риска, проведена от Агенцията, установи, че проектирането, поддръжката и функционирането на системите и съставните елементи, имащи отношение към предоставянето на обслужване по УВД/АНО, включват сериозни рискове, които трябва да бъдат смекчени по подходящ начин. Това е потвърдено в стандартите и препоръчителните практики на ИКАО и в разпоредбите за ЕЕН, които установяват изисквания за сертифициране. Поради това Агенцията заключава, че тези системи и съставни елементи следва да са подчинени на общи правила в системата на ЕААБ. Въпреки това, за да се избегне прекомерно регулиране, необходимостта от регулиране следва да се определя за всеки отделен случай, когато се разработват необходимите правила за прилагане. При вземане на такова решение принципът на пропорционалност се проверява чрез поведжане на оценка на регулаторното въздействие.

Персонал

39. Държавите-членки вече са приели, чрез своите ангажменти към ИАКО и впоследствие чрез разпоредбите за ЕЕН, че ръководителите на полети¹² трябва да са подчинени на общи изисквания за теоретична подготовка, практически умения, езикови познания и медицинска годност. Целта на тези изисквания е да се гарантира не само, че те са преминали необходимото обучение, което е изискване за всички професии, но и че те притежават подходящата физическа/медицинска годност и достатъчен актуален опит. Необходимостта да се изпълняват подобни изисквания, които ограничават свободата на тези лица да упражняват професията и биха могли дори да станат причина те да загубят работата си, когато вече не ги покриват, доведе до заключението на Агенцията, че този персонал се числи към регулирана професия и следователно трябва да е подчинен на разширения основен регламент. Агенцията би желала да изясни още, че не вижда причина за включване на персонал, отговарящ за управление на площадката за паркиране на самолети, към такава регулирана професия, противно на предложеното от някои заинтересовани страни по време на консултациите за УПИ.
40. При разработване на своите съществени изисквания Агенцията определено е установила необходимостта други категории персонал да отговарят на

¹² Директива 2006/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 г. относно лиценза на ръководителите на полети в Общността (текст от значение за ЕИП) (ОВ L 114, 27.4.2006 г., стр.22).

съответните изисквания за обучение и компетентност, но тя не е толкова голяма, че да води до регулиране на тяхната професия в същата степен, както при ръководителите на полети. Поради това Агенцията заключава, че другият персонал, като например инженерен персонал по обслужване на въздушното движение (ОВД), следва да е подчинен на общите изисквания за безопасност и следователно да бъде упоменат в разширения основен регламент. Но изпълнението на изисквания, свързани с професионалната компетентност и медицинската годност, следва да бъде обичайна отговорност на организациите, които наемат персонала. Става дума за този персонал, чиито дейности могат да имат отношение към безопасността на въздушните операции чрез негово участие в осигуряването на УВД/АНО, както и в проектирането, производството, поддръжката и експлоатацията на съответните системи и съставни елементи.

Организации

41. При разработване на съществените изисквания Агенцията установи рискове за безопасността, свързани с проектирането, производството, поддръжката и експлоатацията на системи и съставни елементи на Европейската мрежа за управление на въздушното движение (ЕМУВД). Въпреки че е общоприето, че смекчаването на тези рискове в крайна сметка е отговорност на доставчиците на обслужване, използващи тези системи и съставни елементи, това не освобождава от отговорност организациите, които участват пряко в задачите за тяхното проектиране, производство, поддръжка и експлоатация. Поради това Агенцията е на мнение, че тези организации следва да бъдат упоменати в разширения основен регламент и от тях може да се изисква да доказват съответно своята способност, когато това е решено в правилата за прилагане на базата на подходяща оценка на регулаторното въздействие.
42. Това не означава, че такива организации трябва системно да се регулират пряко, за да се облекчи отговорността на ползвателите на системи и съставни елементи. Това обаче би осигурило правно основание за разрешаване на такива действия, когато е уместно. Такъв може да е случаят със системите от ГНСС и сложните мрежи за комуникация сателит-земя. Това може да се прилага и за някои видове аеронавигационно информационно обслужване с добавена стойност, по-специално базите данни за електронна навигация, за които понастоящем няма правно основание, позволяващо тяхното регулиране. Както беше обяснено и в становището относно регулирането на безопасността на летищата, това би позволило прилагането на процеси, които са доказали своята ефикасност в продължение на десетилетия в областта на летателната годност, подобно на системата на Европейските правила за технически стандарти (ETSO), използвана за части на въздухоплавателни средства, чрез която се улеснява работата на малки доставчици на обслужване и се намаляват разходите за съставни елементи, които могат да бъдат стандартизирани. И не на последно място, това би дало възможност за създаване на усъвършенствани процеси на сертифициране на наземни/бордови системи и съставни елементи.

Средства за прилагане

43. В тази глава се разглеждат средствата, които следва да се използват за прилагане на съществените изисквания. В нея се обяснява как трябва да се доказва съответствие със съществените изисквания, изяснява се кои правила за прилагане следва да се издават от Комисията за определяне на това какво е необходимо да направят подлежащите на регулативни разпоредби лица, за да отговорят на изискванията и се установява кои лица следва да отговорят за надзора и/или удостоверяването на това съответствие. Доводите за тези разяснения са описани допълнително в УПИ.

Ползватели на въздушно пространство

44. Основният регламент вече установява основа за налагане на изисквания за използването на въздушно пространство върху всички въздушни оператори, независимо дали са граждани на ЕС или не. В съответствие с принципите на ИКАО тези правила действително са наложени общо чрез експлоатационни правила, приети от държавата на регистрацията или от държавата на оператора, за да отразяват концепциите за експлоатация, приети от другите държави, участващи в договарянето на използването на тяхното въздушно пространство. Законодателят е решил още, че чуждестранните оператори ще трябва да спазват изискванията на Общността, когато са във въздушното пространство на държавите-членки; това предоставя възможност да им се наложат необходимите правила за спазване на изискванията за въздушното пространство.
45. Правилата, изискващи от въздушните оператори да прилагат подходящи смекчаващи мерки в своята дейност, попадат в рамките на системата на ЕААБ и следователно вече са включени в основния регламент. Допълнителните елементи обхващат прилагането на концепциите за експлоатация и оперативна съвместимост от гледна точка на потребителите на въздушно пространство; те следва да се разработят от Агенцията, така че да са съобразени с концепциите за експлоатация, определени в рамката на ЕЕН и да се включат в правилата, приложими за въздушни оператори посредством решение на Комисията, взето с използване на процедурата на комитология. Поради това на Комисията следва да бъдат предоставени необходимите правомощия в разширения основен регламент.
46. Тези правила определят процедурите, които да се прилагат от въздушните оператори във въздушното пространство, което използват, както и оборудването и услугите, които те трябва да използват в този блок въздушно пространство. Тези правила трябва да бъдат пропорционални на вида и сложността на експлоатацията и свързания риск. В съответствие със системата на ЕААБ тяхното приемане ще наложи подходяща консултация и оценка на въздействието.
47. Тези правила ще трябва да изяснят и областите на субсидиарност, в които на държавите-членки може да се наложи да разработят допълнителни правила, които да засягат местните особености. В такъв случай те ще имат правото да издават собствени местни правила, подлежащи на контрола на Общността с цел проверка на тяхното съответствие с цялостната концепция за експлоатация.
48. В системата на ЕААБ проверката на съответствието с гореспоменатите правила се осъществява посредством процес на сертифициране (издаване на сертификат или атестация) само за търговски оператори. Това може да е недостатъчно по отношение на изискванията за УВД/АНО, които трябва да бъдат спазвани от нетърговски оператори, като например носенето на необходимото оборудване за намалени минимума за вертикална сепарация и способността на екипажа да работи в такава среда. Поради това ще е необходимо в разширения основен регламент да се включат допълнителни изисквания за сертифициране.
49. Компетентните органи за прилагане на експлоатационните правила са националните авиационни органи, когато става дума за оператори, пребиваващи¹³ на тяхната територия, и Агенцията - за чуждестранни оператори. За целите на опростяването и за да се избегнат обърквания, както и евентуални пропуски, Агенцията е на мнение, че същото разпределение на функции следва

¹³ В този контекст „пребиваващи“ означава обичайното място на пребиваване на физическо лице или основното седалище за юридическо лице.

да се прилага за проверката на съответствието с правилата, посочени в предходния параграф.

Доставчици на обслужване

50. Положението с доставчиците на обслужване по УВД/АНО в много отношения е твърде сходно с това при търговските въздушни превозвачи. За да предоставят своите услуги, те трябва да докажат спазване на изискванията за безопасност, както и да получат разрешение (назначение или подбор от компетентния доставчик на обслужване на въздушното движение). Докато целта на първото задължение е да се гарантира, че доставчиците разполагат със средствата за изпълнение на своите отговорности, свързани с безопасността, второто се отнася повече до регулирането на пазара. Двата процеса могат да бъдат разделени, но никой не може да предоставя обслужване, без да е изпълнил и двете групи от условия. Докато в сферата на въздушния транспорт финансовото здраве се възприема като условие за достъп до пазара, за да са защитени потребителите в случай на злополука или фалит, изглежда тя е възприемана като условие за изпълнение на задълженията за безопасност в рамката на ЕЕН. От това Агенцията стига до заключението, че правилата, приложими за одобряване на доставчици на обслужване, следва да попадат в рамките на системата на ЕААБ, тъй като тяхната главна цел е да се смекчат рисковете за безопасността, а регулирането на разрешаването следва да остане в системата на ЕЕН или на национално ниво според необходимостта. Съответните правила следва да се приемат от Комисията чрез процедурата на комитология. Поради това в разширения основен регламент на Комисията следва да бъдат предоставени необходимите правомощия.
51. Както беше обяснено няколко пъти, става ясно, че тези правила на ЕААБ трябва да бъдат изготвени на базата на съществуващите елементи, разработени до момента в рамките на ЕЕН, и че е необходимо да се установят подходящи преходни условия, включително освобождаване на действащите одобрения от действието на новите разпоредби, за да се организира гладък преход. В съответствие със системата на ЕААБ тяхното приемане ще изисква подходяща консултация и оценка на въздействието. Влизането в сила на тези правила трябва да доведе до отмяна на съответните разпоредби в рамката на ЕЕН, за да се избегне двойно регулиране. На Комисията следва да бъдат предоставени необходимите правомощия да измени по съответния начин разпоредбите за ЕЕН и правилата за тяхното прилагане, както е посочено в параграф 20 по-горе.
52. Съгласно действащите разпоредби за ЕЕН, проверката на съответствието следва да се извършва чрез сертифициране. Агенцията одобрява този подход. В съответствие с вече установените принципи на ЕЕН и с работата си за постигане на по-добро регулиране, Агенцията счита също, че многобройните сертифицирания трябва да се избягват, за да може доставчикът на обслужване да предоставя няколко услуги чрез единично одобрение и единична система за управление. Тя възнамерява да разшири този принцип и по отношение на предоставянето на летищно обслужване и на УВД/АНО с цел намаляване на регулаторните разходи. Агенцията счита обаче, че пълният процес на сертифициране не е пропорционален за услуги, които са по-малко чувствителни от гледна точка на безопасността, като например полетна информация (FIS) и управление на площадката за паркиране на самолети. Поради това Агенцията е на мнение, че за FIS и за управлението на площадката за паркиране на самолети следва да се изисква само деклариране на съответствие с приложимите изисквания за безопасност и със съответните правила за прилагане.
53. В съответствие с принципите, залегнали в основата на системата на ЕААБ, компетентните органи, отговорни за издаването на горепосочените сертификати, са националните органи по отношение на оператори, пребиваващи на тяхната

територия, и Агенцията – за чуждестранни организации, предоставящи обслужване в европейското въздушно пространство.

54. Въпреки това някои задачи по сертифицирането могат да бъдат изпълнявани по-добре на централно равнище от съображения за единство и ефикасност, по-специално в области, за които са необходими специални експертни становища. Такъв може да е случаят с обслужване по УВД/АНО, което обхваща няколко държави-членки, например в областта на аеронавигационната информация и навигационните или комуникационните мрежи. Разработките на SESAR вероятно ще доведат до създаването на повече паневропейски услуги. Тогава можем да поставим под въпрос изискването държавата-членка, в която е основното седалище на доставчика на обслужване, да бъде единственият компетентен орган. Ето защо Агенцията счита, че трябва да ѝ бъдат предоставени правомощията да сертифицира и наблюдава доставчиците на обслужване, които предоставят своите услуги в повече от три държави-членки. Това не включва обикновеното предоставяне на трансгранично ОВД и не следва да засяга функционалните блокове въздушно пространство, тъй като се предполага, че услугите в такива блокове не се предоставят от единствен доставчик.

Системи и съставни елементи

55. Както беше посочено по-горе, Агенцията е на мнение, че системите и съставните елементи на УВД/АНО, определени в разпоредбите за ЕЕН, следва да са подчинени на общи изисквания за безопасност. Освен това изглежда, че в действащата рамка на ЕЕН липсва яснота относно изискванията, които тези системи и съставни елементи следва да изпълняват; в нея не се определя конкретно по отношение на кои критерии се издават декларациите (проверка на системи и съответствие или годност за употреба на съставни елементи). Поради това Агенцията счита, че е необходимо в системата на ЕААБ да се издадат допълнителни правила за прилагане, за да се предостави необходимата правна сигурност на засегнатите проектантите, производители и организации за поддръжка и на операторите. Тези правила ще засягат само изискванията за безопасност и оперативната съвместимост въздух/земля. По тази причина те следва да бъдат допълнени от подходящи изисквания за качество на изпълнението и оперативна съвместимост земля/земля. Последните изисквания произтичат от концепцията за експлоатация и следва да се издават от съответните отговорни организации, независимо дали това е Комисията, националният компетентен орган или самият доставчик на обслужване на въздушното движение.
56. Що се отнася до проверката на съответствието със съществените изисквания и съответните правила за прилагане, Агенцията одобрява процесите, установени в разпоредбите за ЕЕН, и не възнамерява да предлага внасяне на промени в тях, просто за да има промяна. Декларирането на съответствие на базата на собствени данни, евентуално подкрепено с проверки от страна на нотифицирани органи, е добре утвърден процес в рамките на глобалния подход на Общността за сертифициране. Все пак, за да се избегне объркване с термина квалифициран орган, използван с друго значение в системата на ЕААБ, Агенцията счита, че е необходимо в основния регламент да се установят такива органи, включително техните привилегии, и в него да се определят условията за тяхното акредитиране.
57. Освен това, както е обяснено в параграф 42, може да е полезно в бъдеще да се предвидят специални схеми за сертифициране за някои системи и съставни елементи, за да се улесни създаването на интегрирани схеми за сертифициране за системите, които включват както наземни, така и бордови елементи. Подобна възможност би могла да се използва и в подкрепа на разработването на стандартизирани системи и съставни елементи, подобно на изделията, които

отговарят на ETSO. И накрая, това би могло да бъде начин за облекчаване на отговорността на ползвателите на системи и съставни елементи по отношение на сложните елементи, за които има ограничени експертни познания за осъществяване на проверки. Това не означава, че подобно отделно сертифициране би отменило напълно отговорността на потребителите, тъй като те все още ще трябва да определят експлоатационните спецификации и да осигуряват тяхното интегриране. Поради това Агенцията е на мнение, че е необходимо в разширения основен регламент да се установи правно основание, за да се даде възможност за такова сертифициране, когато е уместно. Решенията за това ще се вземат за всеки отделен случай при приемането на съответните правила за прилагане, след провеждане на подходяща консултация и оценка на регулаторното въздействие.

58. Във всеки случай, независимо от това дали системите и съставните елементи ще подлежат на самостоятелно деклариране или на специални схеми за сертифициране, при разработването на правила за прилагане и процедури за оценка на съответствието е необходимо да се положат усилия за избягване на припокриване или дублиране на регулаторни процеси. Комисията следва да организира необходимата координация, тъй като тя ще взема окончателните решения по тези въпроси.

Персонал

59. Както вече беше посочено в параграф 39 от настоящия документ, със закон е одобрено ръководителите на полети да притежават лиценз и съответни квалификационни класове, удостоверяващи спазването на разпоредбите за безопасност. В тази връзка вече има приета директива. За да бъде съгласувана със системата на ЕААБ, тази директива трябва да бъде превърната в регламент на Комисията, за да обезпечават общото и уеднаквено равнище на безопасност, наложено в основния регламент, вместо минималното равнище на безопасност, установявано с директиви на Общността¹⁴. Това предлага и предимството последващото правило да бъде коригирано на изпълнително равнище, като се избягват продължителните законодателни процеси. Поради това става ясно, че е необходимо на Комисията да се предоставят правомощия да приема съответните правила за прилагане.
60. По отношение на проверката на съответствието Агенцията е съгласна, че най-добрият вариант е съществуващата схема на лицензиране да се запази. В съответствие с разпределението на функциите, установено в системата на ЕААБ, компетентните органи, определени на национално равнище, следва да продължат да отговарят за издаването на такива лицензи.
61. Що се отнася до другия персонал, участващ в предоставянето на обслужване по УВД/АНО, в параграф 40 се заключава, че доставчиците на обслужване трябва да гарантират, че персоналът, назначаван във важни по отношение на безопасността области, например инженеринг, електрозахранване, контрол и мониторинг на системите в реално време, аеронавигационна информация и пускане в действие на поддръжката на съставни елементи, притежава необходимата компетентност и получава подходящо професионално първоначално и периодично обучение. Ето защо съответните изисквания следва да бъдат включени в правилата, които ще се приемат за прилагането на разширения основен регламент. Това може да бъде

¹⁴ Следва да се припомни, че директивите са законодателни инструменти, които се използват за осигуряване на сближаване на националните практики чрез налагане на минимални стандарти. При приемането на основния регламент законодателят счете, че такъв подход не е достатъчен, за да се отговори на потребностите на вътрешния пазар за въздухоплаване, и реши да даде предимство на прилагането на уеднаквяване на общите стандарти във всички държави-членки.

направено като част от правилата за прилагане, приложими за доставчиците на обслужване или за самите организации за поддръжка, ако се приеме за целесъобразно проверката на съответствието да се остави на работодателите. Това може да стане и чрез специални правила, ако се предвиди да се създадат специални схеми за сертифициране за някои от тези категории персонал. Разбира се, Агенцията е запозната с текущия дебат относно лицензирането в тази област. Тя обаче счита, че той има отношение по-скоро към социалната сфера, отколкото към безопасността, и би предпочела да се остави законодателят да вземе решение по въпроса.

Организации

62. Вече е установено със закон, че организация, която участва в обучението на ръководители на полети, трябва да бъде сертифицирана. Съответните условия са включени в Директивата относно лиценза на ръководителите на полети в Общността. Поради причините, обяснени по-горе, Агенцията е на мнение, че съответните изисквания следва да бъдат превърнати в правило за прилагане на Агенцията и че на Комисията следва да се предоставят съответните правомощия. Агенцията счита, че при разработването на тези правила подобно сертифициране следва да предоставя на тези организации предимството сами да организират изпити и да издават атестации за съответствие, на базата на които компетентните органи могат да издават лицензи, какъвто понастоящем е случаят с организациите за обучение по поддръжката в рамките на системата на ЕААБ.
63. Както е обяснено в параграфи 41 и 42, би било целесъобразно да се регулират някои организации, участващи в проектирането, производството, поддръжката или експлоатацията на системи и съставни елементи на УВД/АНО. Тези решения следва да се вземат за всеки отделен случай при приемането на съответните правила за прилагане. Поради това на Комисията следва да се предоставят необходимите правомощия.
64. В съответствие с разпределението на функциите, установено в системата на ЕААБ, компетентният орган за сертифициране на организации за обучение на ръководители на полети или на организации, участващи в проектирането, производството, поддръжката или експлоатацията на системи и съставни елементи на УВД/АНО, следва да бъде този от държавата-членка на основното седалище на въпросната организация или Агенцията в случай на чуждестранна организация.

IV. Субсидиарност

65. Основният регламент, приет през 2002 г. прехвърли компетенции от държавите-членки на Общността в областта на летателната годност и екологичното сертифициране с основната цел да се поддържа високо и уеднаквено равнище на безопасност в гражданското въздухоплаване. Неговото първо разширяване по отношение на въздушните операции, на лицензирането на летателните екипажи и на въздухоплавателните средства на трети страни, беше прието на 20 февруари 2008 г.¹⁵ Законодателят също така предвиди постепенно му разширяване по отношение на всички други области, свързани с регулирането на безопасността на гражданското въздухоплаване, с цел да се осигури глобален системен подход към авиационната безопасност, който е единственото средство за избягване на пропуски по отношение на безопасността и непоследователни, потенциално противоречиви изисквания.

¹⁵ Регламент (ЕО) № 216/2008 (основен регламент)

66. Идеята, че високо и уеднаквено равнище на безопасност в управлението на въздушното движение и в предоставянето на аеронавигационно обслужване може да бъде достигнато единствено чрез общи действия на паневропейско равнище, не е нова и европейските държави отдавна са започнали да работят съвместно в рамките на Евроконтрол с цел да се създадат общи правила в тази област. Въпреки това, както беше вече признато при създаването на системата на ЕААБ, подобен доброволен междуправителствен подход не може да постигне планираното уеднаквяване. В резултат на това първата стъпка към истински централизирана система с правомощия за вземане на решения под егидата на Общността е осъществена с приемането на пакета за Единно европейско небе. С това законодателят призна, че постигането на неговите цели в тази област оправдава действията на равнище Общност.
67. Създадената по този начин система обаче смесва безопасността с други аспекти на регулирането и не гарантира глобалния системен подход към регулирането на безопасността, за който законодателя призова при приемането на основния регламент. Отговорите на УПИ 2007-16 действително показаха, че голямото мнозинство от заинтересованите страни, въпреки че подчертават необходимостта от съгласуваност и приемственост с вече установените процеси на ЕЕН, са убедени и в ползите от прехвърлянето на регулирането на безопасността на УВД/АНО в системата на ЕААБ с общи правила, които да се прилагат по еднакъв начин под надзора на централизиран независим орган. Поради това целта на предложеното действие е да се подобрят действията на Общността в тази област, без да се засяга тяхната съвместимост с принципа на субсидиарност.
68. Освен това чрез следвания процес на смекчаване на риска при разработването на съществените изисквания се гарантира, че общите действия са пропорционални на целите за безопасност и не надвишават степента, която е абсолютно необходима за постигането на тези цели. В допълнение, системата на ЕААБ, с възможността да се съчетават актове със задължителна и незадължителна юридическа сила, по много добър начин удовлетворява необходимостта от субсидиарност и пропорционалност в регулирането на безопасността на УВД/АНО. Разбира се, трябва да се обърне внимание на спазването на тези принципи и при разработването на съответните правила за прилагане.
69. В заключение считаме, че настоящото предложение е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, посочени в член 5 от Договора за създаване на Европейската общност.

V. Оценка на регулаторното въздействие (ОРВ)

70. Оценката на въздействието на мерките, предложени в настоящото становище, е направена с цел да се избегне дублиране на работа с тази на Комисията, която също е задължена да представя своя оценка на въздействието. Приложената ОРВ доказва, че предложените мерки осигуряват възможно най-доброто решение, когато съществуват няколко алтернативни варианта, като се взема под внимание тяхното въздействие върху безопасността, околната среда, икономическите и социалните аспекти, както и тяхната съвместимост с международното и друго приложимо законодателство в областта на въздухоплаването. Не е установено съществено въздействие върху околната среда.
71. Оценката на въздействието показва също, че допълнителните ресурси, които са необходими на Агенцията, за да изпълнява съответните задачи, са незначителни. Тези ресурси включват 21 души оперативен персонал, предимно за определяне на правила и провеждане на стандартизационни инспекции; като се включат непереките административни длъжности, необходими за подпомагане на този

допълнителен персонал, общият персонал, който е нужен на Агенцията, за да осъществява своите задачи в областта на регулирането на УВД/АНО, може да бъде оценен на 25 работни места с разходи общо под 4 милиона евро на година. Не се очаква задачите за сертифициране да имат значително краткосрочно въздействие, въпреки че те може да се увеличават с бъдещите промени към паневропейски системи; въпреки това съответните средства ще бъдат компенсирани чрез такси от заявителите и няма да представляват допълнителна тежест за бюджета на Общността.

72. Поради това Агенцията счита, че разширяването на приложното поле на основния регламент, предвидено в настоящото становище, ще има като цяло положително въздействие върху операторите и гражданите на Общността.

VI. Заключение

73. Накратко, Агенцията е на мнение, че регулирането на безопасността и оперативната съвместимост въздух/земя на управлението на въздушното движение и аеронавигационното обслужване следва да се организира под егидата на системата на ЕААБ. Поради това:

- Основният регламент следва да бъде изменен, така че да осигури подходящото правно основание;
- Цялото въздушно пространство, включено в разпоредбите за ЕЕН, както и неконтролираното въздушно пространство над територията на държавите-членки, където се прилага Договорът, следва да е подчинено на законодателството на Общността;
- Като допълнително приложение към основния регламент е необходимо да се въведат специални съществени изисквания (СИ) за смекчаване на всички рискове за безопасността, свързани с използването на въздушното пространство;
- Използването на всеки блок въздушно пространство следва да се ръководи от концепция за експлоатация, създадена с цел смекчаване на рисковете от сблъсък между въздухоплавателни средства и между въздухоплавателни средства и земята;
- Ползвателите на въздушно пространство следва да спазват правилата, издадени за прилагането на концепциите за експлоатация, приложими във въздушното пространство, в което оперират те, и да ползват услугите, определени за използването на това въздушно пространство;
- Организацията и персоналот, участващ в предоставянето на УВД/АНО, са отговорни за привеждането в действие на приложимите съществени изисквания;
- Ръководителите на полети и организацията, участващи в тяхното обучение, подлежат на сертифициране;
- Системите и съставните елементи, използвани за предоставянето на УВД/АНО, следва да спазват съответните изисквания за безопасност, когато тяхното ключовото значение оправдава това;
- На Комисията следва да бъдат предоставени правомощия да приема правила за прилагане, определящи подробните изисквания, които горепосочените организации, персонал и системи и съставни елементи трябва да спазват, както и приложимите процеси за сертифициране, когато е целесъобразно;
- Тези правила за прилагане следва да бъдат пропорционални на равнището на сложността на регулираната дейност или на значимостта на съответната система и съставен елемент; първоначално те следва да се базират на съответните разпоредби от нормативната уредба за ЕЕН и на правилата, определени за тяхното прилагане, за да се осигури гладък преход;

- Надзорът над спазването на съществените изисквания и съответните правила за прилагане от страна на организациите следва да се осъществява от компетентните органи на държавите-членки, с изключение на надзора над организации, намиращи се в трети страни или предоставящи обслужване във въздушното пространство на повече от три държави-членки, който ще се извършва от Агенцията;
- Определянето на правила, анализът на безопасността и стандартизационните инспекции на националните компетентни органи се извършват от Агенцията;
- Доставчиците на УВД/АНО приемат и прилагат цялостна система за управление на безопасността и следва да са сертифицирани, с изключение на тези, които предоставят само полетна информация или услуги за управление на летищния перон и следва само да декларират способност;
- Докато проверката на съответствието на системите и съставните елементи е част от сертифицирането на доставчиците на УВД/АНО, ключовото по отношение на безопасността оборудване може да бъде обект на специални схеми за сертифициране, включващи евентуално доказване на способност на техния проектант и производител, когато това е определено в правилата за прилагане, след подходяща оценка на безопасността и икономическите ползи от това.

74. Агенцията е на мнение, че описаната по-горе политика е най-доброто средство за регулиране на безопасността и оперативната съвместимост въздух/земя на управлението на въздушното движение и аеронавигационното обслужване на територията на държавите-членки. Тя отразява мнозинството от възгледите, изразени от всички страни, които се включиха с отговори в консултациите, организирани за подготовката ѝ. Предложената политика организира също балансирано разделение на правомощията, съвместими с институционалните структури на Общността, като ограничава централизирането на задачите до това, което може да бъде постигнато по-добре от Комисията или Агенцията. Поради това Агенцията препоръчва Комисията да постави началото на законодателен процес на базата на настоящото становище и съответно да измени съществуващото законодателство, приложимо за Единното европейско небе с цел избягване на двойно регулиране и противоречиви изисквания.

Кьолн, 15 април 2008 г.

P. GOUDOU
Изпълнителен директор