



**STANOVISKO č. 1/2008**

**EVROPSKÉ AGENTURY PRO BEZPEČNOST LETECTVÍ**

**ze dne 15. dubna 2008**

**ke změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008 o společných  
pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro  
bezpečnost letectví, kterým se ruší směrnice Rady 91/670 EHS, nařízení (ES)  
č. 1592/2002 a směrnice 2004/36/ES**

**„Rozšíření systému EASA na regulaci řízení letového provozu a letových  
navigačních služeb (ATM/ANS)“**

## I. Všeobecně

1. Když zákonodárce Společenství přijímal nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002<sup>1</sup> o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví (dále jen „základní nařízení“), vyzval Komisi<sup>2</sup>, aby co nejdříve předložila příslušné návrhy na rozšíření působnosti uvedeného nařízení na letecký provoz a vydávání licencí letovým posádkám. Zákonodárce Společenství také předjímal, že se použití základního nařízení na základě následných návrhů právních předpisů v budoucnosti rozšíří i na všechny ostatní oblasti spojené s bezpečností civilního letectví a že pro tyto oblasti budou vypracovány příslušné základní požadavky.<sup>3</sup> Proto když Komise předkládala svůj návrh 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>4</sup>, že má v úmyslu tyto pravomoci postupně rozšiřovat na bezpečnost a interoperabilitu letišť, letové navigační služby (ANS) a řízení letového provozu (ATM) v rámci „celkového systémového přístupu“.
2. Podle základního nařízení<sup>5</sup> je jedním z úkolů agentury poskytovat Komisi potřebnou technickou podporu a vypracovávat a přijímat stanoviska jako podklady pro návrhy právních předpisů Komise v oblasti bezpečnosti civilního letectví<sup>6</sup>. Z toho také vychází předkládané stanovisko. Agentura proto předkládá Komisi toto své stanovisko, jehož cílem je splnit závazky obsažené ve sdělení KOM(2005) 578 v konečném znění ze dne 15. listopadu 2005, pokud jde o regulaci bezpečnosti ATM/ANS.
3. Stanovisko bylo přijato postupem určeným správní radou agentury<sup>7</sup> v souladu s článkem 19 základního nařízení. Legislativní program Komise si však vyžádal, aby agentura zkrátila období vyhrazená pro konzultace a odpovědi, která jsou v uvedeném postupu stanovena.
4. Stanovisko sestává z tohoto memoranda, ve kterém jsou vysvětleny názory agentury na politiku, jež je základem regulace bezpečnosti ATM/ANS na úrovni Společenství, a ve kterém je navržen obsah změn, které by se měly provést v základním nařízení kvůli uplatňování uvedené navrhované politiky. K tomuto stanovisku je připojena nová příloha základního nařízení, která obsahuje základní požadavky pro bezpečnost a interoperabilitu ATM/ANS, a posouzení 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), nahrazené nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008 ze dne 20. února 2008 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví, kterým se ruší směrnice Rady 91/670 EHS, nařízení (ES) č. 1592/2002 a směrnice 2004/36/ES (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 79, 19.3.2008, s. 1).

<sup>2</sup> Článek 7 nařízení (ES) č. 1592/2002.

<sup>3</sup> 2. a 23. bod odůvodnění nařízení (ES) č. 1592/2002.

<sup>4</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>5</sup> Dále se výrazem „základní nařízení“ rozumí nedávno přijaté nařízení č. 216/2008, zmíněné v poznámce pod čarou 1.

<sup>6</sup> Čl. 19 odst. 1 základního nařízení.

<sup>7</sup> Rozhodnutí správní rady o postupu agentury při vypracování stanovisek, certifikačních specifikací a pokynů (dále jen „postup při tvorbě pravidel“), MB/08/2007 ze dne 13. června 2007.

## II. Konzultace

### a. Oznámení o navrhované změně (NPA) 2007-16

5. Na internetových stránkách agentury byl dne 30. listopadu 2007 zveřejněn konzultační dokument (NPA 2007-16)<sup>8</sup>, ve kterém je navržen přístup k začlenění oblasti ATM/ANS do systému EASA.
6. V tomto konzultačním dokumentu agentura vyložila institucionální rámec stanovený základním nařízením pro regulaci jiných aspektů bezpečnosti civilního letectví, který by se týkal i oblasti ATM/ANS, pokud by zákonodárce přijal plánované rozšíření. V této souvislosti předložila agentura návrh základních požadavků, které jednak stanoví bezpečnostní cíle uložené zákonodárcem a jednak umožní provedení závazků, které mají členské státy v rámci Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO), na úrovni Společenství. Tyto základní požadavky představují základ pro následné přijetí prováděcích pravidel, která budou podrobněji stanovovat povinnosti regulovaných subjektů rovněž se zohledněním příslušných norem a doporučených postupů ICAO (SARPS).
7. V dokumentu NPA agentura představila také své návrhy k základním zásadám regulace bezpečnosti v oblasti ATM/ANS. Za tímto účelem si rovněž vyžádala stanovisko zainteresovaných stran k řadě otázek, u nichž potřebovala získat informace, aby mohla vytyčit dostatečně konsenzuální politiku, ze které bude v tomto stanovisku vycházet.

### b. Dokument komentářů a odpovědí (CRD)

8. Dokument NPA vyvolal značný zájem zainteresovaných stran a do uzávěrky dne 21. ledna 2008 agentura obdržela 1 860 připomínek od vnitrostátních orgánů, profesních organizací a soukromých společností. U všech obdržených připomínek byl potvrzen příjem a všechny byly začleněny do dokumentu CRD, který byl dne 18. března 2008 zveřejněn na internetových stránkách agentury a který obsahuje seznam všech osob a organizací, jež podaly připomínky a odpověděly na otázky agentury.
9. Tyto výsledky vedly k závěru, že konzultace poskytly agentuře dobrý základ pro přípravu následných výstupů postupu tvorby předpisů. Bylo rovněž zřejmé, že připomínky jako celek odrážejí silný konsenzus ve prospěch celkového systémového přístupu k regulaci bezpečnosti, který zahrnuje všechny oblasti letectví, a tudíž podporují princip použití systému EASA k dosažení tohoto cíle. V dokumentu CRD jsou tedy představeny počáteční závěry agentury, vycházející z konzultací, o tom, jak by se měl změnit návrh základních požadavků a jak by měly být v rozšířeném základním nařízení nastaveny základní zásady regulace bezpečnosti v oblasti ATM/ANS. Tyto počáteční závěry pak měly být uvedeny v konečné podobě v tomto stanovisku.
10. Konzultace ovšem také ukázaly, že řada zainteresovaných stran byla přístupem navrženým v dokumentu NPA zmatena, protože se domnívala, že úloha agentury při regulaci bezpečnosti bude zakotvena v nařízeních o jednotném evropském nebi (SES) místo toho, aby se celá oblast regulace bezpečnosti ATM/ANS přesunula do systému EASA. Navíc odpovědi na otázky týkající se těch aspektů přijetí provozních koncepcí, které souvisejí s regulací nebo poskytováním služeb, a na otázky týkající se uspořádání vzdušného prostoru a toků letového provozu nebyly natolik jasné, aby

---

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

mohla agentura v dané fázi procesu učinit závěry. Z toho důvodu a na podporu svého konečného stanoviska se agentura zavázala, že možné alternativy dále zvaží v posouzení dopadu právních předpisů, který má být součástí jejich stanovisek.

### c. Reakce na dokument CRD

11. Agentura obdržela 100 reakcí od 18 zainteresovaných stran, mezi nimiž bylo deset orgánů, čtyři profesní sdružení, tři poskytovatelé služeb a jeden zástupce příslušného odvětví. Tento počet představuje o něco méně než 20 % ze zainteresovaných stran, které původně odpověděly na dokument NPA, a odpovídá obvyklé míře reakce na dokumenty CRD agentury. Většina reakcí se týkala vyjasnění připomínek podaných k dokumentu NPA v případech, kdy se mělo za to, že nebyly správně pochopeny. Agentura analýzou určila, zda tyto nesprávné výklady byly takové povahy, že by mohly změnit předběžné závěry uvedené v dokumentu CRD, a pokud tomu tak bylo, bylo to zohledněno v předkládaném stanovisku. Obdobně byla v některých reakcích navržena zlepšení návrhu základních požadavků, což agentura uvítala, a tyto reakce využila ke zdokonalení návrhu, který je k tomuto stanovisku připojen. V několika reakcích byla agentura požádána, aby se ve svém stanovisku vyjádřila jasněji o některých aspektech svých návrhů. To se týkalo především reakcí některých profesních organizací, které trvaly na zásadním významu činnosti svých členů z hlediska bezpečnosti. Těmto požadavkům bylo v tomto dokumentu a jeho přílohách v maximálním možném rozsahu vyhověno.
12. Mnoho zainteresovaných stran rovněž znovu vyjádřilo zklamání ze zkrácení konzultačního období a z toho, že pro analýzu dosti rozsáhlého dokumentu CRD bylo k dispozici příliš málo času. V reakci na to může agentura jediné opět zdůraznit, že časový rozvrh byl stanoven tak, aby pomohl Komisi s plněním jejího legislativního programu. Dále agentura trvá na tom, že cílem zamýšleného opatření je pouze převést některé aspekty regulace ATM/ANS z rámce SES do rámce EASA. Tento cíl vychází z široké otevřené diskuze, která vedla k závěru, že jasná většina zainteresovaných stran takovou změnu podporuje. Jak se zdůrazňuje v dokumentech NPA a CRD, záměrem v této souvislosti je umožnit hladký přechod s využitím zavedených pravidel a postupů vyvinutých v rámci SES. To bude provedeno prostřednictvím legislativního procesu Společenství a postupu agentury při tvorbě předpisů, a zainteresované strany tedy budou mít mnoho příležitostí ověřit si, že vše skutečně probíhá uvedeným způsobem – jak v případě změny základního nařízení, tak v případě přijímání jeho prováděcích pravidel.
13. Některé zainteresované strany předložily také obecné poznámky k tomu, že agentura velmi mnoho připomínek označila jako „vzato na vědomí“, a zajímaly se, zda to znamená, že tyto připomínky agentura nezohlední při přípravě svého stanoviska. V tomto ohledu by agentura chtěla objasnit, že odpověď „vzato na vědomí“ používala v tom významu, že neshledává, že by daná připomínka svým charakterem mohla ovlivnit rozsah nebo obsah plánovaného stanoviska. „Vzato na vědomí“ tudíž také neznamená, že agentura s připomínkou souhlasí nebo nesouhlasí, nýbrž pouze že nespátřuje rozpor mezi svým záměrem a obsahem připomínky.
14. Z malého počtu reakcí nakonec vyplývá nesprávné porozumění významu regulační funkce. Zejména jedna zainteresovaná strana uvádí, že uspořádání toku letového provozu (ATFM) je regulační funkce, a proto by mělo být regulováno. Pro odstranění veškerého nedorozumění považuje agentura za užitečné objasnit, že regulační úkol chápe jako úkol, který souvisí s výkonem veřejné moci, a tedy nemůže být svěřen poskytovatelům služeb, a že takové regulační úkoly tudíž musejí plnit veřejné subjekty za podmínek, které stanovil zákonodárce, když vymezoval jejich přenesené pravomoci. V důsledku toho jsou těmito subjekty regulační orgány, a nikoli regulované subjekty.

15. Závěrem lze uvést, že agentura po zohlednění obdržných připomínek k dokumentu NPA a reakcí na dokument CRD vydala toto stanovisko, o němž soudí, že odráží většinový názor na podmínky, za nichž mají být v těsné koordinaci s rámcem SES a v návaznosti na něj regulovány bezpečnost a některé aspekty interoperability ATM/ANS v rámci systému EASA.

### III. Obsah stanoviska agentury

#### Všeobecně

16. Na základě svého výkladu doporučení skupiny na vysoké úrovni pro budoucnost regulace letectví, ustavené místopředsedou Komise Barrotem, a závěrů posouzení dopadů uvedeného ve sdělení Komise zmíněném v bodě 2 výše agentura ve svém dokumentu NPA vycházela z toho, že rozšíření systému EASA na regulaci bezpečnosti ATM/ANS se má uskutečnit s využitím tohoto systému v podobě, v jaké je stanoven základním nařízením a dále popsán v uvedeném dokumentu NPA. To znamená, že celkový systémový přístup se bude vztahovat nikoli na regulaci ATM/ANS, nýbrž na regulaci bezpečnosti. V této souvislosti je třeba celkový systémový přístup k bezpečnosti chápat v tom smyslu, že všechny prvky leteckého bezpečnostního řetězce, a zejména oblasti styku mezi nimi, mají být analyzovány centralizovaně tak, aby bylo pro každého aktéra v bezpečnostním řetězci stanoveno, jaká zmírňující opatření má přijmout nejen ke snížení vlastního příspěvku k rizikům, nýbrž také celkové úrovně expozice rizikům. Platí totiž, že zavedení dalších bezpečných způsobů chování samo o sobě nestačí k vytvoření celkově bezpečného systému.
17. To nepochybně představuje významný odklon od logiky v základu koncepce jednotného evropského nebe, která pojímá současně různé aspekty regulace – v důsledku čehož jsou jak v platných předpisech, tak v certifikačních postupech těsně provázány aspekty kapacity, ekonomické výkonnosti, interoperability systémů a složek ATM/ANS, interoperability vzduch-země, bezpečnosti a ochrany životního prostředí, jakož i další aspekty regulace. Tento pohled na celkový systémový přístup odpovídá tradiční praxi v této oblasti, kde dokonce i poskytování služeb a regulační funkce byly donedávna považovány za dvě strany téže mince. Jeho hlavním cílem je podporovat celkový systémový přístup pro zlepšení celkové výkonnosti systému ATM, zvláště pokud jde o kapacitu a ekonomickou výkonnost. S tím jsou spojeny také některé výhody, protože to umožňuje zahrnout do jednoho schválení všechny regulační povinnosti regulovaných subjektů, například když vydávání licencí leteckým dopravcům zahrnuje společně bezpečnost, povinnosti v oblasti financí a pojištění i problematiku určení.
18. Přístup založený na SES má ovšem určité nedostatky, protože není jasné, jak probíhá rozhodování mezi bezpečností a jinými cíli. Z toho důvodu je nyní široce přijímáno, že regulace bezpečnosti by měla být oddělena od regulace ekonomické výkonnosti, a tuto zásadu připomíná také doporučení 1 skupiny na vysoké úrovni: „... a zabezpečit, aby činnosti v oblasti regulace bezpečnosti probíhaly nezávisle na ostatních formách regulace“. Lze jej také považovat za překážku oddělení způsobilých součástí systému ATM, protože dává konečnému poskytovateli služeb řízení letového provozu možnost v konečném důsledku rozhodovat o úrovni bezpečnosti ve vzdušném prostoru, ve kterém uplatňuje svůj monopol. Mimo jiné lze těmito důvody vysvětlit, proč tento přístup nezůstal zachován v jiných oblastech regulace letectví, které se časem vyvinuly směrem k celkovému systémovému přístupu k bezpečnosti, jenž je základem systému EASA. Následkem toho vznikají nesrovnalosti s regulačním systémem, který se vztahuje na ostatní aktéry v bezpečnostním řetězci ATM, jako jsou uživatelé vzdušného prostoru, včetně pilotů a provozovatelů, a výrobci palubního vybavení, u nichž se dodržování mnoha požadavků ATM (vybavenost, postupy, interoperabilita země-paluba, výkonnost vybavení...) vynucuje prostřednictvím systému EASA, jak

vyžaduje zásada ICAO, která klade odpovědnost na stát zápisu letadla do leteckého rejstříku. Pokud takovéto zásady ICAO nejsou respektovány, může to tedy vést k dvojí regulaci, jak bylo zjištěno v souvislosti s SES.

19. Aby bylo možné v této diskusi pokročit, provedla agentura analýzu výhod a nevýhod obou možností v posouzení dopadu právních předpisů, které musí na podporu svého stanoviska předložit. Závěr, který je uveden v příloze 2, zní ve prospěch rozšíření systému EASA jakožto nejlepšího řešení z hlediska bezpečnosti a účinnosti regulace. Jedná se skutečně o nejlevnější a nejvhodnější způsob omezení certifikace na bezpečnostní aspekty, jak doporučuje skupina na vysoké úrovni pro budoucnost regulace letectví v Evropě. Nízké sociální dopady této možnosti lze navíc snadno zmírnit.
20. Tato volba má samozřejmě důsledky v podobě potřeby náležitě skloubit rozšířené základní nařízení a jeho budoucí prováděcí pravidla s nařízeními o SES a jejich prováděcími pravidly. Příslušné odvětví by skutečně čelilo větším problémům, kdyby muselo plnit bezpečnostní požadavky podle obou systémů, vyplývající ze dvou postupů tvorby předpisů. Při současném stavu věcí ovšem není možné přesně určit ustanovení v nařízeních o SES, která by bylo nutné změnit, až rozšířené základní nařízení vstoupí v platnost, ani ta, která budou dotčena jeho prováděcími pravidly. Kromě toho není agentura oprávněna podávat návrhy týkající se nařízení o SES. Ve vhodné době tedy bude muset proběhnout náležitá koordinace pro vypracování nezbytných úprav. Pružnou možností by bylo, kdyby zákonodárce svěřil Komisi pravomoc provádět nezbytné úpravy případ od případu. Jiná možnost by byla provést přezkum dopadu přijetí rozšířeného základního nařízení na konci tohoto právního předpisu a v jeho předposledním článku uvést ustanovení nařízení o SES, která je třeba zrušit nebo změnit.
21. V této souvislosti agentura připomíná své opakované prohlášení, že veškerá budoucí prováděcí pravidla EASA budou vycházet z ustanovení o SES existujících v dané době, zejména z provedených bezpečnostních regulačních požadavků Eurocontrolu (ESARR). Za tímto účelem budou vytvořeny přechodné mechanismy, které zajistí kontinuitu schválení již vydaných podle pravidel SES. Při přechodu od vnitrostátních pravidel k pravidlům EASA existuje řada příkladů takovéto ochrany stávajícího stavu, které umožnily hladký přechod bez dodatečné zátěže pro dané odvětví. Současně bude muset být zajištěna konzistence mezi systémem EASA a systémem SES se zohledněním doporučení ad hoc skupiny pro dvojí regulaci<sup>9</sup>. Je skutečně možné vytvořit procesy, které zajistí harmonizaci požadavků a certifikačních postupů s cílem vyhnout se vícenásobnému posuzování souladu. Agentura v současnosti pracuje na racionalizaci schválení organizací v souvislosti s rozšířením systému EASA na letecký provoz a se zaváděním norem a doporučených postupů ICAO pro systém řízení bezpečnosti (ICAO SMS SARPS). Tato práce bude využita při přípravě budoucích prováděcích pravidel pro provozovatele letišť a poskytovatele služeb ATM/ANS.

## Bezpečnostní cíle

22. Jak je vysvětleno v dokumentu NPA, cíle, kterých chce zákonodárce dosáhnout společnou akcí na úrovni Společenství, budou stanoveny v právních předpisech Společenství. Tím bude jasně určeno, jakým způsobem musejí regulované subjekty a výkonné orgány plnit své povinnosti, a budou zajištěny nezbytné nástroje pro politickou a soudní kontrolu jejich jednání. Zkušenost v jiných oblastech letectví ukázala, že provedení odkazem na ICAO SARPS není uspokojivým řešením, protože tyto normy a doporučené postupy byly původně navrženy k tomu, aby umožnily volný pohyb uživatelů vzdušného prostoru. Bezpečnostní požadavky jsou v nich proto

---

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

propojeny s jinými požadavky – v oblasti interoperability a administrativy – způsobem, který neumožňuje uplatňovat přístup k regulaci bezpečnosti založený na výkonnosti. V důsledku toho zastává agentura stanovisko, že je nutné, aby zákonodárce přijal zvláštní základní požadavky pro bezpečnost ve formě další přílohy základního nařízení.

#### Obsah základních požadavků

23. Dokument NPA obsahoval návrh základních požadavků, které agentura vypracovala standardním postupem použitým i ve všech ostatních předchozích případech. Agentura s pomocí odborníků na danou oblast určila nebezpečí spojená s poskytováním služeb ATM a ANS, pak posoudila související rizika a nakonec vypracovala strategie pro jejich zmírnění, které tvoří nyní navrhované základní požadavky. Tyto požadavky mají představovat také vhodný základ pro stanovení prováděcích prostředků při zaručení konzistence se stávajícími nařízeními o SES a prováděcími pravidly a návaznosti na tyto předpisy. Stejně jako v předchozích případech nebyly v dokumentu NPA uvedeny podrobnosti o tomto postupu, ale související údaje mohou být ve vhodných případech poskytnuty na podporu legislativního procesu. Připomínky obdržené během konzultací byly pro zdokonalení obsahu základních požadavků využity v nejvyšší míře, jakou umožnil krátký čas, který agentura dostala na předložení svého stanoviska. Výsledný text je spolu s vysvětlením obsahu požadavků a jejich souvislostí s ICAO SARPS uveden v příloze 1.

#### Povaha provozní koncepce

24. V zásadě a také proto, že je základní nařízení přímo použitelné v celém rozsahu, stanoví základní požadavky práva a povinnosti regulovaných subjektů. Neměly by tedy obsahovat ustanovení určená výkonným subjektům s přenesenými pravomocemi, Komisi a členským státům. V jejich případě je lepší postupovat tak, že se příslušné podmínky pro výkon přenesených pravomocí zahrnou do článků základního nařízení, které tyto pravomoci udělují. To je důvod, proč se agentura po určení nebezpečí souvisejících se zaváděním provozních koncepcí dotázala, zda jejich přijímání spadá do regulační funkce, nebo do funkce poskytování služeb. V obdržených odpovědích se projevila určitá nejistota ohledně definice provozních koncepcí a určitá různost názorů na samotnou povahu související funkce. Agentura se proto zavázala, že tuto otázku dále prozkoumá v posouzení dopadu právních předpisů, což je dokument, který musí být připojen k jejím stanoviskům. Níže uvedené závěry jsou výsledkem tohoto posouzení.

25. Definice, která zaznamenala největší shodu, říká, že provozní koncepcí je spojení postupů, kterými se mají řídit uživatelé vzdušného prostoru (od jednoduchých „pravidel létání“ ve vzdušném prostoru s velmi nízkou intenzitou provozu až po velmi komplikované kombinace postupů ve vzdušném prostoru se složitým provozem), požadavků na pozemní a palubní vybavení, služeb, jež je třeba poskytovat a využívat (včetně řízení letového provozu, leteckých informací, meteorologických údajů, komunikace, navigace, přehledu o provozu atd.), postupů, kterými se mají řídit poskytovatelé těchto služeb, a kvalifikace personálu. Zvláštní provozní koncepce musí být základem využívání každého bloku vzdušného prostoru. Ve stejném bloku se může uplatňovat několik provozních koncepcí, přičemž v takovém případě musí být zavedeno taktické řízení tohoto bloku vzdušného prostoru, které umožňuje případ od případu rozhodovat o platné provozní koncepci a oznamovat uživatelům vzdušného prostoru, která koncepce v daném okamžiku platí. Provozní koncepce tudíž není výsledkem výzkumných činností vedoucích k možným alternativám pro zvyšování kapacity vzdušného prostoru, nýbrž jde o formální rozhodnutí, které má vliv na provoz ve vymezeném bloku vzdušného prostoru. Agentura proto soudí, že tento

pojem by neměl být zaměňován s výstupy SESAR, což se zřejmě děje, jak vyplývá z některých obdržných připomínek.

26. Cíle, které má provozní koncepce plnit, zahrnují nejen bezpečnost, ale také ekonomickou efektivitu, ochranu životního prostředí a jakákoli další kritéria, která může stanovit zákonodárce, aby naplnil očekávání veřejnosti. Následkem toho zahrnuje rozhodování volby mezi protikladnými cíli, a proto je nelze ponechat na subjektech s vlastními partikulárními zájmy. Přijímání provozních koncepcí tedy musí probíhat v rámci přenesených výkonných pravomocí a jedná se o regulační funkci. Výkon této funkce je třeba koordinovat na úrovni ICAO a na úrovni Společenství, aby byla zajištěna celková konzistentnost a interoperabilita z hlediska jak uživatelů vzdušného prostoru, tak poskytovatelů služeb. V důsledku toho dospěla agentura k závěru, že není nutné stanovovat základní požadavky pro vymezení zvláštních provozních koncepcí. Protože však příslušné orgány, které mají tuto záležitost na starosti (ať jde o Komisi, nebo o vnitrostátní orgány), musejí ověřovat, zda je v těchto provozních koncepcích náležitě zohledněna bezpečnost, je agentura toho názoru, že požadavky pro zmírnění souvisejících nebezpečí, které uvedla v příloze k dokumentu NPA, musejí být doplněny do článku základního nařízení, jenž vymezuje podmínky pro přenesení těchto pravomocí. V této souvislosti je nutné vyjasnit, že agentura nezamýšlí mít v této sféře žádné výkonné pravomoci. Domnívá se však, že by měla hrát roli technického poradce pro účely hodnocení bezpečnostního dopadu plánovaných provozních koncepcí a změn těchto koncepcí. Soudí rovněž, že je nutné, aby byly standardizační kontroly, které provádí, používány pro dohled nad tím, jak příslušné vnitrostátní orgány v uvedené oblasti vykonávají své přenesené pravomoci.
27. Zvláštní provozní koncepce se po svém přijetí zavádějí prostřednictvím pravidel, která se vztahují na uživatele vzdušného prostoru, personál a poskytovatele služeb, jakož i na vybavení, systémy a složky, které jsou povinni používat. S přihlédnutím ke stávajícímu rámci ICAO jsou tato pravidla, která se týkají především interoperability z hlediska uživatelů vzdušného prostoru, vynucována státy zápisu letadla do leteckého rejstříku vůči jejich provozovatelům, a proto by se měla přijímat v rámci systému EASA. Pokud jde o personál a poskytovatele služeb, týkají se tato pravidla především interoperability z hlediska poskytovatelů služeb, jakož i souvisejících postupů a požadavků na výcvik. Jelikož bezpečnosti se jejich obsah dotýká obvykle jen okrajově, budou se pravděpodobně přijímat v rámci SES, pokud Komise prostřednictvím svých přenesených výkonných pravomocí nerozhodne jinak v jednotlivých případech, kdy to bude opodstatněno bezpečnostním hlediskem. V těchto pravidlech může být podle potřeby vymezeno, jaké přenesené úlohy poskytovatelé služeb získávají pro zavádění a taktické přizpůsobování provozních koncepcí, které mají uplatňovat.

## **Oblast působnosti a použitelnost**

### Vzdušný prostor

28. Jak je uvedeno v dokumentu NPA, vyžaduje regulace služeb ATM/ANS prostřednictvím základního nařízení, aby byl v jeho oblasti působnosti jasně vymezen vzdušný prostor, v němž se budou používat společná pravidla. Agentura je toho názoru, že vedle vzdušného prostoru, na který se vztahují nařízení o SES, musí bezpečnostní regulace letového provozu v rámci systému EASA zahrnovat také celý vzdušný prostor, na který se vztahuje Smlouva<sup>10</sup>. Tímto způsobem je možné zahrnout jak řízený, tak neřízený vzdušný prostor, protože bezpečnostní cíle se nutně týkají jiné oblasti působnosti než řízení kapacity. Bezpečnost letového provozu v neřízeném vzdušném

---

<sup>10</sup> Sem samozřejmě nepatří vzdušný prostor nad volným mořem řízený členskými státy z pověření ICAO.



prostoru je zajišťována pravidly létání obsaženými v příloze 2<sup>11</sup> ICAO, která se podobají předpisům používaným pro zajištění bezpečnosti silničního provozu. Tak bude dosaženo výhod harmonizace těch platných pravidel létání, která souvisejí s bezpečností a která se v současnosti liší stát od státu, což představuje skutečnou bezpečnostní hrozbu vyplývající z nedostatečné interoperability z hlediska uživatelů vzdušného prostoru. Jak je uvedeno již v dokumentu CRD, z toho žádným způsobem nevyplývá, že má agentura v úmyslu podílet se na rozhodování o tom, který vzdušný prostor má být řízený. Taková rozhodnutí je totiž třeba činit v rámci definování provozních koncepcí, jak je vysvětleno výše.

29. V této souvislosti by agentura ráda připomněla, že některé letové navigační služby, jako je řetězec poskytování leteckých informací, a také spojovací a navigační služby jsou v neřízeném vzdušném prostoru často k dispozici, a mohou být dokonce podmínkou bezpečného a řádného toku letového provozu. Je tedy oprávněné, aby tyto služby byly rovněž předmětem společných bezpečnostních požadavků.

#### Uživatelé vzdušného prostoru

30. Jak je vysvětleno výše v oddíle týkajícím se provozní koncepce, jsou provozovatelé letecké dopravy povinni řídit se ve vzdušném prostoru, který v daném okamžiku využívají, platnými zvláštními provozními koncepcemi. Z toho vyplývají požadavky na vybavenost a výcvik, jakož i povinnost používat určité služby a uplatňovat předepsané postupy. Systém EASA již zahrnuje související ustanovení, která jsou konzistentní s ustanoveními přílohy 6 ICAO. Proto je agentura toho názoru, že regulaci bezpečnosti ATM/ANS, která se týká uživatelů vzdušného prostoru, je lepší provádět v rámci tohoto systému. Z toho nevyplývá nutnost změn základního nařízení, jehož článek o použitelnosti již zahrnuje provoz letadel zapsaných v leteckém rejstříku členského státu nebo třetí země směrem na území Společenství, na tomto území nebo směrem z něj. Rámec SES tak navíc získá donucovací prostředky stanovené v základním nařízení.
31. V této souvislosti může být vhodné připomenout, že z působnosti základního nařízení jsou vyloučena pouze letadla plnící takzvané „státní úkoly“ (policejní, celní, vojenské nebo podobné služby). Z toho na druhou stranu plyne, že pokud letadla ve vlastnictví států takové úkoly neplní, vztahují se na ně společná pravidla předepsaná tímto nařízením. Jinými slovy jestliže letí v rámci všeobecného letového provozu, platí pro ně stejná pravidla jako pro ostatní uživatele vzdušného prostoru. Stejně jako jiné kategorie uživatelů mají jejich provozovatelé právo přispívat k tvorbě předpisů, které na ně mají vliv, a požadovat, aby tyto předpisy byly přiměřené druhu a povaze jejich činnosti. Pokud je opodstatněné zvláštní zacházení, je třeba zabývat se jím při přijímání provozních koncepcí nebo přípravě předpisů. Případné výjimky je třeba řešit pomocí platných postupů, zejména těch, které jsou stanoveny v článku 14 základního nařízení.

#### Poskytovatelé služeb

32. Posouzením rizik, které agentura provedla, bylo zjištěno, že poskytování služeb v oblasti ATM/ANS je spojeno se značnými riziky, která musejí být náležitě zmírněna. Je již opravdu všeobecně přijímáno, že se na poskytovatele služeb ATM/ANS mají vztahovat společné bezpečnostní požadavky, a v nařízeních o SES byly stanoveny související požadavky na certifikaci. V dokumentu NPA byl proto uveden závěr, že se na poskytovatele těchto služeb musejí vztahovat společná pravidla v rámci systému EASA.

---

<sup>11</sup> Je vzato v potaz, že některé prvky obsažené v příloze 2 ICAO přímo nesouvisejí s bezpečností letectví, a proto se na ně systém EASA nebude vztahovat.

33. Dotýkáme-li se této otázky, může být vhodné objasnit, že Smlouva nedovoluje rozlišovat mezi podniky na základě toho, kdo je vlastní. Z toho vyplývá, že s poskytovateli služeb vlastněnými státem, včetně vojenských správních orgánů, se nesmí zacházet jinak než s jakoukoli jinou organizací – soukromou firmou nebo obchodní společností – která poskytuje stejné služby. Jak je vysvětleno v bodě 31, zvláštní zacházení nebo výjimky se řeší v souladu s platnými postupy.
34. V zájmu právní jistoty se agentura pokusila také přesněji vymezit dotčené služby. Bylo sice jasné, že s poskytovateli letových provozních služeb, spojovacích, navigačních a přehledových služeb a služeb poskytování meteorologických údajů a leteckých informací, kteří jsou již v některých případech soukromými subjekty nebo obchodními společnostmi, je třeba zacházet jako s regulovanými subjekty, ale méně jasné to bylo u poskytovatelů služeb uspořádání vzdušného prostoru (ASM) a uspořádání toku letového provozu (ATFM). Rámec SES sice tyto dvě posledně uvedené funkce obsahuje, ale nestanoví společné (nebo základní) požadavky pro jejich poskytování ani neukládá žádné povinnosti ohledně jejich certifikace. Je opravdu sporné, zda tyto funkce spadají do poskytování služeb, nebo do regulace. Agentura proto před přijetím vlastního rozhodnutí požádala o stanovisko zainteresovaných stran.
35. Z obdržených odpovědí vyplývalo, že tyto funkce vzhledem k zastoupení strategických, předtaktických a taktických prvků zahrnují jak aspekty regulační, tak aspekty poskytování služeb. Agentura se následně zavázala obdržené odpovědi dále analyzovat a dopady možných alternativ vyhodnotit v posouzení dopadu právních předpisů (RIA), které musí být součástí jejího konečného stanoviska. V posouzení pak dospěla k závěru, že ASM, kterým se rozumí dočasné přidělování předem stanovených bloků vzdušného prostoru nebo tratí konkrétním civilním nebo vojenským uživatelům, je lepší pokládat za funkci veřejné správy, která má příznivé bezpečnostní a hospodářské dopady. Stejně tak je v dokumentu RIA obsažen závěr, že ATFM je lepší považovat za regulační funkci, alespoň pokud jde o jeho ústřední úkoly, protože může jednotlivým subjektům způsobovat obchodní škody (např. v souvislosti se zpožděnými nebo přesměrovanými lety či poskytnutím větší kapacity v daném okamžiku).
36. Na tomto základě dospěla agentura k závěru, že strategické či ústřední prvky těchto funkcí, které jsou svým charakterem v mnoha ohledech blízké provozním koncepcím, mají regulační povahu, a proto by o nich měly rozhodovat příslušné orgány s přenesenými pravomocemi, Evropská komise nebo regionální či místní příslušné orgány – podle toho, co je vhodné vzhledem k nezbytné subsidiaritě. V důsledku toho by měly být do podmínek přenesení pravomocí začleněny související bezpečnostní požadavky. Agentura dospěla rovněž k závěru, že taktické prvky ASM a ATFM mohou zajišťovat poskytovatelé služeb, pokud to nevede ke střetům zájmů a příslušný orgán tak rozhodne. Proto je nezbytné těmto poskytovatelům služeb uložit plnění vhodných základních požadavků.
37. Souhrnně vzato je agentura toho názoru, že se společná bezpečnostní pravidla mají vztahovat na každou organizaci zapojenou do poskytování služeb ATM/ANS, jak jsou definovány v rámci SES.

### Systémy a složky

38. Posouzením rizik, které agentura provedla, bylo zjištěno, že projektování, údržba a provoz systémů a složek podílejících se na poskytování služeb ATM/ANS jsou spojeny se značnými riziky, která je nutné náležitě zmírnit. Tato skutečnost je uznána v ICAO SARPS i nařízeních o SES, kde jsou stanoveny certifikační požadavky. Agentura proto vyvozuje závěr, že se na takové systémy a složky musejí vztahovat společná pravidla v rámci systému EASA. Aby se však zamezilo nadměrné regulaci, měla by se potřeba regulace stanovovat případ od případu při přípravě nezbytných prováděcích pravidel.

Pokud by se přijímalo takovéto rozhodnutí, dodržení zásady proporcionality by se ověřovalo prostřednictvím posouzení dopadu právních předpisů.

### Personál

39. Členské státy již prostřednictvím svých závazků vůči ICAO a následně v rámci nařízení o SES akceptovaly, že na řídicí letového provozu<sup>12</sup> se musejí vztahovat společné požadavky týkající se teoretických znalostí, praktických dovedností, jazykových znalostí a zdravotní způsobilosti. Cílem těchto požadavků je zajistit nejen to, aby absolvovali nezbytnou přípravu, což je požadavek platný u všech povolání, nýbrž také, aby měli potřebnou tělesnou zdatnost a zdravotní způsobilost, jakož i dostatečnou aktuální praxi. Nutnost splňovat tyto požadavky, které omezují svobodu těchto osob vykonávat uvedené povolání, a mohou je dokonce připravit o zaměstnání, pokud požadavky přestanou splňovat, vede agenturu k závěru, že tento personál vykonává regulované povolání, a mělo by se na ně tudíž vztahovat rozšířené základní nařízení. Agentura by také ráda dále vyjasnila, že navzdory návrhům některých zainteresovaných stran v rámci konzultací o dokumentu NPA nevidí důvod, proč do regulovaných povolání zařazovat personál odpovědný za řízení odbavovacích ploch letišť.
40. Při práci na základních požadavcích agentura nepochybně zjistila, že je nutné, aby i jiné kategorie pracovníků splňovaly příslušné požadavky na výcvik a odbornou způsobilost, ale nikoli do té míry, aby to vedlo ke stejnému stupni regulace jejich povolání jako u řídicích letového provozu. Proto dospěla k závěru, že ostatní pracovníci, například techničtí pracovníci letových provozních služeb (ATS), musejí být předmětem společných bezpečnostních požadavků, a být tudíž zmíněni v rozšířeném základním nařízení. Splnění požadavků na odbornou a zdravotní způsobilost bude ovšem běžnou odpovědností organizace, která tyto osoby zaměstnává. To se týká personálu, který svou činností může ovlivnit bezpečnost leteckého provozu, protože se podílí na poskytování služeb ATM/ANS nebo na projektování, výrobě, údržbě a provozu souvisejících systémů a složek.

### Organizace

41. Agentura při přípravě základních požadavků zjistila bezpečnostní rizika související s projektováním, výrobou, údržbou a provozem systémů a složek evropské sítě řízení letového provozu (EATMN). Přestože je široce přijímáno, že zmírnění těchto rizik je nakonec odpovědností poskytovatelů služeb, kteří tyto systémy nebo složky používají, nesnižuje to odpovědnost organizací, které se přímo podílejí na jejich projektování, výrobě, údržbě a provozu. Proto je agentura toho názoru, že tyto organizace mají být uvedeny v rozšířeném základním nařízení a že mohou být ve vhodných případech povinny prokázat svou způsobilost, pokud tak bude rozhodnuto v prováděcích pravidlech na základě náležitého posouzení dopadu právních předpisů.
42. Z toho nevyplývá, že by tyto organizace měly být soustavně přímo regulovány s cílem zbavit odpovědnosti uživatele systémů a složek. Byl by tak nicméně vytvořen právní základ, který by regulaci ve vhodných případech umožnil. Tak tomu pravděpodobně bude u globálních družicových navigačních systémů (GNSS) a složitých družicových/pozemních komunikačních sítí. Rovněž by se to mohlo týkat některých leteckých informačních služeb s přidanou hodnotou, zvláště databází pro elektronickou navigaci, v jejichž případě nyní neexistuje žádný právní základ, který by umožňoval jejich regulaci. Jak je vysvětleno také ve stanovisku k regulaci bezpečnosti letišť, umožnilo by to uplatňovat postupy, které již několik desetiletí prokazují svou efektivnost v oblasti letové způsobilosti, podobné systému ETSO (evropský technický

---

<sup>12</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/23/ES ze dne 5. dubna 2006 o licenci řídicího letového provozu Společenství (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 114, 27.4.2006, s. 22).

normalizační příkaz) používanému pro součásti letadel, a tak usnadnit práci malých poskytovatelů služeb a snížit náklady na složky, jež lze normalizovat. V neposlední řadě by to umožnilo vypracovat racionalizované certifikační postupy pro pozemní/palubní systémy a složky.

### **Prováděcí prostředky**

43. Tato kapitola se zabývá prostředky, které se mají použít k provedení základních požadavků. Uvádí se v ní, jak by se měl prokazovat soulad se základními požadavky, vyjasňuje, jaká prováděcí pravidla by měla vydat Komise, aby určila, jakým způsobem musejí regulované osoby dosahovat souladu, a stanoví, které subjekty by měly nést odpovědnost za dohled a certifikaci, pokud jde o dosahování souladu. Důvody, proč je tyto věci třeba vysvětlit, jsou podrobněji rozvedeny v dokumentu NPA.

### Uživatelé vzdušného prostoru

44. Základní nařízení již vytváří základ pro uložení požadavků ohledně používání vzdušného prostoru všem provozovatelům letecké dopravy bez ohledu na to, zda jsou občany EU. V souladu se zásadami ICAO se taková pravidla skutečně ukládají – obvykle prostřednictvím provozních pravidel přijatých státem zápisu letadla do leteckého rejstříku nebo státem provozovatele tak, aby odpovídala provozním koncepcím přijatým ostatními smluvními státy pro používání jejich vzdušného prostoru. Zákonodárce rovněž rozhodl, že provozovatelé z třetích zemí budou muset při pohybu ve vzdušném prostoru členských států plnit požadavky Společenství. Tím je dána možnost uložit jim dodržování pravidel nezbytných pro plnění požadavků týkajících se vzdušného prostoru.
45. Pravidla, která provozovatelům letecké dopravy ukládají zavedení vhodných zmírňujících opatření pro jejich vlastní provoz, spadají do systému EASA, a proto se na ně základní nařízení již vztahuje. Další prvky se týkají uplatňování provozních koncepcí a interoperability z hlediska uživatelů vzdušného prostoru. Tyto prvky budou vypracovány agenturou tak, aby odpovídaly provozním koncepcím, o nichž bylo rozhodnuto v rámci SES, a do pravidel vztahujících se na provozovatele letecké dopravy budou začleněny prostřednictvím rozhodnutí Komise, které se přijme postupem projednání ve výborech. Komisi proto musejí být rozšířeným základním nařízením svěřeny nezbytné pravomoci.
46. Uvedená pravidla budou předepisovat postupy, které provozovatelé letecké dopravy musejí uplatňovat ve vzdušném prostoru, jež využívají, jakož i vybavení a služby, které jsou v takovém bloku vzdušného prostoru povinni používat. Pravidla přitom budou muset být přiměřená typu a složitosti provozu a s tím spojeným rizikům. V souladu se systémem EASA bude jejich přijetí vyžadovat náležité konzultace a posouzení dopadů.
47. V těchto pravidlech bude také nutné vyjasnit oblasti subsidiarity, kde členské státy možná budou muset vypracovat dodatečná pravidla reagující na místní zvláštnosti. V takových případech by byly oprávněny vydat vlastní místní předpisy podléhající kontrole Společenství, kterou se bude ověřovat jejich konzistentnost s celkovou provozní koncepcí.
48. V rámci systému EASA se dodržování výše uvedených pravidel prostřednictvím procesu certifikace (vydání osvědčení) ověřuje pouze u komerčních provozovatelů. Tento proces může být nedostatečný, pokud jde o plnění požadavků v oblasti ATM/ANS, kterými se musejí řídit nekomerční provozovatelé, například ohledně nezbytného vybavení letadla pro snížená minima vertikálních rozestupů a schopnosti

posádky pracovat v takovém prostředí. Do rozšířeného základního nařízení bude proto nutné doplnit další certifikační požadavky.

49. Příslušnými orgány pro provádění provozních pravidel jsou vnitrostátní letecké úřady, pokud jde o provozovatele sídlící<sup>13</sup> na území jejich států, a agentura, pokud jde o provozovatele z třetích zemí. V zájmu jednoduchosti a aby se zamezilo zmatkům a možným mezerám, je agentura toho názoru, že stejné rozdělení úkolů by se mělo uplatňovat také v případě ověřování souladu s pravidly uvedenými v předchozím bodě.

#### Poskytovatelé služeb

50. Situace poskytovatelů služeb ATM/ANS je v mnoha směrech velice podobná situaci obchodních leteckých dopravců. Aby mohli poskytovat své služby, musejí nejen prokázat splnění bezpečnostních požadavků, ale také získat oprávnění (musí je určit nebo vybrat příslušný poskytovatel letových provozních služeb). Účelem první z těchto povinností je zajistit, aby měli poskytovatelé k dispozici prostředky, které jim umožní dostát své odpovědnosti, zatímco druhá souvisí spíše s regulací trhu. Tyto dva procesy mohou být odděleny, ale služby nemůže poskytovat žádný subjekt, který nesplní oba soubory podmínek. Finanční způsobilost se ve světě letecké dopravy považuje za podmínku pro vstup na trh, aby byli v případě nehody nebo úpadku ochráněni spotřebitelé, ale v rámci SES byla zřejmě chápána také jako podmínka pro splnění povinností v oblasti bezpečnosti. Z toho agentura vyvozuje závěr, že by pravidla pro schvalování poskytovatelů služeb měla spadat do systému EASA, protože jejich hlavním účelem je zmírnění bezpečnostních rizik, zatímco oprávnění by měla být i nadále regulována v rámci systému SES nebo na vnitrostátní úrovni – podle toho, co je vhodnější. Související pravidla by měla přijmout Komise postupem projednání ve výborech. Komisi musejí být tedy rozšířeným základním nařízením svěřeny nezbytné pravomoci.
51. Jak již bylo vysvětleno při několika příležitostech, je zjevné, že takováto pravidla systému EASA musejí být vypracována na základě prvků již vytvořených v rámci SES a že pro provedení hladkého přechodu mají být stanovena vhodná přechodná opatření, včetně ochrany stávajících schválení. V souladu se systémem EASA bude přijetí těchto pravidel vyžadovat náležité konzultace a posouzení dopadů. Aby se zabránilo dvojí regulaci, měl by vstup těchto pravidel v platnost vést ke zrušení souvisejících ustanovení v rámci SES. Komisi by měly být svěřeny nezbytné pravomoci, aby mohla příslušným způsobem změnit nařízení o SES a jejich prováděcí pravidla, jak je uvedeno v bodě 20 výše.
52. Podle stávajících ustanovení v rámci SES probíhá ověřování souladu prostřednictvím certifikace. S tímto přístupem agentura souhlasí. Ve shodě s již zavedenými zásadami SES a svou vlastní prací na zlepšení regulace agentura také soudí, že je třeba se vyvarovat vícenásobné certifikace tak, aby mohl poskytovatel služeb poskytovat několik služeb v rámci jednoho schválení a jednoho systému řízení. Jejím záměrem je rozšířit použití této zásady také na poskytování letištních služeb a služeb v oblasti ATM/ANS, a tím snížit náklady na regulaci. Agentura má nicméně za to, že u méně bezpečnostně citlivých služeb, jako jsou letové informace (FIS) a řízení odbavovacích ploch letišť, by byl úplný certifikační proces nepřiměřený. Proto zastává názor, že u poskytovatelů služeb FIS a řízení odbavovacích ploch by mělo postačovat vlastní prohlášení o tom, že splňují platné bezpečnostní požadavky a dodržují související prováděcí pravidla.

---

<sup>13</sup> V této souvislosti se výrazem „sídlící“ rozumí „mající obvyklé bydliště“ u fyzických osob a „mající hlavní místo činnosti“ u právnických osob.

53. V souladu se zásadami, na kterých je založen systém EASA, by příslušnými orgány odpovědnými za vydávání výše zmíněných osvědčení měly být vnitrostátní letecké úřady u provozovatelů, kteří sídlí na území členských států, a agentura u organizací z třetích zemí, které poskytují služby v evropském vzdušném prostoru.
54. Některé úkoly spojené s certifikací však mohou být z důvodu jednotnosti nebo efektivity lépe prováděny centrálně, a to zejména v oblastech, které vyžadují výjimečné odborné znalosti. Tak tomu může být u služeb ATM/ANS pokrývajících několik členských států, např. v oblasti leteckých informací a navigačních nebo komunikačních sítí. K vybudování většího počtu celoevropských služeb pravděpodobně povede vývoj v rámci projektu SESAR. Požadavek, aby členský stát, v němž má poskytovatel služby své hlavní místo činnosti, byl jediným příslušným orgánem, by v takovém případě mohl být sporný. Agentura proto zastává názor, že by měla získat pravomoc certifikace a dohledu vůči poskytovatelům, kteří své služby poskytují ve více než třech členských státech. Tato pravomoc se nebude týkat prostého přeshraničního poskytování služeb ATS a neměly by jí být dotčeny funkční bloky vzdušného prostoru, pokud z existence bloku nevyplývá, že v něm služby zajišťuje jediný poskytovatel.

### Systémy a složky

55. Jak je uvedeno výše, zastává agentura názor, že na systémy a složky ATM/ANS, definované v nařízeních o SES, se musejí vztahovat společné bezpečnostní požadavky. Kromě toho se zdá, že stávající rámec SES není dostatečně jasný, co se týče požadavků, které tyto systémy a složky musejí splňovat; zejména nestanoví, podle jakých kritérií se mají vydávat prohlášení (ověření u systémů a shoda nebo vhodnost k zamýšlenému použití u složek). Agentura proto považuje za nezbytné, aby byla vydána další prováděcí pravidla v rámci systému EASA s cílem poskytnout nutnou právní jistotu dotčeným konstruktérům, výrobcům, organizacím provádějícím údržbu a provozovatelům. Tato pravidla se budou týkat jen požadavků na bezpečnost a interoperabilitu vzduch-země. Proto je třeba je doplnit vhodnými požadavky na výkonnost a na interoperabilitu země-země. Druhé z uvedených požadavků jsou odvozeny z provozní koncepce a vydají je příslušné odpovědné organizace, ať půjde o Komisi, příslušný vnitrostátní orgán, nebo o samotného poskytovatele letových provozních služeb.
56. Pokud jde o ověřování souladu se základními požadavky a souvisejícími prováděcími pravidly, agentura uznává postupy zavedené nařízením o SES a nemá v úmyslu samoučelně navrhnout jejich změnu. Vlastní prohlášení o vyhovění, případně podpořené ověřením ze strany notifikovaných subjektů, je zavedený postup v rámci celkového přístupu Společenství k certifikaci. Aby se však zamezilo záměně s pojmem „kvalifikovaný subjekt“, který se v systému EASA používá v jiném významu, považuje agentura za nezbytné v základním nařízení stanovit uvedené subjekty včetně jejich výsad a podmínek pro jejich akreditaci.
57. Jak je vysvětleno v bodě 41, může být v budoucnosti navíc užitečné koncipovat zvláštní certifikační režimy pro některé systémy a složky, aby se usnadnilo zavedení režimů integrované certifikace pro systémy a složky zahrnující pozemní i palubní prvky. Tuto možnost by bylo možné využít také na podporu vývoje normalizovaných systémů a složek, podobných letadlovým celkům, na které se vztahuje oprávnění ETSO. Konečně se může jednat o způsob, jak zmírnit odpovědnost uživatelů systémů a složek, pokud jde o složité prvky, v jejichž případě existuje nedostatek odborných znalostí nutných pro jejich ověřování. Z toho by nevyplývalo, že by taková samostatná certifikace úplně zbavovala odpovědnosti uživatele, protože těm by zůstala povinnost stanovit provozní specifikace a zajistit jejich integraci. Agentura je tudíž toho názoru, že rozšířené základní nařízení musí stanovit právní základ, který by takové certifikace ve vhodných případech umožnil. Rozhodovalo by se o nich případ

od případu při přijímání souvisejících prováděcích pravidel po náležitě konzultaci a posouzení dopadu právních předpisů.

58. V každém případě – bez ohledu na to, zda by se na systémy a složky vztahovalo vlastní prohlášení, nebo zvláštní certifikační režimy – je při přípravě prováděcích pravidel a postupů pro posuzování shody třeba vyvarovat se překrývání či zdvojení regulačních postupů. Nezbytnou koordinaci při tom zajistí Komise, protože ta bude mít v těchto oblastech konečné slovo.

### Personál

59. Jak je již uvedeno v bodě 38 tohoto stanoviska, existuje shoda, promítnutá do právních předpisů, ohledně toho, že řídicí letového provozu musejí být držiteli licence a příslušných kvalifikací potvrzujících splnění bezpečnostních předpisů. Za tímto účelem již byla přijata směrnice. Kvůli konzistentnosti se systémem EASA by tato směrnice měla být převedena do podoby nařízení Komise, aby byla zajištěna společná jednotná úroveň bezpečnosti vyžadovaná základním nařízením místo minimální úrovně bezpečnosti stanovené směrnicemi Společenství<sup>14</sup>. To přinese také tu výhodu, že výsledný předpis bude možné upravovat na úrovni výkonných orgánů, aniž by bylo nutné absolvovat zdlouhavé legislativní postupy. Proto je zjevné, že Komise musí získat pravomoci nezbytné k přijetí příslušného prováděcího předpisu.

60. Pokud jde o ověřování souladu, agentura souhlasí, že nejlepší možností je pokračování současného režimu licencí. V souladu s rozdělením úloh stanoveným v systému EASA by měly mít vydávání těchto licencí i nadále na starosti příslušné orgány jmenované na vnitrostátní úrovni.

61. Co se týče jiných pracovníků podílejících se na poskytování služeb ATM/ANS, je v bodě 39 uveden závěr, že poskytovatelé služeb musejí zajistit, aby personál plnící bezpečnostně citlivé funkce, jako jsou technické úkoly, zásobování elektrickou energií, řízení a monitorování systémů v reálném čase, letecké informace či uvolňování složek do provozu po údržbě, měl nezbytnou způsobilost a absolvoval náležitý počáteční a průběžný profesní výcvik. Související požadavky je proto vhodné zakotvit do pravidel, která se přijmou pro provedení rozšířeného základního nařízení. To lze udělat v rámci prováděcích pravidel vztahujících se na samotné poskytovatele služeb nebo organizace starající se o údržbu, pokud se považuje za vhodné ponechat ověřování souladu na zaměstnavatelích. Anebo to lze provést prostřednictvím zvláštních pravidel, pokud by se plánovalo zavedení zvláštních certifikačních režimů pro některé z těchto pracovníků. Agentura si je samozřejmě vědoma pokračující diskuze o udělování licencí v této oblasti, ale pokládá ji za diskuzi spíše sociálního než bezpečnostního charakteru a je nakloněna tomu ponechat rozhodnutí na zákonodárci.

### Organizace

62. V právních předpisech je již stanoveno, že organizace podílející se na výcviku řídicích letového provozu musejí být certifikovány. Související podmínky jsou uvedeny ve směrnici o licenci řídicího letového provozu Společenství. Z důvodů, které jsou vysvětleny výše, zastává agentura názor, že je související požadavky nutné přenést do prováděcích pravidel agentury a příslušné pravomoci svěřit Komisi. V rámci přípravy těchto pravidel agentura soudí, že by uvedená certifikace měla těmto organizacím dát právo, aby samy pořádaly zkoušky a vydávaly osvědčení o souladu,

---

<sup>14</sup> Zde je třeba připomenout, že směrnice jsou legislativní nástroje používané pro sblížení vnitrostátních postupů stanovením minimálních norem. Takový přístup zákonodárce při přijímání základního nařízení nepovažoval za dostatečný pro řešení potřeb vnitřního trhu letecké dopravy a rozhodl se dát přednost společným normám jednotně uplatňovaným ve všech členských státech.

na jejichž základě budou moci příslušné orgány vydávat licence, protože tak tomu v systému EASA v současnosti je v případě organizací pro výcvik údržby.

63. Jak je vysvětleno v bodech 41 a 42, může být vhodné regulovat některé organizace, které se podílejí na projektování, výrobě, údržbě nebo provozu systémů a složek ATM/ANS. Taková rozhodnutí je třeba činit případ od případu při přijímání souvisejících prováděcích pravidel, a nezbytné pravomoci je proto nutné svěřit Komisi.
64. V souladu s rozdělením úloh stanoveným v systému EASA musí být příslušným orgánem pro certifikaci organizací provádějících výcvik řídicích letového provozu a organizací zapojených do projektování, výroby, údržby nebo provozu systémů a složek ATM/ANS orgán členského státu, v němž má daná organizace hlavní místo činnosti, nebo agentura v případě organizací z třetích zemí.

#### IV. Subsidiarita

65. Základním nařízením z roku 2002 byly pravomoci v oblasti certifikace letové způsobilosti a ochrany životního prostředí převedeny z členských států na Společenství, a to především s cílem udržovat vysokou a jednotnou úroveň bezpečnosti civilního letectví. Jeho první rozšíření na letecký provoz, vydávání licencí letovým posádkám a letadla třetích zemí bylo přijato dne 20. února 2008<sup>15</sup>. Zákonodárce dále předpokládá jeho postupné rozšiřování na všechny ostatní oblasti týkající se regulace bezpečnosti civilního letectví, aby byl zaveden celkový systémový přístup k bezpečnosti letectví, který představuje jediný způsob, jak zabránit mezerám v bezpečnosti a nekonzistentním, případně protikladným požadavkům.
66. Myšlenka, že vysoké a jednotné úrovně bezpečnosti v oblasti řízení letového provozu a poskytování letových navigačních služeb lze dosáhnout pouze společným opatřením na celoevropské úrovni, není nová a evropské státy již před dlouhou dobou začaly spolupracovat v rámci organizace EUROCONTROL s cílem vytvořit v této oblasti společná pravidla. Jak však bylo konstatováno již při zakládání systému EASA, takovým dobrovolným mezivládním přístupem nelze docílit zamýšlené jednotnosti. Proto byl přijetím souboru předpisů o jednotném evropském nebi učiněn první krok směrem ke skutečně centralizovanému systému s rozhodovacími pravomocemi soustředěnými pod záštitou Společenství. Tímto krokem zákonodárce uznal, že dosažením jeho cílů v této oblasti je opodstatněno přijetí opatření na úrovni Společenství.
67. Takto vytvořený systém však bezpečnost směřuje s jinými aspekty regulace a neumožňuje celkový systémový přístup k regulaci bezpečnosti, k jehož zavedení vyzval zákonodárce při přijímání základního nařízení. Odpovědi na dokument NPA 2007-16 skutečně ukázaly, že převážná většina zainteresovaných stran sice zdůrazňuje nutnost konzistentnosti a kontinuity s postupy již zavedenými v rámci SES, ale současně je přesvědčena o výhodách převedení regulace bezpečnosti ATM/ANS do systému EASA, v němž jsou společná pravidla jednotně zaváděna pod dohledem centralizovaného nezávislého subjektu. Cílem navrhovaného opatření tedy je další zefektivnění činnosti Společenství v této oblasti, aniž by byla ohrožena její slučitelnost se zásadou subsidiarity.
68. Navíc postup zmírňování rizik uplatněný při vypracování základních požadavků zajišťuje, že společné opatření bude přiměřené bezpečnostním cílům a nepůjde nad rámec toho, co je nezbytně nutné k jejich dosažení. Kromě toho je systém EASA se svou možností kombinovat vynutitelné a nevynutitelné předpisy (tzv. tvrdé a měkké právo) vhodnou reakcí na potřebu subsidiarity a proporcionality v regulaci bezpečnosti

---

<sup>15</sup> Nařízení (ES) č. 216/2008 (základní nařízení).



ATM/ANS. Je samozřejmě třeba dbát také na to, aby tyto zásady byly dodrženy při přípravě souvisejících prováděcích pravidel.

69. Závěrem se konstatuje, že předkládaný návrh je v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality, uvedenými v článku 5 Smlouvy o založení Evropského společenství.

## V. Posouzení dopadu právních předpisů (RIA)

70. Posouzení dopadu opatření navrhovaných v předkládaném stanovisku bylo provedeno se snahou 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 navrhovaná opatření nejlepší možné řešení, vezmou-li se v úvahu jejich možné bezpečnostní, hospodářské, environmentální a sociální dopady a jejich soulad s mezinárodními a dalšími příslušnými právními předpisy v oblasti letectví. Pokud jde o životní prostředí, nebyl zjištěn žádný významný dopad.

71. Posouzení rovněž ukázalo, že k provedení příslušných úkolů jsou na úrovni agentury zapotřebí jen poměrně nevýznamné dodatečné zdroje. K nim patří 21 provozních pracovníků, určených především na tvorbu předpisů a standardizační kontroly. Připočtou-li se nepřímá administrativní pracovní místa nutná pro podporu uvedených dodatečných pracovníků, lze celkový počet pracovníků, které agentura potřebuje k plnění svých úkolů v oblasti regulace ATM/ANS, stanovit na 25 při celkových ročních nákladech nepřesahujících 4 miliony EUR. U úkolů na poli certifikace se nepředpokládá významný krátkodobý dopad, i když se jejich vliv může zvyšovat v důsledku budoucího vývoje směrem k celoevropským systémům. Náklady na související zdroje by ovšem byly kompenzovány poplatky od žadatelů a nepředstavovaly by další zátěž pro rozpočet Společenství.

72. Agentura se proto domnívá, že rozšíření působnosti základního nařízení předpokládané v tomto stanovisku bude mít celkově kladný vliv na provozovatele i občany ve Společenství.

## VI. Závěr

73. V souhrnu zastává agentura názor, že regulaci bezpečnosti a interoperability vzduchemě v oblasti řízení letového provozu a letových navigačních služeb je třeba organizovat v rámci systému EASA. Proto:

- základní nařízení by mělo být změněno tak, aby stanovovalo příslušný právní základ;
- právní předpisy Společenství se musejí vztahovat na veškerý vzdušný prostor, který spadá do působnosti nařízení o SES, jakož i na neřízený vzdušný prostor nad územím členských států, na který se vztahuje Smlouva;
- jako další přílohu k základnímu nařízení je nutné zavést zvláštní společné základní požadavky, které budou zmírňovat všechna bezpečnostní rizika související s využíváním vzdušného prostoru;
- využívání každého bloku vzdušného prostoru se musí řídit provozní koncepcí navrženou za účelem zmírnění rizik srážek mezi letadly navzájem a mezi letadly a zemí;
- uživatelé vzdušného prostoru se musejí řídit pravidly vydanými pro zavedení provozních koncepcí platných ve vzdušném prostoru, kde tito uživatelé působí, a musejí používat služby, které jsou při využívání tohoto vzdušného prostoru povinné;

- organizace a personál podílející se na poskytování služeb ATM/ANS musejí mít odpovědnost za plnění příslušných základních požadavků;
- řídicí letového provozu a organizace provádějící jejich výcvik musejí podléhat certifikaci;
- pokud je to opodstatněno jejich významem, musejí systémy a složky používané při poskytování služeb ATM/ANS splňovat příslušné bezpečnostní požadavky;
- Komise musí mít pravomoc přijmout prováděcí pravidla, jimiž se stanoví podrobné požadavky, které budou muset výše uvedené organizace, personál i systémy a složky splňovat, a v relevantních případech rovněž příslušné certifikační postupy;
- uvedená prováděcí pravidla musejí být přiměřená složitosti regulované činnosti či významu dotčeného systému nebo složky. Aby byl zajištěn hladký přechod, musejí být zpočátku založena na příslušných ustanoveních nařízení o SES a jejich prováděcích pravidel;
- dohled nad plněním základních požadavků a dodržováním souvisejících prováděcích pravidel ze strany organizací musejí vykonávat příslušné orgány členských států, s výjimkou dohledu nad organizacemi, které mají sídlo ve třetí zemi nebo poskytují služby ve vzdušném prostoru více než tří členských států, který musí zajišťovat agentura;
- tvorbu předpisů, bezpečnostní analýzy a standardizační kontroly příslušných vnitrostátních orgánů musí vykonávat agentura;
- poskytovatelé služeb ATM/ANS musejí mít povinnost přijmout a zavést plnohodnotný systém řízení bezpečnosti a získat osvědčení; výjimku tvoří ti, kteří poskytují pouze letové informace či zajišťují řízení odbavovacích ploch letišť, v jejichž případě postačí prohlášení o způsobilosti;
- ověřování souladu systémů a složek musí být součástí certifikace poskytovatelů služeb ATM/ANS, ale na vybavení, které má zásadní význam pro bezpečnost, se mohou vztahovat zvláštní certifikační režimy, včetně případného prokazování způsobilosti jejich konstruktéra a výrobce, pokud to po řádném posouzení bezpečnostních a hospodářských přínosů stanoví prováděcí pravidla.

74. Agentura je toho názoru, že výše popsaná politika představuje nejlepší způsob, jak regulovat bezpečnost a interoperabilitu vzduch-země v oblasti řízení letového provozu a letových navigačních služeb na území členských států. Tato politika odpovídá většině názorů vyjádřených všemi stranami, které zaslaly odpovědi během konzultací uspořádaných v rámci jejího vypracování. Navrhovaná politika také zajišťuje vyvážené rozdělení pravomocí v souladu s institucionálními strukturami Společenství, protože centralizace se zde omezuje pouze na takové úkoly, které může lépe vykonávat Komise nebo agentura. Agentura proto doporučuje, aby Komise na základě tohoto stanoviska zahájila legislativní proces a odpovídajícím způsobem změnila stávající právní předpisy týkající se jednotného evropského nebo s cílem zamezit dvojí regulaci a protikladným požadavkům.

V Kolíně nad Rýnem dne 15. dubna 2008

P. GOUDOU  
výkonný ředitel