



OPINIA NR 1/2008

EUROPEJSKIEJ AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA LOTNICZEGO

z dnia 15 kwietnia 2008 r.

dotycząca zmiany rozporządzenia (WE) nr 216/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylającej dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE

„Rozszerzenie systemu EASA o uregulowania dotyczące zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej (ATM/ANS)”

I. Uwagi ogólne

1. Przyjmując rozporządzenie (WE) nr 1592/2002¹ Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (rozporządzenie podstawowe), prawodawca wspólnotowy zwrócił się do Komisji² o przedłożenie, tak szybko jak to możliwe, stosownych wniosków dotyczących rozszerzenia zakresu rozporządzenia o eksploatację statków powietrznych oraz licencjonowanie personelu lotniczego. Ustawodawca wspólnotowy przewidział również, że przyszłe stosowanie rozporządzenia podstawowego i opracowanie podstawowych wymogów w odniesieniu do wszelkich aspektów bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego będzie się opierać na kolejnych wnioskach legislacyjnych³. Dlatego też Komisja, przedstawiając projekt pierwszego rozszerzenia kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego (EASA) w zakresie eksploatacji statków powietrznych, licencjonowania personelu lotniczego oraz bezpieczeństwa statków powietrznych państw trzecich, również zakomunikowała⁴ zamiar stopniowego rozszerzenia zakresu kompetencji EASA, w ramach ogólnego podejścia systemowego, o bezpieczeństwo i interoperacyjność lotnisk-portów lotniczych, służby żeglugi powietrznej (ANS) i zarządzanie ruchem lotniczym (ATM).
2. Rozporządzenie podstawowe⁵ stanowi, że jednym z zadań Agencji jest zapewnianie Komisji niezbędnego wsparcia technicznego, a także opracowywanie i przyjmowanie opinii, na podstawie których Komisja przygotowuje wnioski legislacyjne dotyczące bezpieczeństwa lotniczego⁶. Niniejsza opinia została opracowana zgodnie z ww. przepisem. Niniejszym Agencja przedkłada Komisji opinię w sprawie wykonania obowiązków ze sfery uregulowań w zakresie bezpieczeństwa ATM/ANS, o których mowa w komunikacie COM(2005) 578 wersja ostateczna z dnia 15 listopada 2005 r.
3. Niniejsza opinia została przyjęta zgodnie z procedurą określoną przez zarząd Agencji⁷, zgodnie z przepisami art. 19 rozporządzenia podstawowego. Jednak ze względu na porządek legislacyjny Komisji Agencja musiała skrócić okresy konsultacji i nadsyłania odpowiedzi określone w tej procedurze.
4. Część niniejszej opinii stanowi niniejsze uzasadnienie, w którym wyjaśniono stanowisko Agencji w sprawie polityki tworzącej podwaliny uregulowań bezpieczeństwa ATM/ANS na poziomie wspólnotowym i zaproponowano treść zmian, które mają zostać wprowadzone do rozporządzenia podstawowego w celu realizacji tej polityki. Do niniejszej opinii dołączono nowy załącznik do rozporządzenia podstawowego zawierający podstawowe wymogi bezpieczeństwa dotyczące bezpieczeństwa i interoperacyjności ATM/ANS oraz ocenę wpływu uregulowań prawnych (RIA).

¹ Rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego (Dz.U. L 240 z 7.9.2002, s. 1), zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 216/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylającym dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE (tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 79 z 19.3.2008, s. 1).

² Art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1592/2002.

³ Motywy 2 i 23 rozporządzenia (WE) nr 1592/2002.

⁴ Komunikat Komisji COM(2005) 578 wersja ostateczna z dnia 15 listopada 2005 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Poszerzenie zakresu działań Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego: plan działań na 2010 r.”.

⁵ Odtąd określenie „rozporządzenie podstawowe” odnosi się do niedawno przyjętego rozporządzenia nr 216/2008 przytoczonego w przypisie 1.

⁶ Art. 19 ust. 1 rozporządzenia podstawowego.

⁷ Decyzja zarządu dotycząca stosowanej przez Agencję procedury wydawania opinii, warunków technicznych certyfikacji i materiałów poradnikowych („procedura regulacyjna”), MB/08/2007 z dnia 13 czerwca 2007 r.

II. Konsultacje

a. Zawiadomienie o proponowanej zmianie (NPA) 2007-16

5. W dniu 30 listopada 2007 r. na stronie internetowej Agencji opublikowano dokument konsultacyjny (NPA 2007-16)⁸, zawierający propozycję włączenia ATM/ANS do systemu EASA.
6. W tym dokumencie konsultacyjnym Agencja wyjaśniła ramy instytucjonalne ustalone w rozporządzeniu podstawowym dla regulacji innych aspektów bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, które będą miały zastosowanie także do ATM/ANS, jeśli prawodawca przyjmie planowane rozszerzenie. W związku z tym Agencja przedstawiła projekt podstawowych wymogów, które będą zarówno określać cele bezpieczeństwa określone przez prawodawcę, jak i zapewniać transpozycję obowiązków nałożonych przez ICAO na państwa członkowskie na szczeblu wspólnotowym. Takie podstawowe wymogi stanowią z kolei podstawę szczegółowych przepisów wykonawczych, w których zostaną bardziej szczegółowo przedstawione obowiązki podmiotów podlegających regulacji, uwzględniające także stosowne normy i zalecane praktyki ICAO.
7. W dokumencie NPA przedstawiono też propozycje Agencji dotyczące podstawowych zasad regulacji bezpieczeństwa w ATM/ANS. W tym celu zwrócono się również do zainteresowanych stron o wyrażenie opinii na temat niektórych kwestii niezbędnych do określenia wystarczająco zgodnej polityki dostarczającej podstaw dla niniejszej opinii.

b. Dokument reakcji na uwagi (CRD)

8. Dokument NPA wzbudził duże zainteresowanie u zainteresowanych stron i do dnia 21 stycznia 2008 r. (ostateczny termin nadsyłania informacji) do Agencji wpłynęło 1860 uwag od organów krajowych, organizacji zawodowych i prywatnych przedsiębiorstw. Wszystkie uwagi zostały przyjęte i wprowadzone do dokumentu reakcji na uwagi (CRD), który w dniu 18 marca 2008 r. opublikowano na stronie internetowej Agencji. CRD zawiera listę wszystkich osób i/lub organizacji, które wniosły uwagi i odpowiedziały na pytania Agencji.
9. Wyniki te pozwalają na stwierdzenie, że konsultacja dostarczyła Agencji solidnych podstaw do przygotowania kolejnych rezultatów procedury regulacyjnej. Widać było także, że uwagi jako całość odzwierciedlały zdecydowanie zgodne stanowisko w sprawie konieczności ogólnego podejścia systemowego do przepisów bezpieczeństwa obejmującego wszystkie sfery lotnictwa, a tym samym poparcie dla zasady wykorzystania systemu EASA do tego celu. W dokumencie CRD przedstawiono więc wstępne, sformułowane w oparciu o wyniki konsultacji wnioski Agencji dotyczące zmian, które należy wprowadzić do projektowanych podstawowych wymogów oraz sposobu określenia podstawowych zasad uregulowań bezpieczeństwa w odniesieniu do ATM/ANS w rozszerzonym rozporządzeniu podstawowym. Te wstępne wnioski miały następnie nabrać ostatecznego kształtu w treści niniejszej opinii.
10. Niemniej jednak konsultacja wykazała, że wiele zainteresowanych stron miało błędne pojęcie o podejściu przedstawionym w dokumencie NPA, gdyż sądziły, że rola regulacyjna Agencji w przedmiocie bezpieczeństwa ma zostać włączona w zakres uregulowań Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES), a nie, że całość przepisów bezpieczeństwa ATM/ANS zostanie przeniesiona do systemu EASA. Ponadto odpowiedzi na pytania dotyczące aspektu regulacyjnego przyjęcia koncepcji operacji lub związanego z zapewnianiem odpowiednich służb, jak również zarządzania przestrzenią powietrzną i przepływami ruchu lotniczego nie były wystarczająco jasne, żeby Agencja mogła

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

wyciągnąć wnioski na tym etapie procesu. W związku z powyższym, a także mając na celu uzasadnienie swojej opinii końcowej, Agencja podjęła dalszą ocenę innych możliwości w ramach oceny wpływu uregulowań, której treść zostanie załączona do jej opinii.

c. Reakcje na dokument CRD

11. Agencja otrzymała 100 reakcji od 18 zainteresowanych podmiotów: dziesięciu organów lotniczych, czterech stowarzyszeń branżowych, trzech organizacji zapewniających odpowiednie służby i jednego przedstawiciela przemysłu. Stanowi to nieco mniej niż 20% podmiotów, które pierwotnie odpowiedziały na dokument NPA; jest to typowa reakcja na dokumenty CRD Agencji. Większość z nich dotyczyła wyjaśnień związanych z uwagami na temat dokumentu NP – od podmiotów, które uznały, że ich uwagi zostały źle zrozumiane. Agencja przeanalizowała, czy owe błędne interpretacje mogły doprowadzić do zmiany wstępnych wniosków przedstawionych w dokumencie CRD oraz – ilekroć tak się stało – wzięła to pod uwagę w treści niniejszej opinii. Podobnie, w niektórych reakcjach proponowano poprawki do projektu podstawowych wymogów, co Agencja przyjęła z zadowoleniem i wykorzystała do udoskonalenia załączonego ostatecznego projektu. W niektórych reakcjach zwracano się do Agencji o jaśniejsze sformułowanie niektórych aspektów jej propozycji w treści opinii. W szczególności był to powód reakcji ze strony niektórych stowarzyszeń branżowych, które zabiegają o krytyczne znaczenie funkcji ich członków dla bezpieczeństwa. Zarówno w samym dokumencie, jak i załącznikach do niego przychylnie się do tych postulatów w najszerszym możliwym zakresie.
12. Wiele zainteresowanych stron ponownie wyraziło zawód z powodu skrócenia okresu konsultacji i małej ilości czasu na przeanalizowanie stosunkowo obszernego dokumentu CRD. Agencja pragnie zaakcentować, że ten napięty harmonogram miał pomóc Komisji wywiązać się ze zobowiązań nałożonych własnym porządkiem legislacyjnym. Podkreśla również fakt, że celem planowanych działań jest tylko przeniesienie pewnych aspektów przepisów dotyczących ATM/ANS z SES do ram regulacyjnych EASA; jest to wynik szerokiej i otwartej debaty, która doprowadziła do wniosku, że zdecydowana większość zainteresowanych stron popiera takie działanie. W tym kontekście – jak podkreślono w dokumentach NPA i CRD – chodzi o zapewnienie płynnego przejścia według ustalonych zasad i procesów opracowanych w ramach SES; ponieważ będzie to realizowane przez procedury legislacyjne Wspólnoty i procedurę regulacyjną Agencji, to zainteresowane strony będą mieć wiele okazji do sprawdzenia, że taki jest rzeczywisty bieg spraw, zarówno jeżeli chodzi o zmiany w rozporządzeniu podstawowym jak i przyjęcie przepisów wykonawczych do niego.
13. Niektóre zainteresowane strony przedstawiły również ogólne spostrzeżenia dotyczące faktu, że duża liczba uwag została przez Agencję sklasyfikowana jako „odnotowane” i zastanawiały się, czy oznacza to, że Agencja nie uwzględni ich przy przygotowywaniu opinii. W tym względzie Agencja chciałaby wyraźnie stwierdzić, że używała określenia reakcja „odnotowana” ilekroć uznała, że dana uwaga nie wpływa na zakres lub treść proponowanej opinii. „Odnotowana” nie oznacza więc, że Agencja zgadza się lub nie zgadza z tą uwagą, ale jedynie, że nie widzi sprzeczności między tym, co planuje zrobić a tym, co proponuje się w uwadze.
14. Wreszcie kilka reakcji sygnalizuje niezrozumienie istoty funkcji regulacyjnej. W szczególności jedna z zainteresowanych stron twierdzi, że zarządzanie przepływem ruchu lotniczego (ATFM) jest funkcją regulacyjną i wobec tego powinno być uregulowane. W celu uniknięcia jakichkolwiek nieporozumień Agencja uznaje za stosowne wyjaśnienie, iż za funkcję regulacyjną uważa taką funkcję, która ma związek z wykonywaniem uprawnień publicznych i wobec tego nie może zostać powierzona organizacjom zapewniającym odpowiednie służby; oraz że takie funkcje regulacyjne muszą być więc wykonywane przez podmioty publiczne na określonych przez ustawodawcę warunkach powierzanych im uprawnień. W konsekwencji, organy te są regulatorami, a nie podmiotami podlegającymi regulacji.

15. Podsumowując, po uwzględnieniu uwag zgłoszonych do dokumentu NPA i reakcji na dokument CRD, Agencja wydała niniejszą opinię, która jej zdaniem odzwierciedla stanowiska większości w kwestii warunków uregulowań bezpieczeństwa i niektórych aspektów interoperacyjności ATM/ANS w ramach systemu EASA, w ścisłej koordynacji z ramami SES i przy ich wykorzystaniu.

III. Treść opinii Agencji

Sprawy ogólne

16. Na podstawie zaleceń Grupy wysokiego szczebla ds. przyszłości regulacji lotnictwa powołanej przez wiceprzewodniczącego Komisji Barrota oraz wniosków wynikających z oceny skutków przedstawionych w komunikacie Komisji, o którym mowa w pkt 2 powyżej, dokument NPA przygotowany przez Agencję zakładał, że rozszerzenie systemu EASA na przepisy bezpieczeństwa dotyczące ATM/ANS należy przeprowadzić wykorzystując system EASA określony w rozporządzeniu podstawowym i bliżej opisany w dokumencie NPA. Oznacza to, że ogólne podejście systemowe odnosiłoby się raczej do uregulowań bezpieczeństwa niż do uregulowań ATM/ANS. W tym kontekście ogólne podejście systemowe do bezpieczeństwa oznacza scentralizowaną analizę wszystkich elementów łańcucha bezpieczeństwa lotnictwa, zwłaszcza ich powiązań – tak, aby podać każdemu podmiotowi w łańcuchu bezpieczeństwa, jakie środki niwelujące zagrożenie musi wdrożyć, aby zmniejszyć nie tylko własny udział w ryzyku, ale także całkowity poziom narażenia. Faktem jest, że dodanie bezpiecznych zachowań samo w sobie nie wystarcza do zapewnienia systemu ogólnego bezpieczeństwa.
17. Na pewno stanowi to wyraźne odejście od logiki stanowiącej podstawę koncepcji Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, która zajmuje się równocześnie różnymi aspektami regulacji; w konsekwencji przepustowość, wyniki ekonomiczne, interoperacyjność systemów ATM/ANS i ich części składowych, interoperacyjność powietrze-ziemia, bezpieczeństwo, ochrona środowiska i inne aspekty regulacji zostają mocno pomieszane zarówno w stosownych przepisach, jak i w procesach certyfikacji. Taka wizja ogólnego podejścia systemowego stanowi obraz zwykłej praktyki w tej dziedzinie, gdzie do niedawna nawet świadczenie usług i funkcje regulacyjne uważano za dwie łączące się ze sobą sprawy. Zmierza ona przede wszystkim do wsparcia ogólnego podejścia systemowego w celu poprawy ogólnego funkcjonowania systemu ATM, zwłaszcza jeśli chodzi o przepustowość i wyniki gospodarcze. Ma to również zalety, gdyż umożliwia uwzględnienie w ramach jednego zatwierdzenia wszystkich obowiązków regulacyjnych podmiotów podlegających regulacji, jak gdyby licencjonowanie przewoźników lotniczych obejmowało równocześnie bezpieczeństwo, zobowiązania finansowe/w zakresie ubezpieczeń oraz nazewnictwo.
18. Jednak to podejście SES ma pewne wady, ponieważ nie bardzo wiadomo, jak godzi się bezpieczeństwo z innymi celami; z tego powodu powszechnie uznaje się teraz, że przepisy dotyczące bezpieczeństwa powinny być oddzielone od regulacji dotyczących wyników gospodarczych; zalecenie 1 Grupy wysokiego szczebla przypomina o następującej zasadzie: „... i zapewnienie, że działania regulacyjne w zakresie bezpieczeństwa będą wykonywane niezależnie od innych rodzajów regulacji”. Może ono być także postrzegane jako przeszkoda w wydzieleniu odpowiednich elementów systemu ATM, ponieważ powoduje to, że końcowa organizacja zapewniająca służby kontroli ruchu lotniczego ostatecznie dyktuje poziom bezpieczeństwa w przestrzeni powietrznej, gdzie korzysta ze swojego monopolu. Te przesłanki między innymi wyjaśniają, dlaczego to podejście nie zostało zachowane w innych dziedzinach regulacji lotnictwa, które ewoluowały w czasie w kierunku ogólnego podejścia systemowego do bezpieczeństwa, które stanowi podstawę systemu EASA. Stwarza to niekonsekwencje w systemie regulacyjnym mającym zastosowanie do innych podmiotów w łańcuchu bezpieczeństwa ATM, takich jak użytkownicy przestrzeni powietrznej, w tym piloci i operatorzy, oraz producenci wyposażenia pokładowego, w odniesieniu do których system EASA egzekwuje

zgodność z wieloma wymaganiami odnoszącymi się do ATM (wyposażenie, procedury, interoperacyjność ziemia/pokład, działanie wyposażenia...), jak wymaga tego zasada ICAO, która obciąża odpowiedzialnością państwo rejestracji. Jak zauważono w związku z SES, nieprzestrzeganie takich zasad ICAO może prowadzić do zdublowania uregulowań.

19. W toku oceny wpływu regulacji, którą Agencja musi przedstawić na poparcie swoich opinii, przeanalizowała ona argumenty za i przeciw odnoszące się do obu opcji. Ma to służyć osiągnięciu postępu w tej dyskusji. Wniosek to – zgodnie z załącznikiem 2 – uznanie rozszerzenia systemu EASA za najlepsze rozwiązanie w kategoriach bezpieczeństwa i skuteczności regulacyjnej; jest ono rzeczywiście najtańsze i najwłaściwsze dla ograniczania certyfikacji do aspektów bezpieczeństwa, jak to zaleca Grupa wysokiego szczebla ds. przyszłości regulacji lotnictwa w Europie. Ponadto jego niewielkie skutki społeczne łatwo będzie można złagodzić.
20. Konsekwencje tego wyboru to konieczność właściwego połączenia rozszerzonego rozporządzenia podstawowego i przyszłych przepisów wykonawczych do niego z rozporządzeniami SES i przepisami wykonawczymi do nich. Skutkiem tego byłoby faktyczne zwiększenie trudności dla przemysłu, jeśli musiałby on przestrzegać zgodności z wymaganiami w zakresie bezpieczeństwa stawianymi przez oba systemy powstałe wskutek zdublowania procedur regulacyjnych. W aktualnym stanie rzeczy mimo wszystko nie da się precyzyjnie wskazać tych unormowań rozporządzeń SES, które należałoby zmienić, kiedy wejdzie w życie rozszerzone rozporządzenie podstawowe, jak również tych narażonych na kolizję z przepisami wykonawczymi. Ponadto Agencja nie ma uprawnień do zgłaszania propozycji dotyczących rozporządzeń SES. Zatem w odpowiednim czasie należy zapewnić właściwą koordynację, aby opracować konieczne korekty. Elastyczna opcja polegałaby na tym, że ustawodawca przekazałby Komisji uprawnienia do dokonania niezbędnych korekt w trybie indywidualnym. Inna możliwość polegałaby na przeprowadzeniu pod koniec procedury legislacyjnej przeglądu wpływu przyjęcia rozszerzonego rozporządzenia podstawowego, aby określić w jego przedostatnim artykule, które przepisy SES podlegają uchyleniu lub zmianie.
21. W związku z tym Agencja przypomina, że niejednokrotnie oświadczała, iż wszelkie przyszłe przepisy wykonawcze EASA będą tworzone przy wykorzystaniu obowiązujących w tym czasie przepisów SES, a w szczególności transponowanych przepisów ESARR. Dlatego by zapewnić ciągłość zatwierdzeń już przyznanych na podstawie przepisów SES zostaną opracowane mechanizmy przejściowe. Jest wiele przykładów takiego utrzymania w mocy istniejących przepisów przy przechodzeniu z przepisów krajowych na przepisy EASA, co umożliwiło płynne przejście bez dodatkowych obciążeń dla przemysłu. Równocześnie należy zapewnić spójność między systemami EASA i SES, biorąc pod uwagę zalecenia Grupy doraźnej ds. dublowania się zapisów regulacji⁹. Możliwe jest opracowanie procesów, które zapewnią zharmonizowanie wymagań i procedur certyfikacji, aby unikać wielu ocen zgodności. Agencja pracuje obecnie nad usprawnieniem zatwierdzeń organizacji w związku z rozszerzaniem systemu EASA na operacje lotnicze i wdrażaniem norm i zalecanych praktyk systemu zarządzania bezpieczeństwem ICAO; ta praca zostanie wykorzystana przy opracowywaniu przyszłych przepisów wykonawczych dotyczących operatorów lotnisk i organizacji zapewniających służby ATM/ANS.

Cele bezpieczeństwa

22. Jak wyjaśniono w dokumencie NPA, przepisy wspólnotowe określają cele, które ustawodawca chce osiągnąć przez wspólne działanie na poziomie wspólnotowym. Wyjaśniono tam, co muszą robić podmioty podlegające regulacji i organy

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

wykonawcze, aby wywiązać się ze swoich obowiązków; oraz zapewniono narzędzia niezbędne do politycznej i prawnej kontroli ich działań. Doświadczenie w innych dziedzinach lotnictwa wykazało, że transpozycja przez odwołanie się do norm i zalecanych praktyk ICAO nie była zadowalającym rozwiązaniem, ponieważ były one pierwotnie opracowane z myślą o zapewnieniu użytkownikom przestrzeni powietrznej swobody poruszania się. Zmieszano w nich wymogi bezpieczeństwa i inne wymagania – w zakresie interoperacyjności i administracyjne – w sposób, który nie pozwala na zastosowanie względem uregulowań bezpieczeństwa podejścia opartego na wynikach. Wskutek tego, zdaniem Agencji, ustawodawca powinien przyjąć wydzielone podstawowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa w formie dodatkowego załącznika do rozporządzenia podstawowego.

Treść podstawowych wymogów

23. W dokumencie NPA przedstawiono projekt podstawowych wymogów, opracowanych przez Agencję z zastosowaniem standardowej procedury wykorzystywanej we wszystkich poprzednich przypadkach. Korzystając z pomocy ekspertów w tej dziedzinie Agencja ustaliła zagrożenia wiążące się z zapewnianiem służb ATM i ANS; następnie dokonała oceny związanego z tym ryzyka; i na końcu opracowała strategię eliminowania, które stanowią proponowane podstawowe wymogi. Te podstawowe wymogi mają także zapewnić właściwą podstawę do określenia sposobów wdrażania, gwarantujących spójność i ciągłość w stosunku do obowiązujących rozporządzeń SES i przepisów wykonawczych. Podobnie jak w poprzednich przypadkach, w dokumencie NPA nie przedstawiono szczegółowych informacji na temat tego procesu, ale odpowiednie dane mogą w razie potrzeby zostać dostarczone, aby wspomóc proces legislacyjny. Uwagi zgłoszone podczas konsultacji wykorzystano do udoskonalenia treści podstawowych wymogów, na ile to było możliwe w krótkim czasie, który Agencja miała na przygotowanie niniejszej opinii. Tekst będący wynikiem tych prac przedstawiony jest w załączniku 1, wraz z wyjaśnieniami do treści, jak też powiązaniem z normami i zalecanymi praktykami ICAO.

Charakter koncepcji operacji

24. Jako że rozporządzenie podstawowe jest bezpośrednio stosowane w całości, to co do zasady podstawowe wymogi przyznają uprawnienia podmiotom podlegającym regulacji oraz nakładają na nie obowiązki. Nie powinny one więc obejmować przepisów dotyczących organów wykonawczych, którym przekazano uprawnienia, Komisji i państw członkowskich. W tym względzie lepsze jest określenie odpowiednich warunków dotyczących wykonywania powierzonych uprawnień w tych artykułach rozporządzenia podstawowego, które je przyznają. Z tego względu Agencja – po określeniu zagrożeń związanych z opracowaniem koncepcji operacji – zapytała, czy ich przyjęcie jest funkcją regulacyjną, czy też funkcją związaną ze świadczeniem usług. Otrzymane odpowiedzi pokazały, że istnieją pewne wątpliwości odnośnie do definicji koncepcji operacji i pewna rozbieżność poglądów dotycząca samego charakteru powiązanej funkcji. Agencja zajęła się więc bliższym zbadaniem tej kwestii w ocenie wpływu uregulowań, którą ma obowiązek załączać do swoich opinii. Wyniki tej oceny doprowadziły do poniższych wniosków.

25. Najczęściej zgadzano się z definicją, że koncepcja operacji jest połączeniem procedur, które muszą wdrożyć użytkownicy przestrzeni powietrznej (od prostych „zasad ruchu lotniczego” w przestrzeni powietrznej o bardzo niskiej intensywności działań do bardzo złożonych kombinacji procedur w bardzo wypełnionej przestrzeni powietrznej), wymagań dotyczących wyposażenia naziemnego i pokładowego, służb, które należy zapewnić i z których należy korzystać (w tym kontroli lotów, informacji lotniczych, informacji meteorologicznych, komunikacji, żeglugi, nadzoru, itp.), procedur, które muszą wdrożyć właściwe organizacje zapewniające te służby oraz kwalifikacji personelu. Musi istnieć specjalna koncepcja operacji definiująca korzystanie z każdego

bloku przestrzeni powietrznej; może być kilka koncepcji operacji stosowanych w nim; w takim przypadku należy ustalić taktyczne zarządzanie tym blokiem przestrzeni powietrznej, aby podejmować decyzje o stosownej koncepcji operacji w trybie indywidualnym i o powiadamianiu użytkowników przestrzeni powietrznej, która z nich ma zastosowanie w danym momencie. Koncepcja operacji nie jest więc wynikiem działań badawczych prowadzących do potencjalnych możliwości zwiększenia przepustowości przestrzeni powietrznej; jest to formalna decyzja wpływająca na operacje w wydzielonym bloku przestrzeni powietrznej. W związku z tym Agencja uważa, że koncepcji tej nie należy mylić z wynikami SESAR, a takie wrażenie powstaje przy czytaniu niektórych zgłoszonych uwag.

26. Cele, które mają zostać osiągnięte dzięki koncepcji operacji obejmują nie tylko bezpieczeństwo, ale także efektywność ekonomiczną, ochronę środowiska i wszelkie inne kryteria, które może określić ustawodawca, aby spełnić oczekiwania społeczeństwa. Wobec tego decyzja zakłada godzenie sprzecznych celów, a zatem nie może być pozostawiona stronom mającym w tym żywotne interesy. A zatem, przyjęcie koncepcji operacji musi odbyć się w ramach przekazanych uprawnień wykonawczych; i jest to funkcja regulacyjna. Wykonanie tej funkcji musi być koordynowane na szczeblu ICAO i Wspólnoty, żeby zapewnić ogólną spójność i interoperacyjność zarówno z punktu widzenia użytkowników przestrzeni powietrznej, jak i organizacji zapewniających odpowiednie służby. W związku z tym Agencja doszła do wniosku, że dla potrzeb zdefiniowania specjalnych koncepcji operacji nie jest konieczne określanie podstawowych wymogów. Ponieważ jednak właściwe organy (bez względu na to, czy to Komisja czy organy krajowe) muszą sprawdzić, czy te koncepcje operacji w odpowiednim stopniu uwzględniają bezpieczeństwo, Agencja uważa, że wymogi, które zaproponowała w załączniku do dokumentu NPA w celu wyeliminowania związanych z tym zagrożeń muszą być ujęte w tym artykule rozporządzenia podstawowego, gdzie określa się warunki delegowania takich uprawnień. Należy w związku z tym wyjaśnić, że Agencja nie zamierza ubiegać się o jakiegokolwiek uprawnienia wykonawcze w tej dziedzinie; uważa jednak, że powinna odgrywać rolę doradcy technicznego przy ocenie wpływu planowanych koncepcji operacji na bezpieczeństwo, jak również zmian w tym zakresie; uważa też za konieczne wykorzystanie swojego procesu kontroli standaryzacji do nadzorowania sposobu, w jaki właściwe organy krajowe wykonują przekazane im uprawnienia wykonawcze w tej dziedzinie.
27. Przyjęte specjalne koncepcje operacji zostają wdrożone na mocy przepisów, które mają zastosowanie do użytkowników przestrzeni powietrznej, personelu i organizacji zapewniających odpowiednie służby, a także do wyposażenia, systemów i części składowych, które muszą być w nich stosowane. Biorąc pod uwagę obecne ramy ICAO, przepisy te – dotyczące głównie interoperacyjności z punktu widzenia użytkowników przestrzeni powietrznej, obowiązują ich operatorów według państwa rejestracji; należy je zatem przyjąć w ramach systemu EASA. Jeśli chodzi o personel i organizacje zapewniające służby, przepisy te dotyczą głównie interoperacyjności z punktu widzenia tych organizacji, jak również powiązanych procedur i wymagań szkoleniowych. Ponieważ treść dotycząca bezpieczeństwa stanowi w nich zazwyczaj margines, prawdopodobnie zostaną one przyjęte w ramach SES, o ile Komisja nie postanowi inaczej w trybie indywidualnym w ramach przekazanych jej uprawnień wykonawczych, kiedy kwestia bezpieczeństwa to uzasadnia. Takie przepisy mogą w razie potrzeby określać, jakie zadania przekazuje się organizacjom zapewniającym odpowiednie służby w celu wdrożenia i taktycznego przystosowania tych koncepcji operacji, które mają stosować.

Zakres i stosowanie

Przestrzeń powietrzna

28. Jak stwierdzono w dokumencie NPA, unormowanie ATM/ANS w rozporządzeniu podstawowym wymaga jasnego zdefiniowania zakresu przestrzeni powietrznej, do której

mają zastosowanie wspólne przepisy. Agencja uważa, że oprócz przestrzeni powietrznej, do której mają zastosowanie rozporządzenia SES, przepisy bezpieczeństwa ruchu lotniczego w ramach systemu EASA muszą obejmować całą przestrzeń powietrzną, do której ma zastosowanie Traktat¹⁰. To pozwala na włączenie zarówno przestrzeni powietrznej kontrolowanej, jak i niekontrolowanej, ponieważ cele bezpieczeństwa z konieczności obejmują inny obszar niż zarządzanie przepustowością. Bezpieczeństwo ruchu lotniczego w niekontrolowanej przestrzeni powietrznej zapewniają zasady ruchu lotniczego zawarte w załączniku 2 ICAO¹¹, podobne do zasad regulujących bezpieczeństwo ruchu drogowego. Przyniesie to korzyść w postaci zharmonizowania stosownych zasad ruchu lotniczego związanych z bezpieczeństwem, które obecnie są odmienne w różnych państwach, stanowiąc tym samym prawdziwe zagrożenie dla bezpieczeństwa z powodu braku interoperacyjności z punktu widzenia użytkowników przestrzeni powietrznej. Jak stwierdzono w dokumencie CRD, nie oznacza to w żaden sposób, że Agencja ma zamiar angażować się w decydowanie, co jest, a co nie jest kontrolowaną przestrzenią powietrzną; takie decyzje należy podejmować w ramach definiowania koncepcji operacji, jak to wyjaśniono powyżej.

29. W związku z tym Agencja przypomina, że niektóre służby (usługi) żeglugi powietrznej, takie jak łańcuch zapewniania informacji lotniczych, a także usługi komunikacji i żeglugi, są często dostępne w niekontrolowanej przestrzeni powietrznej, a nawet mogą być warunkiem bezpiecznego i uporządkowanego przepływu ruchu lotniczego; uzasadnione jest, żeby takie służby też zostały poddane wspólnym wymaganiom w zakresie bezpieczeństwa.

Użytkownicy przestrzeni powietrznej

30. Jak wyjaśniono w powyższej części odnoszącej się do koncepcji operacji, od operatorów lotniczych wymaga się zgodności z mającymi zastosowanie specjalnymi koncepcjami operacji w przestrzeni powietrznej, z której korzystają w danym czasie. Zakłada to istnienie wymagań dotyczących wyposażenia i szkolenia, jak również obowiązków korzystania z pewnych służb i wdrażania przepisanych procedur. System EASA już obejmuje związane z tym przepisy, spójne z przepisami załącznika 6 ICAO. Wobec tego zdaniem Agencji przepisy bezpieczeństwa użytkowników przestrzeni powietrznej odnoszące się do ATM/ANS są lepiej uregulowane w ramach tamtego systemu. Nie pociąga to za sobą żadnych zmian w rozporządzeniu podstawowym, w którym artykuł dotyczący stosowania już obejmuje operacje przylotu na terytorium Wspólnoty, wykonania lotu na jej terytorium lub odlotu z niego przez statki powietrzne zarejestrowane w państwie członkowskim bądź w kraju trzecim. Dodatkowo zapewni to ramom SES możliwości egzekwowania usankcjonowane w rozporządzeniu podstawowym.
31. W związku z tym należałoby przypomnieć, że nieobjęte zakresem rozporządzenia podstawowego pozostają statki powietrzne wykonujące tzw. „misje państwowe” (policja, służby celne, służby wojskowe i podobne). Oznacza to natomiast, że statki powietrzne będące własnością państw, kiedy nie uczestniczą w takich misjach, podlegają określonym w nim wspólnym zasadom. Innymi słowy, kiedy działają one w ramach ogólnego ruchu lotniczego, to jako użytkownicy przestrzeni powietrznej podlegają takim samym zasadom. Podobnie jak inne kategorie użytkowników, mają oni prawo uczestniczyć w opracowywaniu zasad ich dotyczących i wymagać, żeby zasady takie były dostosowane do rodzaju i charakteru ich działalności. Szczególnym traktowaniem – o ile jest uzasadnione – należy zająć się przy przyjmowaniu koncepcji operacji lub opracowywaniu zasad. Ewentualne odstępstwa powinny być rozpatrywane za użyciem

¹⁰ Nie dotyczy to oczywiście przestrzeni powietrznej nad otwartymi morzami kontrolowanej przez państwa członkowskie zgodnie z delegacją ICAO.

¹¹ Uznaje się, że wszystkie elementy znajdujące się w załączniku 2 ICAO nie są bezpośrednio związane z bezpieczeństwem lotów i wobec tego nie będą objęte systemem EASA.

stosownych procedur, zwłaszcza procedur określonych w art. 14 rozporządzenia podstawowego.

Organizacje zapewniające odpowiednie służby

32. W wyniku oceny ryzyka przeprowadzonej przez Agencję ustalono, że zapewnienie służb ATM/ANS wiąże się ze znacznym ryzykiem, które należy odpowiednio eliminować. Powszechnie uznaje się, że organizacje zapewniające służby ATM/ANS powinny podlegać wspólnym wymaganiom w zakresie bezpieczeństwa i w rozporządzeniach SES ustanowiono związane z tym wymagania certyfikacyjne. Dokument NPA zawiera więc wniosek, że organizacje zapewniające takie służby podlegają wspólnym zasadom w systemie EASA.
33. Poruszając tę kwestię należałoby wyjaśnić, że Traktat nie pozwala na różnicowanie przedsiębiorstw ze względu na ich właściciela. W konsekwencji państwowe organizacje zapewniające służby, w tym administracje wojskowe, nie mogą być traktowane inaczej niż inne organizacje, prywatne lub działające jako spółki, zapewniające takie same służby. Jak wyjaśniono w pkt 31, szczególne traktowanie lub odstępstwa należy rozpatrywać według mających zastosowanie procedur.
34. Aby zapewnić pewność prawną, Agencja starała się także dokładniej określić, których służb to dotyczy. Chociaż było jasne, że organizacje zapewniające służby ruchu lotniczego, służby komunikacji, żeglugi, nadzoru, informacji meteorologicznych i informacji lotniczych, które już w niektórych przypadkach są instytucjami prywatnymi lub spółkami, powinny być traktowane jako podmioty podlegające regulacji, mniej oczywiste było to w przypadku organizacji uczestniczących w zarządzaniu przestrzenią powietrzną (ASM) i w zarządzaniu przepływem ruchu lotniczego (ATFM). Pakiet SES, chociaż obejmuje swoim zakresem te dwie ostatnie funkcje, nie ustanawia wspólnych (bądź podstawowych) wymogów dotyczących ich zapewniania, ani nie nakłada żadnych obowiązków co do ich certyfikowania; nie ma jednak pewności, czy takie funkcje to zapewnianie służb czy działania regulacyjne. Przed sformułowaniem swojego stanowiska, Agencja zwróciła się zatem do zainteresowanych stron o wyrażenie opinii.
35. Otrzymane odpowiedzi wskazywały, że te funkcje mają w sobie zarówno aspekty regulacyjne, jak i wiążące się z zapewnianiem służb, ponieważ występują w nich elementy strategiczne, przedtaktyczne i taktyczne. Agencja przeprowadziła dalszą analizę otrzymanych odpowiedzi i dokonała oceny skutków możliwych opcji w ocenie wpływu uregulowań (OSR), która musi być załączona do jej końcowej opinii. Agencja doszła do wniosków, że ASM – co oznacza czasowe przydzielanie uprzednio określonych bloków przestrzeni powietrznej lub dróg lotniczych konkretnym cywilnym lub wojskowym użytkownikom – lepiej jest uznać za funkcję administracyjną, z pozytywnymi tego konsekwencjami dla bezpieczeństwa i kwestii ekonomicznych. Analogicznie, ponieważ ATFM może spowodować szkody ekonomiczne dla konkretnych podmiotów (np. opóźnione loty, zmienione trasy lotów lub zapewnienie większej przepustowości w danym momencie), w OSP sformułowano wniosek, że lepiej jest uznać je za funkcję regulacyjną, przynajmniej jeśli chodzi o funkcję zasadniczą.
36. Na tej podstawie Agencja stwierdza, że strategiczne lub główne elementy tych funkcji, które pod wieloma względami zbliżają się charakterem do koncepcji operacji, mają charakter regulacyjny, a zatem powinny o nich decydować właściwe organy posiadające takie przekazane uprawnienia, Komisja Europejska lub właściwe organy regionalne/lokalne – jako właściwe do uwzględnienia koniecznej zasady pomocniczości. Wskutek tego powiązane wymogi bezpieczeństwa zostaną włączone w zakres warunków takiego delegowania uprawnień. Agencja stwierdza także, że elementy taktyczne ASM i ATFM mogą być wykonywane przez organizacje zapewniające odpowiednie służby, jako że nie prowadzi to do konfliktu interesów,

i tak decyduje właściwy organ. Z tego względu konieczne jest nałożenie na takie organizacje odpowiednich wymogów podstawowych.

37. Podsumowując, Agencja uważa, że każda organizacja zapewniająca służby ATM/ANS, określone w ramach SES, powinna podlegać wspólnym przepisom bezpieczeństwa.

Systemy i ich części składowe

38. Ocena ryzyka przeprowadzona przez Agencję pozwoliła ustalić, że z projektowaniem, obsługą techniczną i funkcjonowaniem systemów i ich części składowych umożliwiających zapewnianie służb ATM/ANS, wiążą się znaczne ryzyka, które należy odpowiednio zmniejszać. Znajduje to odzwierciedlenie w normach i zalecanych praktykach ICAO oraz w rozporządzeniach SES, w których ustanowiono wymagania dotyczące certyfikacji. Agencja stwierdza więc, że takie systemy i ich części składowe muszą podlegać w systemie EASA wspólnym zasadom. Jednak w celu uniknięcia nadmiernej regulacji, potrzeba wprowadzenia takich przepisów powinna być ustalana w trybie indywidualnym przy opracowywaniu niezbędnych przepisów wykonawczych. Po podjęciu takiej decyzji należy sprawdzić zasadę proporcjonalności, przeprowadzając ocenę wpływu uregulowań.

Personel

39. Poprzez zaciągnięte zobowiązania ICAO, a następnie w ramach rozporządzeń SES, państwa członkowskie uznały, że kontrolerzy ruchu lotniczego¹² muszą podlegać wspólnym wymaganiom w zakresie wiedzy teoretycznej, umiejętności praktycznych, biegłości językowej i stanu zdrowia. Takie wymagania mają na celu nie tylko zagwarantowanie odbycia niezbędnych szkoleń, co jest wymagane w każdym zawodzie, ale również posiadanie stanu zdrowia/sprawności fizycznej oraz wystarczającej bieżącej praktyki. Konieczność spełnienia takich wymagań, które ograniczają wolność wykonywania zawodu, a nawet mogą zmusić do rezygnacji z pracy osoby już ich nie spełniające, doprowadziły Agencję do wniosku, że taki personel należy do zawodu podlegającego regulacji i wobec tego powinien podlegać przepisom rozszerzonego rozporządzenia podstawowego. Agencja chciałaby także dalej wyjaśnić, że nie widzi powodu do włączania personelu odpowiedzialnego za zarządzanie płytą lotniska do zawodów podlegających takiej regulacji, wbrew temu, co sugerowały niektóre zainteresowane strony podczas konsultacji dotyczących dokumentu NPA.
40. Przy opracowywaniu podstawowych wymogów Agencja oczywiście uznała, że inne kategorie personelu muszą spełniać wymogi w zakresie odpowiedniego wykszolenia i kompetencji, ale nie do tego stopnia, żeby poddać kolejne zawody regulacji w takim samym stopniu jak kontrolera ruchu lotniczego. Stwierdza się zatem, że inne kategorie personelu, takie jak personel inżynieryjny ATS, muszą podlegać wspólnym wymogom bezpieczeństwa, a więc muszą być uwzględnione w rozszerzonym rozporządzeniu podstawowym. Przestrzeganie wymagań dotyczących kwalifikacji zawodowych i sprawności psychofizycznej pracowników powinno jednak należeć do zwykłych obowiązków organizacji ich zatrudniających. Personel, którego to dotyczy to pracownicy prowadzący działania wywierające potencjalny wpływ na bezpieczeństwo operacji lotniczych ze względu na udział w świadczeniu usług ATM/ANS, jak również w projektowaniu, obsłudze technicznej i eksploatacji związanych z tym systemów i ich części składowych.

¹² Dyrektywa 2006/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie wspólnotowej licencji kontrolera ruchu lotniczego (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 114 z 27.4.2006, s. 22).

Organizacje

41. Przy opracowywaniu podstawowych wymogów Agencja ustaliła zagrożenia dla bezpieczeństwa związane z projektowaniem, produkcją, obsługą techniczną i eksploatacją systemów Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym (EATMN) oraz ich części składowych. Chociaż powszechnie uznaje się, że ostateczną odpowiedzialność za zmniejszanie tych ryzyk powinni ponosić usługodawcy stosujący te systemy lub części składowe, nie oznacza to, że nie powinny jej ponosić organizacje, które bezpośrednio uczestniczą w ich projektowaniu, produkcji, obsłudze technicznej i zadaniach operacyjnych. Agencja uważa więc, że organizacje te powinny zostać uwzględnione w rozszerzonym rozporządzeniu podstawowym, by można od nich wymagać w razie potrzeby wykazania się odpowiednimi zdolnościami, jeśli takie unormowania znajdują się w przepisach wykonawczych przyjętych na podstawie odpowiedniej oceny wpływu uregulowań.
42. Nie oznacza to, że takie organizacje powinny systematycznie podlegać bezpośrednim regulacjom w celu zmniejszenia odpowiedzialności użytkowników systemów i ich części składowych. Jednak stworzyłyby się podstawę prawną dopuszczającą takie rozwiązanie w razie potrzeby. Prawdopodobnie dotyczyłoby to takich spraw jak systemy GNSS i złożone sieci komunikacji satelita-ziemia. Mogłoby to mieć także zastosowanie do niektórych służb informacji lotniczych o wartości dodanej, zwłaszcza elektronicznych baz danych żeglugi powietrznej, ponieważ obecnie nie ma podstaw prawnych pozwalających na ich regulację. Jak wyjaśniono w opinii na temat regulacji bezpieczeństwa lotnisk, pozwoliłoby to na zastosowanie procesów, których skuteczność przez dziesięciolecia sprawdzała się w dziedzinie zdolności do lotu (podobnie jak system europejskich norm technicznych (ETSO) obowiązujący w sferze standaryzacji części statków powietrznych), ułatwiając tym samym pracę małych organizacji zapewniających odpowiednie służby i zmniejszając koszty tych części składowych, które mogą być znormalizowane. Na koniec równie istotna sprawa – umożliwiłoby to opracowanie sprawniejszych procesów certyfikacji systemów ziemia-pokład i ich części składowych.

Środki wdrożenia

43. W tym rozdziale mowa jest o środkach, które należy wykorzystać do wdrożenia podstawowych wymogów. Podane są szczegółowe informacje dotyczące wykazywania zgodności z podstawowymi wymogami, wyjaśniono, jakie przepisy wykonawcze powinna wydać Komisja w celu określenia, co muszą zrobić podmioty podlegające regulacji, aby osiągnąć taką zgodność; oraz ustalono, jakie organy powinny odpowiadać za nadzór nad zgodnością i/lub wydawać certyfikaty. Przesłanki tych wyjaśnień przedstawione są bardziej szczegółowo w dokumencie NPA.

Użytkownicy przestrzeni powietrznej

44. Rozporządzenie podstawowe już przewiduje podstawę do nałożenia wymagań dotyczących użytkownika przestrzeni powietrznej na wszystkich operatorów lotniczych bez względu na to, czy pochodzą z UE, czy nie. Takie zasady, spójne z zasadami ICAO, rzeczywiście nakłada się powszechnie w postaci przepisów eksploatacyjnych przyjętych w państwie rejestracji albo państwie operatora, co jest wyrazem uznania koncepcji operacji przyjętych przez inne państwa będące członkami tej organizacji do stosowania w ich przestrzeni powietrznej. Ustawodawca postanowił również, że operatorzy zagraniczni będą musieli spełniać wymagania wspólnotowe, kiedy znajdują się w przestrzeni powietrznej państw członkowskich; daje to możliwość objęcia ich niezbędnymi przepisami umożliwiającymi spełnienie wymagań dotyczących przestrzeni powietrznej.
45. Uregulowania wymagające od operatorów lotniczych wdrożenia odpowiednich środków zmniejszających ryzyko w ich własnych operacjach objęte są systemem EASA

i dlatego znalazły się już w rozporządzeniu podstawowym. Dodatkowe elementy obejmują wdrożenie koncepcji operacji i interoperacyjności z punktu widzenia użytkowników przestrzeni powietrznej; powinna je opracować Agencja, aby zgadzały się z koncepcjami operacji przyjętymi w ramach SES i włączonymi w treść przepisów dotyczących operatorów lotniczych na mocy decyzji Komisji przyjętej w tzw. procedurze komitologii. Komisja musi więc otrzymać w rozszerzonym rozporządzeniu podstawowym konieczne uprawnienia.

46. Takie przepisy określą procedury, które operatorzy lotniczy muszą wdrożyć w przestrzeni lotniczej, z której korzystają, a także wyposażenie i służby, z których muszą korzystać w tym bloku przestrzeni powietrznej. Przepisy takie muszą być dostosowane do typu i złożoności operacji i związanych z nią ryzyk. Aby osiągnąć spójność z systemem EASA, ich przyjęcie będzie wymagać odpowiednich konsultacji i oceny wpływu.
47. W rzeczonych przepisach należy także doprecyzować te obszary pomocniczości, w których państwa członkowskie będą musiały przyjąć dodatkowe unormowania dotyczące lokalnej specyfiki. W takim przypadku państwa członkowskie byłyby uprawnione do wydawania własnych lokalnych nakazów podlegających kontroli ze strony Wspólnoty pod względem ich spójności z ogólną koncepcją operacji.
48. W systemie EASA sprawdzenie zgodności z powyższymi przepisami realizuje się za pomocą procesu certyfikacji (wydanie certyfikatu lub atestu) tylko w odniesieniu do operatorów komercyjnych. To może nie wystarczać w przypadku zgodności z wymogami dotyczącymi ATM/ANS, które muszą spełnić operatorzy niekomercyjni, takimi jak np. przewóz wyposażenia niezbędnego dla wykonywania lotów według reguł zmniejszonych wartości odstępu w pionie (RVSM) oraz umiejętności załogi to operowania w takim środowisku. Stąd też do rozszerzonego rozporządzenia podstawowego należy włączyć dodatkowe wymagania w zakresie certyfikacji.
49. Organami właściwymi dla wprowadzenia przepisów eksploatacyjnych są krajowe władze lotnicze w stosunku do operatorów mających siedzibę¹³ na ich terytorium oraz Agencja w odniesieniu do operatorów zagranicznych. Zdaniem Agencji, w celu uproszczenia i uniknięcia nieporozumień oraz ewentualnych luk prawnych należy zastosować ten sam podział ról przy sprawdzaniu zgodności z przepisami określonymi w poprzednim punkcie.

Organizacje zapewniające odpowiednie służby

50. Sytuacja organizacji zapewniających służby ATM/ANS jest pod wieloma względami podobna do sytuacji przewoźników komercyjnych. Zarówno jedni, jak i drudzy muszą wykazać zgodność z wymogami bezpieczeństwa i otrzymać zezwolenie (mianowanie lub wybór przez właściwą organizację zapewniającą służby ruchu lotniczego). Celem pierwszego przymusu prawnego jest zapewnienie, że organizacje zapewniające te służby dysponują środkami umożliwiającymi wywiązać się z obowiązków w zakresie bezpieczeństwa, natomiast drugi jest bardziej zbliżony do regulacji rynkowej. Oba procesy można traktować rozłącznie, ale nikt nie może zapewniać tych służb, nie spełniając obu zespołów warunków. Chociaż kondycja finansowa postrzegana jest w świecie transportu lotniczego jako warunek dostępu do rynku, to dla potrzeb ochrony konsumentów w razie wypadku lub niewypłacalności postrzegano ją jako warunek spełniania wymogów bezpieczeństwa w ramach SES. Na tej podstawie Agencja dochodzi do wniosku, że przepisy odnoszące się do zatwierdzania organizacji zapewniających odpowiednie służby powinny zostać objęte systemem EASA, ponieważ ich podstawowym celem jest ograniczanie zagrożeń dla bezpieczeństwa, natomiast udzielanie zezwoleń

¹³ W tym kontekście posiadanie siedziby powinno być rozumiane jako stałe miejsce zamieszkania osoby fizycznej lub główne miejsce prowadzenia działalności osoby prawnej.

powinno nadal być regulowane w zależności od potrzeb w systemie SES albo na szczeblu krajowym. Komisja powinna przyjąć stosowne przepisy w procedurze komitologii. Komisja musi wobec tego otrzymać w rozszerzonym rozporządzeniu podstawowym konieczne uprawnienia.

51. Jak wyjaśniono przy kilku okazjach, oczywiste jest, że takie przepisy EASA muszą być opracowane na podstawie istniejących elementów opracowanych do tej pory w ramach SES oraz że w celu zapewnienia płynnego przejścia należy wprowadzić odpowiednie ustalenia przejściowe, w tym włączenie na mocy istniejących przepisów aktualnie obowiązujących zatwierdzeń. Zgodnie z systemem EASA, ich przyjęcie będzie wymagać odpowiednich konsultacji i oceny wpływu. Wprowadzenie tych przepisów w życie powinno prowadzić do uchylecia odpowiednich przepisów istniejących w ramach SES, aby uniknąć dublowania się zapisów regulacji. Komisji należy nadać uprawnienia konieczne do dokonania stosownych zmian w rozporządzeniach SES i przepisach wykonawczych do nich, co zostało omówione powyżej w pkt 20.
52. Według aktualnie obowiązujących przepisów SES sprawdzanie zgodności odbywa się w ramach certyfikacji. Agencja zgadza się z takim podejściem. Zgodnie z już ustanowionymi zasadami SES i własną pracą dotyczącą udoskonalania regulacji uważa ona także, że należy unikać mnożenia certyfikacji, tak żeby organizacja zapewniająca odpowiednie służby mogła zapewniać kilka służb na podstawie jednego zatwierdzenia i jednego systemu zarządzania; jej zamiarem jest rozszerzenie tej zasady także na zapewnianie usług lotniskowych i służb ATM/ANS w celu zmniejszenia kosztów regulacji. Jednak Agencja uważa, że pełny proces certyfikacji jest niewspółmierny w stosunku do służb mniej wrażliwych dla bezpieczeństwa, takich jak służba informacji powietrznej (FIS) i zarządzania płytą lotniska. Wyraża zatem opinię, że w przypadku FIS i zarządzania płytą lotniska należy wymagać tylko deklaracji o spełnianiu stosownych wymogów bezpieczeństwa i związanych z tym przepisów wykonawczych.
53. Zgodnie z zasadami stanowiącymi trzon systemu EASA, właściwymi organami odpowiedzialnymi za wydawanie ww. certyfikatów powinny być: w stosunku do operatorów mających siedziby na ich terytorium – władze krajowe, oraz – w stosunku do organizacji zagranicznych zapewniających służby w europejskiej przestrzeni powietrznej – Agencja.
54. Jednak niektóre zadania związane z certyfikacją można lepiej realizować na poziomie centralnym ze względu na jednolitość lub efektywność, zwłaszcza w dziedzinach wymagających rzadkiej wiedzy specjalistycznej. Może się tak dzieć w przypadku służb ATM/ANS obejmujących kilka państw członkowskich, np. w dziedzinie informacji lotniczej i żeglugi powietrznej albo sieci komunikacji; wyniki SESAR prawdopodobnie doprowadzą do stworzenia bardziej ogólnoeuropejskich służb. W takiej sytuacji wymaganie, żeby państwo członkowskie, na którego terytorium znajduje się główne miejsce działalności organizacji zapewniającej służby było jedynym właściwym organem mogłoby być wątpliwym rozwiązaniem. Agencja uważa więc, że należy jej powierzyć uprawnienia do wydawania certyfikatów i nadzorowania organizacji zapewniających odpowiednie służby w więcej niż trzech państwach członkowskich. Nie obejmie to zwykłego transgranicznego zapewniania służb ATS i nie powinno mieć wpływu na funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej, ponieważ nie zakłada się, że w takich blokach służby zapewniane są przez jedną organizację.

Systemy i ich części składowe

55. Jak stwierdzono już powyżej, zdaniem Agencji systemy ATM/ANS i ich części składowe, określone w rozporządzeniach SES, muszą podlegać wspólnym wymogom bezpieczeństwa. Ponadto wydaje się, że w obecnych ramach SES brak jest jasności co do wymagań, jakim takie systemy i ich części składowe muszą odpowiadać; nie podaje się w nich zwłaszcza, na podstawie jakich kryteriów będą wydawane deklaracje (sprawdzanie

systemów i zgodności czy dopuszczalność części składowych do użycia). Agencja uznaje więc za konieczne wydawanie dalszych przepisów wykonawczych w systemie EASA, aby zapewnić zainteresowanym projektantom, producentom, organizacjom zajmującym się obsługą techniczną i operatorom niezbędną pewność prawną. Takie przepisy będą dotyczyć tylko wymogów w zakresie bezpieczeństwa i interoperacyjności powietrzeziemia. Muszą one więc zostać uzupełnione o odpowiednie wymagania w zakresie eksploatacji i interoperacyjności ziemia-ziemia. Te ostatnie wymagania wywodzą się z koncepcji operacji i powinny zostać wydane przez odpowiednie odpowiedzialne organizacje, może to być Komisja, właściwy organ krajowy albo sama organizacja zapewniająca służby ruchu lotniczego.

56. Jeśli chodzi o weryfikację zgodności z podstawowymi wymogami i związane z tym przepisy wykonawcze, Agencja uznaje procesy wprowadzone przez rozporządzenia SES i nie zamierza proponować ich zmiany dla samej zmiany. Samodzielne stwierdzanie zgodności przez zainteresowany podmiot, ewentualnie poparte weryfikacjami wyznaczonych instytucji jest dobrze ugruntowanym procesem w ogólnym podejściu wspólnotowym do certyfikacji. Jednak aby uniknąć nieporozumień związanych z określeniem kwalifikowanego podmiotu, którego w systemie EASA używa się w innym znaczeniu, Agencja uważa za niezbędne ustalenie takich instytucji w rozporządzeniu podstawowym, łącznie z ich prawami, oraz podanie w nim warunków ich akredytacji.
57. Ponadto, jak to wyjaśniono w pkt 42, w przyszłości przydałoby się rozważyć wprowadzenie specjalnych programów certyfikacji dla niektórych systemów i ich części składowych, co ułatwiłoby tworzenie zintegrowanych programów certyfikacji dla systemów obejmujących zarówno elementy naziemne, jak i pokładowe oraz ich części składowych. Taką możliwość można by było także wykorzystać do wspierania opracowywania znormalizowanych systemów i ich części składowych, wzorując się na artykułach ETSO. Może to być wreszcie sposób na zmniejszenie odpowiedzialności użytkowników systemów i ich części składowych w przypadku złożonych elementów, gdzie jest niewielu specjalistów dysponujących odpowiednią wiedzą do przeprowadzenia weryfikacji. Nie oznacza to, że taka odrębna certyfikacja ma całkowicie zwalniać użytkownika z odpowiedzialności, ponieważ w jego gestii nadal by leżało ustalanie specyfikacji eksploatacyjnych i zapewnienie ich integralności. Agencja uważa więc, że w rozszerzonym rozporządzeniu podstawowym musi znaleźć się podstawa prawna pozwalająca na takie certyfikacje w razie potrzeby. Decyzje w tej sprawie podejmowałoby się w trybie indywidualnym podczas przyjmowania związanych z tym przepisów wykonawczych, po odpowiednich konsultacjach i oceniu wpływu uregulowań.
58. W każdym razie, niezależnie od tego, czy systemy i ich części składowe będą objęte programem oświadczeń zainteresowanych podmiotów czy programem specjalnej certyfikacji, przy opracowywaniu przepisów wykonawczych i procedur oceny zgodności należy zachować staranność, aby uniknąć pokrywania się i powielania procedur regulacyjnych. Niezbędną koordynację powinna zapewnić Komisja, ponieważ to ona będzie ostatecznym decydem w tych sprawach.

Personel

59. Jak stwierdzono w pkt 39 niniejszego dokumentu, przepisy prawa nakładają na kontrolerów ruchu lotniczego wymóg posiadania licencji oraz przewidują odpowiednie wskaźniki oceny potwierdzające zgodność z przepisami bezpieczeństwa. W tej sprawie przyjęto już dyrektywę. W celu zachowania spójności z systemem EASA taka dyrektywa powinna przybrać formę rozporządzenia Komisji, aby zapewnić wspólny jednolity poziom bezpieczeństwa wymagany przez rozporządzenie podstawowe zamiast minimalnego

poziomu bezpieczeństwa ustanowionego w dyrektywach Wspólnoty¹⁴. Inną zaletą tego rozwiązania jest to, że późniejszy przepis można będzie doprecyzować na poziomie wykonawczym, unikając długotrwałych procedur legislacyjnych. Oczywiście jest więc, że Komisji należy nadać uprawnienia do przyjęcia stosownych przepisów wykonawczych.

60. Jeśli chodzi o weryfikację zgodności, to Agencja zgadza się, że najlepszym rozwiązaniem jest zachowanie istniejącego systemu wydawania licencji. Zgodnie z podziałem ról ustalonym w systemie EASA, właściwe organy wyznaczone na szczeblu krajowym nadal powinny odpowiadać za wydawanie tych licencji.
61. Jeśli chodzi o inny personel uczestniczący w zapewnianiu służb ATM/ANS, w pkt 40 stwierdza się, że organizacje zapewniające odpowiednie służby muszą zagwarantować, iż personel, któremu powierzono wykonywanie funkcji wrażliwych dla bezpieczeństwa, takich jak zadania inżynierskie, zasilanie elektryczne, system kontroli i monitorowania w czasie rzeczywistym, informacje lotnicze oraz dopuszczanie do eksploatacji obsługi technicznej części składowych, posiada niezbędne kwalifikacje i odbył odpowiednie szkolenie podstawowe i okresowe. Związane z tym wymagania powinny być zatem zamieszczone w przepisach, które zostaną przyjęte w celu wdrożenia rozszerzonego rozporządzenia podstawowego. Może to być zrealizowane w ramach wdrażania przepisów odnoszących się do organizacji zapewniających odpowiednie służby albo samych organizacji obsługi technicznej, jeśli uzna się za właściwe pozostawienie weryfikacji zgodności pracodawcom. Można to również zrealizować poprzez specjalne przepisy, gdyby brano pod uwagę ustanowienie specjalnych programów certyfikacji dla niektórych kategorii tego personelu. Agencja jest oczywiście świadoma trwającej obecnie debaty na temat udzielania licencji w tej dziedzinie; jednak uważa, że ma to charakter raczej społeczny niż związany z bezpieczeństwem i przychyliła się do pozostawienia tego do decyzji ustawodawcy.

Organizacje

62. Ustalono już przepisami, że organizacja zajmująca się szkoleniem kontrolerów ruchu lotniczego musi posiadać certyfikat. Związane z tym warunki zawarte są w dyrektywie w sprawie wspólnotowej licencji kontrolera ruchu lotniczego. Z powodów wyjaśnionych powyżej Agencja uważa, że odnośne wymagania należy przekształcić w przepis wykonawczy Agencji, a powiązane uprawnienia przekazać Komisji. Agencja stoi na stanowisku, iż posiadanie takiego certyfikatu powinno dawać organizacjom prawo do organizowania egzaminów u siebie i do wydawania atestów zgodności, na podstawie których właściwe organy mogłyby wydawać licencje, jak to się dzieje obecnie w przypadku organizacji szkolących obsługę techniczną w systemie EASA, co można wziąć pod uwagę przy opracowywaniu takich przepisów.
63. Jak wyjaśniono w pkt 41 i 42, niewykluczone, że należy opracować regulacje dotyczące niektórych organizacji uczestniczących w projektowaniu, produkcji, obsłudze technicznej lub eksploatacji systemów ATM/ANS i ich części składowych. Takie decyzje należy podejmować osobno dla każdego przypadku, w toku uchwalania przepisów wykonawczych. Komisja powinna zatem otrzymać niezbędne uprawnienia.
64. Zgodnie z podziałem ról ustalonym w systemie EASA organem właściwym do certyfikacji organizacji szkolących kontrolerów ruchu lotniczego lub organizacji uczestniczących w projektowaniu, produkcji, obsłudze technicznej lub eksploatacji systemów ATM/ANS i ich części składowych jest organ państwa członkowskiego,

¹⁴ Należy przypomnieć, że dyrektywy są instrumentami legislacyjnymi wykorzystywanymi do zapewnienia zbliżenia praktyk krajowych przez określenie minimalnych standardów. Przyjmując rozporządzenie podstawowe, ustawodawca uznał, że takie podejście nie wystarcza w przypadku potrzeb międzynarodowego rynku lotniczego i postanowił dać prymat wspólnym standardom wprowadzonym jednolicie we wszystkich państwach członkowskich.

w którym znajduje się główne miejsce prowadzenia działalności takiej organizacji albo, w przypadku organizacji zagranicznej – Agencja.

IV. Pomocniczość

65. Na mocy rozporządzenia podstawowego przyjętego w 2002 r., Wspólnocie przekazano uprawnienia państw członkowskich w dziedzinie certyfikacji zdadności do lotu i ochrony środowiska, co miało na celu przede wszystkim utrzymanie wysokiego jednolitego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Pierwsze rozszerzenie rozporządzenia podstawowego na operacje lotnicze, wydawanie licencji załogom lotniczym i statkom powietrznym krajów trzecich zostało przyjęte dnia 20 lutego 2008 r.¹⁵. Prawodawca przewidział również stopniowe obejmowanie rozporządzeniem innych dziedzin związanych z regulacją bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, aby wprowadzić ogólne podejście systemowe do bezpieczeństwa lotnictwa będące jedynym sposobem na uniknięcie luk w systemie bezpieczeństwa i niespójnych, potencjalnie sprzecznych wymogów.
66. Koncepcja, że wysoki i jednolity poziom bezpieczeństwa w zarządzaniu ruchem lotniczym i zapewnianiu służb żeglugi powietrznej można osiągnąć tylko przez wspólne działanie na poziomie ogólnoeuropejskim nie jest nowa i państwa europejskie już dawno zaczęły współpracować w ramach EUROCONTROL w celu stworzenia wspólnych zasad w tej dziedzinie. Jak jednak stwierdzono podczas ustanawiania systemu EASA, nie można uzyskać zamierzonej jednolitości za pomocą żadnego dobrowolnego systemu międzyrządowego. W związku z tym, pierwszy krok w kierunku rzeczywiście scentralizowanego systemu, w którym uprawnienia decyzyjne znajdują się pod egidą Wspólnoty, uczyniono przyjmując pakiet Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. Ustawodawca uznał bowiem, że osiągnięcie celów w tej dziedzinie uzasadnia podjęcie działania wspólnotowego.
67. Jednak w tak ustalonym systemie bezpieczeństwo połączone jest z innymi aspektami podlegającymi regulacji i nie zapewnia to ogólnego podejścia systemowego do regulacji bezpieczeństwa, o które chodziło ustawodawcy, kiedy przyjmował rozporządzenie podstawowe. Odpowiedzi na dokument NPA 2007-16 wykazały, że chociaż istotnie ogromna większość zainteresowanych stron podkreślała konieczność spójności i ciągłości w stosunku do już ustanowionych procesów SES, to były one przekonane, że przeniesienie uregulowań bezpieczeństwa dotyczących ATM/ANS do systemu EASA będzie korzystne, a wspólne zasady zostaną wdrożone w jednolity sposób pod nadzorem scentralizowanego niezależnego organu. Celem proponowanego działania jest więc dalsze usprawnianie działania Wspólnoty w tej dziedzinie bez skutków dla jego zgodności z zasadą pomocniczości.
68. Ponadto proces ograniczania ryzyka stosowany przy opracowywaniu podstawowych wymogów zapewnia proporcjonalność wspólnego działania do celów bezpieczeństwa i nie wykracza poza poziom niezbędny do osiągnięcia tych celów. Ponadto system EASA, dający możliwość połączenia tzw. wiążących i niewiążących środków regulacyjnych („hard law” i „soft law”), jest dobrym sposobem na uwzględnienie zasad pomocniczości i proporcjonalności w regulowaniu bezpieczeństwa w zakresie ATM/ANS. Należy oczywiście zadbać też o to przestrzeganie zasad przy opracowywaniu stosownych przepisów wykonawczych.
69. Ogólnie rzecz biorąc uznaje się, że niniejsza propozycja jest zgodna z zasadami pomocniczości i proporcjonalności określonymi w art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 216/2008 (rozporządzenie podstawowe).

V. Ocena wpływu uregulowań (OSR)

70. Ocena wpływu środków zaproponowanych w niniejszej opinii została przeprowadzona w celu uniknięcia powielania pracy przez Komisję, która również ma obowiązek sporządzenia własnej oceny wpływu. W załączonej ocenie wpływu uregulowań wykazano, że zaproponowane przepisy stanowią najlepsze rozwiązanie ze wszystkich alternatywnych dostępnych metod; uwzględniono ich ewentualne skutki dla bezpieczeństwa, skutki ekonomiczne, dla środowiska oraz społeczne, a także ich zgodność z międzynarodowym prawem i innymi stosownymi przepisami w dziedzinie lotnictwa. Nie zidentyfikowano żadnego widocznego wpływu na środowisko.
71. Ocena wpływu wykazała także, że dodatkowe środki potrzebne na szczeblu Agencji do zrealizowania związanych z tym zadań są raczej znikome. Te środki to: 21 osób personelu operacyjnego, którego zadania obejmą głównie tworzenie przepisów i kontrole standaryzacji; wzięwszy pod uwagę pośredni personel administracyjny potrzebny do pomocy tamtym pracownikom, całkowitą liczbę pracowników potrzebnych do wykonania zadań Agencji w dziedzinie regulacji dotyczących ATM/ANS można ocenić na 25 etatów przy całkowitym koszcie poniżej 4 mln EUR rocznie. Nie przewiduje się, żeby zadania związane z certyfikacją miały istotny krótkoterminowy skutek, chociaż może on się zwiększać wraz z przyszłymi postępami w pracach prowadzących do systemów ogónoeuropejskich; jednak związane z tym zasoby zostałyby zrekompensowane opłatami od wnioskodawców i nie stanowiłyby dodatkowego obciążenia dla budżetu Wspólnoty.
72. W związku z tym Agencja uważa, że rozszerzenie zakresu rozporządzenia podstawowego w sposób przedstawiony w niniejszej opinii będzie miało globalnie pozytywne skutki dla operatorów i obywateli we Wspólnocie.

VI. Wnioski

73. Podsumowując, Agencja wyraża opinię, iż regulację bezpieczeństwa i interoperacyjności powietrze-ziemia w zakresie zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej należy zorganizować pod egidą systemu EASA. W związku z powyższym:
- należy tak zmienić rozporządzenie podstawowe, żeby stanowiło ono odpowiednią podstawę prawną;
 - cała przestrzeń powietrzna, której dotyczą rozporządzenia SES, a także przestrzeń niekontrolowana nad terytorium państw członkowskich, do której ma zastosowanie Traktat, musi zostać objęta przepisami wspólnotowymi;
 - do rozporządzenia podstawowego należy wprowadzić w formie dodatkowego załącznika specjalne wspólne wymagania podstawowe niwelujące wszystkie zagrożenia dla bezpieczeństwa związane z użytkowaniem przestrzeni powietrznej;
 - korzystanie z każdego bloku przestrzeni powietrznej musi być podporządkowane koncepcji operacji zaplanowanej tak, żeby ograniczyć ryzyko kolizji statku powietrznego z innym statkiem powietrznym lub z ziemią;
 - użytkownicy przestrzeni powietrznej muszą przestrzegać przepisów wydanych w celu wdrożenia koncepcji operacji mających zastosowanie w przestrzeni powietrznej, w której operują i korzystać ze służb zarządzających użytkowaniem tej przestrzeni;
 - organizacje i personel uczestniczący w zapewnianiu służb ATM/ANS muszą być odpowiedzialne za wdrożenie stosownych wymogów podstawowych;
 - kontrolerzy ruchu lotniczego i organizacje zajmujące się ich szkoleniem muszą podlegać certyfikacji;
 - systemy i ich części składowe stosowane do zapewniania służb ATM/ANS muszą spełniać odpowiednie wymagania bezpieczeństwa, kiedy ich krytyczność to uzasadnia;

- Komisji należy przyznać uprawnienia do przyjęcia przepisów wykonawczych określających szczegółowe wymagania, które muszą spełniać ww. organizacje, personel oraz systemy i ich części składowe, a także właściwy proces certyfikacyjny, kiedy stosowne;
- takie przepisy wykonawcze muszą być proporcjonalne do poziomu złożoności działań podlegających regulacji albo do krytyczności przedmiotowego systemu lub jego części składowej; początkowo powinny powstawać na kanwie rozporządzeń SES i przepisów wykonawczych do nich, tak żeby zapewnić płynne przejście;
- nadzór nad zgodnością organizacji z podstawowymi wymogami i odnoszącymi się do nich przepisami wykonawczymi powinny wykonywać właściwe organy państw członkowskich, z wyjątkiem nadzoru nad organizacją mającą siedzibę w kraju trzecim albo zapewniającą służby w przestrzeni powietrznej ponad trzech państw członkowskich, co należałoby do Agencji;
- Agencja powinna zajmować się tworzeniem regulacji, analizami bezpieczeństwa i inspekcjami standaryzacyjnymi właściwych organów krajowych;
- organizacje zapewniające służby ATM/ANS muszą przyjąć i wdrożyć sprawne systemy zarządzania bezpieczeństwem oraz uzyskać certyfikat; nie powinno to dotyczyć organizacji, które zapewniają tylko informację powietrzną ani służb zarządzania płytą lotniska, które muszą przedstawić jedynie deklarację swoich zdolności;
- choć kontrola zgodności systemów i ich części składowych powinna być częścią certyfikacji organizacji zapewniających służby ATM/ANS, to jednak urządzenia mające istotne znaczenie dla bezpieczeństwa powinny być objęte specjalnymi systemami certyfikacji, w ramach których projektant lub producent musi wykazać swoje zdolności, jeżeli jest to przewidziane w przepisach wykonawczych po przeprowadzeniu odpowiedniej oceny bezpieczeństwa i ekonomicznych korzyści takiego działania.

74. Agencja uważa, że opisana powyżej polityka to najlepszy sposób regulacji bezpieczeństwa i interoperacyjności powietrze-ziemia w zakresie zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej na terytorium państw członkowskich. Odzwierciedla ona większość opinii wyrażonych przez wszystkie strony, które udzieliły odpowiedzi podczas konsultacji przeprowadzonej przed przygotowaniem tej polityki. Proponowana polityka również reguluje zrównoważony podział kompetencji, zgodny z administracyjnymi strukturami Wspólnoty, ograniczając centralizację do takich zadań, które mogą być lepiej wykonane przez Komisję lub Agencję. W związku z tym Agencja zaleca, aby Komisja rozpoczęła procedurę legislacyjną na podstawie niniejszej opinii i zmieniła odpowiednio obowiązujące przepisy mające zastosowanie do Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej w celu uniknięcia dublowania się zapisów regulacji i sprzecznych wymogów.

Kolonia, dnia 15 kwietnia 2008 r.

P. GOUDOU
Dyrektor wykonawczy