



СТАНОВИЩЕ № 02/2010

НА ЕВРОПЕЙСКАТА АГЕНЦИЯ ЗА АВИАЦИОННА БЕЗОПАСНОСТ

от 28 май 2010 г.

относно Регламент № XXX/2010 на Комисията относно общи изисквания при осигуряването на аеронавигационно обслужване по отношение на работните методи и оперативните процедури

И

относно Регламент № XXX/2010 на Комисията относно надзора на безопасността при управлението на въздушното движение и аеронавигационното обслужване

I. Общи коментари

1. В Регламент (ЕО) № 216/2008¹ на Европейския парламент и на Съвета, изменен с Регламент (ЕО) № 1108/2009², (наричан по-долу „Основният регламент“), от Комисията се изисква да приеме изчерпателна рамка от правила за прилагане на съществените изисквания при управлението на въздушното движение (УВД) и аеронавигационното обслужване (АНО). В съответствие с член 8б, параграф 7 предложените правила за прилагане следва да се разработят на основата на съответните разпоредби на Регламент (ЕО) № 549/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 г. за определяне на рамката за създаването на единно европейско небе (рамков регламент), Регламент (ЕО) № 550/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 г. за осигуряването на аеронавигационно обслужване в единното европейско небе (Регламент за осигуряване на обслужване), Регламент(ЕО) № 551/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 г. относно организацията и използването на въздушното пространство в единното европейско небе (Регламент за въздушното пространство) и Регламент (ЕО) № 552/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 г. относно оперативната съвместимост на европейската мрежа за управление на въздушното движение (Регламент за оперативната съвместимост) и свързаните с тях правила за прилагане. Предложените в настоящото становище проекти на регламенти по-специално се основават на следните регламенти на Комисията:
 - а) Регламент (ЕО) № 2096/2005 на Комисията за определяне на общи изисквания при доставянето на аеронавигационни услуги³; и
 - б) Регламент (ЕО) № 1315/2007 на Комисията относно надзора на безопасността при управлението на въздушното движение и за изменение на Регламент (ЕО) № 2096/2005⁴.
2. Обхватът на дейностите по нормотворчество, довели до изготвянето на настоящото становище, е представен в Общите условия (ToR) ATM.001⁵ „Разширяване на системата на ЕААБ по отношение на регулирането на безопасността при управлението на въздушното движение (УВД) и аеронавигационното обслужване (АНО) — разработване на правила относно изискванията за доставчиците на аеронавигационно обслужване“ и ATM.004⁶ „Разширяване на системата на ЕААБ по отношение на регулиране на безопасността при управлението на въздушното движение (УВД) и аеронавигационното обслужване (АНО) — разработване на правила относно компетентните органи“ и е описан подробно по-долу. Както обаче е обяснено в глава II от настоящото становище, съдържанието и процесът на нормотворчество, следван от Европейската агенция за авиационна безопасност (наричана по-нататък „Агенцията“), не са проведени в пълно съответствие с

¹ Регламент (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г. относно общи правила в областта на гражданското въздухоплаване, за създаване на Европейска агенция за авиационна безопасност и за отмяна на Директива 91/670/ЕИО на Съвета, Регламент (ЕО) № 1592/2002 и Директива 2004/36/ЕО (ОВ L 79, 19.03.2008 г., стр. 1).

² Регламент (ЕО) № 1108/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 216/2008 в областта на летищата, управлението на въздушното движение и аеронавигационното обслужване и за отмяна на Директива 2006/23/ЕО (ОВ L 309, 24.11.2009 г., стр. 51).

³ Регламент (ЕО) № 2096/2005 на Комисията от 20 декември 2005 г. за определяне на общи изисквания при доставянето на аеронавигационни услуги (ОВ L 335, 21.12.2005 г., стр. 13–30).

⁴ Регламент (ЕО) № 1315/2007 на Комисията от 8 ноември 2007 г. относно надзора на безопасността при управлението на въздушното движение и за изменение на Регламент (ЕО) № 2096/2005 (ОВ L 291, 9.11.2007 г., стр. 16–22).

⁵ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.001.pdf.

⁶ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.004.pdf.

посочените по-горе ToR. Съдържанието на проектите на регламенти в настоящото становище се ръководи от решенията, взети на 33-то и 34-то заседание на Комитета за единно небе (SSC), проведени на 3 и 4 декември 2009 г., и от писмото⁷, изпратено от Европейската комисия до Агенцията, в което се изисква прилагането на ускорена процедура за транспониране на съществуващите правила за Единното европейско небе (ЕЕН). Следователно, въз основа на тези решения, настоящото становище обхваща транспонирането на Регламент (ЕО) № 2096/2005 и Регламент (ЕО) № 1315/2007 с необходимите минимални технически актуализации и отчасти прилага Основния регламент.

3. Съдържанието на настоящото становище представлява само първия етап от процеса, докато цялостното прилагане на Основния регламент ще се осъществи през втория етап съгласно процедурата за нормотворчество, приета от Управителния съвет на Агенцията⁸. Агенцията ще измени посочените по-горе ToR, за да отразят този поетапен подход.
4. С настоящото Агенцията предоставя своето становище на Комисията, като неговата цел е да изпълни ускорената процедура като първи етап от прилагането на членове 86 и 22а от Основния регламент.
5. Предложените правила са разработени като са взети предвид регламентите на Европейския съюз съгласно рамката за Единно европейско небе, както и приложимите международни стандарти и препоръчителни практики, публикувани от Международната организация за гражданска авиация (ИКАО), т.е. приложенията на ИКАО, основани на член 37 от Чикагската конвенция. В съответствие с член 2.2, буква г) от Основния регламент Агенцията следва да подпомага държавите-членки при изпълнението на техните задължения съгласно Чикагската конвенция чрез предоставяне на основа за общо тълкуване и уеднаквено прилагане на нейните

разпоредби, както и чрез осигуряване на надлежно отчитане на разпоредбите ѝ при

изготвянето на проект на правила за прилагане.

6. Настоящото становище е прието отчасти по процедурата, определена от Управителния съвет на ЕААБ⁹, в съответствие с разпоредбите на член 19 от Основния регламент. Отклонения от тази процедура, произтичащи от прилагането на ускорената процедура, както се изиска от Комисията и от КЕН, бяха представени на Управителния съвет на Агенцията, който потвърди своята принципна подкрепа за използване на такава процедура в настоящия специфичен случай, при който вече има действащо законодателство, като се основа на предположението, че няма да настъпят значителни промени в съдържанието на съществуващите правила.

II. Консултация

7. Сгъстеният график, произтичащ от ускорената процедура, изискана от Европейската комисия в нейното писмо и потвърдена от Управителния съвет на ЕААБ и от Комитета за единно небе (изискващи първите правила за прилагане да бъдат приети в края на 2010 г., т.е. Агенцията трябваше да представи настоящото становище не по-късно от юни 2010 г.), не позволи на Агенцията да спази установените етапи на процедурата

⁷ TREN F2/JP/sr D(2009) 74614.

⁸ Решение на Управителния съвет относно процедурата, която следва да се прилага от Агенцията за издаване на становища, сертификационни спецификации и инструктивни материали (процедура за нормотворчество). EASA MB 08-2007, 13.06.2007 г.

⁹ Решение на Управителния съвет относно процедурата, която следва да се прилага от Агенцията за издаване на становища, сертификационни спецификации и инструктивни материали (процедура за нормотворчество). EASA MB 08-2007, 13.06.2007 г.

за нормотворчество, при които е необходимо провеждането на официална обществена консултация със заинтересованите страни. Ако приетата от Управителния съвет процедура за нормотворчество беше спазена изцяло, щяха да са нужни минимум между 6 и 7 месеца от момента на публикуване на Уведомление за предложено изменение (NPA) до приемането на настоящото становище. Поради това, с цел да се спази крайният срок, определен в горепосочените решения, на уебсайта на Агенцията не е публикувано NPA; не е разработен и публикуван и Документ за отговори на коментари (ДОК). В настоящия случай единствено е представено становище пряко до Европейската комисия. Освен това, тъй като предложеният проект на правила представлява обикновено транспониране на съществуващите регламенти за ЕЕН, няма да бъде(ат) издадено(и) решение(я) на Агенцията, съдържащо(и) приемливи доказателства за съответствие или инструктивни материали.

8. С цел да се гарантира, че всички заинтересовани страни са информирани относно съдържанието на настоящото становище, Агенцията, съвместно с Европейската комисия, ще проведе специални работни срещи, на които ще обясни изчерпателно съдържанието и краткосрочните планове за втория етап. В допълнение Агенцията ще организира, когато това е уместно, отделни информационни срещи за обсъждане на съдържанието на настоящото становище със следните органи: Комитет за ЕЕН (SSC), Отраслов консултативен орган (ICB), Консултативен съвет на ЕААБ (КС на ЕААБ), Консултативна група на националните органи (AGNA) и Консултативен комитет по стандартите за безопасност (SSCC).
9. Агенцията ще предостави писмени заключения относно резултатите от работните и информационните срещи на Европейската комисия и ще ги публикува [чрез специалната уебстраница „ATM & Airports“¹⁰ („УВД и летища“)], така че те да бъдат надлежно отчетени от Комисията при изготвянето на нейното законодателно предложение.

III. Съдържание на становището на Агенцията

а) Общи изисквания при доставянето на аеронавигационно обслужване по отношение на работните методи и оперативните процедури

10. Понастоящем регламентите за ЕЕН все още не са изменени, за да се вземат под внимание разпоредбите на Основния регламент, както се изисква от европейския законодател (член 65а от Основния регламент). Поради това, от една страна, регламентите за ЕЕН все още съдържат някои изисквания за безопасност, приложими към изпълнението на схемата за сертифициране на доставчици на аеронавигационно обслужване (ANSP), а от друга — не изясняват връзката между тези изисквания за безопасност и други изисквания, непряко свързани с безопасността. По този начин Основният регламент и регламентите за ЕЕН се припокриват. Поради това идеалният вариант би бил да се измени регламентът за ЕЕН както е обяснено по-горе, което би позволило на Агенцията да издаде правило за прилагане единствено за Основния регламент. Европейската комисия обаче изиска от Агенцията да издаде становище, което транспонира съществуващите регламенти без съществени промени, и впоследствие да предложи проекти на регламенти с двойно правно основание. Това ще позволи по-нататъшното съществуване само на един регламент за определяне на изискванията за ANSP и за органите до момента, в който ситуацията може да бъде изяснена.
11. За транспонирането на Регламент (ЕО) № 2096/2005 на Комисията в правила за прилагане съгласно Основния регламент, при следване на изискваната от Европейската комисия ускорена процедура Агенция копира този регламент, като въведе следните минимални необходими промени и минимални технически актуализации с оглед прилагането на Основния регламент:

¹⁰ <http://www.easa.europa.eu/atm/>.

- i. Добавяне на термина **компетентен орган** (нов член 3 от проекта на правилото за прилагане). Тази промяна е необходима за прилагане на членове 8б и 22а. С този термин се признават следните компетентни органи: националният орган за надзор (НОН), както е определен в Регламент (ЕО) № 549/2004, изменен с Регламент (ЕО) № 1070/2009; органа или органите, компетентни за надзора във функционален блок въздушно пространство (ФБВП), както е определено от държавите-членки, участващи в споразумението относно ФБВП, ако те са различни от НОН; и Агенцията, както се изисква в член 22а от Основния регламент при доставчици на паневропейско обслужване и доставчици на услуги, намиращи се извън територията, на която се прилага Договорът за Европейския съюз, но предоставящи обслужване във въздушното пространство на тази територия. Повече подробности относно Агенцията като компетентен орган са включени в параграф в).
- ii. **Определението за паневропейско обслужване.** Това определение е необходимо за по-нататъшно прилагане на член 22а. Предназначението му е да спомогне за по-доброто идентифициране на това паневропейско обслужване. Това е обслужването, предназначено и установено да бъде на разположение на ползвателите в повечето или във всички държави-членки. Изразът „повечето или всички държави-членки“ е необходим, за да се обхванат случаите, при които обслужването, макар и предназначено да бъде паневропейско, може да не достига до ползвателите във всяка една държава-членка (напр. една мрежа от спътници не покрива всички държави-членки).
- iii. Добавянето на **позовавания на Основния регламент**, където е снето за необходимо от гледна точка на правната сигурност. Тези предложени промени прилагат Основния регламент и са пряк резултат от разширяването на системата на ЕААБ по отношение на регулирането на управлението на въздушното движение и аеронавигационното обслужване.
- iv. Позоваванията на **национални органи за надзор (НОН)**, както са посочени в Регламент (ЕО) № 549/2004, изменен с Регламент (ЕО) № 1070/2009, са **заменени с** позовавания на **компетентни органи**, където това е снето за необходимо (напр. в случая на разпоредбите, свързани с провеждането на партньорски проверки, това не е снето за необходимо). Някои заинтересовани страни поставиха под въпрос правното основание на Агенцията да изпълнява определени задачи в качеството си на компетентен орган и изискаха във всички случаи да се посочва кой е компетентният орган (НОН или Агенцията). Агенцията е на мнение, че няма нужда от такова конкретизиране във всяка една разпоредба на проектите на регламенти, тъй като по този начин ще се повторят задачите и отговорностите, вече посочени в Основния регламент. Например в случая на предишния член 6 (нов член 7) „Улесняване на наблюдението за съответствие“ терминът „НОН“ е заменен с „компетентен орган“. В този случай обаче е ясно, че оправомощаването на инспекторите на Агенцията е предварително гарантирано по силата на член 55 от Основния регламент — „Разследване на предприятия“.
- v. Терминът **призната организация** е **заменен с** термина **квалифициран орган**. Това е необходимо с оглед прилагането на член 13 от Основния регламент. Също така е важно да се отбележи, че член 3 от Регламент (ЕО) № 550/2004 е изменен с Регламент (ЕО) № 1070/2009, като терминът „призната организация“ е заменен с „квалифициран орган“.
- vi. **Съображенията** също са актуализирани, за да се отрази по-добре настоящата ситуация, новото правно основание, основанието за предложеното правило за прилагане и бъдещите етапи на нормотворчество в тази област.
- vii. Въвеждането на **някои промени в процедурата за партньорски проверки**. По време на 34-то заседание на SSC беше обсъдена процедурата за партньорски проверки и някои държави-членки поискаха включването на

Агенцията като участник в тази процедура. Поради това Агенцията предложи да се внесат някои малки промени във въпросния предишен член 9 (нов член 10). В допълнение, и въз основа на становището на Европейската комисия, все още не е взето категорично решение дали партньорските проверки ще продължат да се извършват след първия етап, който трябва да приключи в края на 2012 г. Поради това, и въз основа на становището на Европейската комисия, се предлага думата „ще“ да се замени с думата „може“.

Въпреки че терминът „партньорска проверка“, както и обхватът и целите на тези партньорски проверки не са определени в Регламент (ЕО) № 2096/2005, Агенцията е на мнение, че подобни практики при провеждането на партньорски проверки (упражнения по „преподаване и учене“, обмяна на опит по прилагането, съгласувани заключения относно най-добрите оперативни практики и т.н.) вече са обхванати от т.нар. „срещи по стандартизация“, провеждани в други области на въздухоплаването (напр. летателна годност, летателна експлоатация, лицензиране на летателния екипаж). Освен това Агенцията възнамерява да разшири тези „срещи по стандартизация“ за обхващане на областите на УВД/АНО и летищата, за да се осигури необходимият форум на компетентните органи за обсъждане на въпроси по прилагането, да се предоставят упражнения по „преподаване и учене“, както и да се обсъждат въпроси по безопасността, които са общи за цялата система на въздухоплаване. Схващането на Агенцията е, че този вид доброволно сътрудничество не е нужно да бъде регулирано.

viii. Въвеждането на **преходни разпоредби и отмяна** на съществуващи регламенти. Тези разпоредби са необходими, за да се изясни, че:

- всички съществуващи сертификати за ANSP, издадени в съответствие с Регламент (ЕО) № 2096/2005, са заварени;
- кандидатите, подали заявление за сертификат за ANSP до съответния компетентен орган преди датата на влизане в сила на предложения регламент, доказват съответствие с приложимите изисквания на предложения регламент и вследствие на това ще им бъде издаден сертификат за ANSP в съответствие с предложения регламент. Агенцията е на мнение, че не е необходим преходен период за съществуващи текущи заявления, тъй като посочените по-горе промени не влияят върху доказването на съответствие с изискванията от гледна точка на заявителя. В параграф 2 са обяснени преходните разпоредби за случаите, в които с прилагането на новите регламенти ще настъпи промяна на компетентния орган, отговорен за надзора на безопасността;
- за случаите, в които Агенцията е компетентният орган за ANSP (в случая на доставчици на паневропейско обслужване и в случая на доставчици на обслужване, намиращи се извън Европейския съюз), се прилагат разпоредбите от параграф 3. Тези разпоредби са необходими, за да се гарантира непрекъснатостта на процеса на сертифициране, който вече е започнат от органа(ите) на държавата(ите)-членка(и), и за да се осигури безпроблемен преход за тези заявители. Агенцията предлага да се разреши продължаването на процеса на сертифициране, в сътрудничество с Агенцията, и след издаване на сертификата дейностите по надзора да се прехвърлят на Агенцията.
- 20 дни след публикуване на предложения регламент, след като той вече е приет, заявителите, подали заявление за сертификати за ДАНО, ще прилагат този регламент;
- **Отмяната на Регламент (ЕО) № 2096/2005 и Регламент (ЕО) № 668/2008 и на член 6 от Регламент (ЕО) № 482/2008, тъй като тези изисквания са изцяло включени в предложения регламент.**

12. Що се отнася до **позоваванията на приложения на ИКАО**, за Агенцията е ясно, че след приемането на Регламент (ЕО) № 668/2008 приложенията на ИКАО са изменени, както следва:
- i. **Приложение 2**, 10-то изд., юли 2005 г., изменено до **№ 40**, е изменено до **№ 42**;
 - ii. **Приложение 3**, 16-то изд., юли 2007, изменено до № 74;
 - iii. **Приложение 4, 10-то изд., юли 2001 г.**, изменено до **№ 54**, е изменено до **11-то изд., юли 2009 г.**;
 - iv. **Приложение 10, том I**, 6-то изд., юли 2006 г., изменено до **№ 82**, е изменено до **№ 84**;
 - v. **Приложение 10, том I**, 6-то изд., октомври 2001 г., изменено до **№ 82**, е изменено до **№ 84**;
 - vi. **Приложение 10, том III**, 2-ро изд., юли 2007 г., изменено до **№ 82**, е изменено до **№ 84**;
 - vii. **Приложение 10, том IV**, 4-то изд., юли 2007 г., изменено до **№ 82**, е изменено до **№ 84**;
 - viii. **Приложение 10, том V**, 2-ро изд., юли 2001 г., изменено до **№ 82**, е изменено до **№ 84**;
 - ix. **Приложение 11**, 13-то изд., юли 2001 г., изменено до **№ 45**, е изменено до **№ 47-Б**;
 - x. **Приложение 14, том I, 4-то изд., юли 2004 г.**, изменено до № 9, е изменено до **5-то изд., юли 2009 г.**;
 - xi. **Приложение 14, том II, 2-ро изд., юли 1995 г.**, изменено до № 3, е изменено до **3-то изд., юли 2009 г.**;
 - xii. **Приложение 15**, 12-то изд., юли 2004 г., изменено до **№ 34**, е изменено до **№ 35**.
13. Агенцията все още не е въвела в настоящото становище посочените актуализирани позовавания в проекта на регламент. Въпреки това, и с цел да се подпомогнат държавите-членки при изпълнението на техните задължения съгласно Чикагската конвенция (виж член 2.2, буква д) от Основния регламент), Агенцията предлага да анализира промените, произтичащи от последните варианти на приложенията, за да изготви оценка на въздействията от тяхното прилагане и да издаде съответно становище до Комисията по този въпрос.
- Също така е важно да се подчертае, че транспонирането на съответните стандарти и препоръчителни практики на ИКАО, което ще се извърши през втория етап, ще обезсмисли подобни позовавания и впоследствие те ще бъдат заменени от предвидените мерки на Съюза.
14. Освен това е важно да се отбележи, че член 25 от наскоро приетия Регламент на Комисията относно схемата за ефективност на аеронавигационното обслужване и мрежовите функции изисква изменение на раздел 2.2 и раздел 9 от приложение I към Регламент (ЕО) № 2096/2005. В настоящото становище Агенцията предлага да се отмени Регламент (ЕО) № 2096/2005 и да се замени с настоящия регламент. Поради това Агенцията препоръчва измененията, изисквани в Регламента относно схемата за ефективност на аеронавигационното обслужване и мрежовите функции, да бъдат включени в законодателното предложение на Комисията във връзка с настоящия регламент.
15. В допълнение към представените по-горе минимални технически актуализации и към измененията, които Агенцията предлага въз основа на параграф 11, Агенцията, след консултации с експерти от групите за нормотворчество ATM.001 и ATM.004, определи

следните области, в които биха били необходими подобрения. Агенцията, съвместно с експертите, извърши предварителна оценка на тези подобрения с оглед на тяхната уместност, степен на развитие и възможност да бъдат включени като част от ускорената процедура. Въпреки това, както бе заключено на посочените по-горе заседания на SSC и поради липсата на нормален консултационен процес на нормотворчество, Агенцията все още не е включила тези подобрения като част от предложените регламенти. Поради това Агенцията е на мнение, че следните предложения за подобрение следва да се разглеждат като приоритети през втория етап от процеса на нормотворчество заедно с транспонирането на съответните стандарти и препоръчителни практики на ИКАО:

- i. Разпоредбите за **дерогации**, съдържащи се в член 5 от предложението регламент: въпреки че Агенцията транспонира съществуващите разпоредби в предишния член 4 от Регламент (ЕО) № 2096/2005, както е изискано от Европейската комисия и потвърдено от SSK, Агенцията би искала да подчертае, че дословното транспониране на този член може да повдигне някои въпроси относно съвместимостта с Основния регламент. Преди всичко, тъй като е установено, че сертификатът е ограничен до въздушното пространство в пределите на отговорност на компетентния орган, който го е издал. Това би могло да се тълкува като несъвместимо с член 11 от Основния регламент. На второ място, Агенцията счита, че в първоначалната редакция на члена не се установява нивото на правна сигурност, което е необходимо за осъществяване на целта за еднакво прилагане на изискванията за авиационна безопасност, установени в Основния регламент. Освен изключването на някои разпоредби, които не могат да бъдат обект на дерогации, Агенцията разбира, че липсват критерии относно изискванията, които трябва да се прилагат спрямо ANSP, които са предмет на дерогации. По този начин може да възникне ситуация, при която различни компетентни органи биха прилагали твърде различни критерии, което би могло да доведе до варианти, при които от сходни помежду си заявители се изисква да спазват твърде различни изисквания. Това не означава, че според Агенцията е невъзможно постигането на гъвкавост. Именно тази гъвкавост се цели да се гарантира в Основния регламент чрез неговия член 14, в който се създава възможността държавите-членки да се отклонят от изискванията при определени обстоятелства, но по напълно прозрачен начин и под контрола на Комисията, подпомогната от Агенцията и от останалите държави-членки. По-специално в член 14, параграф 6 от Основния регламент се разглежда именно този тип ситуация, която е описана в член 5 от проекта на регламент, и може да се използва за обхващане на тези случаи, с ясни предимства за безопасността и еднаквото прилагане на изискванията.

Освен това в член 8б, параграф 3 от Основния регламент от Агенцията се изисква да предложи правила за прилагане, които дават на държавите-членки възможност да решат при какви условия доставчиците на полетно информационно обслужване имат право да декларират предоставяното от тях обслужване. Поради ускорената процедура Агенцията все още не е имала възможност да направи такова предложение.

Въз основа на гореизложеното Агенцията ще оцени допълнително разпоредбите на предложението член 5 относно дерогациите с оглед прилагането на член 8б, параграф 3, и с оглед осигуряването на необходимата гъвкавост и пропорционалност за тези ANSP, които понастоящем са предмет на дерогации. Въз основа на оценката Агенцията ще направи съответните изменения, по целесъобразност, във втория етап.

И накрая следва да се добави, че според Агенцията на някои от изискванията, от които понастоящем са възможни дерогации, следва да се направи повторна оценка във втория етап. По-специално изискванията в параграфи 2.1, 3.2, буква б), и 3.3 от приложение I, според Агенцията не само са съществени

елементи на безопасността, но са и достатъчно гъвкави, за да могат да бъдат приложени от всички ДАНО.

- ii. Така наречените **„несвързани с безопасността изисквания“** (напр. изискванията към ANSP да имат бизнес план) за сертифицирането на ANSP, както и определянето и идентификацията на тези несвързани с безопасността разпоредби. Темата беше обсъдена подробно с експертите от групите за нормотворчество. На 34-то заседание на SSC беше решено Европейската комисия да направи предложение, което да бъде разгледано от SSC. В зависимост от резултата от това обсъждане предложението на Агенцията може да бъде изменено от Европейската комисия. Както бе посочено по-горе, от Агенцията бе изискано да копира тези разпоредби и по този начин да запази двойното правно основание (Основен регламент за ЕААБ и Регламент (ЕО) № 550/2004).

Що се отнася до прилагането на тези разпоредби към отговорностите на Агенцията като компетентен орган за доставчици на паневропейско обслужване и за доставчици на услуги, намиращи се извън територията на Европейския съюз, мнението на Агенцията е представено по-долу в параграф в).

- iii. Въвеждането на **„системи за управление“**, както се изисква в глава 5, буква а), подточка iii) от съществените изисквания в приложение Vб. Намерението на европейския съзакондател (Европейския парламент и Европейския съвет) бе да се рационализират изискванията относно системите за управление на качеството и безопасността, като се изиска въвеждането на интегрирана система за управление. Това би позволило на доставчиците на услуги, както и на организациите изобщо, да адаптират системите си за управление към размера на предприятието си и към обхвата и комплексността на предлаганите услуги. Ползата от този подход е че се изисква само една вместо две системи за управление (или дори на три заедно със системата за управление на сигурността), изисквани от Регламент (ЕО) № 2096/2005. Освен това подходът е подкрепен и от Наръчника на ИКАО за управление на безопасността¹¹ и би улеснил включването на УВД/АНО в общия системен подход при регулирането в областта на безопасността¹². Това ще бъде от полза за ANSP, като им осигури гъвкавост при изпълнението на изискванията, като същевременно гарантира хармонизация, тъй като елементите на системата за управление ще бъдат ясно определени. По този начин ще могат да се прилагат и различни приемливи доказателства за съответствие (ПДС) и инструктивни материали (ИМ) за различни типове ANSP и различен вид обслужване. Допълнителна полза за безопасността ще бъде и улесняването и оценката на формите на взаимодействие на ANSP с други организации в областта на въздухоплаването,

¹¹ Наръчник на ИКАО за управление на безопасността, второ издание — 2009 г. (Док. 9859-AN/474).

¹² Концепцията за „общ системен подход“ при регулирането в областта на безопасността е въведена в уведомлението на Агенцията за предложено изменение 2008-22. В това NPA се предлага т.нар. „организационни“ изисквания към регулираните организации в областта на въздухоплаването да бъдат включени в единно правило за прилагане, приложимо за всички регулирани организации в областта на въздухоплаването (част-OR). Също там се предлага включването на съответните изисквания за органите в единно правило за прилагане, приложимо за компетентните органи, упражняващи надзор над тези организации (част-AR). Тези общи организационни изисквания, които са приложими за всички организации (напр. изисквания относно системата за управление, общи изисквания относно персонала, съоръженията и воденето на документация) са обобщени под наименованието „подчаст OR.GEN“. Тези специфични разпоредби за всеки един тип организация в областта на въздухоплаването (напр. ANSP, организации за обучение, въздушни оператори, летищни оператори) ще съдържат допълнителни организационни изисквания в допълнителни подчасти (напр. OR.ATO, OR.OPS).

например летищни оператори или въздушни оператори, чрез прилагането на еднакъв набор от изисквания относно системите за управление. Очевидно е, че един от рисковете за безопасността, който е установен и добре познат в авиационната верига, е взаимодействието между различни организации, участващи в системата на въздухоплаването, и определянето на отговорностите по отношение на цялостното управление на риска.

Различни предложения относно ускорената процедура бяха проучени от експертите и представени на членовете на групата за нормотворчество ATM.001 и на различни заинтересовани страни. Въпреки това решенията, взети на 34-тото заседание на SSK, не позволиха на Агенцията да включи тази промяна като част от ускорената процедура. Вследствие на това Агенцията може само да я отбележи като едно от най-важните подобрения, които следва да се осъществят по време на втория етап.

Единствената промяна в това отношение, която бе сметната за подходяща за ускорената процедура, бе в приложение I да се добави изречение, с което се изяснява, че ANSP могат да решат да интегрират системите за управление на качеството и безопасността в единна система за управление. Тази разпоредба не забранява на ANSP да интегрират едновременно и други системи за управление (напр. системата за управление на сигурността).

- iv. Предложение за укрепване на **изискванията за безопасност при оценката и намаляването на риска** във връзка с промени (предишен параграф 3.2 от приложение II към Регламент № 2096/2005) и изискванията за компетентните органи за надзор на безопасността на промените във функционалните системи (предишни членове 8 и 9 от Регламент (ЕО) № 1315/2007):

Въз основа на резултатите от работата на ЕВРОКОНТРОЛ по схемата за класифициране на риска, съгласно предоставения от Европейската комисия мандат и след приемането на Основния регламент за разширяване на системата на ЕААБ за обхващане на областта на УВД/АНО, Агенцията, съвместно с неформална група експерти от основните европейски НОН и ANSP, извърши анализ на съществуващите разпоредби в Регламент (ЕО) № 2096/2005 и Регламент (ЕО) № 1315/2007, касаещи изискванията за оценка на безопасността на промените и надзора на безопасността на тези промени. Целта бе да се отправят предложения и препоръки към групите за нормотворчество ATM.001 и ATM.004. Основните заключения от прегледа са обобщени по-долу:

- Съществуващите разпоредби са прекалено трудни за тълкуване и дори за прилагане в някои случаи. Термини като „съставна част“, „вероятните, свързани с УВД опасности“, както и прилагането на изискваната количествена методология и на таблицата с класовете на степените на сериозност в случая на промени, свързани с човешки ресурси и с процедури, не са лесни за тълкуване, нито са прилагани по еднакъв начин, ако изобщо са прилагани, в различните държави-членки.
- Критериите, предоставени на компетентните органи при вземане на решението им дали да разгледат или не промяната, предложена от организацията, също трябва да се подобрят, тъй като съществуващите критерии, основани повече на опасностите, отколкото на рисковете, в крайна сметка изискват от компетентния орган да разгледа почти всички промени.
- Агенцията счита, че въвеждането на подход, основаващ се предимно на резултатите, при регулирането на оценката на безопасността на промените и при надзора на тяхната безопасност, би донесло значителни ползи. Чрез рационализиране на изискванията и свързаните с тях отговорности при управлението на промените, чрез изясняване на съответните процедури за

уведомяване и преглед на промените на нивото на правилото за прилагане и чрез осигуряване на методологиите, които трябва да се използват за различните видове промени в различните видове функционални системи в ПДС и ИМ, изискванията биха станали по-разбираеми и лесни за прилагане. Агенцията счита, че само когато изискванията са ясни и лесни за тълкуване и когато отговорностите и процедурите са недвусмислено разпределени, изискванията могат да се прилагат по еднакъв начин и безопасността може да се подобри.

- Липсата на ПДС и ИМ съгласно регулаторната рамка на ЕЕН затрудниха приемането на такава система за първоначалния набор от регламенти за ЕЕН. Регулаторната рамка по отношение на ЕААБ обаче предлага тази възможност. Въз основа на придобития досега опит в прилагането на ПДС и ИМ в други области на въздухоплаването (напр. при летателната годност и поддръжката) и въз основа на съществуващите предложения за работа с алтернативни ПДС ще бъде гарантирано желаното равнище на хармонизиране в Европейския съюз, което е особено необходимо за развитието и безопасното функциониране на функционалните блокове въздушно пространство (ФБВП) и на Единното европейско небе. Това също така ще стимулира гъвкавостта, като се даде възможност за използването на стандартизирани подходи, които подхождат най-добре на вида на планираните промени и операции, без да е необходимо да се променя регламентът или да се изискват дерогации. Също така ще бъдат осигурени и средствата за развитие и актуализиране на тези подходи с оглед въвеждането на най-новите добри практики.
- Въз основа на първоначалната оценка на регулаторното въздействие, извършена от Агенцията при оценяването на възможностите за подобряване на тези разпоредби, Агенцията би предпочела варианта за рационализиране на правилата за прилагане, като те се основават предимно на резултатите. Правилата за прилагане биха съдържали необходимите за постигане цели на безопасността, а ПДС и ИМ биха включвали техническите детайли за начините на постигане на целите на безопасността. Този подход вече е възприет при сертифицирането на летателна годност на въздухоплавателните средства и би могъл да бъде още по-подходящ за областта на УВД/АНО, която е много зависима от технологиите и все повече се основава на висококомплексни и интегрирани системи въздух-земя.

Въз основа на горните заключения и с цел да се подобри системата беше разработено предложение от тази неформална експертна група, подкрепено от първоначалните заключения от оценката на регулаторното въздействие, което беше представено на членовете на АТМ.001 и АТМ.004. И в този случай решенията, взети на 34-то заседание на SSC, не позволиха на Агенцията да включи тази промяна в съответния момент.

- v. Предложение за **включване на изискванията за организациите** (в случая ANSP) **в един-единствен регламент** и изискванията за компетентните органи — в друг регламент. Това би направило необходимо пренасянето на изискванията за органите, включени в Регламент (ЕО) № 2096/2005, в един и същ регламент като изисквания за надзор на безопасността на ANSP и на организации, осигуряващи управлението на потоците въздушно движение (УПВД) и управлението на въздушното пространство (УВП). Изискванията за компетентни органи в Регламент (ЕО) № 2096/2005 са изисквания, насочени към държавите-членки или към националните органи за надзор, например изисквания за сертифицирането на ANSP, за непрекъснато съответствие и прилагане, наред с изискванията за партньорски проверки, както и изискванията за организациите (ANSP и организации, осигуряващи УПВД и УВП), посочени в Регламент (ЕО) № 1315/2007, по-точно онези от тях,

възлагащи разработването на процедури за оценка на безопасността на промените във функционалните системи, уведомлението за промените по безопасността във функционалните системи, както и изискванията за разглеждане на констатациите от одити, отчетени от компетентните органи в резултат от извършеното от тях наблюдение на съответствието — тези изисквания би трябвало да бъдат пренесени в регламента за организациите. Агенцията счита, че настоящото предложение би подобрило съществуващите регламенти чрез разясняване на отговорностите за ANSP и за компетентните органи, чрез гарантиране на последователност и улесняване на интегрирането в цялостната регулаторна структура за прилагане на общия системен подход. Обхватите на Регламент (ЕО) № 2096/2005 и на Регламент (ЕО) № 1315/2007 обаче са различни [Регламент (ЕО) № 2096/2005 се отнася единствено до сертифицирането на ANSP, докато Регламент (ЕО) № 1315/2007 се отнася до надзора на безопасността на ANSP и организации, осигуряващи УПВД и УВП]. Поради това съществуваха опасения, че пренасянето на разпоредбите от единия в другия регламент би довело до преустановяване на прилагането на съществуващите изисквания за организации, осигуряващи УПВД и УВП, докато не бъде разработен пълният набор от изисквания за тези организации. Въпреки че според Агенцията това би могло лесно да се разреши, решенията на високо равнище наложиха тя отново да отложи това изменение за втория етап.

- vi. **Предложение за подобряване на изискванията за инженерния и техническия персонал, изпълняващ оперативни задачи, свързани с безопасността**, посочени в член 9 и в параграф 3.3 от приложение II към регламента. Настоящият член 9 изисква държавите-членки да издават съответни правила за безопасност за инженерния и техническия персонал, изпълняващ оперативни задачи, свързани с безопасността. Агенцията възнамерява да установи общи изисквания в тази област съгласно оценката на годността и съответствието с регулаторната рамка на работата на ЕВРОКОНТРОЛ по разработването на спецификации, които съдържат схеми на компетенциите и оценка на компетенциите за инженерния персонал, обслужващ въздушното движение, и като вземе предвид текущите обсъждания между съответните страни (ANSP и инженерния и техническия персонал). За тази цел Агенцията, въз основа на приноса на някои експерти от групите за нормотворчество, предложи определение и изисквания към ANSP да въведат процедура за определяне на задачите, свързани с безопасността, и за установяване на изискванията за обучение, състоящи се от схеми на компетенциите и оценка на компетенциите за съответния инженерен персонал. Агенцията обаче отново нямаше възможност да извърши тази дейност по време на ускорената процедура, поради което това ще трябва да бъде сметено за приоритет през втория етап. Междувременно, и без да се засяга съображение 17 от Основния регламент, е важно да се подчертае, че според Агенцията намерението на европейския законодател бе компетенциите за разработването на правила по безопасност за инженерния персонал да се прехвърлят на Европейския съюз посредством Основния регламент. Освен това Агенцията счита, че запазването на тази възможност би могло допълнително да усложни задачата на Агенцията през втория етап, тъй като държавите-членки могат да продължат да разработват нови национални изисквания, докато Агенцията е в процес на оценяване на съществуващата система с оглед предлагането на общоевропейски правила. Въпреки това, въз основа на предоставения на Агенцията мандат, бе решено да не се предлагат никакви промени на тези разпоредби като част от първия етап.
- vii. Агенцията е на мнение, че съществуващият Регламент (ЕО) № 2096/2005 би могъл да бъде подобрен по отношение на **отговорностите на ANSP**, когато чрез тях се възлагат конкретни дейности, например поддръжката на определено оборудване, на **подизпълнители**. Регламент (ЕО) № 2096/2005 съдържа определени изисквания, които ANSP трябва да изпълнят по отношение

на инженерния персонал в случаите, когато доставчиците използват т.нар. „подизпълнители“. Схващането на Агенцията е, че разясняването на определението за „функционираща“ (настоящото определение би могло да се тълкува така, като че ли тези организации биха могли да предоставят обслужване без да са сертифицирани), както и на термина „подизпълнител“ и на отговорностите, ако има такива, на ANSP по отношение на трети страни (организации, с които организациите, с които ANSP са сключили директно договор, имат сключен договор) би било от полза за съществуващите регламенти. Оценка на съществуващите разпоредби ще бъде направена през втория етап.

16. Както вече бе обяснено по-горе, Агенцията разглежда предложените регламенти като първите градусни елементи за осъществяване на разширяването на европейската регулаторна система за авиационна безопасност за обхващане на областта на УВД/АНО. Според Агенцията вече определените области за подобрене несъмнено ще подобрят системата, и тези области, заедно с транспонирането на съответните стандарти и препоръчителни практики на ИКАО, ще бъдат първите приоритети за нормотворчеството през втория етап.
17. Също така е важно да се подчертае, че в член 8б от Основния регламент се съдържат разпоредби, които не се прилагат в настоящите предложени регламенти. Те включват например:
 - i. Прилагането на член 8б, параграф 3 от Основния регламент, както вече е обяснено по-горе;
 - ii. Прилагането на член 8б, параграфи 4 и 5 от Основния регламент. Оценката на възможностите за прилагането на тези разпоредби ще бъде извършена като част от бъдещата нормотворческа задача ATM.005.
 - iii. Разработването на мерки за организациите, предоставящи услуги, състоящи се в генерирането, обработването, форматирането и доставянето на данни на общото въздушно движение за целите на въздушната навигация, която е определяща за безопасността. Оценката на възможностите за прилагане на тези разпоредби, основана на съществуващите процеси в рамките на системата на ЕААБ (писма за приемане), по целесъобразност, ще бъде направена през втория етап.
18. Този втори етап ще бъде разработен в съответствие с процедурите за нормотворчество на Агенцията.

б) Изисквания за надзора на безопасността при управлението на въздушното движение и аеронавигационното обслужване

19. Както беше обяснено по-горе, въз основа на искането от страна на Европейската комисия за транспониране на Регламент (ЕО) № 1315/2007 на Комисията и без допълнително забавяне Агенцията пренесе този регламент в правило за прилагане съгласно Основния регламент с въвеждането на необходимите промени и минимални технически актуализации. За необходими се считат следните промени:
 - i. Въвеждането на термина **„компетентен орган“** в нов член 3. Това е необходимо за прилагането на членове 8б и 22а от Основния регламент. В съответствие с тази разпоредба надзорът на организации с основно място на дейност в държава-членка се извършва от националния орган за надзор на тази държава-членка (както е посочено в член 4 от Рамковия регламент, изменен с Регламент (ЕО) № 1070/2009) или от органа или органите, определени в споразумението между държавите-членки, които са поели ангажименти в рамките на функционален блок въздушно пространство (ФБВП), ако в споразумението се посочва, че компетентният орган е различен от НОН. Надзорът на организации, намиращи се извън територията на държавите-

членки, но осигуряващи обслужване във въздушното пространство, за което се прилага Договорът за Европейския съюз, се извършва от Агенцията. Допълнителни обяснения са поместени по-долу в параграф в) от настоящата глава.

- ii. **Определението за паневропейско обслужване.** Това определение е необходимо за прилагането на член 22а. Целта е да се изясни какво представляват тези паневропейски услуги.
- iii. Добавянето на **позовавания на съответните членове от Основния регламент.** Както е обяснено вече в параграф а), проектът на регламент ще има двойно правно основание. Поради това позоваванията на Регламент (ЕО) № 550/2004 бяха допълнени с позовавания на съответните членове от Основния регламент.
- iv. **Позоваванията на националните органи за надзор (НОН),** посочени в член 4 от Регламент (ЕО) № 549/2004, **са заменени с позовавания на компетентни органи.** Както вече беше посочено по-горе, някои заинтересовани страни изразиха загриженост относно правното основание на Агенцията да изпълнява определени задачи в качеството си на компетентен орган и изискаха в някои разпоредби да бъде уточнено кой е конкретният компетентен орган. Агенцията е на мнение, че няма нужда от такова уточнение в правилата за прилагане, тъй като по този начин ще се повторят задачите и отговорностите, които вече са приети от европейския съзакондател в Основния регламент. Пример за това е случаят с указанията за безопасност, предвидени в предишния член 12 от Регламент (ЕО) № 1315/2007 (член 13 от предложения регламент). В този случай терминът „НОН“ беше заменен с „компетентен орган“. Агенцията счита, че в член 8б от Основния регламент се изисква оправомощаването и на Агенцията да издава въпросните указания за безопасност. В действителност правилата за прилагане, предвидени в член 8б, параграф б, буква е) от Основния регламент, следва да гарантират предоставянето на еднакви правомощия на органите с надзорни функции да реагират на условията, застрашаващи безопасността, които биха могли да възникнат при предоставянето на УВД/АНО. Освен това разработването на правилата за прилагане следва да се извърши, доколкото е възможно, като се вземат предвид разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1315/2007 на Комисията. В качеството си на компетентен орган Агенцията трябва да бъде оправомощена чрез тези правила за прилагане и по този начин да има право да използва механизма на указанията за безопасност във връзка с организациите/обслужването, върху които упражнява надзор. Следователно Основният регламент предоставя подходящо правно основание на Агенцията да издава указания за безопасност по смисъла на член 12 от Регламент (ЕО) № 1315/2007.
- v. Терминът **призната организация** е **заменен с термина квалифициран орган** съгласно член 13 от Основния регламент.
- vi. **Съображенията** също са актуализирани, за да се отразят настоящата ситуация, прилагането на Основния регламент, основанието за предлаганото правило за прилагане и по-нататъшните етапи в бъдеще.
- vii. Въвеждането на **преходни разпоредби** за прехвърлянето на функциите по надзора на безопасността от съответния(те) компетентен(и) орган(и) на Агенцията в случаите, в които Агенцията е компетентният орган съгласно член 22а от Основния регламент (за организации, предоставящи обслужване във въздушното пространство на територията, на която се прилага Договорът и с основно място на дейност и при наличие на седалище, намиращи се извън тази територия, и за организации, предоставящи паневропейско обслужване) след шест месеца. Агенцията счита, че шест месеца са достатъчен срок за

подготовката ѝ да поеме отговорностите, възложени от законодателя в

Основния регламент.

- viii. Въвеждането на **разпоредба за отмяна** на съществуващ регламент като нов член 17. С този член се отменя Регламент (ЕО) № 1315/2007 на Комисията, тъй като всички разпоредби са изцяло транспонирани в предложеното правило за прилагане.
20. За предложените по-горе промени и минимални технически актуализации се счита, че попадат в обхвата на инструкциите, дадени от Европейската комисия и приети от Комитета за единно небе (SSC) на тяхното 33-то и 34-то заседание. В процеса на разглеждане на съществуващите разпоредби Агенцията, въз основа на становището на членовете на групите за нормотворчество ATM.001 и ATM.004, определи някои допълнителни области, които се нуждаят от подобрения. Агенцията е на мнение, че първите приоритети по време на втория етап от процеса на нормотворчество следва да бъдат следните предложения за подобрения заедно с транспонирането на съответните стандарти и препоръчителни практики на ИКАО:
- i. Прилагане на **общия системен подход по отношение на изискванията за органите**. „Общият системен подход“ е насочен към рационализиране на процесите по сертифициране и надзор и намаляване на тежестта за лицата и организациите, подлежащи на регулаторен контрол. Общият системен подход по отношение на изискванията за органите също така цели хармонизиране на процесите по надзор на лица, организации, продукти, части и прибори, както и системи и техните съставни части. Компонентите на авиационната система — продукти, оператори, екипажи, летища, УВД/АНО — на земята или във въздушното пространство — са част от единна мрежа. „Общият системен подход“ цели да премахне риска от празноти или припокривания в областта на безопасността и да предотврати опасността от противоречие в изискванията и неправилно разпределени отговорности. Регламентите следва да се тълкуват и прилагат по стандартизиран начин. Те следва да позволят използването на най-добри практики. Предложенията за изменение на изискванията за органите (част-AR), които се разработват като част от работата на Агенцията по първото разширяване на системата на ЕААБ (разширяване на системата на ЕААБ по отношение на въздушните операции и лицензирането на летателния екипаж), както и изменението на предложената подчаст AR.GEN (подчаст на Part-AR, приложима за всички компетентни органи, упражняващи надзор върху всички авиационни организации) би трябвало, когато е уместно, да се разработят въз основа на правилата за ускорено прилагане. Това ще осигури по-голяма последователност и би трябвало да опрости процеса по сертифициране. През втория етап всички изисквания за компетентните органи, които са включени първоначално в проектите на регламенти относно осигуряването на аеронавигационно обслужване и относно лицензирането на ръководители на полети, следва също да се обединят в единно правило за прилагане (част-AR), за да се даде възможност за хармонизиране на процесите по надзор. Освен това те също така следва да се адаптират към основните принципи на Европейския съюз чрез прилагане на посочените в Основния регламент принципи относно надзора, изпълнението, обмяната на информация между компетентните органи и взаимното признаване на сертификати, което Агенцията вече предприе с нейното предложение в NPA 2008-22.
- ii. Принципите на **държавната програма за безопасност**, насърчавани от ИКАО, също следва да бъдат включени в тези изисквания. Агенцията вече е започнала работа в тази област чрез адаптирането на разпоредбите, предложени

първоначално в NPA 2008-22 и чрез изпълнението на Европейска програма за авиационна безопасност¹³.

- iii. Необходимо е разпоредбите за **надзора на безопасността на промените, свързани с безопасността** във функционалните системи (предишни членове 8 и 9 от Регламент (ЕО) № 1315/2007) да бъдат рационализирани, както вече бе обяснено в параграф а), и да бъдат интегрирани в общата регулаторна рамка.
- iv. Така наречените **„несвързани с безопасността изисквания“** за сертифицирането на организациите, осигуряващи обслужване, както и тяхната идентификация. Тази тема беше обсъдена с експертите от групите за нормотворчество по време на техните работни и извънредни заседания. На 34-то заседание на SSC беше решено Европейската комисия да направи предложение относно уреждането на „несвързаното с безопасността изискване“ за вземане под внимание от SSC.

Необходимо е да се хармонизира терминологията, доколкото е възможно, за назоваване на действията на компетентните органи, целящи да отговорят на условията, застрашаващи безопасността, без неоправдано забавяне. Докато в предложението член 13 от проекта на регламент към настоящото становище (предишен член 12 от Регламент (ЕО) № 1315/2007) се използва терминът „указания за безопасност“, в NPA 2008-22 на EASA се използва терминът на ИКАО „задължителна информация за безопасност“. Освен това терминът „указание за безопасност“ бе предложен от Агенцията в рамките на NPA 2009-0¹⁴ на EASA за посочване на мерките, които Агенцията може да получи разрешение да издаде, насочени към приложимите с обратна сила изисквания за летателна годност за операции (повишаване на нивото на безопасност) и към разпореджането за отстраняване на недостатъци, установени в елементите, съставляващи част от информацията относно експлоатационната годност на въздухоплавателните средства. Надлежната оценка за това кои термини трябва да се използват във всеки един от случаите ще бъде извършена през втория етап.

- 21. Посочените по-горе предложения заедно с транспонирането на съответните стандарти и препоръчителни практики на ИКАО (SARPs), както вече бе споменато, следва да бъдат първите приоритети за Агенцията по време на втория етап. Предложените регламенти ще бъдат отправна точка за Агенцията през този етап.

в) Агенцията като компетентен орган в съответствие с член 22а от Основния регламент и допълнително обяснение на член 3 от проекта на правила за прилагане

- 22. Принципът за отделяне на регулирането в областта на безопасността от оперативните функции (задължението за сертифициране на ANSP и за издаване на сертификатите в общия случай от НОН) беше спазен от европейския съзакондател през 2009 г. при приемането на втория пакет за ЕЕН (ЕЕН II) и при приемането на разширяването на компетенциите на Агенцията по отношение на УВД/АНО. Поради това не съществува съмнение, че НОН, номиниран или създаден от държава-членка, е компетентният орган за сертифициране и надзор на ANSP с основно място на дейност и при наличие на седалище с местоположение в същата държава-членка. Това е логично и с оглед на основания във връзка със субсидиарността и близостта. Този случай е установен в член 3, буква а) от предложените правила за прилагане към настоящото становище.

¹³ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/COMMS/easanews/EASA-Newsletter-issue-3.pdf.
http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/About_EASA/Manag_Board/2009/EASA%20MB%2003-2009%20Summary%20of%20Discussions%20MB%20Special%20Meeting.pdf.

¹⁴ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202009-01.pdf

23. Също така ЕЕН I въведе концепцията за функционални блокове въздушно пространство (ФБВП), обхващащи въздушното пространство на повече от една държава-членка. Във връзка с ФБВП, които обхващат въздушното пространство в пределите на отговорност на повече от една държава-членка, европейският съзакондател установи, че засегнатите държави-членки сключват споразумение за надзора на ANSP, които предоставят обслужване, свързано с такъв функционален блок. Тази разпоредба беше потвърдена отново при приемането на ЕЕН II. Възможни са множество решения за прилагане на този принцип — например да се номинира единен национален орган за надзор на безопасността на всички ДАНО, предоставящи обслужване във ФБВП; запазване на принципа на териториалната компетентност за различни ANSP, осъществяващи дейността си във функционалния блок или номиниране на няколко НОН, като всеки от тях е отговорен за специфичен вид обслужване. Предложените от Агенцията правила за прилагане не трябва да ограничават съществуващите разпоредби за ЕЕН, които позволяват на държавите-членки да изберат приложимите мерки за надзора на безопасността на ДАНО, предоставящи обслужване във ФБВП. Поради това предложеният член 3, буква б) препраща към посоченото споразумение между държавите-членки, участващи във ФБВП, тъй като съгласно Регламент (ЕО) № 550/2004 споразумението между държавите-членки би могло да включва и ясно разпределяне на отговорностите за задачите по упражняване на надзор.
24. Регламент (ЕО) № 550/2004 позволява сертифицирането на ANSP, които предоставят както „пакетни“ услуги (напр. доставчик на обслужване по контрол на въздушното движение по маршрута, който също така предоставя управление на движението в зоната за излитане и кацане на летищата, полетно информационно обслужване, комуникации, навигация или друго АНО), така и отделни услуги (напр. летищен оператор, който пряко предоставя услуги по управление на движението в зоната за излитане и кацане на своето местоположение или доставчик само на радионавигационни сигнали). Тази възможност вече се използва широко: в доклада на ЕВРОКОНТРОЛ за реализирането на ЕЕН¹⁵, публикуван през юни 2009 г., се съобщава за 212 сертифицирани ANSP — брой, който е доста по-голям от броя на държавите-членки на ЕС. Един такъв брой естествено не би могъл да се постигне без „отделянето“ на някои аеронавигационни услуги от основния национален доставчик на контрол на въздушното движение (ДКВД). В бъдеще SESAR и NEXTGEN биха могли да внесат значителни нововъведения в УВД/АНО, особено в областта на обмяната на цифрова информация и належащата нужда от комуникационна мрежа. По-специално SESAR предполага използването не само на мобилни линии за предаване на данни по радиолинията на местоположението, но и спътникови въздухоплавателни мобилни комуникации. Нищо не препятства доставчикът на спътникови комуникации да предоставя услуги във въздушното пространство на територията, на която се прилага Договорът за Европейския съюз, въпреки че неговото седалище да се намира извън територията на държавите-членки. Могат да се посочат и други примери, например във връзка със създателите на процедури за инструменти или доставчиците на данни за системите за управление на полети.
25. Член 22а, буква б) от Основния регламент изисква от Агенцията да носи отговорност за издаването на сертификати и разрешения на организации, които се намират извън територията, което е обект на разпоредбите на Договора за Европейския съюз, но които предоставят обслужване във въздушното пространство на територията, на която се прилага Договорът за Европейския съюз. Поради това в тези случаи Агенцията ще бъде компетентният орган за издаване на сертификати на организации. Предложените правила за прилагане са в съответствие с изложеното по-горе и това е обосновката за член 3, буква в) от предложените правила за прилагане.

¹⁵ http://www.eurocontrol.int/Issip/gallery/content/public/2009Sep/SESReport_WEB.pdf.

26. В съобщението си от ноември 2008 г.¹⁶, в което се обявява второто разширяване на задачите на Агенцията, Европейската комисия отбеляза, че с развитието на новите технологии се появяват доставчици на услуги, упражняващи дейността си на територията на целия континент или дори извън него. Примери за това са обединяването на доставчиците от ЕГСНП¹⁷ и бъдещият оператор на „Галилео“¹⁸ в областта на спътниковата навигация, ЕБД¹⁹, комуникационното обслужване като например ARINC и SITA²⁰. Европейските общи правила следва да дадат възможност да се гарантира, че сертифицирането на тези нови типове организации се постига успешно по последователен и съгласуван начин.
27. Европейският съзакондател реши (член 22а, буква в) от Основния регламент), че Агенцията следва да издава и да подновява сертификати на организации, предоставящи паневропейско обслужване по УВД/АНО. Предложеният член 3, буква г) само отразява, на нивото на правилата за прилагане, вече взетото решение от европейския съзакондател.
28. Както вече бе посочено по-горе, открит обаче остава въпросът дали издаденият от Агенцията сертификат трябва да включва само изискванията „за безопасност“, приложими за паневропейските ANSP, или „всички“ изисквания (т.е. „за безопасност“ и „несвързаните с безопасността“ или още разпоредбите, които не „влияят пряко на безопасността“) по отношение на сертифицирането. Въпреки че бе решено Европейската комисия да направи предложение за разглеждане от страна на SSC на въпроса относно „несвързаните с безопасността“ изисквания при сертифицирането, Агенцията счита, че доставчикът на аеронавигационно обслужване следва да притежава един-единствен сертификат, който доказва съответствието с всички приложими законови изисквания, поради следните причини:
- разделянето на ролята за надзор между Агенцията и един НОН ще доведе до двоен процес на сертифициране или до неясно разпределяне на отговорностите, което ще бъде в тежест за регулираните организации;
 - тази тежест ще бъде в противоречие с член 2.2, буква в) от Основния регламент, който изисква от Агенцията да подобрява рентабилността в процесите на регулиране и сертифициране и да избягва дублиране на национално равнище и на равнище ЕС;
 - Основният регламент не ограничава сертифицирането до сертифициране за безопасност (терминът „сертифициране“, определен в член 3 от Основния регламент, означава „всякаква форма на признаване, че продукт, част или устройство, организация или лице съответстват на приложимите изисквания, включително на разпоредбите на настоящия регламент и правилата за неговото прилагане, както и издаването на съответен сертификат, удостоверяващ такова съответствие“);
 - член 22а от Основния регламент не ограничава по никакъв начин обхвата и съдържанието на издаваните от Агенцията сертификати, които следователно трябва да включват пълния набор от приложими изисквания;
 - разделянето на изискванията „по безопасността“ от тези за „несвързаните с безопасността“ до известна степен е произволно и би изисквало надлежна консултация.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0578:FIN:EN:DOC>.

¹⁷ ЕГСНП: Европейска геостационарна служба за навигационно покритие.

¹⁸ „Галилео“ е европейската система за спътникова навигация.

¹⁹ ЕБД: Европейска база данни.

²⁰ ARINC и SITA: Aeronautical Radio Inc. и Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques — пазарни доставчици на комуникационно обслужване за авиационната индустрия.

29. Агенцията е на мнение, че разделянето на отговорностите по надзор за свързаните и несвързаните с безопасността аспекти на сертифицирането на организациите между различните компетентни органи би поставило под въпрос целта на европейския съзаконодател и няма силата на законово изискване. Освен това подобно решение би било сметено за противоречащо на целите на Основния регламент, който изисква централизиране на дейностите по сертифициране и надзор на определени доставчици на услуги.
30. Накрая, и както вече бе обяснено по-горе, Европейската комисия ще направи окончателното законодателно предложение относно уреждането на т.нар. „несвързани с безопасността“ разпоредби.

IV. Оценка на регулаторното въздействие

31. Целта на оценката на регулаторното въздействие (ОРВ) е да се направи оценка на въздействията и последствията от предлаганите правила и изисквания. Поради това оценката би целяла да подкрепи процеса на вземане на решения (напр. измежду всички възможни регулативни варианти кой би имал най-малко въздействие върху лицата/организациите, подлежащи на регулаторен контрол) относно прилагането на Основния регламент.
32. Целта и методологията на ОРВ са обяснени в редица документи, а именно ОРВ относно разширяването на компетенциите на Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ) по отношение на регулирането на управлението на въздушното движение и аеронавигационното обслужване (УВД/АНО).
33. Поради обяснените в глава III основания настоящото становище съдържа набор от правила за прилагане, които са копирани от регламентите за ЕЕН, по-конкретно Регламент (ЕО) № 2096/2005 и Регламент (ЕО) № 1315/2007. В съдържанието на посочените регламенти не се предлагат промени, които биха оправдали извършването на по-задълбочен анализ в контекста на ОРВ. Предложените минимални промени за прилагане на Основния регламент не дават възможност за някакви други алтернативи или варианти, заслужаващи допълнително проучване.
34. Поради това не беше извършена ОРВ. Все пак Агенцията би искала да подчертае, че са налице съответни данни, отнасящи се до засегнатото население, които представляват интерес в контекста на този нов набор от правила. Тези данни могат се открият в доклада на ЕВРОКОНТРОЛ относно прилагането на законодателството за ЕЕН²¹, в което са изброени множество организации и лица, участващи в УВД/АНО в държавите-членки на Европейския съюз, Норвегия и Швейцария.
35. В доклада си от 2008 г.²² ЕВРОКОНТРОЛ подчерта, че съществуват някои въпроси от паневропейски характер, които изискват действия на европейско ниво:
- липса на мерки за надзор на безопасността на УПВД и УВП от страна на националните органи за надзор, особено в случая с елементите на УПВД, управлявани централно от Централното бюро за управление на потоците (CFMU);
 - липса на формализиране на мерки за надзор на безопасността по отношение на трансгранични ситуации;
 - слабо изпълнение от страна на НОН на надзора на безопасността на промените, което е важно във връзка с възприемането на нови системи и промени в съществуващите системи;
 - липса на конкретни мерки за изпълнение при нарушения на регламентите за ЕЕН от страна на сертифицирани доставчици, както се изисква в съответните регламенти за ЕЕН;

²¹ www.eurocontrol.int/lssip/gallery/content/public/2009Sep/SESReport_WEB.pdf.

²² http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/report/srcdoc44_e1.0.pdf.

- като цяло съществува загриженост по отношение на двойното регулиране, развитието на култура на справедливост и наличието на ресурси, особено на квалифициран одиторски персонал.
36. В доклада си от 2009 г. ЕВРОКОНТРОЛ подчерта, че архивът на индустрията по отношение на произшествията и инцидентите продължава да показва осъзнаване и успешно намаляване на основните рискове. В редица случаи обаче съществуващите равнища на ресурсите и опита са недостатъчни, за да се упражняват отговорностите по безопасността до необходимата степен за допринасяне с цел подобряване на безопасността.
37. Въпреки че може да се заключи, че не съществуват непосредствени рискове в областта на УВД/АНО, налице са множество аспекти, които трябва да бъдат разгледани. Надзорът, наблюдението и изпълнението си остават области, в които е желателно да се направят подобрения и в които все още не е постигнато еднакво изпълнение на мерките по безопасността в областта на УВД/АНО. Това вече беше посочено в ОРВ относно разширяването на системата на ЕААБ по отношение на регулирането на управлението на въздушното движение и аеронавигационното обслужване (УВД/АНО) и настоящият анализ потвърждава нуждата от предприемане на действия. Тези действия включват на първо място целта за ясно регулиране и еднакво изпълнение и надзор. Този въпрос ще бъде оценен и разгледан допълнително през втория етап от изпълнението.

V. Заключение

38. Агенцията изготви настоящото становище в отговор на искането от страна на Европейската комисия и Комитета за единно небе (SSC) за осъществяване на разширяването на европейската регулаторната система за авиационна безопасност по отношение на УВД/АНО през първия етап чрез т.нар. „ускорена процедура“. В този процес Агенцията внимателно разгледа допълнителното становище, което получи от Комисията, SSC и Управителния съвет на ЕААБ, както и от всички участващи заинтересовани страни.
39. Агенцията е твърдо убедена, че тази „ускорена процедура“ ще доведе до ползи от самото начало за регулаторната система за безопасност, като например:
- Агенцията може да разработи необходимите приемливи доказателства за съответствие и сертификационни спецификации, чието използване улеснява съответствието с правила и осигурява нужната пропорционалност и субсидиарност. Това предполага и възползването от най-добрите практики на индустрията;
 - новите установени правила ще позволят на Агенцията да започне стандартизационни инспекции, които да гарантират безопасното и еднакво прилагане на общи правила и да подпомогнат органите при упражняване на ролята им за надзор на безопасността;
 - Агенцията ще бъде компетентният орган при осъществяване на задачите, които
- й се възлагат от законодателството — за паневропейски ANSP и за ANSP извън ЕС, както и за неевропейски организации за обучение на служители по контрол на въздушното движение;
- други компоненти на европейската система за авиационна безопасност — като например споразумения за международно сътрудничество, както и определените мерки за изпълнение в Основния регламент — също биха станали приложими в тази област;

- осигуряване на Агенцията на възможност да допринесе чрез разнообразни регулативни мерки за изпълнението на ЕЕН II, включващи по-специално подкрепата за споразуменията в рамките на ФБВП, надзора на безопасността на функциите по управлението на мрежата за УВД, както и да оказва необходимата подкрепа за улесняване на изпълнението на програмата SESAR.
40. Агенцията препоръчва на Комисията да започне изпълнителния процес за приемане на проекта на правила за прилагане, основан на настоящото становище, и съответно да измени съществуващото законодателство, приложимо за Единното европейско небе с цел да се избегнат двойно регулиране и противоречащи си изисквания.

Кьолн, 28 май 2010 г.

P. GOUDOU

Изпълнителен директор