



ZRAKOPLOVNA SIGURNOST

Zajedničkim se pravilima, koja su s vremenom proširena na cjelokupni sektor zračnog prometa, jamči ujednačena i visoka razina sigurnosti^[1] na unutarnjem tržištu zračnog prometa.

PRAVNA OSNOVA

Članak 100. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

CILJEVI

Dovršenje unutarnjeg tržišta zračnog prometa sredinom 1990-ih^[2] nametnulo je usvajanje zajedničkih pravila kako bi se zajamčila ujednačena i visoka razina sigurnosti u tom sektoru.

POSTIGNUĆA

Sigurnost je sastavni dio zrakoplovstva. Bez strogih pravila kojima se jamči visoka razina sigurnosti sektor zračnog prometa ne bi se mogao razviti na ovakav način jer nitko ne bi htio letjeti (ni putnici ni zrakoplovno osoblje). Budući da zračni promet omogućuje relativno brza daleka putovanja, za zrakoplovnu sigurnost nužna je barem neka razina međunarodne suradnje.

Na svjetskoj razini Organizacija međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO^[3]) nadležna je za utvrđivanje minimalnih standarda zrakoplovne sigurnosti, no oni nisu obvezujući te stoga poštovanje tih standarda i dalje uvelike ovisi o dobroj volji država stranaka.

Uspostava europskog unutarnjeg tržišta zračnog prometa podrazumijeva da svi putnici uživaju jednaku, visoku razinu sigurnosti, kamo god putovali unutar Unije. Nacionalna pravila time su zamijenjena zajedničkim obvezujućim pravilima na razini EU-a. Jednako tako, nacionalna regulatorna tijela i njihova tijela za dobrovoljnu suradnju (osobito

[1] Zrakoplovna sigurnost odnosi se na postupke projektiranja, izgradnje i održavanja zrakoplova te na njihovu uporabu. Taj se pojam ne smije miješati sa sigurnošću zračnog prometa, čiji je cilj spriječiti zlonamjerne radnje usmjerene na zrakoplove, njihove putnike i članove posade (vidi informativni članak [3.4.7.](#)).

[2] „Trećim paketom liberalizacije” sektora zračnog prometa, odnosno uredbama (EEZ) br. 2407/92, 2408/92 i 2409/92 (u međuvremenu zamijenjenima Uredbom (EZ) br. 1008/2008), zračnim prijevoznicima iz EU-a omogućen je slobodan pristup zračnim putovima unutar Zajednice (vidi informativni članak [3.4.6.](#)).

[3] ICAO je specijalizirana agencija Ujedinjenih naroda uspostavljena Konvencijom o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu iz prosinca 1944. (poznatom kao „Čikaška konvencija”), koja danas broji 191 država stranaku. ICAO usvaja standarde i „preporučene prakse” koje države članice trebaju primjenjivati, ali ne postoji obvezujući mehanizam koji bi jamčio njihovu pravilnu primjenu.



nekadašnje zajedničke zrakoplovne vlasti^[4]), zamijenio je mehanizam na razini EU-a koji povezuje nacionalna tijela civilnog zrakoplovstva, Europsku komisiju i Europsku agenciju za sigurnost zračnog prometa (EASA)^[5]. Od 2003. godine EASA je u prvom redu zadužena za pripremu regulatornih odredbi u tom području (čime stvara temelj za prijedloge zakonodavnih akata Komisije). Komisija, EASA i nadležna nacionalna tijela nadziru primjenu tih pravila u svojim područjima nadležnosti, no pritom se i međusobno podupiru.

Zajednička pravila o sigurnosti u civilnom zrakoplovstvu temelje se na standardima i preporukama koje je usvojio ICAO, a često ih se dodatno postrožuje. S vremenom su proširena na cjelokupni sektor zračnog prometa. Općenito govoreći, svrha im je spriječiti da uopće dođe do nesreća, a pritom se oslanjaju i na poticanje kulture odgovornosti u sektoru i na vanjski nadzor^[6].

Od 1994. načela ICAO-a u vezi s istragama o nesrećama u civilnom zračnom prometu dio su prava EU-a (u Direktivi 94/56/EZ, koju je kasnije zamijenila Uredba (EU) br. 996/2010). Istrage se moraju provoditi potpuno neovisno s isključivim ciljem utvrđivanja uzroka i sprečavanja budućih nesreća, umjesto utvrđivanja krivnje ili odgovornosti (što se često ne podudara s nacionalnim građanskim i kaznenim pravom, čija je svrha utvrditi i kazniti odgovorne osobe). Propisi o sustavu izvješćivanja o događajima u civilnom zrakoplovstvu temelje se na istoj logici sprečavanja i nekažnjavanja (Direktiva 2003/42/EZ, Uredba (EZ) br. 1321/2007 i Uredba (EZ) br. 1330/2007, kasnije zamijenjene Uredbom (EU) br. 376/2014): od 2005. svi problemi utvrđeni u sustavu zračnog prometa moraju se prijaviti nadležnim nacionalnim tijelima, koja ih moraju prijaviti EASA-i, a relevantna se izvješća zatim pohranjuju i prosljeđuju (kroz središnju bazu podataka kojom upravlja Europska komisija) u svrhu analize.

Od 2003.^[7] zajedničkim se pravilima uređuje i plovidbenost zrakoplova, tj. način njihova projektiranja, izgradnje i održavanja. Od 2008. obuhvaćaju i zračne operacije te osposobljavanje zrakoplovnog osoblja, tj. način upravljanja zrakoplovom. Od 2009. obuhvaćaju i sigurnost operacija u zračnim lukama, upravljanje zračnim prometom i pružanje usluga zračne plovidbe. Sva se pravila primjenjuju kako na zrakoplove i njihove dijelove tako i na organizacije te na osoblje zaduženo za projektiranje, izgradnju, održavanje i uporabu zrakoplova, uključujući zrakoplove i prijevoznike iz trećih zemalja koji pružaju usluge na području EU-a. Godine 2015. Komisija je

[4]Zajedničke zrakoplovne vlasti (JAA) bile su neslužbeno tijelo za olakšavanje suradnje raznih regulatornih tijela civilnog zrakoplovstva većine europskih zemalja (kako država članica EU-a tako i onih koje to nisu), kojemu je zadaća bila odrediti sigurnosne standarde i postupke (koje je svaka država stranka zatim mogla primjenjivati na svoj način). JAA, koji je brojio najviše 43 članice, započeo je s radom 1970. godine (pojavom Airbusa), a prestao je postojati 2009. godine. Naime, zbog obvezujućih i izravno primjenjivih zajedničkih pravila o sigurnosti u civilnom zrakoplovstvu, njegovo je postojanje postalo nepotrebno za države članice Europske unije.

[5]Valja napomenuti da tehničke propise u području upravljanja zračnim prometom i usluga zračne plovidbe izrađuju i Eurocontrol i druga tijela zadužena za normizaciju, kao što je EUROCAE (Eurocontrol provodi i dio tih propisa). Proširenje zajedničkih pravila o sigurnosti u zrakoplovstvu i nadležnosti EASA-e na ta područja popraćeno je jasnijom raspodjelom zadaća: Agencija će pripremati tehničke propise, a Eurocontrol je zadužen za operativne zadaće u okviru „jedinственог европског неба“ (vidi informativni članak [3.4.8.](#) i Prijedlog uredbe [COM\(2013\)0409](#) od 11. lipnja 2013. te Rezoluciju koju je Europski parlament usvojio u prvom čitanju 12. ožujka 2014., SL C 378, 9.11.2017., str. 584.)

[6]Odobrenje koje dodjeljuje EASA (*Design Organisation Approval*) dobar je primjer takvog poticanja kulture odgovornosti u sektoru.

[7]Minimalno usklađivanje „tehničkih propisa“ provedeno je 1991. godine Uredbom (EEZ) br. 3922/91, na temelju „sporazuma“ koje su (uz poteškoće) usvojile zajedničke zrakoplovne vlasti.



predložila da se pravila postrože, primjerice, kako bi se u obzir uzeli razvoj bespilotnih letjelica (dronova) i međuovisnost zrakoplovne sigurnosti i drugih područja, kao što su sigurnost i zaštita okoliša ([COM\(2015\)0613](#)). Prijedlogom su proširene nadležnosti EASA-e na područja kao što su sigurnost (uključujući kibersigurnost) i zaštita okoliša. Predložene su i neke promjene strukture EASA-e, kao na primjer osnivanje izvršnog odbora koji bi pomagao upravnom odboru i izvršnom direktoru. Važno je napomenuti da su za EASA-u predložena i dva dodatna izvora prihoda (bespovratna sredstva i pristojbe za upravljanje zračnim prometom i usluge u zračnoj plovidbi). Nakon opsežne rasprave Parlamenta i Vijeća o tom prijedlogu, u srpnju 2018. usvojena je Uredba (EU) 2018/1139^[8], čime je osnovna uredba o EASA-i (Uredba (EZ) br. 216/2008) stavljena izvan snage.

Program ocjenjivanja sigurnosti stranih zrakoplova SAFA (*Safety assessment of foreign aircraft*), koji je 1996. pokrenula Europska konferencija civilnog zrakoplovstva (ECAC^[9]), postavio je temelje usklađivanju inspekcijskih pregleda stranih zrakoplova (europskih i ostalih) u trenutku kada se nalaze u zračnim lukama država stranaka, u cilju provjere sukladnosti s minimalnim sigurnosnim zahtjevima koje je propisao ICAO^[10]. Direktivom 2004/36/EZ (zamijenjenom Uredbom (EZ) br. 216/2008) SAFA je od 2006. postala obaveznom za države članice. Od 2014. zrakoplovi država EASA-e (države Europske unije, Island, Norveška i Švicarska) pregledavaju se na temelju standarda Agencije, koji su katkad restriktivniji, te na temelju inspekcija SACA, odnosno ocjenjivanju sigurnosti zrakoplova Zajednice (*Safety Assessment of Community Aircraft*), koje su uređene Uredbom (EU) br. 965/2012. Danas u programima SAFA/SACA sudjeluje 48 europskih i neeuropskih država, među kojima je i 28 država članica EU-a. Svake se godine u Uniji pregleda više od 6000 zrakoplova (koji su gotovo ravnomjerno raspodijeljeni među prijevoznicima Unije i prijevoznicima trećih zemalja), a u svim uključenim državama više od 11 000 zrakoplova. EASA objedinjuje rezultate tih pregleda. Utvrđeni nedostaci mogu rezultirati operativnim ograničenjima, a po potrebi i upisom dotičnih zrakoplovnih poduzeća na crnu listu avioprijevoznika kojima je iz sigurnosnih razloga zabranjeno prometovati u Europskoj uniji. Ta je crna lista uspostavljena 2005. godine (Uredba (EZ) br. 2111/2005). Ona se redovito ažurira (uzastopnim izmjenama Uredbe (EZ) br. 474/2006) i objavljuje kako bi putnici, prodavači avionskih karata i nadležna tijela o njoj stalno bili obaviješteni. Osim toga, od studenog 2016. svi prijevoznici iz trećih zemalja koji žele letjeti u EU moraju dokazati da zadovoljavaju sigurnosne standarde ICAO-a i u tu svrhu dobiti odobrenje EASA-e (Uredba (EU) br. 452/2014).

Sadržaj crne liste upućuje na potrebu za poboljšanjem sigurnosti civilnog zrakoplovstva u određenim regijama svijeta. U tu je svrhu Unija pokrenula suradnju s ICAO-om i pomaže državama kojima je najteže uspostaviti učinkovite sustave zračne sigurnosti.

[8]Uredba (EU) 2018/1139 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2018. o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa i izmjeni uredbi (EZ) br. 2111/2005, (EZ) br. 1008/2008, (EU) br. 996/2010, (EU) br. 376/2014 i direktiva 2014/30/EU i 2014/53/EU Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage uredbi (EZ) br. 552/2004 i (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3922/91, SL L 212, 22.8.2018., str. 1.

[9]Europska konferencija civilnog zrakoplovstva (ECAC) na neformalan način okuplja tijela nadležna za civilno zrakoplovstvo iz 44 europske zemlje u cilju usklađivanja njihovih politika i praksi te odnosa s ostalim regijama svijeta. ECAC nema regulatornih ovlasti, ali je korisna skupina za raspravu.

[10]Odnosno zahtjevima iz Priloga 1. (dozvole za osoblje), 6. (operativni propisi) i 8. (plovidbenost zrakoplova) Čikaške konvencije.



Usporedno s tim, EU predlaže zemljama u užem susjedstvu, u koje se mnogi europski građani mogu uputiti avionom, da se pridruže unutarnjem tržištu zračnoga prometa, što nužno uključuje provedbu svih zajedničkih pravila zračne sigurnosti (države Europskog gospodarskog prostora, Švicarska i zemlje Balkana koje su potpisnice Sporazuma o zajedničkom europskom zrakoplovnom prostoru).

Valja napomenuti da je cilj međunarodne suradnje u području zračne sigurnosti također olakšavanje trgovine proizvodima i uslugama, koja može biti otežana zbog povećanog broja nacionalnih tehničkih standarda. Tako je Unija sa svojim glavnim partnerima u zračnoj industriji (SAD, Kanada i Brazil) sklopila sporazume o uzajamnom priznavanju razina sigurnosti; s druge strane, EASA s industrijskim partnerima iz država koje nisu obuhvaćene takvim sporazumima uzajamnog priznavanja sklapa radne dogovore za određene projekte. Proizvodi i usluge obuhvaćeni tim sporazumima i dogovorima stoga se mogu slobodno razmjenjivati među dotičnim zemljama.

Komisija je 2018. predstavila prijedlog o sklapanju sporazuma između Europske unije i Kine o sigurnosti civilnog zrakoplovstva. Postupak za donošenje odluke još je u tijeku ([2018/0155/NLE](#)).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

U okviru svoje dobrovoljne podrške uspostavi učinkovitog europskog sustava sigurnosti u civilnom zrakoplovstvu Parlament je uvijek poseban naglasak stavljao na pitanje prava na informiranost putnika i učinkovitost Europske agencije za sigurnost zračnog prometa.

Parlament stoga oduvijek zastupa stajalište prema kojem je jedna od funkcija Direktive SAFA javno sramoćenje zračnih prijevoznika koji ne poštuju međunarodne standarde sigurnosti. Parlament je također zatražio da se Komisiji omogućiti da sve mjere koje jedna od država članica poduzme nakon inspekcijskog pregleda SAFA-e proširi na cijelu Uniju. Na taj su način zastupnici u Parlamentu udarili temelje onomu što je godinu dana nakon stupanja Direktive na snagu postalo tzv. „crna lista”. Odlukom Parlamenta objava te liste postala je obaveznom, kao i povrat troškova ili preusmjeravanje putnika u slučaju otkazivanja leta zbog upisivanja zrakoplovnog poduzeća na tu listu. Što se tiče EASA-e, zastupnici su od samog početka projekta željeli da ona bude neovisna u izvršavanju svojih tehničkih zadaća te da ima veće nadležnosti: tako je 2002. Parlament zatražio proširenje zajedničkih pravila sigurnosti i nadležnosti EASA-e na uporabu zrakoplova i na izdavanje dozvola za članove posade, koje je ostvareno 2008. Zastupnici su Agenciji također dali djelotvornu ovlast ograničavanja i prevencije omogućujući joj nametanje financijskih kazni proporcionalnih prijestupima.

K tome, Parlament je 2016. pozdravio prijedlog Komisije o reviziji osnovne uredbe o EASA-i (Uredba (EZ) br. 216/2008), čiji je cilj postizanje najviših razina sigurnosti u zrakoplovstvu. Posebno je istaknuo potrebu za nužnim odredbama za prilagodbu EASA-e novim kretanjima u zrakoplovstvu, kao što su povećani zračni promet, raširena upotreba bespilotnih letjelica, pojava zona sukoba na pragu Europe i veća tehnološka složenost zračnog prometa. Parlament je 2017. pozvao Komisiju i Vijeće da EASA-i omoguće dostatna sredstva i osoblje kako bi se osigurali visoki standardi sigurnosti i ojačala njezina uloga na međunarodnoj sceni.



Značajni tekstovi Europskog parlamenta u ovom području:

- Preporuka od 21. ožujka 2002. za drugo čitanje o zajedničkom stajalištu Vijeća u cilju usvajanja Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Europske agencije za sigurnost zračnog prometa ([A5-0093/2002](#))
- Izvješće od 9. ožujka 2004., koje je odobrio Odbor za mirenje, o zajedničkom tekstu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o sigurnosti zrakoplova trećih zemalja koji koriste zračne luke Zajednice ([A5-0125/2004](#))
- Izvješće od 19. listopada 2005. o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o informiranju putnika u zračnom prometu o identitetu zračnog prijevoznika koji izvodi let i pružanju podataka o sigurnosti od strane država članica ([A6-0310/2005](#))
- Rezolucija Europskog parlamenta od 29. listopada 2015. o sigurnoj upotrebi zrakoplovnih sustava na daljinsko upravljanje (RPAS), opće poznatih kao bespilotne letjelice, u civilnom zrakoplovstvu ([A8-0261/2015](#))^[11]
- Izvješće od 2. prosinca 2016. o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa ([A8-0364/2016](#))
- Rezolucija Europskog parlamenta od 16. veljače 2017. o strategiji zrakoplovstva za Europu ([A8-0021/2017](#))^[12].

Esteban Coito
04/2019

[11][SL C 355, 20.10.2017., str. 63.](#)

[12][SL C 252, 18.7.2018., str. 284.](#)

