



VARNOST V LETALSTVU

Skupni predpisi, ki so se postopno razširili na celotni sektor zračnega prometa, zagotavljajo enotno in visoko raven varnosti^[1] na notranjem trgu zračnega prometa.

PRAVNA PODLAGA

Člen 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

CILJI

Vzpostavitev notranjega trga zračnega prometa sredi 90. let prejšnjega stoletja^[2] je zahtevala uvedbo skupnih predpisov za zagotavljanje visoke in enotne ravni varnosti.

DOSEŽKI

Letalstvo in varnost sta nerazdružljiva: zračni promet se brez strogih pravil, ki zagotavljajo visoko raven varnosti, ne bi mogel razviti, saj ne bi imel potnikov (in nedvomno tudi ne letalskih posadk). Poleg tega je z letalom mogoče potovati hitro in daleč: varnost v zračnem prometu in mednarodno sodelovanje (bolj ali manj intenzivno in učinkovito) spadata torej skupaj.

Minimalne varnostne standarde, ki niso zavezujoči, zato njihovo upoštevanje ostaja zelo odvisno od dobre volje držav pogodbenic, na svetovni ravni določa Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO^[3]).

V Evropi je oblikovanje skupnega trga zračnega prometa pomenilo, da je bilo treba potnikom najprej zagotoviti enotno in visoko raven varnosti ne glede na to, kam v Uniji letijo. Nacionalne predpise so torej nadomestili skupni predpisi na ravni EU, katerih izvajanje je obvezno. Prav tako je nacionalne regulativne organe in organe za prostovoljno sodelovanje (predvsem nekdanji združeni letalski organi ali Joint Aviation Authorities (JAA^[4])) nadomestil mehanizem na ravni EU, v katerem sodelujejo

[1]Varnost v zračnem prometu je povezana s projektiranjem, konstrukcijo, vzdrževanjem in uporabo zrakoplovov. Ne smemo je zamenjevati z varovanjem v zračnem prometu, katerega namen je preprečevati zlonamerna dejanja zoper zrakoplove ter njihove potnike in posadke (gl. poglavje 3.4.7).

[2]„Tretji sveženj o liberalizaciji“ zračnega prometa, se pravi uredbe (EGS) št. 2407/92, (EGS) št. 2408/92 in (EGS) št. 2409/92 (ki jih je nadomestila Uredba (ES) št. 1008/2008), je omogočil prost dostop letalskih prevoznikov Unije do letalskih prog znotraj Unije (gl. poglavje 3.4.6).

[3]Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO) je specializirana agencija Združenih narodov, ki je bila ustanovljena s Konvencijo o mednarodnem civilnem letalstvu decembra 1944 (imenovana tudi Čikaška konvencija), h kateri je pristopilo 191 držav. ICAO sprejema standarde in „priporočene prakse“, ki jih države pogodbenice morajo izvajati, ni pa zavezujočega mehanizma za zagotavljanje njihovega pravilnega izvajanja.

[4]Združeni letalski organi (JAA) so bili neformalni organ za sodelovanje različnih regulativnih organov za civilno letalstvo iz večine evropskih držav (članic in nečlanic EU), ki je bil pristojen za pripravo varnostnih



nacionalni organi za civilno letalstvo, Evropska komisija in Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA)^[5]. Od leta 2003 je EASA zadolžena zlasti za pripravo regulativnih določb na tem področju (ki so podlaga za predloge zakonodajnih aktov Komisije). Njihovo izvajanje po področjih pristojnosti nadzirajo Komisija, EASA in pristojni nacionalni organi, ki pa si pri tem medsebojno pomagajo.

Skupni predpisi o varnosti v civilnem letalstvu sledijo standardom in priporočilom organizacije ICAO, pogosto pa so celo strožji. Postopno so bili razširjeni na celotni sektor zračnega prometa. Njihov splošni namen je preprečevanje nesreč, temeljijo pa tako na prevzemanju odgovornosti pristojnih akterjev kot tudi nadzoru nad njimi^[6].

Načela ICAO o preiskavah letalskih nesreč v civilnem letalstvu so od leta 1994 del prava Unije (z Direktivo 94/56/ES, ki jo je nato nadomestila Uredba (EU) št. 996/2010): preiskave je treba izvajati popolnoma neodvisno, njihov edini cilj pa je ugotoviti vzroke nesreč in preprečiti prihodnje nesreče, ne pa iskati napake ali odgovornost (kar ni vedno skladno z nacionalnim civilnim in kazenskim pravom, ki nasprotno zahteva ugotovitev in kaznovanje krivcev). Na tej isti preventivni in „nekaznovalni“ logiki temeljijo predpisi o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu (Direktiva 2003/42/ES ter uredbi (ES) št. 1321/2007 in (ES) št. 1330/2007, ki jih je kasneje nadomestila Uredba (EU) št. 376/2014): od leta 2005 je treba vse nepravilnosti, odkrite v sistemu zračnega prometa, prijaviti pristojnim nacionalnim organom in prek njih agenciji EASA, ustreznna poročila pa za potrebe analize shraniti in razširjati (prek centralne zbirke podatkov, ki jo upravlja Evropska komisija).

Od leta 2003^[7] urejajo skupni predpisi tudi plovnost zrakoplovov oziroma to, kako jih je treba projektirati, konstruirati in vzdrževati. Predpisi so bili leta 2008 razširjeni na letalske operacije in usposabljanje letalskih posadk oziroma na to, kako je treba naprave uporabljati. Leta 2009 so bili razširjeni še na operativno varnost letališča, upravljanje zračnega prometa in na navigacijske storitve zračnega prometa. Vsa ta pravila se uporabljajo za zrakoplove in njihove dele ter za organizacije in osebe, ki jih projektira, konstruira, vzdržuje in uporablja. Uporabljajo se tudi za zrakoplove in prevoznike iz tretjih držav, ko lete opravljajo v Uniji. Leta 2015 je Evropska komisija predlagala strožja pravila, s katerimi bi recimo upoštevala razvoj brezpilotnih zrakoplovov (dronov) in soodvisnost med varnostjo v letalstvu in drugimi področji, kot sta varovanje v letalstvu ali varstvo okolja ([COM\(2015\)0613](#)). Predlog je razširil pristojnosti agenciji EASA na področjih, kot so varovanje (vključno s kibernetiko varnostjo) in okolje. Predlagane so bile tudi nekatere spremembe strukture agencije

standardov in postopkov (ki jih je vsaka država pogodbenica nato lahko uporabljala po svoje). JAA, ki je svoj čas štel kar 43 držav članic, je začel delovati leta 1970 (z rojstvom Airbusa), ukinjen pa je bil konec leta 2009: s skupnimi predpisi za varnost v civilnem letalstvu, ki so zavezujoči in se neposredno uporabljajo, je njegov obstoj za države članice Evropske unije postal brezpredmeten.

[5] Opozoriti velja, da tehnične predpise na področju upravljanja zračnega prometa in navigacijskih služb zračnega prometa pripravljajo tudi Eurocontrol in drugi organi za standardizacijo, kot je EUROCAE (Eurocontrol del teh predpisov tudi izvaja). Z razširitvijo skupnih predpisov o varnosti v letalstvu in pristojnosti agencije EASA na ta področja je postala jasnejša tudi razdelitev nalog: EASA pripravlja tehnične predpise, Eurocontrol pa je zadolžen za operativne naloge v okviru enotnega evropskega neba (glej [3.4.8](#)). Glej tudi predlog uredbe [COM\(2013\)0409](#) z dne 11. junija 2013 in resolucijo, ki jo je sprejel Parlament na prvi obravnavi 12. marca 2014, UL C 378, 9.11.2017, str. 584.

[6] Dober primer za spodbujanje večjega prevzemanja odgovornosti akterjev v sektorju zračnega prometa je potrdilo, ki ga projektnim organizacijam podeli EASA (Design Organisation Approval).

[7] Do minimalne harmonizacije „tehničnih predpisov“ je prišlo leta 1991 z Uredbo (EGS) št. 3922/91 na podlagi „dogovorov“, ki so jih (s težavo) sprejeli združeni letalski organi (JAA).



EASA (npr. ustanovitev izvršnega odbora za pomoč upravnemu odboru in izvršnemu direktorju). Za agencijo EASA sta bila predlagana tudi dva dodatna vira prihodkov (nepovratna sredstva in pristojbine za zračno plovbo za naloge ATM/ANS). Po obsežnih razpravah o tem predlogu med Parlamentom in Svetom je bila julija 2018 sprejeta Uredba (EU) 2018/1139^[8], ki je nadomestila prejšnjo osnovno uredbo o Evropski agenciji za varnost v letalstvu (Uredba (ES) št. 216/2008).

Program SAFA (safety assessment of foreign aircraft), ki ga je leta 1996 začela Evropska konferenca civilnega letalstva (ECAC^[9]), je postavil temelje usklajenih pregledov tujih zrakoplovov (evropskih ali neevropskih), ko so ti na letališčih držav pogodbenic, da se preveri njihova skladnost z minimalnimi varnostnimi zahtevami, ki jih je določila ICAO^[10]. Z Direktivo 2004/36/ES (ki je bila nadomeščena z Uredbo (ES) št. 216/2008) je program SAFA od leta 2006 za države članice obvezen. Od leta 2014 dalje se zrakoplovi držav članic agencije EASA (Evropska unija, Islandija, Norveška in Švica) pregledujejo na podlagi standardov agencije, ki so včasih strožji, ter s pregledi SACA (Safety Assessment of Community Aircraft), predpisanimi z Uredbo (EU) št. 965/2012. V programih SAFA/SACA danes sodeluje 48 evropskih in neevropskih držav, med njimi tudi osemindvajseterica, v okviru obeh programov pa je vsako leto v Uniji pregledanih več kot 6000 zrakoplovov (delež zrakoplovov prevoznikov iz Unije in iz tretjih držav je pri tem praktično enak), v vseh sodelujočih državah pa je skupno pregledanih več kot 11.000 zrakoplovov. Ugotovitve pregledov centralno zbira EASA. Ugotovljene pomanjkljivosti lahko privedejo do omejitve obratovanja ali celo do vpisa družbe na črni seznam letalskih prevoznikov, ki zaradi varnosti ne smejo opravljati letov v Evropski uniji. Črni seznam je bil uveden leta 2005 (z Uredbo (ES) št. 2111/2005). Redno se posodablja in objavlja (z zaporednimi spremembami Uredbe (ES) št. 474/2006), tako da so potniki, prodajalci letalskih vozovnic in pristojni organi o tem stalno obveščeni. Od novembra 2016 dalje morajo vsi prevozniki iz tretjih držav za lete v Unijo dokazati, da izpolnjujejo varnostne standarde ICAO in v ta namen predložiti dovoljenje, ki ga izda EASA (Uredba (EU) št. 452/2014).

Obstoj črnega seznama dokazuje, da je treba varnost v civilnem letalstvu v nekaterih svetovnih regijah izboljšati. Unija je zato začela sodelovati z ICAO in pomaga državam, ki imajo največ težav pri vzpostavljanju učinkovitih sistemov varnosti v letalstvu. Hkrati bližjim sosednjim državam, kamor se lahko z letalom odpravi veliko evropskih državljanov, predlaga, naj se vključijo v notranji trg zračnega prevoza – kar nujno pomeni izvajanje vseh skupnih predpisov o varnosti v letalstvu (države Evropskega gospodarskega prostora, Švica, balkanske države podpisnice sporazuma o skupnem evropskem zračnem prostoru).

[8]Uredba (EU) 2018/1139 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2018 o skupnih pravilih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Agencije Evropske unije za varnost v letalstvu ter spremembi uredb (ES) št. 2111/2005, (ES) št. 1008/2008, (EU) št. 996/2010, (EU) št. 376/2014 ter direktiv 2014/30/EU in 2014/53/EU Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi uredb (ES) št. 552/2004 in (ES) št. 216/2008 Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe Sveta (EGS) št. 3922/91, UL L 212, 22.8.2018, str. 1.

[9]Evropska konferenca civilnega letalstva (ECAC) neformalno združuje pristojne organe za civilno letalstvo iz 44 evropskih držav in si prizadeva za harmonizacijo njihovih politik in praks ter spodbuja razvijanje odnosov z drugimi svetovnimi regijami. Evropska konferenca civilnega letalstva nima zakonodajne pristojnosti, je pa koristen forum za razprave.

[10]Zahteve iz prilog 1 (Licenciranje letalskega osebja), 6 (Letalske operacije) in 8 (Plovnost zrakoplovov) Čikaške konvencije.



Opozoriti velja, da mednarodno sodelovanje na področju varnosti v letalstvu pomeni tudi preprostejšo izmenjavo proizvodov in storitev, ki lahko zaradi številnih nacionalnih tehničnih standardov ovirajo trgovino. Unija je tako sklenila sporazume o medsebojnem priznavanju ravni varnosti s svojimi glavnimi partnerji v letalstvu (ZDA, Kanado in Brazilijo); agencija EASA pa je podpisala delovne dogovore za posebne projekte z industrijskimi partnerji iz držav, s katerimi sporazumi o medsebojnem priznavanju niso sklenjeni. Na tej osnovi lahko udeležene države prosto trgujejo s proizvodi in storitvami, ki jih pokrivajo omenjeni sporazumi in dogovori.

Komisija je leta 2018 predstavila predlog za sklenitev sporazuma med Evropsko unijo in Kitajsko o varnosti v civilnem letalstvu. Postopek odločanja še ni končan ([2018/0155/NLE](#)).

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament zelo premišljeno podpira vzpostavitev učinkovitega evropskega sistema varnosti v civilnem letalstvu, saj sta pravica potnikov do obveščenosti in učinkovitost Evropske agencije za varnost v letalstvu njegova posebna skrb.

Parlamentarci si vse od tedaj, ko je bila sprejeta direktiva SAFA, prizadevajo, da bi se ta direktiva uporabljala tudi za javno grajo letalskih prevoznikov, ki ne upoštevajo mednarodnih varnostnih standardov. Parlament je zahteval tudi, naj Evropska komisija ukrepe, ki jih določena država članica sprejme po pregledu SAFA, razširi na celotno Unijo. Poslanci so s tem postavili temelje za to, kar je leto po začetku veljavnosti direktive postalo t. i. črni seznam. Parlament je prav tako poskrbel za obvezno objavljane črnega seznama in določil, da imajo potniki ob odpovedi leta zaradi vpisa letalske družbe nanj pravico do povračila stroškov ali spremembe poti. Poslanci so od samih zametkov EASA zahtevali, da je agencija pri izvajanju tehničnih nalog neodvisna in da ima širše pristojnosti: Parlament je že leta 2002 pozval, naj se skupni predpisi o varnosti in pristojnosti agencije razširijo na obratovanje zrakoplovov in podeljevanje licenc za letalske posadke, kar je končno dosegel leta 2008. Poslanci so agenciji podelili tudi dejanske pristojnosti z odvrtačnim učinkom, saj agencija lahko naloži finančne kazni, sorazmerne s kršitvami.

Poleg tega je Parlament leta 2016 pozdravil predlog Komisije o pregledu osnovne uredbe o Evropski agenciji za varnost v letalstvu (Uredba (ES) št. 216/2008), katerega cilj je doseči najvišjo raven varnosti v letalstvu. Zlasti je poudaril potrebo po določbah, ki so potrebne za prilagoditev agencije EASA na spremembe v letalstvu, kot so večji zračni promet, razširjena uporaba brezpilotnih zrakoplovov, pojav konfliktnih območij na pragu Evrope in povečanje tehnološke kompleksnosti v letalstvu. Leta 2017 je Komisijo in Svet pozval, naj agencijo EASA opremijo z zadostnimi sredstvi in osebjem, da bi zagotovili visoke varnostne standarde in okrepili njeno vlogo na mednarodnem prizorišču.

Pomembni dokumenti Evropskega parlamenta na tem področju:

- Priporočilo z dne 21. marca 2002 o skupnem stališču Sveta glede sprejetja uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu ([A5-0093/2002](#));



- Poročilo z dne 9. marca 2004 o skupnem besedilu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o varnosti zrakoplovov iz tretjih držav, ki pristajajo na letališčih Skupnosti, ki ga je potrdil Spravni odbor ([A5-0125/2004](#));
- Poročilo z dne 19. oktobra 2005 o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o informiranju potnikov v zračnem prometu o identiteti letalskega prevoznika, ki opravlja let, in o sporočanju varnostnih informacij držav članic ([A6-0310/2005](#));
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 29. oktobra 2015 o varni uporabi daljinsko vodenih zrakoplovnih sistemov (RPAS), splošno znanih kot brezpilotna zračna plovila, na področju civilnega letalstva ([A8-0261/2015](#))^[11];
- Poročilo z dne 2. decembra 2016 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Agencije Evropske unije za varnost v letalstvu ([A8-0364/2016](#));
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 16. februarja 2017 o letalski strategiji za Evropo ([A8-0021/2017](#))^[12].

Esteban Coito
04/2019

[11][UL L 355, 20.10.2017, str. 63.](#)

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

