



## VARNOST V LETALSTVU

Skupni predpisi, ki so postopno začeli veljati za celotni sektor zračnega prometa, zagotavljajo enotno in visoko raven varnosti<sup>[1]</sup> na notranjem trgu zračnega prometa.

### PRAVNA PODLAGA

Člen 100(2) [Pogodbe o delovanju Evropske unije](#).

### CILJI

Vzpostavitev notranjega trga zračnega prometa sredi 90-ih let prejšnjega stoletja<sup>[2]</sup> je terjala uvedbo skupnih predpisov za visoko in enotno raven varnosti.

### DOSEŽKI

Minimalne standarde za varnost v letalstvu, ki niso zavezujoči, njihovo upoštevanje pa je odvisno predvsem od dobre volje držav članic, na mednarodni ravni določa Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO<sup>[3]</sup>).

Evropski notranji letalski trg je bil zasnovan tako, da bi imeli vsi potniki korist od enake in visoke ravni varnosti ne glede na to, kam v Evropski uniji letijo. Nacionalne predpise so torej nadomestili skupni zavezujoči predpisi na ravni EU. Prav tako je nacionalne regulativne organe in organe za prostovoljno sodelovanje, zlasti nekdanje Združene letalske organe<sup>[4]</sup>, nadomestil mehanizem na ravni EU, v katerem sodelujejo nacionalni organi za civilno letalstvo, Evropska komisija in Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA)<sup>[5]</sup>. Od leta 2003 je EASA zadolžena zlasti za pripravo regulativnih določb na

[1]Varnost v letalstvu je povezana z načrtovanjem, izdelavo, vzdrževanjem in uporabo zrakoplovov. Ne smemo je zamenjevati z varovanjem v letalstvu, katerega namen je preprečevati zlonamerna dejanja zoper zrakoplove ter njihove potnike in posadko (3.4.7.).

[2]Tretji sveženj o liberalizaciji letalskega sektorja, se pravi uredb (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 EU do letalskih prog znotraj Skupnosti (3.4.6.).

[3]ICAO je specializirana agencija Združenih narodov, ki je bila ustanovljena decembra 1944 s Konvencijo o mednarodnem civilnem letalstvu (imenovana tudi Čikaška konvencija), h kateri je pristopilo 193 držav. ICAO sprejema standarde in tako imenovano priporočeno prakso, ki jih države članice morajo izvajati, ni pa zavezujočega mehanizma za preverjanje skladnosti.

[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 standardov in postopkov (ki jih je vsaka država pogodbenica nato lahko uporabljala po svoje). Organizacija, ki je svojčas štela kar 43 držav članic, je začela delovati leta 1970 (z rojstvom Airbusa), ukinjena pa je bila leta 2009: s sprejetjem skupnih predpisov za varnost v civilnem letalstvu, ki so zavezujoči in se neposredno uporabljajo, za države članice Evropske unije niso več bili potrebni.

[5]Opozoriti velja, da tehnične predpise na področju upravljanja zračnega prometa in navigacijskih služb zračnega prometa pripravljajo tudi Eurocontrol ali 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: agencija EASA pripravlja tehnične predpise, Eurocontrol pa je zadolžen za operativne naloge v okviru



tem področju (ki so podlaga za predloge zakonodajnih aktov Komisije). Izvajanje teh pravil po področjih pristojnosti in na podlagi skupne podpore nadzirajo Komisija, EASA in pristojni nacionalni organi.

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. Splošni namen pravil je preprečevanje nesreč, hkrati pa pomagajo gojiti kulturo odgovornosti v sektorju ter izvajati zunanji nadzor<sup>[6]</sup>.

Od leta 1994 so del prava Unije tudi načela ICAO o preiskavah letalskih nesreč v civilnem letalstvu (Direktiva 94/56/ES, ki jo je nato nadomestila Uredba (EU) št. 996/2010). Preiskave je treba izvajati popolnoma neodvisno, njihov edini namen pa je ugotoviti vzroke nesreč in preprečiti prihodnje nesreče, ne pa ugotavljati krivdo ali odgovornost. Na isti preventivni in „nekaznovalni“ logiki temeljijo tudi 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, poročila o tem pa shraniti in deliti za potrebe analize.

Od leta 2003<sup>[7]</sup> skupni predpisi urejajo tudi plovnost zrakoplovov oziroma to, kako jih je treba načrtovati, izdelovati in vzdrževati. Predpisi so bili leta 2008 razširjeni na letalske operacije in usposabljanje letalskih posadk oziroma na to, kako je treba zrakoplove upravljati. Leta 2009 so bili razširjeni še na varnost obratovanja letališč, upravljanje zračnega prometa in izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa. Vsa ta pravila se uporabljajo za zrakoplove in njihove dele ter za organizacije in osebje, ki jih načrtuje, izdeluje, vzdržuje in upravlja. Uporabljajo se tudi za zrakoplove in prevoznike iz tretjih držav, ki delujejo v EU. 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 agencije EASA na področjih, kot sta varovanje (tudi kibernetika varnost) in okolje. Predlagane so bile tudi nekatere spremembe strukture agencije EASA (npr. ustanovitev izvršnega odbora za pomoč upravnemu odboru in izvršnemu direktorju). Za agencijo EASA sta bila predlagana dva dodatna vira prihodkov (nepovratna sredstva in pristojbine za naloge, povezane z upravljanjem zračnega prometa, in za storitve zračne plovbe). Po obsežnih razpravah o tem predlogu med Parlamentom in Svetom je bila julija 2018 sprejeta [Uredba \(EU\) 2018/1139](#)<sup>[8]</sup>, ki je nadomestila prejšnjo osnovno uredbo o Evropski agenciji za varnost v letalstvu ([Uredba \(ES\) št. 216/2008](#)).

---

„enotnega evropskega neba“ ([3.4.8](#)). Glej tudi predlog uredbe [COM\(2013\)0409](#) z dne 11. junija 2013 in resolucijo, ki jo je Parlament sprejel v 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] „Tehnični predpisi“ so bili minimalno usklajeni leta 1991 z Uredbo (ES) št. 3922/91 na podlagi dogovorov, ki so jih (s težavo) sprejeli Združeni letalski organi (JAA).

[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.



Program SAFA (*Safety Assessment of Foreign Aircraft*), ki ga je leta 1996 začela Evropska konferenca civilnega letalstva (ECAC<sup>[9]</sup>), je postavil temelje usklajenih pregledov tujih zrakoplovov, tako evropskih kot neevropskih, na letališčih držav članic, da se preveri skladnost z minimalnimi varnostnimi zahtevami, ki jih določi ICAO<sup>[10]</sup>. 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 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](#). Ugotovitve pregledov centralno zbira EASA. Ugotovljene pomanjkljivosti lahko privedejo do omejitev obratovanja; po potrebi lahko pride do vpisa prevoznika na črni seznam letalskih prevoznikov, ki zaradi varnosti ne smejo delovati v EU. Črni seznam je bil uveden leta 2005 ([Uredba \(ES\) št. 2111/2005](#)). Redno se posodablja in objavlja (z zakonodajo, ki spreminja [Uredbo \(ES\) št. 474/2006](#)), tako da so potniki, prodajalci letalskih vozovnic in pristojni organi o tem stalno obveščeni. [Junija 2023](#) je bilo 128 letalskim prevoznikom prepovedano leteti na nebu EU. Med njimi je bil 101 letalski prevoznik, ki je bil certificiran v 15 državah, njihovi letalski organi pa naj ne bi zagotavljali ustreznega varnostnega nadzora. 22 prizadetih letalskih prevoznikov je bilo 22 certificiranih v Rusiji, petim pa je bila izdana individualna prepoved zaradi varnostnih pomislekov.

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](#)).

Vsebina črnega seznama kaže na to, da je treba varnost v civilnem letalstvu v nekaterih svetovnih regijah izboljšati. EU je zato začela sodelovati z ICAO in pomaga državam, ki imajo največje težave pri vzpostavljanju učinkovitih sistemov varnosti v letalstvu. Na podlagi tega je bil leta 2006 sklenjen sporazum o [skupnem evropskem zračnem prostoru \(ECAA\)](#), katerega cilj je vključitev sosednjih držav EU v jugovzhodni Evropi (Albanija, Bosna in Hercegovina, Severna Makedonija, Črna gora, Srbija in Kosovo) skupaj z Norveško in Islandijo na notranji letalski trg EU. ECAA je že omogočil višjo raven povezanosti. Švica v sporazumu ne sodeluje, ima pa svoj letalski sporazum z EU, in sicer [sporazum o zračnem prometu med EU in Švico](#), ki to državo umešča v notranji trg zračnega prevoza EU. Unija ima tudi evro-sredozemske letalske sporazume z [Marokom](#), [Jordanijo](#) in [Izraelom](#), ki zagotavljajo regulativni okvir za različna področja, kot so med drugim visoki varnostni standardi, zagotavljanje pravic potnikov in konkurenca.

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 (Združenimi državami Amerike, Kanado in Brazilijo), agencija EASA pa je podpisala delovne dogovore za posamezne projekte z industrijskimi partnerji iz držav, s katerimi niso bili sklenjeni

---

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

[10]Zahteve iz prilog 1 (licenciranje letalskega osebja), 6 (operacija zrakoplova) in 8 (plovnost zrakoplovov) Čikaške konvencije.



sporazumi o medsebojnem priznavanju. Zato lahko te države prosto trgujejo s proizvodi in storitvami, ki jih pokrivajo ti sporazumi in dogovori.

Kadar EU in njene države članice sodelujejo s tretjo državo z namenom vzajemnega priznavanja certifikatov, se podpiše dvostranski sporazum o varnosti v zračnem prometu. Unija je take [sporazume](#) doslej sklenila z ZDA, Kanado, Brazilijo, Kitajsko in Japonsko. Oktobra 2021 je podpisala [letalski sporazum z Ukrajino](#) za spodbujanje visokih standardov na področjih, kot so varnost v letalstvu, varovanje in upravljanje zračnega prometa.

Komisija je 22. septembra 2020 predlagala dopolnitev pobude za enotno evropsko nebo ([3.4.8.](#)), da bi ustvarila okvir za bolj trajnostno in odporno upravljanje zračnega prometa, ki bi bil v skladu z evropskim zelenim dogovorom. Dopolnitev vključuje spremenjeni predlog uredbe o izvajanju enotnega evropskega neba ([2013/0186\(COD\)](#)) in predlog za spremembo Uredbe (EU) 2018/1139 glede zmožnosti EASA, da deluje kot organ za oceno uspešnosti za enotno evropsko nebo ([2020/0264\(COD\)](#)). Junija 2021 je Odbor Evropskega parlamenta za promet in turizem sprejel poročilo o tem predlogu, s čimer se je začel njegov pogajalski mandat in medinstitucionalna pogajanja.

[Komisija je 29. novembra 2022 sprejela strategijo za drone](#), ki opredeljuje vizijo in načrt za prihodnjo rast evropskega trga brezpilotnih zrakoplovov. Strategija določa tehnične zahteve za brezpilotne zrakoplove ali drone ter temelji na varnostnem okviru EU. Novi načrt določa, kako lahko Evropa izvaja obsežne komercialne operacije z brezpilotnimi zrakoplovi in hkrati ponudi nove priložnosti za ta sektor.

## VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament proaktivno podpira vzpostavitev učinkovitega evropskega sistema varnosti v civilnem letalstvu, saj sta pravica potnikov do obveščenosti in učinkovitost EASA njegova izrecna skrb.

Že od nekdaj meni, da je eden od namenov direktive SAFA javno grajati letalske prevoznike, ki ne upoštevajo mednarodnih varnostnih standardov. Zahteval je tudi, naj Evropska komisija ukrepe, ki jih posamezna država članica sprejme po pregledu SAFA, razširi na vso Unijo. Poslanci so s tem postavili temelje za to, kar je leto po začetku veljavnosti direktive postalo črni seznam. Parlament je prav tako poskrbel za obvezno objavljane seznama in določil, da imajo potniki ob odpovedi leta zaradi vpisa letalske družbe nanj pravico do povračila stroškov ali spremembe poti. Poslanci so že od zametkov EASA zahtevali, da mora biti agencija pri izvajanju tehničnih nalog neodvisna in da mora imeti širše pristojnosti. Parlament je že leta 2002 pozval, naj se skupni predpisi o varnosti in pristojnosti EASA razširijo na obratovanje zrakoplovov in podeljevanje licenc letalskim posadkam, kar je končno dosegel leta 2008. Poslancem je uspelo tudi, da so agenciji podelili dejanske pristojnosti prisile z odvrčalnimi učinkom, saj lahko slednja naloži finančne kazni, sorazmerne s kršitvami. Marca 2022 je Odbor za promet in turizem z EASA izmenjal mnenja o soodvisnosti med varnostjo v civilnem letalstvu in socialnoekonomskimi dejavniki, pri čemer se je med drugim osredotočil na morebitne učinke krize zaradi covid-19 na varnost v letalstvu.

Leta 2016 je Parlament 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, da se lahko agencija EASA prilagaja spremembam v letalstvu, kot so gostejši zračni promet, razširjena uporaba brezpilotnih zrakoplovov, pojav konfliktnih območij na pragu Evrope in povečevanje tehnološke kompleksnosti v letalstvu. Leta 2017 je Komisijo in Svet pozval, naj se agenciji EASA dajo zadostna sredstva in osebje, da bi zagotovili visoke varnostne standarde in povečali njeno vlogo na mednarodnem prizorišču.

Pomembni nedavni dokumenti Evropskega parlamenta na tem področju:

- [resolucija z dne 29. oktobra 2015 o varni uporabi daljinsko vodenih zrakoplovnih sistemov \(RPAS\), splošno znanih kot brezpilotna zračna plovila, na področju civilnega letalstva](#);
- Poročilo Odbora za promet in turizem 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 z dne 16. februarja 2017 o letalski strategiji za Evropo](#).

Ariane Debyser  
10/2023

