

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima sigurnosti zračnog prometa s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije

(COM(2018) 894 final – 2018/0434 (COD))

(2019/C 190/06)

Rapporteur-general: **Thomas McDONOGH**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 14.1.2019. Vijeće, 14.1.2019.
Pravni temelj:	članak 100. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Odluka Predsjedništva:	22.1.2019.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	79/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO je u više navrata naglasio da međunarodni zračni promet može preuzeti svoju ulogu pokretača gospodarskog rasta samo uz održavanje najviših razina sigurnosti. Preduvjeti za sigurnost jesu ujednačeni standardi koje primjenjuju svi dionici, a nadziru ih ovlaštene agencije. Brexit bi mogao ugroziti te standarde i njihovu ujednačenu primjenu u Europi u području sigurnosti zračnog prometa, s obzirom na to da se relevantne uredbe EU-a od ožujka 2019. više ne mogu primjenjivati na dionike iz sektora zrakoplovstva u Ujedinjenoj Kraljevini.

1.2. U nacrtu mišljenja Europskog gospodarskog i socijalnog odbora (u nastavku: EGSO) o osiguravanju osnovne zračne povezanosti (TEN/689) i u ovom mišljenju evaluiraju se zasebni aspekti iste regulatorne inicijative Europske komisije (u nastavku: Komisija). Temeljna pretpostavka obaju nacrtu mišljenja jest da se pravna osnova za zrakoplovne aktivnosti na jedinstvenom zrakoplovnom tržištu – Uredba (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁾ i ostale uredbe EU-a kojima se reguliraju različiti aspekti relevantni za zrakoplovstvo, kao što su, osobito, Uredba (EU) 2018/1139 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ i akti doneseni u skladu s Uredbom (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽³⁾ – prestaje primjenjivati na zračne prijevoznike registrirane u Ujedinjenoj Kraljevini nakon što Ujedinjena Kraljevina napusti Europsku uniju (Brexit).

⁽¹⁾ Uredba (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (SL L 293, 31.10.2008., str. 3.).

⁽²⁾ 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.).

⁽³⁾ Uredba (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Europske agencije za sigurnost zračnog prometa i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 91/670/EEZ, Uredbe (EZ) br. 1592/2002 i Direktive 2004/36/EZ (SL L 79, 19.3.2008., str. 1.).

1.3. Kako bi se smanjila pravna nesigurnost i nestabilnost planiranja nakon 29. ožujka 2019., EU i Ujedinjena Kraljevina pregovaraju o sporazumu o povlačenju kako bi se vladi Ujedinjene Kraljevine omogućilo da usvoji nacionalne zakone i regulatorne mjere kao budući regulatorni okvir za sektor zrakoplovstva u Ujedinjenoj Kraljevini. Međutim, parlament Ujedinjene Kraljevine još nije ratificirao sporazum o povlačenju. U kontekstu akcijskog plana za izvanredne situacije osmišljenog u ljeto 2018. Komisija je, među ostalim, izradila Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima sigurnosti zračnog prometa s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije (u nastavku: Uredba).

1.4. U slučaju nepostojanja druge pravne osnove, nije jasno hoće li certifikati koje je izdala Ujedinjena Kraljevina u skladu s pravom EU-a i dalje biti valjani, kako će zračni prijevoznici registrirani u Ujedinjenoj Kraljevini moći dobiti potrebne certifikate nakon 30. ožujka 2019. te kako će poduzeća za popravak i održavanje iz Ujedinjene Kraljevine moći nastaviti nuditi rezervne dijelove i usluge u skladu s licenciranjem koje iziskuje zakonodavstvo EU-a. Kako bi se riješili ti problemi i utvrdila pravna osnova za osiguravanje neometanog prelaska na primjenu prava Ujedinjene Kraljevine, hitno je potrebna uredba za izvanredne situacije, ako se Sporazum o povlačenju ne ratificira.

1.5. Iako dionici u mnogim slučajevima mogu riješiti probleme povezane s kontinuiranom valjanošću certifikata tako što će se obratiti tijelu 27 država članica EU-a nadležnom za civilno zrakoplovstvo ili zatražiti certifikat za treće zemlje koji izdaje Europska agencija za sigurnost zračnog prometa (EASA), postoje slučajevi u kojima takvo ublažavanje posljedica nije moguće. Takve se situacije mogu riješiti samo ako se utvrdi pravna osnova.

1.6. Hitno je potrebno provesti mjere za izvanredne situacije, ali Uredba EU-a trebala bi se primjenjivati samo za rješavanje onih pitanja sigurnosti povezanih sa zrakoplovstvom koja se inače ne bi mogla riješiti. Uredba stoga mora biti privremene naravi sve dok Ujedinjena Kraljevina ne osnuje državne agencije koje će preuzeti ulogu tijela nadležnog za sigurnost te usvoji odgovarajuće nacionalno zakonodavstvo.

1.7. EGSO odaje priznanje Komisiji za ovu regulatornu inicijativu u kojoj su utvrđeni posebni problemi do kojih bi moglo doći u području sigurnosti zračnog prometa ako se ne postigne nikakav dogovor. Uredbom će se tom sektoru osigurati potrebne garancije da se postupak certificiranja neće ugroziti tijekom prelaska Ujedinjene Kraljevine iz kategorije države članice u kategoriju treće zemlje. Putnicima se isto tako daje garancija da će se sigurnosne operacije obavljati i nakon 29. ožujka 2019.

1.8. EGSO se slaže s argumentacijom Komisije da svrha Uredbe nije produljiti *status quo*, već osigurati mjere za izvanredne situacije koje se smatraju hitnima kako bi se smanjila moguća šteta za zračni promet između EU-a i Ujedinjene Kraljevine. Predložena uredba može se primjenjivati samo privremeno kako bi se sektoru omogućilo da se i dalje pridržava najviših sigurnosnih standarda.

1.9. EGSO poziva Ujedinjenu Kraljevinu da što prije sklopi bilateralne sporazume o sigurnosti s EU-om i ostalim trećim zemljama kako bi se postigao potreban konsenzus o uzajamnom priznavanju certifikata koje izdaju Ujedinjena Kraljevina i te druge stranke.

2. Regulatorni okvir

2.1. Međunarodni sporazumi

2.1.1. Ujedinjena Kraljevina morat će nakon Brexita ponovno sklopiti određeni broj međunarodnih sporazuma u području zrakoplovstva koje je EU sklopio u ime država članica. Kad je riječ o održavanju, popravku i remontu, proizvodnji u zrakoplovstvu, pogonima za popravke te standardima sigurnosti, najvažniji je sporazum Bilateralni sporazum o sigurnosti zračnog prometa između EU-a i SAD-a (BASA).

2.1.2. U skladu s tim sporazumom sigurnosne agencije obiju strana – Savezna uprava za zrakoplovstvo (FAA) i Europska agencija za sigurnost zračnog prometa (EASA) – uzajamno prihvaćaju postupke certificiranja i odobrenja, što znači da je potrebno samo jedno odobrenje. U slučaju Ujedinjene Kraljevine FAA se više neće moći oslanjati na inspeksijske preglede postaja za popravke ovlaštenih od strane FAA-e, koje u Ujedinjenoj Kraljevini obavlja britansko Tijelo za civilno zrakoplovstvo (CAA). Pregled će morati obavljati FAA, uz odobrenje CAA-e.

2.1.3. Budući da se u Bilateralnom sporazumu o sigurnosti zračnog prometa često upućuje na države članice EU-a, Ujedinjena Kraljevina mogla bi zadržati *status quo* samo ako SAD pristane na to da Ujedinjenu Kraljevinu tijekom prijelaznog razdoblja i dalje tretira kao da je članica EU-a te da s Ujedinjenom Kraljevinom sklopi zaseban bilateralni sporazum o sigurnosti zračnog prometa. Iako se o pravnim aspektima tog pitanja i dalje raspravlja, takav bi sporazum iziskivao pristanak EU-a, ako se želi da on stupi na snagu tijekom prijelaznog razdoblja. - Odluka Suda Europske unije o Sporazumu o slobodnoj trgovini između EU-a i Singapura: razlika između sporazuma o prijevozu putnika i robe s jedne strane te sporazuma o uslugama kao što su održavanje i popravak s druge strane. Sporazumi o potonjem pitanju obuhvaćeni su zajedničkom trgovinskom politikom te su stoga u isključivoj nadležnosti EU-a: zato bi zamjena BASA-e između EU-a i SAD-a bilateralnim sporazumom o sigurnosti zračnog prometa između Ujedinjene Kraljevine i SAD-a iziskivala pristanak EU-a. To će se vjerojatno dogoditi jer je svrha Sporazuma o povlačenju olakšati urednu tranziciju.

2.1.4. Ujedinjena Kraljevina najavila je da vodi pregovore s SAD-om, Brazilom i Kanadom o bilateralnim sporazumima o sigurnosti zračnog prometa. Njihovo sklapanje bit će otežano bez sporazuma o sigurnosti između EU-a i Ujedinjene Kraljevine, a osobito bez sporazuma o statusu Ujedinjene Kraljevine u EASA-i.

2.2. EASA

2.2.1. Nakon Brexita, Ujedinjena Kraljevina mogla bi se prijaviti za neki oblik pridruženog članstva u EASA-i kako bi zadržala prednosti uzajamnog priznavanja na razini EU-a i SAD-a te osigurala jasnoću u pogledu sigurnosnih standarda koje će primjenjivati. Kao stranka Čikaške konvencije, Ujedinjena Kraljevina mogla bi podnijeti zahtjev za pridruženo članstvo u EASA-i. Međutim, morala bi primjenjivati mjerodavno zakonodavstvo EU-a o zračnom prometu.

2.3. Sigurnost zračnog prometa u slučaju „Brexita bez sporazuma”

2.3.1. Kako bi ublažila posljedice mogućeg potpunog prekida zračnog prometa između EU-a i Ujedinjene Kraljevine ako Sporazum o povlačenju ne bude ratificiran, Komisija je donijela dva prijedloga uredbe. Prvim se privremeno osigurava protok određenih usluga zračnog prijevoza između Ujedinjene Kraljevine i EU-a te produžuje valjanost određenih postojećih dozvola. Osiguravanje osnovne zračne povezanosti predmet je jednog drugog mišljenja EGSO-a (TEN/689).

2.3.2. Drugi prijedlog uredbe, u kojemu se razmatraju određeni aspekti sigurnosti zračnog prometa s obzirom na Brexit, odnosi se na produženje valjanosti certifikata za određene aeronautičke proizvode, dijelove, uređaje i poduzeća. Iako dionici u tom pogledu mogu posegnuti za određenim pravnim lijekovima (korištenje usluga nekog tijela za civilno zrakoplovstvo iz EU-a ili podnošenje pravodobnog zahtjeva EASA-i za izdavanje potvrda za treće zemlje), te mjere ne mogu ublažiti sve moguće posljedice prekida.

2.3.3. Hitnost osiguravanja produženog razdoblja valjanosti usko je povezana s nužnošću da Ujedinjena Kraljevina preuzme nadležnosti koje je ranije prenijela na EASA-u kako bi mogla ponovno izdavati dozvole. S druge strane, EASA može izdavati određene certifikate samo u vidu dozvole za treće zemlje. (*) Stoga produžena valjanost služi za premošćivanje vremena koje je potrebno da EASA i operatori izdaju određene certifikate u skladu s novim statusom Ujedinjene Kraljevine kao treće zemlje.

3. Sadržaj predložene uredbe

3.1. Predloženom uredbom obuhvaćen je niz certifikata na snazi prije datuma povlačenja, pri čemu se općenito pravi razlika između certifikata koje je izdala EASA fizičkim ili pravnim osobama koje imaju glavno sjedište u Ujedinjenoj Kraljevini i onih koje su izdale fizičke ili pravne osobe koje su certificirala nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine. (‡)

(*) Uredba (EU) 2018/1139, članak 68.

(‡) COM(2018) 894 final, članak 1. stavak 2.

3.2. Prvoj skupini pripadaju certifikati tipa i ograničeni certifikati tipa, odobrenja izmjena tih certifikata, dodatni certifikati, odobrenja za popravke, ovlaštenja prema Naredbi o europskim tehničkim standardima te odobrenja projektne organizacije. ⁽⁶⁾ Ti certifikati ostaju valjani devet mjeseci, s mogućnošću produženja na temelju daljnjih delegiranih akata Komisije. ⁽⁷⁾

3.3. Drugoj skupini pripadaju potvrde o ovlaštenom vraćanju u uporabu za proizvode, dijelove i uređaje, o otpuštanju u uporabu nakon obavljenog održavanja te potvrde o provjeri plovidbenosti. ⁽⁸⁾ Ti certifikati ostaju valjani kako bi se osigurala kontinuirana uporaba dijelova i uređaja u zrakoplovu ili kao zrakoplova. ⁽⁹⁾ Osim toga, predloženom se uredbom osigurava da nadležna tijela država članica EU-a ili EASA uzimaju u obzir ispite koji su polagani u organizacijama za osposobljavanje koje su ranije podlijegale nadzoru nadležnog tijela Ujedinjene Kraljevine. ⁽¹⁰⁾

3.4. S obzirom na to da nevaljanost certifikata ne bi imala utjecaj samo na stavljanje zrakoplovnih proizvoda na tržište već i na njihovu stvarnu uporabu, kontinuirana valjanost dozvola neophodna je u slučajevima kada bi jedina izvediva alternativa bila premeštanje, na primjer, proizvodnje zrakoplovnih proizvoda na područja pod nadležnošću 27 država članica EU-a kako bi se premostio vremenski jaz do izdavanja certifikata za treće zemlje.

3.5. Važnost te mjere tim je veća što određene komponente zrakoplova često proizvodi samo ograničeni broj proizvođača. Unatoč tomu, jedan od čimbenika koji bi mogli izazvati poremećaje jest i to da se, primjerice, neće izdavati novi certifikati tipa, što bi moglo znatno poremetiti poslovanje onih poduzeća koji ne mogu preusmjeriti certificiranje na područja pod nadležnošću EU-a, kao i njihovih kupaca koji se možda oslanjaju na određene proizvode i njihovu certifikaciju.

4. Posebne napomene

4.1. Primjedbe dionika

4.1.1. Dionici u zrakoplovstvu svjesni su hitne potrebe da se osigura siguran nastavak rada tog sektora. Predložena uredba sadržava dovoljno mjera za izvanredne situacije, kao i platformu za vremenski ograničeno i ispravno usmjereno prijelazno razdoblje.

4.1.2. Neki dionici od kojih se tražilo očitovanje tijekom pripreme ovog mišljenja smatraju da se u člancima 5., 6., 7. i 8. Uredbe ne bi trebalo upućivati samo na imatelje certifikata nego i na pravne ili fizičke osobe koje izdaju certifikate. Time bi se svim stranama uključenima u postupak certificiranja osigurala pravna sigurnost da će se *status quo* produljiti i na razdoblje nakon 29. ožujka 2019.

4.1.3. EGSO se slaže s argumentacijom Komisije da svrha Uredbe nije produljiti *status quo*, već osigurati mjere za izvanredne situacije koje se smatraju hitnima kako bi se smanjila moguća šteta za sektor zrakoplovstva. Dionici su svjesni rasprava u vezi s Brexitom, ali ne mogu u svim situacijama sami poduzimati alternativne mjere za ublažavanje posljedica Brexita na sigurnost zračnog prometa. Stoga im je potrebna garancija pravne sigurnosti. To nije slučaj kod izdavatelja certifikata jer im se ne osigurava pravna sigurnost za nastavak izdavanja certifikata u obliku uredbe EU-a. Takva će se sigurnost osigurati novim nacionalnim zakonodavstvom Ujedinjene Kraljevine.

4.1.4. EGSO odaje priznanje Komisiji za ovu regulatornu inicijativu u kojoj su utvrđeni posebni problemi do kojih bi moglo doći u području sigurnosti zračnog prometa ako se ne postigne nikakav dogovor. Uredbom će se tom sektoru osigurati potrebne garancije da se postupak certificiranja neće ugroziti tijekom prelaska Ujedinjene Kraljevine iz kategorije države članice u kategoriju treće zemlje. Putnicima se isto tako daje garancija da će se sigurnosne operacije obavljati i nakon 29. ožujka 2019.

⁽⁶⁾ COM(2018) 894 final, Prilog I., odjeljak 1.

⁽⁷⁾ COM(2018) 894 final, članak 3.

⁽⁸⁾ COM(2018) 894 final, Prilog I., odjeljak 2.

⁽⁹⁾ COM(2018) 894 final, članak 4.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 894 final, članak 5.

4.1.5. EGSO snažno podupire taj pristup te potiče stranke da što prije sklope bilateralni sporazum o sigurnosti zračnog prometa kako bi se sporazumno odlučilo na koji će način sigurnosne agencije objiju strana ubuduće surađivati ne bi li osigurale usklađenu provedbu sigurnosnih mjera u cijeloj Europi.

4.1.6. EGSO također poziva Ujedinjenu Kraljevinu na sklapanje BASA-e s vodećim gospodarskim silama, posebno s SAD-om, kako bi se zadržao kontinuitet i usklađenost sigurnosnih mjera koje su se dosad primjenjivale na sjevernoatlantskom tržištu.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER
