**СПРАВКА**

**за постъпилите становища в срока на общественото обсъждане на проекта на Наредба за изменение и допълнение на**

**Наредба № 37 от 19.10.2016 г. за авиационните оператори**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Предложение** | | **Приема се/ не се приема** | **Мотиви за не/ приемане на предложението** |
| 1. | **Предложения, постъпили от Асоциацията на българските авиокомпании** | | |
| 1 . Коментари по мотивите от доклада: | По чл.10, ал.1, т.8а:   1. Изискването е необосновано и не се третира по никакъв начин в Регламент (ЕС) № 965/2012. Освен това, има редица хипотези, при които наличието на самолет в оператора не изисква екипаж, напр. самолетът е със сезонна употреба -2 месеца в годината; самолетът е закупен със спекулативна цел – времеви арбитраж – с цел препродаване на по-висока цена в бъдеще; самолетът е придобит с цел upgrade при промяна на предназначението - P2C (PAX to CGO conversion), Cabin reconfiguration for business etc. 2. По коментара „С предложението се цели гарантиране на необходимото ниво на безопасност, тъй като на практика само наетите на трудов договор екипажи преминават курс по запознаване с процедурите на авиационния оператор…“   Твърденията не отговарят на фактическите правила и на изискванията на Регламент (ЕС) № 965/2012. Операторът има задължение да предостави Conversion Training на всеки член на летателния и кабинния екипаж, независимо дали го наема на постоянен договор, за месец или за един полет. Това изискване има императивен характер, и не може да бъде заобиколено. ORO FC.220 (Flight Crew Conversion Training and Checking) както и АМС 1 към ORO FC 220, подробно определят задължителните елементи на това обучение (теоретично и практическо), както и задължителните проверки на компетентността. Ако оператори си позволяват да допускат до летателна дейност екипажи с непроведен Conversion Training, то това е проблем на контрола, а не на законодателството. И е недопустимо този проблем на администрацията да бъде прехвърлян като необосновани изисквания към изправните оператори.   1. Твърдението категорично не е вярно. ORO. GEN.210 на Регламент (ЕС) № 965/2012 касае изискването за назначаване на Accountable Manager, отговорен за финансирането на всички дейности, свързани с безопасността, както и достатъчен брой квалифициран персонал за изпълнение на планираните задачи. Няма изискване за екипажи на постоянни договори. Ако операторът е със сезонен бизнес и няма планирани задачи извън сезона, в регламента не съществува изискване за поддържане на екипажи за всеки самолет. Нещо повече, обвързването на екипажите с постоянен договор ги лишава от възможността да работят при друг оператор в моменти на престой и нисък сезон, което води до прекъсвания в летателната дейност и влошаване на безопасността. | 1. **Приема се** 2. **Приема се** 3. **Приема се** |  |
| 2. | По чл.12, ал.3:  Мотивите на промяната се базират на имплицитното допускане, че операторите от трети страни имат по-ниски авиационни стандарти от ЕС, което създава допълнителни рискове за пътниците. Това изискване не винаги е в сила-напр. UK, USA и Canada също са трети страни. Операторът е отговорен за стандартите за качество и безопасност на наетите от него подизпълнители, дори когато те имат лицензи за съответната дейност. ORO. GEN. 205, както и свързаните с него АМС и GM, подробно определят задълженията на оператора за гарантиране на безопасността, напр.:  -изискване за писмен договор;  - изискване за първоначален и периодични одити на подизпълнителя;  - оценка на риска;  - включване на съответния подизпълнител в SMS системата на оператора и т.н.  Ако това не се спазва от някой оператор – това е проблем на контрола, а не на законодателството.  Въпросният текст цели единствено въвеждане на бариери за вход спрямо самолети на трети страни, които неправомерно са маскирани зад мними изисквания за безопасност. | **Приема се** | Предложената разпоредба отпада |
| 3. | По чл.19, ал.4:  Отново необосновано изискване. В ORO.MLR.100 от Регламент (ЕС) № 965/2012 няма изискване за конкретен език на съответните ръководства, а още по-малко за двуезични версии. Изискването е персоналът на оператора да разбира езика, на който са написани ръководствата.  Основен ползвател на ръководствата са екипажите на ВС. Всички екипажи на българските АО притежават необходимата езикова подготовка по английски език, като при пилотите тя периодично се проверява с външни изпити. Не съществува необходимост от български език. Версията на български език единствено би облагодетелствала администрацията, и то само ако съответния инспектор или служител не ползва английски език, като такъв пропуск в квалификацията на авиационен инспектор би следвало да се приеме като недопустим.  Изискването за превод на ръководствата на български език създава сериозни финансови и организационни проблеми пред операторите. Става дума за превод и поддържане в актуално състояние на два езика на огромни масиви от информация ( по няколко хиляди страници). Става дума за превод на експлоатационни документи, които са източник на права-т.е. има огромни изисквания към качеството на преводите. Дори да бъдат наети външни преводачи с юридическа квалификация, проблем остава познаването и свободното боравене с авиационна терминология. Операторът няма как да изпълни задължението си да контролира качеството на превода ( освен ако не назначи на постоянен договор 20 специализирани преводачи). Направените няколко опита за двуезични ръководства както в България, така и в други страни се оказаха пълен провал. Създаването на двуезични версии поставя въпроса, коя версия е източник на права, при евентуален неточен превод може да бъде подменен смисъла на дадена разпоредба. Английската версия ползва съответните АМС и GM на Регламент (ЕС) № 965/2012, които са направени с цел „вграждане“ в съответните ръководства и по този начин е максимално близка до изискванията на регламента. Евентуален превод би прекъснал тази връзка. | **Приема се** |  |
| 4. | „В чл.20 срокът за разглеждане на заявление се предлага да тече от датата, на която са представени всички приложения към него.“  Срокът за разглеждане и в момента тече при внасяне на заявление с пълния комплект приложения към него. Администрацията би следвало да провери пълнотата и да не допуска внасяне на непълни заявления. Изискването на допълнителни документи и доказателства(които не са част от заявлението и приложенията) не би трябвало и е недопустимо да спира или нулира административните срокове. | **Приема се** | В чл.16е, ал.1, т.2 от ЗГВ е предвидено, че сроковете спират да текат до предоставянето на всички необходими документи |
| 5. | „В чл.23 се предлага да се създаде изискването при вписването на нов тип ВС да се спази процедурата за първоначално издаване на САО… „  Намираме това предложение единствено като излишно утежняване на АО и бюрократизиране на процедурата по въвеждане на нов тип и подмяната и с процедура по издаване на ново САО, която е много по-тежка и отнема 3 пъти повече време (90 спрямо 30 дни). ВС са изключително скъпи активи, които генерират приходи, само когато са в експлоатация. Усложняването на процедурата и подмяната й с по-бюрократична такава, ще доведе до сериозно финансово натоварване в тежест на операторите и влошаване на тяхната конкурентноспособност.  Практически ощетени ще бъдат добрите оператори, които имат квалифициран персонал и адекватно менажират процеса по въвеждането на новия тип. На тях изкуствено ще бъда наложена по-тежка и по-дълга процедура на въвеждане в експлоатация, което ще влоши конкурентната им позиция на пазара. Целта на ГД „ГВА“ следва да бъде развитие на въздушния транспорт и помощ на операторите да достигнат високи нива на безопасност и конкурентноспособност, а не да създава бюрократични спънки и финансови бариери. В Регламент (ЕС) № 965/2012 са заложени съвсем адекватни (дори консервативни) срокове за оценка на съответните промени в САО. Ако администрацията не може да се включи в тези срокове – това е проблем на капацитета на администрацията и не би следвало този проблем да се прехвърля на операторите. | **Приема се** | При вписването на нов тип ВС се изисква повече време. Това е свързано с проучването на значителен обем техническа документация. Касае само онази част от процедурата по смисъла на AMC1 ARO.GEN.330 към Регламент (ЕС) № 965/2012, при която с новия тип ВС се извършват и нови по съдържание изисквания и процедури. |
| 6. | По чл. 27:  Съвсем основателно е отменена, тъй като всички въпроси са детайлно регулирани в съответните европейски нормативни актове. Отново се прави опит за подмяна на европейското право с недомислени подзаконови актове. Целият този процес създава само бюрократични пречки, объркване и конфликт на правни норми. | **Приема се** |  |
| 7. | По създаването на нови т. 15, 16, 17 и 18 в чл. 28, ал. 1:   1. По т. 15:   В Регламент (ЕС) № 965/2012 няма изискване номинираните ръководители да са заети само в един оператор, нито да са заети на пълен работен ден. Изискването е номинираният ръководител да има договор за работни часове, достатъчни за изпълнение на управленските му функции в зависимост от обема и обхвата на опериране. В регламента никъде не става дума за пълен работен ден. Отново имаме случай на погрешно позоваване на европейското законодателство и подмяната му с по-ограничителни норми. Регламентът предоставя възможност за работа на един номиниран ръководител в повече от един оператор със съгласието на съответната администрация.   1. По т. 16, 17 и 18:   Регламент (ЕС) № 965/2012 изобщо не поставя изискване за обучение на номинираните ръководители. Има изисквания за квалификация и управленски опит, за познаване на авиационното законодателство, но няма изискване за конкретно обучение. Съответно кандидатите няма откъде да имат такъв сертификат.  Ръководителите трябва да притежават сложен комплекс от знания и управленски умения, придобити в университетски програми, различни програми за професионална подготовка, както и с годините работа в съответната област. Този комплекс не може да бъде включен в конкретен сертификат (поради огромната специфика на тези знания и умения), и следва да бъде оценен от съответната администрация. Изискването за външен сертификат представлява прехвърлянето на отговорността за квалификацията от администратора към външна организация. | 1. **Приема се** 2. **Приема се** |  |
| 8. | По чл. 40, ал. 3-6 – Форма 4:  Изискването към номинираните ръководители (освен квалификация и опит) е да са приемливи за администрацията. Изискването на този текст е прекалено. Няма дефинирани изисквания за минимум знания в определени области, нито критерии за оценка на тези знания и умения. (Изисквания за квалификация и опит). Провежданата практика за тест по няколко нормативни документа е порочна. Първо не са ясно дефинирани и предоставени на кандидатите документите, по които се провежда теста. Изискването за познаване по памет на законодателство от десетки хиляди страници е абсолютно неуместно. Кандидатите трябва да могат да открият и приложат съответната законова разпоредба, а не да знаят наизуст цялото законодателство в областта (което постоянно се променя). Няма изискване за тълкуване на закона – то е само в компетентността на законодателя и съда.  Никъде няма изискване за тест. Допуска се опция за интервю и то само, когато кандидатът е непознат за администрацията.  Ако кандидатът е непознат за администрацията, е допустимо провеждане на среща и беседа, в която да бъде оценена неговата способност да открива и работи със съответното законодателство (напр. чрез дискутиране на казуси).  Ако кандидатът е заемал сходни длъжности преди или е познат на инспектора, дори това е излишно. Абсурдно е човек, заемал поста DFO или друга номинирана длъжност, напр. на националния превозвач, или друг добре познат на администрацията АО повече от 10 години (през което време е бил приемлив за администрацията) и притежава докторска или друга университетска или академична степен по мениджмънт или др. висша дисциплина на образование, да бъде подлаган на тест отново или да му бъде наложено да изкара курс по Регламенти 965 и 1178, за да заеме отново същия пост в друг оператор. Това говори за двойни стандарти към различните оператори | **Приема се** |  |
| 9. | По чл.57:  Мотивите имплицитно приемат допускането на корупционни практики при инспекторите. Това отново е проблем на администратора – на подбора, обучението на кадри, контрола, възнаграждението на инспекторите и т.н. Ако съществуват корупционни практики, те ще са налице и при завъртането на инспекторите. Такава ротация би довела до значително влошаване на качеството на работа на инспекторите. Преместването на нов оператор предполага детайлно запознаване от инспектора с всички ръководства (няколко хиляди страници), вътрешни процедури и практики, управленския персонал и т.н. Този процес би отнел месеци, през които инспекторът не е ефективен. Това в комбинация с факта, че даден инспектор обслужва няколко оператора, и е претоварен, би довело до пропуски в неговата работа и снижаване нивото на безопасност.  Даването и получаването на подкупи са престъпления, които би следвало да се преследват по реда, определен в НПК. Инспекторите в ГД „ГВА“ не са прокурори или съдебен състав, на които делата се разпределят на случаен принцип за предотвратяването на корупция. Механичното копиране на такива практики е неуместно. | **Приема се** |  |
| 10. | По чл. 60:  Форма 4 не е лиценз, предоставен от държавен орган, за да бъде отнета. Тя е просто формуляр за структуриране на информацията при назначаване или промяна на номиниран ръководител. AMC1 и ARO.GEN.330 към Регламент (ЕС) № 965/2012 изобщо не касае налагане на принудителни административни мерки (ПАМ) към номинирания ръководител.  Нещо повече – налагането на такива мерки по формални критерии и без задълбочен анализ е неуместно. Администрацията следва да направи детайлно проучване (Route cause analysis) и да отговори на въпроса защо даден оператор в два поредни пъти не успява да предложи приемливо решение. Смяната на ръководителя не премахва причините автоматично и не решава проблема. В много случаи само го маскира и отлага във времето. Напр., ако причините са влошено финансово състояние и невъзможност за финансиране на мерките по редица причини, в т.ч. и форсмажорни, смяната на ръководителя по никакъв начин не решава проблема и по-скоро го задълбочава. | **Приема се** |  |
| 11. | По чл. 60, ал. 12 и чл. 61, ал. 1а:  Разпоредбата е изцяло излишна, тъй като тези правомощия, както и реда за извършване на тестове за алкохол при рамп инспекции, са подробно регулирани в Регламент (ЕС) № 965/2012 – ARO.RAMP.106- Alkohol Testing. Създаването на дублиращо законодателство на действащи нормативни актове има нулеви ползи, но създава предпоставки за конфликт на закони. | **Не се приема** | Разпоредбите са предназначени да се прилагат и за авиационни оператори, които не извършват търговски въздушен превоз, напр. притежаващи национални свидетелства, специални разрешения или декларации. Това предложение регламентира правото на инспекторите да издадат АУАН при констатиране на нарушение, с което контролът ще бъде ефективен |
| 12. | По чл. 60а:  В случая подходът е едностранен и приема, че единственият индикатор за нивото на безопасност на даден оператор е достигнатия коефициент при SAFA инспекции. Националната администрация разполага с много повече информация за нивото на безопасност на съответния оператор, напр.: статистика на инциденти през последните 1,2,3 и повече години, задълбочен анализ на регистрираните SAFA/SANA/SACA несъответствия и нивото на оценка на обективност на същите и степента на влиянието им върху БП, ниво на обучение на персонала, капацитет на управлението на оператора, инвестиции в системи на безопасност, финансово състояние и т.н.  На база на тази информация е възможна много по-комплексна оценка и анализ на несъответствията (отколкото формалното прилагане на SAFA коефициент), както и действия, координирани с ръководството за преодоляване на слабостите и повишаване на безопасността. Националната администрация не би следвало да е само в ролята на „прокуратура“, която само търси повод да налага санкция. Развитието на отрасъла при приемливо ниво на безопасност е национална кауза, която преди всичко включва обучение и подкрепа, трансфер на информация, знания и know how, съдействие за инвестиции, проекти и технологии, повишаващи безопасността и конкурентоспособността на операторите. Извънредните действия са крайна мярка и би следвало да се прилагат само в крайни случаи (immediate reaction to a safety problem), когато всички други средства за въздействие са изчерпани. | **Приема се** |  |
| Коментари по отделни текстове:  13. | По § 5 относно чл. 10, ал. 1, т. 8а:  От посочените членове - ORO.GEN.210 и ORO.AOC.135 от Регламент (ЕС) № 965/2012 става ясно, че, че необходимият квалифициран персонал, вкл. и екипажите на въздухоплавателните средства, с които следва да разполага авиационният оператор, не кореспондира с броя на вписаните ВС в свидетелството му за авиационен оператор. Основният и единствен критерий за „достатъчност и компетентност на персонала“ е осигуряването на планираните задачи, наземни и полетни дейности с необходимия за тази цел персонал. Съотношението между броя на екипажите на наличните ВС не следва да се определя като 1/1. Броят на екипажите спрямо наличните ВС е в зависимост от типа на планираните полетни операции, тяхната честота и интензитет. Това съотношение може да варира от нула екипажи на ВС до два, три или повече екипажи. Типичен пример за това са чартърните оператори, но не само и единствено при тях, където активността е различна в различните сезони, а също така и оператори с налични годни ВС, но необезпечени с търговски договори. Кризата, породена от COVID-19, доведе до рязко спадане на летателната активност в глобален мащаб, в резултат на което част от операторите остават с ВС, за които не са необходим екипажи.  От друга страна Регламент (ЕС) № 965/2012 предвижда възможност да се ползват услугите на членове на полетния и кабинен екипаж, наети като нещатни сътрудници или на непълно работно време (freelance), при спазването на всички приложими изисквания, което е видно от ORO.FC 220, ORO.FC 100,и ORO.CC.110 от регламента. Отчитайки гореизложеното считаме, че предложеният текст за създаване на нова т.8а в чл. 10, ал. 1 от наредбата е в несъответствие с духа, нормите и стандартите на Регламент (ЕС) № 965/2012, като по същество се налага ненужна и съществена финансова тежест върху авиационните оператори. В тази връзка настояваме този текст да отпадне изцяло. | **Приема се** |  |
| 14. | Същевременно настояваме ГД „ГВА“ в качеството си на компетентен орган по прилагането на Регламент (ЕС) № 965/2012, в съгласуваност с други компетентни институции на Република България, да даде точни и ясни указания по прилагането на ORO.FC.100 (д) и ORO.CC 110 (б) от Регламент (ЕС) № 965/2012, както във връзка със стандартите за безопасност, така и с въпросите, отнасящи се до трудовото законодателство. Регламентираното ползване на нещатни екипажи и такива на непълно работно време при спазването на всички приложими изисквания за безопасност ще доведе до по-голяма гъвкавост при извършване на летателна дейност на операторите, а същевременно ще реши и редица въпроси, свързани с дейността на ГД „ГВА“ | **Приема се** |  |
| 15. | Очевидно е, че Наредба № 37 е в сериозен конфликт с Регламент (ЕС) № 965/2012, не само с предложените изменения и допълнения, а като такава изобщо. Тази наредба е ненужна и безсмислена. Тя е в противоречие с ДЕО – чл. 249, ал. 2. Регламентът е директно приложим и това не е обусловено от каквато и да било рецепция или акт на транспониране във вътрешния правов ред. Подобна рецепция не само не е нужна, но е неправомерна. Наредба № 37 е в противоречие с това изискване. Тя е в противоречие с регламента, което я прави абсолютно безсмислена и ненужна, тъй като приложимата норма е регламента, а не наредбата, независимо какво пише в нея (чл. 15, ал. 2 от ЗНА) | **Не се приема** | Наредбата съдържа административните производства, които се провеждат за целите на сертифициране на авиационните оператори, в т.ч. на такива, които не попадат в обхвата на регламента – напр. националните САО-САР. |
| 16. | Смисълът и правната обосновка на съществуването на Наредба № 37 и Наредба № 39 е изчерпан с отмяната на JAR.OPS и JAR.FCL и съответно – въвеждането на съответните регламенти на ЕС. Пример в това отношение е работата на отдел ЛГ в ГД „ГВА“, където съответният Регламент (ЕС) № 1321/2014 се прилага директно (още от 2007 г.), без каквито и да било спъващи и утежняващи интерпретации и наредба.  Чрез Наръчника на инспектора са въведени инструкциите и процедурите, предназначени както за инспекторите, така и за индустрията. За съжаление такъв наръчник по отношение на летателната експлоатация, както и авиационен персонал и медицина не съществува или ако го има, то те не са публични в съответната си част. | **Не се приема** | Наредбите съдържат административните производства по сертифициране на авиационните оператори и персонала. Те се издават от министъра на транспорта и съобщенията, а не от ГД „ГВА“. Те са подзаконови актове, издадени на основание ЗГВ и не интерпретират уредбата на правото на ЕС, доколкото съдържат процесуални правила за провеждане на административните производства, свързани със сертифицирането на определените в регламентите субекти. Често за изпълнението на регламент, който е пряко приложим, е необходимо приемането на мерки на национално ниво. |
| 17. | Двойственият режим за прилагането на европейските регламенти, и то в рамките на една дирекция –„Летателни стандарти“, възпрепятства изискването за еднообразното създаване и еднозначно прилагане на европейската правна норма, което е предпоставка за субективизъм и отклонение от зададените стандарти, както и в посока завишаване на изискванията, респ. и на административното натоварване, така и в обратна посока. | **Не се приема** | Наръчникът на инспектора на отдел „Летателна годност на ГВС“ е вътрешноорганизационен документ, но не е нормативен акт. Неизпълнението на негови изисквания няма да е основание за търсене на административнонаказателна отговорност. |