



BEZPIECZEŃSTWO LOTNICZE

Wspólne zasady, które stopniowo rozszerzono na cały łańcuch transportu lotniczego, gwarantują jednolity i wysoki poziom bezpieczeństwa^[1] na wewnętrznym rynku transportu lotniczego.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

CELE

Sfinalizowanie wewnętrznego rynku transportu lotniczego w połowie lat 90. XX wieku^[2] wiązało się z koniecznością równoczesnego ustanowienia zbioru wspólnych, obowiązkowych zasad, mających gwarantować jednolity i wysoki poziom bezpieczeństwa.

WYNIKI

Lotnictwo i bezpieczeństwo są nierozłączne: bez rygorystycznych zasad gwarantujących wysoki poziom bezpieczeństwa transport lotniczy nie mógłby się rozwinąć z powodu braku pasażerów (a zapewne również z braku członków załogi). Ponieważ samolot daje możliwość odbywania szybkich i dalekich podróży: bezpieczeństwo lotnicze idzie w parze ze współpracą międzynarodową (mniej lub bardziej zaawansowaną i skuteczną).

Na szczeblu światowym minimalne standardy bezpieczeństwa, których przestrzeganie zależy w znacznym stopniu od dobrej woli umawiających się państw, ustanawia Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO^[3]).

W Europie wprowadzenie wewnętrznego rynku transportu lotniczego wymusiło zagwarantowanie pasażerom jednolitego i wysokiego poziomu bezpieczeństwa

[1] Pojęcie bezpieczeństwa transportu lotniczego odnosi się do projektowania, produkcji, konserwacji i obsługi statków powietrznych. Nie należy go mylić z ochroną transportu lotniczego, która ma eliminować akty złej woli wymierzone w statki powietrzne, pasażerów i załogi (zob. nota tematyczna [3.4.7](#)).

[2] Zasady te ujęto w „trzecim pakiecie liberalizacyjnym” dotyczącym transportu lotniczego, czyli w rozporządzeniach (EWG) nr 2407/92, 2408/92 i 2409/92 (zastąpionych obecnie rozporządzeniem (WE) nr 1008/2008), co dało wspólnotowym przewoźnikom lotniczym swobodny dostęp do wewnątrzspółnotowych połączeń lotniczych (zob. nota tematyczna [3.4.6](#)).

[3] ICAO to wyspecjalizowana agencja Organizacji Narodów Zjednoczonych, utworzona na mocy Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z grudnia 1944 r. (znanej również jako konwencja chicagowska), której stronami jest obecnie 191 państw. ICAO przyjmuje normy i „zalecane praktyki”, które powinny stosować umawiające się państwa, jednak nie istnieje żaden wiążący mechanizm gwarantujący ich właściwe wykonanie.



wszystkich lotów na terenie Unii. Przepisy krajowe ustąpiły miejsca wspólnym uregulowaniom, których stosowanie jest obowiązkowe. Podobnie krajowe organy regulacyjne oraz systemy dobrowolnej współpracy między nimi (przede wszystkim dawne Zrzeszenie Władz Lotniczych^[4]) zastąpiono mechanizmem wspólnotowym, w którym uczestniczą krajowe organy lotnictwa cywilnego, Komisja i Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)^[5]. Od 2003 r. do głównych zadań EASA należy przygotowywanie projektów przepisów wykonawczych (na tej podstawie Komisja sporządza następnie projekty aktów ustawodawczych). Komisja, Agencja i właściwe organy krajowe kontrolują wykonanie tych przepisów (każde z nich w zakresie swoich kompetencji, ale przy wzajemnym wsparciu).

Wspólne zasady bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego mają swoje źródło w normach i zaleceniach przyjętych przez ICAO, choć często stanowią też ich zaostrenie. Zostały one stopniowo rozszerzone na cały łańcuch transportu lotniczego. Zasadniczo mają zapobiegać wypadkom na jak najwcześniejszym etapie i opierają się zarówno na podnoszeniu poczucia odpowiedzialności u stosownych podmiotów, jak i na ich kontrolowaniu^[6].

W 1994 r. do prawa wspólnotowego przeniesiono zasady ICAO dotyczące badania wypadków lotniczych (w dyrektywie 94/56/WE, zastąpionej następnie rozporządzeniem (UE) nr 996/2010): badania te muszą być prowadzone w sposób w pełni niezależny, a ich jedynym celem ma być wyjaśnienie przyczyn wypadków i zapobieganie im, a nie ustalenie winy czy odpowiedzialności (co nie zawsze łatwo jest pogodzić z krajowym prawem cywilnym i karnym, które z kolei służy wskazaniu winnych i ich ukaraniu). Tę samą logikę zapobiegania, nieprzewidującą sankcji, zastosowano w przepisach dotyczących zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym (dyrektywa 2003/42/WE, rozporządzenia (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007 – wszystkie zastąpione następnie rozporządzeniem (UE) nr 376/2014): od 2005 r. nieprawidłowości odnotowywane na wszystkich etapach transportu lotniczego muszą być zgłaszane właściwym organom krajowym, które z kolei przekazują te informacje EASA; dane te są przechowywane i rozpowszechniane (dzięki centralnemu archiwum zarządzanemu przez Komisję) w celu prowadzenia analiz.

[4]Zrzeszenie Władz Lotniczych (JAA) było nieformalnym forum współpracy organów regulacji lotnictwa cywilnego z większości państw europejskich (należących i nienależących do UE), odpowiedzialnym za opracowywanie norm i procedur bezpieczeństwa (które każde państwo-strona mogło następnie stosować na swój sposób). JAA, w skład którego wchodziły aż 43 państwa, rozpoczęło działalność w 1970 r. (wraz z powstaniem Airbusa) i przestało istnieć w 2009 r.: wprowadzenie obowiązkowych i bezpośrednio stosowanych wspólnych zasad bezpieczeństwa lotniczego sprawiło, że istnienie JAA stało się dla państw członkowskich UE bezprzedmiotowe.

[5]Należy zauważyć, że przepisy techniczne dotyczące zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej opracowywane są również przez Eurocontrol lub inne organizacje normalizacyjne, np. EUROCAE (Eurocontrol wdraża również część tych przepisów). Rozszerzeniu wspólnych zasad bezpieczeństwa lotniczego i kompetencji EASA na te dziedziny towarzyszy doprecyzowanie podziału zadań: Agencja zajmuje się przygotowaniem przepisów technicznych, a Eurocontrol jest odpowiedzialny za zadania operacyjne w „jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej” (zob. nota tematyczna 3.4.8). Zob. również wniosek dotyczący rozporządzenia (COM(2013)0409 final) z 11 czerwca 2013 r. oraz rezolucję przyjętą przez Parlament w pierwszym czytaniu 12 marca 2014 r. (Dz.U. C 378 z 9.11.2017, s. 584).

[6]Zatwierdzanie organizacji projektujących przez EASA to dobry przykład podnoszenia poczucia odpowiedzialności wśród podmiotów łańcucha transportu lotniczego.



Od 2003 r.^[7] wspólne zasady obejmują również zdolność statków powietrznych do lotu, to znaczy sposób ich zaprojektowania, budowy i konserwacji. W 2008 r. przepisy te rozszerzono na operacje lotnicze i szkolenie załóg statków powietrznych, to znaczy na sposób użytkowania samolotów. W 2009 r. objęto nimi ponadto bezpieczeństwo funkcjonowania portów lotniczych, zarządzanie ruchem lotniczym i służby żeglugi powietrznej. Wszystkie te zasady mają zastosowanie zarówno do produktów, jak i do organizacji oraz pracowników odpowiedzialnych za ich projektowanie, budowę, konserwację i użytkowanie – dotyczy to również statków powietrznych i przewoźników z państw trzecich, jeżeli działają na terenie Unii. W 2015 r. Komisja przedstawiła wniosek mający służyć zaostrzeniu tych zasad, zwłaszcza w celu uwzględnienia rozwoju bezzałogowych statków powietrznych (dronów) oraz wzajemnej zależności bezpieczeństwa lotnictwa i innych dziedzin, np. ochrony lotnictwa czy ochrony środowiska ([COM\(2015\)0613](#)). We wniosku tym rozszerzono kompetencje EASA w takich dziedzinach jak bezpieczeństwo (w tym cyberbezpieczeństwo) i ochrona środowiska. Zaproponowano również pewne zmiany w strukturze EASA (np. utworzenie rady wykonawczej wspomagającej zarząd i dyrektora wykonawczego). Co ważne, zaproponowano także wprowadzanie dwóch dodatkowych źródeł dochodów EASA (dotacje oraz opłaty za zarządzanie ruchem lotniczym i służby żeglugi powietrznej). Po intensywnych dyskusjach na temat ww. wniosku między Parlamentem i Radą w lipcu 2018 r. przyjęto rozporządzenie (UE) 2018/1139^[8] uchylające poprzednie rozporządzenie podstawowe w sprawie EASA (rozporządzenie (WE) nr 216/2008).

W 1996 r. Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego (ECAC^[9]) zainicjowała program SAFA (ocena bezpieczeństwa obcych statków powietrznych), który posłużył za podstawę harmonizacji kontroli zagranicznych statków powietrznych (europejskich i innych) znajdujących się w portach lotniczych państw-stron; kontrola ta służy sprawdzeniu zgodności tych statków z minimalnymi wymogami bezpieczeństwa określonymi przez ICAO^[10]. Zgodnie z dyrektywą 2004/36/WE (którą zastąpiły stosowne przepisy rozporządzenia (WE) nr 216/2008) udział w programie SAFA jest od 2006 r. obowiązkowy dla państw członkowskich. Od 2014 r. samoloty państw zaangażowanych w EASA (Unia Europejska, Islandia, Norwegia i Szwajcaria) są kontrolowane na podstawie niekiedy ostrzejszych norm Agencji oraz w ramach inspekcji SACA (ocena bezpieczeństwa wspólnotowych statków powietrznych), uregulowanych w rozporządzeniu (UE) nr 965/2012. Obecnie w programie SAFA/

[7]W 1991 r. w rozporządzeniu (EWG) nr 3922/91 wprowadzono minimalny stopień harmonizacji „wymagań technicznych” na podstawie „porozumień” (z trudem) przyjętych przez Zrzeszenie Władz Lotniczych.

[8]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 2111/2005, (WE) nr 1008/2008, (UE) nr 996/2010, (UE) nr 376/2014 i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE i 2014/53/UE, a także uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 552/2004 i (WE) nr 216/2008 i rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91 (Dz.U. L 212 z 22.8.2018, s. 1).

[9]Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego (ECAC) zrzesza nieformalnie organy ds. lotnictwa cywilnego z 44 krajów europejskich, by harmonizować politykę i praktyki tych krajów oraz ich stosunki z innymi częściami świata. ECAC nie posiada oczywiście żadnych uprawnień regulacyjnych, ale stanowi użyteczny „klub dyskusyjny”. ECAC nie posiada oczywiście żadnych uprawnień regulacyjnych, ale stanowi użyteczny „klub dyskusyjny”.

[10]Są to wymogi załączników do konwencji chicagowskiej: nr 1 (licencjonowanie personelu), nr 6 (eksploatacja statków powietrznych) i nr 8 (zdolność statków powietrznych do lotu).



SACA bierze udział 48 państw, zarówno europejskich, jak i spoza Europy, w tym wszystkie 28 państw członkowskich UE, a co roku z tego tytułu w Unii poddaje się kontroli ponad 6000 statków powietrznych (w tym w przybliżeniu tyle samo statków powietrznych należących do operatorów wspólnotowych i do operatorów z państw trzecich); we wszystkich państwach uczestniczących liczba kontrolowanych statków powietrznych wynosi ponad 11 000. EASA przechowuje wyniki tych kontroli. Wykryte uchybienia mogą prowadzić do nałożenia ograniczeń operacyjnych, a nawet do wpisania danych linii lotniczych na „czarną listę” przewoźników, którzy ze względów bezpieczeństwa zostają objęci zakazem wykonywania przewozów w Unii Europejskiej. Ta „czarna lista” powstała w 2005 r. (rozporządzenie (WE) nr 2111/2005). Jest ona regularnie aktualizowana i publikowana (w postaci kolejnych zmian w rozporządzeniu (WE) nr 474/2006), by pasażerowie, sprzedawcy biletów lotniczych i właściwe organy mieli stale dostęp do jej najnowszej wersji. Ponadto od listopada 2016 r. wszyscy operatorzy z państw trzecich muszą wykazać się zgodnością z normami bezpieczeństwa ICAO, by móc wykonywać loty do Unii; zgodność tę potwierdza zezwolenie wydawane przez EASA (rozporządzenie (UE) nr 452/2014).

Wpisy na „czarną listę” wskazują na konieczność podniesienia poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w niektórych częściach świata. W tym celu Unia nawiązała stosowną współpracę z ICAO i udziela pomocy państwom, które napotykają największe trudności w tworzeniu skutecznych systemów bezpieczeństwa lotniczego. Jednocześnie Unia proponuje krajom z najbliższego sąsiedztwa, do których wielu obywateli europejskich może udawać się samolotem, przystąpienie do wewnętrznego rynku transportu lotniczego, co wiąże się w sposób nieunikniony z wdrożeniem wszystkich wspólnych zasad bezpieczeństwa lotniczego (dotyczy to państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarii oraz krajów bałkańskich będących stronami umowy w sprawie wspólnego europejskiego obszaru lotniczego).

Warto zauważyć, że międzynarodowa współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego ma również ułatwiać wymianę towarów i usług, dla której barierą może być mnogość krajowych norm technicznych. Dlatego też Unia zawarła z głównymi partnerami w dziedzinie żeglugi powietrznej (Stany Zjednoczone, Kanada i Brazylia) umowy o wzajemnym uznaniu poziomów bezpieczeństwa. Z kolei EASA podpisuje „uzgodnienia robocze” dotyczące określonych projektów z partnerami przemysłowymi z krajów, które nie korzystają z umów o wzajemnym uznaniu. Towary i usługi objęte tymi umowami i „uzgodnieniami” mogą być przedmiotem swobodnej wymiany między państwami-stronami.

W 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zawarcia umowy między Unią Europejską a Chinami w sprawie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. Proces decyzyjny jest wciąż w toku ([2018/0155/NLE](#)).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Bardzo zdecydowanie wspierając tworzenie skutecznego europejskiego systemu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, Parlament zawsze wykazywał szczególną troskę o prawo pasażerów do informacji oraz o skuteczność działania Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego.



Już w dyrektywie w sprawie programu SAFA posłowie uznali, że ma on służyć również publicznemu piętnowaniu przewoźników lotniczych, którzy nie przestrzegają międzynarodowych norm bezpieczeństwa. Parlament apelował także, by Komisja mogła rozszerzać na całą Unię środki przyjęte przez dane państwo członkowskie w wyniku kontroli SAFA. W ten sposób w rok po przyjęciu dyrektywy posłowie do PE umożliwili powstanie tzw. „czarnej listy”. To również za sprawą Parlamentu publikacja „czarnej listy” stała się obowiązkowa i wprowadzono wymóg zwrotu ceny biletu lub zmiany planu podróży pasażerów w razie odwołania lotu w wyniku wpisania danej linii lotniczej na tę listę. Posłowie od początku chcieli, by EASA wykonywała swoje zadania techniczne w sposób niezależny i dysponowała jak najszerszymi kompetencjami. W 2002 r. Parlament zwrócił się w związku z tym o objęcie wspólnymi zasadami bezpieczeństwa i kompetencjami EASA eksploatacji statków powietrznych i przyznawania licencji załogom samolotów, co nastąpiło ostatecznie w 2008 r. To również posłowie wyposażyli Agencję w skuteczny i rzeczywiście odstraszący środek przymusu, umożliwiając jej nakładanie kar pieniężnych proporcjonalnych do wykroczeń.

Ponadto w 2016 r. Parlament z zadowoleniem przyjął wniosek Komisji dotyczący przeglądu rozporządzenia podstawowego w sprawie EASA (rozporządzenie (WE) nr 216/2008), którego celem jest osiągnięcie najwyższego poziomu bezpieczeństwa w lotnictwie. We wniosku podkreślono zwłaszcza potrzebę przyjęcia przepisów niezbędnych, by dostosować EASA do aktualnej sytuacji w lotnictwie, którą charakteryzuje np. nasilenie ruchu lotniczego, powszechne stosowanie dronów, strefy konfliktu w sąsiedztwie europejskim i coraz bardziej skomplikowane technologie. W 2017 r. Parlament wezwał Komisję i Radę do zapewnienia EASA zasobów i personelu wystarczających do zapewnienia wysokich standardów bezpieczeństwa oraz do umocnienia roli agencji na arenie międzynarodowej.

Najważniejsze akty prawne przyjęte przez Parlament Europejski w tej dziedzinie:

- zalecenie z dnia 21 marca 2002 r. do drugiego czytania w sprawie wspólnego stanowiska Rady mającego na celu przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego ([A5-0093/2002](#));
- sprawozdanie z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie zatwierdzonego przez komitet pojednawczy wspólnego projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa statków powietrznych państwa trzeciego korzystających z portów lotniczych Wspólnoty ([A5-0125/2004](#));
- sprawozdanie z dnia 19 października 2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informowania pasażerów korzystających z transportu lotniczego o tożsamości obsługującego przewoźnika i przekazywania przez państwa członkowskie informacji dotyczących bezpieczeństwa ([A6-0310/2005](#));
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 października 2015 r. w sprawie bezpiecznego korzystania ze zdalnie kierowanych bezzałogowych systemów



powietrznych (RPAS), powszechnie znanych jako bezzałogowe statki powietrzne (UAV), w dziedzinie lotnictwa cywilnego ([A8-0261/2015](#))^[11];

- sprawozdanie z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego Unii Europejskiej ([A8-0364/2016](#));
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie europejskiej strategii w dziedzinie lotnictwa ([A8-0021/2017](#))^[12].

Esteban Coito
04/2019

[11][Dz.U. C 355 z 20.10.2017, s. 63.](#)

[12][Dz.U. C 252 z 18.7.2018, s. 284.](#)

