



TRANSPORT LOTNICZY: OCHRONA LOTNICTWA CYWILNEGO

Ochrona lotnictwa (nie mylić z bezpieczeństwem lotnictwa^[1]) ma na celu zapobieganie działaniom przestępczym przeciw statkom powietrznym oraz ich pasażerom i załodze. Po tragicznych zamachach z 2001 r. UE przyjęła zbiór przepisów dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego. Przepisy te są regularnie aktualizowane w reakcji na zmieniające się zagrożenia. Państwa członkowskie zachowują prawo do stosowania bardziej rygorystycznych środków.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

CELE

Ochrona lotnictwa ma na celu zapobieganie bezprawnym ingerencjom, przede wszystkim przez uniemożliwianie wnoszenia do samolotów obiektów niebezpiecznych, takich jak broń i materiały wybuchowe. Przez dziesięciolecia stanowiła ona ważne zagadnienie, a po zamachach terrorystycznych z września 2001 r. stała się kwestią pierwszorzędą. Od tego czasu ramy regulacyjne w tej dziedzinie na całym świecie znacznie się rozwinęły, czy to na poziomie krajowym, czy to w drodze międzynarodowej współpracy lub umów międzynarodowych, czy to za pośrednictwem Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego^[2] (ICAO) oraz na mocy załącznika 17 do konwencji chicagowskiej i związanego z nią powszechnego programu kontroli ochrony lotnictwa^[3] (USAP). Co się tyczy Unii Europejskiej, prowadzi ona stosowną politykę, która jest regularnie aktualizowana w reakcji na zmieniające się ryzyko i zagrożenia, a także zmiany technologiczne.

OSIĄGNIĘCIA

Wkrótce po zamachach terrorystycznych z września 2001 r. przyjęto rozporządzenie nr 2320/2002^[4], aby zagwarantować ochronę lotnictwa cywilnego i zapewnić podstawę do wspólnej interpretacji załącznika 17 do konwencji chicagowskiej przez wszystkie państwa

[1] Pojęcie bezpieczeństwa lotnictwa odnosi się do projektowania, produkcji, konserwacji i obsługi statków powietrznych (patrz [5.6.10](#)).

[2] Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) to wyspecjalizowana agencja ONZ, ustanowiona na mocy Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (znanej również jako konwencja chicagowska), która została podpisana w dniu 7 grudnia 1944 r. i której stronami jest obecnie 191 państw. ICAO w szczególności określa normy i zalecane praktyki do wprowadzenia przez umawiające się strony, nie istnieje jednak wiążący mechanizm gwarantujący ich prawidłowe stosowanie.

[3] W załączniku 17 do konwencji chicagowskiej określono normy i zalecane praktyki dotyczące ochrony bezpieczeństwa międzynarodowego transportu lotniczego. Powszechny program kontroli ochrony lotnictwa (USAP) został uruchomiony w 2002 r. w celu monitorowania przestrzegania przez umawiające się strony należące do ICAO zgodności z tymi normami.

[4] Dz.U. L 355 z 30.12.2002, s. 1.

członkowskie. W marcu 2008 r. rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem nr 300/2008^[5].

Parlament i Rada przyjęły to rozporządzenie, aby określić wspólne przepisy i podstawowe normy dotyczące ochrony lotnictwa, a także mechanizmy monitorowania ich przestrzegania. Uzupełnia je zbiór rozporządzeń (środki ogólne uzupełniające wspólne podstawowe normy lub środki szczegółowe potrzebne do wdrożenia wspólnych podstawowych norm^[6]) przyjętych przez Komisję w drodze procedury komitetowej. Warto zauważyć, że przepisy wykonawcze, które „zawierają informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa”, nie są publikowane. Ramy regulacyjne UE opierają się na wiążących wspólnych normach i następujących podstawowych zasadach:

- każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za bezpieczeństwo lotów startujących z jego terytorium („zasada państwa wylotu” określona przez ICAO);
- przed przyjęciem na pokład należy skontrolować wszystkich pasażerów i ogół personelu oraz cały bagaż; ładunek, poczta oraz elementy zaopatrzenia lotu również muszą zostać skontrolowane przed załadunkiem, chyba że przeszły odpowiednie kontrole bezpieczeństwa;
- państwa członkowskie zachowują prawo do stosowania bardziej rygorystycznych środków ochrony, gdyby uznały to za konieczne.

Ramy regulacyjne UE obejmują wszystkie elementy łańcucha transportu lotniczego, które mogą wpłynąć na stan ochrony statku powietrznego i/lub infrastruktury. Do elementów tych należą: port lotniczy, statek powietrzny, pasażerowie, bagaż, ładunek, zaopatrzenie portu lotniczego i lotu, personel ochrony i sprzęt ochronny. Przepisy UE mają zastosowanie do wszystkich portów lotniczych w Unii otwartych dla lotnictwa cywilnego, do wszystkich podmiotów świadczących usługi na terenie tych portów lotniczych, w tym do przewoźników lotniczych, oraz do wszystkich innych podmiotów „stosujących normy ochrony lotnictwa”, oferujących towary lub świadczących usługi na rzecz takich portów lotniczych lub w takich portach lotniczych^[7]. Stosowane normy ochrony mogą jednak być proporcjonalne do danego statku powietrznego / operacji / ruchu.

W tym kontekście każde państwo członkowskie wyznacza jeden organ odpowiedzialny za koordynowanie i monitorowanie wdrażania przepisów dotyczących ochrony lotnictwa, a także opracowuje i wdraża „krajowy program ochrony lotnictwa cywilnego” (który określa role i obowiązki wszystkich zainteresowanych podmiotów). Państwa członkowskie ustanawiają też i wdrażają „krajowy program kontroli jakości” (aby określić stopień przestrzegania wymogów przez podmioty i zapewnić środki służące korygowaniu niedociągnięć), nakładają kary za naruszenia oraz współpracują z Komisją, gdy prowadzi ona inspekcje przestrzegania przepisów UE dotyczących ochrony lotnictwa. Zainteresowane podmioty muszą opracować i wdrożyć „program ochrony” w celu zapewnienia zgodności z prawem UE i z „krajowym programem ochrony lotnictwa cywilnego” państwa członkowskiego, w którym działają. Komisja prowadzi niezapowiedziane inspekcje portów lotniczych i podmiotów, we współpracy z organami krajowymi odpowiedzialnymi za ochronę lotnictwa (organy te również podlegają inspekcjom), w celu monitorowania wdrażania prawa UE.

[5]Dz.U. L 97 z 9.4.2008, s. 72.

[6]Szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego zostały skonsolidowane w rozporządzeniu (UE) 2015/1998.

[7]Unijne przepisy dotyczące bezpieczeństwa lotniczego mają zastosowanie również do Norwegii, Islandii, Liechtensteinu i Szwajcarii.

Od lipca 2014 r. przewoźnicy lotnicy, którzy zamierzają prowadzić loty towarowe z UE na lotniska poza UE, muszą przestrzegać zasad „programu ACC3”, aby zapewnić fizyczną kontrolę przewożonego ładunku zgodnie z normami UE. W związku z tym właściwe organy zainteresowanych państw członkowskich prowadzą kontrole na miejscu w portach lotniczych państw trzecich, w stosownych przypadkach.

W celu ułatwienia transportu lotniczego Komisja Europejska może uznać równoważność norm ochrony lotnictwa obowiązujących w krajach trzecich, jak ma to obecnie miejsce w przypadku USA, Kanady i niektórych krajów europejskich nienależących do UE. Ponadto od czerwca 2012 r. UE i USA wzajemnie uznają swoje systemy bezpieczeństwa dotyczące ładunków lotniczych, niezależnie od tego, czy ładunek jest przewożony statkiem powietrznym towarowym, czy też pasażerskim. W konsekwencji przewoźnicy lotniczy transportujący towary między UE a USA nie muszą stosować dodatkowych wymogów unijnych ani amerykańskich.

Obecne ramy prawne pozostawiają państwom członkowskim decyzję o sposobie pokrywania kosztów ochrony lotnictwa. W 2009 r. Komisja zaproponowała dyrektywę mającą na celu zapewnienie stosowania kluczowych zasad, takich jak powiązanie opłat z kosztami i brak dyskryminacji w odniesieniu do przewoźników lub pasażerów^[8]. We wniosku tym nie zajęto jednak stanowiska co do podstawowej kwestii, a mianowicie co do tego, czy stosować finansowanie publiczne, czy też zasadę „użytkownik płaci”, i pozostawiono kwestię tego, kto płaci za ochronę, do rozwiązania na zasadzie pomocniczości. Wobec braku zgody prawodawcy wniosek został wycofany przez Komisję w 2015 r.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski od zawsze uważa, że ochrona lotnictwa cywilnego leży w centrum zainteresowania UE, i popiera wprowadzenie rygorystycznego i skutecznego systemu mającego na celu zapobieganie wszelkim zamachom terrorystycznym i odpieranie ich. Jednocześnie Parlament kładzie też nacisk na znaczenie podstawowych praw obywateli oraz potrzebę zrównoważenia środków służących poprawie ochrony lotnictwa silnymi i adekwatnymi zabezpieczeniami gwarantującymi ochronę prywatności, godności osobistej i zdrowia obywateli.

Na przykład poprzez rezolucję z dnia 23 października 2008 r. Parlament skłonił Komisję do wycofania i modyfikacji wniosku dotyczącego urządzeń do prześwietlania osób, natomiast w sprawozdaniu z dnia 1 czerwca 2011 r. zaapelował o wyłączenie ze stosowania w kontrolach bezpieczeństwa jakichkolwiek technologii wykorzystujących promieniowanie jonizujące oraz zalecił, aby stosowany był jedynie schematyczny obraz postaci i aby nie przechowywano ani nie zapisywano odnośnych danych. Przepisy dotyczące urządzeń do prześwietlania osób przyjęte w listopadzie 2011 r.^[9] spełniają te kryteria.

Ogólnie Parlament jest zdania, że stosowanie procedury komitetowej w odniesieniu do sektora ochrony lotnictwa jest niewłaściwe, przynajmniej w przypadku środków mających wpływ na prawa obywateli. W sprawozdaniu z czerwca 2011 r. wezwano zatem do pełnego zaangażowania Parlamentu w ramach procedury współdecyzji (jednak dotąd to nie nastąpiło).

Co do finansowania środków ochrony – Parlament uważa, że opłaty za ochronę powinny pokrywać jedynie jej koszty oraz że państwa członkowskie stosujące bardziej rygorystyczne środki powinny ponosić wynikające z tego koszty dodatkowe.

[8]COM(2009)0217.

[9]Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1141/2011 (Dz.U. L 293 z 11.11.2011) i nr 1147/2011 (Dz.U. L 294 z 12.11.2011).

Oдноśne uchwały Parlamentu Europejskiego:

- rezolucja z dnia 23 października 2008 r. w sprawie wpływu środków dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa oraz urządzeń prześwietlających pasażerów na prawa człowieka, prywatność, godność osobistą i ochronę danych^[10];
- rezolucja ustawodawcza z dnia 5 maja 2010 r. na temat wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat za ochronę lotnictwa^[11];
- rezolucja z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie bezpieczeństwa lotnictwa, ze szczególnym uwzględnieniem urządzeń prześwietlających^[12].

Marc Thomas

07/2017

[10]Dz.U. L 15 E z 21.1.2010, s. 71.

[11]Dz.U. C 81 z 15.3.2001, s. 164.

[12]Dz.U. C 33 E z 5.2.2013, s. 125.