



БЕЗОПАСНОСТ НА ВЪЗДУХОПЛАВАНЕТО

Общите правила, които постепенно бяха разширени, така че да обхванат целия сектор на въздушния транспорт, гарантират еднакво и високо равнище на безопасност^[1] в рамките на целия вътрешен пазар в областта на въздушния транспорт.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 100, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

ЦЕЛИ

Завършването на изграждането на вътрешния пазар в областта на въздушния транспорт около средата на 90-те години на 20-и век^[2] наложи приемането на общи правила, за да се гарантира еднакво и високо ниво на безопасност в сектора.

РЕЗУЛТАТИ

Въздухоплаването и безопасността са неделими: без строги правила, гарантиращи високо ниво на безопасност, въздушният транспорт не би бил в състояние да постигне настоящото си равнище на развитие поради липсата на желаещи, които да пътуват с него или да бъдат част от екипажите на въздухоплавателните средства. Като се има предвид, че въздушният транспорт предоставя възможност да се пътува на далечни разстояния за сравнително кратко време, наличието на известно равнище на международно сътрудничество в тази област е от основно значение за безопасността на въздухоплаването.

Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО^[3]) е тази, която определя на международно равнище минимални стандарти за безопасност

[1]Безопасността на въздушния транспорт се отнася до проектирането, производството, поддръжката и използването на въздухоплавателните средства. Тя не трябва да се бърка със сигурността на въздушния транспорт, която има за цел предотвратяването на злонамерени действия срещу въздухоплавателните средства, техните пътници и екипажи (вж. фиш 3.4.7).

[2]С „Третия пакет“ за либерализация на въздушния транспорт, т.е. Регламент (ЕИО) № 2407/92, Регламент (ЕИО) № 2408/92 и Регламент (ЕИО) № 2409/92 (заменени впоследствие от Регламент № 1008/2008), на въздушните превозвачи от ЕС се предостави свободен достъп до вътрешните въздушни трасета на Общността (вж. фиш 3.4.6).

[3]Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) е специализирана агенция на Организацията на обединените нации, създадена с Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване от декември 1944 г. (известна също като „Чикагската конвенция“), към която към днешна дата са се присъединили 191 държави. ИКАО приема нормите и „препоръчителните



на въздушния транспорт, които, обаче, не са обвързващи и тяхното спазване зависи преди всичко от добрата воля на договарящите се държави.

В резултат от изграждането на вътрешния пазар в областта на въздушния транспорт в Европа всички пътници следва да се ползват от високо и еднакво равнище на безопасност независимо от това, по какъв маршрут летят те в рамките на Съюза. С други думи, националните правила отстъпиха място на обща нормативна уредба, чието прилагане е задължително. По същия начин националните регулаторни органи, както и техните органи за доброволно сътрудничество (и по-специално бившите Обединени авиационни органи (JAA)^[4]), бяха заменени с механизъм на равнище ЕС, който свързва националните органи в областта на гражданската авиация, Европейската комисия и Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ)^[5]. От 2003 г. насам ЕААБ по-специално отговаря за изготвянето на проекти на разпоредби в тази област (които са в основата на предложенията за законодателни актове на Комисията). Комисията, ЕААБ и компетентните национални органи следят за прилагането на тези правила в съответните си области на компетентност, но също така и въз основа на взаимната подкрепа.

Общите правила за безопасност на гражданското въздухоплаване се основават на от нормите и препоръките, приети от ИКАО, но често са по-строги от тях. Постепенно техният обхват беше разширен, така че да обхваща целия сектор на въздушния транспорт. Най-общо те имат за цел преди всичко да предотвратяват произшествия, като за целта те разчитат в еднаква степен на принципа за поемане на отговорност от субектите в рамките на сектора, от една страна, и на прилагането на външен контрол, от друга страна^[6].

От 1994 г. насам принципите на ИКАО във връзка с разследването на въздушни произшествия са транспонирани в правото на ЕС (с Директива 94/56/ЕО, заменена впоследствие от Регламент (ЕС) № 996/2010). Разследванията трябва да се извършват при пълна независимост, като се цели единствено установяване на причините за произшествията и предотвратяване на бъдещи произшествия, а

практики“, които трябва да се прилагат от договарящите се държави, но не съществува задължаващ механизъм, чрез който да се гарантира тяхното спазване.

[4]Обединените авиационни органи (Joint Aviation Authorities, JAA) бяха неформална структура, създадена с цел улесняване на сътрудничество между различните регулаторни органи в областта на гражданското въздухоплаване на повечето европейски държави (както членки на ЕС, така и нечленуващи в Съюза), на която беше възложено да разработва норми и процедури за безопасност (които впоследствие всяка участваща държава можеше да прилага по свое усмотрение). JAA, в които броят на членуващите държави е достигал 43, започват дейността си през 1970 г. (със създаването на „Еърбъс“) и престават да съществуват през 2009 г.: с приемането на общи правила за безопасност на въздухоплаването, които са задължителни и пряко приложими, отпадна и необходимостта от съществуването на посочените органи за държавите — членки на ЕС.

[5]Следва да се отбележи, че по отношение на управлението на въздушното движение и на аеронавигационното обслужване техническите предписания също така се разработват от Евроконтрол или от други органи за стандартизация като EUROCAE (Евроконтрол прилага и част от тези разпоредби). Разширяването на общите правила за авиационна безопасност и на компетентността на ЕААБ в тези области е придружено от разясняване на разпределението на задачите: ЕААБ вече ще подготвя техническите предписания, а Евроконтрол ще отговаря за изпълнението на оперативните задачи във връзка с „Единно европейско небе“ (вж. фиш 3.4.8.). Вж. също така предложението за регламент COM(2013)0409 от 11 юни 2013 г. и резолюцията на Парламента, приета на първо четене на 12 март 2014 г., ОВ С 378, 9.11.2017 г., стр. 584.

[6]Одобряването на проектантски организации (Design Organisation Approval) от ЕААБ е добър пример за възлагането на отговорности на субектите в сектора на въздушния транспорт.



не търсене на вина или отговорност (подход, който не винаги е в съответствие с приложимия подход съгласно националното гражданско и наказателно право, което всъщност се стреми да установи и санкционира отговорните лица). Същата превантивна и „ненаказателна“ логика служи за основа на разпоредбите относно докладването за събития в гражданската авиация (Директива 2003/42/ЕО, Регламент (ЕО) № 1321/2007 и Регламент (ЕО) № 1330/2007 — впоследствие заменени с Регламент (ЕС) № 376/2014): от 2005 г. насам проблемите, установени по цялата верига на въздушния транспорт, трябва да бъдат докладвани на компетентните национални органи и чрез тях на ЕААБ, като съответните доклади след това се архивират и разпространяват (посредством централен регистър, управляван от Европейската комисия) с цел да бъдат анализирани.

От 2003 г.^[7] насам общите правила уреждат и въпроса за годността на въздухоплавателните средства, т.е. как трябва да бъдат проектирани, конструирани и поддържани тези средства. През 2008 г. обхватът на нормативната уредба беше разширен, така че да включва и въздушните операции и обучението на членовете на екипажа, т.е. начина на използване на въздухоплавателните средства. През 2009 г. този обхват беше допълнително разширен, за да включва безопасността на летищните операции, управлението на въздушното движение и предоставянето на аеронавигационно обслужване. Всички тези правила се прилагат както за въздухоплавателните средства и частите за тях, така и за организациите и персонала, натоварени с тяхното проектиране, конструиране, поддръжка и използване, включително въздухоплавателните средства и превозвачите от трети държави, извършващи дейност в ЕС. През 2015 г. Европейската комисия предложи укрепването на тези правила с цел да бъдат взети предвид, например, развитието на безпилотните въздухоплавателни средства (дронове) и взаимозависимостта между авиационната безопасност и други области като сигурността и опазването на околната среда ([COM\(2015\) 0613](#)). Предложението разширява обхвата на правомощията на ЕААБ в области като сигурността (включително киберсигурността) и околната среда. В него също така се предлагат някои промени в структурата на ЕААБ (напр. създаване на изпълнителен съвет, който да подпомага управителния съвет и изпълнителния директор). Важно е да се отбележи, че за ЕААБ бяха предложени и два допълнителни източника на приходи (безвъзмездни средства и такси за аеронавигационно обслужване за задачи в областта на УВД/АНО). След обширни разисквания по това предложение между Парламента и Съвета, през юли 2018 г. беше приет Регламент (ЕС) № 2018/1139^[8], с който се отменя предходният Основен регламент за ЕААБ (Регламент (ЕО) № 216/2008).

[7] Хармонизация (на много ниско равнище) на „техническите изисквания“ беше въведена през 1991 г. с Регламент (ЕО) № 3922/91 въз основа на „договореностите“, приети (със затруднения) от Обединените авиационни органи.

[8] Регламент (ЕС) 2018/1139 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2018 г. относно общи правила в областта на гражданското въздухоплаване и за създаването на Агенция за авиационна безопасност на Европейския съюз и за изменение на регламенти (ЕО) № 2111/2005, (ЕО) № 1008/2008, (ЕС) № 996/2010, (ЕС) № 376/2014 и на директиви 2014/30/ЕС и 2014/53/ЕС на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕО) № 552/2004 и (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕИО) № 3922/91 на Съвета, ОВ L 212, 22.8.2018 г., стр. 1.



С програмата SAFA (оценка на безопасността на чуждестранни въздухоплавателни средства, Safety assessment of foreign aircraft), чието начало беше поставено през 1996 г. от Европейската конференция за гражданска авиация (ЕКГА^[9]), бяха поставени основите на хармонизацията на инспекциите на чуждестранните въздухоплавателни средства (европейски или не), когато последните се намират на летищата на участващите държави, с цел да се провери съответствието им с минималните изисквания за безопасност, установени от ИКАО^[10]. Директива 2004/36/ЕО (заменена от Регламент (ЕО) № 216/2008) превърна програмата SAFA в задължителна за всички държави членки, считано от 2006 г. От 2014 г. насам самолетите от „държавите от ЕААБ“ (Европейски съюз, Исландия, Норвегия и Швейцария) се инспектират въз основа на стандартите на Агенцията, които понякога са по-рестриктивни, и на инспекциите SACA (оценка на безопасността на въздухоплавателни средства от Общността — Safety Assessment of Community Aircraft), които се уреждат с Регламент (ЕС) № 965/2012. Четиридесет и осем държави — от Европа и извън Европа, участват към настоящия момент в програмата SAFA/SACA, като сред тях са и всичките 27 държави — членки на ЕС, като всяка година над 6 000 въздухоплавателни средства (които са разпределени почти в еднакво съотношение между оператори от ЕС и от трети държави) се инспектират на този принцип в Съюза, а общо над 11 000 въздухоплавателни средства се инспектират във всички участващи държави. ЕААБ поддържа централизиран регистър на резултатите от тези инспекции. Ако бъдат констатирани нередности, това може да доведе до ограничения на дейността: ако това е необходимо, съответните оператори се включват в „черния списък“ на въздушните превозвачи, които от съображения за безопасност са предмет на забрана за извършване на дейност в рамките на ЕС. Този „черен списък“ беше въведен през 2005 г. (Регламент (ЕО) № 2111/2005). Той се актуализира редовно (посредством поредица от изменения към Регламент (ЕО) № 474/2006) и се публикува, за да могат пътниците, продавачите на самолетни билети и компетентните органи постоянно да разполагат с актуална информация. Освен това от ноември 2016 г. насам всички оператори от трети държави, които искат да извършват полети до ЕС, трябва да докажат, че отговарят на стандартите за безопасност на ИКАО. Това се извършва посредством разрешение, издадено от ЕААБ (Регламент (ЕС) № 452/2014).

Съставът на този „черен списък“ показва необходимостта от подобряване на безопасността на гражданското въздухоплаване в някои региони на света. За целта ЕС сключи договорености за сътрудничеството с ИКАО и осигурява съдействие на държавите, които изпитват най-големи затруднения при създаването на ефективни системи на безопасност на въздухоплаването.

[9] Европейската конференция за гражданска авиация (ЕКГА) е неофициално обединение на органите, отговарящи за гражданското въздухоплаване в 44 европейски държави, с цел да се хармонизират техните политики и практики и да се насърчат техните отношения с другите региони по света. ЕКГА не разполага с каквито и да било регулаторни правомощия, но представлява полезен форум за обсъждания.

[10] Изискванията от приложение 1 (разрешителни за персонала), приложение 6 (оперативни правила) и приложение 8 (летателна годност на въздухоплавателното средство) към Чикагската конвенция.



Успоредно с това Съюзът предлага на държавите, които са негови непосредствени съседи и до които е вероятно да пътуват със самолет много европейски граждани, да се включат във вътрешния пазар в областта на въздушния транспорт, което предполага задължително прилагане на всички общи правила за безопасност на въздухоплаването (държавите — членки на Европейското икономическо пространство, Швейцария и държавите от Балканите, които са страни по Споразумението за общо европейско авиационно пространство).

Международното сътрудничество за безопасност на въздухоплаването има за цел също така да улесни търговията с продукти и услуги, която може да бъде възпрепятствана от въвеждането на национални технически стандарти. Съответно ЕС сключи споразумения за взаимно признаване на равнищата на сигурност с основните си партньори в областта на въздухоплаването (САЩ, Канада и Бразилия); ЕААБ, от своя страна, е сключила работни споразумения по конкретни проекти с партньорите от сектора от държави, които не се ползват от подобни споразумения за взаимно признаване. Стоките и услугите, които са обхванати от посочените споразумения и договорености, могат впоследствие да бъдат предмет на свободен обмен между съответните държави.

През 2018 г. Комисията представи предложение за сключване на споразумение между Европейския съюз и Китай в областта на безопасността на гражданското въздухоплаване. На 3 декември 2019 г. Съветът на Европейския съюз публикува своето решение ([2018/0155/NLE](#)). На 19 декември 2019 г. Парламентът обяви, че предложението е разпределено на съответната му комисия.

РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

В рамките на своята активна подкрепа за създаването на ефективна европейска система за безопасност на гражданското въздухоплаване Парламентът винаги е поставял специален акцент върху правото на достъп до информация на пътниците и върху ефективността на Европейската агенция за авиационна безопасност.

Поради това Парламентът винаги е защитавал становището, че целта на Директивата „SAFA“ е тя да служи за публично порицаване на въздушните превозвачи, които не спазват международните стандарти за безопасност. Парламентът също така отстояваше позицията, че Комисията следва да разполага с правомощията да разширява обхвата на мерките, предприети от дадена държава членка вследствие на инспекция по SAFA, за да включва целия ЕС. С тези си действия членовете на ЕП поставиха основите на инициативата, която година след влизането в сила на посочената директива се материализира под формата на т.нар. „черен списък“. И отново Парламентът беше този, който направи задължително публикуването на списъка и реши, че пътниците имат право на възстановяване на разходи или пренасочване в случай на анулиране на полет вследствие на включването на даден превозвач в списъка. Освен това още от самото начало Парламентът поиска ЕААБ да бъде независима при изпълнението на своите технически задачи и да разполага с широка компетентност: през 2002 г. Парламентът поиска разширяването на



обхвата на общите правила в областта на сигурността и на компетентността на ЕААБ, така че да включват експлоатацията на въздухоплавателните средства и предоставянето на разрешителни за летателния екипаж. Това в крайна сметка беше договорено през 2008 г. Също така именно Парламентът предостави на Агенцията действителни правомощия за предприемане на принудителни и възпиращи мерки, като ѝ беше предоставена възможност да налага финансови глоби, пропорционални на нарушенията.

Освен това през 2016 г. Парламентът приветства предложението на Комисията за преразглеждане на основния регламент за ЕААБ (Регламент (ЕО) № 216/2008) с цел да се постигнат възможно най-високи равнища на безопасност във въздухоплаването. Той подчерта по-специално необходимостта съответните разпоредби да способстват за приспособяването на ЕААБ към новите тенденции в областта на въздухоплаването, например увеличаване на въздушния трафик, широкото използване на безпилотни летателни апарати, появата на конфликтни зони в непосредствена близост до Европа и нарастващата степен на сложност на технологиите във въздухоплаването. През 2017 г. той призова Комисията и Съвета да предоставят на ЕААБ достатъчно ресурси и персонал, за да се гарантират високи стандарти за безопасност и да се засили ролята на ЕААБ на международно равнище.

Някои от важните текстове, приети от Европейския парламент по този въпрос, са:

- препоръка от 21 март 2002 г. относно общата позиция на Съвета с оглед приемане на регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общите правила в областта на гражданското въздухоплаване и създаването на Европейска агенция за авиационна безопасност ([A5-0093/2002](#));
- доклад от 9 март 2004 г. относно съвместния проект, одобрен от Помирителния комитет, на директива на Европейския парламент и на Съвета относно безопасността на въздухоплавателни средства на трети страни, които използват летища на Общността ([A5-0125/2004](#));
- доклад от 19 октомври 2005 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за информиране на пътниците на въздушния транспорт за самоличността на опериращите въздушни превозвачи, и за оповестяване на информация за безопасност от държавите членки ([A6-0310/2005](#));
- резолюция от 29 октомври 2015 г. относно безопасното използване в гражданската авиация на дистанционно управляеми летателни системи (RPAS), обичайно познати като безпилотни летателни апарати (UAV) ([A8-0261/2015](#))^[11];
- доклад от 2 декември 2016 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общите правила в областта на гражданското въздухоплаване и създаването на Европейска агенция за авиационна безопасност ([A8-0364/2016](#));

[11] [ОВ С 355, 20.10.2017 г., стр. 63](#)



— резолюция на Европейския парламент от 16 февруари 2017 г. относно „Стратегия за въздухоплаването в Европа“ ([A8-0021/2017](#))^[12].

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

[12][ОБ L 252, 18.7.2018 г., стр. 284](#)

