BEZPEČNOST LETECTVÍ

Tento dokument stanoví obrysy rámce EU pro bezpečnost civilního letectví a vysvětluje vývoj společných bezpečnostních pravidel, úlohu Agentury Evropské unie pro bezpečnost letectví (EASA) a spolupráci s mezinárodními organizacemi, jako je Mezinárodní organizace pro civilní letectví. Zdůrazňují rovněž klíčové mechanismy pro monitorování a prosazování bezpečnostních norem, mezinárodní spolupráci a nedávné iniciativy, jako je jednotné evropské nebe a strategie EU pro drony.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

— Čl. 100 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie umožňuje Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie stanovit předpisy pro námořní a leteckou dopravu.

CÍLE POLITIKY EU V OBLASTI BEZPEČNOSTI LETECTVÍ

V 90. letech 20. století byl vytvořen jednotný trh letecké dopravy, který odstranil obchodní omezení pro letecké společnosti létající v rámci EU (viz 3.4.6). Toto otevření leteckého trhu si vyžádalo společná pravidla pro bezpečnost letectví, aby byly zajištěny jednotné a vysoké bezpečnostní normy pro cestující a posádku ve všech členských státech EU (viz také 3.4.7).

VÝBOJ PRAVIDEL EU V OBLASTI BEZPEČNOSTI LETECTVÍ

Celosvětové minimální normy pro bezpečnost letectví stanovuje Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO)[1]. Tyto normy však nejsou závazné – jejich plnění je na uvážení členských zemí ICAO.

Vytvořením evropského jednotného trhu pro leteckou dopravu bylo zajištěno, že všichni cestující se mohou spolehnout na stejnou vysokou úroveň bezpečnosti v celé EU. Předpisy jednotlivých členských států totiž byly nahrazeny společnými závaznými pravidly EU. Stejně tak byly vnitrostátní regulační orgány a orgány pro dobrovolnou spolupráci, zejména dřívější Sdružené letecké úřady (JAA),[2] nahrazeny na úrovni EU mechanismem, který propojuje vnitrostátní orgány pro civilní letectví, Evropskou komisi a Evropskou agenturu pro bezpečnost letectví (EASA)[3]. Agentura EASA je od roku 2023 odpovědná za přípravu regulačních předpisů v této oblasti, které

[1]ICAO je specializovaná agentura OSN zřízená Úmluvou o mezinárodním civilním letectví z prosince 1944 (známá rovněž jako „Chicagská úmluva"), k níž dosud přistoupilo 193 států. ICAO přijímá normy a doporučené postupy, avšak nemá závazný mechanismus, kterým by zajistila, že je členské země budou dodržovat.
[2]Sdružené letecké úřady (Joint Aviation Authorities, JAA) byly neformálním orgánem pro podporu spolupráce různých regulačních orgánů v oblasti civilního letectví, v jehož rámci spolupracovala většina členských států EU i třetí země. Jeho bezpečnostní normy a postupy členské země uplatňovaly podle vlastního uvážení. JJA, který v době nejintenzivnější činnosti čítal 43 členských zemí, fungoval od roku 1970 (v tomto roce byla založena společnost Airbus) do roku 2009, kdy byla přijata závazná a přímo uplatnitelná společná pravidla pro civilní letectví, a tak již nebyl pro členské státy EU potřebný.
[3]Technické předpisy nebo služby pro řízení letového provozu a letové navigační služby vypracovává také organizace Eurocontrol a jiné normalizační orgány, jako je EUROCAE. Eurocontrol část těchto předpisů také provádí. Rozšíření společných pravidel pro bezpečnost letecké dopravy a příslušných pravomocí agentury EASA je spojeno s jasnějším rozdělením úkolů: EASA odpovídá za vypracování technických předpisů a Eurocontrol plní provozní úkoly v rámci „jednotného evropského nebe" (viz 3.4.8).

Komisi slouží jako podklad pro návrhy legislativních aktů. Komise, agentura EASA a příslušné vnitrostátní orgány sledují uplatňování těchto předpisů v rámci svých oblastí působnosti.

Společná pravidla v oblasti bezpečnosti civilního letectví vycházejí z norem a doporučení agentury ICAO, ale často jsou přísnější. Postupně byla rozšířena na celé odvětví letecké dopravy, čímž zaručují jednotnou a vysokou úroveň bezpečnosti na trhu letecké dopravy v EU.

Od roku 1994 jsou zásady vyšetřování leteckých nehod v civilním letectví vypracované agenturou ICAO součástí právních předpisů EU (směrnice č. 94/56/ES, která byla později nahrazena nařízením (EU) č. 996/2010). Vyšetřování musí být zcela nezávislé a zaměřit se pouze na určení příčin nehody a na prevenci budoucích nehod, a nikoli na hledání viníka nebo vyvození odpovědnosti. Stejná logika, tj. důraz na prevenci a neukládání sankcí, je základem právních předpisů, které upravují hlášení událostí v civilním letectví souvisejících s bezpečností (směrnice 2003/42/ES o hlášení událostí v civilním letectví, nařízení (ES) č. 1321/2007 o zařazování informací o událostech v civilním letectví do centrální evidence a nařízení (ES) č. 1330/2007 o šíření informací o událostech v civilním letectví). Tyto předpisy v roce 2014 nahradilo nařízení o hlášení událostí v civilním letectví, analýze těchto hlášení a navazujících opatřeních. Od roku 2005 musí být veškeré problémy zjištěné v systému letecké dopravy hlášeny příslušným vnitrostátním orgánům, které o nich následně uvědomí agenturu EASA. Tato hlášení jsou archivována a šířena pro účely analýzy.

Od roku 2003[4] se uplatňují společná pravidla na leteckou způsobilost, která zahrnuje projektování, konstrukci a údržbu letadel. V roce 2008 se předmětem regulace staly také letový provoz a odborná příprava palubního personálu, tedy postupy pro provozování letadel. Od roku 2009 regulace zahrnuje také bezpečnost letištního provozu, řízení letového provozu a poskytování letových navigačních služeb. Všechna tato pravidla se rovnocenně vztahují jak na letouny a jejich součásti, tak na organizace a pracovníky, kteří je projektují, staví, udržují a provozují, včetně letounů a dopravců ze třetích zemí, kteří působí v EU.

V roce 2015 Komise navrhla společná pravidla pro civilní letectví rozšířit tak, aby zohledňovala například vývoj bezpilotních letadel (dronů) a souvislost mezi bezpečností letecké dopravy a dalšími oblastmi, jako je bezpečnost nebo ochrana životního prostředí. Ve svém návrhu rozšířila pravomoci agentury EASA v oblastech, jako je bezpečnost (včetně kybernetické bezpečnosti) a životní prostředí. Komise také navrhla určité změny ve struktuře agentury, např. vytvoření výkonné rady, která by pomáhala správní radě a výkonnému řediteli. Dalším důležitým bodem návrhu byly dva nové zdroje příjmů agentury EASA: granty a poplatky za letové navigační služby v případě úkonů, které souvisejí s uspořádáním letového provozu a letovými navigačními službami. Rozsáhlá jednání o tomto návrhu mezi Parlamentem a Radou vedla v roce 2008 k přijetí základního nařízení o EASA. Základní nařízení o EASA bylo v roce 2018 dále aktualizováno zavedením ustanovení o dronech a kybernetické bezpečnosti a rozšířením odpovědnosti agentury EASA.

[4]V roce 1991 bylo díky nařízení (ES) č. 3922/91 dosaženo minimální harmonizace technických požadavků, které vycházejí ze složitě vyjednaných ustanovení JAA.

V roce 1996 Evropská konference civilního letectví (ECAC) zahájila program posuzování bezpečnosti zahraničních letadel (SAFA)[5], jehož cílem bylo sjednotit prohlídky zahraničních (evropských i neevropských) letounů na letištích zemí spolupracujících v rámci agentury ICAO, tak aby bylo zajištěno dodržování minimálních požadavků agentury na bezpečnost[6]. V roce 2006 byla přijata směrnice o programu SAFA, později nahrazena základním nařízením o EASA z roku 2002, které pro členské státy EU zavedlo povinnost účastnit se programu SAFA. Od roku 2014 jsou prohlídky letadel států EASA prováděny podle norem agentury, které mohou být přísnější, a podle norem SACA (posuzování bezpečnosti letadel Společenství) v souladu s nařízením o technických požadavcích a správních postupech týkajících se letového provozu. Výsledky těchto inspekcí centrálně shromažďuje agentura EASA. Pokud jsou během prohlídek odhaleny nedostatky, může být provozování letecké dopravy omezeno a v konečném důsledku mohou být provozovatelé zařazeni na černou listinu a z bezpečnostních důvodů jim může být odepřen přístup na letiště EU. Tato černá listina byla zavedena v roce 2005 nařízením o vytvoření seznamu uvádějícího letecké dopravce, kteří podléhají zákazu provozování letecké dopravy. Je pravidelně aktualizována změnami nařízení o leteckých dopravcích, kteří podléhají zákazu provozování letecké dopravy a veřejně přístupná, aby tyto informace měli k dispozici cestující, prodejci letenek a příslušné orgány.

Kromě toho musí všichni provozovatelé ze třetích zemí, kteří si přejí zajišťovat lety do EU, od listopadu 2016 prokázat, že dodržují bezpečnostní normy ICAO, a požádat agenturu EASA o vydání příslušného povolení, jak stanoví nařízení o letovém provozu provozovatelů ze třetích zemí.

Z černé listiny vyplývá, že v určitých světových regionech je třeba bezpečnost civilního letectví zlepšit. EU za tímto účelem spolupracuje s ICAO a pomáhá zemím, které se při zavádění účinných systémů pro bezpečnost letectví potýkají s problémy. Toto úsilí vedlo v roce 2006 k uzavření dohody o vytvoření společného evropského leteckého prostoru (ECAA) se zeměmi v jihovýchodní Evropě, které sousedí s EU (Albánií, Bosnou a Hercegovinou, Severní Makedonií, Černou Horou, Srbskem a Kosovem), a s Norskem s Islandem. Podpisem dohody byly uvedené země začleněny do vnitřního trhu EU s leteckou dopravou. Dohoda ECAA výrazně zlepšila dopravní propojení.

Švýcarsko není smluvní stranou dohody, ale uzavřelo vlastní dohodu o letecké dopravě mezi EU a Švýcarskem, která Švýcarsko začleňuje do vnitřního trhu EU s leteckou dopravou.

EU rovněž podepsala tyto dohody v oblasti letectví, které vytvářejí regulační rámec pro různé oblasti, včetně přísných bezpečnostních norem, záruk pro práva cestujících a hospodářské soutěže:

— Evropsko-středomořská letecká dohoda s Marokem (2006),

— Evropsko-středomořská letecká dohoda s Jordánskem (2012),

— Evropsko-středomořská letecká dohoda s Izraelem (2013).

[5]Evropská konference civilního letectví (ECAC) je neformální platformou sdružující 44 evropských orgánů pro civilní letectví, která usnadňuje harmonizaci politik a postupů v praxi a podporuje mezinárodní vztahy, nemá však regulační pravomoci.
[6]Požadavky uvedené v přílohách 1 (vydávání licencí personálu), 6 (provoz letadel) a 8 (letová způsobilost) Chicagské úmluvy.

EU si přála posílit vztahy v otázkách letového provozu i se zeměmi Východního sousedství, a proto podepsala dohody, které mají prohloubit hospodářskou a regulační spolupráci a spolupráci mezi orgány:

— Dohoda s Gruzií o společném leteckém prostoru (2010),

— Dohoda s Moldavskem o společném leteckém prostoru (2012),

— Dohoda s Arménií o společném leteckém prostoru (2021 – dosud neratifikována).

Mezinárodní spolupráce v oblasti bezpečnosti letecké dopravy má rovněž usnadnit obchod s produkty a službami, který může být komplikován rozdílnými technickými normami jednotlivých států. EU proto se svými hlavními partnery v letecké dopravě, tj. s USA, Kanadou a Brazílií, uzavřela dohody o vzájemném uznávání úrovní bezpečnosti. Agentura EASA pak podepsala pracovní ujednání pro konkrétní projekty s průmyslovými partnery ze zemí, s nimiž nebyly uzavřeny dohody o vzájemném uznávání. Dotčené státy tak mohou volně obchodovat s produkty a službami, na něž se vztahují tyto dohody a ujednání.

Pokud EU a její členské státy spoluprací se třetími zeměmi usilují o vzájemné uznávání osvědčení, je podepsána dvoustranná dohoda o bezpečnosti letectví. EU dosud takovou dohodu uzavřela se Spojenými státy, Kanadou, Brazílií, Čínou a Japonskem. V říjnu 2021 EU podepsala leteckou dohodu s Ukrajinou s cílem prosazovat přísné normy v oblastech, jako je bezpečnost a ochrana letectví a uspořádání letového provozu.

Dne 22. září 2020 Komise navrhla aktualizaci iniciativy jednotné evropské nebe, kterou Rada a Parlament přijaly na podzim roku 2024 v podobě nařízení o jednotném evropském nebi.

Dne 29. listopadu 2022 Komise přijala strategii pro drony, v níž představila vizi a plán budoucího růstu evropského trhu s drony. V tomto dokumentu stanovila technické požadavky na bezpilotní letadla nebo drony, které vycházejí z bezpečnostního rámce EU. V novém plánu nastínila, jak může Evropa rozšířit komerční provoz dronů a tomuto odvětví nabídnout nové příležitosti.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament aktivně podporuje vytvoření robustního evropského systému pro bezpečnost civilního letectví, přičemž velký důraz klade na efektivní fungování agentury EASA a na právo cestujících v letecké dopravě na informace.

Směrnici o programu SAFA chápal jako nástroj, jak letecké společnosti přimět k odpovědnosti zveřejňováním informací o případech, kdy nesplnily mezinárodní normy pro bezpečnost. Parlament se dále domníval, že Komise by měla být oprávněna zavést opatření, které přijal některý členský stát po inspekci provedené v rámci programu SAFA, pro celou EU. Tyto kroky připravily půdu pro zavedení černé listiny. Parlament se zasadil o to, že černá listina je povinně zveřejňována a že cestující mají nárok na proplacení letenky či přesměrování, pokud byl let zrušen v důsledku zapsání letecké společnosti na tuto listinu.

Parlament taktéž od prvopočátku požadoval, aby byla agentura EASA po technické stránce nezávislá a aby byla pověřena dalšími úkoly, čehož konečně dosáhl v roce

2008. Díky Parlamentu byly agentuře EASA svěřeny pravomoci k účinnému vymáhání předpisů, a agentura tak může ukládat finanční sankce přiměřené přestupku, které jsou zároveň dost vysoké na to, aby měly odrazující účinek. Zástupci agentury EASA jsou pravidelně zváni Výborem pro dopravu a cestovní ruch k výměně názorů o otázkách, které souvisejí s bezpečností letectví. Výbor s agenturou diskutoval například o souvislosti bezpečnosti civilního letectví s různými socio-ekonomickými faktory, o vzájemném uznávání osvědčení a o spolupráci s Federálním úřadem USA pro letectví, o integraci bezpilotních vzdušných prostředků do vzdušného prostoru EU a o dopadech celosvětových pandemií a vojenských konfliktů na bezpečnost letectví v Evropě.

Parlament v roce 2016 rovněž uvítal návrh Komise na přezkum základního nařízení o EASA z roku 2008, který měl dosáhnout co nejvyšší úrovně bezpečnosti v letectví. Dále zdůraznil, že je třeba přijmout nezbytná ustanovení, aby se agentura EASA mohla přizpůsobit vývoji v letectví, například nárůstu letecké dopravy, rozšířenému používání dronů, vypuknutí konfliktů v bezprostřední blízkosti Evropy a stále složitější technické stránce letectví. V roce 2017 Parlament vyzval Komisi a Radu, aby agentuře EASA poskytly dostatečné finanční i lidské zdroje na zachování vysokých bezpečnostních standardů a posílení jejího vlivu na mezinárodní scéně. Značné úsilí, které vyvinul Výbor EP pro dopravu a cestovní ruch, pomohlo formovat nové základní nařízení o EASA, které bylo přijato v roce 2018.

K dalším významným příspěvkům Evropského parlamentu v této oblasti patří:

— usnesení o bezpečném využívání dálkově řízených letadlových systémů (RPAS) v oblasti civilního letectví (29. října 2015),

— usnesení o strategii pro evropské letectví (16. února 2017).

Tento dokument vypracovala tematická sekce Evropského parlamentu pro dopravu, zaměstnanost a sociální věci. Další informace naleznete na internetových stránkách Výboru pro dopravu a cestovní ruch.

Maja STRNAD MESKO
03/2026