KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.1.2010
KOM(2009)710 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

na temat stosowania rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 w sprawie ustanowienia wspólnotowego wykazu przewoźników lotniczych podlegających zakazowi wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty i informowania pasażerów korzystających z transportu lotniczego o tożsamości przewoźnika wykonującego przewóz oraz uchylającego art. 9 dyrektywy 2004/36/WE

SEK(2009)1735

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

na temat stosowania rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 w sprawie ustanowienia wspólnotowego wykazu przewoźników lotniczych podlegających zakazowi wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty i informowania pasażerów korzystających z transportu lotniczego o tożsamości przewoźnika wykonującego przewóz oraz uchylającego art. 9 dyrektywy 2004/36/WE

1. WPROWADZENIE

Rozporządzenie (WE) nr 2111/2005[1] w sprawie ustanowienia wspólnotowego wykazu przewoźników lotniczych podlegających zakazowi wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty (zwanego dalej „wykazem WE") i informowania pasażerów korzystających z transportu lotniczego o tożsamości przewoźnika wykonującego przewóz weszło w życie dnia 16 stycznia 2006 r., natomiast rozporządzenie (rozporządzenie Komisji (WE) nr 473/2006)[2] ustanawiające przepisy wykonawcze dotyczące wykazu WE, pierwszego takiego wykazu opartego na ustanowionych kryteriach wspólnych, zostało przyjęte dnia 22 marca 2006 r. i weszło w życie dnia 24 marca 2006 r. (rozporządzenie Komisji (WE) nr 474/2006)[3]. Od tego czasu wykaz aktualizowano dwunastokrotnie.

Niniejsze sprawozdanie stanowi analizę stosowania rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 w sprawie ustanowienia wykazu WE, stosownie do wymogu określonego w art. 14 przedmiotowego rozporządzenia.

Szczegółowe informacje dotyczące stosowania wspólnych kryteriów podejmowania decyzji o nałożeniu zakazu (pełnego lub częściowego) na przewoźników lotniczych przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji SEC(2009) 1735.

2. 2006–2009: TRZY LATA WDRAŻANIA I EGZEKWOWANIA PRZEPISÓW ROZPORZĄDZENIA

W wyniku stosowania rozporządzenia nr 2111/2005 wykaz WE aktualizowano dotychczas dwunastokrotnie[4]. Aktualizacje były dokonywane w wyniku ciągłego monitorowania efektywności przewoźników lotniczych, niezależnie od ich przynależności państwowej i geograficznego zasięgu przewozów, które wykonują.

Od momentu ustanowienia pierwszego wykazu w marcu 2006 r. Komisja poddała kontroli ponad 400 przewoźników lotniczych z ponad 30 krajów.

---

1 Dz.U. L 344 z 27.12.2005, s. 15

2 Dz.U. L 84 z 23.3.2006, s. 8

3 Dz.U. L 84 z 23.3.2006, s. 14

4 Czerwiec 2006, październik 2006, marzec 2007, lipiec 2007, wrzesień 2007 (w następstwie nałożenia przez niektóre państwa członkowskie zakazów wykonywania przewozów), listopad 2007, marzec 2008, lipiec 2008, listopad 2008, kwiecień 2009, lipiec 2009 oraz listopad 2009.

Stosownie do przepisów rozporządzenia (WE) nr 2111/2005, wykaz składa się z dwóch załączników: załącznik A obejmuje wykaz przewoźników podlegających pełnemu zakazowi wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty, natomiast w załączniku B wymienia się przewoźników podlegających częściowemu zakazowi lub ograniczeniom w wykonywaniu przewozów na terytorium państw członkowskich.

W chwili dwunastej aktualizacji (z dnia 25 listopada 2009 r.) załącznik A wykazu WE obejmował 5 indywidualnych przewoźników[5] oraz wszystkich przewoźników (co najmniej 228), którym certyfikat wydano w 15 państwach trzecich[6], natomiast w załączniku B figurowało 8 przewoźników lotniczych[7].

2.1. Sporządzanie i utrzymywanie wykazu

Decyzje i opinie odnoszące się do wniosków Komisji opierają się wyłącznie na aspektach bezpieczeństwa i formułowane są zawsze w drodze konsensusu. Przy niezawodnej współpracy ze strony Parlamentu Europejskiego i krajowych organów lotnictwa państw członkowskich Komisja następnie zawsze przyjmowała uzgodniony projekt w możliwie najkrótszym terminie, ograniczając do minimum wszystkie terminy proceduralne i administracyjne – świadoma bezpośredniego znaczenia tych środków dla bezpieczeństwa lotniczego oraz podróżujących po całym świecie obywateli UE.

Zgodnie z przepisami art. 7 rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 i art. 4 rozporządzenia wykonawczego (WE) nr 473/2006 zainteresowanych przewoźników lotniczych (oraz odpowiednie organy regulacyjne odpowiedzialne za nadzór nad nimi) informuje się o zamiarze wystąpienia z wnioskiem o umieszczenie ich w wykazie WE, podając do wiadomości fakty stanowiące podstawę takiej decyzji.

Zainteresowani przewoźnicy lotniczy (oraz odpowiednie organy regulacyjne odpowiedzialne za nadzór nad nimi) proszeni są o przedłożenie dodatkowych wyjaśnień lub dokumentów, uznanych za właściwe do celów obrony, w przewidzianym terminie dziesięciu dni. Zapewnia to sprawiedliwość i całkowitą przejrzystość procesu.

Większość przewoźników zareagowała na takie wnioski natychmiast, występując nawet o umożliwienie osobistego przedstawienia i omówienia sprawy z odpowiednimi służbami Komisji oraz przedstawicielami państw członkowskich (stosownie do przepisów art. 3 rozporządzenia nr 473/2006). Ponadto przed podjęciem ostatecznej decyzji o umieszczeniu w wykazie WE przewoźnikom takim umożliwia się złożenie wyjaśnień przed Komitetem ds. Bezpieczeństwa Lotniczego. Dotychczas wszystkim przewoźnikom proponowanym do

---

5 Zgodnie z rozporządzeniem [--]/2009, z dniem 25 listopada 2009 r. zakazuje się we Wspólnocie prowadzenia jakiejkolwiek działalności przez następujących przewoźników lotniczych: Air Koryo z Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej, Air West z Sudanu, Ariana Afghan Airlines z Afganistanu, Silverback Cargo Freighters z Rwandy oraz Siem Reap Airways International z Kambodży.

6 Benin, Demokratyczna Republika Konga (DRK), Dżibuti, Gwinea Równikowa, Indonezja, Liberia, Republika Kirgiska, Republika Konga, Sierra Leone, Suazi, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca, Zambia oraz Angola (z wyjątkiem przewoźnika lotniczego TAAG figurującego w załączniku B), Kazachstan (z wyjątkiem przewoźnika lotniczego Air Astana figurującego w załączniku B) i Gabon (z wyjątkiem trzech przewoźników lotniczych – Gabon Airlines, Afrijet oraz SN2AG figurujących w wykazie B).

7 TAAG Angola Airlines, Air Astana z Kazachstanu, Gabon Airlines, Afrijet oraz SN2AG z Gabonu, Air Bangladesh, Air Service Comores, Ukraine Mediterranean Airlines z Ukrainy.

umieszczenia w wykazie WE umożliwiono przedstawienie swojego stanowiska zanim podjęta została decyzja.

Do tej pory żadnego z przewoźników lotniczych nie objęto zakazem wykonywania przewozów bez umożliwienia mu złożenia wyjaśnień, nawet w nagłych przypadkach, o których mowa odpowiednio w art. 5 ust. 1 i art. 4 ust. 3 rozporządzeń (WE) nr 2111/2005 oraz 473/2006, kiedy decyzje o aktualizacji wykazu WE można przyjmować bez uprzedniego wysłuchania zainteresowanych. Ma to szczególnie zastosowanie w przypadku stwierdzenia, że dalsze wykonywanie przewozów przez przewoźnika lotniczego we Wspólnocie prawdopodobnie stanowi poważne zagrożenie bezpieczeństwa.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że chociaż nie wymagają tego żadne przepisy, to taką samą możliwość daje się przewoźnikom lotniczym podlegającym pełnemu lub częściowemu zakazowi wykonywania przewozów. Odbywa się to w drodze okresowej oceny ich zdolności do zapewnienia bezpiecznych przewozów z perspektywą ich ostatecznego usunięcia z wykazu na podstawie kontroli całkowitej zgodności z odpowiednimi normami bezpieczeństwa.

W ciągu ostatnich trzech lat zorganizowano kilka inspekcji na miejscu, prowadzonych przez ekspertów z państw członkowskich, Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) oraz Komisji, mających za zadanie sprawdzenie sytuacji krajowych organów lotnictwa cywilnego (w tym przewoźników, którym organy te wydały certyfikaty) w ponad 10 krajach. Inspekcje te organizowano zarówno pod kątem umieszczenia przewoźników lotniczych w wykazie, jak i ich ewentualnego usunięcia z tego wykazu.

2.2. Kryteria nakładania pełnego lub częściowego zakazu wykonywania przewozów

Wspólne kryteria nakładania pełnego lub częściowego zakazu wykonywania przewozów oraz dotyczące aktualizacji wykazu poprzez usunięcie pojedynczego przewoźnika lotniczego lub grupy przewoźników określono w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 2111/2005. Każde z tych kryteriów, samodzielnie lub w połączeniu z innymi, może służyć jako podstawa wniosku o umieszczenie przewoźnika lub kilku przewoźników w wykazie albo wniosku o ich usunięcie z tego wykazu.

Podstawą samych kryteriów są odpowiednie międzynarodowe normy bezpieczeństwa określone w art. 2 rozporządzenia (WE) nr 2111/2005, a mianowicie normy zawarte w Konwencji chicagowskiej i jej załącznikach pod auspicjami ICAO (Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego) w przypadkach dotyczących przewoźników spoza Europy oraz dorobek prawny Wspólnoty w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego w odniesieniu do przewoźników ze Wspólnoty.

Stosownie do przepisów art. 1 i 2 rozporządzenie ma zastosowanie do wszystkich przewoźników, którzy ze względów bezpieczeństwa podlegają zakazowi wykonywania przewozów we Wspólnocie, niezależnie od ich przynależności państwowej i siatki połączeń lotniczych. Ponadto rozporządzenie stosuje się wyłącznie do przewoźników lotniczych zajmujących się komercyjnym transportem lotniczym. W związku z tym rozporządzenie ma także zastosowanie do przewoźników lotniczych prowadzących działalność poza Wspólnotą, gdyż nakłada ono również wymóg informowania pasażerów przemieszczających się w ramach Wspólnoty i poza jej terytorium (art. 11), czy linie lotnicze, którymi podróżują, podlegają zakazowi wykonywania przewozów we Wspólnocie. W ten sposób rozporządzenie służy realizacji dwojakiego celu: zagwarantowania, że linie lotnicze niespełniające wspólnych kryteriów objęte zostają zakazem wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty oraz

informowania europejskich pasażerów o liniach lotniczych podlegających zakazowi, a zatem zapewnienie im ochrony w podróży w ramach Wspólnoty i poza jej terytorium.

Wspólne kryteria zgrupowano w trzech obszarach: a) obiektywne dowody wskazujące na uchybienia ze strony przewoźnika lotniczego; b) brak zdolności lub chęci ze strony przewoźnika lotniczego do usunięcia uchybień w zakresie bezpieczeństwa oraz c) brak zdolności lub chęci ze strony organów lotnictwa cywilnego odpowiedzialnych za nadzorowanie przewoźnika lotniczego do usunięcia uchybień w zakresie bezpieczeństwa.

2.3. Aktualizacja wykazu WE

Przepisy art. 4 rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 umożliwiają Komisji aktualizację wykazu wspólnotowego z własnej inicjatywy lub na wniosek państwa członkowskiego zawsze wtedy, kiedy jest to konieczne. Artykuł 4 nakłada także na Komisję wymóg, aby przynajmniej co trzy miesiące sprawdzała, czy wskazana jest aktualizacja wspólnotowego wykazu. W ramach tego regularnego cyklu wykaz aktualizowano dziesięciokrotnie.

Przepisy art. 6 rozporządzenia stanowią, że w nagłych przypadkach państwo członkowskie może zareagować na nieprzewidziany problem w zakresie bezpieczeństwa poprzez nałożenie zakazu wykonywania przewozów ze skutkiem natychmiastowym w odniesieniu do własnego terytorium. Przepisy rozporządzenia wymagają, aby państwo członkowskie nakładające zakaz wykonywania przewozów (pełny lub częściowy) niezwłocznie informowało o tym Komisję, kierując do niej wniosek o aktualizację wykazu w celu zbadania, czy taki częściowy lub pełny zakaz można rozszerzyć na całą Wspólnotę. Środki wyjątkowe w formie częściowego lub pełnego zakazu na poziomie krajowym nakładano dziesięciokrotnie, przy czym raz, we wrześniu 2007 r., aktualizację wykazu przyjęto zgodnie z procedurą wyjątkową[8], natomiast pozostałe zakazy rozszerzono na całą Wspólnotę w ramach regularnych aktualizacji.

W art. 5 rozporządzenia przewidziano sytuację, w której oczywistym jest, że dalsze wykonywanie przewozów przez przewoźnika lotniczego we Wspólnocie prawdopodobnie stanowi poważne zagrożenie bezpieczeństwa. W przypadku gdy takie zagrożenie nie zostało w sposób zadowalający zażegnane poprzez podjęcie natychmiastowych środków przez dane państwo (państwa) członkowskie zgodnie z art. 6, Komisja może tymczasowo nałożyć na przewoźnika lotniczego zakaz wykonywania przewozów lub zmienić warunki zakazu, któremu przewoźnik lotniczy już podlega. Sytuacje takie nie miały dotychczas miejsca, a zatem nie stosowano środków tymczasowych.

2.4. Udzielanie informacji pasażerom

W rozporządzeniu (WE) nr 2111/2005 przypisuje się równie duże znaczenie informowaniu pasażerów o takich przewoźnikach, w celu zapewnienia podróżnym możliwości świadomego planowania podróży liniami lotniczymi.

W rozporządzeniu przewidziano obowiązek informowania wszystkich pasażerów o tożsamości przewoźnika lotniczego (lub przewoźników) wykonującego przewóz, na który dokonują rezerwacji, jeżeli wylot lub przylot ma miejsce w porcie lotniczym Wspólnoty lub stanowi część podróży, która zaczyna się lub kończy na terytorium państwa członkowskiego. Ponadto w każdym przypadku zmiany przewoźnika lotniczego lub przewoźników lotniczych

---

[8] Włochy i Niemcy (w odniesieniu do Ukrainian Mediterranean Airlines z Ukrainy) oraz Zjednoczone Królestwo (w odniesieniu do Mahan Air z Iranu).

wykonujących przewóz po dokonaniu rezerwacji istnieje obowiązek jak najszybszego poinformowania pasażerów o tożsamości nowego przewoźnika lotniczego (lub przewoźników) wykonującego (wykonujących) przewóz w ramach danej podróży.

Komisja podejmowała różne inicjatywy na rzecz informowania pasażerów o ich prawie do uzyskania informacji ustanowionym na mocy rozporządzenia (WE) nr 2111/2005, takie jak plakaty i ulotki rozprowadzane w portach lotniczych Wspólnoty.

Ponadto w celu przekazywania szczegółowych informacji dotyczących tożsamości przewoźników lotniczych podlegających zakazowi WE Komisja stworzyła specjalną stronę internetową[9], która jest aktualizowana zawsze przy okazji aktualizacji wykazu WE. Zgodnie z obowiązkiem nałożonym na krajowe organy lotnictwa państw członkowskich, organy te także podejmują inicjatywy na rzecz informowania pasażerów o ich prawach, przekazując im linki do bardziej szczegółowych informacji na stronie internetowej Komisji.

Ponadto informacje o wszelkich zmianach w wykazie WE otrzymuje bezzwłocznie ponad 40 000 biur podróży w UE, co odpowiednio umożliwia im przekazywanie tych informacji klientom, zgodnie z wymogami prawa WE. Informacje te zapewniają im również większe możliwości, jeśli chodzi o oferowanie alternatywnych rozwiązań klientom, których plan podróży został zakłócony wskutek objęcia przewoźnika lotniczego zakazem wykonywania przewozów. Podobną współpracę nawiązano z międzynarodowymi wpływowymi stowarzyszeniami biur podróży, regionalnymi i międzynarodowymi liniami lotniczymi i organizacjami portów lotniczych, krajowymi organami lotnictwa spoza Europy oraz z niektórymi środkami przekazu koncentrującymi się na transporcie lotniczym (w tym z wieloma stronami internetowymi prowadzonymi dobrowolnie przez entuzjastów bezpieczeństwa lotniczego), turystyce i prawach konsumentów. Komisja ponownie wyraża swoją wdzięczność dla tych wszystkich podmiotów za wsparcie, jakiego udzielają na rzecz możliwie najszerszego upowszechnienia wykazu WE, w ogólnym interesie bezpieczeństwa lotnictwa europejskiego i międzynarodowego.

Ponadto nowe rozporządzenie w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji (KSR) przyjęte w styczniu 2009 r. również uzupełnia te przepisy, ustanawiając: a) wymóg jasnego i wyraźnego wskazania w wykazie KSR lotów wykonywanych przez przewoźników lotniczych umieszczonych w wykazie WE oraz b) przepis zobowiązujący sprzedawców systemu KSR do wprowadzania do wykazu KSR specjalnego symbolu, rozpoznawalnego przez użytkowników, który dostarcza informacji na temat tożsamości przewoźnika lotniczego obsługującego lot zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 2111/2005.

W tym kontekście Komisja utworzyła kanały łączności zapewniające szczegółowe, wyraźne i terminowe informacje na potrzeby wykazów KSR przy okazji każdej aktualizacji wykazu WE.

3. OCENA FUNKCJONOWANIA ROZPORZĄDZENIA W PRAKTYCE

Utworzenie i stopniowy rozwój wykazu WE w ostatnich trzech latach można określić mianem sukcesu pod każdym względem. Jest on obecnie uważany na forum międzynarodowym za

[9] http://ec.europa.eu/transport/air-ban

skuteczne narzędzie w zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa z korzyścią dla podróżujących, dzięki przestrzeganiu odpowiednich norm bezpieczeństwa lotniczego.

3.1. Tymczasowy charakter zakazu

W wielu przypadkach przewoźnicy lotniczy objęci zakazem potwierdzili, że ich działalność pod względem bezpieczeństwa odbiegała od norm przyjętych w skali międzynarodowej i podjęli środki zaradcze, wykazując następnie skuteczną realizację działań naprawczych. W wyniku podjętych środków przewoźnicy ci zostali usunięci z wykazu. Dowodzi to tymczasowego i proporcjonalnego charakteru środka w formie zakazu utrzymywanego jedynie do momentu, w którym przewoźnik lotniczy podlegający zakazowi (lub ograniczeniu) wykonywania przewozów może wykazać, że usunął w odpowiedni sposób wszystkie stwierdzone uchybienia i wykonuje przewozy zgodnie z właściwymi normami bezpieczeństwa. Sytuacja taka miała miejsce również w przypadkach umieszczenia w wykazie WE przewoźników lotniczych w następstwie stwierdzenia uchybień w zakresie bezpieczeństwa przez organ lotnictwa cywilnego w ich macierzystym kraju. Postęp, którego dokonali w tych przypadkach przewoźnicy lotniczy i organy lotnictwa w zakresie certyfikowania i sprawowania nadzoru nad działalnością przewoźników, doprowadził do zniesienia całkowitego zakazu wykonywania przewozów w stosunku do tych przewoźników, a w niektórych przypadkach do przeniesienia ich do wykazu zawartego w załączniku B.

Tymczasowy charakter pełnego lub częściowego zakazu to zasługa nieustannego monitorowania efektywności przewoźników lotniczych podlegających zakazowi wykonywania przewozów. Odbywa się to w drodze składania regularnych sprawozdań przez przewoźników podlegających zakazowi oraz organy sprawujące nad nimi nadzór, wymiany informacji z organami z pozostałych państw trzecich i organizacjami międzynarodowymi oraz inspekcji, mających na celu sprawdzenie, czy zrealizowano działania określone w planach naprawczych. Wszystkie te informacje są nieustannie przekazywane do dyspozycji Komitetu ds. Bezpieczeństwa Lotniczego, co umożliwia mu formułowanie w pełni uzasadnionych opinii o poziomie bezpieczeństwa danych przewoźników lotniczych i organów sprawujących nad nimi nadzór.

Na innej, lecz powiązanej zasadzie, wielu przewoźników jest regularnie „usuwanych” z wykazu wskutek zaprzestania przez nich działalności i unieważnienia ich certyfikatu przewoźnika lotniczego przez organy regulacyjne, co w wielu przypadkach jest bezpośrednim skutkiem objęcia ich zakazem WE.

3.2. Skutki zapobiegawcze i odstraszające

W wielu przypadkach państwa, które otrzymywały od Komisji potwierdzone dowody uchybień w zakresie bezpieczeństwa po stronie jednego lub więcej niż jednego z ich przewoźników lotniczych, podejmowały aktywne działania polegające na zawieszeniu certyfikatów przewoźników lotniczych lub nałożeniu surowych ograniczeń w wykonywaniu przez nich przewozów w przestrzeni powietrznej państw członkowskich. Następnie państwa te podejmowały wszechstronne działania naprawcze kontynuując je do chwili, w której mogły potwierdzić wdrożenie przez ich przewoźników lotniczych odpowiednich działań naprawczych zapobiegających ponownemu wystąpieniu stwierdzonych uprzednio uchybień w zakresie bezpieczeństwa. Na tym etapie uchylano zawieszenie lub surowe ograniczenia. Taki proces, w którym problemy rozstrzygano w drodze współpracy w zakresie wymiany informacji między Komisją a zainteresowanymi stronami bez konieczności stosowania zakazu jako ostatecznej kary, charakteryzował się tendencją wzrostową.

3.3. Globalne znaczenie

Znaczenie przypisywane wykazowi WE poza Europą znalazło odzwierciedlenie w decyzji wielu państw trzecich, które postanowiły dobrowolnie śledzić aktualizowany i wydawany przez Komisję wykaz, co oznacza, że przewoźników umieszczonych w wykazie uważa się również za nieprzestrzegających odpowiednich norm bezpieczeństwa, w związku z czym podlegają oni także zakazowi wykonywania przewozów na terytoriach tych państw.

Coraz większe znaczenie wyników sprawozdań z kontroli prowadzonych w ramach globalnego programu kontroli nadzoru nad bezpieczeństwem (USOAP) Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) na potrzeby wykazu WE również dowodzi faktu, że Wspólnota nakłada zakazy wykonywania przewozów na przewoźników lotniczych z państw, w których działalność tę charakteryzuje bardzo wysoki poziom niezgodności z normami i zalecanymi praktykami (SARPS) ICAO lub w przypadku których kontrole ICAO doprowadziły w rzeczywistości do opublikowania istotnych zastrzeżeń w kwestii bezpieczeństwa zgodnie z art. 54 Konwencji chicagowskiej. Stosowanie rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 dowiodło, że Wspólnota usiłowała egzekwować międzynarodowe normy bezpieczeństwa, wymagając od przewoźników lotniczych i organów odpowiedzialnych za nadzór nad nimi w zakresie bezpieczeństwa usunięcia w sposób zadowalający uchybień stwierdzonych w sprawozdaniach z kontroli USOAP przed umożliwieniem im wznowienia (lub rozpoczęcia) przewozów w ramach Wspólnoty Europejskiej.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że państwa, w przypadku których wykazano w wyniku postępowania w ramach globalnego programu kontroli nadzoru nad bezpieczeństwem (USOAP) Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) znaczne problemy z wywiązywaniem się ze zobowiązań w zakresie kontroli bezpieczeństwa (tj. brak wdrożenia norm i zalecanych praktyk (SARPS) ICAO w zakresie przekraczającym 75%), w tym państwa, których dotyczyły istotne zastrzeżenia w kwestii bezpieczeństwa przedstawione przez ICAO, wiedziały o objęciu ich przewoźników lotniczych pełnym zakazem wykonywania przewozów we Wspólnocie. W tym znaczeniu, w przypadku gdy sprawozdania z kontroli prowadzonych przez ICAO w ramach programu USOAP wykazują szczególnie duże braki w zakresie wdrożenia norm bezpieczeństwa w połączeniu z istotnymi zastrzeżeniami w kwestii bezpieczeństwa, umieszczenie w wykazie WE stanowi wspólną reakcję państw członkowskich UE na konieczność stosowania postanowień Konwencji chicagowskiej wymagających uznawania przez umawiające się państwa certyfikatów, licencji i urządzeń, jeżeli sporządzono je zgodnie z wymogami co najmniej równoważnymi minimalnym normom (ICAO).

Dzięki regularnej wymianie informacji z ICAO Komisja mogła doskonalić swoją wiedzę na temat sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w różnych regionach świata i dostosować swoje projekty pomocy technicznej, jeżeli zachodziła taka konieczność.

W przypadku gdy od czasu utworzenia wykazu WE wskutek stałego monitorowania sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w jakimś kraju stwierdzano uchybienia w zakresie bezpieczeństwa mimo wdrożenia projektów pomocy technicznej przez ICAO, inne organizacje regionalne lub Komisję, środek ostrożności w postaci zakazu wykonywania przewozów przez przewoźników lotniczych stosowano w ostateczności.

3.4. Szersza współpraca z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi

Wykaz WE sprzyjał szerszej współpracy Wspólnoty z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi ukierunkowanej na monitorowanie przestrzegania przez przewoźników lotniczych odpowiednich norm bezpieczeństwa i tym samym zapewniającej ogólną poprawę w zakresie międzynarodowej kontroli nad bezpieczeństwem lotniczym.

W tym kontekście Komisja prowadzi również bliską współpracę z Sekretariatem ICAO i Komisją Żeglugi Powietrznej w celu zdobycia większej wiedzy na temat projektów realizowanych przez ICAO w różnych regionach świata (projektów COSCAP). Współpraca ta umożliwia także Komisji lepsze zapoznanie się z wykonywaną przez ICAO oceną sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w różnych państwach poddawanych kontroli w ramach programu USOAP, dając jej przede wszystkim wgląd w wyniki stałego monitorowania postępu w tych państwach dzięki ich współpracy z regionalnymi biurami ICAO.

Od 2005 r. Komisja zapewnia również finansowy wkład w projekty realizowane przez ICAO (projekty COSCAP). W szerszym znaczeniu projekty te mają na celu przede wszystkim zwiększenie bezpieczeństwa lotniczego, promowanie przyjmowania międzynarodowych norm bezpieczeństwa lotniczego oraz harmonizację/konwergencję przepisów, prowadzenie szkoleń dla administracyjnych pracowników lotnictwa cywilnego oraz pomoc związaną z przewozami, lotniskami, zarządzaniem ruchem lotniczym i środowiskiem.

Ogólnie rzecz ujmując, Komisja realizuje projekty pomocy technicznej, mając na względzie cele ICAO w zakresie bezpieczeństwa na lata 2008–2011 oraz w celu zapewnienia organom lotnictwa cywilnego innych umawiających się państw ICAO pomocy w spójnym wdrożeniu międzynarodowych norm w drodze budowania ich zdolności do sprawowania skutecznego nadzoru regulacyjnego.

4. DOŚWIADCZENIA NA PRZYSZŁOŚĆ

Stosowanie wykazu WE z jednej strony dowiodło, że jest to przydatne narzędzie pozwalające zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa we Wspólnocie. Z drugiej strony narzędzia tego nie można traktować jako przykrywki dla bezpieczeństwa linii lotniczych. Charakteryzują je dwa ograniczenia: 1) umieszczenie w wykazie WE uzależnione jest od dostępności i możliwości sprawdzenia informacji; 2) umieszczenie w wykazie WE skutkuje zakazem wykonywania przewozów tylko w Europie, natomiast linie lotnicze objęte tym zakazem nadal wykonują przewozy do innych regionów świata. Dlatego koniecznie należy promować wymianę możliwych do sprawdzenia i wiarygodnych informacji, wzmacniając tę wymianę na poziomie międzynarodowym.

Stosowanie wykazu WE w ostatnich trzech latach w rzeczywistości dowiodło, że cel zapewnienia i utrzymywania wysokiego poziomu bezpieczeństwa na całym świecie można zrealizować jedynie w przypadku faktycznego stosowania norm bezpieczeństwa ICAO. Dlatego należy podjąć właściwe działania na rzecz skutecznego przestrzegania tych norm zarówno na poziomie państw, jak i pojedynczych przewoźników lotniczych.

Istnieje zatem wiele obszarów, w których Komisja zamierza rozwijać swoją działalność w danym obszarze polityki, zarówno w kategoriach środków wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

A. Środki wewnętrzne

1. Udoskonalenie ram regulacyjnych w zakresie nakładania/uchylania zakazów wykonywania przewozów

Cenne doświadczenie z ostatnich trzech lat stosowania rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 wielokrotnie wskazywało na konieczność wprowadzenia bardziej szczegółowych przepisów w obszarze jego zastosowania.

Dlatego równocześnie z działaniami na poziomie międzynarodowym Komisja zapoczątkuje proces formułowania bardziej szczegółowych przepisów w celu wprowadzenia zmian w przepisach wykonawczych. Wnioski te będą służyły wyjaśnieniu niektórych aspektów rozporządzenia, takich jak działania, które mają podejmować państwa członkowskie mające do czynienia z naruszeniem zakazu WE (włącznie z przelotami nad ich terytorium), definicje lotów, których nie dotyczy zakaz wykonywania przewozów (np. przebazowanie, loty kontrolne, przeloty samolotami prywatnymi, loty państwowe, loty techniczne itd.), jak również sposób rejestrowania decyzji podejmowanych przez różne kraje na świecie w sprawie ograniczenia certyfikatów przewoźników lotniczych odnośnie do lotów w ramach UE.

2. Wzmocnienie programu WE SAFA

Udoskonalenia w funkcjonowaniu programu SAFA w 2008 r. pomogły Komisji i państwom członkowskim lepiej poznać wyniki różnych przewoźników lotniczych. Udoskonalenia takie obejmowały regularne analizy informacji zamieszczanych w bazie danych EASA, harmonizację w obszarze szkolenia i kwalifikacji inspektorów oraz wprowadzenie kontroli „celowych". Kontrole na ziemi wykonywane w ramach programu WE SAFA, zwłaszcza ich uszeregowanie pod względem znaczenia, okazały się być skutecznym narzędziem w wykrywaniu uchybień w zakresie bezpieczeństwa, umożliwiając państwom członkowskim natychmiastową reakcję w celu wyeliminowania zagrożeń. Dlatego Komisja usiłuje udoskonalać istniejące instrumenty prawne, wprowadzając minimalną liczbę kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie w celu zwiększenia wiarygodności wyników takich kontroli.

3. Modernizacja systemu WE na potrzeby badania wypadków lotniczych

Informacje uzyskiwane w wyniku badania wypadków i incydentów coraz częściej służą jako źródło informacji rozpatrywanych przy okazji aktualizacji wykazu WE. Od czasu wprowadzenia w życie dyrektywy 94/56/WE dotyczącej badania wypadków okazało się, że rozbieżności w możliwościach badania wypadków między państwami członkowskimi są dużo większe w porównaniu z sytuacją z 1994 r. Od czasu przyjęcia dyrektywy znacznie zmieniły się instytucjonalne i prawne ramy dla bezpieczeństwa lotniczego w UE. Statki powietrzne i ich systemy są coraz bardziej złożone, a zatem badanie wypadków wymaga znacznie bardziej zróżnicowanych i specjalistycznych umiejętności oraz sprzętu niż miało to miejsce dziesięć lat temu.

Dnia 29 października Komisja przyjęła wnioski (COM(2009) 611 wersja ostateczna) mające na celu unowocześnienie istniejących ram prawnych dotyczących badania wypadków oraz zwiększenie możliwości Europy w zakresie badania wypadków, przez zaproponowanie utworzenia sieci organów ds. badania zdarzeń lotniczych, wyjaśnienie roli EASA w danym obszarze, lepsze wdrożenie zaleceń dotyczących bezpieczeństwa, zwiększenie ochrony wrażliwych informacji o bezpieczeństwie oraz ustanowienie wspólnych standardów w odniesieniu do dostępności list pasażerów.

4. Zwiększenie liczby projektów pomocy technicznej i rozszerzenie działalności

Stosowanie rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 dowiodło, że oprócz konieczności objęcia zakazem przewoźnika lotniczego lub grupy przewoźników w celu wyeliminowania zagrożeń bezpieczeństwa można wprowadzać również właściwe środki w formie pomocy technicznej dla organów lotnictwa cywilnego, które odpowiadają za nadzór nad takimi przewoźnikami.

Komisja jest zaangażowana w różne projekty pomocy technicznej mające na celu zapewnienie organom lotnictwa cywilnego wsparcia w możliwie najskuteczniejszym rozwiązywaniu problemów, z którymi się borykają. Komisja zamierza kontynuować i rozszerzać swoją działalność w zakresie projektów technicznych, szczególnie na kontynencie afrykańskim, przy wsparciu ze strony EASA. Powinno się to także przyczynić do budowania uprzywilejowanego partnerstwa z organami lotnictwa cywilnego, ukierunkowanymi na zapewnienie wysokiego i jednolitego poziomu bezpieczeństwa lotniczego, ograniczając również koszty administracyjne w lotnictwie.

Na poziomie międzynarodowym Komisja zamierza nadal wspierać dążenia ICAO do zaspokojenia potrzeb międzynarodowego lotnictwa cywilnego w ramach globalnego planu bezpieczeństwa lotniczego, poprawiając koordynację ogólnych dążeń do zapewnienia krajom pomocy w podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, których dotyczą publikowane przez ICAO istotne zastrzeżenia w kwestii bezpieczeństwa oraz w przypadku których w sprawozdaniach z kontroli wykazano bardzo duże braki w zakresie wdrożenia międzynarodowych norm bezpieczeństwa. Powinno to skutkować ogólną harmonizacją w obszarze bezpieczeństwa, zwiększając także efektywność projektów pomocy technicznej za sprawą spójnej koordynacji, w tym dużych programów regionalnych, takich jak „Kompleksowy plan regionalny na rzecz bezpieczeństwa lotniczego w Afryce”.

B. Środki międzynarodowe

1. Silniejsze powiązania z państwami trzecimi

Stosowanie wykazu WE dowiodło, że bezpieczeństwo można uważać za „katalizator” w rozwoju stosunków w sektorze lotnictwa z państwami trzecimi. Współpraca z partnerami przyniosła Wspólnocie znaczne korzyści. Komisja będzie zatem dążyła do silniejszych powiązań z partnerami mającymi takie same cele w obszarze bezpieczeństwa.

Komisja zamierza zacieśnić obecną współpracę z partnerami strategicznymi w celu ułatwienia wymiany danych o bezpieczeństwie i utworzenia sieci zaufanych rozmówców nie tylko na potrzeby oceny aspektów bezpieczeństwa różnych organizacji zaangażowanych w wytwarzanie, eksploatację, obsługę techniczną i szkolenia, ale też na potrzeby stosowania programów bezpieczeństwa na poziomie państwa. Współpraca taka powinna również obejmować wymianę porównywalnych danych o bezpieczeństwie dotyczących kontroli na ziemi, ukierunkowaną na możliwie największe ujednolicenie ogólnego formatu systemu przekazywania danych o bezpieczeństwie w celu zwiększenia potencjału wykorzystywanych danych.

Powiązania takie, poza współpracą w dziedzinie wymiany informacji, powinny sprzyjać zwiększeniu konwergencji między dokonywanymi ocenami a działaniami podejmowanymi w celu usunięcia uchybień stwierdzonych przez państwa trzecie.

2. Rozszerzenie wymiany danych o bezpieczeństwie

Rozporządzenie (WE) nr 2111/2005 stosowano koncentrując się na wiarygodnych i możliwych do sprawdzenia danych o bezpieczeństwie. Wymiana danych o bezpieczeństwie w odniesieniu do efektywności przewoźników lotniczych, państwa rejestracji statku powietrznego oraz poziomu nadzoru sprawowanego przez organy umożliwiała często przyjmowanie we Wspólnocie środków odzwierciedlających środki podejmowane w innych krajach.

Wymiana ta dowiodła jednak, że dane o bezpieczeństwie muszą być identyfikowalne, obiektywne, dające się wyrazić ilościowo oraz muszą być oparte na powszechnym zrozumieniu kryteriów, które je warunkują, umożliwiając tym samym wykorzystanie tych danych jako wiarygodnych wskaźników efektywności.

Od listopada 2008 r. zmieniono odpowiednie wymogi ICAO (załącznik 6, część I, pkt 4.2.2.2) w celu zobowiązania umawiających się państw do stworzenia programu z procedurami na potrzeby kontrolowania przewozów realizowanych na ich terytorium przez zagranicznych przewoźników lotniczych oraz podejmowania właściwych działań. W związku z tym wyniki programu WE SAFA wykorzystywane w ramach stosowania rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 wskazują, że Wspólnota jest dobrze przygotowana do współpracy z państwami trzecimi, aby zaproponować stworzenie na międzynarodowym poziomie programu kontroli na ziemi statków powietrznych według procedur, z którymi jest bardzo dobrze obeznana. Umożliwiłoby to harmonizację i ujednolicenie informacji otrzymywanych w wyniku takich kontroli. Zapewniłoby to możliwość wzajemnej wymiany tych ważnych informacji, wspierając dodatkowo współpracę między państwami, która będzie korzystna dla podejmowania obiektywnych decyzji w sprawie efektywności przewoźników lotniczych pod względem bezpieczeństwa.

3. Ogólnoświatowy zakaz dla niebezpiecznych przewoźników lotniczych

W trakcie stosowania rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 okazało się, że państwa członkowskie, partnerzy z EOG oraz Szwajcaria w dużym stopniu opierają swoje decyzje w sprawach bezpieczeństwa na wynikach kontrolach bezpieczeństwa prowadzonych przez ICAO w ramach programu USOAP.

Dzięki stałemu monitorowaniu różnych środków zaradczych podejmowanych przez przewoźników lotniczych i organy lotnictwa cywilnego zakazy wykonywania przewozów nie tylko nakładano, ale też znoszono. Ponadto Komisja zamierza kontynuować wysiłki, aby zagwarantować, że linie lotnicze posiadające certyfikaty wydane w krajach, co do których występują istotne zastrzeżenia w kwestii bezpieczeństwa publikowane przez ICAO w wyniku kontroli USOAP lub w przypadku których w sprawozdaniach z kontroli wykazano liczne i poważne uchybienia, nie wykonywały przewozów w ramach Wspólnoty do czasu, gdy organy z tych krajów będą mogły zagwarantować zgodność z normami ICAO. Zakaz wykonywania przewozów (częściowy lub pełny wobec niektórych lub wszystkich przewoźników, którym koncesje wydano w danym państwie) pozostanie koniecznym kierunkiem działania w przypadku braku dostatecznej współpracy na rzecz zmniejszenia zagrożeń bezpieczeństwa.

Stosowanie rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 dowiodło, że społeczność międzynarodowa powinna konsekwentnie przestrzegać norm i zalecanych praktyk (SARPS) ICAO. Jako wyraz poparcia dla przestrzegania tych norm Komisja zamierza zaproponować Radzie ICAO, aby w ramach kompetencji, jakie posiada na mocy artykułu 54 Konwencji chicagowskiej:

(a) publikowała do ogólnej wiadomości istotne zastrzeżenia w kwestii bezpieczeństwa formułowane w wyniku kontroli USOAP;

(b) określiła stopień dopuszczalnego zagrożenia bezpieczeństwa, po przekroczeniu którego zaleca, aby państwa odstępowały od uznawania certyfikatów przewoźników lotniczych wystawionych w państwach, które przekraczają taki próg wskutek niewdrożenia norm ICAO;

(c) przyjęła decyzję w sprawie większego zaangażowania ICAO w koordynację działań pomocowych ze strony znaczących „darczyńców" na rzecz poprawy sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w wyniku kontroli ICAO.

Działania takie będą sprzyjały przestrzeganiu międzynarodowych norm bezpieczeństwa przez wszystkie umawiające się państwa w ramach ICAO, zapewniając tym samym wysoki poziom bezpieczeństwa na całym świecie, a nie tylko w regionach, w których stosuje się narzędzia prawne, takie jak rozporządzenie. Skutkowałoby to w rzeczywistości powstaniem czegoś w rodzaju międzynarodowego wykazu przewoźników lotniczych objętych zakazem.

Wnioski mające na celu rozszerzenie działalności międzynarodowej we wszystkich obszarach bezpieczeństwa lotniczego będą nadal opracowywane i zostaną przedstawione w ramach europejskiego wkładu na najbliższej międzynarodowej konferencji dotyczącej bezpieczeństwa, którą ICAO organizuje w marcu 2010 r. Konferencja ta powinna skutkować przygotowaniem podstaw dla sformułowania nowej polityki w obszarze bezpieczeństwa oraz podjęciem ambitnych decyzji w ramach ICAO podczas zgromadzenia ogólnego tej organizacji we wrześniu 2010 r.