



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 15.11.2005
KOM(2005) 578 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Rozšíření úkolů Evropské agentury pro bezpečnost letectví
Agenda pro rok 2010**

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Rozšíření úkolů Evropské agentury pro bezpečnost letectví Agenda pro rok 2010

(Text s významem pro EHP)

Úvod

Letecký provoz v Evropě rychle vzrůstá: za posledních 15 let se více než zdvojnásobil. Vytvoření vnitřního trhu letecké dopravy značně přispělo k urychlení tohoto vývoje. Evropské letecké společnosti se dovedly přizpůsobit novému konkurenčnímu prostředí tím, že zdokonalily svou nabídku a pokusily se o průnik na nové trhy, a to buď přímo prostřednictvím poboček, nebo na základě aliancí. Současně docházelo k rychlému rozvoji evropských nízkonákladových společností, které se začaly objevovat asi před deseti lety a nyní již představují 12 % provozu uvnitř Společenství. Letadlo se tak stalo pro Evropany přirozeným dopravním prostředkem a zdá se, že v dohledné době nárůstu leteckého provozu nestojí nic v cestě.

Letadlo zároveň zůstává jedním z nejbezpečnějších dopravních prostředků, a to díky stálému úsilí leteckého průmyslu, pro nějž byla bezpečnost vždy prvořadým cílem. To platí zejména ve Společenství, kde zůstává úroveň letecké bezpečnosti jedna z nejvyšších na světě.

Komise se vždy snažila spojit vytváření vnitřního trhu letecké dopravy s rozvojem společných bezpečnostních pravidel na vysoké úrovni, která by byla jednotně zavedena ve všech členských státech. Během posledních let bylo dosaženo značného pokroku, zejména v oblasti prevence leteckých nehod a nahodilých událostí¹. Založení Evropské agentury pro bezpečnost letectví (EASA) a vytvoření „jednotného evropského nebe“ rozhodujícím způsobem přispěje k posílení a harmonizaci právního a institucionálního rámce evropské letecké dopravy.

Tato úroveň bezpečnostních pravidel by se přesto měla ještě zvýšit, jak bohužel ukázala řada leteckých nehod, k nimž došlo během léta 2005, a to i ve Společenství. Aby toto tragické období nepoznamenalo stálou tendenci ke zvyšování bezpečnosti letecké dopravy, je důležité udržovat, a dokonce posilovat úsilí vynakládané v této oblasti. Nastal tedy nejvyšší čas skoncovat s jistou anomálií ve Společenství: zatímco letadla se nyní v rámci sjednoceného trhu volně pohybují, úroveň bezpečnosti zůstává v členských státech rozdílná.

Evropská bezpečnostní pravidla v oblasti civilního letectví jsou stále převážně vytvářena různými orgány, například Evropskou konferencí pro civilní letectví (ECAC) a jejím

¹ Směrnice Rady 94/56/ES ze dne 21. listopadu 1994, kterou se zavádějí základní zásady pro vyšetřování nehod a nahodilých událostí v civilním letectví (Úř. věst. L 319, 12.12.1994, s. 14). Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/42/ES ze dne 13. června 2003 o hlášení událostí v civilním letectví (Úř. věst. L 167, 4.7.2003, s. 23). Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/36/ES ze dne 21. dubna 2004 o bezpečnosti letadel třetích zemí, která používají letiště Společenství (Úř. věst. L 143, 30.4.2004, s. 76).

„technickým orgánem“, Organizací sdružených leteckých úřadů (JAA). Tyto specializované orgány, které pokrývají různé zeměpisné oblasti, vytvářejí pravidla, která doplňují pravidla stanovená na celosvětové úrovni Mezinárodní organizací pro civilní letectví (ICAO). Jelikož však vycházejí z prosté mezivládní spolupráce, jsou tato pravidla používána jen v takové míře, jak si přejí zúčastněné státy. Z toho plynou velké rozdíly mezi státy a je třeba přiznat, že ne vždy se uplatňují nejvyšší standardy.

K dnešnímu dni tak existuje šest různých verzí operačních pravidel použitelných v letecké dopravě, stanovených JAA (JAR OPS 1), která jsou uplatňována 25 členskými státy, přičemž osm států pozměnilo verzi, kterou si zvolily, prostřednictvím svých vnitrostátních pravidel. Rozdíly jsou ještě zřetelnější, pokud jde o pravidla týkající se vydávání licencí pilotům pracujícím v obchodní letecké dopravě. V některých členských státech kritéria pro udělování licencí soukromým rekreačním pilotům dokonce ani nesplňují minimální požadavky stanovené ICAO. A konečně předpisy pro členy posádek v obchodní dopravě zůstávají stále v zárodku, třebaže tyto osoby hrají zásadní úlohu při zajištění bezpečnosti cestujících, jak ukázal šťastný konec nehody, která se stala v Torontu 2. srpna 2005.

Letecký provoz a vydávání pilotních licencí

Evropská agentura pro bezpečnost letectví byla zřízena nařízením (ES) č. 1592/2002², které vstoupilo v platnost v září 2002.

Již od přijetí tohoto textu, který dává Společenství výlučnou pravomoc v oblasti letové způsobilosti a environmentální slučitelnosti leteckých výrobků, bylo zřejmé, že optimální a jednotné úrovně bezpečnosti a zavedení spravedlivých konkurenčních podmínek pro provozovatele letecké dopravy bude moci být dosaženo pouze rozšířením oblasti působnosti tohoto textu na letecký provoz a vydávání licencí letové posádky. Evropský parlament a Rada ostatně výslovně pověřily Komisi, aby v tomto smyslu co nejdříve podala návrh, který by byl zaměřen rovněž na letadla třetích zemí. Druhý bod odůvodnění nařízení totiž stanoví, že „do jednoho roku od vstupu tohoto nařízení v platnost by měly být vypracovány vhodné základní požadavky zahrnující vydávání licencí k provozování letadel a letových posádek a toto nařízení by se mělo vztahovat na letadla třetích zemí a poté na jiné prvky v oblasti bezpečnosti civilního letectví.“ Článek 7 týkající se leteckého provozu a vydávání licencí letové posádky tuto povinnost ještě posiluje³. Řada nehod z léta 2005 bohužel ukazuje, že je skutečně nezbytné pokračovat v úsilí, které má za cíl zvýšit obecnou úroveň bezpečnosti letectví.

Komise tedy, jak byla požádána, navrhuje Evropskému parlamentu a Radě rozšířit společná pravidla, a tím i působnost agentury, na letecký provoz, vydávání pilotních licencí a – v mezích stanovených Chicagskou úmluvou – na bezpečnost letadel třetích zemí. Od roku 2007 by tak měly být téměř všechny předpisy, které doposud vypracovaly úřady JAA,

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 ze dne 15. července 2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví (Úř. věst. L 240, 7.9.2002, s. 1).

³ Připomíná se, že již směrnice 91/670/EHS pověřovala Komisi, aby předložila „opatření k harmonizaci požadavků ve vztahu k licencím a výcvikovým programům“. Rok poté se v nařízení (EHS) č. 2407/92 o vydávání licencí leteckým dopravcům uvádělo, že bude vydáno nařízení Rady o osvědčení provozovatele letecké dopravy.

začleněny do práva Společenství a jednotně zavedeny v celém Společenství. Současně budou zavedeny účinné kontrolní mechanismy, které zajistí dodržování společných pravidel.

To je cílem návrhu nařízení předloženého Evropskému parlamentu a Radě spolu s tímto sdělením. Přístup, který zastává Komise ohledně rozšiřování společných pravidel, a zejména rozdělení úkolů mezi agenturu a příslušné vnitrostátní orgány, je popsán v důvodové zprávě, která tento návrh nařízení doprovází.

Jednotné evropské nebe a letištní bezpečnost

Pravidla týkající se letecké navigace vycházejí především z mezivládní organizace Eurocontrol⁴, která sdružuje 35 evropských států a rozvíjí, koordinuje a připravuje celoevropské strategie v této oblasti. V současné době však Eurocontrol nedisponuje žádnou závaznou normotvornou pravomocí. Proto Evropský parlament a Rada svěřili Komisi, která pracuje za technické podpory Eurocontrolu, normotvornou pravomoc potřebnou k zavedení „jednotného nebe“.

Po zavedení „jednotného evropského nebe“ bude dalším krokem rozšíření působnosti Evropské agentury pro bezpečnost letectví na „jiné prvky“ ve smyslu druhého bodu odůvodnění nařízení (ES) č. 1592/2002. Těmi by měly být letecká navigace a letištní provoz: jednotné nebe a Evropská agentura pro bezpečnost letectví tak budou společně podporovat lepší integraci a zjednodušení evropského právního a institucionálního systému. V rámci možností budou pravidla Společenství vytvářena s přihlédnutím k potřebné koordinaci potřeb civilních a vojenských uživatelů vzdušného prostoru.

1.1. Nedostatky stávajícího právního rámce

1.1.1. „Jednotné evropské nebe“ – dosud nedokončený projekt

Řízení letového provozu a letové navigační služby podléhají standardům ICAO a Eurocontrolu. Tato pravidla, která někdy umožňují více alternativních řešení, nepředstavují vždy přesný a závazný rámec, z právního ani faktického hlediska. Jejich uplatňování členskými státy tak vede k jisté nesoudržnosti, rozdílným a někdy k protikladům; přinejmenším není synchronizováno. Například bezpečnostní opatření „ESARR 3“ přijatá Eurocontrollem v červenci 2000 měla být zavedena do července 2003, k čemuž došlo pouze v několika členských státech, a ve 14 z nich dosud zavedena nebyla. Komise tedy navrhla vytvořit jednotné nebe zejména proto, aby pomocí společných pravidel byly tyto obtíže vyřešeny.

Na vytvoření jednotného nebe Komise úzce spolupracuje s Eurocontrollem. Normy a postupy v oblasti bezpečnosti (označované zkratkou „ESARR“) a interoperability, které Eurocontrol vypracoval, jsou postupně začleňovány do práva Společenství. Při tvorbě prováděcích opatření je tak plně využíváno technické způsobilosti Eurocontrolu. Přesto se dnes jednotné evropské nebe netýká všech bezpečnostních otázek spojených s řízením letového provozu. Je tedy nezbytné doplnit stávající právní předpisy a zaujmout soudržnější přístup k bezpečnosti.

⁴ Evropská organizace pro bezpečnost letového provozu.

1.1.2. Povinnost zajistit letištní bezpečnost

Od 27. listopadu 2003 je podle přílohy 14 Chicagské úmluvy požadováno vydávání osvědčení pro letiště. Stejně tak ICAO nařídila, aby se od listopadu 2005 povinně zavedly systémy řízení bezpečnosti letištního provozu. V této oblasti dosud neexistují žádná společná pravidla. Hrozí tedy, že vzniknou nesoudržné právní předpisy, třebaže několik států začalo na jejich harmonizaci dobrovolně pracovat v rámci neformální skupiny regulačních orgánů pro letištní bezpečnost (GASR).

1.1.3. Nové požadavky

Nárůst leteckého provozu vyvolává nové potřeby. Je třeba řídit infrastruktury pružněji a vytvořit dodatečné kapacity a současně mít pod kontrolou náklady. Rovněž jsou zde požadavky na omezení zpoždění a snížení dopadu leteckého a letištního provozu na životní prostředí. Toho lze dosáhnout stále častějším využíváním technologií schopných globálně řídit veškeré operace probíhající během letu a spojené s letem. Úlohou programu SESAME bude podporovat synchronizovaný rozvoj a interoperabilitu nových generací systémů řízení letového provozu.

Tento technologický vývoj musí být doprovázen přísnými požadavky na interoperabilitu zařízení a stanovením technických rozhraní. Efektivita a bezpečnost řízení letového provozu totiž závisejí také na dobré interakci mezi organizacemi, personálem a zařízeními, a to na palubě letadel, na zemi i ve vzduchu. V oblasti, do níž zasahuje velký počet činitelů, je nezbytné zajistit soudržnost těchto požadavků a dbát na to, aby byly uplatňovány jednotně a synchronizovaně. Proto musejí být zavedena nová pravidla a postupy umožňující zaručit vhodnou úroveň interoperability a bezpečnosti leteckých systémů.

Tento přístup zaměřený na technologické otázky je doprovázen zájmem o snížení dopadu letectví na životní prostředí, který jistě povede ke stále častějšímu využívání ekonomických nástrojů a pobídek. Komise například navrhla zahrnout letectví do evropského systému obchodování s emisemi.

1.1.4. Noví poskytovatelé služeb a nová povolání

S rozvojem nových technologií se objevují noví poskytovatelé služeb, kteří působí na celém kontinentě, a dokonce za jeho hranicemi. Příkladem může být seskupení poskytovatelů EGNOS⁵ a budoucí správce systému GALILEO⁶ v oblasti družicové navigace, databáze leteckých údajů EAD⁷ a komunikační služby jako ARINC a SITA⁸. Právní předpisy Společenství musejí poskytovat jistotu, že vydávání osvědčení tomuto novému typu organizací probíhá soudržným a koordinovaným způsobem.

Odborná příprava a kvalifikace personálu rovněž hrají pro bezpečnost zásadní úlohu. Piloti, dispečeři letového provozu, personál pověřený konstrukcí, výrobou a údržbou leteckých výrobků, letadlových částí a zařízení podléhají nebo budou brzy podléhat společným

⁵ European Geostationary Navigation and Overlay Service (Evropská služba pro pokrytí geostacionární navigací).

⁶ Galileo je evropský družicový navigační systém.

⁷ European AIS Database.

⁸ ARINC (Aeronautical Radio Inc) a SITA (Société internationale des Télécommunications aéronautiques) uvádějí na trh komunikační služby určené pro letectví.

pravidlům vztahujícím se na jejich odbornou způsobilost a případně na udělování licencí. Technologický vývoj možná ukáže, že je potřeba lépe standardizovat funkce, které zastává ostatní personál; v případě potřeby tak Komise podá vhodné návrhy.

1.2. Rozšíření společných pravidel

1.2.1. Uplatnění integrovaného přístupu

Integrovaný přístup, jehož význam byl uznán ICAO⁹, je zaměřen na zlepšení bezpečnosti a efektivity civilního letectví prostřednictvím koordinace pozemní, vzdušné (a případně i družicové) složky leteckého provozu a opírá se o poslední technologický vývoj, který umožňuje vzájemné propojení palubních i pozemních počítačových systémů. Má za cíl zajistit interoperabilitu systémů a synchronizaci jejich zavádění.

Uplatnění tohoto konceptu na úrovni Společenství umožní odstranit dosavadní obtíže tak, že budou vyřešeny problémy se skloubením pozemní a vzdušné složky bezpečnosti letectví. To si vyžaduje vytvoření jednotného a soudržného právního rámce.

1.2.2. Jednotný a účinný právní rámec

Komise navrhne rozšířit společná bezpečnostní pravidla na leteckou navigaci a letištní provoz. Tento návrh je uveden v pracovním programu na rok 2006 a bude dodržovat legislativní zásady v pracovním programu popsané. Agentura tak bude pověřena vypracováním všech pravidel týkajících se bezpečnosti a interoperability evropského leteckého systému a po jejich přijetí Komisí bude kontrolovat jejich uplatňování, zejména prostřednictvím inspekcí v členských státech a šetření v podnicích.

Tento právní rámec pak bude ještě soudržnější, jestliže dokáže postupně zahrnout všechny otázky a oblasti, jež mají dopad na bezpečnost a interoperabilitu evropského leteckého systému a na koordinaci všech, kteří jsou do něj zapojeni. Komise proto zahájila studie, jež umožní stanovit, zda a v jaké míře by mohla být vytvořena pravidla týkající se organizace a řízení vzdušného prostoru, řízení provozu, letištních kapacit a dopadu leteckého a letištního provozu na životní prostředí, jakož i některých ekonomických otázek. Na těchto studiích se bude podílet Eurocontrol a všechny zúčastněné strany.

Tento právní rámec by mohl být rozšířen na sousední třetí země na základě zvláštních dohod, které Společenství uzavře s příslušnými státy. Znamenalo by to posílení bezpečnosti a efektivity leteckého provozu ve Společenství a v okolních zemích.

1.2.3. Vydávání osvědčení EASA

V rámci jednotného nebe jsou za vydávání osvědčení poskytovatelům letových navigačních služeb zodpovědné vnitrostátní kontrolní orgány. Tento přístup vyplývá z odborných posudků, jimiž členské státy disponují, a z jejich závazků vůči ICAO.

Harmonizace úrovně bezpečnosti a potřeba stanovit spravedlivé konkurenční podmínky pro všechny poskytovatele však vyžadují, aby členské státy postupovaly jednotně. Aby byla zaručena bezpečnost veškeré letecké dopravy v Evropě, bude agentura pověřena zajištěním soudržnosti vnitrostátních postupů a bude jí svěřen dohled nad úřady vydávajícími osvědčení.

⁹ Viz ICAO, dokument č. 9524, 1988.

Ze stejných důvodů – stávající prostředky a mezinárodní odpovědnost – je nutné usilovat o to, aby vydáváním osvědčení letištním provozovatelům byly i nadále pověřeny příslušné vnitrostátní orgány, přičemž agentura bude zajišťovat soudržnost činností členských států a jejich soulad s právem Společenství.

Jelikož jednotné nebe předpokládá zavedení funkčních bloků vzdušného prostoru na mnohonárodní úrovni, agentura by mohla rovněž vydávat osvědčení poskytovatelům služeb působícím v těchto blocích. V zájmu efektivity by dále měla vydávat osvědčení poskytovatelům letových navigačních služeb, kteří působí na celoevropské úrovni, a poskytovatelům ze třetích zemí, kteří budou chtít vykonávat činnost ve Společenství, což by mohl být případ provozovatelů leteckých mobilních a digitálních komunikačních systémů, pokud budou jejich sítě schopny pokrýt celou planetu.

Pro schválení technologických systémů řízení provozu (provozní činnosti, automatizace, informatika včetně komunikačních, navigačních a kontrolních systémů) a pro posouzení, zda součásti odpovídají předpisům budou poskytovatelé služeb a výrobci, jimž bylo vydáno osvědčení, vždy povinni podat evropské normalizované prohlášení. V této souvislosti agentura ověří dodržení povinností vyplývajících z nařízení o interoperabilitě evropské sítě řízení letového provozu.

Závěr

Evropská agentura pro bezpečnost letectví je dnes příslušná pro letovou způsobilost a environmentální slučitelnost leteckých výrobků. Její založení v roce 2002 bylo obrovským, avšak stále nedostatečným pokrokem, jak v té době zdůraznily Evropský parlament a Rada. Řada nehod, k nimž došlo v létě 2005, bohužel ukazuje, že je skutečně nezbytné pokračovat v úsilí, které má za cíl zvýšit obecnou úroveň bezpečnosti letectví v Evropě.

Aby byla evropským občanům zajištěna vysoká a jednotná úroveň ochrany v civilním letectví, zaručena environmentální slučitelnost leteckých výrobků, usnadněn volný pohyb osob, služeb a zboží a zvýšena účinnost právních předpisů, bude muset v dohledné době celý evropský letecký systém podléhat společným pravidlům, která se budou jednotně uplatňovat. Proto by se EASA, která připraví, zavede a bude kontrolovat uplatňování těchto pravidel, měla do roku 2010 stát evropským orgánem s pravomocí rozšířenou na všechny aspekty bezpečnosti civilního letectví.

Souběžně s přípravou návrhu nařízení, který je předkládán společně s tímto sdělením, Komise zahájila první práce směřující k tomu, aby byly řízení letového provozu, poskytování letových navigačních služeb a bezpečnost letištního provozu rovněž zahrnuty do pravidel Společenství. Požádala tedy agenturu, aby od roku 2005 započala průzkumné práce zaměřené na tato témata a aby provedla posouzení dopadů, jehož závěry poslouží jako základ návrhu nařízení, který bude předložen Evropskému parlamentu a Radě do konce roku 2006. Všechny tyto přípravné práce budou samozřejmě vedeny ve spolupráci s EASA a se všemi zúčastněnými subjekty. Po vzoru příkladné spolupráce mezi JAA a EASA¹⁰ by tato spolupráce mezi agenturou a jejími

¹⁰ Dobré vazby mezi JAA a EASA byly zajištěny zejména díky ustavení pracovní skupiny FUJA (Future of the JAA), v níž jsou zastoupeny agentura, Komise a JAA. Tato skupina navrhuje praktická řešení, jež mají zejména za cíl zabránit jakémukoli překrývání činností EASA a JAA a chránit zájmy zemí ECAC, které nejsou členy Evropské unie.

partnery, mezi nimiž stojí na prvním místě Eurocontrol, měla umožnit harmonický a postupný přechod k novému evropskému systému civilního letectví.

Aby bylo možné udržet, a pokud možno posílit, soudržnost pravidel bezpečnosti civilního letectví v celé Evropě, budou moci přínosu „systému EASA“ využívat i všechny evropské třetí země na základě zvláštních dohod uzavřených mezi Společenstvím a dotyčnými zeměmi.

Rozšíření pravomocí agentury, dokončení projektu jednotného nebe a uzavření dohod o leteckých službách se třetími zeměmi, které se uskuteční ve stejné době, zajistí evropské politice letectví soudržný rámec, srovnatelný s rámcem, jenž existuje ve Spojených státech.