



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 15.11.2005
KOM(2005) 578 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**Rozšírenie poslania Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva
- Agenda roku 2010**

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

Rozšírenie poslania Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva - Agenda roku 2010

(Text s významom pre EHP)

Úvod

V Európe sa rýchlo rozširuje letecká doprava: za uplynulých pätnásť rokov sa viac než zdvojnásobila. Zavedenie vnútorného trhu leteckej dopravy významne prispelo k urýchleniu tohto vývoja. Európske letecké spoločnosti sa dokázali prispôsobiť novému konkurenčnému prostrediu zlepšením svojej ponuky a snahou preniknúť na nové trhy priamo cez pobočky alebo prostredníctvom združení. Zároveň sme boli svedkami rýchleho rozvoja európskych nízkonákladových spoločností, ktoré pred desiatimi rokmi začínali od nuly a dnes predstavujú 12 % dopravy v rámci Spoločenstva. Lietadlo sa tak pre Európanov stalo prirodzeným dopravným prostriedkom a nezdá sa, že by v strednodobom horizonte niečo mohlo ohroziť rast dopravy.

Lietadlo zároveň zostáva jedným z najbezpečnejších dopravných prostriedkov vďaka nepretržitej snahe leteckej komunity, ktorá vždy považovala bezpečnosť za svoju prioritu. To platí najmä pre Spoločenstvo, kde úroveň leteckej bezpečnosti je a naďalej zostáva jednou z najvyšších na svete.

Komisia sa vždy snažila zabezpečiť, aby bolo vytváranie vnútorného trhu v oblasti vzdušnej dopravy vždy sprevádzané vývojom spoločných bezpečnostných pravidiel na zabezpečenie vysokých a jednotných noriem vo všetkých členských štátoch. Značný pokrok sa v posledných rokoch zaznamenal predovšetkým v oblasti prevencie leteckých nehôd a incidentov¹. Založenie Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva (EABL) a vytvorenie jednotného európskeho neba výrazne prispeje k posilneniu a harmonizácii regulačného a inštitucionálneho rámca pre európsku leteckú dopravu.

Žiaľ, ako sa ukázalo pri sérii leteckých nešťastí, ktoré sa stali počas leta roku 2005, aj v Spoločenstve sa táto úroveň musí naďalej zvyšovať. Aby toto tragické obdobie neznamenal zvrät v pravidelnom trende zvyšovania bezpečnosti leteckej dopravy, je nevyhnutné pokračovať v úsilí podporujúcim tento trend, ba dokonca zintenzívniť ho. Je preto najvyšší čas ukončiť istú anomáliu, ktorá existuje v Spoločenstve: zatiaľ čo lietadlá lietajú v rámci jednotného trhu bez obmedzení, úroveň bezpečnosti je v členských štátoch rôzna.

¹ Smernica Rady 94/56/ES z 21. novembra 1994, ktorou sa stanovujú základné princípy, ktorými sa riadi vyšetrovanie nehôd a incidentov (Ú. v. ES L 319, 12.12.1994, s. 14). Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/42/ES z 13. júna 2003 o hlásení udalostí v civilnom letectve (Ú. v. EÚ L 167, 4.7.2003, s. 23). Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/36/ES z 21. apríla 2004 o bezpečnosti lietadiel tretích štátov používajúcich letiská Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 143, 30.4.2004, s. 76).

Na regulácii bezpečnosti európskeho civilného letectva sa zväčša podieľajú viaceré inštitúcie. Je to predovšetkým Európska konferencia civilného letectva (EKCL) a jej „technický aparát“, t. j. Združené orgány letectva (JAA). Tieto špecializované inštitúcie, ktoré pokrývajú rozličné zemepisné oblasti, vypracúvajú pravidlá, ktoré dopĺňajú pravidlá definované na celosvetovej úrovni Medzinárodnou organizáciou pre civilné letectvo (MOCL). Tieto pravidlá, ktoré vznikajú z jednoduchej medzivládnej spolupráce, sa však uplatňujú, iba ak si to želajú štáty - prijímajúce strany. Z toho vyplývajú veľké rozdiely medzi jednotlivými štátmi, a treba priznať, že občas sa neuplatňujú najvyššie štandardy.

V dvadsiatich piatich členských štátoch sa tak používa šesť po sebe nasledujúcich a rozdielných verzií prevádzkových pravidiel, ktoré sa vzťahujú na leteckú dopravu lietadlami, definovaných JAA (JAR OPS 1). Okrem toho ešte osem členských štátov upravilo verzie, ktoré sa rozhodli uplatniť, vlastnými vnútroštátnymi pravidlami. Rozdiely medzi pravidlami vzťahujúcimi sa na licencie pilotov vykonávajúcich komerčnú leteckú prepravu sú ešte výraznejšie. V niektorých členských štátoch navyše kritériá vzťahujúce sa na licencie súkromných rekreačných pilotov nespĺňajú ani minimálne požiadavky vyžadované MOCL. A napokon, úprava vzťahujúca sa na komerčný letecký personál je v zárodočnom štádiu, napriek tomu, že zohráva významnú úlohu v zabezpečovaní bezpečnosti pasažierov, čoho príkladom je šťastné vyústenie havárie, ku ktorej došlo v Toronte 2. augusta 2005.

Letová prevádzka a licencie pilotov

Európska agentúra pre bezpečnosť letectva bola založená nariadením (ES) č. 1592/2002², ktoré nadobudlo účinnosť v septembri 2002.

V čase prijatia tohto textu, ktorým sa Spoločenstvu udeľuje exkluzívna právomoc v oblasti osvedčovania letovej spôsobilosti a environmentálneho osvedčovania výrobkov leteckej techniky, bolo zrejmé, že optimálna a jednotná úroveň bezpečnosti a zavedenie spravodlivých konkurenčných podmienok pre leteckých prevádzkovateľov sa môžu dosiahnuť iba rozšírením rozsahu pôsobnosti tohto textu na leteckú prevádzku a licencie riadiaceho personálu (posádky). Európsky parlament a Rada navyše výslovne poverili Komisiu vypracovaním návrhu v tomto zmysle, ktorý by sa týkal aj lietadiel tretích krajín a to čo najskôr. V druhom odôvodnení nariadenia sa uvádza, že „do jedného roku po nadobudnutí účinnosti tohto nariadenia by mali byť vypracované príslušné základné požiadavky týkajúce sa prevádzky lietadiel a licencovania posádok lietadiel a uplatňovania nariadenia na lietadlá tretích krajín, ako aj iných oblastí bezpečnosti civilného letectva.“ V článku 7 o leteckej prevádzke a licenciách riadiaceho personálu sa zdôrazňuje povinnosť konať³. Dlhá séria nešťastí z leta roku 2005, žiaľ, svedčí o tom, že je skutočne potrebné pokračovať v úsilí o posilnenie všeobecnej úrovne leteckej bezpečnosti.

Komisia preto navrhuje Európskemu parlamentu a Rade, ako sa to od nej žiadalo, rozšíriť spoločné pravidlá, a teda aj právomoci agentúry na leteckú prevádzku, na licencie pilotov

² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 z 15. júla 2002 o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva a zriadení Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva (Ú. v. ES L 240, 7.9.2002, s. 1).

³ Pre záznam: V uvedenej smernici 91/670/EHS je poverenie pre Komisiu predložiť „opatrenia ustanovujúce harmonizované požiadavky v oblasti licencií a výukových programov“. O rok neskôr nariadenie (EHS) 2407/92 o licenciách leteckých dopravcov ohlásilo nariadenie Rady o certifikáte leteckého dopravcu.

a v rozsahu stanovenom Chicagským dohovorom na bezpečnosť lietadiel tretích krajín. Od roku 2007 by sa tak mali všetky pravidlá doteraz vytvorené JAA zapracovať do právnych predpisov Spoločenstva a uplatňovať jednotným spôsobom v celom Spoločenstve. Zároveň sa zavedú účinné kontrolné mechanizmy na zabezpečenie dodržiavania spoločných pravidiel.

Taký je cieľ návrhu nariadenia predloženého Európskemu parlamentu a Rade spolu s týmto oznámením. Prístup zvolený Komisiou pri rozširovaní spoločných pravidiel a najmä rozdelenie úloh medzi agentúru a zodpovedné vnútroštátne orgány sa stanovuje v dôvodovej správe priloženej k tomuto návrhu nariadenia.

Jednotné európske nebo a letisková bezpečnosť

Pravidlá vzťahujúce sa na leteckú dopravu pochádzajú hlavne z medzivládnej organizácie Eurocontrol⁴, ktorá združuje 35 európskych štátov a vyvíja, koordinuje a plánuje celoeurópske stratégie v tejto oblasti. V súčasnosti však Eurocontrol nemá právomoc vydávať záväzné nariadenia. Európsky parlament a Rada preto delegovali Komisii, ktorá pracuje s technickou podporou organizácie Eurocontrol, regulačnú právomoc potrebnú na zavedenie „jednotného neba“.

Po zavedení jednotného európskeho neba je ďalším krokom rozšírenie pôsobnosti prevádzok EABL na „iné oblasti“, ktoré sú uvedené v druhom odôvodnení nariadenia (ES) č. 1592/2002. Tieto by mali zahŕňať leteckú dopravu a prevádzku letísk: jednotné nebo a EABL budú spoločne podporovať lepšiu integráciu a zjednodušenie európskeho regulačného a inštitucionálneho systému. Pravidlá Spoločenstva sa budú, pokiaľ je to možné, vypracúvať vzhľadom na koordináciu potrieb civilných a vojenských používateľov vzdušného priestoru.

1.1. Nedostatky súčasného regulačného rámca

1.1.1. „Jednotné európske nebo“ – nedokončený projekt

Riadenie vzdušnej dopravy a služieb leteckej dopravy podlieha štandardom MOCL a Eurocontrol. Tieto pravidlá, ktoré niekedy umožňujú viaceré alternatívne riešenia, netvorí vždy rigorózný a záväzný rámec, či už z právneho, alebo z faktického hľadiska. Pri ich uplatňovaní členskými štátmi preto vznikajú určité nejednotnosti, odlišnosti a niekedy aj protirečenia. Prinajmenšom ich uplatňovanie nie je zladené. Napríklad „ESARR 3“ prijaté organizáciou Eurocontrol v júli 2000 mali byť zavedené pred júlom 2003, čo sa stalo iba v niekoľkých členských štátoch. V štrnástich štátoch ešte neboli zavedené. Európska komisia navrhla vytvorenie jednotného neba predovšetkým na vyriešenie takýchto problémov.

Komisia pri zavedení jednotného neba úzko spolupracuje s Eurocontrolom. Normy a postupy v oblasti bezpečnosti (označované skratkou „ESARR“) a interoperability vypracované Eurocontrolom sú postupne integrované do práva Spoločenstva. Vývoj vykonávacích opatrení tak plne využíva technickú odbornosť Eurocontrolu. Jednotné európske nebo však v súčasnosti nepokrýva všetky otázky bezpečnosti súvisiace s riadením vzdušnej dopravy. Je preto nevyhnutné doplniť súčasnú úpravu a prijať súvislejší a zrozumiteľnejší prístup k bezpečnosti.

⁴ Európska organizácia pre bezpečnosť letovej prevádzky.

1.1.2. Letisková bezpečnosť – nesplnená povinnosť

Od 27. novembra 2003 požaduje 14. dodatok k Chicagskému dohovoru certifikáciu letísk. Od novembra 2005 bude tiež podľa MOCL povinné zavedenie systémov riadenia bezpečnosti pre prevádzku letísk. V tejto oblasti zatiaľ neexistuje žiadna spoločná úprava. Veľkým nebezpečenstvom je aj tvorba nekoherentných právnych úprav, aj keď niektoré štáty sa dobrovoľne podujali harmonizovať v rámci neformálneho zoskupenia regulátorov letiskovej bezpečnosti (GASR).

1.1.3. Nové požiadavky

So zvýšením vzdušnej dopravy vznikajú nové potreby. Je treba flexibilnejšie riadiť infraštruktúru, budovať dodatočné kapacity a zároveň zvládať náklady. Požaduje sa aj obmedzenie meškaní a zníženie dosahu na životné prostredie. Čoraz častejšie používanie technológií schopných globálne riadiť všetky činnosti počas aj okolo letu umožňuje na tieto výzvy reagovať. Podporovať synchronizovaný vývoj a interoperability nových generácií systémov riadenia vzdušnej dopravy bude úlohou programu SESAME.

Technologický vývoj by mal byť sprevádzaný prísnyimi požiadavkami na interoperabilitu zariadení a definíciu technických rozhraní. Účinnosť a bezpečnosť riadenia vzdušnej dopravy závisia aj od dobrej interakcie medzi organizáciami, personálom a zariadeniami na palubách lietadiel, na zemi a vo vesmíre. V oblasti, kde sa stretáva veľké množstvo aktérov je nevyhnutné zabezpečiť koherenciu týchto požiadaviek a dbať, aby boli uplatňované jednotne a synchronizovane. Na to je potrebné zaviesť nové pravidlá a postupy umožňujúce zabezpečiť primeranú úroveň interoperability a bezpečnosti letových systémov.

Popri uvedenom technologickom prístupe si znižovanie vplyvu letectva na životné prostredie nepochybne vyžiada čoraz častejšie používanie ekonomických nástrojov a stimulov. Komisia napríklad navrhla, že letectvo by sa malo zahrnúť do európskeho systému výmeny emisných kvót.

1.1.4. Noví poskytovatelia a nové povolania

S rozvojom nových technológií pozorujeme vznik poskytovateľov služieb, ktorí vykonávajú svoju činnosť po celom kontinente, prípadne aj za jeho hranicami. Príkladmi sú zoskupenie poskytovateľov EGNOS⁵ a budúci správca systému GALILEO⁶ v oblasti satelitnej navigácie, databáza leteckých informácií EAD⁷, komunikačné služby ako ARINC a SITA⁸. Komunitárna úprava musí umožniť, aby certifikácia tohto nového typu bola vykonaná úspešne, koherentným a koordinovaným spôsobom

Vzdelávanie a kvalifikácia celého personálu tiež zohráva zásadnú úlohu pri bezpečnosti. Piloti, leteckí kontrolóri, personál pracujúci na vývoji, výrobe a údržbe výrobkov leteckej techniky, dielov a zariadení podliehajú alebo čoskoro budú podliehať spoločným pravidlám, ktoré sa vzťahujú na ich kvalifikácie, a ak to bude potrebné, na udeľovanie licencií. Je možné,

⁵ EGNOS: Európska prekryvná služba geostacionárnej navigácie.

⁶ GALILEO je európsky družicový navigačný systém.

⁷ EAD: Európska databáza AIS.

⁸ ARINC a SITA: Aeronautical Radio Inc a Medzinárodná spoločnosť pre letecké telekomunikácie (Société internationale des Télécommunications aéronautiques) ponúkajú komunikačné služby určené pre letectvo.

že vzhľadom na vývoj techniky sa ukáže potrebné lepšie štandardizovať funkcie vykonávané ostatným personálom. Komisia v prípade potreby vypracuje zodpovedajúce návrhy.

1.2. Rozšírenie spoločných pravidiel

1.2.1. Uplatnenie konceptu integrovaného prístupu

Integrovaný prístup, ktorého význam vyzdvihla MOCL⁹, má za úlohu zlepšiť bezpečnosť a efektivitu civilného letectva koordinovaným spracovaním pozemných, vzdušných (a v prípade potreby satelitných) zložiek leteckých prevádzok pomocou najnovších technologických prostriedkov, ktoré umožňujú interakciu medzi informačnými systémami na palube alebo na zemi. Cieľom tohto prístupu je zabezpečiť interoperabilitu systémov a synchronizáciu ich zavádzania.

Uplatnenie tohto konceptu na úrovni Spoločenstva umožní prekonať súčasné nedostatky vyriešením problémov komunikácie medzi pozemnými a vzdušnými zložkami leteckej bezpečnosti. Predpokladom zavedenia tohto konceptu je vytvorenie jednotného a súvislého regulačného rámca

1.2.2. Jednotný a účinný regulačný rámec

Komisia navrhne rozšírenie spoločných bezpečnostných pravidiel na leteckú dopravu a prevádzku letísk. Zараdenie tohto návrhu do pracovného programu sa plánuje na rok 2006, ako aj dodržiavanie princípov právnych predpisov, ktoré sú opísané v pracovnom programe. Agentúra tak bude mať za úlohu vypracovať pravidlá bezpečnosti a interoperability európskeho systému letectva a po ich prijatí Komisiou bude kontrolovať ich uplatňovanie, predovšetkým prostredníctvom inšpekcii v členských štátoch a prieskumov v spoločnostiach

Okrem tohto kroku, tento regulačný rámec bude o to koherentnejší, že bude môcť postupne zahŕňať všetky otázky a oblasti, ktoré majú vplyv na bezpečnosť a interoperabilitu európskeho systému letectva, a koordináciu jeho jednotlivých účastníkov. Komisia preto vypracovala štúdie, ktoré umožnia určiť, či a v akej miere by sa mohli vypracovať pravidlá organizácie a riadenia vzdušného priestoru, riadenia toku vzdušnej dopravy, letiskových kapacít a dosahu leteckej a letiskovej činnosti na životné prostredie, ako aj niektorých ekonomických otázok. Na týchto štúdiách sa bude podieľať Eurocontrol aj všetky zúčastnené strany.

Úžitok z uvedeného regulačného rámca by sa mohol rozšíriť aj na susedné tretie krajiny prostredníctvom osobitných zmlúv, ktoré s nimi uzatvorí Spoločenstvo. Bezpečnosť a efektivita vzdušnej dopravy by sa tak posilnila v Spoločenstve a aj v jeho susedných krajinách.

1.2.3. Certifikačné úlohy EABL

V rámci jednotného neba pripadá zodpovednosť za certifikáciu poskytovateľov leteckých dopravných služieb na vnútroštátne dozorné orgány. Tento prístup je odôvodnený expertízou, ktorou disponujú členské štáty, a ich záväzkami voči MOCL.

⁹ Pozri MOCL, Dok 9524, 1988.

Harmonizácia úrovni bezpečnosti a potreba stanoviť spravodlivé konkurenčné podmienky pre poskytovateľov si však vyžadujú, aby členské štáty vykonávali túto povinnosť jednotným spôsobom. Úlohou agentúry bude zabezpečiť koherenciu vnútroštátnych praktík a bude poverená dohľadom nad certifikačnými orgánmi.

Rovnaké dôvody – existujúce prostriedky a medzinárodná zodpovednosť – hovoria pre zachovanie zodpovednosti príslušných vnútroštátnych orgánov za certifikáciu prevádzky letísk. Aj tu EABL zaručuje koherenciu činností vykonávaných členskými štátmi a ich súlad s právom Spoločenstva.

Naviac, keďže jednotné alebo predpokladá zriadenie funkčných mnohonárodných blokov vzdušného priestoru, agentúra by mohla certifikovať poskytovateľov služieb operujúcich v týchto blokoch. Okrem toho, v záujme efektivity by mala certifikovať celoeurópskych poskytovateľov leteckých dopravných služieb a poskytovateľov z tretích krajín, ktorí chcú vykonávať činnosť v Spoločenstve, napríklad v prípade prevádzkovateľov mobilných a digitálnych leteckých komunikačných systémov, pokiaľ by ich siete mohli pokryť celý svet.

Certifikovaní poskytovatelia služieb a konštruktéri budú musieť na schválenie technologických systémov riadenia dopravy (vrátane návodov, automatizácie, informatiky a komunikačných, navigačných a kontrolných systémov), ako aj na zhodnotenie súladu jednotlivých prvkov, vždy predložiť normalizovanú európsku deklaráciu. V tomto kontexte agentúra overí dodržiavanie povinností podľa nariadenia o interoperabilite európskej siete riadenia leteckej dopravy.

Záver

Európska agentúra pre bezpečnosť letectva má v súčasnosti právomoci v oblastiach letovej spôsobilosti a environmentálnej zlučiteľnosti výrobkov leteckej techniky. Jej vytvorenie v roku 2002 znamenalo obrovský, ale nedostatočný pokrok, ako v tom čase zdôraznili Európsky parlament a Rada. Dlhá séria nešťastí, ktoré nastali v lete 2005 ukazuje, že je, žiaľ, skutočne potrebné pokračovať v snahe o posilnenie všeobecnej úrovne bezpečnosti letectva v Európe.

Na zabezpečenie vysokej a jednotnej úrovne ochrany európskych občanov v civilnom letectve, zaručenie environmentálnej kompatibility výrobkov leteckej techniky, uľahčenie voľného pohybu osôb, služieb a tovaru a zlepšenie účinnosti regulácie, musí byť celý európsky systém letectva včasne zastrešený spoločnými pravidlami, uplatňovanými jednotným spôsobom. EABL, ktorá pripraví, zavedie a bude kontrolovať uplatňovanie týchto pravidiel, sa má do roku 2010 stať európskym úradom s právomocami rozšírenými na všetky aspekty bezpečnosti civilného letectva.

Počas vypracovania návrhu nariadenia priloženému k tomuto oznámeniu Komisia podnikla prvé kroky na to, aby pravidlá Spoločenstva pokrývali riadenie leteckej dopravy, poskytovanie služieb leteckej dopravy a bezpečnosť prevádzky letísk. Požiadala agentúru, aby od roku 2005 realizovala výskumné práce na uvedené témy a začala vypracovávať štúdiu dosahov, ktorej výsledky budú slúžiť ako podklad návrhu nariadenia, ktorý bude predložený Európskemu parlamentu a Rade do konca roka 2006. Všetky uvedené prípravné práce sa vykonávajú, samozrejme, spolu s EABL a so všetkými zúčastnenými stranami. Podľa vzoru

príkladnej spolupráce medzi JAA a EABL¹⁰, táto spolupráca medzi agentúrou a jej partnermi, medzi ktorými sa Eurocontrol nachádza na prvom mieste, umožní harmonický a postupný prechod k novému európskemu systému civilného letectva.

Na udržanie a podľa možnosti posilnenie celoeurópskej koherencie bezpečnostných pravidiel pre civilné letectvo sa úžitok zo „systému EABL“ rozšíri aj na ostatné európske krajiny prostredníctvom osobitných zmlúv uzatvorených medzi Spoločenstvom a uvedenými krajinami.

Rozšírenie právomocí agentúry, zavŕšenie jednotného neba a uzatvorenie zmlúv o leteckých službách s tretími krajinami, ktoré sa budú vykonávať spoločne, zabezpečia európskej politike pre letectvo koherentný rámec porovnateľný s tým, ktorý existuje v Spojených štátoch.

¹⁰ Úspešný prechod medzi JAA a EABL bol zabezpečený predovšetkým vďaka založeniu pracovnej skupiny FUJA (Budúcnosť JAA), kde je zastúpená agentúra, Komisia a JAA. Táto skupina navrhuje praktické riešenia, ktorých cieľom je predovšetkým zamedziť dvojitej práci medzi EABL a JAA a zachovať záujmy členských krajín EKCL, ktorí nie sú členmi Európskej únie.