

SPRAWOZDANIE KOMISJI**Bezpieczeństwo statków powietrznych państw trzecich korzystających z portów lotniczych Wspólnoty (Sprawozdanie w sprawie stosowania dyrektywy 2004/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady)**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2008/C 244/03)

1. WPROWADZENIE

Istnieje coraz więcej dowodów na to, że program SAFA (oceny bezpieczeństwa zagranicznych statków powietrznych), od chwili jego rozpoczęcia pod auspicjami Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego (ECAC) we współpracy ze Zrzeszeniem Władz Lotniczych (JAA) w 1996 r., jest liderem w dziedzinie poprawy bezpieczeństwa lotnictwa europejskiego, i szerzej międzynarodowego. Dzieje się tak mimo oczywistych ograniczeń nierozzerwalnie związanych z programem, takich jak ograniczenia zasobów ludzkich i zaplecza technicznego oraz ograniczony charakter samej „kontroli na ziemi”, stanowiącej podstawę programu.

Wspólnota Europejska (WE) od samego początku w pełni aprobowała i wspierała program SAFA oraz czynnie w nim uczestniczyła, nie tylko dzięki członkostwu w Komitecie Sterującym SAFA, ale także dzięki zapewnieniu finansowania na rzecz JAA przez Komisję Europejską.

W ramach ogólnej strategii wspólnotowej, dążącej do ustanowienia i utrzymania wysokiego i jednolitego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Europie, w dniu 21 kwietnia 2004 r. Wspólnota przyjęła dyrektywę 2004/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa statków powietrznych państwa trzeciego korzystających z portów lotniczych Wspólnoty ⁽¹⁾ — tzw. „dyrektywę SAFA”.

Mimo że wspólnotowe zobowiązania państw członkowskich, wynikające ze wspomnianej dyrektywy, mogły być w znacznym stopniu wypełniane poprzez ich uczestnictwo w zainicjowanym przez ECAC programie SAFA, zarządzanie którym powierzono JAA, program SAFA nie posiadał wiążącej europejskiej podstawy prawnej, lecz opierał się na zobowiązaniu dyrektorów generalnych uczestniczących państw członkowskich ECAC. Przeprowadzane kontrole „zagranicznych” statków powietrznych obejmowały swym zakresem te statki powietrzne, których nie używa się ani nie eksploatuje pod kontrolą właściwego organu państwa, w którym przeprowadzana jest kontrola.

W przeciwieństwie do „dobrowolnego” dotychczas charakteru uczestnictwa w programie SAFA Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego (ECAC), dyrektywa 2004/36/WE wprowadziła w stosunku do państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) jasno określone zobowiązanie prawne, zgodnie z którym muszą one przeprowadzać kontrole statków powietrznych państwa trzeciego w swoich portach lotniczych oraz uczestniczyć w gromadzeniu i wymianie informacji dotyczących prze-

prowadzanych kontroli na ziemi. W tym przypadku „statki powietrzne państwa trzeciego” oznaczają statki powietrzne, których nie używa się ani nie eksploatuje pod kontrolą właściwego organu państwa członkowskiego; jednocześnie dyrektywa w żaden sposób nie zakazuje państwom członkowskim UE przeprowadzania kontroli statków powietrznych innych państw członkowskich UE.

Artykuł 13 dyrektywy SAFA zobowiązuje Komisję do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, do dnia 30 kwietnia 2008 r., sprawozdania w sprawie stosowania przedmiotowej dyrektywy. Stanowi on ponadto, że sprawozdaniu Komisji powinny towarzyszyć, w razie konieczności, wnioski dotyczące zmian do wspomnianej dyrektywy. Zasadniczym celem niniejszego sprawozdania jest wykazanie, w jakim stopniu osiągnięto cele dyrektywy, oraz jak dalece stosowanie dyrektywy przyczyniło się do poprawy bezpieczeństwa lotnictwa w Europie.

Aby usytuować niniejszą dyskusję w odpowiednim kontekście, w sprawozdaniu opisano również i oceniono zmiany w zarządzaniu i rozwoju programu SAFA po 2004 r. Ponadto ma ono na celu rozpoznanie, w jakim stopniu ramy regulacyjne dyrektywy przyczyniły się do tych zmian. Owe prace ilościowo-jakościowe wymagały wyczerpującego wykazu środków już podjętych lub planowanych w programie działalności legislacyjnej Komisji.

2. WDROŻENIE**Aspekty prawne**

Dyrektywa 2004/36/WE zapewniła państwom członkowskim UE okres dwóch lat na przyjęcie krajowych środków transponujących jej przepisy. O ile terminem określonym w art. 11 dyrektywy w odniesieniu do UE-15 był 30 kwietnia 2006 r., dla dziesięciu nowych państw członkowskich, które wstąpiły do Unii w dniu 1 maja 2004 r., ustanowiono okresy przejściowe na wdrożenie dyrektywy.

Jak wykazano w zamieszczonej poniżej tabeli 1, mimo że znacząca liczba państw członkowskich nie przyjęła w stosownym czasie odpowiednich środków transpozycji, państwa członkowskie nie miały poważnych problemów z wykonywaniem przepisów dyrektywy — z wyjątkiem dwóch podrzędnych przypadków. Było to w dużej mierze spowodowane faktem, że zasadnicze zobowiązania uwzględnione w dyrektywie zostały już w znacznym stopniu wypełnione poprzez uczestnictwo w programie SAFA ECAC.

⁽¹⁾ Dz.U. L 143 z 30.4.2004, str. 76.

Tabela 1

Transpozycja przez państwa członkowskie

Państwo członkowskie	Termin transpozycji	Rodzaj terminu	Wszczęcie procedury w sprawie naruszenia przepisów w związku z brakiem zgłoszenia	Stan obecny
Austria	30.4.2006	Termin zwykły	X	Sprawa zamknięta w dniu 27.6.2007
Belgia	30.4.2006	Termin zwykły		
Bułgaria	1.1.2007	Termin zwykły		
Cypr	30.4.2006	Okres przejściowy		
Republika Czeska	30.4.2006	Okres przejściowy	X	Sprawa zamknięta w dniu 12.10.2006
Dania	30.4.2006	Termin zwykły	X	Sprawa zamknięta w dniu 12.10.2006
Irlandia	30.4.2006	Termin zwykły	X	Sprawa zamknięta w dniu 11.12.2007
Estonia	30.4.2006	Okres przejściowy		
Finlandia	30.4.2006	Termin zwykły		
Francja	30.4.2006	Termin zwykły	X	Sprawa zamknięta w dniu 21.3.2007
Niemcy	30.4.2006	Termin zwykły	X	Sprawa zamknięta w dniu 12.10.2006
Grecja	30.4.2006	Termin zwykły	X	Sprawa zamknięta w dniu 17.10.2007
Węgry	30.4.2006	Okres przejściowy	X	Sprawa zamknięta w dniu 27.6.2007
Włochy	30.4.2006	Termin zwykły	X	Sprawa zamknięta w dniu 31.1.2008
Łotwa	30.4.2006	Okres przejściowy	X	Sprawa zamknięta w dniu 12.10.2006
Litwa	30.4.2006	Okres przejściowy		
Luksemburg	30.4.2006	Termin zwykły	X	Brak transpozycji stwierdzony orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1.4.2008
Malta	30.4.2006	Okres przejściowy	X	Sprawa zamknięta w dniu 27.6.2007
Niderlandy	30.4.2006	Termin zwykły	X	Sprawa zamknięta w dniu 12.12.2006

Państwo członkowskie	Termin transpozycji	Rodzaj terminu	Wszczęcie procedury w sprawie naruszenia przepisów w związku z brakiem zgłoszenia	Stan obecny
Polska ⁽¹⁾	30.4.2006	Okres przejściowy	X	Sprawa nadal rozpatrywana (skierowana do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w dniu 28.11.2007)
Portugalia	30.4.2006	Termin zwykły		
Rumunia	1.1.2007	Termin zwykły		
Słowacja	30.4.2006	Okres przejściowy		
Słowenia	30.4.2006	Okres przejściowy	X	Sprawa zamknięta w dniu 12.12.2006
Hiszpania	30.4.2006	Termin zwykły		
Szwecja	30.4.2006	Termin zwykły	X	Sprawa zamknięta w dniu 12.12.2006
Zjednoczone Królestwo	30.4.2006	Termin zwykły	X	Sprawa zamknięta w dniu 12.10.2006

⁽¹⁾ Polska przekazała w dniu 13 marca 2008 r. zestaw poprawionych środków wykonawczych, które są obecnie poddawane przeglądowi przez służby prawne Komisji.

Aspekty operacyjne

W przypadku niemal wszystkich państw członkowskich liczba obsługiwanych lotów znacznie przekracza zdolności kontrolne. Oznacza to, że kontrole na ziemi w ramach SAFA są możliwe jedynie w trybie kontroli na miejscu. Z tej przyczyny miały one dotychczas charakter kontroli wyrwykowych lub odbywały się w oparciu o istotne informacje, które pozwalają zdecydować o ukierunkowaniu kontroli (zob. pkt 5.2 poniżej) zgodnie z określonymi kryteriami — np. regularne analizy bazy danych prowadzonej przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) lub zalecenia wydane przez Komisję Europejską albo krajowe polityki i priorytety.

3. SKUTKI DYREKTYWY

Po pierwsze, zgodnie z dyrektywą 2004/36/WE kontrolowanie statków powietrznych państw trzecich korzystających z portów lotniczych Wspólnoty stało się zobowiązaniem prawnym państw członkowskich.

Po drugie, dyrektywa wprowadziła zharmonizowane podejście do skutecznego egzekwowania międzynarodowych norm bezpieczeństwa na terytorium Wspólnoty poprzez zharmonizowanie przepisów i procedur dotyczących kontroli na ziemi statków powietrznych państw trzecich lądujących w portach lotniczych Wspólnoty. W tym kontekście dyrektywa pomogła także w udostępnieniu zharmonizowanych szkoleń instruktorom i personelowi uczestniczącemu w programie, opracowaniu procedur i wniosków w sprawie ulepszenia programu i jego narzędzi, jak również w zgłaszaniu zebranych informacji.

Ponadto dyrektywa:

- zdecydowanie przyczyniła się do istotnego zwiększenia liczby kontroli na ziemi w ramach programu SAFA przeprowadzanych przez państwa członkowskie na przestrzeni ostatnich kilku lat (zob.: tabela 2 poniżej),
- wspierała i ułatwiała wymianę informacji związanych z bezpieczeństwem lotnictwa pomiędzy samymi państwami członkowskimi, a także z Komisją i EASA oraz z zagranicznymi organami lotnictwa cywilnego i organizacjami międzynarodowymi,
- została uznana za coraz skuteczniejsze narzędzie odstrasżające w stosunku do potencjalnie niebezpiecznych przewoźników lotniczych odbywających loty do Wspólnoty.

Ponadto należyte wykonywanie dyrektywy okazało się być kluczowym elementem tkwiącym u podstaw ustanowienia — w drodze rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽¹⁾ — wykazu przewoźników lotniczych podlegających zakazowi wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty, potocznie zwanego „czarną listą”.

Faktem jest, że po wejściu w życie wspomnianego wyżej rozporządzenia sprawozdania z kontroli na ziemi SAFA oraz zapis późniejszych działań następczych podejmowanych przez państwa członkowskie nabrały kapitalnego znaczenia jako główne kryterium w ramach dochodzenia skutkującego wnioskiem w sprawie umieszczenia niektórych przewoźników lotniczych na wspólnotowej „czarnej liście” oraz ostateczną realizacją tego wniosku.

⁽¹⁾ Dz.U. L 344 z 27.12.2005, str. 15.

Tabela 2

Liczba kontroli SAFA w poszczególnych krajach i latach

Państwa członkowskie UE 2002–2007

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	Łącznie sprawoz- dań
1	Belgique/België	104	92	74	73	84	100	527
2	България				7			7
3	Česká republika	32	28	18	39	40	24	181
4	Danmark	51	50	50	60	60	60	331
5	Deutschland	1 065	992	840	793	786	845	5 321
6	Eesti	10	6	11	18	30	31	106
7	Éire/Ireland	45	52	50	41	59	24	271
8	Ελλάδα	28	3	7	44	105	182	369
9	España	50	4	43	368	1 518	1 513	3 496
10	France	1 129	1 277	1 536	1 468	1 888	2 357	9 655
11	Italia			625	879	854	883	3 241
12	Κύπρος/Kıbrıs					2	9	11
13	Latvija		4	2	3	2	21	32
14	Lietuva	3	1	7	21	24	14	70
15	Luxembourg	4		4	15		2	25
16	Magyarország	2	2	9	36	8	3	60
17	Malta		4	9	13	10	9	45
18	Nederland	113	154	182	243	267	277	1 236
19	Österreich					42	243	285
20	Polska	60	25	111	141	115	135	587
21	Portugal		9	35	100	39	22	205
22	România	28	40	35	108	104	133	448
23	Slovenija	5	8	6	8	8	18	53
24	Slovensko	12	7	4		6	12	41
25	Suomi/Finland	24	7	51	56	113	125	376
26	Sverige	54	52	60	62	102	101	431
27	United Kingdom	194	213	224	197	251	233	1 312
	Ogółem	3 013	3 030	3 993	4 793	6 517	7 376	28 722

4. WYKONYWANIE KOMPETENCJI WSPÓLNOTY I PRZENIESIENIE DO EASA

Na 125. posiedzeniu Dyrektorów Generalnych ECAC państw członkowskie ECAC omówiły perspektywy programu SAFA i uzgodniły zasadę przekazania go instytucjom wspólnotowym (tzn. Komisji Europejskiej i EASA), podkreślając potrzebę zachowania paneuropejskiego charakteru programu dzięki wprowadzeniu mechanizmu, który pozwoliłby na ciągłość uczestnictwa w programie państw członkowskich ECAC nienależących do UE.

Pierwszy konkretny krok w tym kierunku poczyniono wraz z przyjęciem (w drodze procedury komitetowej, co umożliwia art. 8 dyrektywy 2004/36/WE) rozporządzenia Komisji (WE) nr 768/2006⁽¹⁾. Wspomniane rozporządzenie przewidziało przeniesienie do EASA zadań związanych z programem SAFA (dotychczas realizowanych przez JAA), do których należy przede wszystkim odpowiedzialność za bazę danych SAFA, stanowiącą rdzeń programu, wraz z innymi działaniami uzupełniającymi, zmierzającymi do zapewnienia wspólnych norm w zakresie przeprowadzania kontroli na ziemi.

Przeniesienia dokonywano stopniowo na przestrzeni 2006 r. i zakończono pod koniec tamtego roku. Komisja z zadowoleniem zwraca uwagę na koordynację procesu harmonijnego przejścia pomiędzy dwoma podmiotami, która nabiera jeszcze większego znaczenia przy uwzględnieniu praktycznych, technicznych i logistycznych przeszkód związanych z przeprowadzeniem takiego ruchu przy jak najmniejszych możliwych zakłóceniach ogólnej ciągłości systemu SAFA.

4.1. 1 stycznia 2007 r. — Wspólnotowy Program SAFA (Program WE SAFA)

W następstwie powyższego, od dnia 1 stycznia 2007 r. pełna odpowiedzialność za zarządzanie Wspólnotowym Programem SAFA (Programem WE SAFA) i jego dalszy rozwój została przekazana Komisji Europejskiej wspieranej przez EASA.

Ciągłość uczestnictwa państw członkowskich ECAC nienależących do UE, i tym samym paneuropejski charakter programu, zostały zapewnione dzięki podpisaniu porozumienia roboczego w sprawie gromadzenia i wymiany informacji na temat bezpieczeństwa statków powietrznych korzystających z portów lotniczych Wspólnoty oraz portów lotniczych na terytorium poszczególnych krajów, pomiędzy każdym poszczególnym członkiem ECAC nienależącym do UE i EASA.

Tym samym, uwzględniając UE-27, program WE SAFA obejmuje obecnie 42 państwa uczestniczące. Są to: Albania, Armenia, Austria, Azerbejdżan, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Gruzja, Niemcy, Grecja, Węgry, Islandia, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Republika Mołdowy, Monako, Niderlandy, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Turcja, Ukraina oraz Zjednoczone Królestwo.

Podobnie jak w przypadku poprzedniego etapu programu realizowanego przez ECAC/JAA, podstawowa zasada Programu WE

SAFA głosi, że w każdym z państw uczestniczących w programie SAFA statek powietrzny („państwa trzeciego” w odniesieniu do państw UE lub „zagraniczny” w odniesieniu do państw ECAC nienależących do UE) może zostać poddany kontroli na ziemi. Kontrole te dotyczą przede wszystkim dokumentacji i podręczników oraz instrukcji dotyczących danego statku powietrznego, licencji załogi, stanu ogólnego statku powietrznego oraz obecności i stanu obowiązkowego wyposażenia bezpieczeństwa kabiny. Podstawą odniesienia dla kontroli jest treść załączników 1 (Licencje załogi), 6 (Eksploatacja statku powietrznego) i 8 (Zdatność statku powietrznego do lotu) do norm Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Kontrole przeprowadzane są zgodnie z procedurą, która jest wspólna dla wszystkich państw uczestniczących. Ich wyniki są następnie przedstawiane w sprawozdaniach, które również sporządzane są według wspólnego formatu. W przypadku istotnych nieprawidłowości nawiązywany jest kontakt z przewoźnikiem lotniczym oraz właściwym organem lotnictwa (państwo przewoźnika lub rejestracji) w celu uzgodnienia środków naprawczych, które należy podjąć nie tylko w odniesieniu do skontrolowanego statku powietrznego, lecz również w odniesieniu do innych statków powietrznych, które mogą wykazywać podobne nieprawidłowości, jeżeli dany przypadek ma charakter ogólny. Wszelkie dane zawarte w sprawozdaniach oraz informacje uzupełniające (na przykład wykaz działań podjętych i zakończonych po kontroli) są przechowywane w centralnej komputerowej bazie danych, ustanowionej i zarządzanej przez EASA w Kolonii w Niemczech.

Główne cechy Programu WE SAFA można streścić w następujący sposób:

- realizacja programu przez wszystkie 42 państwa uczestniczące w programie SAFA w Europie,
- szerokie upowszechnianie wyników kontroli za pośrednictwem centralnej bazy danych,
- podejście oddolne — program skoncentrowany jest zasadniczo na kontrolach statków powietrznych na ziemi,
- zasadniczy cel programu polegający na kontroli zgodności z normami ICAO, które są powszechnie stosowane w ramach kontroli międzynarodowej wszystkich statków powietrznych.

Struktura operacyjna

Zgodnie z dyrektywą 2004/36/WE, wraz z jej rozporządzeniem (WE) nr 768/2006 wykonawczym struktura operacyjna programu obejmuje dwa główne organy:

- **Komitet ds. Bezpieczeństwa Lotniczego** powołany rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3922/91: pierwszy składnik operacyjny, na którym polega Komisja w zakresie przyjmowania zharmonizowanych środków wykonawczych do dyrektywy 2004/36/WE, zmierzających do zwiększenia skuteczności Programu WE SAFA, w szczególności systemu kontroli/sprawozdawczości, jak przewidziano w art. 8 i 12 wspomnianej dyrektywy,

⁽¹⁾ Dz.U. L 134 z 20.5.2006, str. 16.

— **EASA**: drugi składnik operacyjny, który, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 768/2006, oprócz wykonywania zadań operacyjnych związanych z bazą danych, przedstawia Komisji oraz Komitetowi ds. Bezpieczeństwa Lotniczego wnioski w sprawie dalszego usprawnienia i rozwoju Programu WE SAFA wraz z przeprowadzaną w stosownym czasie (przy pomocy odpowiednich narzędzi analitycznych) analizą informacji pochodzących ze sprawozdań wprowadzonych do bazy danych.

Ponadto Komisja powołała — pod auspicjami Komitetu ds. Bezpieczeństwa Lotniczego — **Europejską Grupę Sterującą ds. SAFA (ESSG)**, w skład której wchodzi przedstawiciele wszystkich 42 państw uczestniczących. Oprócz zgromadzenia krajowych ekspertów pełniących rolę konsultacyjną na wniosek Komisji i/lub samego Komitetu (ds. Bezpieczeństwa Lotniczego), grupa spełnia funkcję nieocenionego kanału łączności pomiędzy Wspólnotą i państwami uczestniczącymi nienależącymi do UE, co jeszcze bardziej podkreśla zadeklarowane przez Komisję zobowiązanie do zachowania i faktycznego udoskonalenia paneuropejskiego charakteru programu.

5. WZMACNIANIE PROGRAMU WE SAFA

Po uwzględnieniu doświadczenia zgromadzonego po wejściu w życie dyrektywy 2004/36/WE i jej nierozzerwalnego związku z rozporządzeniem (WE) nr 2111/2005 w sprawie „czarnej listy”, jak również faktu przekazania całego programu SAFA do kompetencji Wspólnoty — czego nie przewidziano w czasie przyjmowania dyrektywy — natychmiast stało się dla Komisji jasne, że dotychczas obowiązujące przepisy wspomnianej powyżej dyrektywy wymagają pilnego przeglądu w celu zapewnienia harmonijnego funkcjonowania i dalszego rozwoju programu.

Z tej przyczyny w 2007 r. Komisja przedstawiła dwa wnioski w sprawie nowych instrumentów legislacyjnych, odnoszących się odpowiednio do procedur przeprowadzania kontroli na ziemi oraz do priorytetowego traktowania kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie (zob.: pkt 5.1 i 5.2 poniżej). W następstwie szeroko zakrojonych dyskusji na forum Komitetu ds. Bezpieczeństwa Lotniczego, jak również kontroli ostatecznych wersji tekstów dokonanej przez Parlament Europejski, oba wspomniane nowe instrumenty legislacyjne zostały przyjęte przez Komisję w dniu 16 kwietnia 2008 r. ⁽¹⁾.

Inne ewentualne ulepszenia i przyszłe zmiany w zakresie programu wyjaśniono poniżej w punktach 5.3 i 5.4.

5.1. Dyrektywa Komisji zmieniająca załącznik II do dyrektywy 2004/36/WE

W pierwotnym kształcie załącznik II do dyrektywy 2004/36/WE obejmował jedynie bardzo ogólne kryteria stanowiące szerokie ramy bardziej wyczerpującego zestawu procedur przeprowadzania kontroli na ziemi i późniejszego przedstawiania z nich sprawozdań przez państwa członkowskie.

Z nieco innej perspektywy, uwzględniając podniesioną rangę przypisywaną wynikom kontroli na ziemi przeprowadzanych w ramach Programu SAFA jako istotnemu kryterium rozpatrywanemu przez Komisję przy podejmowaniu przez nią decyzji w

sprawie umieszczania przewoźników na wspólnotowej „czarnej liście”, uznano również za niezbędne wprowadzenie poprawek do wspomnianego załącznika w celu nadania mocy prawnej (i zapewnienia wykonalności) kluczowym elementom leżącym u podstaw procedur odnoszących się do zharmonizowanego przeprowadzania kontroli na ziemi i przedstawiania z nich sprawozdań przez państwa członkowskie. W tym sensie poprawiony załącznik do dyrektywy uwzględnia szereg potrzeb, które zidentyfikowano na przestrzeni ostatnich miesięcy, a mianowicie:

1) konieczność włączenia do załącznika kluczowych elementów dotyczących podręcznika procedur kontroli na ziemi w ramach programu WE SAFA, co ogranicza się ściśle do włączenia przepisów uznawanych za niezbędne do wprowadzenia jako obowiązkowe w państwach członkowskich (w drodze ich włączenia do załącznika II do dyrektywy); dzięki temu będą one miały również zastosowanie do państw uczestniczących nienależących do UE na mocy ich porozumień roboczych z EASA. Wspomniane kluczowe elementy obejmują:

- kryteria kwalifikacyjne i wymogi szkoleniowe w odniesieniu do inspektorów SAFA,
- stosowne normy bezpieczeństwa, które są kluczowe dla Programu WE SAFA,
- procedury przeprowadzania kontroli,
- kategoryzacja ustaleń,
- działania następcze, jakie należy podjąć stosownie do różnych ewentualnych wyników kontroli na ziemi;

2) konieczność zastąpienia „listy kontrolnej SAFA”, zawartej w pierwotnym załączniku, bieżącymi „procedurami SAFA” w najnowszej wersji;

3) konieczność wprowadzenia szczególnego przepisu nakładającego na wszystkie państwa uczestniczące obowiązek przestrzegania nieprzekraczającego 15 dni roboczych terminu pomiędzy datą kontroli na ziemi i wprowadzeniem informacji pochodzących ze sprawozdania z tej kontroli do centralnej bazy danych w celu zwiększenia dokładności i adekwatności przeprowadzanej regularnie przez EASA analizy wprowadzonych do bazy danych ze sprawozdań;

4) konieczność ustanowienia standardowego „potwierdzenia przeprowadzenia kontroli”, którego odcinek przekazuje się właściwemu personelowi statku powietrznego podlegającego kontroli za pisemnym potwierdzeniem odbioru;

5) konieczność przeformułowania niektórych części pierwotnego tekstu w celu poprawy przejrzystości i czytelności załącznika.

W poprawionym załączniku EASA zobowiązuje się do uzupełnienia wspomnianych kluczowych elementów poprzez opracowanie wytycznych do stosowania w państwach członkowskich. W tym celu EASA ustanowi przejrzystą procedurę konsultacji z państwami członkowskimi, wykorzystując fachową wiedzę dostępną organom nadzorującym lotnictwo w państwach członkowskich oraz, w razie konieczności, angażując odpowiednich ekspertów wywodzących się z odpowiednich zainteresowanych stron. Mając powyższe na względzie, może ona powołać grupę roboczą.

⁽¹⁾ Dz.U. L 109 z 19.4.2008, str. 7 i 17.

5.2. Rozporządzenie Komisji wdrażające dyrektywę 2004/36/WE w zakresie priorytetowego traktowania kontroli na ziemi statków powietrznych korzystających z portów lotniczych wspólnoty

Komisja wielokrotnie powtarzała o swoim zobowiązaniu do możliwie jak najlepszego wykorzystania wszystkich będących w jej dyspozycji narzędzi gromadzenia informacji dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa, tak aby maksymalnie zwiększyć efektywność ograniczonych zasobów dostępnych w ramach Programu WE SAFA. Aby osiągnąć ten cel, wspomniany środek upoważnia Komisję do zwracania się z formalnym wnioskiem w sprawie „namierzania jakościowego” poprzez priorytetowe traktowanie pewnej liczby kontroli na ziemi przeprowadzanych przez państwa członkowskie na szczególnych statkach powietrznych lub przewoźnikach lotniczych, uznanych za szczególnie podatne na uchybienia w zakresie bezpieczeństwa w oparciu o zestaw kryteriów (określony rozporządzeniem).

Komisja jest zdania, że wspomniany środek powinien w rozsądny sposób uporządkować wrywkowy charakter programu kontroli na ziemi SAFA dzięki pomocy w lepszym identyfikowaniu potencjalnie niebezpiecznych statków powietrznych lub przewoźników lotniczych, jak również dzięki umożliwieniu gromadzenia kolejnych danych dotyczących tego rodzaju zagadnień; być może doprowadzi to również do przedstawiania jeszcze lepszych uzasadnień decyzji podejmowanych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 w sprawie „czarnej listy”.

5.3. „Cele ilościowe”

W nawiązaniu do przedstawionej powyżej tabeli 2 (zob.: str. 7) można stwierdzić, że od 2001 r. łączna liczba kontroli na ziemi SAFA przeprowadzanych we Wspólnocie zwiększyła się ponad dwukrotnie, jednak można również zauważyć poważne dysproporcje w zakresie liczby kontroli na ziemi przeprowadzanych przez poszczególne państwa członkowskie.

Komisja, zdając sobie w pełni sprawę z równie poważnych dysproporcji w ilości dostępnych poszczególnym państwom członkowskim zasobów ludzkich i materiałowych, jest zdania, że bez względu na dostępne zasoby, wydajność wielu państw członkowskich w kategoriach przeprowadzonych w ciągu poszczególnych lat kontroli jest często niemal nie do przyjęcia. Przy rozpatrywaniu sytuacji w poszczególnych państwach powyższe odnosi się do:

- rzeczywistej liczby kontroli jako takich,
- liczby przeprowadzonych kontroli w stosunku do natężenia ruchu do/z każdego poszczególnego państwa członkowskiego.

W tym kontekście Komisja wielokrotnie powtarzała, że sytuacja ta wymaga poprawy. Wraz z EASA i państwami członkowskimi szuka ona w dalszym ciągu sposobu określenia minimalnej liczby kontroli, które każde państwo członkowskie przeprowadzałoby corocznie, oczywiście w oparciu o różne parametry, takie jak liczba lotów, międzynarodowych portów lotniczych, intensywność kontroli przeprowadzonych wcześniej w innych państwach członkowskich, itd.

5.4. Rozszerzenie kompetencji EASA — rozporządzenie (WE) nr 216/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady

W dniu 20 lutego 2008 r. Rada i Parlament Europejskie przyjęły rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE⁽¹⁾ (dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie EASA”). Przepisy rozporządzenia przewidują zastąpienie dyrektywy 2004/36/WE (a także związanych z nią przepisów wykonawczych) zestawem przepisów przyjętych na mocy rozporządzenia w sprawie EASA w następujący sposób:

Artykuł 10 wspomnianego rozporządzenia, które weszło w życie w dniu 8 kwietnia 2008 r., przewiduje środki, które były dotychczas objęte dyrektywą 2004/36/WE. Ponadto art. 10 ust. 5 przewiduje, że środki wykonawcze, odnoszące się do wspomnianego artykułu, mogą być przyjęte w procedurze komitetowej („... zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 65 ust. 4 rozporządzenia”).

Co więcej, art. 69 rozporządzenia stanowi, że dyrektywę 2004/36/WE uchyla się z dniem wejścia w życie środków wykonawczych, o których mowa w art. 10 ust. 5 rozporządzenia, i bez uszczerbku dla przepisów wykonawczych, o których mowa w art. 8 ust. 2 dyrektywy 2004/36/WE.

Na koniec, zasady ujęte w art. 10 stosuje się dopiero od dat określonych w odpowiednich przepisach wykonawczych, jednak w żadnym razie nie później niż od dnia 8 kwietnia 2012 r.

6. „ZBIORCZE SPRAWOZDANIE” SAFA⁽²⁾

Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy 2004/36/WE stanowi, że Komisja corocznie publikuje zbiorcze sprawozdanie z informacji, udostępniane opinii publicznej oraz podmiotom branżowym, zawierające analizę wszelkich informacji otrzymanych za pośrednictwem sprawozdań z kontroli na ziemi przeprowadzonych na statkach powietrznych korzystających z portów lotniczych Wspólnoty. Wspomniana analiza powinna być prosta i łatwa do zrozumienia oraz wskazywać, czy występuje podwyższone zagrożenie bezpieczeństwa pasażerów statków powietrznych. W analizie tej należy ujawnić źródło tych informacji.

Mając powyższe na względzie, w lutym 2008 r. Komisja przyjęła pierwsze zbiorcze sprawozdanie, w którym poddano analizie wyniki kontroli na ziemi przeprowadzonych w okresie pomiędzy 30 kwietnia 2006 r. i 31 grudnia 2006 r. Na przestrzeni 2008 r. (a później co roku) to samo sprawozdanie zostanie sporządzone za pełny rok, obejmując okres pomiędzy 1 stycznia i 31 grudnia 2007 r. — będzie to pierwszy pełny rok po przeniesieniu odpowiedzialności za zarządzanie i rozwój programu SAFA z ECAC i JAA do kompetencji Wspólnoty.

⁽¹⁾ Dz.U. L 79 z 19.3.2008, str. 1.

⁽²⁾ Dz.U. C 42 z 15.2.2008, str. 1.

Komisja jest zdania, że mając na względzie większą przejrzystość i rozliczalność w odniesieniu do wszystkich uczestników zaangażowanych w realizację programu i określonych w tego rodzaju dokumencie, jak również biorąc pod uwagę opinię Parlamentu Europejskiego i opinii publicznej w ogóle, ograniczenia narzucone art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/36/WE powinny zostać złagodzone, aby umożliwić przekazywanie w omawianych sprawozdaniach dokładniejszych informacji w zakresie stanu bezpieczeństwa poszczególnych zaangażowanych uczestników.

7. WNIOSKI

Doświadczenia wynikające z kontroli SAFA przeprowadzonych na przestrzeni ostatnich kilku lat pokazują, że uzyskuje się dzięki nim ogólne informacje na temat bezpieczeństwa zagranicznych przewoźników lotniczych. Informacje te są jednakże ograniczone w takim sensie, że nie otrzymuje się pełnego obrazu bezpieczeństwa żadnego konkretnego statku powietrznego lub przewoźnika lotniczego. Wynika to z faktu, że niektóre aspekty trudno jest ocenić w czasie trwania kontroli (np. zarządzanie zasobami załogi, kompletny stan zdatności do lotu itd.) z uwagi na ograniczony czas dostępny na przeprowadzenia kontroli i, w konsekwencji, ograniczony poziom szczegółowości możliwy w trakcie tego rodzaju kontroli.

Pełną ocenę danego statku powietrznego lub przewoźnika lotniczego można osiągnąć jedynie poprzez ciągły nadzór prowadzony przez właściwy organ lotnictwa (państwo przewoźnika lub państwo rejestracji). Dlatego też informacje uzyskane za pośrednictwem programu WE SAFA są w rzeczywistości bardzo użyteczne:

- przede wszystkim jako środek zapobiegawczy, pomocny w określaniu potencjalnych negatywnych tendencji w zakresie bezpieczeństwa, w ramach którego znaczna liczba niezgodności w przypadku danego przewoźnika lotniczego lub ich powtarzalny charakter stanowią bardzo dobry wskaźnik potencjalnych słabości strukturalnych, zarówno w zakresie zarządzania kontrolą jakości tego przewoźnika lotniczego, jak i poziomu nadzoru bezpieczeństwa sprawowanego przez właściwe krajowe organy lotnictwa cywilnego państwa, w którym przewoźnik ten posiada koncesję; podobnie, negatywne tendencje mogą być również stwierdzone w odniesieniu do określonych typów statków powietrznych,
- bardziej bezpośrednio, kontrole SAFA mogą przyczynić się do poprawy — w czasie rzeczywistym — bezpieczeństwa eksploatacji danego statku powietrznego, który został właśnie poddany kontroli, poprzez ponaglenie organów kontrolnych do zapewnienia niezwłocznego podjęcia działań naprawczych przed wznowieniem eksploatacji danego statku powietrznego.

Informacje ze wszystkich przeprowadzonych kontroli są użytkowane przez wszystkich uczestników, co pomaga w uzyskaniu pełniejszego obrazu niektórych statków powietrznych, rodzajów statków powietrznych, przewoźnika lotniczego lub wszystkich przewoźników lotniczych z danego państwa. Centralna baza danych SAFA jest w związku z tym szczególnie użyteczna, gdyż przyczynia się do szybkiego przepływu tego rodzaju informacji do wszystkich państw uczestniczących w Programie WE SAFA.

Ponadto od wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 („czarna lista WE”), kontrole SAFA nabrały większego znaczenia jako jedno z kryteriów uwzględnianych przez Komisję przy podejmowaniu decyzji dotyczących umieszczenia przewoźników

lotniczych w wykazie wspólnotowym. Rzeczywiście, dzieje się tak od momentu ustanowienia pierwszego wspólnotowego wykazu w marcu 2006 r. oraz przy jego kolejnych regularnych aktualizacjach.

Podsumowując wnioski wynikające z niniejszego sprawozdania można stwierdzić, że:

- dyrektywa 2004/36/WE wprowadziła we Wspólnocie obowiązkowy system regularnych kontroli na ziemi statków powietrznych państwa trzeciego korzystających z portów lotniczych Wspólnoty przy jednoczesnym położeniu podwalin pod zharmonizowane procedury w odniesieniu do przeprowadzania kontroli, sprawozdawczości i działań następczych oraz wymiany informacji na ich temat pomiędzy państwami członkowskimi, Komisją i EASA,
- z kilkoma pomniejszymi wyjątkami państwa członkowskie nie miały poważnych problemów z transponowaniem i wykonywaniem przepisów dyrektywy,
- decyzja o przekazaniu zarządzania całym programem SAFA, realizowanym dotychczas przez ECAC/JAA, oraz jego rozwoju, do kompetencji Wspólnoty wywołała pilną potrzebę wprowadzenia prawodawstwa uzupełniającego do dyrektywy, które to prawodawstwo zostało przyjęte w stosownym czasie, umożliwiając harmonijne przeniesienie programu,
- kluczowe elementy leżące u podstaw wspólnotowego systemu kontroli na ziemi stały się prawnie wiążące dzięki poprawce do załącznika II do dyrektywy, co spowodowało lepszą ich harmonizację we wszystkich państwach członkowskich oraz w pozostałych 15 państwach uczestniczących w programie SAFA. Środek ten powinien doprowadzić do poprawy ogólnej jakości sprawozdań z kontroli na ziemi, co ma szczególne znaczenie w kontekście dochodzeń związanych ze wspólnotową „czarną listą” przewoźników lotniczych, ustanowioną zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 2111/2005,
- przyjęto przepisy wykonawcze, które określają zasady i kryteria priorytetowego traktowania kontroli na ziemi w odniesieniu do określonych statków powietrznych lub przewoźników lotniczych, których można zidentyfikować na podstawie ustanowionych kryteriów jako stanowiący potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa lotnictwa,
- o ile łączna liczba kontroli na ziemi SAFA przeprowadzonych we Wspólnocie zwiększyła się ponad dwukrotnie od 2001 r., istnieją poważne dysproporcje w zakresie liczby kontroli na ziemi przeprowadzonych przez poszczególne państwa członkowskie. W związku z tym Komisja ocenia wykonalność określenia minimalnej liczby kontroli, jakie byłyby przeprowadzane przez poszczególne państwa członkowskie,
- w związku z przyjęciem rozporządzenia (WE) nr 216/2008 w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego, dyrektywa 2004/36/WE powinna zostać ostatecznie uchylona, najpóźniej — do dnia 8 kwietnia 2012 r. — i stopniowo zastąpiona przepisami zawartymi w art. 10 wspomnianego rozporządzenia oraz późniejszymi przepisami wykonawczymi, jakie zostaną przyjęte na mocy art. 10 ust. 5. Mając powyższe na względzie przewiduje się, że odpowiedzialność EASA za zarządzanie programem i jego dalszy rozwój powinna zostać znacznie zwiększona.