

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego**

COM(2005) 579 końcowy — 2005/0228 (COD)

(2006/C 185/19)

Dnia 31 stycznia 2006 r. Rada, działając zgodnie z art. 80 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Jan SIMONS**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 21 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 71 do 3 przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 EKES w pełni popiera zamiar rozszerzenia zakresu rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 na operacje lotnicze, licencjonowanie członków załogi pilotującej oraz na statki powietrzne z państw trzecich; powierzenie całości działań regulacyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu lotniczego jednemu organowi zapewni większą skuteczność i bezpieczeństwo.

1.2 Jeśli chodzi o dodatkową certyfikację operatorów komercyjnych z państw trzecich, należy wyraźnie zapewnić Wspólnocie możliwość zawierania z państwami trzecimi dwustronnych umów o wzajemnym uznawaniu odpowiednich certyfikatów. EKES uważa, że należy również podjąć działania, które zagwarantują, że wszystkie państwa należące do ICAO będą wywiązywać się ze swych zobowiązań, dzięki czemu dodatkowa certyfikacja stanie się zbędna.

1.3 Dla zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa ruchu lotniczego niezbędne jest wyposażenie EASA w większe środki na wypełnianie zadań, o których mowa we wniosku Komisji. Będzie to wymagać znacznie wyższego poziomu finansowania wspólnotowego, niż się obecnie planuje. Z drugiej strony połączenie zasobów na szczeblu unijnym może zaowocować znacznym ograniczeniem kosztów, nie tylko dla branży, lecz także dla rządów krajowych. Kwestia ta została pominięta we wniosku.

1.4 EKES jest przekonany, że dla zapewnienia jednakowego bezpieczeństwa wszystkim pasażerom na terytorium UE należy objąć definicją działalności komercyjnej również działalność prowadzoną z udziałem przedsiębiorstw oraz współwłaścicieli.

1.5 Ze względu na cele bezpieczeństwa, o których przypominają w szczególności punkty 1.1 i 1.4 niniejszej opinii, a także z uwagi na interes użytkowników, istotne jest, by EASA stwierdziła, iż włączenie zasad JAR-OPS do prawodawstwa wspólnotowego — poprzez zapowiedzianą zmianę rozporządzenia (EWG) nr 3922/91 lub za pomocą innej procedury —

będzie stanowiło rzeczywisty postęp i przyniesie wystarczający poziom harmonizacji w poszczególnych dziedzinach objętych zakresem jej kompetencji.

## 2. Wprowadzenie i streszczenie dokumentu Komisji

2.1 W roku 2002 na mocy rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanowiono wspólne zasady w dziedzinie lotnictwa cywilnego oraz utworzono Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA).

2.2 Podstawowym celem tego rozporządzenia jest ustanowienie i utrzymanie jednolitego, wysokiego poziomu bezpieczeństwa lotniczego w Europie. Oprócz tego rozporządzenie ma służyć zapewnieniu jednolitego, wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego, ułatwieniu swobodnego przepływu towarów, osób i usług, wspieraniu efektywności kosztowej w procedurach rejestracyjnych i certyfikacyjnych oraz uniknięciu dublowania działań na szczeblu krajowym i europejskim, wspieraniu państw członkowskich w wykonywaniu zobowiązań wynikających z Konwencji chicagowskiej Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) oraz propagowaniu poglądów Wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

2.3 Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) w dziedzinach kompetencji przewidzianych w rozporządzeniu odpowiada w szczególności za:

- wspieranie Komisji w wykonywaniu zadań w zakresie tworzenia prawa;
- wspieranie Komisji w prowadzeniu inspekcji standaryzacyjnych w krajowych władzach lotniczych,
- wspieranie Wspólnoty i państw członkowskich w stosunkach z państwami trzecimi,
- udzielanie pomocy państwom członkowskim w wypełnianiu spoczywających na nich zobowiązań międzynarodowych,

- wydawanie warunków technicznych certyfikacji oraz materiałów poradnikowych,
- wydawanie certyfikatów typu oraz załączników do certyfikatów typu na produkty, części i wyposażenie lotnicze oraz zapewnianie ich stałej zdatości do lotu,
- wydawanie certyfikatów podmiotom prowadzącym działalność w zakresie projektowania, produkcji i serwisu z siedzibami poza terytorium państw członkowskich, podmiotom prowadzącym działalność w zakresie projektowania z siedzibami w państwach członkowskich oraz, na życzenie zainteresowanego państwa członkowskiego, podmiotom prowadzącym produkcję, a także prowadzenie stałej kontroli tych podmiotów.

2.4 Na krajowych władzach lotniczych w dalszym ciągu spoczywa odpowiedzialność za wydawanie indywidualnych certyfikatów zdatości do lotu oraz certyfikatów podmiotom i personelowi (z wyjątkiem firm projektowych) mającym siedzibę lub miejsce zamieszkania w ich kraju; będą to jednak czynić zgodnie ze wspólnymi zasadami i podlegać inspekcjom standaryzacyjnym przeprowadzanym przez EASA.

2.5 Powszechnie przyjmuje się<sup>(1)</sup>, że dla zapewnienia skuteczności, bezpieczeństwa i standaryzacji niezbędne jest powierzenie wszystkich działań regulacyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego we Wspólnocie jednemu organowi (EASA).

2.6 W uzasadnieniu do wniosku Komisja przypomina, że od czasu wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 1592/2001 we wrześniu 2002 r. Wspólnota dysponuje wyłącznymi kompetencjami w zakresie oceny zdatości do lotu i spełniania wymogów ochrony środowiska naturalnego przez produkty, części i wyposażenie lotnicze. Już w momencie przyjmowania obecnie obowiązującego rozporządzenia dostrzegano, że dla zagwarantowania jednolitego, wysokiego poziomu bezpieczeństwa oraz zapewnienia równych warunków konkurencji wspólnotowym operatorom lotniczym należy poszerzyć jego zakres przedmiotowy o operacje lotnicze i przyznawanie licencji członkom załogi pilotującej.

2.7 Komisja przypomina, że włączenie zasad JAR-OPS do prawodawstwa Wspólnoty poprzez zapowiedzianą zmianę rozporządzenia nr 3922/91 (EU-OPS-1) oznaczać będzie bez wątpienia pewien postęp, lecz nie zapewni zadowalającego poziomu harmonizacji, ponieważ dotyczyć będzie jedynie komercyjnego transportu lotniczego. Pozostałe rodzaje statków powietrznych i operacji komercyjnych oraz operacje niekomercyjne nie będą objęte tymi wspólnymi zasadami, podobnie jak wydawanie licencji załogom pilotującym oraz statki powietrzne państw trzecich. Dlatego też przedłożono wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia nr 1592/2002.

2.8 Wniosek przewiduje również wprowadzenie wymogu certyfikacji dla operatorów komercyjnych z państw trzecich odbywających loty do UE.

2.9 16 listopada 2005 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) (COM (2005) 579 końcowy).

2.10 Przyjęcie wniosku pozwoliłoby poddać wspólnym zasadom wszystkie operacje lotnicze oraz wymogi certyfikacyjne dla wszystkich operatorów komercyjnych. Certyfikaty wydawałyby państwa członkowskie (krajowe władze lotnicze) lub — w odpowiednich przypadkach — EASA, która mogłaby także w razie potrzeby wydawać wytyczne operacyjne.

2.11 W przypadku operacji niekomercyjnych zasady zostaną dostosowane do stopnia złożoności danego statku powietrznego, bez przeprowadzania certyfikacji. Podmioty prowadzące operacje lotnicze z użyciem złożonych statków powietrznych będą musiały składać oświadczenia, że są w stanie spełnić podstawowe wymogi prowadzenia operacji lotniczych.

2.12 Proponowane rozporządzenie wprowadza w stosunku do większości pilotów pracujących na terytorium Wspólnoty wymóg posiadania licencji wydanej na podstawie wspólnych wymogów. Obowiązek certyfikacji opartej na wspólnych zasadach dotyczyć ma także organizatorów szkoleń, personelu szkolącego oraz urzędów szkoleniowych. EASA ma prowadzić inspekcje standaryzacyjne w krajowych władzach lotniczych odpowiedzialnych za kontrolę przestrzegania tych zasad, a na niej samej spoczywać ma obowiązek certyfikacji organizatorów i wyposażenia z państw trzecich.

2.13 W celu zapewnienia dostatecznego poziomu bezpieczeństwa wnioski zakłada nałożenie obowiązku przestrzegania wspólnych zasad działania także na statki powietrzne z państw trzecich odbywające loty na terytorium Wspólnoty. Operatorzy komercyjni z państw trzecich realizujący loty na terytorium Wspólnoty musieliby dodatkowo uzyskiwać certyfikaty.

2.14 Wniosek przewiduje również wprowadzenie pewnych zmian w działalności Agencji, w szczególności w funkcjonowaniu jej zarządu.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 W europejskim lotnictwie niezbędne jest ustanowienie jednego organu regulacyjnego w dziedzinie bezpieczeństwa dla wszystkich rodzajów działalności w transporcie lotniczym w celu zapewnienia realizacji konsekwentnej i spójnej strategii w zakresie przepisów bezpieczeństwa na wspólnym rynku lotniczym. Skupienie odpowiedzialności za wszystkie działania regulacyjne w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego na jednym organie zapewniłoby większą skuteczność i bezpieczeństwo — trudno jest bowiem oddzielić od siebie poszczególne aspekty norm bezpieczeństwa. Dlatego EKES w pełni popiera zamiar rozszerzenia zakresu rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 na operacje powietrzne, wydawanie licencji członkom załogi pilotującej oraz na statki powietrzne z państw trzecich.

<sup>(1)</sup> Należy tu wspomnieć o opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego, sprawozdawca — hr. Alexander von Schwerin (Dziennik Urzędowy C 221, 7.8.2001, str. 0038-0044).

3.2 Należy zapewnić bezpieczeństwo statków powietrznych z państw trzecich odbywających loty na terytorium Wspólnoty. Niezbędne jest również przywrócenie jednakowych warunków konkurencji w stosunku do innych obszarów na świecie, gdzie wymóg ten nakładany jest na unijne linie lotnicze odbywające loty do takich państw (tj. USA) i wykorzystywany był do zapewniania w nieuczciwy sposób przewagi konkurencyjnej własnym liniom lotniczym, na szkodę linii unijnych. Równocześnie, jeśli chodzi o dodatkową certyfikację operatorów komercyjnych z państw trzecich, należy wyraźnie zapewnić Wspólnocie możliwość zawierania z państwami trzecimi dwustronnych umów o wzajemnym uznawaniu odpowiednich certyfikatów, aby zapobiec obciążaniu międzynarodowych linii lotniczych ponad miarę obowiązkiem uzyskiwania dodatkowych certyfikatów. EKES uważa więc, że należy również podjąć działania, które zagwarantują, że wszystkie państwa należące do ICAO będą wywiązywać się ze swych zobowiązań, dzięki czemu dodatkowa certyfikacja stanie się zbędna.

3.3 Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) musi uzyskać niezbędne unijne środki publiczne na wypełnianie dodatkowych obowiązków w dziedzinie bezpieczeństwa, a w szczególności na prowadzenie dostatecznej liczby kontroli standaryzacyjnych we wszystkich krajowych władzach lotniczych we Wspólnocie, dokonywanie analiz bezpieczeństwa oraz dbanie o zachowanie konkurencyjności Europy w stosunku do reszty świata. Dla zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa ruchu lotniczego niezbędne jest zatem wyposażenie EASA w większe środki na wypełnianie tych zadań. Będzie to wymagać znacznie większego finansowania wspólnotowego, niż się obecnie planuje.

3.4 Pozyskiwanie zasobów i personelu dla EASA wymaga stopniowego ograniczania liczby osób zatrudnianych w krajowych władzach lotniczych; jest to warunek osiągnięcia planowanych oszczędności oraz zapobieżenia zwiększeniu kosztów dla branży lotniczej i linii lotniczych w UE. Połączenie zasobów na szczeblu unijnym może umożliwić znaczne ograniczenie kosztów nie tylko przedstawicielom branży, lecz także rządowi krajowym — pod warunkiem, że opracowany zostanie plan określający przyszłe zadania krajowych władz lotniczych oraz liczebność personelu niezbędnego do ich funkcjonowania. Kwestia ta została pominięta we wniosku Komisji.

3.5 Niezwykle istotne jest przeanalizowanie zapowiedzianej zmiany rozporządzenia 3922/91 (EU-OPS-1) pod kątem celów bezpieczeństwa i harmonizacji oraz opracowanie przyszłych przepisów wykonawczych EASA dotyczących operacji lotniczych w oparciu o wspólne, spójne podejście regulacyjne oraz jasne dane naukowe i dane dotyczące bezpieczeństwa.

3.6 Konieczne jest również zapewnienie płynnego przejścia z obecnych systemów krajowych (opartych na zasadach JAR-OPS-1) do nowego ustroju, jak również zagwarantowanie, że zmiany obecnie obowiązujących zasad ograniczą się do dostosowania ich do prawa wspólnotowego i nowych ram EASA.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Definicją działalności komercyjnej (art. 1) należy objąć również działalność prowadzoną na potrzeby własne przedsię-

biorstw oraz współwłaścicieli. W szczególności podmioty te powinny mieć obowiązek wykazania swoich uprawnień; powinny również podlegać identycznym przepisom wykonawczym. Wszystkim pasażerom na terytorium UE powinna przysługiwać taka sama ochrona bezpieczeństwa. Ponadto, ponieważ działalność tego rodzaju prowadzona bywa często przy wykorzystaniu złożonych statków powietrznych z napędem silnikowym (Boeing 737, Airbus A319) w tej samej przestrzeni powietrznej co działalność komercyjna, kwestią najwyższej wagi dla zapewnienia bezpieczeństwa jest to, by podlegała ona identycznym — i stosowanym w identyczny sposób — zasadom co działalność komercyjna.

4.2 Zapowiedziana zmiana rozporządzenia 3922/91 (EU-OPS-1) zakłada efektywną harmonizację wymogów w zakresie szkolenia dla personelu pokładowego z dziedziny bezpieczeństwa, jednak pozostawia kwestię wydawania certyfikatów w gestii państw członkowskich. Niektóre państwa członkowskie wydają wspomniane certyfikaty, inne jednak nie widzą takiej potrzeby. EASA powinna zatem sprawdzić, czy taki brak ujednoczenia w zakresie warunków wykonywania obowiązków przez załogi pokładowe mogłyby okazać się szkodliwy dla bezpieczeństwa pasażerów.

4.3 Co się tyczy zapowiedzianej zmiany rozporządzenia 3922/91 (EU-OPS-1 sekcja Q) należy dołożyć wszelkich możliwych starań, by system limitowania czasu lotu podlegał ocenie naukowej i medycznej EASA zgodnie z przepisami, które należałoby zamieścić w rozporządzeniu zmieniającym rozporządzenie EU-OPS-1 (3922/91), w odniesieniu do wszelkich problemów bezpieczeństwa, które EASA ewentualnie wykryje w toku wykonywania swych przyszłych funkcji kontrolnych.

4.4 Co się tyczy natomiast zarządu EASA (art. 25) oraz rady wykonawczej EASA, której powołanie przewidziano w rozporządzeniu (art. 28), nie wolno dopuścić do nadmiernego obciążenia agencji zbędnymi organami. Dlatego też w przypadku powołania rady wykonawczej funkcje zarządu powinny zostać ograniczone do roli zgromadzenia obradującego raz lub dwa razy w roku. W tym kontekście należy również dopilnować, by do rady tej nie byli wyznaczani przedstawiciele krajowych władz lotniczych, ponieważ mogłoby to prowadzić do konfliktów interesów z uwagi na fakt, że działalność krajowych władz lotniczych zależy m.in. od dochodów uzyskiwanych z sektora i dlatego przedstawiciele ci mogą nie być zainteresowani zwiększeniem skuteczności systemu EASA.

4.5 Propozycja wyznaczenia 4 przedstawicieli organu doradczego złożonego z przedstawicieli zainteresowanych stron do zarządu EASA (i jej rady wykonawczej) stanowi logiczną konsekwencję faktu, że EASA ma służyć sektorowi, z którego wpływy, w postaci różnych opłat, stanowią największą część budżetu agencji. Uwzględniając jednak znaczny wkład sektora w budżet EASA, logiczne byłoby przyznanie jego przedstawicielom w sprawach ogólnego funkcjonowania Agencji i związanych z nią zagadnień strategicznych podobnego prawa głosu jak pozostałym członkom wymienionych organów.

4.6 EKES przyjmuje, że zmiany w trybie powoływania dyrektora wykonawczego i innych dyrektorów (art. 30 lit. b) ust. 4) stanowią konsekwencję ogólnych zmian dotyczących wszystkich agencji UE. Niemniej jednak uważa, że w przypadku wysoko wyspecjalizowanych agencji w rodzaju EASA należałoby ponownie rozważyć tę propozycję, ponieważ uniemożliwia ona dalsze sprawowanie mandatu kandydatom, którzy pełnili go przez 10 lat, nawet jeśli osiągnęli dobre wyniki. Mogłaby ona wywołać niekorzystny skutek, uniemożliwiając EASA zatrudnienie najbardziej odpowiednich kandydatów.

4.7 Wydaje się, że w wykazie podstawowych wymogów w zakresie instruktażu teoretycznego (załącznik III pkt 1.i.1) pominięto kwestię wykorzystania w instruktażu płyt CD-ROM, choć jest to już w sektorze sprawdzona i stosowana na co dzień metoda szkolenia. Dlatego też treść tego punktu powinna otrzymać następujące brzmienie: „1.i.1 Instruktaż teoretyczny powinni prowadzić lub opracowywać odpowiednio wykwalifikowani instruktorzy.”

4.8 Należy także wprowadzić zmiany w zakresie podstawowych wymogów dotyczących korzystania z miejsc siedzących podczas operacji dokonywanych podczas lotu (załącznik IV pkt 3.a.3), nadając im następujące brzmienie: „Uwzględniając rodzaj statku powietrznego, przed startem i lądowaniem, podczas kołowania i każdorazowo, gdy zostanie to uznane za konieczne ze względów bezpieczeństwa, dowódca powinien dopilnować, aby wszyscy pasażerowie zostali prawidłowo rozmieszczeni na miejscach siedzących z zapiętymi pasami bezpieczeństwa.” Poprawka ta służyć ma dostosowaniu przepisów rozporządzenia do obowiązujących obecnie norm bezpieczeństwa, które z jednej strony zezwalają, by małe dzieci (w wieku poniżej dwóch lat) siedziały na kolanach opiekunów, z drugiej zaś (ze względów bezpieczeństwa) zakazują korzystania z miejsc leżących podczas startu, lądowania i kołowania (dopuszcza się korzystanie z nich wyłącznie podczas lotu dla zapewnienia dzieciom większej wygody).

4.9 W podstawowych wymogach dotyczących liczebności i składu załogi (załącznik IV pkt 7a) zniesiono, jak się wydaje, rozróżnienie na członków załogi pilotującej i personelu pokładowego. Wymogi dotyczące liczebności i składu załogi pilo-

tującej zostały już uregulowane w innych aktach, ponieważ zależą one od certyfikacji danego statku powietrznego (zob. załącznik IV pkt 4a w sprawie ograniczeń przewidzianych w instrukcji użytkownika) oraz limitów czasu lotu (zob. art. 15b ust. 3). W przypadku personelu pokładowego głównym kryterium przy ustalaniu minimalnej liczby są przepisy bezpieczeństwa JAR-OPS 1990.

4.10 Propozycja dotycząca programów bezpieczeństwa (załącznik IV pkt 8d ppkt iv), związana z zabezpieczeniem systemów elektronicznych i komputerowych przed celowym zakłóceniem pracy systemu lub jego uszkodzeniem, powinna zostać skreślona, ponieważ operatorzy linii lotniczych nie będą mogli spełnić takiego wymogu. Kwestia ta należy do dziedziny certyfikacji statków powietrznych i systemów (linie lotnicze powinny odpowiadać jedynie za przypadkowe zakłócenia, którym zapobiegać mają obowiązujące już instruktaże dotyczące zasad bezpieczeństwa i które nie stanowią problemu z punktu widzenia bezpieczeństwa).

4.11 Wniosek zdaje się przewidywać, że do realizacji poszerzonego zakresu zadań EASA wystarczy stworzenie w Agencji zaledwie 20 dodatkowych stanowisk (patrz str. 55 — Zasoby ludzkie ogółem). Dla porównania — obecnie w krajowych władzach lotniczych UE regulacjami w dziedzinie operacji oraz wydawania licencji członkom załogi pilotującej zajmuje się ok. 200 pracowników. Ponadto w obecnym systemie krajowym, koordynowanym przez wspólne władze lotnicze, przedstawiciele sektora udzielają dużego wsparcia przy opracowywaniu nowych zasad, co nie będzie już możliwe w systemie EASA. EKES jest głęboko przekonany, że 20 dodatkowych stanowisk w EASA okaże się zupełnie niewystarczających dla realizacji nowych zadań powierzonych tej agencji. Może to doprowadzić do dalszych opóźnień w istotnych działaniach regulacyjnych EASA (odczuwanych już dzisiaj w innych dziedzinach), co może zagrażać bezpieczeństwu oraz konkurencyjności unijnej branży lotniczej. Podobnie i w kwestii inspekcji standaryzacyjnych EASA w krajowych władzach lotniczych oraz analiz bezpieczeństwa w nowych dziedzinach kompetencji niezbędne są znacznie większe zasoby dla zapewnienia jednolitego poziomu nadzoru nad bezpieczeństwem.

Bruksela, 21 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND