

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jako strażnik bezpieczeństwa lotniczego w Europie

1. Wstęp

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jest agencją Unii Europejskiej powołaną do realizacji określonych zadań nadzorczych i wykonawczych w zakresie bezpieczeństwa lotniczego. Agencja tworzy kluczową część strategii Unii Europejskiej, mającej na celu wprowadzenie i utrzymanie wysokiego, jednolitego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Europie. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego została utworzona na mocy rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 roku², które następnie uchylono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 roku 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/WE³. Przepisy te już w 2009 roku zostały zmienione przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 roku⁴.

2. Definicja Agencji w prawie europejskim

Przed przystąpieniem do pogłębionej analizy instytucji, jaką jest Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego, należy zdefiniować pojęcie agencji europejskich.

W literaturze określa się je jako podmioty wykonujące pewne specjalistyczne zadania, które powstały po to, by sprostać nowym wyzwaniom natury prawnej, technicznej i naukowej z uwagi na duże rozproszenie geograficzne Unii Europej-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Dz.U. L 240 z 7.09.2002.

3 Dz.U. L 79 z 19.03.2008.

4 Dz.U. L 309 51 z 24.11.2009.

skiej⁵. Działają na zasadzie decentralizacji, a ich siedziby mieszczą się w poszczególnych państwach członkowskich. Z zasady posiadają one jednakową podstawową strukturę i podobny sposób działania. Każdą agencją kieruje zarząd, który ustala ogólne wytyczne, zatwierdza programy pracy danej agencji zgodnie z jej podstawową misją, dostępnymi środkami i priorytetami politycznymi. Dyrektor wykonawczy, mianowany przez zarząd lub przez Radę Ministrów, odpowiada za wszystkie działania agencji i prawidłową realizację programów jej pracy.

Pierwsze agencje (Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego i Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy) powstały już w latach 70. W trakcie dynamicznego rozwoju, w związku z finalizacją rynku wewnętrznego w latach 90., pojawił się szereg nowych agencji, nadając nowy wymiar obecnemu wspólnotowemu wzorcowi agencji europejskich. Te tzw. agencje drugiej generacji wynikały z dążenia do rozproszenia geograficznego i potrzeby sprostania nowym zadaniom natury technicznej bądź naukowej. Większość z nich rozpoczęła działalność w 1994 lub 1995 roku po decyzji szefów państw i rządów, podjętej w dniu 29 października 1993 roku w Brukseli, określającej siedziby siedmiu agencji, których akty ustanawiające zostały przyjęte przez Radę już kilka lat wcześniej. W grudniu 2003 roku szefowie państw i rządów ponownie zdecydowali o siedzibie szeregu agencji, z których kilka działało już tymczasowo w Brukseli. Tę grupę agencji można określić mianem agencji trzeciej generacji⁶. Ponieważ zdecentralizowane agencje powoływane były osobno, w odpowiedzi na konkretne potrzeby, działają one w dość zróżnicowanych warunkach. W 2012 roku UE zarządziła tej sytuacji poprzez przyjęcie kompleksowych zasad przewodnich opartych na tzw. wspólnym podejściu, aby zapewnić większą spójność i efektywność funkcjonowania agencji oraz zwiększyć ich odpowiedzialność za podejmowane działania⁷.

Przed poszczególnymi agencjami postawiono liczne i różnorodne zadania. Każda agencja jest niepowtarzalna i pełni specyficzne funkcje określone w chwili jej utworzenia. Agencje wprawdzie bardzo różnią się między sobą, zarówno pod względem wielkości, jak i celu, działają zwykle dzięki jednej lub większej liczbie sieci partnerów na terytorium całej Unii. Agencje są też wyposażone w jeden lub kilka komitetów technicznych lub naukowych, składających się z ekspertów specjalizujących się w danej dziedzinie, mogących wspierać zarząd (ma to miejsce w przypadku komitetów budżetowych), oraz dyrektora wykonawczego, sporządzają opinie na temat przedłożonych im zagadnień (technicznych) lub działają w charakterze przekaznika informacji. Przykładowo: Komitet ds. Leków Gotowych zarządzany przez Europejską Agencję ds. Oceny Produktów Leczniczych, czy kolegium doradcze Europejskiej Fundacji Kształcenia w Turynie. W większości przypadków audyt we-

5 G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 71.

6 M. Kamiński, *Agencje Unii Europejskiej*, Politechnika Koszalińska, Instytut Ekonomii i Zarządzania, http://www.tu.koszalin.pl/pliki/magdalena/m.Kaminski_-_Agencje_Unii_Europejskiej.pdf (10.06.2014).

7 http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index_pl.htm (16.06.2014).

wewnętrzny w agencji wykonywany jest przez kontrolera finansowego Komisji lub, jeśli tak stanowi regulamin wewnętrzny, przez audytora wyznaczonego przez agencję. W obu wypadkach agencje są przedmiotem zewnętrznej kontroli ze strony Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich. Większość agencji finansowana jest z dotacji Wspólnoty przewidzianej na ten cel w ogólnym budżecie Unii Europejskiej, choć niektóre z nich w całości lub w części finansują się samodzielnie⁸. Porównanie agencji do instytucji państwowych prowadzi do wniosku, że agencje są zbliżone w swoich funkcjach i roli do instytutów naukowych, prowadzących prace nad różnymi aspektami życia społecznego i gospodarczego, jednocześnie świadcząc usługi zlecone przez państwo. Siła agencji ujawnia się szczególnie w sprawach o wysoce technicznej naturze, tam, gdzie istnieje potrzeba przedstawienia ekspertyz będących podstawą decyzji natury prawnej⁹.

3. Cele i misja Agencji

O celach utworzenia Agencji stanowił już pkt 11 preambuły do nieobowiązującego już rozporządzenia 1592/2002, gdzie czytamy: „Ponieważ istnieje potrzeba poprawy uzgodnień we wszystkich dziedzinach objętych niniejszym rozporządzeniem, niektóre zadania obecnie realizowane na poziomie Wspólnoty lub poszczególnych państw powinny przejść w ręce jednego wyspecjalizowanego organu ekspertów”. Konieczne jest zatem powołanie, w ramach istniejących struktur instytucjonalnych Wspólnoty i równowagi kompetencji na poziomie wspólnotowym Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego, która będzie niezależna w sprawach technicznych i będzie dysponować autonomią prawną, administracyjną i finansową. Ponadto uznaje się za niezbędne i właściwe, by był to organ Wspólnoty posiadający osobowość prawną i dysponujący uprawnieniami wykonawczymi, przyznanymi mu przez niniejsze rozporządzenie. Mocą punktu 12 tejże preambuły Agencję upoważniono do prowadzenia własnych ekspertyz we wszystkich aspektach bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego i ochrony środowiska naturalnego. W rozporządzeniu 216/2008 w punkcie 12 preambuły czytamy właściwie identyczny zapis do cytowanego powyżej punktu 11 rozporządzenia 1592/2002. Agencji został poświęcony cały Rozdział III pierwotnego rozporządzenia, a artykuły od 12 do 53 szczegółowo opisują działanie Agencji. W rozporządzeniu zmieniającym z 2008 roku¹⁰ funkcjonowaniu Agencji poświęcono artykuły od 17 do 64. W pierwszym artykule Rozdziału III Sekcji I czytamy, że Agencję ustanowiono w celu wykonywania

8 Ibidem.

9 A. Dumala, *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, s. 14.

10 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. 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, Dz.U. L 79 z 19.03.2008.

tegoż rozporządzenia. Rozporządzenie z 2009 roku jest natomiast rozporządzeniem zmieniającym, niezawierającym konkretnych sekcji poświęconych *stricto* funkcjonowaniu Agencji.

Bardzo ogólnie stwierdzić można, iż obecnie misja Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego zakłada dwa cele. Są to wspieranie Komisji Europejskiej poprzez dostarczanie technicznej wiedzy, poprzez wspieranie w przygotowywaniu projektów przepisów w zakresie bezpieczeństwa lotniczego¹¹ oraz służyć pomocą przy technicznych aspektach zawieranych odpowiednich umów międzynarodowych. Od momentu ustanowienia Agencji, była ona właściwa w sprawach certyfikacji sprzętu lotniczego i zdatności do lotu, dopiero zaś na mocy rozporządzenia 216/2008 (pierwsze rozszerzenie kompetencji) Agencja nabyła uprawnienia w zakresie licencjonowania personelu lotniczego, operacji lotniczych oraz oceny bezpieczeństwa statków powietrznych z państw trzecich, co było skutkiem rozwiązania Zrzeszenia Władz Lotniczych (JAA). Kolejne rozszerzenie kompetencji Agencji miało miejsce na podstawie rozporządzenia PE i Rady (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 roku, poprzez włączenie w zakres kompetencji Agencji zagadnień dotyczących lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej. Ostatecznie Agencja została wyposażona również w prawo wykonywania pewnych zadań wykonawczych związanych z bezpieczeństwem lotniczym, tj. certyfikacji produktów lotniczych i organizacji zaangażowanych w ich projektowanie, produkcję i konserwację¹². Certyfikacja polega na wydawaniu właściwych certyfikatów przedsiębiorstwom europejskim w dziedzinie konstrukcji statków powietrznych¹³, wystawianiu certyfikatów statkom powietrznym wykorzystywanym w Europie oraz przewoźnikom lotniczym i organizacjom zaangażowanym w obsługę lub szkolenie z siedzibą w krajach trzecich. Te działania certyfikacyjne mają na celu zapewnienie zgodności ze zdatnością do lotu i normami ochrony środowiska. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego przyznaje certyfikaty produktom z zakresu całego lotnictwa cywilnego, w tym lotnictwa ogólnego i biznesowego. Agencji powierzono też zadanie przekazywania wszelkich informacji, które mogą być istotne dla aktualizowania wspólnotowego wykazu przewoźników lotniczych podlegających ze względów bezpieczeństwa zakazowi wykonywania przewozów w Unii Europejskiej¹⁴. Co więcej, prowadzi ona również inspekcje standaryzacyjne, aby zapewnić właściwe stosowanie tych reguł w państwach członkowskich.

Wyżej wskazane zadania służyć mają wypełnieniu kilku podstawowych celów, którymi są:

11 Art. 17 ust. 2b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

12 Cel 12) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009.

13 Art. 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

14 Pkt 14 Preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

- zdefiniowanie wspólnych zasad w zakresie bezpieczeństwa lotniczego w celu zagwarantowania pasażerom wysokiego poziomu bezpieczeństwa i zapewnienia ochrony środowiska,
- zapewnienie równych reguł gry wszystkim uczestnikom wewnętrznego rynku lotniczego i ułatwienie swobodnego przepływu osób, towarów i usług poprzez uznawanie certyfikatów wydanych przez właściwe organy,
- uproszczenie i usprawnienie procedury certyfikacji poprzez centralizację możliwych działań na szczeblu europejskim,
- promowanie na całym świecie poglądów Unii Europejskiej (UE) w zakresie norm i zasad bezpieczeństwa w dziedzinie lotnictwa cywilnego¹⁵.

4. Organy i władze Agencji

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jest organem posiadającym osobowość prawną. Jak stanowi art. 38 rozporządzenia¹⁶, Agencją kieruje jej dyrektor wykonawczy oraz zarząd złożony z przedstawiciela każdego państwa członkowskiego i przedstawiciela Komisji. Personel Agencji składa się ze ściśle ograniczonej liczby urzędników przydzielonych lub przeniesionych przez Komisję lub państwa członkowskie do wypełniania zadań kierowniczych, a także innych pracowników zatrudnionych przez Agencję do wykonania jej zadań. W skład Zarządu (Management Board) Agencji wchodzi obecnie 33 członków. Są to reprezentanci państw członkowskich (28), jeden przedstawiciel Komisji Europejskiej oraz członkowie z Norwegii, Lichtensteinu, Islandii i Szwajcarii (te 4 państwa – bez prawa głosu)¹⁷. Ponadto na podstawie umów stowarzyszeniowych oraz art. 27 i 66 rozporządzenia 216/2008 w posiedzeniach Zarządu mogą uczestniczyć reprezentanci państw trzecich z Europy jako obserwatorzy. Obecnie status taki posiadają Bośnia i Hercegowina, Serbia, Macedonia, Albania i Czarnogóra¹⁸. Kadencja członków Zarządu wynosi 5 lat, z kolei Prezesa Zarządu oraz jego Zastępcy 3 lata. Zarząd sprawuje nadzór nad działalnością Agencji.

Do najważniejszych zadań Zarządu należy m.in. mianowanie Dyrektora Wykonawczego oraz na jego wniosek innych dyrektorów, przyjmowanie rocznego sprawozdania z działalności Agencji, ustalanie rocznego programu prac Agencji, powoływanie członków komisji odwoławczej, przyjmowanie wytycznych ws. przydzielania zadań certyfikacyjnych krajowym nadzorom lotniczym i kwalifikowanym jednostkom oraz ustalanie procedur podejmowania decyzji przez Dyrekto-

15 http://europa.eu/legislation_summaries/transport/bodies_objectives/124492_pl.htm (16.06.2014).

16 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

17 Art. 34 ust. 2 oraz art. 66 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

18 <http://easa.europa.eu/the-agency/governance/management-board/observers> (16.06.2014).

ra Wykonawczego¹⁹. Dyrektor Wykonawczy, zgodnie z art. 39 rozporządzenia²⁰, jest mianowany i odwoływany przez Zarząd na wniosek Komisji większością 3/4 głosów na okres pięcioletniej kadencji. Do kompetencji Dyrektora Wykonawczego należą m.in. zatwierdzanie środków Agencji, decydowanie o przeprowadzeniu inspekcji w państwach członkowskich i kontroli przedsiębiorstw lotniczych, przydzielenie zadań certyfikacyjnych krajowym władzom lotniczym lub uprawnionym organom, zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez Zarząd, przyjmowanie wewnętrznych instrukcji administracyjnych oraz publikowanie zawiadomień, przygotowywanie corocznego projektu ogólnego sprawozdania rocznego i przekazywanie go Zarządowi, a także przygotowywanie odpowiedzi na wnioski o udzielenie wsparcia skierowane przez Komisję²¹. Pierwszym Dyrektorem Wykonawczym Agencji został Francuz, Patrick Goudou, natomiast 1 września 2013 roku stanowisko Dyrektora Wykonawczego EASA objął Patrick Ky, były szef programu SESAR.

Dodatkowo w ramach Agencji działa również komisja odwoławcza powoływana do rozpatrywania odwołań od decyzji wydawanych przez EASA²². Jej członkowie powoływani są przez Zarząd na pięcioletnią kadencję²³. Odwołania mogą składać osoby fizyczne oraz osoby prawne, których decyzja dotyczy, a która podjęta została w oparciu o art. 20, 21, 22, 23, 55 lub 64 rozporządzenia²⁴. Są to artykuły dotyczące certyfikacji zdatności do lotu i ochrony środowiska, certyfikacji pilotów i operacji lotniczych, użytkowników z państw trzecich, kontroli przedsiębiorstw i regulaminów opłat i obciążeń. W pierwszej kolejności odwołanie rozpatruje Dyrektor Wykonawczy, rozpoznaje on, czy odwołanie jest dopuszczalne i zasadne i ewentualnie dokonuje korekty decyzji. Jeśli w ciągu miesiąca Dyrektor nie rozpatrzy pozytywnie odwołania, przekazuje je niezwłocznie do komisji odwoławczej. Jeśli strona nie jest usatysfakcjonowana decyzją komisji, istnieje możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Agencja ma obowiązek zastosować się do orzeczenia Trybunału. Obowiązek co najmniej dwuinstancyjności procedury decyzyjnej Agencji został ustanowiony już w rozporządzeniu 1592/2002 stanowiącym w punkcie 15 preambuły, iż konieczne jest, aby strony, których dotyczą decyzje podejmowane przez Agencję, miały prawo odwołania się od tych decyzji, odpowiednio do wyjątkowej specyfiki lotnictwa.

19 Art. 33 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

20 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

21 Art. 38 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

22 Art. 40 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

23 Art. 42 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

24 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

5. Sposób działania Agencji

Działanie Agencji, jak każdej innej instytucji, uzależnione jest od środków finansowych, stąd też od kwestii finansowych należałoby rozpocząć rozważania dotyczące sposobów działania Agencji. Dochody jej składają się głównie z opłat wnoszonych przez osoby składające wnioski o certyfikaty wydawane przez Agencję oraz opłat za publikacje, szkolenia lub wszelkie inne usługi świadczone przez Agencję, a także z wkładu UE, krajów trzecich i państw członkowskich.

Działania Agencji oparte są na różnych metodach. Przede wszystkim Agencja może wydawać opinie i zalecenia przeznaczone dla Komisji lub specyfikacje certyfikacyjne i akceptowalne sposoby potwierdzania spełnienia zasad europejskich. Ponadto, Agencja przygotowuje roczny program prac służący wspieraniu stałej poprawy bezpieczeństwa lotnictwa europejskiego, zgodny z mandatami i zadaniami Agencji dodanymi, zmienionymi lub usuniętymi w porównaniu do roku poprzedniego. Agencja działa również poprzez przyznaną jej możliwość kontroli stosowania przepisów przez właściwe organy krajowe, a także przez przedsiębiorstwa. Poza tym została wyposażona w możliwość nakładania kar finansowych w postaci grzywnien i okresowych kar pieniężnych. Zgodnie z art. 25 rozporządzenia²⁵ może nakładać grzywny na osoby i przedsiębiorstwa, którym Agencja wydała certyfikaty, w przypadku umyślnego lub nieumyślnego naruszenia przepisów. Co więcej, posiada kompetencje do nakładania na osoby fizyczne i przedsiębiorstwa, którym wydała certyfikaty, okresowych kar pieniężnych, w celu zmuszenia tych osób lub przedsiębiorstw do działania zgodnie z przepisami. Jak stanowi ust. 2 niniejszego artykułu, grzywny oraz okresowe kary pieniężne mają charakter odstrasżający i są proporcjonalne zarówno do wagi danego przypadku, jak i potencjału gospodarczego konkretnego posiadacza certyfikatu, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu, w jakim zagrożone zostało bezpieczeństwo. Wysokość grzywnien nie przekracza 4% rocznego przychodu lub obrotu posiadacza certyfikatu, natomiast wysokość kar okresowych nie przekracza 2,5% średniego dziennego przychodu lub obrotu posiadacza certyfikatu.

6. Podsumowanie

Zagadnienia poruszone w niniejszym opracowaniu pozwalają wyprowadzić wnioski, iż Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jest niezwykle istotnym podmiotem na europejskiej arenie. Niezaprzeczalnie, skutki jej działania są nam bliskie jako pasażerom wszystkich działających na terenie Unii linii lotniczych. Dzięki instrumentom, w jakie została wyposażona, czuwa ona nad wszelkimi technicznymi aspektami zapewnienia bezpieczeństwa podróżującym drogą lotniczą. Na co dzień nie zdajemy sobie sprawy z tego, jak istotne są to działania, niemniej jed-

25 Ibidem.

nak dotyczą one bardzo wielu szczegółów takich jak certyfikacja sprzętu lotniczego, zdatność do lotu, licencjonowanie personelu lotniczego, operacje lotnicze oraz ocena bezpieczeństwa statków powietrznych z państw trzecich. Wszystkie powyższe, zdawałoby się drobne kwestie, składają się na całokształt bezpiecznego funkcjonowania przestrzeni powietrznej nad Europą. Biorąc pod uwagę tendencję stopniowego zwiększania się uprawnień Agencji, w najbliższych latach należy spodziewać się kolejnych rozszerzeń jej kompetencji.

Literatura

Dumała A., *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

Źródła prawa

Rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (Dz.U. L 240 z 7.09.2002).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. 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 (Dz.U. L 79 z 19.03.2008).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej oraz uchylające dyrektywę 2006/23/WE (Dz.U. L 309 51 z 24.11.2009).

Źródła internetowe

http://europa.eu/legislation_summaries/transport/bodies_objectives/124492_pl.htm

http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index_pl.htm

<http://easa.europa.eu/the-agency/governance/management-board/observers>

Kamiński M., *Agencje Unii Europejskiej*, Politechnika Koszalińska, Instytut Ekonomii i Zarządzania, http://www.tu.koszalin.pl/pliki/magdalenal/M.Kaminski_-_Agencje_Unii_Europejskiej.pdf