



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 22.09.2005
KOM(2005) 428 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE

PRVNÍ ZPRÁVA O PROVÁDĚNÍ NAŘÍZENÍ č. 2320/2002 TÝKAJÍCÍHO SE BEZPEČNOSTI CIVILNÍHO LETECTVÍ

ZPRÁVA KOMISE

PRVNÍ ZPRÁVA O PROVÁDĚNÍ NAŘÍZENÍ č. 2320/2002 TÝKAJÍCÍHO SE BEZPEČNOSTI CIVILNÍHO LETECTVÍ

(Text s významem pro EHP)

SHRNUTÍ

1. Tato zpráva naplňuje požadavek, aby Komise každý rok zveřejňovala zprávu o provádění společných pravidel v oblasti ochrany civilního letectví a o situaci ve Společenství v oblasti ochrany letectví, přičemž má čerpat závěry z inspekci provedených Komisí.
2. Nařízení č. 2320/2002 vstoupilo v platnost dnem 19. ledna 2003. Členské státy musely do 19. července 2003 přijmout vlastní národní programy kontroly kvality.
3. Inspekce Komise byly zahájeny v únoru 2004 a do 30. června 2005 bylo provedeno 43 inspekci Komise.
4. Na tomto základě zpráva uvádí, že se úroveň ochrany na letištích v Evropské unii prováděním pravidel Společenství výrazně zvýšila. Díky účinku společného provádění evropských norem ochrany a různých opatření v oblasti kontroly kvality, včetně inspekci Komise, bylo možné harmonizovat a znásobit úsilí členských států vynaložené od 11. září 2001.
5. Inspekce, které Komise provedla ve vnitrostátních správních orgánech a na letištích, jsou velice účinným nástrojem k ověřování řádného uplatňování pravidel Společenství a k motivaci členských států a leteckých dopravců, aby přijímali takováto opatření. Zpráva poukazuje na skutečnost, že ačkoli jsou základní požadavky řádně uplatňovány, je stále co zlepšovat. Komise by měla členské státy i letecké dopravce nadále vést k přijímání potřebných opatření.
6. Zpráva rovněž zdůrazňuje, že je třeba zlepšit právní rámec. Proto je k této zprávě přiložen návrh na změnu nařízení č. 2320/2002.

1. Úvod

Po tragických událostech z 11. září 2001 se dne 14. září 2001 konalo mimořádné zasedání Rady EU ve složení pro dopravu. Komise a ministři dopravy členských států došli k závěru, že je nutné mimo jiné plně provést zásadní opatření k zajištění ochrany letectví, která od roku 1989 vypracovala v podobě doporučení Evropská konference pro civilní letectví (ECAC)¹. Na základě tohoto politického závěru přijala Komise dne 10. října 2001 legislativní návrh rámcového nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví společná pravidla v oblasti bezpečnosti civilního letectví². Tento návrh byl s konečnou platností přijat postupem spolum rozhodování dne 16. prosince 2002³. V platnost vstoupilo nařízení dne 19. ledna 2003.

Článek 11 uvedeného nařízení stanoví, že „s výhradou nařízení (ES) č. 1049/2001⁴ Komise každý rok zveřejní zprávu o provádění tohoto nařízení a o situaci ve Společenství v oblasti bezpečnosti letectví, přičemž čerpá závěry ze zpráv o prohlídkách“.

Vzhledem k tomu, že inspekce Komise v oblasti ochrany civilního letectví byly zahájeny na počátku roku 2004, je tento dokument zprávou o prvním roce provádění všech prvků nařízení (ES) č. 2320/2002.

2. NOVÝ PRÁVNÍ RÁMEC PRO OCHRANU CIVILNÍHO LETECTVÍ

2.1. Obsah nařízení č. 2320/2002

Normy ochrany se stávají závaznými a členské státy a Komise mají vymezeny zvláštní úkoly.

2.1.1. Závazná ustanovení

Nařízení (ES) č. 2320/2002 bylo prvním právním předpisem Společenství v oblasti ochrany civilního letectví a jeho cílem bylo upravit několik různých záležitostí zároveň.

Uvedené nařízení především stanoví hlavní ustanovení a společné normy přístupu Společenství k ochraně civilního letectví. Zvláště obsahuje podrobnou přílohu, která stanoví technické požadavky v oblasti ochrany letectví, na něž by se měla vztahovat pravidla Společenství. Tato ustanovení vstoupila v platnost dnem 19. ledna 2003.

Uvedený právní předpis se plně vztahuje na všech přibližně 700 civilních letišť v rozšířeném Evropském společenství, s výjimkou těch nejmenších. Malá letiště však nemají plošnou výjimku z uplatňování postupů v oblasti ochrany letectví. Členské státy mohou pouze přijmout úroveň ochrany, které se liší od úrovně stanovených v právních předpisech Společenství, avšak jen na základě posouzení místního rizika.

¹ Evropskou konferenci pro civilní letectví tvoří 41 evropských států (včetně všech členských států EU a přístupujících států); tato konference stanovuje nezávazné normy, včetně norem ochrany, v letectví. KOM(2001) 575 ze dne 10.10.2001.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2320/2002, kterým se stanoví společná pravidla v oblasti bezpečnosti civilního letectví. Úř. věst. L 355, 30.12.2002, s. 1.

³ Nařízení č. 1049/2001 se týká přístupu veřejnosti k dokumentům a umožňuje omezit přístup k citlivým údajům. Je nasnadě, že některé údaje v oblasti ochrany letectví jsou citlivé.

Právní předpisy stanoví společné základní normy, ale zároveň umožňují členským státům (nebo jednotlivým letištím) stanovit přísnější normy. Vzhledem k nesterpné úrovni rizika teroristického útoku musí mít konkrétní letiště nebo letecké společnosti možnost zvýšit dočasně nebo trvale ochranu, kdykoliv objektivní posouzení rizik poukáží na potřebnost takového opatření.

Nařízením č. 2320/2002 byl navíc (podle obvyklých pravidel pro postup projednávání ve výboru stanovených v rozhodnutí Rady 1999/468/ES⁵) zřízen výbor, jehož prostřednictvím je možné v reakci na aktuální potřebu rychle vypracovávat další, podrobnější harmonizované technické požadavky v oblasti ochrany civilního letectví.

2.1.2. Odpovědnosti členských států a Komise

Právní předpisy ES v oblasti ochrany civilního letectví jsou určeny především členským státům. Rámcové nařízení stanoví, že každý z nich musí mít národní program ochrany civilního letectví, aby zajistil uplatňování společných norem uvedených v příloze nařízení. Každý členský stát musí rovněž zajistit vypracování a provádění národního programu kontroly kvality ochrany civilního letectví tak, aby zajistil účinnost svého národního programu ochrany civilního letectví. Toto je klíčový požadavek pro účinnou kontrolu správného uplatňování nařízení č. 2320/2002.

Uvedené nařízení dává Komisi pravomoc sledovat, jak členské státy nařízení uplatňují, a zejména provádět inspekce⁶ vnitrostátních správních orgánů a inspekce vhodného vzorku letišť s cílem zajistit, aby byla dodržována pravidla Společenství v oblasti ochrany letectví.

2.1.3. Legislativní práce Společenství v oblasti provádění nařízení č. 2320/2002 do června 2005

K doplnění nařízení č. 2320/2002 bylo doposud přijato celkem sedm nařízení Komise.

Dne 19. dubna 2003 vstoupilo v platnost nařízení Komise (ES) č. 622/2003, kterým se stanoví prováděcí opatření ke **společným základním normám letecké bezpečnosti**⁷. Uvedené nařízení přidává podrobnější požadavky na ochranu letectví, které doplňují všeobecné požadavky stanovené v rámcovém nařízení.

Dne 28. července 2003 vstoupilo v platnost nařízení Komise (ES) č. 1217/2003, kterým se stanoví **společné specifikace pro národní programy kontroly kvality bezpečnosti civilního letectví**⁸.

Dne 12. září 2003 vstoupilo v platnost nařízení Komise (ES) č. 1486/2003, kterým se stanoví **postupy provádění inspekcí Komise** v oblasti bezpečnosti civilního letectví⁹.

⁵ Úř. věst. L 184, 17.1.1999, s. 23.

⁶ V průběhu času se v oblasti ochrany letectví vytvořily poměrně přesné pojmy vymezující kontroly a termíny „inspekce“, „audit“, „kontrola“ a „test“ mají velice specifický význam. Jelikož je tato zpráva určena široké veřejnosti, která nemusí být s těmito odbornými pojmy a jemnými rozdíly mezi těmito specifickými slovy obeznámena, používá se v celém textu pro všechny druhy kontrol prováděných příslušnými orgány termín „inspekce“.

⁷ Úř. věst. L 89, 5.4.2003, s. 9.

⁸ Úř. věst. L 169, 8.7.2003, s. 44.

⁹ Úř. věst. L 213, 23.8.2003, s. 3.

Nařízení Komise (ES) č. 68/2004¹⁰, které vstoupilo v platnost 5. února 2004 a které bylo první změnou nařízení č. 622/2003, přidává podrobnější požadavky na ochranu letectví, které doplňují všeobecné požadavky stanovené v rámcovém nařízení, zejména pokud jde o **zakázané předměty**.

Dne 1. července 2004 vstoupilo v platnost nařízení Komise (ES) č. 1138/2004 o společné definici kritických částí vyhrazených bezpečnostních prostor na letištích¹¹. Uvedené nařízení stanoví požadavek, aby do pěti let a ve třech fázích byl nastolen stav, kdy **všichni pracovníci letiště**, kteří přicházejí do kontaktu s cestujícími podrobenými detekční kontrole a zavazadly podrobeným detekční kontrole, **musejí sami projít detekční kontrolou**. První fáze, která se týkala personálu v budovách terminálu letiště, nabyla účinnosti okamžitě po přijetí nařízení. Pětiletý časový rámec, který může být považován za příliš dlouhý, odráží povinnost stanovenou v nařízení č. 2320/2002.

Nařízení Komise (ES) č. 781/2005¹², které bylo druhou změnou nařízení č. 622/2003, přidává podrobnější požadavky na ochranu letectví, které doplňují obecné požadavky stanovené v rámcovém nařízení, zejména pokud jde o **normy na výkon rentgenů** používaných pro účely ochrany na letištích EU. V platnost vstoupí dnem 1. července 2006. Záměrem Komise je zahrnout do nařízení č. 622/2003 normy na výkon všech hlavních druhů vybavení k zajištění ochrany používaného na letištích EU. Tyto normy na výkon zajistí základní normu pro dané vybavení používané po celé EU a budou rovněž sloužit jako objektivní prostředek, jehož pomocí budou moci inspektoři EU změřit, zda vybavení k zajištění ochrany letiště podává odpovídající výkon.

Nařízení Komise (ES) č. 857/2005¹³, které bylo třetí změnou nařízení č. 622/2003, přidává podrobnější požadavky na ochranu letectví, pokud jde o **fyzickou prohlídku cestujících (hmatem)**.

U nařízení č. 781/2005 a č. 857/2005 je třeba poznamenat, že byly částečně reakcí na výsledky inspekce Komise na letištích EU, v jejichž rámci inspektoři Komise poukázali na nedostatky a slabiny platných právních předpisů. V této souvislosti bude zpětná vazba od inspektorů Komise a analýza výsledků inspekce ze strany Komise hlavním nástrojem k zajištění toho, aby právní předpisy EU v oblasti ochrany letectví byly účelné, přičemž postup projednávání ve výboru je zase vhodným fórem pro podrobné diskuse o těchto technických (a z hlediska ochrany citlivých) změnách a pro jejich rychlé přijímání.

Kromě toho byla v roce 2004 završena důležitá nelegislativní iniciativa v podobě studie o **financování opatření k zajištění ochrany letectví**, kterou financovala Komise. Tato studie byla zveřejněna na internetové stránce Komise a je umístěna na adrese http://europa.eu.int/comm/transport/air/safety/studies_en.htm. Komise má v úmyslu začlenit výsledky této odborné studie do širěji pojatého sdělení, které se zaměří na otázku financování ochrany ve všech oborech dopravy. Uvedené sdělení by mělo být zveřejněno v druhé polovině roku 2005.

¹⁰ Úř. věst. L 10, 16.1.2004, s. 14.

¹¹ Úř. věst. L 221, 22.6.2004, s. 6.

¹² Úř. věst. L 131, 25.5.2005, s. 24.

¹³ Úř. věst. L 143, 7.6.2005, s. 9.

3. ZKUŠENOSTI Z INSPEKČÍ KOMISE V LETECH 2004/2005

3.1. Inspekce

V rámci inspekčního programu Komise bylo mezi únorem 2004 a červnem 2005 provedeno 43 inspekcí (viz příloha 1), z nichž 27 bylo provedeno v roce 2004 a 16 v prvních šesti měsících roku 2005. K 30. červnu 2005 již bylo 23 členských států alespoň jednou podrobeno inspekci Komise. V roce 2004 byly všechny členské státy EU-15 alespoň jednou podrobeny inspekci. Od prosince 2004 byly inspekce rozšířeny na deset nových členských států.

3.1.1. Inspekce vnitrostátních orgánů

Účelem inspekcí vnitrostátních orgánů odpovědných za ochranu civilního letectví je ověřit, zda každý členský stát uplatňuje všechny své povinnosti Společenství stanovené v národním programu kontroly kvality¹⁴, národním programu bezpečnosti civilního letectví¹⁵, v programech bezpečnosti letišť a leteckých dopravců¹⁶ a v národním programu výcviku¹⁷ nebo zda zajišťuje, aby byly uplatňovány. Zvláštní pozornost byla rovněž věnována kontrolním činnostem, které provádějí samy členské státy na letištích nacházejících se na jejich území.

Do konce června 2005 bylo podrobeno inspekci 14 vnitrostátních orgánů. Hlavní závěry z těchto inspekcí jsou:

- Členské státy jednoznačně přijaly národní programy bezpečnosti civilního letectví a jejich obsah je celkově v souladu s požadavky Společenství. Některé členské státy však byly vyzvány, aby zajistily plný soulad s požadavky Společenství.
- Téměř všechny členské státy přijaly národní programy kontroly kvality. Ve dvou členských státech však musely být inspekce odloženy, protože tyto členské státy doposud nepřijaly program kontroly kvality a byla proti nim zahájena řízení pro nesplnění povinnosti. Obsah těchto programů je obecně v souladu s požadavky Společenství a jsou na dobré cestě k dosažení plného souladu. Odpovídající prováděcí pravomoci byly například ve všech případech svěřeny příslušnému orgánu a pouze u jedné země byly tyto pravomoci posouzeny jako nedostatečně zavedené.
- Ověřování programů bezpečnosti letišť je prováděno vyhovujícím způsobem.
- Ověřování programů bezpečnosti leteckých dopravců má přednost u leteckých dopravců, jejichž licence spadá pod stát podrobený inspekci.
- Vypracovávání a provádění národních programů bezpečnostního výcviku je vyhovující, ačkoliv některé detaily je nutné upravit.
- V některých členských státech je třeba zlepšit detekční kontrolu tranzitních cestujících z třetích zemí a jejich zavazadel.

¹⁴ Čl. 5 odst. 2 a čl. 7 odst. 1 nařízení č. 2320/2002 a nařízení č. 1217/2003.

¹⁵ Čl. 5 odst. 1 nařízení č. 2320/2002.

¹⁶ Čl. 5 odst. 4 nařízení č. 2320/2002.

¹⁷ Čl. 5 odst. 5 nařízení č. 2320/2002.

- Požadavky na společné metody vnitrostátních kontrol (neohlášené či ohlášené, druh kontroly, klasifikace výsledků) jsou ve většině členských států poměrně dobře provedeny. Protože však neexistuje odpovídající harmonizace, stále není možné provést jakékoliv evropské porovnání výsledků vnitrostátních kontrolních činností. Proto je třeba prověřit otázku posílení těchto požadavků.
- Počet a povaha inspekci provedených vnitrostátními příslušnými orgány se v jednotlivých členských státech výrazně liší. Některé vnitrostátní orgány nevyužívají svých pravomocí pro provádění testů či simulací protiprávních činů určených k posouzení účinnosti stávajících opatření. Ve většině případů nejsou kontroly dostatečně pravidelné, aby byly plně účinné.
- Ve více než polovině členských států, které byly podrobeny inspekci, byl počet vnitrostátních inspektorů (na plný nebo poloviční úvazek) posouzen jako nedostatečný k řádnému provádění úkolů svěřených příslušnému vnitrostátnímu orgánu.
- Účinnost procesu nápravy, tj. rychlost, s jakou jsou případné zjištěné nedostatky napraveny, se v jednotlivých členských státech liší. Některé členské státy někdy ukládají finanční sankce, které jsou silnou motivací.

3.1.2. *Inspekce vhodného vzorku letišť*

Ve 22 členských státech bylo mezi únorem 2004 a červnem 2005 provedeno celkem 29 inspekci letišť¹⁸. Vzorek byl vybrán namátkově a objektivně (velikost a struktura letiště, úroveň provozu, počet leteckých společností přítomných na manipulační ploše, zeměpisná rovnováha). Vzorek zahrnoval:

- 11 inspekci letišť odbavujících přes 10 milionů cestujících ročně, včetně několika největších evropských letišť;
- 13 inspekci letišť odbavujících 1 až 10 milionů cestujících ročně, včetně dvou letišť v jižní Evropě se silnými sezónními výkyvy provozu;
- 1 inspekci letiště s méně než jedním milionem cestujících;
- 1 inspekci malého regionálního letiště;
- 3 inspekce převážně nákladních letišť vybraných z deseti největších.

Vzhledem k povinným normám, kterými se musejí letečtí dopravci řídit, je úroveň ochrany v Evropské unii celkově poměrně vysoká, i když není jednotná. Zásadní společné požadavky, například nutnost podrobit detekční kontrole 100 % cestujících a jejich zapsaných a kabinových zavazadel, jsou obecně řádně dodržovány. To představuje značný pokrok oproti stavu před vstupem nařízení č. 2320/2002 v platnost. Při inspekciích však vyšlo najevo, že jsou stále potřebná zlepšení a že určité požadavky nařízení stále nejsou dodržovány.

Některá nedodržení byla na některých letištích zjištěna opakovaně. Například detekční kontroly personálu se výrazně lišily co do rozsahu těchto kontrol. Zásadní harmonizaci a zlepšení norem ochrany v této oblasti je možné očekávat k 1. lednu 2006 se vstupem

¹⁸ Z toho tři byly návazné inspekce.

v platnost druhé fáze stanovené v nařízení č. 1138/2004, která vyžaduje provádění detekčních kontrol všech pracovníků vstupujících do jakékoliv oblasti, do níž mají přístup cestující podrobení detekční kontrole. Prostřednictvím testů provedených při inspekcích byla navíc zjištěna nedostatečná harmonizace u některých technických požadavků na vybavení k zajištění ochrany. Jsou již připravovány prováděcí právní předpisy k zlepšení tohoto stavu a první nařízení zajišťující harmonizované normy pro rentgeny již bylo přijato dne 24. května 2005¹⁹. Byla rovněž zjištěna určitá nedodržování požadavků v oblastech kontroly vstupu do vyhrazených bezpečnostních prostorů. K řešení tohoto problému byly zahájeny postupy rychlé nápravy.

Podobně není chování leteckých společností vždy stejnorodé, přičemž některé dodržují požadavky lépe než jiné. Zejména je třeba zlepšit ověřování a ochranu letadel.

Postupy v rozporu s požadavky byly rovněž zjištěny u nákladu, což je oblast, která značně vyžaduje harmonizovanější společný přístup.

Dotčení letečtí dopravci také někdy mají za to, že určitá ustanovení nařízení nejsou dostatečně jasná.

Vnitřní mechanismy kontroly kvality všech provozovatelů letecké dopravy – zejména letištních orgánů, leteckých dopravců a odbavovacích společností pro náklad – by jim umožnily měřit, jak si stojí v oblasti ochrany a jak dodržují evropské normy.

Poté, co Komise členské státy na situaci upozornila, by měly věnovat zvláštní pozornost tomu, aby se tato nedodržování (již) nevyskytovala. V opačném případě využije Komise svého práva zahájit řízení podle Smlouvy.

3.2. Proces nápravy

Prvotním cílem Komise je samozřejmě náprava nedodržování pravidel Společenství. Komise uvítala, že členské státy přijaly kladně její inspekční zprávy, jejichž závěry byly jen v minimální míře zpochybňovány.

V tuto chvíli je ještě příliš brzo na posouzení účinnosti procesu nápravy nedodržení zjištěných při inspekcích. Zdá se však, že rychlost provedených náprav v dané oblasti během referenčního období výrazně vzrostla, což potvrzuje názor, že vytvoření režimu inspekcí Komise pro ochranu civilního letectví je obzvláště užitečné.

4. OBECNÉ ZÁVĚRY

Proces inspekcí a příprava prováděcích předpisů postupem projednávání ve výboru umožnily vzájemné propojení politiky a praxe v oblasti ochrany civilního letectví. Díky tomuto přístupu se výrazně zvýšila úroveň ochrany a nařízení č. 2320/2002 je nyní třeba přepracovat.

4.1. Úroveň ochrany byla zvýšena

Inspekce byly obzvláště cenným prostředkem, díky němuž bylo možné objektivně prověřit provádění příslušných právních předpisů. V této souvislosti je možné konstatovat, že nařízení č. 2320/2002 a související prováděcí předpisy jako celek obecně pomáhají k zajištění

¹⁹ Nařízení (ES) č. 781/2005.

vyhovující úrovně ochrany v celé EU. Vzhledem k neexistenci údajů o skutečné úrovni ochrany před vstupem právních předpisů Společenství v platnost je samozřejmě obtížné posoudit, jak velký pokrok jednotlivé členské státy a letiště podrobené inspekci učinily. Přesto, že byla při inspekcích letišť Společenství opakovaně zjištěna celá řada oblastí nedodržování, lze říci, že zavedení závazných právních předpisů Společenství v oblasti ochrany letectví přispělo k výraznému zlepšení ochrany evropských občanů před protiprávními činy namířenými proti civilnímu letectví.

S ohledem na platný právní systém zahrnující pravomoci k zajištění řádných vynucovacích pravidel a právní požadavky, které jsou náročnější než povinnosti a doporučení stanovené v příloze 17 Úmluvy o mezinárodním civilním letectví, lze konstatovat, že kvalita ochrany letectví v EU je v celosvětovém měřítku normativní.

Komise hodlá svou novou pravomoc v oblasti inspekcí i nadále vykonávat. Zvláštní pozornost je třeba věnovat tomu, s jakou účinností vnitrostátní orgány pravidelně kontrolují letiště a letecké dopravce a rychle napravují nedostatky zjištěné při vnitrostátních auditech. Je rovněž třeba zvětšit vzorek letišť, která mají být podrobena inspekci. Všechny členské státy by měly být s odpovídající četností podrobovány inspekcím, přičemž určitou přednost by měly mít ty členské státy, které mají širokou nabídku služeb letecké dopravy, v nichž byla politika ochrany zavedena teprve v nedávné době a v nichž byly zjištěny nedostatky.

4.2. Potřeba přepracování nařízení č. 2320/2002

Celkově je rozvojem rámce nařízení (ES) č. 2320/2002 a celé řady prováděcích předpisů stále ještě možné ochranu evropských občanů dále zlepšovat, aniž by tím byl ohrožen legitimní zájem provozovatelů na usnadňování postupů v oblasti ochrany na evropských letištích. Tato zlepšení by měla zejména přispět k větší účinnosti systému jako celku.

Uvedených zlepšení, na něž bylo poukázáno v rámci inspekční činnosti Komise, by mělo být dosaženo přepracováním nařízení č. 2320/2002.

Toto přepracování je potřebné k naplnění různých potřeb souvisejících se zjednodušením postupů pro úpravu platných specifikací, s technickou harmonizací, vyjasněním určitých ustanovení, zlepšením úrovně ochrany a se stanovením mechanismů spolupráce se třetími zeměmi.

Příloha 1: Přehled inspekcí Komise podle členských států
(stav ke 30. červnu 2005)

Členský stát	Počet inspekcí
Belgie	2
Česká republika	1
Dánsko	2
Německo	3
Estonsko	-
Řecko	3
Španělsko	3
Francie	3
Irsko	2
Itálie	2
Kypr	1
Lotyšsko	1
Litva	1
Lucembursko	2
Maďarsko	1
Malta	1
Nizozemsko	2
Rakousko	3
Polsko	1
Portugalsko	2
Slovinsko	1
Slovensko	-
Finsko	2
Švédsko	2
Spojené království	2
CELKEM:	43