



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 24.7.2012 г.
COM(2012) 412 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2011 ГОДИНА ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА
РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 300/2008 ОТНОСНО ОБЩИТЕ ПРАВИЛА В ОБЛАСТТА
НА СИГУРНОСТТА НА ГРАЖДАНСКОТО ВЪЗДУХОПЛАВАНЕ**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Настоящият доклад обхваща периода от 1 януари до 31 декември 2011 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

Първата пълна година от прилагането на Регламент (ЕО) № 300/2008 и разпоредбите за прилагането му беше 2011 г., тъй като преработените правила за сигурност на въздухоплаването, влязоха в сила през април 2010 г. През цялата година Комисията работи постоянно с държавите членки и сектора, за да осигури последователното прилагане на тази нова правна рамка. Режимът за контрол, прилаган от Комисията, предостави полезна обратна връзка по отношение на основните предизвикателства за изпълнението и позволи идентифицирането на области, нуждаещи се от малки изменения за повишаване на яснотата на тази нова правна рамка.

Докладът описва извършените от Комисията проверки през 2011 г. и припомня развитието в областта на законодателството, изпитванията и проучванията, както и на международните отношения.

ЧАСТ ПЪРВА

ПРОВЕРКИ

1. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Съгласно условията на Регламент (ЕО) № 300/2008 Комисията е задължена да провежда проверки на администрациите в областта на сигурността на въздухоплаването в държавите членки („компетентните органи“) и на летищата, операторите и организациите. Швейцария също е включена в програмата на Съюза, а в Норвегия и Исландия (и Лихтенщайн) Надзорният орган на ЕАСТ (ЕНО) провежда проверки по аналогични разпоредби. За изпълнение на свързаната с проверките работа Комисията разполага с екип от 10 инспектори по сигурност на въздухоплаването. Тази инспекционна дейност се подкрепя от група от понастоящем 87 национални инспектори, определени от държавите членки, Исландия, Норвегия и Швейцария. Приложението към настоящия документ съдържа диаграма, в която е обобщена цялата дейност до момента на Комисията и на ЕНО по мониторинг за съответствие.

2. ПРОВЕРКИ НА НАЦИОНАЛНИТЕ КОМПЕТЕНТНИ ОРГАНИ

През 2011 г. Комисията извърши мониторинг на 10 компетентни органа, като всички те са били обект на предходни проверки от страна на Комисията. За няколко държави членки тези проверки показаха значителни подобрения в сравнение с предходните години. Най-разпространените през 2011 г. недостатъци бяха сходни с тези през 2010 г.

и се дължаха на все още незавършилото хармонизиране на националните програми за сигурност на въздухоплаването и националните програми за контрол на качеството с новата правна рамка на Регламент (ЕО) № 300/2008.

По отношение на изпълнението на мерките в някои държави членки все още имаше данни за недостиг на капацитет за бързо откриване и отстраняване на недостатъците. Някои държави членки не са контролирали всички необходими аспекти на законодателството и последващите дейности са били понякога недостатъчни. В законодателството на всички държави членки са предвидени санкции, но те не винаги са били прилагани, в случай че недостатъците не са били отстранени бързо.

Финансовата криза и произтичащия от нея натиск върху държавния бюджет също засегнаха наличните ресурси за националния мониторинг за съответствие в някои държави членки.

3. ПЪРВОНАЧАЛНИ ПРОВЕРКИ НА ЛЕТИЩАТА

През 2011 г. бяха извършени деветнадесет (19) първоначални проверки на летища — същия брой като извършените през 2010 г. Обхванати бяха всички глави (макар и не при всяка проверка). Общият процент на основните мерки, за които е установено че са в съответствие през 2011 г. е 80%. Той отговаря на степента на съответствие през 2010 г.

Недостатъците, които бяха установени в областта на традиционните мерки¹, произтичат най-често в голяма степен от проблеми в човешкия фактор и не са се променили съществено в сравнение с предходните години. Несъответствията в областта на традиционните мерки при инспектираните през 2011 г. летища бяха свързани главно с качеството на проверките на персонала, както и с изискванията за сигурност на някои товари. По-специално, незадоволителното качество на ръчното претърсване на персонала продължава да е предизвикателство. Повечето несъответствия по отношение на товарите бяха свързани с избора на най-подходящите методи за проверка, предвид характера на пратката, както и на стандартите за тяхното прилагане. Тези въпроси на човешкия фактор изискват особено внимание и, докато не са налични нови технологични и/или процедурни възможности, следва да се решават чрез по-интензивно обучение и надзор.

Наред с това на летищата, инспектирани през 2011 г., все още не са били напълно приложени някои допълнителни мерки, въведени от новата регулаторна рамка. Несъответствия възникваха по отношение на методите и стандартите за проверка на стоките, предназначени за полета, и на стоките, предназначени за летището (където сигурността на веригата на доставки не е била напълно осигурена), и липсващите оценки на риска с цел установяване на подходящи средства и честотата на патрулиране на летищата. Компетентните органи на държавите членки следва активно да работят за прилагането на тези нови разпоредби.

4. ПОСЛЕДВАЩИ ПРОВЕРКИ

В съответствие с член 13 от Регламент (ЕС) № 72/2010 Комисията редовно извършва ограничен брой последващи проверки. Такива последващи проверки често се извършват в случаите, когато няколко сериозни недостатъка са били открити по време

¹ Мерките се определят като „традиционни“, ако вече са били приложими съгласно правната рамка на Регламент (ЕО) № 2320/2002

на първоначалната проверка, но също така, макар и в по-малка степен, и на случаен принцип, за да се провери акуратността на дейностите по националния мониторинг за съответствие и докладването за него. Пет такива дейности бяха извършени през 2011 г. и в голямата си част потвърдиха правилното коригиране на установените недостатъци.

5. НЕПРИКЛЮЧЕНИ ДОСИЕТА, СЛУЧАИ ПО ЧЛЕН 15 И СЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА

Досиетата за проверките остават отворени, докато Комисията бъде удовлетворена по отношение на предприемането на подходящи мерки за отстраняване на недостатъците. През 2011 г. бяха приключени 30 досиета (18 за летища и 12 за компетентни органи). В края на годината останаха отворени досиета за проверки общо за 12 на компетентни органа и 12 летища.

Ако констатираните на дадено летище недостатъци са счетени за толкова сериозни, че да представляват значителна заплаха за общото ниво на сигурност на гражданското въздухоплаване в Съюза, Комисията прилага член 15 от Регламент (ЕС) № 72/2010². Това означава, че всички останали компетентни органи се известяват за ситуацията и е необходимо да бъдат разгледани допълнителни мерки по отношение на полетите от въпросното летище. През 2011 г. не беше необходимо активирането му.

Друга възможна санкция при най-сериозните случаи или в случаите на продължителен период без отстраняване или на повтаряне на недостатъците представлява откриването на процедура за нарушение. През 2011 г. след проверки на националните администрации по случая бяха започнати две производства за нарушение. И в двата случая въпросната държава членка не поддържаше своята национална програма за сигурност на въздухоплаването. През същата година три други производства за нарушение бяха приключени след коригиране на установените недостатъци.

6. СОБСТВЕНИ ОЦЕНКИ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

Съгласно точка 18 от приложението към Регламент (ЕО) № 18/2010³ на Комисията държавите членки са задължени всяка година до края на месец март да предават на Комисията годишен доклад, включващ резултатите от техния национален мониторинг за съответствие за периода януари—декември на предходната година. Всички доклади на държавите членки за отчетния период януари—декември 2010 г. бяха представени навреме и в съответствие с образеца на Комисията.

Анализът на тези доклади показва, че няколко държави членки не са спазили изцяло изискванията, свързани с обхвата и честотата на националните дейности по мониторинг. Освен това значителен брой държави членки заявиха, че все още не са разработили стандартни протоколи за изпитване под прикритие на изискванията за сигурността на въздухоплаването. Комисията включи тези въпроси в дневния ред на работната група за проверките, създадена към Регулаторния комитет по сигурност на

² Регламент (ЕС) № 72/2010 на Комисията от 26 януари 2010 г. за определяне на процедурите за провеждане на проверки от Комисията в областта на сигурността на въздухоплаването, ОВ L23 от 27.1.2010 г., стр.1.

³ Регламент (ЕС) № 18/2010 на Комисията от 8 януари 2010 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 300/2008 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на спецификациите за национални програми за контрол на качеството в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване ОВ L7 от 12.1.2010 г., стр. 3.

въздухоплаването, за да се помогне на държавите членки да постигнат съответствие с общите изисквания.

ЧАСТ ВТОРА

ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ДОПЪЛНИТЕЛНИ ИНСТРУМЕНТИ

1. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Новите законодателни актове в областта на сигурността на въздухоплаването, приети през 2011 г., са свързани основно с въвеждането на скенери за целите на сигурността и нови изисквания за товари и поща, пристигащи от трети страни.

Законодателството за въвеждането на скенери за целите на сигурността беше прието след приключването на цялостната оценка на въздействието. Това гарантира, че скенерите за целите на сигурността се използват по хармонизиран начин, който осигурява високо ниво на сигурност при същевременно съблюдаване на основните права на пътниците, особено що се отнася до здравето, неприкосновеността на личния живот и защитата на личните данни и правото на пътниците да откажат проверка със скенер за целите на сигурността. Комисията ще обърне особено внимание, за да се гарантира, че тези правила се спазват напълно от държавите членки.

В отговор на инцидента с йеменския товарен самолет от края на октомври 2010 г. Комисията заедно с държавите членки и с участието на заинтересованите страни бързо разработи подходящи правни изисквания за товари, превозвани със самолет от трети страни за ЕС.

Освен това, очакваните трудности при прилагането на изискванията за проверка на течности наложиха промени на датата на въвеждане на първия етап на задължителната проверка на течности на летищата в ЕС. Създадена бе работна група и беше поръчано проучване с цел анализ на всички съответни фактори, свързани с внедряването на оборудване за проверка на течности на летищата в ЕС. Най-накрая удължаване на продължителността на периода за използване на системите за откриване на експлозиви, отговарящи на стандарт 2, стана необходимо и беше прието през есента на 2011 г.

2. ПРИЕТО ДОПЪЛВАЩО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Новите законодателни текстове, приети през 2011 г., бяха:

- Регламент (ЕО) № 720/2011⁴ за допълване на общите основни стандарти за сигурност на гражданското въздухоплаване във връзка с поэтапното въвеждане на проверката на течности, аерозоли и гелове на летищата в ЕС,
- Регламент (ЕС) № 859/2011⁵ за установяване на подробни мерки за прилагането на общите основни стандарти за сигурност във въздухоплаването по отношение на въздушните товари и поща,

⁴ Регламент (ЕС) № 720/2011 на Комисията от 22 юли 2011 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 272/2009, ОВ L193, 23.7.2011 г., стр. 19 —21.

- Регламент за изпълнение (ЕС) № 1087/2011⁶ за установяване на подробни мерки за прилагането на общите основни стандарти за сигурност във въздухоплаването по отношение на системите за откриване на експлозив,
- Регламент (ЕС) № 1141/2011⁷ за допълване на общите основни стандарти за сигурност на гражданското въздухоплаване, отнасящо се за използването в летищата на ЕС на скенери за целите на сигурността,
- Регламент за изпълнение (ЕС) № 1147/2011⁸ за установяване на подробни мерки за прилагане на общите основни стандарти за сигурност във въздухоплаването във връзка с използването на скенери за целите на сигурността,
- Решение № 5862/2011⁹ за установяване на подробни мерки за прилагането на общите основни стандарти за сигурност във въздухоплаването по отношение на въздушните товари и поща,
- Решение № 8042/2011¹⁰ за установяване на подробни мерки за прилагане на общите основни стандарти за сигурност във въздухоплаването във връзка с използването на скенери за целите на сигурността,

Тези текстове бяха изготвени на 6 редовни заседания и 2 специални заседания на Регулаторния комитет по сигурност на въздухоплаването, както и 6 заседания на Консултативната група на заинтересованите страни по сигурността на въздухоплаването.

3. БАЗА ДАННИ НА ПЪЛНОПРАВНИТЕ КОНТРОЛЬОРИ И ПОЗНАТИТЕ ИЗПРАЩАЧИ

С цел да се засили сигурността на веригата на доставки във въздушните товари и въздушната поща, както и да се улесни нейното еднообразно прилагане в ЕС, беше разработена база данни на пълноправните контрольори и познатите изпращачи (РАКС), която беше разработена и се поддържа от момента на пълното ѝ прилагане на 1 юни 2010 г. по рамков договор с Комисията. Към края на 2011 г. базата данни РАКС съдържаше около 8500 записа на пълноправни контрольори и (независимо валидирани) познати изпращачи. Тя е единственият правен първичен инструмент, който следва да се използва от пълноправните контрольори за справка, когато приемат пратки от други пълноправни контрольори или познат изпращач.

След влизането в сила на новите изисквания за въздушните превозвачи, превозващи товари от трети страни за ЕС, започна дейността по разширяване на базата данни с цел и тези въздушни превозвачи да бъдат включени.

⁵ Регламент за изпълнение (ЕС) № 859/2011 на Комисията от 25 август 2011 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 185/2010, ОВ L220, 26.8.2011 г., стр. 9—15.

⁶ Регламент за изпълнение (ЕС) № 1087/2011 на Комисията от 27 август 2011 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 185/2010, ОВ L281, 28.10.2011 г., стр. 12—13.

⁷ Регламент (ЕС) № 1141/2011 на Комисията от 10 ноември 2011 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 272/2009, ОВ L293, 11.11.2011 г., стр. 22 – 23.

⁸ Регламент за изпълнение (ЕС) № 1147/2011 на Комисията от 11 ноември 2011 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 185/2010, ОВ L294, 12.11.2011 г., стр. 7—11.

⁹ Решение 2011/5862/ЕС на Комисията от 17 август 2011 г., издадено за всички държави членки; не е публикувано в ОВ (ограничен и поверителен материал).

¹⁰ Решение 2011/8042/ЕС на Комисията от 14 ноември 2011 г., чиито адресати са всички държави членки; не е публикувано в ОВ (ограничен и поверителен материал).

4. ПРОВЕРКИ НА ЛЕТИЩА В ЕС — НАРЪЧНИЦИ

Според регламенти (ЕО) № 300/2008 и (ЕС) № 72/2010 мониторингът за съответствие на изискванията за сигурност в гражданското въздухоплаване от страна на службите на Комисията следва да бъде обективен и да използва стандартна методика.

За тази цел Комисията създаде и поддържа два обширни наръчника с подробни съвети и насоки за работата на инспекторите на ЕС в областта. Тези наръчници са обект на редовен преглед.

ЧАСТ ТРЕТА

ИЗПИТВАНИЯ И ПРОУЧВАНИЯ

1. ИЗПИТВАНИЯ

„Изпитване“ по смисъла на законодателството на ЕС относно сигурността на въздухоплаването¹¹ се извършва, когато дадена държава членка постигне договореност с Комисията, че ще използва дадено специално средство или метод, непризнати съгласно условията на законодателството, които да заменят един от признатите начини за контрол на сигурността за определен период от време, при условие че такива изпитвания нямат отрицателни последици за достигането на общите нива на сигурност. Понятието не се прилага в юридическия му смисъл, когато държава членка или организация извършва оценка на нов метод за контрол на сигурността, прилаган в допълнение към един или повече от методите, които вече са включени в законодателството.

През 2011 г. започнаха нови изпитвания в Испания и Обединеното кралство. Те засягат използването на оборудване за откриване на следи от взривни вещества и на ръчни детектори за метал за проверка на носени от пътниците шапки с религиозно значение. Освен това редица изпитвания на скенери за целите на сигурността през 2011 г. преди официалното приемане на законодателството на ЕС за внедряването на такива скенери за целите на сигурността. В Обединеното кралство още продължава едно от тези изпитвания.

2. ПРОУЧВАНИЯ

Правилата на ЕС за сигурност във въздухоплаването изискват от 29 април 2013 г. всички течности (купени в безмитната зона или внесени отвън) да бъдат проверени (вместо бъдат отхвърлени). За да се гарантира, че се предприемат подходящи и конкретни стъпки с оглед на крайния срок през 2013 г., в края на 2011 г. Комисията създаде работна група за течностите от 2013 г., и започна проучване за оценка на оперативното въздействие на проверката на течности на летищата в ЕС.

¹¹ Вж. точка 12.8 „Методи за проверка, при които се използват нови технологии“ от приложението към Регламент (ЕС) № 185/2010 за установяване на подробни мерки за прилагането на общите основни стандарти за сигурност във въздухоплаването, ОВ L55, 5.3.2010 г., стр. 1.

Освен това през цялата година се проведе проучване на технологията „Threat Image Projection“ (използване на виртуални образи на опасни предмети), използвана за проверка на ръчния багаж и багажа в багажното помещение. Окончателният доклад, планиран за 2012 г., ще се основава на анализа на резултатите от дейностите по изпитване под прикритие на летища, които използват виртуални образи на опасни предмети, и на такива, които не ги използват.

Накрая, в края на 2011 г. Комисията започна проучване на въздействието на новите правила за сигурност на ЕС за входящ товари. Очаква се окончателният доклад, планиран в края на 2012 г., да осигури своевременен принос преди края на преходния период за независими проверки на въздушните превозвачи, които превозват товари от трети страни за ЕС, който изтича на 30 юни 2014 г.

ЧАСТ ЧЕТВЪРТА

ДИАЛОГ С МЕЖДУНАРОДНИ ОРГАНИ И ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

1. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

В подготовката и участието в международни срещи във връзка със сигурността Комисията е изцяло ангажирана с международни органи и с основни партньори от трети страни. Комисията е сериозно ангажирана в координирането на позицията на ЕС и често прави презентации и представя доклади. Освен това, когато е уместно, се започва диалог с отделни трети държави по въпроси от двустранен или общ интерес. Насърчаването на такива отношения с международни органи и основни трети страни гарантира, че ЕС е добре информиран и в добра позиция, за да влияе върху глобалната политика за сигурността на въздухоплаването както от гледна точка на нормотворчеството, така и от гледна точка на внедряването, където изграждането на капацитет е важно в някои региони на света.

2. МЕЖДУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ

Представяйки ЕС, Комисията участва в годишното събрание на експертната група на ИКАО по сигурността във въздухоплаването. На заседанието на експертната група през 2011 г. (Монреал, 21—25 март) Европейската комисия и държавите членки на ЕС представиха доклади на групата по сигурността на въздушния превоз на товари относно бъдещите правила на ЕС и необходимостта от по-строги международни правила и относно правилата на ЕС относно проверката на течности.

Комисията също така редовно участва в заседанията на Европейската конференция за гражданска авиация (ЕКГА), особено на форума за сигурност на ЕКГА и на техническата работна група на ЕКГА, която председателства по техническите въпроси. В някои случаи работата на ЕКГА е подпомагала работата на Регулаторния комитет на ЕС по сигурност на гражданското въздухоплаване.

3. ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

Комисията активно продължи диалога със САЩ по въпросите на сигурността на въздухоплаването в редица форуми, по-специално в групата на ЕС и САЩ за сътрудничество по отношение на сигурността на превоза, която осъществи напредък в

работата за „сигурност на едно гише“, приложима от 1 април 2011 г., като по този начин се позволява на пристигащи от САЩ пътници и техния багаж да се прехвърлят на летищата на ЕС на свързващ полет, без да е необходимо отново да бъдат подлагани на контрол на сигурността¹². През 2011 г. Комисията взе участие в проверки на летища в САЩ във връзка с прилагането на метода „сигурност на едно гише“.

Комисията също така се намеси в редица случаи, в които държавите членки изразиха загриженост относно допълнителните мерки за сигурност, наложени от САЩ върху въздушните превозвачи в ЕС, по-специално по отношение на сигурността на въздушния превоз на товари, при който исканията от страна на САЩ изглеждат дублираха провеждането на проверки за сигурност съгласно режима на ЕС за сигурност на въздухоплаването. В това отношение Комисията постигна споразумение за програма за признаване на товари, с която САЩ ще работят за признаване на мерките за сигурност на ЕС вместо еквивалентни мерки на САЩ. Работата по тази инициатива беше засилена през втората половина на 2011 г. с цел приключване през 2012 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въпреки че в ЕС като цяло продължава да се гарантира високо ниво на сигурност, проверките от страна на Комисията констатираха някои недостатъци. При традиционни мерки недостатъците, установени в областите на персонала и проверката на товари, произтичат в голяма степен от въпроси, свързани с човешкия фактор. В допълнителните мерки, приложени съгласно новата правна рамка на Регламент (ЕО) № 300/2008, бяха открити други несъответствия, свързани с патрулирането на летищата, оценката на риска и проверката на стоките, предназначени за полета, и на стоките, предназначени за летището. Като цяло препоръките на Комисията за коригиращи мерки бяха изпълнени в задоволителна степен и потвърждават значението на един стабилен режим на инспектиране в ЕС и на подходяща система за гарантиране на качеството на равнището на държавите членки. Комисията ще продължи да полага усилия, за да се гарантира, че всички законови изисквания се изпълняват правилно и напълно, като използва своята утвърдена система на партньорски проверки“, както и като при необходимост открива официални процедури за нарушения.

В законодателната област през 2011 г. бяха приети допълнителни подробни правила за прилагане, главно за да позволят внедряването на скенери за целите на сигурността при определени условия и за повишаване сигурността на товарите и пощата, които се превозват в ЕС. Тези и други мерки също така се насърчават на международно равнище в контакти с международни организации и трети държави, за да се повишат общите стандарти за сигурност на въздухоплаването.

¹² Регламент (ЕС) № 983/2010 на Комисията от 3 ноември 2010 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 185/2010, ОВ L286 от 4.11.2010 г., стр. 1.

Приложение

Проверки от страна на Комисията към 31.12.2011 г.

Държава	Брой проверки януари 2011 г. — декември 2011 г. (вкл. последващи)	Общ брой проверки 2004—2011 г. (вкл. последващи)
Австрия	0	9
Белгия	1	10
България	1	6
Кипър	1	6
Чешка република	2	7
Дания	2	9
Естония	1	5
Финландия	1	8
Франция	3	15
Германия	3	17
Гърция	1	13
Унгария	2	7
Ирландия	0	8
Италия	3	15
Латвия	1	5
Литва	0	4
Люксембург	0	6
Малта	0	3
Нидерландия	0	7
Полша	2	9
Португалия	0	8
Румъния	0	3
Словакия	0	4
Словения	1	5
Испания	2	14
Швеция	2	11
Обединено кралство	4	17
Държави, които не са членки на ЕС:		
Швейцария	1	5
ОБЩО	34	236

Проверки от страна на Надзорния орган на ЕАСТ към 31.12.2011 г.

Държава	Брой проверки януари 2011 г. — декември 2011 г. (вкл. последващи)	Общ брой проверки 2004—2011 г. (вкл. последващи)
Исландия	2	9
Норвегия	4	35
ОБЩО	6	44