

Autonomia instytucjonalna urzędów regulacyjnych Unii Europejskiej: przykład Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego**

Spis treści

- I. „Agencyfikacja” europejskiej przestrzeni administracyjnej
- II. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)
 1. Geneza
 2. Organy
 3. Kompetencje
- III. Autonomia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

Przedmiotem publikacji jest zagadnienie „agencyfikacji” europejskiej przestrzeni administracyjnej. Problem wzrostu liczby europejskich urzędów regulacyjnych, tzw. agencji zdecentralizowanych został poddany analizie przez pryzmat ich autonomii instytucjonalnej. Z ponad trzydziestu gremiów tego typu jako przykład posłużyła Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego, która dysponuje szerokim katalogiem uprawnień o charakterze decyzyjnym i quasi-regulacyjnym.

Słowa kluczowe: agencje regulacyjne UE; delegacja kompetencji; autonomia instytucjonalna; legitymizacja demokratyczna; proces agencyfikacji; europejska przestrzeń administracyjna.

JEL: K33, L93

I. „Agencyfikacja” europejskiej przestrzeni administracyjnej

Od kilku lat w literaturze anglojęzycznej pojawia się termin „agencyfikacji” (*agencification*) w kontekście szybkiego wzrostu liczby urzędów regulacyjnych UE, nazywanych agencjami. Niektórzy autorzy piszą wprost o „wysypie” tych instytucji, które po opublikowaniu Białej Księgi o Europejskim Rządzeniu z 25 lipca 2001 roku¹ zaczęły pojawiać się w europejskiej przestrzeni administracyjnej niczym „grzyby po deszczu”². Tworzeniu agencji nie towarzyszyła nigdy prześlana strategia, stąd nie tworzą one spójnej grupy instytucji o jednakowej charakterystyce. Motywy powoływania tych gremiów były bardzo różne: od spontanicznej reakcji związanej z po-

* Doktor, LL.M. (Bonn); adiunkt w Instytucie Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; e-mail: n.kohtamaki@uksw.edu.pl.

** Tekst powstał w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/D/HS5/01277.

¹ KOM(2001) 428 wersja ostateczna.

² Obok terminu *agencification* utarł się też w literaturze przedmiotu termin *mushrooming* w kontekście wzrostu liczby agencji. Por. Rittleng (2016, s. 5).

trzebą zażegnania jakiejś konkretnej sytuacji kryzysowej, po chęć zaspokojenia apetytów państw członkowskich na goszczenie u siebie takiej instytucji³.

Agencje regulacyjne stanowią rodzaj rdzenia złożonej sieci zależności między narodowymi organami administracyjnymi i podmiotami prywatnymi w konkretnym sektorze rynku wewnętrznego. Są platformą współpracy, koordynując wzajemne interakcje w danym obszarze. Rzadko natomiast same przejmują kompetencje decyzyjne czy quasi-regulacyjne. Większość spośród ponad trzydziestu unijnych agencji regulacyjnych to podmioty, którym przypisano zadania o charakterze informacyjnym, monitorującym, szkoleniowym czy konsultacyjnym. W ostatnich latach jednak obserwuje się zasadniczą zmianę w konceptualizacji pozycji agencji. Jako gremia specjalistyczne, mające stanowić zaplecze eksperckie dla Komisji, coraz częściej uzyskują one kompetencje o charakterze wykonawczym i decyzyjnym. Agencje są aktywne w konkretnym, najczęściej wąskim obszarze, jak np. transport, nadzór finansowy, ochrona środowiska, zarządzanie chemikaliami, bezpieczeństwo sieci informatycznych czy regulacja sektora energetycznego⁴.

Na podstawie różnych kryteriów w bogatej literaturze przedmiotu budowane są klasyfikacje i podziały agencji, przede wszystkim ze względu na wykonywane zadania czy przypisane kompetencje (Por. np. Andoura i Timmerman, 2008; Geradin i Petit, 2004, s. 43–46). Do najsilniejszych agencji należą te wyposażone w możliwość wydawania decyzji indywidualnych, wiążących nie tylko dla urzędów w państwach członkowskich, lecz także dla podmiotów prywatnych – osób fizycznych i prawnych. Do tej kategorii zalicza się agencje powstałe w latach 2000., m.in. Europejską Agencję Chemikaliów (dalej: ECHA), Europejską Agencję Leków (dalej: EMA), Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (dalej: CPVO) czy aktywne w trzech sektorach rynku finansowego europejskie urzędy nadzorcze (dalej: EBA, ESMA i EIOPA)⁵. Taką agencją jest też Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (dalej: EASA).

Drugą grupą agencji są te pozbawione uprawnień decyzyjnych. Wśród nich wyróżnia się: agencje operacyjne, które koordynują wdrażanie konkretnych polityk unijnych (np. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej; dalej: FRONTEX czy Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa; dalej: EFCA), agencje doradcze, odpowiedzialne za wsparcie organów UE i państw członkowskich w przygotowaniu konkretnych rozwiązań i dostarczanie ekspertyz przydatnych w realizacji postanowień unijnych w danym obszarze (np. dwie pozostałe agencje transportowe: Europejska Agencja Kolejowa; dalej: ERA i Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu; dalej: EMSA) i agencje obserwacyjne, specjalizujące się w gromadzeniu, przetwarzaniu i ocenie informacji, a także nawiązywaniu kontaktów między różnymi – publicznymi i prywatnymi aktorami – w europejskiej sieci administracyjnej (np. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności; dalej: EFSA, czy Europejska Agencja Ochrony Środowiska; dalej: EEA).

³ Do pierwszej grupy „agencji pokryzysowych” można zaliczyć np. europejskie agencje nadzoru finansowego (Europejski Urząd Nadzoru Bankowego – EBA z siedzibą w Londynie, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych – ESMA z siedzibą w Paryżu i Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych – EIO (A z siedzibą we Frankfurcie nad Menem) powstałe w ramach szerokiego planu zwalczania skutków kryzysu finansowego, który dotknął światowe rynki w latach 2008/2009. Natomiast do drugiej np. Europejską Agencję Środowiska (EEA) z siedzibą w Kopenhadze.

⁴ Pełna lista agencji regulacyjnych jest dostępna na: http://europa.eu/about-eu/agencies/index_pl.htm [2.01.2016 r.].

⁵ Przy czym przyjmuje się, że te trzy urzędy nadzorcze powołane do życia w 2011 r. ze względu na szeroki zakres kompetencji, niespotykany w przypadku innych agencji, są zupełnie nowym typem europejskich urzędów regulacyjnych. Zob. konkretnie w odniesieniu do tych urzędów, z wyróżnieniem Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA): Kohtamäki (2012, s. 216). W odniesieniu do innych agencji zob. Egeberg, Trondal i Vestlund (2014).

Agencje regulacyjne od lat wzbudzają liczne kontrowersje natury politycznej i prawnej. Natomiast dla zwykłego obywatela są wielką niewiadomą, choć decyzje agencji, szczególnie tych z pierwszej wymienionej wyżej grupy, mogą dotyczyć praw i obowiązków każdego z obywateli. Kilka lat temu były szef Komisji Europejskiej José M. Barroso określił agencje mianem satelitów Komisji. Metaforę tę uznano w komentarzach prasowych za nie do końca szczęśliwą, gdyż podkreśliła istniejące zjawisko braku przejrzystości w kontekście powoływania do życia i funkcjonowania tych gremiów, które niczym odległe satelity wysyłają sygnał z informacjami, ale działają pozostawione same sobie, autonomiczne i szerzej nieznane, gdzieś w odległych przestrzeniach (por. Toggenburg, 2007, s. 3).

Komisja wielokrotnie zwracała uwagę na brak transparentnej unijnej polityki w stosunku do agencji. Takie stanowisko wyraziła w Projekcie Porozumienia Międzyinstytucjonalnego w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych z 2005 roku⁶. Był to plan zakładający stworzenie spójnych warunków powoływania, działania i kontroli agencji regulacyjnych. Ze względu na sprzeciw Rady program ten nie został urzeczywistniony. Kolejną inicjatywą Komisji był komunikat pt. „Przyszłość agencji regulacyjnych”, przedstawiony w 2008 roku⁷, który miał na nowo otworzyć debatę na temat uporządkowania ram prawnych działalności tego typu instytucji. W wyniku tych starań w marcu 2009 roku powołano międzyinstytucjonalną grupę roboczą, której zadaniem było opracowanie „wspólnego podejścia” Komisji, Parlamentu i Rady dotyczącego statusu agencji regulacyjnych. W opublikowanym w czerwcu 2012 roku dokumencie sformułowano postanowienia związane m.in. z zakładaniem, rozwiązywaniem i ewentualnym łączeniem agencji regulacyjnych, siedzibą tych instytucji i ich strukturą instytucjonalną, a także zagadnienia dotyczące przejrzystości ich pracy, nadzoru nad ich działalnością i problemów związanych z finansowaniem. Aby urzeczywistnić te założenia sformułowano w grudniu 2012 roku szczegółowy plan działań (tzw. mapę drogową) określający szczegółowe kroki, które powinny być w najbliższych latach podjęte, aby uporządkować system europejskich agencji regulacyjnych⁸.

Biorąc pod uwagę, że przez kilka dziesięcioleci istnienia tego typu instytucji nie udało się dla nich stworzyć odpowiednich ram funkcjonowania, wysiłek trzech organów UE podjęty w celu sformułowania jednolitych założeń odnośnie do agencji regulacyjnych UE zasługuje na uznanie. Szczególnie pozytywnie odebrano spójne stanowisko odnośnie do procedury powoływania agencji, którą powinna poprzedzać szczegółowa ocena celowości istnienia takiej instytucji (Por. Scholten, 2012). Argument dotyczący nieprzemyślanego mnożenia zbędnych urzędów regulacyjnych był mianowicie niejednokrotnie podnoszony w debacie na temat nowego kształtu europejskiej przestrzeni administracyjnej. Pojawiają się w niej takie krytyczne sformułowania, jak „ekspertokracja”, „eurokracja” czy „pozbawione podstaw demokratycznych samowładztwo” (zob. Gärditz, 2010, s. 260). Takie określenia wynikają ze słabej legitymizacji demokratycznej agencji regulacyjnych, których personel nie pochodzi z wyborów i których działalność jest też w niewielkim stopniu nad-

⁶ KOM(2005) 59 wersja ostateczna, 25.02.2005 r.

⁷ KOM(2008) 135 wersja ostateczna, 11.03.2008 r.

⁸ Dokument dostępny na stronie internetowej: http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf [12.01.2016 r.]. Sprawozdania z realizacji planu działań zostały do tej pory sformułowane dwukrotnie w 2013 r. i 2015 r. Aktualne sprawozdanie zob. Komisja Europejska, Sprawozdanie z postępów w zakresie wdrażania wspólnego podejścia do zdecentralizowanych agencji UE, 24.04.2015 r., KOM(2015) 179 wersja ostateczna, s. 3.

zorowana przez organy elekcyjne. Kwestią sporną jest m.in. zakres nadzoru Komisji Europejskiej, do którego ma ona prawo na podstawie art. 17 ust. 1 zdanie 2 TUE⁹.

Kontrowersje natury prawnej związane z dużą autonomią tych instytucji, słabym legitymizowaniem ich działań, nie do końca sprecyzowanymi mechanizmami kontroli, a także rosnącymi uprawnieniami, czego przykładem są urzędy powstałe w ostatnich latach, prowokują pytania o podstawę prawną ich działania, zakres samodzielności i granice przypisywanych im kompetencji. Wątpliwości prawników uzupełniają politolodzy, socjologowie, administratywiści, a nawet ekonomiści, którzy zarzucają agencjom niewielką skuteczność, wzajemne dublowanie zakresu aktywności, nieodpowiedzialną politykę budżetową czy tworzenie specyficznej europejskiej kultury organizacyjnej, związanej z przerostem aparatu urzędniczego.

Z jednej strony „agencyfikacja” europejskiej przestrzeni administracyjnej jest zatem postrzegana negatywnie jako niekontrolowany rozrost biurokracji unijnej, która w niewielkim stopniu ponosi odpowiedzialność za podejmowane działania, wkraczając jednocześnie ze swoimi władczymi uprawnieniami w porządek prawny państw członkowskich. Z drugiej zaś – podkreśla się, że procesów tak rozumianej europeizacji administracji publicznej¹⁰ na europejskim rynku wewnętrznym nie da się już zatrzymać. Zachodzą one samoistnie i w sposób nie do końca kontrolowany, ale niezależnie od głosów krytycznych są dla wielu jedynym możliwym rozwiązaniem w zintegrowanej Europie.

Argumenty dotyczące konieczności skoordynowania na szczeblu europejskim działań związanych ze stworzeniem skutecznych mechanizmów zapewnienia bezpieczeństwa lotniczego były także podnoszone w debacie poprzedzającej utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA).

II. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)

1. Geneza

W latach 90. XX wieku Komisja Europejska zaczęła okazywać większe zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa lotniczego. Brano pod uwagę różne rozwiązania odnośnie do możliwej koordynacji działań regulacyjnych. Komisja pierwotnie nie była zwolenniczką mnożenia liczby agencji regulacyjnych, przede wszystkim z obawy o utratę własnych kompetencji i wpływów. Takie stanowisko Komisji ulegało stopniowo zmianom, czego wyrazem były postanowienia dotyczące agencji regulacyjnych zawarte we wspomnianej Białej Księdze o Europejskim Rządzeniu i komunikatach Komisji z 2002 roku, dotyczących lepszego stanowienia prawa oraz ramowych postanowień w sprawie agencji regulacyjnych¹¹. Publikacja tych dokumentów stała się momentem przełomowym w postrzeganiu przez Komisję roli agencji regulacyjnych. Są one gremiami eksperckimi, które mają zapewnić Komisji zaplecze fachowe w wielu wyspecjalizowanych obszarach. W związku z tym Komisja w latach 2000. zintensyfikowała proces tworzenia agencji, rozwijając system biurokratyczny wspierający ją przede wszystkim w zadaniach regulacyjnych. Niektórzy autorzy podkreślają nawet, że ta machina „eurokratyczna” uruchomiona przez Komisję

⁹ Art. 17 ust. 1 zdanie 2 TUE określa rolę Komisji jako „strażniczki prawa UE”, jego uzupełnieniem jest art. 17 ust. 1 zdanie 3 TUE wskazujący na kontrolną funkcję Trybunału Sprawiedliwości. Por. Ruffert (2011, s. 273).

¹⁰ Szerzej na temat zjawiska europeizacji: Miąsik (2014, s. 10–31); Lipowicz (2008, s. 6).

¹¹ Chodzi o Komunikat *Zarządzanie Europą: lepsze praktyki ustawodawcze* KOM(2002) 275 wersja ostateczna, 05.06.2002 r. i Komunikat w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych KOM(2002) 718 wersja ostateczna, 11.12.2002 r.

była realizacją przemyślanej strategii polegającej na zdobyciu większych wpływów w rywalizacji z Parlamentem i Radą (Kelemen i Tarrant, 2011, s. 922–947).

Właśnie na fali tego „entuzjazmu agencyjnego”, który wybuchł w 2000 roku, powstała Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego. Wcześniej wspólne standardy i procedury z zakresu bezpieczeństwa lotniczego były opracowywane przez Zrzeszenie Władz Lotniczych (*Joint Aviation Regulators*; dalej: JAA), czyli nieformalne forum współpracy europejskich urzędów zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa lotniczego¹². Dzięki poparciu państw członkowskich, którym zależało na instytucjonalizacji współpracy europejskiej w dziedzinie lotnictwa cywilnego, a także zaangażowaniu przemysłu lotniczego, który lobbował za ujednoczeniem struktury organizacyjno-regulacyjnej zdecydowano się na dalszy krok w integrowaniu europejskiego rynku transportu lotniczego¹³. Pierwotnie planowano powołanie do życia silnej agencji z daleko idącymi uprawnieniami wykonawczymi (Schout, 2008, s. 268 i n.). Ostatecznie jednak w rozporządzeniu założycielskim z 15 lipca 2002 roku nr 1592/2002¹⁴ agencji przypisano mniej uprawnień niż tego oczekiwały środowiska zainteresowane utworzeniem tej instytucji. Dodatkowym problemem w budowaniu silnej, autonomicznej instytucji były skromniejsze niż zakładano ramy budżetowe i co za tym idzie – ograniczenia co do liczby personelu (Schout, 2008, s. 270). Te trudności związane ze startem agencji wynikły z transformacji stanowiska państw członkowskich. Początkowy entuzjazm ustąpił miejsca sceptycyzmowi połączonemu z obawą przed ingerencją autonomicznej agencji w sprawy wewnętrzne w tak wrażliwym obszarze, jak bezpieczeństwo lotnicze.

EASA została powołana na podstawie art. 80 ust. 2 TWE (obecnie art. 100 ust. 2 TFUE). Artykuł ten odnosi się do kompetencji prawodawczych UE w zakresie transportu lotniczego i morskiego (por. Jung, 2011, s. 1249 i n.). EASA należy do instytucji uznawanych za część szeroko pojętej administracji europejskiej, zgodnie z art. 298 ust. 1 TFUE. Podobnie, jak w przypadku innych agencji nie ma bezpośredniej normy w prawie traktatowym regulującej jej istnienie. Rozporządzenia założycielskie – czyli akty prawa wtórnego – odwołują się do różnych norm prawa pierwotnego jako podstawy prawnej dla powołania konkretnego urzędu regulacyjnego¹⁵. Próby ujednoczenia procesu tworzenia agencji także poprzez sformułowanie jednolitej podstawy prawnej i spójnej procedury regulującej zasady stanowienia o agencjach zakończyły się jak na razie fiaskiem. Mimo to Komisja podejmuje intensywne starania, aby ten stan rzeczy zmienić, realizując poszczególne wytyczne sformułowane w planie działań z grudnia 2012 roku¹⁶.

EASA rozpoczęła funkcjonowanie we wrześniu 2003 roku. Początkowo miała siedzibę w Brukseli. Takie rozwiązanie jest typowe dla tzw. agencji wykonawczych. Różnią się one znacznie od agencji regulacyjnych – przede wszystkim jeśli chodzi o ich status. Są mianowicie instytucjami zależnymi od Komisji Europejskiej, stąd też ich siedziby znajdują się w Brukseli. Działają pod

¹² Państwa miały dużą swobodę w stosowaniu procedur przygotowywanych przez JAA. Po wprowadzeniu obowiązkowych i bezpośrednio stosowanych wspólnych zasad bezpieczeństwa lotniczego Zrzeszenie utraciło rację bytu i zostało rozwiązane w 2009 r. Zob. Parlament Europejski, *Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej 2016: Transport lotniczy. Bezpieczeństwo*. Pozyskano z: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.6.10.pdf [12.01.2016 r.].

¹³ Na temat kształtowania jednolitego rynku transportu lotniczego w kontekście roli europejskiej agencji lotniczej zob. Coman-Kund (2012, s. 359 i n.).

¹⁴ Rozporządzenie nr 1592/2002 z 15.07.2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (Dz. Urz. 2002 L 240/1). Zmienione rozporządzeniem Komisji nr 334/2007 (Dz. Urz. 2007 L 88/39).

¹⁵ Często za taką ogólną podstawę służył art. 308 TWE (obecnie art. 352 TFUE), który zakładał, że wspólny rynek uzasadnia przyjęcie przepisów niezbędnych dla jego realizacji, nawet gdy odpowiednie kompetencje nie zostały *explicite* zawarte w prawie traktatowym. Szerzej: Ruszkowski (2010, s. 322).

¹⁶ Zob. Komisja Europejska, *Sprawozdanie z postępów w zakresie wdrażania wspólnego podejścia do zdecentralizowanych agencji UE*, 24.04.2015 r., KOM(2015) 179 wersja ostateczna, s. 3.

ściłym nadzorem Komisji, powoływane są do realizacji konkretnego programu i po wykonaniu zaplanowanych zadań rozwiązywane. Natomiast autonomiczne agencje regulacyjne nazywane też zdecentralizowanymi dysponują szeroką niezależnością, powoływane są na czas nieokreślony i mają swoje siedziby w różnych państwach członkowskich¹⁷. Ten ostatni zabieg ma służyć m.in. zachowaniu samodzielności i wzmocnieniu zjawiska decentralizacji szeroko pojętej administracji unijnej¹⁸. Jednak mimo geograficznego rozbitcia wiele nowych zadań, zarezerwowanych wcześniej dla instytucji narodowych lub w ogóle nieistniejących, jest centralizowanych w agencjach regulacyjnych. Niezależnie od tego przeniesienie w listopadzie 2004 roku siedziby agencji lotniczej z Brukseli do Kolonii uznaje się właśnie za przejaw pogłębiającej się decentralizacji europejskiej administracji (por. Granner, 2012, s. 211)¹⁹.

2. Organy

EASA charakteryzuje się podobną strukturą organizacyjną, jak inne europejskie urzędy zdecentralizowane. Do podstawowych organów agencji należy zarząd i dyrektor wykonawczy. Ich kompetencje zostały określone w nowym rozporządzeniu założycielskim z 2008 roku²⁰, które zastąpiło pierwsze z 2002 roku, powołujące EASA do życia.

Członkowie zarządów to w znacznej mierze reprezentanci narodowych ministerstw i agencji regulacyjnych, którzy uczestniczą w pracach agencji traktując jako dodatkowy, często niechciany obowiązek. W związku z tym wielu z nich bierze udział w obradach, nie wykazując większego zainteresowania skutecznością działań agencji. Tak jest też, zgodnie z wynikami przeprowadzonych ankiet (Busuioc, 2012, s. 726, 730), w przypadku zarządu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego, w którego skład wchodzi (z prawem głosu) przedstawiciele państw członkowskich i jeden przedstawiciel Komisji²¹. Dodatkowo w obradach biorą udział reprezentanci tzw. organu doradczego²², a także w miarę potrzeby przedstawiciele państw trzecich i dodatkowo zaproszeni obserwatorzy (wszyscy bez prawa głosu). W obradach zarządu bierze udział także dyrektor wykonawczy (również bez prawa głosu)²³. Obrady zarządów są zatem zwykle spotkaniem kilkunastu osób: w związku z tym rzadko kiedy dochodzi do owocnej debaty na temat aktualnych problemów czy podjęcia konkretnych decyzji z zakresu kompetencyjnego agencji (por. Busuioc, 2012, s. 727). Przewodniczy im prezes zarządu, który podobnie, jak jego zastępca jest wybierany na trzy lata spośród członków zarządu²⁴.

Zarząd przyjmuje roczne sprawozdanie z działalności agencji, a także przekazuje je Parlamentowi, Radzie, Komisji, Trybunałowi Obrachunkowemu i państwom członkowskim. Formułuje również po zasięgnięciu opinii Komisji roczny program prac, ustala strukturę organizacyjną agencji

¹⁷ Zob. zestawienia obu typu agencji np. w: Ruffert (2011a, s. 2520 i n.); Niedobitek (2014, s. 362); Peuker, (2011, s. 34).

¹⁸ Szerzej na temat zjawiska decentralizacji w kontekście agencji regulacyjnych UE zob. Vos (2000, s. 1116 i n.).

¹⁹ EASA posiada ponadto biuro w Brukseli i trzy stałe przedstawicielstwa w Waszyngtonie, Pekinie i Montrealu. Pozyskano z: <https://easa.europa.eu/the-agency> [12.01.2016 r.].

²⁰ Rozporządzenie nr 216/2008 z 10.02.2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE (Dz. Urz. 2008 L 79/1) (dalej: rozporządzenie nr 216/2008).

²¹ Zarówno reprezentanci państw członkowskich, jak i przedstawiciel Komisji mają swoich zastępców. Mandat członków zarządu z prawem głosu wynosi pięć lat i jest odnawialny. Zob. Art. 34 ust. 1 rozporządzenia nr 216/2008. Aktualny skład zarządu: <http://easa.europa.eu/the-agency/management-board/members> [12.01.2016 r.].

²² Jest on powoływany przez zarząd, m.in. w celu pomocy przy przyjęciu programu prac agencji czy ustaleniu procedury podejmowania decyzji przez dyrektora.

²³ Art. 34 i 36 ust. 2 i 4 rozporządzenia nr 216/2008.

²⁴ Art. 35 rozporządzenia nr 216/2008. Prezesem zarządu jest obecnie Fin Pekka Henttu, a jego zastępcą Polak Piotr Ołowski.

i opracowuje jej politykę personalną. Ponadto w porozumieniu z Komisją przyjmuje wytyczne w sprawie przydzielania zadań certyfikacyjnych krajowym nadzorom lotniczym i kwalifikowanym jednostkom oraz ustala procedury podejmowania decyzji przez dyrektora wykonawczego w określonych przypadkach²⁵, wypełnia funkcje odnoszące się do budżetu agencji, powołuje członków komisji odwoławczej oraz opiniuje środki dotyczące opłat i obciążeń²⁶. Tak, jak w przypadku innych agencji, zarząd jest najważniejszym decyzyjnym organem europejskiego urzędu regulacyjnego ds. bezpieczeństwa lotniczego.

Liderem agencji jest jej dyrektor wykonawczy²⁷. Podczas, gdy spotkania zarządu odbywają się zaledwie kilka razy w roku – w przypadku EASA cztery razy w roku²⁸ – dyrektor jako pełnoetatowy pracownik dba o interesy agencji i najlepiej potrafi zdefiniować jej preferencje i cele. Zarządza pracami agencji w trybie bieżącym, reprezentuje ją na zewnątrz i prowadzi współpracę techniczną z państwami trzecimi. Decyduje także o inspekcjach i dochodzeniach oraz zatwierdza środki agencji, czyli np. opinie i zalecenia dla Komisji, specyfikacje certyfikacyjne czy sprawozdania poinspekcyjne²⁹. Jednym z wyrazów autonomii instytucjonalnej jest fakt zachowania daleko idącej niezależności przy wykonywaniu swoich obowiązków zarówno przez dyrektora agencji, jak i członków zarządu. Jest to trudne, zwłaszcza że zarząd pełni funkcje nadzorcze w stosunku do dyrektora³⁰, powołuje go na stanowisko³¹ i może też w wyjątkowych przypadkach odwołać. W przypadku Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego zarząd powołuje także dyrektorów, czyli urzędników wspomagających dyrektora wykonawczego³². Wszyscy dyrektorzy powoływani są na podstawie kwalifikacji zawodowych związanych z lotnictwem cywilnym³³. Nie mają zatem znaczenia np. kryteria narodowe (geograficznego podziału stanowisk).

Tak, jak w przypadku innych agencji wyposażonych w uprawnienia decyzyjne EASA posiada jedną lub więcej komisji odwoławczych, odpowiedzialnych za procedurę odwoławczą (zob. Peuker, 2011, s. 33 i n.). Składają się one z przewodniczącego i dwóch innych członków. Ich mandat wynosi pięć lat i jest odnawialny³⁴. Po wyczerpaniu procedur odwoławczych dostępnych w Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego skargi o unieważnienie jej decyzji można wносить do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)³⁵. Z pominięciem komisji odwoławczej Trybunał rozpatruje skargi o zaniechanie działania i skargi w sprawie szkód wyrządzonych przez agencję w ramach prowadzonej przez nią działalności³⁶. Państwa i organy UE mogą także bezpośrednio wносить skargi na decyzje agencji do Trybunału³⁷.

²⁵ Zgodnie z art. 52 i 53 rozporządzenia nr 216/2008.

²⁶ Pelen katalog uprawnień: art. 33 rozporządzenia nr 216/2008.

²⁷ Od 2013 r. dyrektorem wykonawczym jest Patrick Ky. Objął to stanowisko po pierwszym dyrektorzce agencji, którym był Patrick Goudou.

²⁸ Przy czym zgodnie z art. 36 ust. 3 rozporządzenia nr 216/2008 rocznie odbywają się co najmniej dwa posiedzenia zwykłe. Por. też Busuioc (2012, s. 727).

²⁹ Uprawnienia dyrektora wykonawczego: art. 38 ust. 3 rozporządzenia nr 216/2008.

³⁰ Art. 33 ust 2 lit. h rozporządzenia nr 216/2008.

³¹ Większością ¾ głosów na okres pięcioletniej kadencji na wniosek Komisji, art. 39 ust. 1 i 4 rozporządzenia nr 216/2008.

³² Art. 33 ust. 2 lit. a i art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 216/2008.

³³ Art. 38 ust. 3 rozporządzenia nr 216/2008.

³⁴ Art. 41 i 42 rozporządzenia nr 216/2008.

³⁵ Art. 50 ust. 2 rozporządzenia nr 216/2008. Do odwołania uprawniona jest każda osoba prawna lub fizyczna, jeśli decyzja dotyczy, art. 45 rozporządzenia nr 216/2008.

³⁶ Art. 50 ust. 1 rozporządzenia 216/2008.

³⁷ Art. 51 rozporządzenia nr 216/2008.

3. Kompetencje

EASA jest jedną z najsilniejszych agencji regulacyjnych. Zatrudnia ok. 700 wyspecjalizowanych pracowników i dysponuje budżetem w wysokości ok. 160 mln euro. Większa część budżetu agencji pochodzi z różnego rodzaju opłat i składek wnoszonych m.in. za certyfikowanie czy szkolenia przez UE, państwa członkowskie i kraje trzecie. Dodatkowo ok. 34 mln euro agencja uzyskuje bezpośrednio z budżetu unijnego³⁸.

Rozbudowany aparat urzędniczy i duże środki finansowe są potrzebne, aby zapewnić realizację wielu złożonych zadań nadzorczych i wykonawczych w zakresie bezpieczeństwa lotniczego, które zaplanowano w rozporządzeniu założycielskim nr 216/2008. EASA dysponuje w związku z tym szerokim katalogiem uprawnień, które służą zapewnieniu sprawnego funkcjonowania i poprawy bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego³⁹. Warto przy tym zaznaczyć, że od 2002 roku zadania przypisane agencji ulegają stopniowemu rozszerzeniu⁴⁰.

Z jednej strony agencja dostarcza Komisji potrzebnych, technicznych informacji, przydatnych w procesie przygotowywania projektów regulacji dotyczących bezpieczeństwa lotniczego i odpowiednich umów międzynarodowych. Z drugiej zaś – samodzielnie wykonuje wiele zadań wykonawczych, związanych m.in. z certyfikacją produktów lotniczych (np. statki lotnicze, silniki) i organizacji zaangażowanych w ich projektowanie, produkcję i konserwację. Certyfikowanie służy zapewnieniu zgodności ze zdatnością do lotu i normami ochrony środowiska⁴¹. Agencja wydaje także certyfikaty organizacjom szkolącym pilotów i centrom medycyny lotniczej, zlokalizowanym poza terytorium UE⁴². Dodatkowo agencja wykonuje szereg zadań inspekcyjnych⁴³. Prowadzi samodzielnie lub za pośrednictwem krajowych organów nadzorczych bądź wyspecjalizowanych jednostek kontrole i audyty organizacji, którym wydaje certyfikaty, a także badania urzędów, które certyfikuje⁴⁴.

Jak wspomniano wyżej do podstawowych zadań agencji należy także udzielanie pomocy Komisji w przygotowaniu propozycji przepisów wykonawczych oraz tzw. zasad podstawowych, stosowalności i zasadniczych wymagań. EASA przedstawia Komisji te projekty w postaci opinii i zaleceń⁴⁵. Ponadto agencja opracowuje specyfikacje certyfikacyjne i tzw. akceptowalne sposoby potwierdzenia spełnienia wymagań oraz materiały zawierające wytyczne do stosowania w procesie certyfikacji⁴⁶. Dokumenty te mają odzwierciedlać najnowszy stan wiedzy i najlepsze praktyki. Jednocześnie należy je poddawać aktualizacji z uwzględnieniem światowego doświadczenia w eksploatacji statków powietrznych oraz postępu naukowego i technicznego⁴⁷.

³⁸ Dane za: Parlament Europejski, *At a Glance: The European Aviation Safety Agency*, July 2015, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/565885/EPRS_ATA%282015%29565885_EN.pdf [12.01.2016 r.].

³⁹ Art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 216/2008.

⁴⁰ Zob. tabelaryczne przedstawienie tych zmian na stronie internetowej Urzędu Lotnictwa Cywilnego: <http://www.ulc.gov.pl/pl/umowy-miedzynarodowe/248-wazne/1482-easa> [12.01.2016 r.]. Planowane są także kolejne zmiany w związku z rewizją rozporządzenia nr 216/2008. Por. Parlament Europejski, *At a Glance...*, s. 2.

⁴¹ Art. 20 rozporządzenia nr 216/2008. Zob. http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/easa/index_pl.htm [12.01.2016].

⁴² Art. 21 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 216/2008.

⁴³ Art. 17 ust. 2 lit. d rozporządzenia nr 216/2008.

⁴⁴ Art. 21 ust. 1 lit. a i ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 216/2008.

⁴⁵ Art. 18 lit. a i b i art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 216/2008.

⁴⁶ Por. art. 18 lit. c i art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 216/2008.

⁴⁷ Art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 216/2008. Dokumenty nie mają charakteru prawnie wiążącego, ale podobnie jak wytyczne europejskich urzędów nadzoru finansowego są w pełni przestrzegane i w sposób dorozumiany nadaje się im znaczenie obligatoryjne. Por. Granner (2012, s. 216).

Wspólne zasady bezpieczeństwa lotniczego przygotowywane przez agencję mają swoje źródło w normach i zaleceniach przyjętych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (*International Civil Aviation Organization*; dalej: ICAO). Niejednokrotnie EASA zaostroża te źródłowe wytyczne przede wszystkim w celu poprawienia bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Państwa członkowskie obligatoryjnie biorą udział w specjalnym programie kontroli SAFA (*Safety Assessment of Foreign Aircraft*). EASA gromadzi wyniki tych kontroli. Kiedy zachodzi taka potrzeba przewoźnik, który nie spełnia obowiązujących wymogów może zostać wpisany na tzw. czarną listę, która powstała w 2005 roku. Oznacza to zakaz wykonywania przewozów w Unii Europejskiej. Lista jest systematycznie aktualizowana i publikowana⁴⁸. EASA prowadzi i finansuje prace badawcze w zakresie jej kompetencji, koordynując te zadania z działaniami Komisji i państw członkowskich⁴⁹. Ponadto uczestniczy w grupach analizujących przyczyny konkretnych katastrof lotniczych, formułując następnie odpowiednie rekomendacje dotyczące zmian w systemie bezpieczeństwa lotniczego⁵⁰.

EASA jest też inicjatorem działań Komisji, jeśli chodzi o nakładanie grzywn i okresowych kar pieniężnych w przypadku naruszania przepisów dotyczących bezpieczeństwa lotniczego. Grzywny i kary pieniężne mają charakter odstraszcający i są proporcjonalne zarówno do wagi konkretnego przypadku, jak i potencjału danego posiadacza certyfikatu⁵¹.

EASA odgrywa również ważną rolę jako koordynator unijnej współpracy międzynarodowej, także z państwami trzecimi, w zakresie bezpieczeństwa lotniczego⁵². Może współpracować z nadzorami lotniczymi państw trzecich i organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się problematyką wchodzącą w zakres kompetencji agencji⁵³. EASA udziela pomocy państwom członkowskim, jeśli chodzi o przestrzeganie zobowiązań międzynarodowych, w szczególności wynikających z konwencji chicagowskiej⁵⁴. W przypadku, gdy z danym państwem trzecim UE nie zawarła umowy o wzajemnym uznaniu poziomów bezpieczeństwa lotniczego⁵⁵ EASA podpisuje „uzgodnienia robocze” dotyczące określonych projektów z partnerami przemysłowymi z takich krajów. Towary i usługi objęte umowami o wzajemnym uznaniu i „uzgodnieniami” mogą być przedmiotem swobodnej wymiany między państwami-stronami⁵⁶.

EASA jest jednym z podstawowych instytucjonalnych filarów europejskiego systemu bezpieczeństwa lotniczego⁵⁷, współdziałając w jego ramach z Komisją Europejską, państwami członkowskimi, krajowymi urzędami nadzorczymi i organizacją EUROCONTROL⁵⁸. W ramach

⁴⁸ Informacja za: Parlament Europejski, *Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej...*, s. 2 i n.

⁴⁹ Art. 26 rozporządzenia nr 216/2008.

⁵⁰ W 2015 roku EASA brała udział w badaniu katastrofy samolotu Germanwings i sformułowała odpowiednie rekomendacje na temat obecności pilotów w kokpicie. Zob. EASA, *Action Plan for the Implementation of the Germanwings Task Force Recommendations*, 7.10.2015 r., http://easa.europa.eu/download/various/GW_actionplan_final.pdf [12.01.2016 r.].

⁵¹ Na temat zaangażowania Parlamentu w opracowanie mechanizmu grzywn i okresowych kar pieniężnych zob. Parlament Europejski, *Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej...*, s. 3.

⁵² Art. 27 rozporządzenia nr 216/2008.

⁵³ EASA może także zawierać z nimi umowy o współpracy, które podlegają zatwierdzeniu przez Komisję.

⁵⁴ *Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (Convention on International Civil Aviation)*, umowa międzynarodowa sporządzona w Chicago 7.12.1944 roku, weszła w życie 4.04.1947.

⁵⁵ Takie umowy UE zawarła np. z USA, Kanadą i Brazylią.

⁵⁶ Parlament Europejski, *Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej...*, s. 3.

⁵⁷ Zob. informacje na temat tego systemu w tzw. mapie drogowej z 26.03.2014 r. przygotowanej przez Komisję w celu opracowania spójnej polityki bezpieczeństwa lotniczego i ewentualnej rewizji rozporządzenia nr 216/2008: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2015_move_001_revision_easa_regulation_en.pdf [12.01.2016 r.]. Zob. też Parlament Europejski, *Review of the Aviation Package*, June 2015, s. 2 i n. Pozyskano z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/547554/EPRS_BRI%2015%29547554_EN.pdf [12.01.2016 r.].

⁵⁸ Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (ang. *European Organisation for the Safety of Air Navigation*) powstała w 1960 r. Zrzesza 40 państw. Zob. <https://www.eurocontrol.int/> [12.01.2016 r.].

tego systemu pełni funkcję koordynującą. Można ją w związku z tym uznać – podobnie jak wiele innych agencji regulacyjnych – za szczególną platformę współpracy w wyspecjalizowanym sektorze rynku wewnętrznego⁵⁹.

III. Autonomia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego

EASA dysponuje w swoich działaniach szeroką niezależnością. W rozporządzeniu nr 216/2008 wyraźnie zagwarantowano jej autonomię prawną, administracyjną i finansową, a także samodzielność w sprawach technicznych⁶⁰. W tym celu wyposażono agencję w osobowość prawną i uprawnienia wykonawcze. Sam fakt posiadania osobowości prawnej nie jest jednak gwarancją niezależności danej instytucji. Można go uznać za pewną wskazówkę czy formalne zabezpieczenie takiej autonomicznej pozycji, ale do jej pełnego uzyskania musi zostać spełnionych więcej przesłanek⁶¹.

Jedną z nich jest szeroki zakres samodzielnych kompetencji, które mogą być realizowane bez wpływu i nacisków ze strony organów UE, państw członkowskich UE czy innych podmiotów i które nie mogą być w sposób łatwy i niekontrolowany cofnięte, czy ograniczone. Ten warunek jest w przypadku EASA spełniony. Formułowane przez nią opinie, zalecenia i wytyczne w znacznym stopniu kształtują regulacje europejskie w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego. Jeśli środki przygotowane przez agencję dotyczą przepisów technicznych, w szczególności przepisów związanych z problemami konstrukcji i projektowania oraz aspektów związanych z użytkowaniem, Komisja nie może zmienić ich treści bez uprzedniej koordynacji z Agencją. Agencja zapewnia także niezbędne wsparcie Komisji na polu techniki, nauki i administracji podczas wykonywania jej zadań⁶².

Niezależność finansowa jest zagwarantowana szczególnie wtedy, gdy dana instytucja jest w stanie utrzymać się ze składek czy opłat. EASA jako jedna z niewielu agencji nie jest zależna od budżetu unijnego, ponieważ, jak wspomniano wyżej, w znacznej części utrzymuje się ze środków własnych⁶³.

Innym istotnym wymiarem autonomii jest niezależność administracyjna, która wyraża się m.in. w samodzielnej pozycji urzędników danej agencji. Problematyka ta obejmuje także autonomię danej instytucji, jeśli chodzi o proces wyboru i powoływania konkretnych pracowników, zwłaszcza tych, którzy sprawują najważniejsze stanowiska. W przypadku niezależności w sprawach personalnych w kontekście analizowanej agencji warto wspomnieć o fakcie informowania odpowiedniej komisji Parlamentu Europejskiego odnośnie do konkretnych kandydatów do zarządu EASA⁶⁴. Ponadto, jak już wspomniano, dyrektor wykonawczy jest mianowany i odwoływany przez zarząd, ale na wniosek Komisji. Przed mianowaniem kandydat może być wezwany do złożenia oświadczenia przed co najmniej jedną właściwą komisją Parlamentu Europejskiego i do odpowiedzi na pytania jej członków⁶⁵.

⁵⁹ EASA i inne podmioty w ramach systemu tworzą rozbudowaną sieć wymiany informacji. Zob. art. 15 rozporządzenia nr 216/2008.

⁶⁰ Zob. pkt. 12 do rozporządzenia nr 216/2008.

⁶¹ Por. katalog przesłanek definiujących autonomię instytucjonalną agencji; Gilardi (2002, s. 881 i n.).

⁶² Art. 17 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 216/2008.

⁶³ Art. 59 ust. 1 rozporządzenia 216/2008.

⁶⁴ Art. 34 ust. 1 rozporządzenia nr 216/2008.

⁶⁵ Art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 216/2008.

Ważnym zagadnieniem jest także niezależność od wpływów politycznych, którym agencje mogą ulegać z różnych stron, zaczynając od nacisków organów UE, w tym przede wszystkim Komisji, a kończąc na instrukcjach ze strony urzędów państw członkowskich. Przy czym należy pamiętać, że żadna agencja regulacyjna nie jest wolna od różnego rodzaju oddziaływań. Agencje regulacyjne podlegają mechanizmom kontrolnym, które wprawdzie nie wykluczają autonomicznego działania, ale powodują, że trudno mówić o pełnej niezależności. Termin ten zresztą nie jest najtrafniejszy w stosunku do instytucji publicznych, które nie działają na zasadzie pełnej dowolności. Wśród takich mechanizmów kontrolnych można wymienić np. przekazywanie raportów rocznych z działalności i programów prac na nadchodzący rok przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego organom UE lub możliwość wezwania dyrektora wykonawczego EASA przez Parlament lub Radę do przedstawienia sprawozdania z wykonywania swoich zadań⁶⁶. EASA musi także co-rocennie przedstawić Trybunałowi Obrachunkowemu, Parlamentowi i Radzie sprawozdanie finansowe⁶⁷. Jej dyrektor wykonawczy przedkłada natomiast na wniosek Parlamentu Europejskiego, który udziela agencji absolutorium na dany rok budżetowy, wszelkie informacje niezbędne do sprawnego zastosowania odpowiedniej procedury⁶⁸.

Szczególne relacje łączą agencję z Komisją Europejską, która, jak wspomniano wyżej, zgodnie z art. 17 ust. 1 zdanie 2 TUE sprawuje nadzór prawny nad agencjami⁶⁹. O faktycznych mechanizmach kontrolnych decydują jednak każdorazowo przepisy konkretnego rozporządzenia założycielskiego. EASA przekazuje Komisji np. co roku prognozę dochodów i wydatków i na tej podstawie Komisja wprowadza do wstępnego projektu ogólnego budżetu UE propozycje wydatków związanych z działalnością agencji⁷⁰. Ponadto agencja poddawana jest systematycznie niezależnym kontrolom. Na podstawie rezultatów kontroli zarząd EASA opracowuje zalecenia, dotyczące m.in. pracy agencji, które przesyła Komisji. Wyniki kontroli i zalecenia są upubliczniane⁷¹. Komisja i agencja wymieniają także wszelkie informacje potrzebne do realizacji zadań określonych w rozporządzeniu nr 216/2008⁷².

Warto więc w tym miejscu zaznaczyć, że większość agencji regulacyjnych UE, w tym EASA, dysponuje nie tylko formalną niezależnością, lecz także korzysta w praktyce w wielu wymiarach swojej aktywności z szerokiej autonomii (zob. Busuioc, 2009, s. 603 i n.). Z tym zjawiskiem wiąże się jednak nierozzerwalnie zagadnienie legitymizacji demokratycznej działań agencji i odpowiednich procedur pociągania jej do odpowiedzialności za podejmowane decyzje⁷³. Kwestie te są szczególnie aktualne w przypadku agencji, takich jak EASA, czyli zaliczanych do omówionej w punkcie pierwszym poniższego opracowania grupy europejskich urzędów regulacyjnych wyposażonych w uprawnienia decyzyjne. Przy ich kształtowaniu na szali stawiana jest skuteczność takich gremiów, która wymusza szeroki zakres uprawnień (szerzej: Van Ooik, 2004, s. 145 i n.) i problem dopuszczalnej w prawie europejskim delegacji kompetencji⁷⁴.

⁶⁶ Art. 38 ust. 2 rozporządzenia nr 216/2008.

⁶⁷ Art. 60 ust. 3 rozporządzenia nr 216/2008.

⁶⁸ Art. 60 ust. 9 i 10 rozporządzenia nr 216/2008.

⁶⁹ Obszernie na ten temat: Ruffert (2011b, s. 404 i n.).

⁷⁰ Art. 59 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 216/2008.

⁷¹ Art. 62 ust. 3 rozporządzenia 216/2008.

⁷² Art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 216/2008.

⁷³ Zob. w tym kontekście o agencjach regulacyjnych jako „instrumencie” w strukturach zarządzania ponadnarodowego: Schout (2011, s. 364 i n.).

⁷⁴ Na temat ograniczeń tej delegacji i zmian wywołanych orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości dostępna jest obszerna literatura. Zob. np. Chamon (2011, s. 1057 i n.); Scholten i Van Rijsbergen (2014); Kohtamäki (2014, s. 110 i n.).

Przez długi czas istotne ograniczenie stanowiła tzw. doktryna *Meroni*, którą można nazwać doktryną antydelegacyjną. Ukuto ją na podstawie orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie TSUE) z 1958 roku⁷⁵, w których sformułowano w sposób restrykcyjny kryteria zezwalające na delegowanie przez organy wspólnotowe kompetencji na inne nieuregulowane traktatowo instytucje. Trybunał uznał, że niedopuszczalne jest przekazanie innych kompetencji niż te, które przysługiwały organowi delegującemu na podstawie prawa pierwotnego. Dozwolona miała być delegacja ściśle określonych uprawnień o charakterze wykonawczym. Wykluczona została delegacja kompetencji uwzględniających swobodę decyzyjną. Przekazywane uprawnienia powinny mieć zatem charakter technicznych, naukowych czy administracyjnych zadań pomocniczych.

Agencje wyposażone w takie uprawnienia, jak EASA, Europejska Agencja Leków (EMA), Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) czy Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) nie do końca odpowiadają założeniom doktryny *Meroni*. Przy ich powoływaniu zwracano uwagę na fakt ogromnych zmian, jakie zaszły w strukturze instytucjonalnej UE od 1958 roku, które wymusiły inne rozumienie kwestii delegowania uprawnień. Ponadto postanowieniami traktatu z Lizbony wprowadzono wspomniany art. 298 ust. 1 TFUE, który *explicite* mówi o „otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”. Przed agencjami stawiane są zatem nowe wyzwania i aby im sprostać, Komisja powierza im szereg uprawnień, także o charakterze interwencyjnym. Najlepszym przykładem tej ewolucji są europejskie urzędy nadzoru finansowego, do których zalicza się m.in. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). Na mocy art. 28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2012 z 14 marca 2012 roku w sprawie krótkiej sprzedaży i wybranych aspektów dotyczących *swapów* ryzyka kredytowego⁷⁶ przyznano tej agencji specjalne kompetencje interwencyjne⁷⁷. Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzeczeniu dotyczącym tych uprawnień z 22 stycznia 2014 roku⁷⁸ uznał, że ograniczenia delegacyjne z orzeczenia *Meroni* nie mają zastosowania do agencji regulacyjnych, będących częścią administracji europejskiej, a nie podmiotem prywatnym, jak w sprawie z 1958 roku. W re-interpretacji doktryny *Meroni* Trybunał sprowadził ją do zakazu delegowania na agencje władzy dyskrecjonalnej (por. Będkowski-Kozioł, 2014, s. 40).

IV. Podsumowanie

O ile Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego mimo zapewnień w rozporządzeniu założycielskim nie dysponuje na tle innych tego typu gremiów szczególnie szeroką autonomią instytucjonalną – przede wszystkim ze względu na szereg zobowiązań sprawozdawczych i rozwinięte mechanizmy kontrolne ze strony organów UE, o tyle niewątpliwie posiada dużą niezależność w kwestiach formułowania fachowych ekspertyz i analiz. Jest instytucją cieszącą się dużym prestiżem i zaufaniem właśnie ze względu na jakość opracowywanych dokumentów z zakresu bezpieczeństwa lotniczego. Na tle pozostałych urzędów regulacyjnych UE, w tym dwu pozostałych agencji

⁷⁵ Wyr. ETS z 13.06.1958 r. w sprawach C-9/56 i C-10/56 *Meroni & Co. przeciwko Wysoka Władza Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali*.

⁷⁶ Dz. Urz. 2012 L 86/1.

⁷⁷ Polegają one na możliwości zobligowania osób fizycznych lub prawnych posiadających pozycje krótkie netto do zgłaszania właściwemu organowi lub podawania do publicznej wiadomości informacji na temat danej pozycji. Ponadto ESMA może zakazać lub ograniczyć dokonywania przez osoby prawne lub fizyczne transakcji krótkiej sprzedaży. Zob. Kohtamäki (2014, s. 113).

⁷⁸ Wyr. TSUE w sprawie C-270/12 *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, (Dz. Urz. 2014 C 85/4).

transportowych – Europejskiej Agencji Kolejowej (ERA) i Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA) – EASA wyróżnia się przede wszystkim zakresem kompetencji, które regularnie podlegają ewolucji w kierunku ich rozszerzania. EASA podobnie, jak inne agencje regulacyjne z uprawnieniami decyzyjnymi wpisuje się w realizowaną od kilku lat strategię Komisji polegającą na rozbudowie niezależnej i skutecznej administracji europejskiej.

Bibliografia

- Andoura, S. i Timmerman, P. (2008). Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited. *EPIN Working Paper*, No. 19.
- Będkowski-Kozioł, M. (2014). Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego UE. *IKAR*, 7(3).
- Busuioc, M. (2009). Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*, 15(5).
- Busuioc, M. (2012). European Agencies and Their Boards: Promises and Pitfalls of Accountability beyond Design. *Journal of European Public Policy*, 19(5).
- Chamon, M. (2011). EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea. *Common Market Law Review*, 48(4).
- Coman-Kund, F. (2012). Assessing the Role of EU Agencies in the Enlargement Process: The Case of the European Aviation Safety Agency. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 8.
- Egeberg, M., Trondal, J. i Vestlund, N.M. (2014). Situating EU Agencies in the Political-Administrative Space. *ARENA Working Paper*, No. 6.
- Gärditz, K.F. (2010). Europäisches Regulierungsverwaltungsrecht auf Abwegen. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 135(2).
- Geradin, D. i Petit, N. (2004). The Development of Agencies at EU and National Levels. Conceptual Analysis and Proposals for Reform. *Jean Monnet Working Paper*, No. 1.
- Gilardi, F. (2002). Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6).
- Granner, G. (2012). Europäische Verkehrsagenturen. W: N. Raschauer (red.), *Europäische Agenturen*, Salzburg: Jan Sramek Verlag.
- Jung, C. (2011). Art. 100 AEUV (ex-Art. 80 EGV) [Anwendungsbereich des Titels „Verkehr“; See- und Luftverkehr]. W: C. Calliess, M. Ruffert (red.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar*. München: Verlag C.H. Beck.
- Kelemen, R.D. (2011). A Tarrant, The Political Foundations of the Eurocracy. *West European Politics*, 34(5).
- Kohtamäki, N. (2012). *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kohtamäki, N. (2014). Uprawnienia interwencyjne Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 stycznia 2014 roku w sprawie C-270/12 Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. *IKAR*, 5(3).
- Lipowicz, I. (2008). Europeizacja administracji publicznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1.
- Miąsik, D. (2014). Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3. Warszawa: C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN.
- Niedobitek, M. (red.). (2014). *Europarecht – Grundlagen der Union*. Berlin, Boston: de Gruyter.

- Peuker, E. (2011). *Bürokratie und Demokratie in Europa. Legitimität im Europäischen Verwaltungsverbund*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ritleng, D. (2016). Introduction. W: D. Ritleng (red.), *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Ruffert, M. (2011). Art. 17 EUV [Die Europäische Kommission]. W: C. Calliess, M. Ruffert (red.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar*. München: Verlag C.H. Beck.
- Ruffert, M. (2011a). Art. 298 AEUV [EU-Eigenverwaltung]. W: C. Calliess, M. Ruffert (red.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar*. München: Verlag C.H. Beck.
- Ruffert, M. (2011b). Die neue Unabhängigkeit: Zur demokratischen Legitimation von Agenturen im europäischen Verwaltungsrecht. W: P. Müller-Graff et al. (red.), *Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel*. Baden-Baden: Nomos.
- Ruszkowski, J. (2010). *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Scholten, M. (2012). The Newly Released „Common Approach” on EU Agencies: Going Forward or Standing Still?. *The Columbia Journal of European Law Online*, 19(1).
- Scholten, M. i Van Rijsbergen, M. (2014). The ESMA Short-Selling Case. Erecting a New Delegation Doctrine in the EU upon the Meroni-Romano Remnants. *Legal Issues of Economic Integration*, 41(4).
- Schout, A. (2008). Inspecting Aviation Safety in the EU: EASA as an Administrative Innovation. W: E. Vos (ed.), *European Risk Governance – Its Science, Its Inclusiveness and Its Effectiveness*, Connex Report Series nr 06, Mannheim 2008, s. 268 i n.
- Schout, A. (2011). Assessing the Added Value of an EU Agency for Aviation Safety. *Journal of Public Policy*, 31(3).
- Toggenburg, G.N. (2007). The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star? *SWP Comments*, 5.
- Van Ooik, R. (2004). The Growing Importance of Agencies in the EU: Shifting Governance and the Institutional Balance. W: D.M. Curtin, R.A. Wessel (red.), *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*. Antwerp, Oxford, New York: Intersentia.
- Vos, E. (2000). Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies? *Common Market Law Review*, 37(5).