



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 25.10.2011
СОМ(2011) 670 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

Създаване на система за управление на авиационната безопасност в Европа

(текст от значение за ЕИП)

{SEC(2011) 1261 окончателен}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С публикуването на своята Бяла книга за транспорта¹ Комисията заяви ясната си цел, че Европейският съюз трябва да стане най-безопасният за въздухоплаването регион. Освен това докладът на Групата на високо равнище за авиационни изследвания² определи като цел за 2050 г. процентът на произшествията при полети на търговски въздухоплавателни средства да бъде намален до по-малко от едно произшествие на десет милиона полета, т.е. на половината от сегашното ниво. Въпреки че процентът на авиационните произшествия продължава да се понижава, процентът на намаляване значително е забавил темпа си от 2004 г. насам³. Същевременно се наблюдава непрекъснато нарастване на броя на полетите, като се предвижда, че до 2030 г. те ще се увеличат почти двойно⁴. Вследствие на това и с цел да се запази сегашното ниско ниво на смъртни случаи в резултат на въздушни произшествия, трябва да гарантираме, че процентът на произшествия продължава да намалява, за да съответства на непрекъснатото нарастване на броя на полетите.

Следователно, ако ЕС възнамерява да бъде световен лидер в областта на авиационната безопасност и да гарантира опазването на човешки животи, които иначе биха били загубени, ще трябва да се справи със сериозно предизвикателство през следващите години. Поради това съществува ясна необходимост от действия.

В настоящото съобщение се посочва как може да бъде посрещнато това предизвикателство и се набелязват някои конкретни действия. Така Европа ще допринесе за постигането на целта, договорена на Конференцията на високо равнище по въпросите на безопасността, организирана от Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО)⁵ и проведена в Монреал през 2010 г., за постигане на проактивно и основано на доказателства управление на авиационната безопасност.

Настоящото съобщение също така е придружено от работен документ на службите на Комисията, в който се описва сегашната рамка за авиационна безопасност на европейско равнище. Документът е съвместно изготвен от Комисията и ЕААБ и е озаглавен „Европейска програма за авиационна безопасност“ (ЕПАБ).⁶

¹ COM(2011) 144 БЯЛА КНИГА „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“.

² ISBN 978-92-79-19724-6 - Flightpath 2050 - Europe's Vision for Aviation (Доклад за бъдещето на въздухоплаването в перспектива до 2050 г.).

³ ISBN: 978-92-9210-097-1 - EASA Annual Safety Review (Годишен преглед на безопасността на ЕААБ).

⁴ EUROCONTROL CND/STATFOR Doc415 of 17 December 2010 - Long-Term Forecast - Flight Movements 2010 - 2030 (ЕВРОКОНТРОЛ, Статистики и прогнози, Док.415 от 17 декември 2010 г. — Дългосрочна прогноза — Тенденции при полетите 2010—2030 г.).

⁵ ИКАО Док. 9935, Конференция по безопасност на високо равнище 2010 г.

⁶ Позоваването ще бъде добавено, след като бъде определен SEC номер на документа.

2. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТО

Настоящата система за осигуряване на безопасността на въздухоплаването в Европа се основава предимно на набор от правила под контрола на Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ) и националните въздухоплавателни органи, които са разработени с помощта на многогодишния опит и изводите от подробни и независими разследвания на произшествия и инциденти с въздухоплавателни средства. През последните десетилетия тази реактивна система доведе не само до методичното постигане на висока безопасност на въздухоплаването в Европа, но и на нейното непрекъснато подобрене.

Въпреки това, както е посочено в Ръководството за управление на безопасността (РУБ) на ИКАО⁷, безопасността вече не може да се основава единствено на спазването на регулаторните изисквания, тъй като системата на въздухоплаването става все по-сложна и има повече информация за ограниченията на човешките възможности и въздействието на организационните процеси. В РУБ е обяснено, че безопасността все по-често се разглежда като процес на задържане на рисковете за безопасността под организационен контрол, като в резултат на това ИКАО въведе в своите „Стандарти и препоръчителни практики“ необходимостта от системен подход към безопасността, т.е. системи за управление на безопасността (СУБ).

От това следва, че за да продължи да постига напредък, Европейският съюз трябва да съсредоточи усилията си не върху нормотворчеството, колкото и да е важно то, а върху преодоляване на рисковете за авиационната безопасност по систематичен начин. Трябва да направим преход от предимно реактивна система, при която правилата се променят в резултат на опита, към система, която е проактивна и се опитва да предвиди потенциалните рискове за безопасността, с цел допълнително намаляване на вероятността от произшествия.

Освен това, със засиления обмен на регулаторни правомощия в сферата на авиационната безопасност между националните и европейските органи, вече не е практично или желателно за държавите-членки, Комисията или ЕААБ да действат изолирано в търсенето на проактивни решения на общите проблеми. Всички участници в областта на авиационната безопасност в ЕС трябва да работят съвместно, тъй като общите усилия ще доведат до по-добри резултати в сравнение с изолираните мерки. Това бе подчертано в Декларацията от Мадрид⁸ в контекста на аспектите на безопасността на Единното европейско небе. Наред с останалите заключения бе посочено, че заложеното като цел за 2012—2013 г. разширяване на правомощията на ЕААБ по отношение на сертифицирането за безопасност на управлението на въздушното движение (УВД) и летищата трябва да бъде допълнено със създаването на подходящо ръководство, чрез което да се координират дейностите и опитът на ЕААБ и Евроконтрол.

От известно време Комисията и ЕААБ обмислят как да се процедира и през януари 2011 г. проведеха конференция по безопасност, отворена за всички заинтересовани страни в областта на въздухоплаването, на която бяха обсъдени въпросите, свързани с

⁷ ИКАО Документ 9859 AN/474 Второ издание — 2009 г.

⁸ Заключения на Конференцията на високо равнище по пътната карта за прилагане на Единното европейско небе.

управлението на безопасността. Подробна информация за конференцията и обобщения на дебатите могат да бъдат намерени на уебсайта Europa.⁹

Въз основа на направените по време на конференцията изводи в настоящото съобщение се определят параметрите на европейската система за управление на авиационната безопасност и какво би представлявала тя, и се посочват пречките, които трябва да бъдат преодолени, за да се гарантира нейната ефективност.

3. ЕВРОПЕЙСКА СИСТЕМА ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА АВИАЦИОННА БЕЗОПАСНОСТ

3.1. Какво представлява системата за управление на безопасността?

Преди да се прецени какво би трябвало да представлява една такава система на ЕС и какви проблеми трябва да бъдат преодолени при създаването на различните компоненти, е необходимо да се разберат основните процеси, които съставляват всяка система за управление на безопасността.

Системата за управление на безопасността е проактивна — тя идентифицира опасностите, свързани с дейността, оценява рисковете, породени от тези опасности, и предприема действия за намаляването на рисковете до приемливо ниво. След това извършва проверка, за да потвърди ефективността на действията. Системата работи непрекъснато, за да се гарантира бърза идентификация на всички нови опасности или рискове, както и че действията за смекчаването им са подходящи и че когато са счестени за неефективни, те биват преразгледани.

Такава проактивна система на равнище ЕС трябва да се стреми да подпомага усилията на държавите-членки, а не да ги замества. Тя няма за цел прехвърлянето на отговорността за предприемане на действия, а отчита необходимостта от засилено сътрудничество, за да се постигнат по-добри резултати. Системата трябва да добавя стойност към инициативите за безопасност на държавите-членки посредством съвместно ползване на информация в рамките на целия Европейски съюз, за да се подпомогне идентифицирането на рисковете за авиационната безопасност в цяла Европа. Тя трябва да обменя информация и да изпълнява ролята на посредник при предприемането на съгласувани действия. За изпълнението на тази цел ще са необходими съдействието и приносът на държавите-членки и на въздухоплавателния сектор. Именно чрез подход на сътрудничество при извършването на съвместна работа на национално и секторно равнище във връзка със системите за управление на безопасността могат да бъдат извлечени ползи за Европа. Неотдашните събития, свързани с изригването на вулкани в Европа, показаха важноста на съвместните действия, като се използва информация и принос от всички страни, за да се постигне общ подход спрямо този нов съществен риск за безопасността.

3.2. Осигуряване на координация

За успешното организиране на система за управление на безопасността, функционираща в регионален контекст, ще бъде необходим координационен център. През 2004 г. ЕС създаде ЕААБ, която обединява техническия експертен опит в областта

⁹ http://ec.europa.eu/transport/air/events/2011_01_26_aviation_safety_conference_en.htm.

на авиационната безопасност на равнище ЕС. Ето защо е логично ЕААБ, която разполага с ресурсите и средствата, гарантиращи ефективно функциониране на системата, да бъде в основата на европейската система за управление на авиационна безопасност.

Въпреки това не всички дейности и отговорности, свързани с функционирането на системата, следва да бъдат изцяло в ръцете на ЕААБ. Системният подход изисква всички участници да действат в сътрудничество — Комисията, ЕААБ, държавите-членки, Евроконтрол и заинтересованите представители на сектора да работят в партньорство и взаимно да си предоставят обратна връзка. ЕААБ е единствената организация на ЕС, която е изцяло посветена на безопасността на въздушния транспорт и следователно може да обедини различните направления на работа, което е допълнителен фактор за успеха.

3.3. Идентифициране на опасностите

Първата задача на системата за управление на безопасността е да идентифицира рисковете за авиационната безопасност. За тази цел е необходима информация. Тази информация е жизненоважен компонент на всяка система за управление на безопасността, тъй като без надеждни данни опитите за идентифициране на опасностите биха се основавали единствено на догадки. Понастоящем съществуват редица източници на информация, като например доклади за произшествия, доклади за наземни инспекции, изготвени във връзка с Програмата за оценка на безопасността на чуждестранни въздухоплавателни средства (SAFA), разследвания и последващи действия при инциденти, данни от доклади за събития, включени в Европейския централен регистър (ECR), надзорни одити, включително стандартизационни инспекции на ЕААБ, както и обмен на информация. Тъй като нито един източник не предоставя цялата необходима информация, при идентифициране на опасностите ЕС трябва да използва комбинация от всички източници — реактивни, проактивни и прогностични. Чрез обмена на тези данни лицата, отговорни за вземането на решения, получават всеобхватни „разузнавателни“ сведения относно безопасността на въздушния транспорт. Типичните опасности във въздухоплавателната среда включват например лоши атмосферни условия, наличието на планински терен около летищата или повреда на двигателя на въздухоплавателното средство.

Макар ЕС да има достъп до всички тези източници на информация, съществуват значителни слабости — най-вече в областта на докладването на събития. Въпреки приемането на Директива 2003/42/ЕО¹⁰ докладването на събития в ЕС и използването на ECR все още са съпроводени от редица недостатъци, които ограничават полезността на системата за докладване на събития за целите на предотвратяване на произшествия. Тези проблеми са най-вече свързани с ниско качество на информацията, непълни данни, недостатъчна яснота в задълженията за докладване и в потока на информация, както и правни и организационни пречки пред осигуряването на адекватен достъп до информацията в ECR, за да се даде възможност за нейния обмен. Освен това съществува значителна разпокъсаност в рамките на настоящата система. Освен регистъра на ЕС Евроконтрол разполага и със собствен регистър на информация,

¹⁰ Директива 2003/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2003 г. за докладване на събития в гражданското въздухоплаване.

свързана с безопасността, а ЕААБ изгражда своя собствена вътрешна база данни. Би било от полза да се комбинират тези данни за събитията. Накрая трябва да се изтъкне, че регистрирането на всички събития представлява известна трудност, поради което се налага изграждане на „култура на справедливост“¹¹. Необходими са по-нататъшни действия, които насърчават културата на открито докладване в рамките на въздухоплавателния сектор и подпомагат обособяването на среда, позволяваща на служителите да докладват за съществени за безопасността събития без страх от репресивни мерки.

Действие 1:

През 2012 г. Комисията ще представи предложения за актуализиране на системата на ЕС за докладване на събития чрез преразглеждане на Директива 2003/42/ЕО и на правилата за нейното изпълнение¹².

3.4. Анализ на данните за безопасността

Наличието на данни за безопасността е едно, а тяхното тълкуване — съвсем друго. Дори сега, при наличието на посочените пропуски, ECR съдържа над 450 000 доклада за събития, като техният брой се увеличава ежедневно. Поради това предизвикателството се състои в разработване на процес, който да позволи извличането на смислена информация от наличните данни.

В наши дни е налице ситуация, в която някои държави-членки, ЕААБ, Евроконтрол и други заинтересовани страни извършват свой собствен анализ. Макар това да е ефективен начин всеки участник да решава своите собствени проблеми, съществува риск от значително дублиране на усилията, и, което е по-важно, може да се стигне до скриването на съществен недостатък, свързан с безопасността. Дори дадено събитие да изглежда „еднократен“ случай в някоя държава-членка, когато бъде разгледано в мащаба на целия Съюз, то може да породить необходимост от конкретно действие. Това е отчетено в Регламент (ЕС) № 996/2010 на Комисията¹³, в член 19 от който се изисква ЕААБ и компетентните органи на държавите-членки да си сътрудничат в редовния обмен и анализ на информация. При все това рамката и инструментите, които се изискват за реализиране на тази цел, все още предстои да бъдат разработени.

С оглед постигането на тези цели ЕААБ вече е подготвила действия за създаване на мрежа от анализатори, която използва експертния опит, наличен в рамките на ЕААБ, компетентните органи на държавите-членки и националните органи за разследване на въпроси, свързани с безопасността. Мрежата от анализатори ще може да помага за идентифициране на проблемите, за да се даде възможност за ранно откриване на тенденции в областта на безопасността и да се подпомогне разработването на общи инструменти за анализ, методи и техники. Така например може да се отправи искане към мрежата да разгледа наличните данни, за да се прецени дали се оказва ефективно

¹¹ „Културата на справедливостта“ е определена в член 2, буква к) от Регламент (ЕС) № 691/2010 на Комисията от 29 юли 2010 г.

¹² Регламент (ЕС) № 1330/2007 на Комисията от 24 септември 2007 г. и Регламент (ЕС) № 1321/2007 на Комисията от 12 ноември 2007 г.

¹³ Регламент (ЕС) № 996/2010 г. на Комисията от 20 октомври 2010 г. относно разследването и предотвратяването на произшествия и инциденти в гражданското въздухоплаване и за отмяна на Директива 94/56/ЕО.

противодействие на рисковете, присъщи на експлоатацията в зимни условия, както и дали има доказателства за необходимостта от допълнителни действия.

Накрая следва да се отбележи, че Комисията е активно ангажирана с евентуалното създаване на схеми за обмен на информация във връзка с безопасността на международно равнище, най-вече посредством неотдавнашното подписване на Меморандум за разбирателство относно световния обмен на информация за безопасността (GSIE) между Комисията, ИКАО, Федералната администрация за въздухоплаване (FAA) и Международната асоциация за въздушен транспорт (IATA). Целта на тази инициатива е да насърчава по-проактивния и основан на доказателства подход към управлението на безопасността в международен план. Тя осигурява рамка за сътрудничество при обмена на информация относно безопасността, като същевременно ще улесни разпространението чрез ИКАО на информация относно опасностите или рисковете за безопасността и решенията за нейното подобряване, разработени въз основа на обменената информация съгласно GSIE.

Споделената информация ще допринесе също за „кръстосана проверка“ между списъка с най-сериозните опасности, открити в ЕС, и списъците на други региони в света.

Действие 2:

Комисията ще излезе с предложение за по-нататъшно разработване на анализ на безопасността на равнище ЕС, отчитащо резултатите от оценката на въздействието в рамките на законодателството относно докладването на събития.

3.5. Определяне на рисковете

Докато идентифицирането на опасностите е от съществено значение, разбирането на потенциалните рискове, включени в тези опасности, има решаваща роля при вземането на решения относно смекчаващите действия, и по-специално при тяхното приоритизиране.

Този аспект, известен като „оценка на риска за безопасност“, се реализира поотделно от няколко държави-членки, когато се преценява къде е необходимо да съсредоточат действията си на национално равнище. Така например, след провеждането на своя собствена процедура за оценка дадена държава-членка е установила, че проблемът с нестабилизираните подходи¹⁴ представлява съществен риск, поради което е предприела действия за намаляване на броя на тези събития. Подобен процес би могъл да се осъществи на равнище ЕС, като се използва анализ, изготвен от ЕААБ, мрежата на анализаторите на държавите-членки и въздухоплавателния сектор, за да се прецени къде е най-добре да се насочат усилията към този или към други проблеми.

Все още обаче няма универсално приета методология за оценка на риска, която да се използва повсеместно из целия Европейски съюз във всички области на въздухоплаването, и която би позволила създаването на стандартизиран подход и по-адекватното формулиране на приоритетите с цел отстраняване на най-сериозните рискове за безопасността. Този пропуск трябва да бъде преодолян.

¹⁴ Нестабилзиран подход е налице, когато поради някаква причина въздухоплавателното средство не се намира в идеална позиция при правилна скорост, височина и конфигурация за приземяване.

Накрая, за да бъдат оценени задълбочено рисковете и за да бъдат набелязани начини за подобряване на безопасността във въздухоплаването, ще се наложи ЕС да постави информацията за събитията в статистически контекст. Ще бъде необходима задълбочена и съгласувана информация относно равнището на въздухоплавателните дейности в държавите-членки на ЕС. Това все още не се прилага, особено в областта на въздухоплаването с общо предназначение, където понастоящем, поради липсата на данни за вероятните рискове, е трудно да се изчислят дяловете дори на основните категории произшествия.

Действие 3:

След получаване на резултатите от оценката на въздействието във връзка с докладването на събития Комисията ще разгледа дали е уместно да внесе предложение за въвеждане на обща класификация за оценка на риска (вж. действие 1).

3.6. Предприемане на действия

Макар държавите-членки в различна степен да предприемат индивидуални действия за разрешаване на свързаните с безопасността проблеми, които сами са идентифицирали, някои от тези проблеми са общи за целия ЕС. Ето защо би се оказало полезно да се приложи по-съгласуван подход в целия Съюз, позволяващ взаимното допълване на действията, предприети от отделните държави, Комисията и ЕААБ. Подобно съгласуване на усилията би позволило насочване на действията към съществените рискове на всички нива на въздухоплавателната дейност в рамките на ЕС.

Въпреки това, преди държавите-членки да се ангажират с предприемането на действия, е важно те да могат официално да обсъдят и да постигнат съгласие относно съществените рискове. По въпросите, свързани с Регламент (ЕО) № 216/2008¹⁵, Комисията е подпомагана от Комитета на ЕААБ, съставен от експерти по авиационна безопасност от държавите-членки, който е в състояние да осигури необходимия експертен опит при вземането на решения, отнасящи се до рисковете за безопасността.

Действие 4:

Комисията ще използва Комитета на ЕААБ като основен форум за провеждането на подробни дискусии с държавите-членки относно действията, които трябва да бъдат предприети.

3.7. Европейският план за авиационна безопасност

Предвид техническия характер на въпросите именно ЕААБ е организацията, която трябва да представи на Комисията становището си относно най-добрия курс на действие за смекчаване на рисковете, сроковете за тези действия и критериите за техния успех. Нейното становище, основано на информация от всички заинтересовани

¹⁵ Регламент (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г. относно общи правила в областта на гражданското въздухоплаване, за създаване на Европейска агенция за авиационна безопасност и за отмяна на Директива 91/670/ЕИО на Съвета, Регламент (ЕО) № 1592/2002 и Директива 2004/36/ЕО.

страни, включително от въздухоплавателния сектор, следва да залегне в основата на план за действие, известен като Европейски план за авиационна безопасност¹⁶.

Този план следва да предоставя подробно описание на конкретни проблеми, свързани с безопасността; яснота по отношение на действията, които трябва да бъдат предприети за смекчаване на рисковете, и ясни резултати за тези действия, като цялата тази информация следва да бъде представена в разбираем за европейските граждани стил.

Първоначална версия на този план, изготвена въз основа на плановете и приоритетите на държавите-членки, бе публикувана от ЕААБ в началото на 2011 г. Тя съдържа набор от действия — например относно необходимостта да се реши проблемът с отклоненията от пистите, който бе установен и на Конференцията по безопасност на високо равнище, организирана от ИКАО през 2010 г.

След публикуването на план за безопасност е необходимо гражданите на ЕС да бъдат осведомявани за постигнатия напредък в решаването на конкретни проблеми, свързани с безопасността. С оглед на това ще се наложи планът за безопасност да се актуализира редовно — не само за да отразява предприетите до момента действия, но и за да се включат всички новооткрити рискове и да се коригират действията, за които е установено, че са неефективни.

Действие 5:

ЕААБ ще публикува ежегодни актуализации на Европейския план за авиационна безопасност, които подробно представят напредъка по отношение на мерките спрямо идентифицираните рискове за безопасността на равнище ЕС.

3.8. Измерване на постиженията

За всички заинтересовани страни ще бъде важно да знаят дали предприетите действия за подобряване на безопасността имат желан ефект. Ценен инструмент в тази насока са показателите за ефективност по отношение на безопасността (SPI). Един прост и общоприет пример за такъв показател е измерването на безопасността, използвано в годишния преглед на безопасността на ЕААБ за 2010 г., при който се сравнява относителната ефективност на регионите в света. ЕААБ използва показателя на годишния процент на произшествията с фатален край на 10 милиона полети. Използването на такъв показател позволява да се направят сравнения с предишната ефективност, за да може да се потвърди напредъкът, както и да се направи сравнение с други региони. Макар ЕС да окаже значителен принос в тази насока на последното Общо събрание на ИКАО, на което бе представено европейското становище относно показателите за ефективност по отношение на безопасността, тепърва трябва да се вземе решение относно конкретните показатели, като е необходима и по-нататъшна работа по въпроса, за да се постигне съгласие относно набор от показатели, приемлив за всички заинтересовани страни.

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>.

Действие 6:

Комисията, в сътрудничество с ЕААБ, ще продължи да работи върху разработването на показатели за ефективност по отношение на безопасността и ще проведе консултация със заинтересованите страни, преди да представи предложенията относно общ набор от показатели, обхващащ всички области на въздухоплаването.

3.9 Сътрудничество със съседите на ЕС

Проблемите, свързани с авиационната безопасност, не засягат единствено ЕС, а и неговите съседи. ЕС е въвел множество договорености, улесняващи сътрудничеството със съседните държави по въпросите, свързани с въздухоплаването. Тези договорености включват Общоевропейското авиационно пространство, обхващащо значителна част от Балканите¹⁷, Евро-средиземноморското авиационно пространство¹⁸, както и програмите за подпомагане и засилено сътрудничеството в рамките на Програмата за оценка на безопасността на чуждестранни въздухоплавателни средства (SAFA). Като пример за такова сътрудничество може да се посочи обстоятелството, че програмата SAFA обхваща 15 държави извън ЕС и е доказателство, че сътрудничеството между ЕС и неговите съседи при предоставянето и обмена на информацията относно безопасността поражда ползи за всички страни.

По подобен начин трябва да се споделят дейностите, свързани със системата на ЕС за управление на безопасността, както и резултатите от тях, с цел да използваме опита на нашите съседи и да подпомогнем техните усилия за подобряване на авиационната безопасност, с което ще подпомогнем постигането на общите цели за високо равнище на безопасност.

Действие 7:

Комисията, в сътрудничество с ЕААБ, ще продължи съвместната работа по системата за управление на безопасността и ще поощрява общите усилия с нашите съседи, насочени към идентифицирането на проблеми относно безопасността.

4. ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОГРАМА ЗА АВИАЦИОННА БЕЗОПАСНОСТ (ЕПАБ)

Стандартите, включени в различните приложения към Чикагската конвенция¹⁹, изискват от договарящите страни да приведат в действие държавна програма за безопасност (ДПБ). ДПБ е система за управление на безопасността на държавно равнище и обикновено е изложена в единен документ, който определя политиката и целите на държавата, управлението на риска, осигуряването на безопасност и дейностите за нейното насърчаване.

¹⁷ Хърватия, бившата югославска република Македония, Албания, Босна и Херцеговина, Косово, Сърбия, Черна гора.

¹⁸ Проектът „EuroMed Aviation“ обхваща Алжир, Египет, Израел, Йордания, Ливан, Мароко, Палестинската власт, Сирия, Тунис.

¹⁹ Подписана в Чикаго на 7 декември 1944 г.

Понастоящем обаче държавите-членки до голяма степен разчитат на действията, които вече се извършват на европейско равнище. Поради това, при изпълнението на техните задължения към ИКАО, както и при описването на техните действия на изцяло национално равнище, те също така трябва да описват и областите на отговорност, които в момента зависят от ЕС, както и действията, предприети на европейско равнище в помощ на държавите-членки. Въпреки че всичките 27 държави-членки и 4 държави от ЕАСТ, участващи в ЕИП, биха могли да действат поотделно, това не е ефективно или прозрачно средство за изпълнение на посоченото изискване. Създаването на европейски еквивалент на ДПБ, т.е. на европейска програма за авиационна безопасност (ЕПАБ), е по-ефикасно средство за изпълнението на това задължение и би подпомогнало държавите-членки при разработването на техните собствени ДПБ.

Наред с това определянето на начина, по който авиационната безопасност се управлява на равнище ЕС, помага да се внесе яснота относно разпределението на отговорностите по безопасността в рамките на ЕС и изяснява как ЕС като цяло може да постигне и поддържа задоволителна ефективност по отношение на безопасността. Същевременно се осигурява прозрачност за всички заинтересовани страни в сферата на авиационната безопасност. ЕС има водеща роля в организирането на авиационната безопасност на регионална основа, а изготвянето на документ, в който се описва как даден регионален орган управлява авиационната безопасност, ще бъде първото по рода си такова действие.

Работата по ЕПАБ е в ход от известно време и вече има готовност да се пристъпи към съответната публикация. Поради това Комисията използва настоящото съобщение, за да представи тази публикация като работен документ на службите на Комисията. В него е описана съществуващата рамка за авиационна безопасност на равнище ЕС, включително начините за идентифициране и решаване на конкретни проблеми, свързани с безопасността, в съответствие с Европейския план за авиационна безопасност (вж. точка 3.7). Документът отговаря на формата, предвиден в ръководството на ИКАО за управление на безопасността, тъй като целта му е да се осигури подход, който е в съответствие с международните указания, и да се допълнят ДПБ на държавите-членки. Комисията ще актуализира документа, когато това е необходимо, за да се отразят всички промени в европейската система за авиационна безопасност.

Действие 8:

Комисията, със съдействието на държавите-членки и ЕААБ, ще актуализира европейската програма за авиационна безопасност при възникването на промени в управлението на авиационната безопасност в рамките на ЕС.

5. БЪДЕЩЕТО

5.1. Определяне на целите за ефективност

Определянето на целите за ефективност по отношение на безопасността е важен аспект от усилията за преодоляване на рисковете и постигането на постоянно подобрене на ефективността по отношение на безопасността. Това са конкретните цели при постигане на адекватно равнище на безопасност. Пример за такава цел може да бъде

намаляването на броя на отклоненията от пистата в ЕС с 50 % през следващите пет години. Необходимо е целите да са реалистични и постижими.

Регламент № 691/2010 на Комисията²⁰ предвижда схема за ефективност за аеронавигационните услуги и мрежовите функции. Едно от намеренията, заложи в схемата за ефективност, е осигуряването на показатели и задължителни цели в ключови области на дейността, за да се позволи постигането и поддържането на равнища на безопасност. Въпреки че са предприети първите крачки към създаване на схема за ефективност по отношение на безопасността, понастоящем тя е ограничена до европейското управление на въздушното движение (УВД) и не включва други области на авиационната безопасност. Няма да бъде лесно да се вземе решение относно схемите за ефективност по отношение на безопасността за тези други дисциплини (напр. летателни операции, летателна годност и пр.) — тази работа ще бъде сложна и ще изисква иновативен подход. Поради това е необходимо тя да бъде предмет на изчерпателен консултативен процес преди внасянето на каквито и да било предложения, въпреки че това е област, която в бъдеще трябва да се разгледа с цел постигането на непрекъснато подобрене на безопасността.

Действие 9:

Комисията ще се консултира със заинтересованите страни и ще проведе оценка на въздействието преди внасянето на предложения за схеми за ефективност за други области на авиационна безопасност.

5.2. Подход към стандартизация, основан на риска

Въвеждането на принципи за управление на безопасността в системата на въздухоплаването на ЕС ще промени подхода ни към авиационната безопасност и ще доведе до значително подобрене на начина, по който се контролират рисковете за безопасността. Прилагането на тези принципи обаче не трябва да се ограничава до разработването на плана за безопасност, а да обхваща цялата система. Работата, извършена от ЕААБ при провеждането на стандартизационни проверки съгласно изискванията на Регламент (ЕО) № 216/2008 с цел да се контролира прилагането на този регламент, следва да доведе до подход, който не се основава единствено на спазването на нормите, а по-скоро се ръководи от рисковете, открити чрез системата за управление на безопасността. Предимството на този основан на риска подход е, че акцентира върху специфичните проблеми, при които смекчаващите действия водят до повишаване на безопасността.

5.3. Подход, основан на ефективността по отношение на безопасността

Макар сегашните нормотворчески усилия да са концентрирани върху транспонирането и, където е необходимо, актуализирането на разпоредбите на ЕС, бъдещото разработване на норми следва да наблегне върху постигането на ефективност, гарантираща съответните желани резултати и последици, въз основа на договорена

²⁰ Регламент (ЕС) № 691/2010 на Комисията от 29 юли 2010 г. за определяне на схема за ефективност на аеронавигационното обслужване и мрежовите функции и за изменение на Регламент (ЕО) № 2096/2005 за определяне на общи изисквания при доставянето на аеронавигационни услуги.

ефективност по отношение на безопасността. Този подход, известен като „разпоредби, основани на ефективността“, ще разчита на използването на системи за управление на безопасността, като тяхното разработване и внедряване в правилата за авиационна безопасност на ЕС следва да се превърне в дългосрочна цел.

5.4. Законодателни измерения на системата

Системата, описана в настоящото съобщение, се основава до голяма степен на разпоредби, които нямат нормативен характер. След като бъде натрупан допълнителен опит и ефективността на този подход бъде потвърдена или отречена, би могло да се обсъди дали е необходимо системата за управление на авиационната безопасност да бъде формално въведена на равнище ЕС с цел осигуряване на нейното повсеместно прилагане. Поради това Комисията ще наблюдава напредъка в хода на разработване на системата и ще разгледа въпроса за това дали следва да бъдат предложени конкретни регулаторни действия с цел осигуряване на бъдещата ефективност на системата.

Действие 10:

След като бъде натрупан допълнителен опит и бъдат оценени потенциалните въздействия, Комисията ще обмисли евентуалното внасяне на регулаторни предложения за формално утвърждаване на системата на ЕС за управление на безопасността.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През следващите години ЕС ще бъде изправен пред сериозни предизвикателства, свързани с авиационната безопасност. За да не се допусне непрекъснатото нарастване на авиационните дейности да доведе до увеличаване на смъртните случаи в резултат на авиационни произшествия и за да се гарантира, че ЕС ще стане водещ регион в света по отношение на авиационната безопасност, е необходима промяна в подхода към безопасността. Въпреки че настоящата система за осигуряване на безопасността е била изключително успешна в миналото, изглежда, че тя е на път да изчерпи своята ефективност във връзка с понижаването на процента на произшествията. Поради това Комисията е на мнение, че е необходимо да се премине от реакция към превенция чрез приемането на проактивен подход към авиационната безопасност, който поставя акцент върху системните целенасочени действия за справяне със съществените рискове въз основа на задълбочен анализ на информацията, събрана на територията на Съюза.

Това споделяне на усилията и съсредоточаване върху идентифицираните проблеми ще доведе до съгласувани действия, предприети в рамките на Съюза, като по този начин ще се постигне общ подход към управление на безопасността. В резултат на този подход законодателството и насоките за неговото прилагане ще се съсредоточат върху действията, водещи до конкретни резултати, върху надзора на областите от най-голямо значение за безопасността и върху насочването на научните изследвания и препоръки към въпросите, свързани с висок риск. Той също така ще осигури оптималното използване на ограничените ресурси, като ги насочи към областите, където могат да се постигнат най-големи ползи по отношение на безопасността.

Комисията вярва, че чрез подобряване на качеството на данните, свързани с безопасността, чрез обмен на информацията и резултатите от анализите, чрез постигането на съгласие относно рисковете, по отношение на които съгласуваните действия ще донесат най-големи ползи, и чрез предприемане на договорените действия ЕС може да се превърне във водещ регион в света по отношение на авиационната безопасност, което ще е от полза за всички негови граждани.