



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 25.10.2011
KOM(2011) 670 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Euroopa lennuohutusjuhtimissüsteemi loomine

(EMPs kohaldatav tekst)

{SEK(2011) 1261 lõplik}

1. SISSEJUHATUS

Transpordipoliitika valge raamatu¹ avaldamisel märkis komisjon, et Euroopa Liidu kindel eesmärk on muuta Euroopa kõige ohutumaks lennunduspiirkonnaks. Peale selle püstitati lennundusalase kõrgetasemelise uurimisrühma aruandes² eesmärk vähendada 2050. aasaks äriliseks lennutranspordiks kasutatavate õhusõidukitega toimuvate õnnetuste arvu alla ühe õnnetuse kümne miljoni lennu kohta, mis tähendaks praegusest kaks korda vähem õnnetusi. Õhusõidukitega toimunud õnnetuste arv on pidevalt vähenenud, kuid alates 2004. aastast on see protsess oluliselt aeglustunud³; samas suureneb pidevalt lendude arv ning 2030. aastaks peaks see peaaegu kahekordistuma⁴. Seepärast tuleb lennuõnnetustes hukkunute väikese arvu säilitamiseks tagada lennuõnnetuste arvu pidev vähenemine, kuna lendude arv üha suureneb.

Seega peab EL tegema tõsisid jõupingutusi, kui ta tahab saavutada maailmas juhtpositsiooni lennuohutuse alal ja säästa inimesid. Seepärast on ilmne, et on vaja võtta meetmeid.

Käesolevas teatises kirjeldatakse, kuidas kõnealusele väljakutsele lahendus leida, ning määratakse kindlaks mõned konkreetset meetmed. Sellega toetab Euroopa 2010. aastal Montrealis toimunud Rahvusvahelise Tsiivilennunduse Organisatsiooni (ICAO) kõrgetasemelisel konverentsil⁵ kokkulepitud eesmärki töötada välja ennetav ja tõenditel põhinev lennuohutusjuhtimissüsteem.

Teatisele lisatakse komisjoni talituste töödokument, milles kirjeldatakse ELis praegu kehtivat lennuohutuse raamistikku. Dokument valmis komisjoni ja EASA koostöös ning see kannab pealkirja „Euroopa lennuohutuse programm” (EASP)⁶.

2. VALUPUNKTID

Euroopa praegune lennuohutuse tagamise süsteem põhineb peamiselt eeskirjade kogumil, mille täitmist kontrollib Euroopa Lennundusohutusamet (EASA) koos riiklike lennuametitega ning mis on välja töötatud aastatepikkuse kogemuste põhjal, tuginedes õhusõidukitega toimunud õnnetustest ja intsidentide üksikasjalikust ja sõltumatust uurimisest saadud õppetundidele. See reageeriv süsteem on viimastel kümnenditel tulemuslikult toiminud ning taganud Euroopas väga head lennuohutusnäitajad, mis on viimastel kümnenditel veelgi paranenud.

Siiski juhiti ICAO ohutusjuhtimise käsiraamatus⁷ tähelepanu asjaolule, et õigusnormide täitmisele rajanev ohutuse tagamise süsteem on hakanud end ammendama, kuna

¹ COM(2011) 144 – VALGE RAAMAT Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – Konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemi suunas

² ISBN 978-92-79-19724-6 - Flightpath 2050 - Europe's Vision for Aviation (Euroopa lennunduse tulevikuvision).

³ ISBN: 978-92-9210-097-1 - EASA Annual Safety Review (EASA iga-aastane ohutusaruanne)

⁴ EUROCONTROL CND/STATFOR Doc415 of 17 December 2010 - Long-Term Forecast - Flight Movements 2010 – 2030 (EUROCONTROL CND/STATFOR Doc415, 17. detsember 2010 – Pikaajaline prognoos – Lennuliikluse areng 2010 – 2030).

⁵ ICAO Doc 9935, HLSC 2010

⁶ Viide lisatakse pärast SEK-dokumendi numbrilise andmist.

⁷ ICAO Document 9859 AN/474 Second Edition – 2009.

lennundussüsteem muutub üha keerukamaks ning lisaks sellele on täiustunud meie arusaamad inimvõimete piiridest ja organisatsiooniliste menetluste mõjust. Ohutusjuhtimise käsiraamatus on selgitatud, et ohutust käsitatakse üha enam ohutusriskide organisatsioonilise kontrolli all hoidmise menetlusena ning seepärast rõhutas ICAO oma standardeid ja soovituslikke tavaid käsitlevas dokumendis vajadust rakendada ohutuse valdkonnas süsteemset lähenemisviisi ehk teisisõnu vajadust üle minna ohutusjuhtimissüsteemile.

Seega on selge, et pideva arengu tagamiseks peab EL astuma eeskirjadele keskendumisest (kõnealuse tegevuse tähtsust alahindamata) sammu edasi ning panema lennuohutusega seotud riskidega tegelemisel üha suuremat rõhku süsteemsele lähenemisviisile. Me peame eeskätt reageerimismeetmetel põhinevalt süsteemilt, kus õigusakte muudetakse kogemuste põhjal, üle minema ennetusmeetmetel põhinevale süsteemile, kus õnnetusjuhtumite tõenäosuse vähendamiseks püütakse võimalikke ohutusriske ette näha.

Kuna üha enam vastutavad lennuohutuse reguleerimise eest liikmesriikide ja ELi asutused ühiselt, ei ole enam vajalik ega ka soovitav, et liikmesriigid, Euroopa Komisjon või EASA tegeleks üksi ühistele probleemidele ennetavate lahenduste otsimisega. Kõik ELi lennuohutusvaldkonnas osalejad peavad tegema koostööd, mis tagab, et süsteemi koguväärtus oleks suurem kui selle osade summa. Seda rõhutati ka Madridi deklaratsioonis,⁸ käsitledes ühtse Euroopa taevaga seotud ohutusaspekte. Muu hulgas märgiti järeldustes, et kuna EASA pädevust laiendati nii, et see hõlmab lennuliikluse korraldamise (ATM) ja lennuväljade ohutusalast sertifitseerimist 2012. ja 2013. aastaks, tuleks välja töötada ka asjaomane juhtimissüsteem, mis aitaks kooskõlastada EASA ja Eurocontrol'i ning asjaomaste ekspertide tegevust.

Komisjon ja EASA, kes on juba mõnda aega kaalunud uusi tegutsemisvõimalusi, kutsusid 2011. aasta jaanuaris kokku kõikidele lennundusvaldkonna sidusrühmadele avatud ohutusalase konverentsi, et arutada ohutusjuhtimise küsimusi. Konverentsi üksikasjadega ning arutelude kokkuvõtetega saab tutvuda Euroopa Komisjoni veebilehel⁹.

Käesolevas teatises määratakse konverentsidel toimunud aruteludele toetudes kindlaks Euroopa lennundusvaldkonna ohutusjuhtimissüsteemi parameetrid ja ülesehitus ning käsitletakse selle tulemuslikku toimimist takistavate tegurite kõrvaldamist.

3. ÜLEEUROOPALINE LENNUOHUTUSE TAGAMISE SÜSTEEM

3.1. Mis on ohutusjuhtimissüsteem?

Enne ELi ohutusjuhtimissüsteemi kirjeldamist ning selle eri komponentide väljatöötamist takistavate probleemide lahendamist tuleks saada ülevaade ohutusjuhtimissüsteemi põhilistest menetlustest.

Ohutusjuhtimissüsteem on ennetav süsteem, mille abil tuvastatakse tegevusega seotud ohud, hinnatakse kõnealustest ohtudest tulenevaid riske ning võetakse meetmeid riskitaseme vastuvõetavaks muutmiseks. Seejärel kontrollitakse meetmete tulemuslikkust. Süsteem toimib

⁸ Kõrgetasemelise konverentsi järeldused ühtse Euroopa taeva rakendamise tegevuskava kohta.

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

pidevalt, et tuvastada viivitamata kõik uued ohud või riskid, töötada välja riskitaseme vähendamiseks sobivad meetmed ning vaadata läbi vähem tulemuslikud meetmed.

Selline ELi tasandi ennetav süsteem peaks liikmesriikide jõupingutusi toetama, mitte neid asendama. Tegemist ei ole meetmete võtmisega seotud vastutusest kõrvalehoidmisega, vaid vajadusega teha paremate tulemuste saavutamiseks tihedamat koostööd. Ohutusjuhtimissüsteemi kasutuselevõtt peaks andma lisaväärtuse liikmesriikide ohutuslastele algatustele, ühendades kogu Euroopast laekuva teabe, mis aitab tuvastada lennuohutusega seotud riske kõikjal Euroopas. Kõnealune süsteem peaks võimaldama teavet vahetada ning hõlbustama ühismeetmete võtmist. On selge, et eespool kirjeldatud eesmärkide saavutamiseks vajab ohutusjuhtimissüsteem nii liikmesriikide kui ka lennundussektori abi ja tuge. Üleeuroopalise lähenemisviisi eelised pääsevad mõjule siis, kui ühist lähenemisviisi kohaldatakse nii liikmesriikide kui ka kogu lennundussektori ohutusjuhtimissüsteemi tasandil. Vulkaanipursetest põhjustatud hiljutised sündmused Euroopas on näidanud, kuivõrd tähtis on ühistegevuse ning eri allikatest pärineva teabe ja toetuse roll kõnealust uut ja tõsist ohutusriski käsitleva ühise lähenemisviisi väljatöötamisel.

3.2. Koordineerimiskeskuse kindlaksmääramine

Selleks et leida lahendus piirkondlikul tasandil toimiva ohutusjuhtimissüsteemi organiseerimisega seotud probleemidele, on vaja koordineerimiskeskust. EL asutas 2004. aastal Euroopa Lennundusohutusameti (EASA), mis ühendab lennuohutusega seotud tehniliste küsimuste eksperte ELi tasandil. Seega on loogiline, et Euroopa lennuohutusjuhtimissüsteemi keskuseks peaks saama EASA, kelle käsutuses on süsteemi tõhusaks toimimiseks vajalikud ressursid ja vahendid.

Siiski ei peaks kõik süsteemi toimimisega seotud tegevusvaldkonnad ning kohustused jääma täies ulatuses EASA kanda Süsteemse lähenemisviisi puhul peavad kõik osalejad tegema koostööd, st komisjon, EASA, liikmesriigid, Eurocontrol ning lennundussektori sidusrühmad peaksid tegutsema käsikäes ning andma üksteisele tagasisidet. Siiski jääb EASA ainsaks ELi keskseks organisatsiooniks, kes on saajaprotsendiliselt lennundusohutusele pühendunud ning suudab seega omavahel ühendada edu saavutamiseks vajalikud erinevad töösuunad.

3.3. Ohu tuvastamine

Ohutusjuhtimissüsteemi esmane ülesanne on lennundusega seotud ohtude tuvastamine. Ohtude tuvastamiseks on vaja teavet. Selline teave on kõikide ohutusjuhtimissüsteemide oluline osa, sest usaldusväärse teabe puudumise korral jäävad ohu tuvastamise katsed vaid oletuste tasemele. Praegu on kättesaadavad eri teabeallikad, näiteks õnnetusjuhtumite aruanded, ELi välismaiste õhusõidukite ohutuse hindamise (SAFA) programmi raames seisuplatsil toimunud kontrollide aruanded, intsidentide uurimine ja nendega seotud järelmeetmete võtmine, Euroopa kesksesse andmekogusse (ECR) kogutud vahejuhtumite aruannetes sisalduvad andmed, järelevalveauditite (sh EASA standardimiskontrollide) aruanded ning teabevahetus. Ükski allikas ei sisalda kogu nõutavat teavet ning ELi ohtude tuvastamise menetlus peab omavahel ühendama nii reageerivad, ennetavad kui ka ennustavad allikad ning pakkuma seda teavet vahetades otsustajatele ülevaatlikke lennuohutuslaseid luureandmeid. Lennundusega seotud tüüpilised ohud on halvad ilmastikutingimused, lennuvälja ümbritsevad mägiplad või õhusõidukimootori rikked.

Hoolimata sellest, et ELi kasutuses on kõik eespool nimetatud teabeallikad, on siiski tuvastatud olulisi puudujääke eelkõige seoses vahejuhtumitest teatamisega. Vaatamata direktiivi 2003/42/EÜ¹⁰ vastuvõtmisele esineb ELis vahejuhtumitest teatamisel ja Euroopa keskse andmekogu kasutamisel ikka veel arvukalt puudujääke, mis piiravad vahejuhtumitest teatamise süsteemist saadavat kasu õnnetuste ärahoidmisel. Probleemiks on eelkõige teabe madal kvaliteet, andmete lünklikkus, aruandekohustuste ja teabevoogude ebamäärasus ning õiguslikud ja organisatsioonilised takistused, mis piiravad teabe vahetamiseks vajalikku juurdepääsu Euroopa keskse andmekogu sisule. Peale selle on praegune süsteem märkimisväärselt killustunud. Lisaks ELi andmekogule on oma ohutusalane andmekogu ka Eurocontrolil ning asutusesisese andmebaasi loomisega tegeleb ka EASA. Kõnealune vahejuhtumeid käsitlev teave oleks kasulik omavahel ühendada. Probleeme esineb ka kõikide vahejuhtumite jäädvustamisega, mistõttu on tekkinud vajadus võtta meetmeid mõistliku tegutsemise ehk nn õiglase kultuuri¹¹ tagamiseks. Vaja on teha täiendavaid jõupingutusi, et edendada avatud aruandlust lennundussektoris ning luua keskkond, kus inimesed saaksid karistust kartmata olulistest ohutusalastest sündmustest teatada.

Meede 1

Komisjon teeb 2012. aastal ettepaneku ajakohastada ELi vahejuhtumitest teatamise süsteemi ja vaatab läbi direktiivi 2003/42/EÜ ja selle rakenduseeskirjad¹²

3.4. Ohutusteabe analüüsimine

Ohutusteabe omamine on üks asi, selle mõistmine aga midagi muud. Isegi praegu sisaldab Euroopa keskne andmekogu eespool kirjeldatud puudujääkidele vaatamata aruandeid 450 000 vahejuhtumi kohta ning see arv suureneb iga päevaga. Seepärast tuleb välja töötada menetlus, mille abil oleks võimalik kogutud andmetest oluline teave eraldada.

Praegu on tekkinud olukord, kus mõni liikmesriik, EASA, Eurocontrol jt analüüsivad andmeid eraldi. Ehkki selline lähenemisviis võimaldab igal osalejal oma probleemidele tulemuslik lahendus leida, on siiski olemas oht, et üht ja sama asja tehakse mitu korda ning mis veelgi olulisem – killustatud tegevus ei luba märgata tõsiseid ohutusprobleeme. Liikmesriigi poolt ühekordse vahejuhtumina käsitatav sündmus võib kogu ELi olukorda analüüsides osutada vajadusele võtta meetmeid. Seda seisukohta on tunnustatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 996/2010,¹³ mille artiklis 19 sätestatakse, et EASA ja liikmesriikide pädevad asutused teevad koostööd teabe korrapärasel vahetamisel ja analüüsimisel. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb välja töötada asjakohane raamistik ning vastavad vahendid.

EASA on juba teinud esimese sammu kõnealuse eesmärgi saavutamiseks, alustades EASAs, liikmesriikide pädevates asutustes ja lennuohutusega seotud vahejuhtumite uurimisega tegelevates siseriiklikes asutustes töötavatest ekspertidest koosneva analüütikute võrgustiku

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/42/EÜ, 13. juuni 2003, vahejuhtumitest teatamise kohta tsiviillennunduses.

¹¹ Mõiste „õiglase kultuur” on määratletud komisjoni 29. juuli 2010. aasta määruse (EL) nr 691/2010 artikli 2 punktis k.

¹² Komisjoni määrus (EÜ) nr 1330/2007, 24. september 2007, ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1321/2007, 12. november 2007.

¹³ Määrus (EL) nr 996/2010, 20. oktoober 2010, tsiviillennunduses toimuvate lennuõnnetuste ja intsidentide uurimise ja ennetamise kohta ning millega tunnustatakse kehtetuks direktiiv 94/56/EÜ.

loomist. Analüütikute võrgustik saaks pakkuda abi ohutusprobleemide tuvastamisel, et varakult oleks võimalik kindlaks teha ohutusalased arengusuunad ning edendada ühiste analüüsivahendite, -meetodite ja -tehnikate väljaarendamist. Võrgustiku liikmetel võiks näiteks paluda tutvuda olemasolevate andmetega, et veenduda, kas talvise käitamisega seotud riske on tulemuslikult arvesse võetud või kas asjaomaste andmete hulgas osutas miski vajadusele võtta täiendavaid meetmeid.

Komisjon on aktiivselt tegelenud ohutusteabe vahetamise võimalustega rahvusvahelisel tasandil ning üheks oluliseks tulemuseks on ohutusteabe ülemaailmset vahetamist käsitlev vastastikuse mõistmise memorandum, millele on alla kirjutanud komisjon, ICAO, USA Föderaalne Lennuamet (FAA) ja Rahvusvaheline Lennutranspordi Assotsiatsioon (IATA). Kõnealuse algatuse eesmärk on edendada ennetava ning tõenditel põhineva lähenemisviisi rakendamist ohutusjuhtimise suhtes kogu maailmas. Memorandumiga luuakse ohutusteabe vahetamise koostööraamistik ning hõlbustatakse ohutusteabe ülemaailmse vahetamise kaudu tuvastatud ohtude või riskide ning ohutustaseme tõstmisega seotud teabe levitamist ICAO kaudu.

Peale selle aitab teabe vahetamine võrrelda ELi ohutusprobleemide pingerida teiste maailma piirkondade kohta koostatud pingeridadega.

Meede 2

Komisjon teeb vastavalt vahejuhtumitest teatamist käsitlevate õigusaktide läbivaatamise käigus koostatava mõjuhinnangu tulemustele ettepaneku jätkata ohutusanalüüsi täiustamist ELi tasandil

3.5. Riskide kindlaksmääramine

Ehkki ohtude tuvastamine mängib tähtsat rolli, on leevendavaid ja eelkõige prioriteetseid meetmeid käsitlevate otsuste tegemisel äärmiselt oluline mõista ohtudest tulenevaid võimalikke riske.

Seda tegevust nimetatakse ohutusriskide hindamiseks ning paljud liikmesriigid kasutavad seda, et välja selgitada, missuguste meetmete võtmisele nad liikmesriigi tasandil peaksid keskenduma. Näiteks üks liikmesriik on ohutusriskide hindamise käigus ühe olulisema riskina tuvastanud stabiliseerimata lähenemisega seotud probleemid¹⁴ ning võtab meetmeid asjaomaste juhtumite arvu vähendamiseks. Samasugust menetlust võib kohaldada ka ELi tasandil, tuginedes EASA, liikmesriikide, analüütikute võrgustiku ning lennundussektori tehtud analüüsidele, et kindlaks teha, kuhu oma jõupingutused ühe või teise probleemi lahendamiseks suunata.

Siiski ei ole praegu veel kogu Euroopa Liidus kasutusele võetud üldtunnustatud ning kõiki lennunduse valdkondi hõlmavat riskihindamismetoodikat, mis võimaldaks kohaldada standardset lähenemisviisi ning panna täpsemalt paika prioriteetid kõige olulisemate ohutusriskidega tegelemiseks. See puudus tuleb kõrvaldada.

¹⁴ Stabiliseerimata lähenemine tähendab seda, et õhusõiduk ei ole õige kiiruse, kõrguse ega maandumiskonfiguratsiooni juures mingil põhjusel saavutanud ideaalset asendit.

Riskide põhjalikuks hindamiseks ning lennuohutuse suurendamisele suunatud järelduste tegemiseks peaks EL vaatlema vahejuhtumeid käsitlevat teavet statistilises kontekstis. Vaja on koguda usaldusväärset ning kooskõlastatud teavet ELi liikmesriikides toimuva lennundustegevuse taseme kohta. Praegu selline teave veel puudub, eelkõige üldise lennutegevuse kohta, kus suurenenud ohtu käsitlevate andmete puudumise tõttu on keeruline arvutada õnnetuste määra ka kõige olulisemate kategooriate lõikes.

Meede 3

Komisjon teeb pärast vahejuhtumitest teatamist käsitleva mõjuhinna tulemuste selgumist kindlaks, kas on asjakohane teha ettepanek ühise riskihindamisliigituse väljatöötamiseks (vt meede 1)

3.6. Meetmete võtmine

Eri liikmesriigid võtavad enda tuvastatud ohutusprobleemide käsitlemiseks eri ulatusega individuaalseid meetmeid, kuid mõned neist probleemidest on iseloomulikud kogu ELile. Seepärast oleks kasulik kohaldada kogu ELi hõlmavat koordineeritud lähenemisviisi, mis võimaldaks eri liikmesriikide, komisjoni ja EASA võetud individuaalsetel meetmetel üksteist täiendada. Selline koordineerimine aitaks keskenduda kõige olulisemate riskide vähendamiseks võetavatele meetmetele ELis toimuva lennutegevuse kõigil tasanditel.

Siiski on enne meetmete võtmist ülimalt oluline, et liikmesriikidele antakse võimalus olulisemad riskid läbi arutada ning nende suhtes kokkuleppele jõuda. Praegu abistab komisjoni määrusega (EÜ) nr 216/2008¹⁵ seotud aspektide käsitlemisel asjaomane komitee. See komitee, mida tuntakse ka EASA komiteena, koosneb liikmesriikide lennuohutuseksperditest ning seetõttu on tal head eeldused anda ohutusriskidega seotud otsuste vastuvõtmiseks vajalikku teavet.

Meede 4

Komisjon kasutab EASA komiteed põhilise foorumina, kus liikmesriikidel on võimalik võetavad meetmed põhjalikult läbi arutada

3.7. Euroopa lennuohutuskava

Võttes arvesse küsimuste tehnilist iseloomu, peaks EASA esitama komisjonile oma seisukoha selle kohta, missugused on kõige tõhusamad meetmed riskide leevendamiseks, missugune peaks olema meetmete võtmise ajakava ja kuidas mõõta tehtud edusamme. See seisukoht, milles võetakse arvesse kõikide sidusrühmade, sh lennundussektori seisukohti, peaks olema vormistatud tegevuskavana, mida tuntakse kui Euroopa lennuohutuskava¹⁶.

Kõnealune kava peaks sisaldama konkreetsete ohutusprobleemide üksikasjalikku kirjeldust ning selget ülevaadet ohutusprobleemidega seotud riskide leevendamiseks võetavatest

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 216/2008, 20. veebruar 2008, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ja millega luuakse Euroopa Lennundusohutusamet ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 91/670/EMÜ, määrus (EÜ) nr 1592/2002 ning direktiiv 2004/36/EÜ.

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>

meetmetest ja nende rakendamistulemustest, ning see peaks olema Euroopa kodanikele arusaadav.

EASA on juba avaldanud Euroopa lennuohutuskava esialgse verisooni, mis rajaneb liikmesriikide kavadel ja prioriteetidel ning mis avaldati 2011. aasta alguses. Kavas kirjeldatakse mitmeid meetmeid, näiteks vajadust pöörata tähelepanu lennurajalt väljasõiduga seotud probleemidele, mida arutati ka ICAO 2010. aasta kõrgetasemelisel lennuohutuskonverentsil.

Pärast lennuohutuskava avaldamist tuleb ELi kodanikke pidevalt teavitada konkreetsete ohutusprobleemidega seotud küsimuste lahendamisel tehtud edusammudest. Selleks tuleb lennuohutuskava korrapäraselt ajakohastada, lisades juba võetud meetmed, kasutades vajaduse korral võimalust märkida ära kõik äsja tuvastatud riskid ning muutes meetmeid, mis ei ole osutunud tulemuslikuks.

Meede 5

EASA avaldab igal aastal Euroopa lennuohutuskava ajakohastatud versiooni, milles antakse üksikasjalik ülevaade edusammudest, mis on tehtud tuvastatud ohutusriskide vähendamiseks ELi tasandil

3.8. Edusammude mõõtmine

Kõikide sidusrühmade jaoks on oluline teada, kas ohutuse suurendamiseks võetud meetmed annavad tulemusi. Seda on võimalik teha ohutusosalase tulemuslikkuse näitajate abil. Üks lihtne ja üldtunnustatud näide on ohutusnäitaja, mida kasutatakse EASA 2010. aasta ohutusaruandes maailma eri piirkondade suhtelise tulemuslikkuse võrdlemiseks. EASA näitaja väljendab surmaga lõppenud õnnetuste arvu kümne miljoni lennu kohta aastas. Sellise näitaja kasutamine lubab kõrvutada varasemat tulemuslikkust praegusega, et saada kinnitust edusammude kohta, ning võimaldab võrrelda ELi teiste maailma piirkondadega. EL osales viimasel ICAO peaassambleel aktiivselt selleteemalises arutelus ning tutvustas Euroopa seisukohta ohutusosalase tulemuslikkuse näitajate küsimuses, ent seni ei ole konkreetsete näitajate suhtes otsust veel langetatud ning kõiki sidusrühmi rahuldava lahenduse leidmiseks tuleb teha täiendavaid jõupingutusi.

Meede 6

Komisjon jätkab koostöös EASAgaga ohutusosalase tulemuslikkuse näitajate väljatöötamist ning konsulteerib sidusrühmadega enne kõiki lennundusvaldkondi hõlmavaid ühiseid näitajaid käsitlevate ettepanekute esitamist

3.9 Koostöö naabritega

Lennuohutusprobleemid ei mõjuta ainult ELi, vaid ka meie naabreid. EL on sõlminud mitmeid kokkuleppeid, mis hõlbustavad lennunduskoostööd ELi ja tema naabrite vahel. Selliste kokkulepete hulka kuulub Euroopa ühine lennunduspiirkond, mis hõlmab ka mitut Balkani riiki,¹⁷ Euroopa – Vahemere piirkonna ühine lennunduspiirkond¹⁸ ning välismaiste

¹⁷ Horvaatia, endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik, Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Kosovo, Serbia ja Montenegro.

õhusõidukite ohutuse hindamise (SAFA) programmiga seotud abiprogrammid ja tõhustatud koostöö. SAFA programm, mis hõlmab ELi väljaspool asuvat 15 riiki, on suurepärase näide selle kohta, kuidas EL ja tema naaberriigid teevad kõigile kasulikke koostööd ohutusteabe edastamise ja vahetamise valdkonnas.

Samamoodi tuleks vahetada ELi ohutusjuhtumissüsteemi ja väljunditega seotud teavet, et õppida naabrite kogemustest, toetada nende jõupingutusi lennuohutuse suurendamiseks ning aidata sellega kaasa meie kõigi ühise eesmärgi – kõrge ohutustaseme saavutamisele.

Meede 7

Komisjon jätkab koostöös EASAgaga ohutusjuhtimissüsteemi raames tehtavat tööd ning kutsub üles tegema naabritega koostööd ohutusprobleemide tuvastamisel

4. EUROOPA LENNOHUTUSPROGRAMM

Chicago konventsiooni¹⁹ eri lisades sätestatud standarditega nähakse ette, et osalisriigid peavad rakendama riikliku lennuohutusprogrammi. Riiklik lennuohutusprogramm on riigi poolt ohutusjuhtimiseks kasutatav süsteem, mis on üldjuhul esitatud ühe dokumendina ja milles sätestatakse asjaomase riigi lennuohutuspoliitika ja sellekohased eesmärgid, ohutusriskide juhtimine ning ohutuse tagamise ja edendamise seotud tegevus.

Praegu toetuvad liikmesriigid siiski olulisel määral Euroopas juba kohaldatavatele meetmetele. Seepärast peavad liikmesriigid ICAO ees võetud kohustusi täites ning konkreetse liikmesriigiga seotud tegevust kirjeldades käsitlema ka praeguseks ELi pädevusse läinud vastutusalasid ning ELi tasandil liikmesriikide toetamiseks tehtavat. Ehkki kõik 27 liikmesriiki ja neli Euroopa Majanduspiirkonna / Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni riiki võiksid seda eraldi teha, ei ole see kõnealuse nõude täitmiseks siiski kõige tõhusam ega läbipaistvam viis. Euroopa lennuohutusprogramm (mis kujutab endast riiklikku lennuohutusprogrammi ELi tasandil) aitab eespool nimetatud kohustust palju tõhusamalt täita ning toetab liikmesriike asjaomaste riiklike lennuohutusprogrammide väljatöötamisel.

Peale selle aitab ELi tasandil toimuva ohutusjuhtimise kirjeldamine tuua selgust sellesse, kes ELis vastutab erinevate ohutusküsimuste eest, ning aitab paremini mõista, kuidas saavutada nõuetekohane ohutusalase tulemuslikkuse tase kõikjal ELis ja kuidas seda taset edaspidi hoida. Lisaks aitab see ohutusjuhtimissüsteemi kõikide ohutusest huvitatud sidusrühmade jaoks läbipaistvamaks muuta. EL on esimene riik, kes tegeleb lennuohutuse organiseerimisega piirkonna tasandil ning dokument, milles kirjeldatakse piirkondliku organi tegevust lennuohutusjuhtimisel, on esimene omataoliste hulgas.

EL on Euroopa lennuohutusprogrammi väljatöötamisega juba mõnda aega tegelenud ning nüüd on dokument avaldamiseks valmis. Seepärast kasutab komisjon võimalust koos teatisega avaldada ka kõnealune lennuohutusprogramm komisjoni talituste töödokumendi vormis. Kõnealuses dokumendis kirjeldatakse ELi tasandil praegu kehtivat ohutusraamistikku, sh konkreetsete ohutusprobleemide tuvastamist ja neile lahenduse leidmist, vastavalt Euroopa

¹⁸ Euromedi lennundusprojekt hõlmab järgmisi riike: Alžeeria, Egiptus, Iisrael, Jordaania, Liibanon, Maroko, Palestiina omavalitsus, Süüria, Tuneesia.

¹⁹ Allkirjastati Chicagos 7. detsembril 1944.

lennuohutuskavale (vt punkt 3.7). Dokumentis järgitakse ICAO ohutusjuhtimise käsiraamatus sätestatud vormingut, et edendada lähenemisviisi, mis on kooskõlas rahvusvaheliste suunistega ja täiendab liikmesriikide ohutusprogramme. Komisjon ajakohastab dokumenti vajaduse korral, et kajastada kõiki Euroopa lennuohutussüsteemis toimuvaid muutusi.

Meede 8

Komisjon ajakohastab koostöös liikmesriikide ja EASAg Euroopa lennuohutusprogrammi, kui ELi lennuohutusjuhtimissüsteemis peaks toimuma muutusi

5. TULEVIK

5.1. Tulemuseesmärkide seadmine

Ohutusalaste tulemuseesmärkide seadmine mängib ohutusriskide vähendamisel ning ohutustaseme pideva tõstmise tagamisel olulist rolli. Need eesmärgid on ohutustaseme saavutamiseks seatud konkreetset sihid. Üheks näiteks võiks olla lennurajalt väljasõitude arvu vähendamine ELis järgmise viie aasta jooksul 50 % võrra. Sellised eesmärgid peavad olema realistlikud ja saavutatavad.

Komisjoni määruses nr 691/2010²⁰ on kehtestatud aeronavigatsiooniteenuste ja võrgufunktsioonide tulemuslikkuse kava. Tulemuslikkuse kava eesmärk on muu hulgas töötada välja tulemuslikkuse põhinäitajad ja siduvad tulemuseesmärgid, et oleks võimalik saavutada teatavad ohutustasemed ja neid ka säilitada. Ehkki esimesed sammud ohutusalase tulemuslikkuse kava väljatöötamisel on juba tehtud, piirdub kõnealune kava praegu vaid Euroopa lennuliikluse korraldamisega (ATM) ega hõlma muid lennuohutusvaldkondi. Tulemuslikkuse kavade väljatöötamine eespool osutatud muudes lennuohutusvaldkondades (nt lennutegevus, lennukõlblikkus jne) on tõsine probleem, mille lahendamine saab olema keeruline ning nõuab uuenduslikku lähenemisviisi. Seepärast tuleb enne asjaomaste ettepanekute tegemist kõnealuses küsimuses läbi viia põhjalik konsulteerimismenetlus, võttes eelkõige arvesse seda, et tegemist on valdkonnaga, millele tulevikus on vaja tähelepanu pöörata ohutustaseme pideva tõstmise eesmärgil.

Meede 9

Komisjon konsulteerib sidusrühmadega ja teostab mõjuhinnangu enne tulemuslikkuse kavasad käsitlevate ettepanekute esitamist muudes lennuohutusvaldkondades

5.2. Riskipõhine lähenemisviis standardimisele

Ohutusjuhtimispõhimõtete kasutuselevõtt ELi lennundussüsteemis muudab meie vaateid lennuohutusele ning parandab märkimisväärselt ohutusriskide kontrollimise süsteemi. Kõnealuste põhimõtete järgimisel ei tohiks siiski piirduda üksnes lennuohutuskava väljatöötamisega; neid tuleks kohaldada kogu süsteemis. EASA töö määruse (EÜ) nr 216/2008 kohaste selliste standardimiskontrollide tegemisel, mille eesmärk on jälgida kõnealuse määruse kohaldamist, peaks üle kasvama lähenemisviisiks, mis ei keskendu ainult

²⁰ Komisjoni määrus (EL) nr 691/2010, 29. juuli 2010, millega kehtestatakse aeronavigatsiooniteenuste ja võrgufunktsioonide tulemuslikkuse kava ning muudetakse määrust (EÜ) nr 2096/2005, milles sätestatakse aeronavigatsiooniteenuste osutamise ühised nõuded.

vastavuse kontrollimisele, vaid juhindub eelkõige ohutusjuhtimissüsteemi tuvastatud ohutusriskidest. Eespool osutatud riskipõhisel lähenemisviisil on veel ka lisaeelis, kuna keskendutakse sellistele probleemidele, mille puhul leevendavad meetmed annavad ohutuse seisukohalt silmnähtavat kasu.

5.3. Ohutusalasel tulemuslikkusel põhinev lähenemisviis

Kui praegu keskendutakse ohutuseeskirjadega seotud tegevuses olemasolevate ELi nõuete ülevõtmisele ning vajaduse korral nende ajakohastamisele, tuleks eeskirjade väljatöötamisel edaspidi keskenduda ohutusalasel tulemuslikkusel põhinevate kokkulepitud tulemuste ja tagajärgede saavutamisele. See lähenemisviis, mida nimetatakse ka tulemuslikkusel põhinevaks õigusloomeks, rajaneb selliste ohutusjuhtimissüsteemide kasutamisel, mille väljatöötamist ja ELi ohutusalastesse õigusaktidesse lisamist tuleks vaadelda kui pikaajalist eesmärki.

5.4. Süsteemi ametlikuks muutmine

Käesolevas teatistes kirjeldatud süsteem põhineb suures osas kokkulepetel, mitte õigusaktidel. Pärast täiendavate kogemuste omandamist ning kõnealuse lähenemisviisi tulemuslikkuse (või vastupidi) tõendamist võib osutada vajalikuks kaaluda, kas ELi lennuohutusprogrammidele tuleks jätkuva edu tagamiseks anda ametlik alus. Seepärast jälgib komisjon süsteemi väljaarendamisel tehtud edusamme ning kaalub vajadust teha ettepanek võtta kõnealuse süsteemi jätkuva tulemuslikkuse tagamiseks õiguslaseid meetmeid.

Meede 10

Komisjon kaalub pärast täiendavate kogemuste omandamist ning võimaliku mõju hindamist, kas on vajadus teha ettepanek ELi ohutusjuhtimissüsteemi ametlikuks muutmist käsitlevate õigusaktide vastuvõtmiseks

6. KOKKUVÕTE

EL seisab lähiaastatel silmitsi tõsiste lennuohutusprobleemidega. Selleks et vältida surmaga lõppenud lennuõnnetuste arvu suurenemist seoses lennutegevuse hoogustumisega ning tagada ELi ülemaailmne juhtpositsioon lennuohutuse valdkonnas, tuleb muuta lennuohutusega seotud lähenemisviisi. Ehkki praegune ohutuse tagamise süsteem on osutunud ülimalt edukaks, ei ole see enam piisavalt tulemuslik õnnetuste arvu vähendamiseks. Komisjon on seisukohal, et lennuohutuse valdkonnas peame me reageerivate meetmete võtmise asemel üle minema ennetavale lähenemisviisile, mis keskendub süstemaatilistele sihtotstarbelistele meetmetele, mille eesmärk on vähendada kogu ELi kogutud teabe hoolikal analüüsimisel tuvastatud olulisi riske.

Ühised jõupingutused ning tuvastatud probleemidele keskendumine võimaldab ELi tasandil võtta kooskõlastatud meetmeid, mis aitavad kohaldada ühtlustatud ohutusjuhtimisalast lähenemisviisi. Kõnealune lähenemisviis tagab selle, et õigusaktides ja juhendmaterjalides keskendutakse kõige olulisematele küsimustele, et järelevalve toimub ohutuse seisukohalt kõige olulisemates valdkondades ning et teadusuuringud ja soovitusel on suunatud just kõrge riskitasemega valdkondadele. Peale selle tagab kõnealune lähenemisviis piiratud ressursside kõige tõhusama kasutamise, suunates need valdkondadesse, kus ohutusega seotud kasu on kõige suurem.

Komisjon on seisukohal, et ohutusteabe kvaliteedi parandamine, teabe ja analüüsitulemuste vahetamine, kokkuleppe saavutamine seoses riskidega, mille puhul kooskõlastatud meetmed annavad kõige suuremat kasu, ning kokkulepitud meetmete võtmine tagavad ELile lennuohutuse valdkonnas ülemaailmse juhtpositsiooni, milles saavad kasu kõik ELi kodanikud.