



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.10.2011
KOM(2011) 670 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Ustanowienie systemu zarządzania bezpieczeństwem lotniczym dla Europy

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SEK(2011) 1261 wersja ostateczna}

1. WPROWADZENIE

W opublikowanej białej księgi dotyczącej transportu¹ Komisja jednoznacznie stwierdziła, że w lotnictwie cywilnym Unia Europejska powinna być najbardziej bezpiecznym regionem świata. Ponadto w sprawozdaniu grupy wysokiego szczebla na temat prac badawczo-rozwojowych w lotnictwie² wyznaczono cel polegający na ograniczeniu do roku 2050 liczby wypadków w lotnictwie komercyjnym do mniej niż jednego na dziesięć milionów lotów, czyli o połowę w stosunku do obecnego poziomu. Choć liczba wypadków lotniczych jest coraz mniejsza, proces ten uległ jednak znacznemu spowolnieniu od 2004 r.³, a jednocześnie obserwujemy stały wzrost liczby lotów, która do 2030 r. ulegnie niemal podwojeniu⁴. W związku z tym, w celu zachowania obecnej niskiej liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach lotniczych, musimy zapewnić dalszy spadek liczby wypadków, tak aby był on proporcjonalny do wzrostu ruchu lotniczego.

Zatem jeśli UE ma pozostać światowym liderem w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego i zapobiegania śmiertelnym wypadkom, stoi przed nią w najbliższych latach poważne wyzwanie. Istnieje zatem wyraźna potrzeba podjęcia działań.

W związku z powyższym w niniejszym komunikacie wskazano, jak sprostać temu wyzwaniu podejmując pewne szczególne działania. Chodzi o wsparcie przez Europę inicjatywy, uzgodnionej na forum konferencji wysokiego szczebla ICAO (Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego) dotyczącej bezpieczeństwa⁵, która odbyła się w Montrealu w 2010 r., polegającej na zastosowaniu proaktywnego i opartego na dowodach zarządzania bezpieczeństwem lotniczym.

Niniejszemu komunikatowi towarzyszy dokument roboczy służb Komisji, w którym opisano aktualnie obowiązujące w Europie przepisy w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego. Dokument ten został przygotowany wspólnie przez Komisję i EASA, i nosi tytuł „Europejski program bezpieczeństwa lotniczego” (EASP)⁶.

2. WYZWANIE

Obecny system zapewnienia bezpieczeństwa lotniczego w Europie opiera się przede wszystkim na pakiecie przepisów nadzorowanych przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) i krajowe organy lotnictwa cywilnego (NAA), które zostały opracowane z wykorzystaniem wieloletnich doświadczeń i wniosków wynikających ze szczegółowego i niezależnego badania wszystkich wypadków i incydentów lotniczych. Na przestrzeni kilku ostatnich dekad ten bierny system był skuteczny, jeśli chodzi nie tylko o bardzo dobre wyniki

¹ COM(2011) 144 - BIAŁA KSIĘGA - Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu.

² ISBN 978-92-79-19724-6 – „Flightpath 2050 – Europe's Vision for Aviation” (*Trasa 2050 – Europejska wizja lotnictwa*).

³ ISBN: 978-92-9210-097-1 – Roczne sprawozdanie ze stanu bezpieczeństwa EASA.

⁴ EUROCONTROL CND/STATFOR doc 415 z dnia 17 grudnia 2010 r. – „Long-Term Forecast - Flight Movements 2010–2030” (*Długoterminowa prognoza – liczba operacji lotniczych w latach 2010 – 2030*).

⁵ ICAO Doc 9935, HLSC 2010.

⁶ Dopisać odniesienie po nadaniu dokumentowi numeru SEC.

w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego w Europie, ale również w zakresie ciągłej poprawy jego funkcjonowania.

Jednakże jak wskazano w podręczniku zarządzania bezpieczeństwem ICAO⁷, zgodność z przepisami jako podstawa bezpieczeństwa wyczerpała swój potencjał, gdyż wzrost ruchu lotniczego powoduje, że system transportu lotniczego staje się coraz bardziej złożony, a równocześnie wiemy coraz więcej o znaczeniu czynnika ludzkiego w lotnictwie oraz wpływie procesów organizacyjnych na zachowania człowieka. Podręcznik wyjaśnia, że bezpieczeństwo jest coraz częściej postrzegane jako proces utrzymywania zagrożeń dla bezpieczeństwa pod kontrolą organizacyjną, w związku z czym ICAO w swoich normach i zalecanych praktykach wskazało na konieczność zapewnienia systemowego podejścia do kwestii bezpieczeństwa, czyli innymi słowy wprowadzenia systemu zarządzania bezpieczeństwem.

Dalszy postęp jest możliwy, lecz w tym celu Unia Europejska nie może koncentrować się wyłącznie na ustalaniu przepisów, jakkolwiek bardzo ważnym elementem, lecz musi położyć większy nacisk na zapobieganie zagrożeniom dla bezpieczeństwa lotniczego w sposób systemowy. Musimy przekształcić zasadniczo bierny system, w którym przepisy podlegają zmianie w wyniku zaistniałych zdarzeń, w system proaktywny umożliwiający przewidywanie potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa w celu dalszego ograniczenia możliwości zaistnienia wypadku.

Ponadto, wraz z postępującą wymianą kompetencji regulacyjnych w zakresie bezpieczeństwa lotniczego między organami krajowymi i europejskimi, nie ma już praktycznego uzasadnienia, aby państwa członkowskie lub Komisja, bądź EASA działały w odosobnieniu poszukując proaktywnych rozwiązań dla wspólnych problemów. Wszystkie podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo lotnicze w UE muszą działać razem, aby zapewnić całościowemu systemowi większą wartość, niż wynikałoby to z sumy jego poszczególnych elementów. Aspekt ten uwzględniono w deklaracji madryckiej⁸ odnoszącej się do kwestii bezpieczeństwa jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. We wnioskach stwierdzono, między innymi, że rozszerzenie kompetencji EASA o certyfikację bezpieczeństwa służb zarządzania ruchem lotniczym (ATM) oraz portów lotniczych do roku 2012 i 2013 powinno zostać uzupełnione o ustalenie odpowiedniego systemu zarządzania odpowiedzialnego za koordynowanie działań i wiedzy EASA i Eurocontrol.

Komisja, wraz z EASA, zastanawiała się przez pewien czas, jakie wybrać rozwiązania, i w styczniu 2011 r. zorganizowała konferencję poświęconą bezpieczeństwu, na którą zaprosiła wszystkie zainteresowane strony z branży lotniczej, w celu omówienia kwestii dotyczących zarządzania bezpieczeństwem. Informacje o konferencji i streszczenie debat dostępne są na stronie internetowej Europa⁹.

W oparciu o wyniki konferencji w niniejszym komunikacie określono parametry europejskiego systemu zarządzania bezpieczeństwem lotniczym, zawarto informacje, o tym jak ten system będzie wyglądał i omówiono przeszkody, które należy pokonać, aby był to system skuteczny.

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

⁸ Konkluzje konferencji wysokiego szczebla na temat planu wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

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

3. EUROPEJSKI SYSTEM ZAPEWNIAJĄCY BEZPIECZEŃSTWO LOTNICZE

3.1. Co to jest system zarządzania bezpieczeństwem?

Zanim zdecydujemy, jak taki unijny system powinien wyglądać i jakie problemy trzeba rozwiązać w celu określenia jego poszczególnych elementów, konieczne jest zrozumienie podstawowych procesów, które składają się na system zarządzania bezpieczeństwem.

System zarządzania bezpieczeństwem jest systemem proaktywnym, który wskazuje na zagrożenia dla działalności, ocenia ryzyko związane z tymi zagrożeniami i podejmuje działania mające na celu ograniczenie tych zagrożeń do akceptowalnego poziomu. Następnie system sprawdza i potwierdza skuteczność działań. System działa w sposób ciągły, aby zapewnić szybką identyfikację wszelkich nowych zagrożeń lub niebezpieczeństw oraz wskazać odpowiednie działania ograniczające zagrożenia i zweryfikować takie działania, gdyby okazały się nieskuteczne.

Taki proaktywny system na poziomie UE nie powinien zastępować wysiłków państw członkowskich, lecz je wspierać. Nie chodzi o przeniesienie odpowiedzialności za podjęcie działań, lecz o potrzebę szerszej współpracy na rzecz osiągnięcia lepszych wyników. Powinien on stanowić wartość dodaną dla inicjatyw w zakresie bezpieczeństwa podejmowanych przez państwa członkowskie poprzez gromadzenie w skali ogólnoeuropejskiej informacji służących identyfikacji zagrożeń dla bezpieczeństwa lotniczego w całej Europie. Powinien on zapewniać wymianę informacji i spełniać funkcję koordynatora wspólnych działań, których podjęcie jest konieczne. Aby było to możliwe, niezbędna jest pomoc i udział państw członkowskich oraz branży lotniczej. Osiągnięcie korzyści będzie możliwe tylko pod warunkiem wspólnego opracowania podejścia opartego na współpracy w odniesieniu do systemów zarządzania bezpieczeństwem na poziomie państwa członkowskiego oraz na poziomie sektora lotniczego. Ostatnie wydarzenia związane z erupcją wulkanów w Europie pokazały znaczenie wspólnych działań, dzięki wykorzystaniu informacji uzyskiwanych od wszystkich zainteresowanych stron, a także dzięki wniesionemu przez nie wkładowi na rzecz wypracowania wspólnego podejścia do tego poważnego, nowego zagrożenia dla bezpieczeństwa.

3.2. Koncentracja działań

W celu sprostania wyzwaniom związanym z organizacją systemu zarządzania bezpieczeństwem działającego w kontekście regionalnym konieczne będzie ustanowienie punktu kontaktowego. W 2004 r. Unia Europejska powołała Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), która gromadzi wiedzę techniczną w zakresie bezpieczeństwa lotniczego na poziomie UE. Logicznym jest zatem, aby EASA, która posiada zasoby i zaplecze pozwalające zapewnić skuteczne działanie systemu, znalazła się w centrum europejskiego systemu zarządzania bezpieczeństwem lotniczym.

Jednakże nie wszystkie działania i obowiązki związane z funkcjonowaniem systemu powinny być przypisane w całości agencji EASA. Systemowe podejście wymaga współpracy od wszystkich podmiotów: Komisja, EASA, państwa członkowskie, Eurocontrol oraz zainteresowane strony z branży lotniczej powinny wspólnie działać w ramach partnerstwa i wzajemnie przekazywać sobie informacje. Niemniej jednak EASA jest jedyną organizacją znajdującą się w samym centrum działań UE, która w 100 % skupia się na bezpieczeństwie

lotniczym i tym samym może połączyć różne aspekty działalności, przyczyniając się do sukcesu tego przedsięwzięcia.

3.3. Identyfikacja zagrożeń

Pierwszym działaniem systemu zarządzania bezpieczeństwem jest określenie zagrożeń dla lotnictwa. W celu identyfikacji takich zagrożeń niezbędna jest odpowiednia informacja. Informacja ta stanowi kluczowy element każdego systemu zarządzania bezpieczeństwem, gdyż bez rzetelnej informacji wszelkie próby identyfikacji zagrożeń byłyby czystą zgadywanką. Obecnie dostępne są różnorodne źródła informacji, takie jak raporty z wypadków, sprawozdania z kontroli na ziemi przeprowadzanych w ramach oceny bezpieczeństwa zagranicznych statków powietrznych (program SAFA), badania przyczyn incydentów i stosowne działania następcze, dane ze zgłoszeń zdarzeń do centralnego archiwum europejskiego, audyty nadzorcze obejmujące inspekcje standaryzacyjne EASA oraz wymiana informacji. Żadne źródło nie zawiera wszystkich potrzebnych informacji, a zatem unijny proces identyfikacji zagrożeń musi korzystać ze wszystkich połączonych źródeł, zarówno biernych, pro-aktywnych, jak i prognozujących, a udostępniając te informacje może zapewnić decydom kompleksową bazę danych dotyczących bezpieczeństwa lotniczego. Typowe zagrożenia w lotnictwie obejmują m.in. złe warunki pogodowe, górzysty teren wokół portu lotniczego lub awarię silnika statku powietrznego.

Jednak mimo iż UE ma dostęp do wszystkich tych źródeł informacji, szczególnie system zgłaszania zdarzeń wykazuje szereg poważnych nieprawidłowości. Pomimo przyjęcia dyrektywy 2003/42/WE¹⁰, zgłaszanie zdarzeń w UE i korzystanie z centralnego archiwum europejskiego nadal charakteryzują się licznymi nieprawidłowościami, które ograniczają użyteczność systemu zgłaszania zdarzeń do celów zapobiegania wypadkom. Powyższe dotyczy w szczególności niskiej jakości informacji, niepełnych danych, niewystarczającej przejrzystości co do obowiązków w zakresie zgłaszania zdarzeń oraz przepływu informacji, a także przeszkód prawnych i organizacyjnych w zapewnieniu odpowiedniego dostępu do informacji z centralnego archiwum europejskiego umożliwiającego wymianę informacji. Ponadto istnieje znaczne rozdrobnienie w ramach obecnego systemu. Podobnie jak centralne archiwum europejskie w UE, Eurocontrol posiada własne archiwum bezpieczeństwa, a EASA tworzy własne wewnętrzne bazy danych. Korzystne byłoby połączenie tych wszystkich informacji o zdarzeniach. Ponadto występują trudności z wychwyceniem wszystkich zdarzeń i problem ten rodzi potrzebę działania w celu wprowadzenia w życie zasady „just culture”¹¹. Niezbędne są dalsze prace propagujące kulturę otwartości, w ramach której branża lotnicza informuje o wszelkich istotnych zdarzeniach związanych z bezpieczeństwem, a pracownicy bez obaw przed represjami przekazują tego typu informacje.

¹⁰ Dyrektywa 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym.

¹¹ „Just culture” zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. k) rozporządzenia Komisji (UE) nr 691/2010 z dnia 29 lipca 2010 r.

Działanie 1:

W 2012 r. Komisja przedstawi propozycje dotyczące aktualizacji systemu UE w sprawie zgłaszania zdarzeń poprzez dokonanie przeglądu dyrektywy 2003/42/WE i przepisów wykonawczych do tej dyrektywy¹².

3.4. Analiza danych dotyczących bezpieczeństwa.

Posiadanie danych dotyczących bezpieczeństwa jest ważne, lecz ważniejsze jest odpowiednie ich wykorzystanie. Nawet obecnie, przy wszystkich nieprawidłowościach, o których mowa powyżej, centralne archiwum europejskie zawiera ponad 450 000 zgłoszonych zdarzeń, a ich liczba rośnie każdego dnia. Wyzwanie polega zatem na opracowaniu procesu umożliwiającego uzyskanie istotnych informacji z dostępnych danych.

W chwili obecnej mamy sytuację, w której niektóre państwa członkowskie, EASA, Eurocontrol i pozostałe podmioty przeprowadzają własne analizy. Choć jest to skuteczna metoda pozwalająca każdemu rozwiązywać swoje własne problemy, jest bardzo prawdopodobne, że szereg działań jest powielanych, a co gorsza istnieje tym samym niebezpieczeństwo, że istotne kwestie bezpieczeństwa są ukrywane. Zdarzenie, które wydaje się być „jednorazowe” w jednym państwie członkowskim, jeśli spojrzymy na nie w kontekście całej Unii, może wymagać podjęcia stosownych działań. Fakt ten uwzględniono w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 996/2010 r.¹³, które w art. 19 wymaga, aby EASA i właściwe organy państw członkowskich współpracowały w zakresie regularnej wymiany i analizy informacji. Jednakże ramy prawne i narzędzia konieczne do realizacji powyższego celu nie zostały jeszcze opracowane.

Aby zrealizować powyższe cele, EASA rozpoczęła już prace służące utworzeniu sieci analityków wykorzystujących wiedzę fachową gromadzoną przez EASA, właściwe organy państw członkowskich oraz krajowe organy ds. badania zdarzeń lotniczych. Sieć analityków będzie w stanie pomóc w zidentyfikowaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa, co pozwoli na wczesne wykrywanie tendencji w zakresie bezpieczeństwa i przyczyni się do opracowania wspólnych narzędzi, metod i technik analizy. Na przykład sieć można by poprosić o analizę dostępnych danych w celu stwierdzenia, czy ryzyko związane z wykonywaniem operacji zimą jest skutecznie zarządzane lub czy pojawiły się dowody wskazujące na potrzebę podjęcia dalszych kroków.

Ponadto Komisja aktywnie angażuje się w poszukiwanie możliwości wymiany informacji o bezpieczeństwie na szczeblu międzynarodowym, zwłaszcza poprzez podpisanie niedawno protokołu ustaleń w sprawie globalnego systemu wymiany informacji o bezpieczeństwie (GSIE) między Komisją, ICAO, FAA oraz IATA. Inicjatywa ta ma na celu promowanie bardziej proaktywnego i opartego na dowodach podejścia do zarządzania bezpieczeństwem na poziomie ogólnoświatowym. Ustanawia ramy współpracy w zakresie wymiany informacji o bezpieczeństwie, a także ułatwi rozpowszechnianie, poprzez ICAO, informacji na temat zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz określenie, na podstawie informacji objętych systemem GSIE, rozwiązań mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa.

¹² Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1330/2007 z dnia 24 września 2007 r. i rozporządzenie Komisji (UE) nr 1321/2007 z dnia 12 listopada 2007 r.

¹³ Rozporządzenie (UE) nr 996/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz uchylające dyrektywę 94/56/WE.

Udostępniane informacje zostaną również wykorzystane w celu porównania wykazu najważniejszych zagrożeń zidentyfikowanych w UE z zagrożeniami zidentyfikowanymi w innych regionach świata.

Działanie 2:

Komisja przedstawi, z zastrzeżeniem wyników oceny skutków przeprowadzanej w ramach przeglądu prawodawstwa dotyczącego zgłaszania zdarzeń, wniosek w sprawie dalszego rozwoju systemu analizy bezpieczeństwa na poziomie UE.

3.5. Stwierdzanie istnienia ryzyka.

O ile niezbędne jest stwierdzenie samego istnienia zagrożeń, dla podjęcia decyzji o działaniach ograniczających je, a w szczególności dla ustalenia działań priorytetowych, zasadnicze znaczenie ma zrozumienie potencjalnego ryzyka, jakie zagrożenia te ze sobą niosą.

Aspekt ten, znany jako ocena ryzyka w zakresie bezpieczeństwa, realizowany jest indywidualnie przez szereg państw członkowskich podczas ustalania, gdzie konieczne jest skoncentrowanie działań na poziomie państwa członkowskiego. Na przykład, w wyniku procesu oceny ryzyka, jedno państwo członkowskie uznało kwestię niestabilizowanych podejść¹⁴ jako poważne zagrożenie i podejmuje działania mające na celu ograniczenie liczby takich zdarzeń. Podobny proces mógłby być realizowany na szczeblu UE z wykorzystaniem analizy przeprowadzonej przez EASA, państwa członkowskie, sieć analityków i przedstawicieli branżowych, aby stwierdzić, gdzie skierować wysiłki w celu rozwiązania tego lub innego problemu.

Jednak obecnie nie istnieje jeszcze powszechnie przyjęta metodologia oceny ryzyka, która byłaby stosowana w całej Unii Europejskiej w odniesieniu do wszystkich dziedzin lotnictwa, umożliwiającą znormalizowane podejście i sprawniejsze ustalanie priorytetów służące zapobieganiu zagrożeniom, które stanowią największe ryzyko dla bezpieczeństwa. Niedociągnięcie to będzie musiało zostać wyeliminowane.

Ponadto w celu przeprowadzenia szczegółowej analizy ryzyka i wyciągnięcia odpowiednich wniosków na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa lotniczego, UE będzie musiała przedstawić informacje na temat zdarzeń w ujęciu statystycznym. Konieczne będą solidne i spójne informacje o poziomie działalności lotniczej w państwach członkowskich UE. Informacje te nie są jeszcze dostępne, zwłaszcza w odniesieniu do lotnictwa ogólnego, w przypadku którego ze względu na brak danych o zdarzeniach, trudno jest obliczyć wskaźniki nawet dla najważniejszych kategorii wypadków.

Działanie 3:

Po otrzymaniu wyników oceny skutków w sprawie zgłaszania zdarzeń Komisja zbada, czy wskazane jest przedstawienie wniosków dotyczących ustalenia wspólnej klasyfikacji oceny ryzyka. (zob. działanie 1).

¹⁴ O niestabilizowanym podejściu mówimy w przypadku, gdy z jakiegokolwiek powodu statek powietrzny nie znajduje się w idealnym położeniu przy odpowiedniej prędkości, wysokości i konfiguracji do lądowania.

3.6. Podejmowanie działań.

Państwa członkowskie w różnym stopniu podejmują indywidualne działania mające na celu rozwiązanie stwierdzonych przez nie same problemów bezpieczeństwa, ale niektóre z tych problemów są wspólne dla całej UE. Istnieje zatem możliwość odniesienia korzyści z bardziej skoordynowanego podejścia w całej Unii, pozwalającego na wzajemne uzupełnianie się działań podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie, Komisję i EASA. Istota takiej koordynacji wysiłków polegałaby na koncentrowaniu działań na istotnych zagrożeniach na wszystkich poziomach działalności lotniczej w UE.

Jednakże zanim państwa członkowskie zobowiążą się do podjęcia działań, muszą mieć możliwość formalnego omówienia i uzgodnienia poważnych zagrożeń. Obecnie Komisja jest wspomagana przez komitet w kwestiach dotyczących rozporządzenia (WE) nr 216/2008¹⁵. Komitet ten, znany jako Komitet EASA, składa się z ekspertów ds. bezpieczeństwa lotniczego pochodzących z państw członkowskich i w związku z tym jest w stanie dostarczyć niezbędnej wiedzy w odniesieniu do decyzji dotyczących zagrożeń dla bezpieczeństwa.

Działanie 4:

Komisja wykorzysta komitet EASA jako główne forum, w ramach którego prowadzone będą kompleksowe rozmowy z państwami członkowskimi na temat planowanych działań, jakie należy podjąć.

3.7. Europejski plan bezpieczeństwa lotniczego.

Ze względu na techniczny charakter tego zagadnienia, to EASA powinna określić stanowisko dla Komisji dotyczące najlepszego kierunku działań mających na celu ograniczenie zagrożeń, harmonogramu tych działań, a także oceny ich skuteczności. Stanowisko to, opierające się na uwagach wszystkich zainteresowanych stron, w tym z branży lotniczej, powinno zostać potraktowane jako plan działania, znany jako europejski plan bezpieczeństwa lotniczego¹⁶.

Plan ten powinien zawierać szczegółowy opis konkretnych kwestii bezpieczeństwa, jasny opis działań, jakie należy podjąć w celu ograniczenia czynników ryzyka oraz wyraźne określenie spodziewanych wyników tych działań, a wszystko to w formie zrozumiałej dla Europejczyków.

Na początku 2011 r. EASA opublikowała już wstępną wersję takiego planu, który opiera się na planach i priorytetach państw członkowskich. Zawierał on szereg działań, na przykład konieczność rozwiązania kwestii przypadków wyjścia poza pas startowy, która została poruszona także w trakcie konferencji wysokiego szczebla ICAO dotyczącej bezpieczeństwa w 2010 r.

Biorąc pod uwagę fakt opublikowania planu bezpieczeństwa konieczne jest informowanie na bieżąco obywateli UE o postępach w rozwiązywaniu poszczególnych problemów związanych z bezpieczeństwem. W tym celu plan bezpieczeństwa będzie musiał być regularnie

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE.

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>

aktualizowany, aby nie tylko włączyć do niego dotychczas podjęte działania, lecz również w celu dopisania, w razie konieczności, wszelkich nowych stwierdzonych zagrożeń oraz dostosowania działań, które okazały się nieskuteczne.

Działanie 5:

EASA będzie publikować roczne aktualizacje europejskiego planu bezpieczeństwa lotniczego zawierające szczegółowy opis postępów w rozwiązywaniu stwierdzonych zagrożeń dla bezpieczeństwa na poziomie UE.

3.8. Ocena osiągnięć.

Istotne znaczenie dla wszystkich zainteresowanych stron będzie mieć informacja, czy działania podejmowane w celu poprawy bezpieczeństwa są skuteczne. W tym kontekście wskaźniki skuteczności działania w zakresie bezpieczeństwa (SPI – *safety performance indicators*) stanowią cenne narzędzie. Do celów porównywania wyników z poszczególnych regionów świata prostym i ogólnie przyjętym tego typu wskaźnikiem jest ocena bezpieczeństwa stosowana w rocznym sprawozdaniu ze stanu bezpieczeństwa EASA za 2010 r. EASA stosuje roczny wskaźnik wypadków śmiertelnych na 10 mln lotów. Wskaźnik ten pozwala porównać wyniki osiągnięte w przeszłości na potwierdzenie osiągniętego postępu, a także umożliwia porównania z innymi regionami. UE wniosła znaczący wkład na forum ostatniego zgromadzenia ogólnego ICAO, w trakcie którego przedstawiono stanowisko Europy dotyczące SPI, jednak musi ona jeszcze podjąć decyzje w sprawie szczegółowych wskaźników. Aby możliwe było uzgodnienie zestawu wskaźników akceptowanego przez wszystkie zainteresowane strony, konieczne jest więc podjęcie dalszych działań.

Działanie 6:

Komisja, zanim przedstawi wnioski dotyczące wspólnego zestawu wskaźników obejmujących wszystkie dziedziny lotnictwa, będzie kontynuować prace nad opracowaniem SPI we współpracy z EASA i będzie konsultować się z zainteresowanymi stronami.

3.9 Współpraca z naszymi sąsiadami

Kwestie związane z bezpieczeństwem lotniczym nie dotyczą tylko UE, lecz także naszych sąsiadów. UE zawarła szereg umów ułatwiających współpracę w dziedzinie lotnictwa między UE a jej sąsiadami. Umowy te dotyczą takich zagadnień jak Wspólny Europejski Obszar Lotniczy z licznymi państwami bałkańskimi¹⁷ oraz Wspólny Eurośródziemnomorski Obszar Lotniczy¹⁸, a także programy pomocy i ścisła współpraca w ramach oceny bezpieczeństwa zagranicznych statków powietrznych (program SAFA) Przykładowo, program SAFA obejmuje 15 państw spoza UE i jest doskonałą ilustracją współpracy UE z sąsiadami w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i wymiany informacji w tym zakresie, z korzyścią dla wszystkich.

¹⁷ Chorwacja, była jugosłowiańska republika Macedonii, Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Serbia, Czarnogóra.

¹⁸ Projekt „Euromed Aviation” obejmuje następujące państwa: Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię, Tunezję.

Informacje o zadaniach realizowanych w ramach systemu zarządzania bezpieczeństwem UE oraz wyniki prac także powinny być przedmiotem wymiany, aby czerpać z doświadczeń naszych sąsiadów i wspierać ich w wysiłkach na rzecz poprawy bezpieczeństwa lotniczego, a tym samym przyczyniać się do realizacji naszych wspólnych celów służących zapewnieniu jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa.

Działanie 7:

Komisja, we współpracy z EASA, nadal będzie dzielić się informacjami na temat zadań realizowanych w ramach systemu zarządzania bezpieczeństwem i będzie wspierać wzajemną współpracę z sąsiadami w celu identyfikacji zagrożeń dla bezpieczeństwa.

4. EUROPEJSKI PROGRAMU BEZPIECZEŃSTWA LOTNICZEGO (EASP)

Normy zawarte w poszczególnych załącznikach do Konwencji chicagowskiej¹⁹ wymagają od umawiających się państw wdrożenia państwowego programu bezpieczeństwa (SSP – *State Safety Programme*). SSP to system zarządzania bezpieczeństwem przez państwo, który z reguły zawarty jest w jednym dokumencie i który ustanawia dla danego państwa politykę i cele, zarządzanie ryzykiem, zapewnienie bezpieczeństwa oraz działania na rzecz bezpieczeństwa.

Jednakże państwa członkowskie są obecnie w znacznym stopniu uzależnione od działań już realizowanych na poziomie europejskim. W związku z tym, wywiązując się ze swoich zobowiązań w stosunku do ICAO, a także przedstawiając swoje czysto krajowe działania, państwa członkowskie muszą również określić obszary odpowiedzialności, które obecnie podlegają UE oraz działania podejmowane na szczeblu UE mające wspierać państwa członkowskie. Każde z 27 państw członkowskich i 4 państw EOG/EFTA mogłoby uczynić to osobno, jednak nie jest to skuteczny i przejrzysty sposób spełnienia tego wymogu. Stworzenie unijnego odpowiednika państwowego planu bezpieczeństwa, to znaczy europejskiego programu bezpieczeństwa lotniczego (EASP), jest bardziej skutecznym środkiem wywiązania się z tego zobowiązania i mogłoby pomóc państwom członkowskim w opracowaniu ich własnych państwowych planów bezpieczeństwa.

Ponadto ustalając sposób zarządzania bezpieczeństwem lotniczym na poziomie UE plan ten przyczynia się do jednoznacznego określenia w ramach UE zadań w zakresie bezpieczeństwa i precyzuje, jak UE jako całość może osiągnąć, a następnie utrzymać zadowalający poziom bezpieczeństwa. Plan zapewnia również wszystkim zainteresowanym stronom w dziedzinie bezpieczeństwa pełną przejrzystość. UE pełni wiodącą rolę, jeśli chodzi o organizację bezpieczeństwa lotniczego na szczeblu regionalnym, a powstanie dokumentu opisującego, w jaki sposób organ regionalny zarządza bezpieczeństwem lotniczym, będzie pierwszym tego typu dokumentem.

Prace nad EASP w UE trwały już od pewnego czasu i jest on już w tej chwili gotowy do publikacji. Korzystając z okazji, oprócz niniejszego komunikatu, Komisja publikuje jednocześnie ten dokument jako dokument roboczy służb Komisji. W dokumencie przedstawiono obecnie obowiązujące ramy bezpieczeństwa lotniczego na szczeblu UE, w tym sposoby identyfikowania i rozwiązywania konkretnych problemów związanych z

¹⁹ Podpisana w Chicago w dniu 7 grudnia 1944 r.

bezpieczeństwem, zgodnie z europejskim planem bezpieczeństwa lotniczego (zob. pkt 3.7). Jest on zgodny z wzorem podanym przez ICAO w podręczniku zarządzania bezpieczeństwem, aby zapewnić spójne podejście odpowiadające międzynarodowym wytycznym, a także w celu uzupełnienia państwowych planów bezpieczeństwa w poszczególnych państwach członkowskich. W razie konieczności Komisja będzie aktualizować dokument w celu uwzględnienia wszelkich zmian w europejskim systemie bezpieczeństwa lotniczego.

Działanie 8:

Komisja, przy wsparciu państw członkowskich oraz EASA, będzie aktualizować europejski program bezpieczeństwa lotniczego w celu uwzględnienia zmian w systemie zarządzania bezpieczeństwem lotniczym w UE.

5. PRZYSZŁOŚĆ

5.1. Ustalenie celów w zakresie skuteczności działania.

Ważnym elementem w rozwiązywaniu kwestii związanych z zagrożeniami dla bezpieczeństwa i w dążeniu do ciągłej poprawy wyników w zakresie bezpieczeństwa jest ustalenie celów dotyczących skuteczności działania w zakresie bezpieczeństwa. Są to konkretne cele służące osiągnięciu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Przykładem takiego celu może być ograniczenie w ciągu najbliższych pięciu lat liczby przypadków wyjścia poza pas startowy w UE o 50 %. Cele powinny być realistyczne i możliwe do osiągnięcia.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 691/2010²⁰ ustanawia system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych. System skuteczności działania ma między innymi na celu zapewnienie wskaźników i wiążących celów w kluczowych obszarach funkcjonowania, aby umożliwić osiągnięcie i utrzymanie poziomów bezpieczeństwa. Podjęto już pierwsze kroki służące utworzeniu systemu skuteczności działania w zakresie bezpieczeństwa, lecz ogranicza się on obecnie jedynie do zarządzania europejskim ruchem lotniczym (ATM) i nie obejmuje innych obszarów związanych z bezpieczeństwem lotniczym. Podjęcie decyzji w sprawie systemów skuteczności działania w zakresie bezpieczeństwa w odniesieniu do pozostałych obszarów (np. operacje lotnicze, zdatność do lotu itp.) nie będzie łatwe; prace takie będą złożone i wymagać będą innowacyjnego podejścia. W związku z tym, mimo iż zanim przedstawione zostaną jakiegokolwiek wnioski, konieczne będzie przeprowadzenie pełnego procesu konsultacyjnego, jest to obszar, który będzie musiał zostać uwzględniony w przyszłości, aby możliwa była realizacja celu w postaci ciągłej poprawy.

Działanie 9:

Zanim przedstawione zostaną wnioski dotyczące systemów skuteczności działania dla pozostałych obszarów związanych z bezpieczeństwem lotniczym, Komisja przeprowadzi konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz wykona ocenę skutków.

²⁰ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 691/2010 z dnia 29 lipca 2010 r. ustanawiające system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2096/2005 ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej.

5.2. Podejście do standaryzacji oparte na ocenie ryzyka.

Wprowadzenie zasad zarządzania bezpieczeństwem do unijnego systemu lotnictwa zmieni sposób podejścia do bezpieczeństwa lotniczego oraz doprowadzi do znacznego usprawnienia metod utrzymywania pod kontrolą zagrożeń dla bezpieczeństwa. Niemniej jednak, stosowanie takich zasad nie powinno ograniczać się do opracowania wyłącznie planu bezpieczeństwa, lecz powinno obejmować cały system. Prace realizowane przez EASA w ramach inspekcji standaryzacyjnych, wymaganych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 216/2008 w celu monitorowania stosowania tego rozporządzenia, powinny nie tylko obejmować monitorowanie zgodności, lecz zmierzać w kierunku podejścia bardziej skupiającego się na zagrożeniach dla bezpieczeństwa stwierdzonych przez system zarządzania bezpieczeństwem. Oparte na ocenie ryzyka podejście przyniosłoby korzyści poprzez skupienie się na tych zagadnieniach, w odniesieniu do których działania łagodzące byłyby jednoznacznie korzystne dla bezpieczeństwa.

5.3. Podejście oparte na skuteczności działania w zakresie bezpieczeństwa.

Ponadto, choć wysiłki na rzecz uregulowania kwestii bezpieczeństwa skupiają się obecnie na transpozycji obowiązujących wymogów do prawa unijnego, a także w razie konieczności na ich aktualizacji, przepisy uchwalane w przyszłości powinny koncentrować się na skuteczności działania służącej osiągnięciu pożądaných rezultatów i wyników opartych na uzgodnionych wskaźnikach skuteczności działania w zakresie bezpieczeństwa. Podejście to, określane jako uregulowania bazujące na skuteczności działania, opierałoby się na stosowaniu systemów zarządzania bezpieczeństwem, a proces ich opracowywania i wdrażania do unijnych przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego powinien być zadaniem długofalowym.

5.4. Formalne wprowadzenie systemu.

System opisany w niniejszym komunikacie opiera się w dużej mierze na porozumieniach niemających charakteru uregulowań prawnych. Po zdobyciu dodatkowych doświadczeń i potwierdzeniu skuteczności podejścia, lub jej braku, konieczne może być rozważenie, czy należy formalnie wprowadzić unijny system zarządzania bezpieczeństwem lotniczym w celu zapewnienia mu trwałego powodzenia. Komisja będzie zatem monitorować postępy związane z rozwojem systemu i rozważy, czy konieczne będzie zaproponowanie konkretnych rozwiązań regulacyjnych w celu zapewnienia skuteczności systemu w przyszłości.

Działanie 10:

Po zdobyciu dodatkowych doświadczeń i przeprowadzeniu oceny ewentualnych skutków, Komisja rozważy konieczność przedstawienia wniosków ustawodawczych dotyczących formalnego wprowadzenia unijnego systemu zarządzania bezpieczeństwem.

6. PODSUMOWANIE

Przed UE stoją poważne wyzwania w nadchodzących latach, jeśli chodzi o bezpieczeństwo lotnicze. Aby zapobiec sytuacji, w której dalszy wzrost ruchu lotniczego będzie oznaczał większą liczbę ofiar śmiertelnych spowodowanych wypadkami lotniczymi, a także w celu zapewnienia UE wiodącej roli w świecie pod względem bezpieczeństwa lotniczego, musi nastąpić zmiana paradygmatu w podejściu do kwestii bezpieczeństwa. Obecny system zapewniania bezpieczeństwa w przeszłości był bardzo skuteczny, jednak wydaje się, że

obecnie osiągnął on już maksimum swoich możliwości, jeśli chodzi o ograniczanie liczby wypadków. Komisja uważa, że musimy w związku z tym zastąpić system reagowania *postfactum* prewencją poprzez przyjęcie podejścia proaktywnego w kwestii bezpieczeństwa lotniczego, kładącego nacisk na systematycznie ukierunkowane działania służące rozwiązaniu istotnych problemów w oparciu o wyniki dogłębnych analiz, jakim poddawane będą informacje zbierane na terytorium całej Unii.

Wspólne wysiłki i skoncentrowanie się na stwierdzonych zagrożeniach skutkować będą działaniami podejmowanymi w sposób skoordynowany na terytorium w całej Unii, zapewniając zintegrowane podejście do zarządzania bezpieczeństwem. Dzięki takiemu podejściu przepisy i wytyczne koncentrować będą się na zagadnieniach o kluczowym znaczeniu, na kwestii nadzoru ukierunkowanego na obszary o największym znaczeniu dla bezpieczeństwa oraz na badaniach i zaleceniach skupiających się dokładnie na obszarach wysokiego ryzyka. Zapewni ono również jak najlepsze wykorzystanie ograniczonych zasobów, poprzez skupienie się na tych obszarach, w których można osiągnąć największe korzyści w zakresie bezpieczeństwa.

Komisja jest przekonana, że dzięki podniesieniu jakości informacji dotyczących bezpieczeństwa, dzięki wymianie informacji i wyników analiz, dzięki osiągnięciu porozumienia co do tych zagrożeń, w stosunku do których skoordynowane działania mogą przynieść największe korzyści, a także dzięki realizacji uzgodnionych działań, Unia może stać się wiodącym w świecie regionem w zakresie bezpieczeństwa lotniczego, z korzyścią dla wszystkich obywateli UE.