



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 18. 12. 2012
SWD(2012) 442 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o hlásení udalostí v civilnom letectve

{COM(2012) 776 final}

{SWD(2012) 441 final}

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o hlásení udalostí v civilnom letectve

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

1.1. Súvislosti a identifikované problémy

Súčasný systém bezpečnosti letectva je predovšetkým reaktívny systém, ktorý sa opiera o technický pokrok, dobré právne predpisy podporené účinným regulačným dohľadom a dôkladné vyšetovanie nehôd, ktoré vedie k odporúčaniam na zvýšenie bezpečnosti. Aj keď je schopnosť poučiť sa z nehôd veľmi dôležitá, teraz sa ukázali hranice čisto reaktívnych systémov pri pokračujúcom zavádzaní ďalších zlepšení najmä v súvislosti s rastom leteckej dopravy, ktorá sa má do roku 2030 takmer zdvojnásobiť.

Systémy bezpečnosti by sa preto mali posunúť ďalej smerom k proaktívnejším postupom bezpečnosti založeným na dôkazoch, ktoré sa zameriavajú na prevenciu výskytu nehôd analyzovaním všetkých dostupných informácií o bezpečnosti vrátane informácií o udalostiach v civilnom letectve.

Aj keď Európska únia (ďalej len „EÚ“) začala tento prechod prijatím smernice 2003/42/ES¹ a jej vykonávacích pravidiel², súčasné úsilie nepostačujú na zastavenie počtu nehôd a smrteľných následkov, ktoré sa zvyšujú v dôsledku očakávaného rastu dopravy. Európska únia a jej členské štáty nie sú v súčasnej dobe dostatočne schopné využiť spätnú väzbu pre predchádzanie nehodám.

Príčinou tohto problému je celý rad nedostatkov.

Po prvé, zdá sa, že aj keď sú údaje dôležité pre rozpoznanie bezpečnostných rizík, nie je dostatočná informovanosť o všetkých udalostiach súvisiacich s bezpečnosťou. Táto situácia je čiastočne spôsobená tým, že medzi členskými štátmi existuje rozpor, pokiaľ ide o rozsah udalostí, ktoré sa musia hlásiť. Vyplýva to takisto zo skutočnosti, že jednotlivé osoby sa obávajú podávať hlásenia (problém „kultúry spravodlivosti“). Na dosiahnutie cieľa úplného hlásenia musia mať jednotlivci skutočne absolútnu dôveru v systém, lebo sa od nich žiada, aby hlásili chyby, ktorých sa mohli oni sami dopustiť, alebo ku ktorým prispeli. Jednotlivé osoby však nie sú medzi členskými štátmi rovnako chránené a obávajú sa, že nadriadení ich budú trestne stíhať, alebo že

¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/42/ES o hlásení udalostí v civilnom letectve; Ú. v. EÚ L 167, 4.7.2003, s. 23.

² Nariadenie Komisie (ES) č. 1321/2007, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá šírenia informácií zainteresovaným stranám o udalostiach v civilnom letectve, Ú. v. EÚ L 294, 13.11.2007, s. 3 a nariadenie Komisie (ES) č. 1330/2007 z 24. septembra 2007, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá šírenia informácií zainteresovaným stranám o udalostiach v civilnom letectve, Ú. v. EÚ L 295, 14.11.2007, s. 7.

ich potreťajú. Okrem toho skutočnosť, že nie je povinnosť zaviesť systém dobrovoľných hlásení, aby sa doplnili systémy povinných hlásení, a nedostatočná jasnosť, pokiaľ ide o povinnosti hlásiť udalosti a tok informácií, takisto prispieva k nedostatočnému zhromažďovaniu udalostí.

Po druhé, integrácia údajov o udalostiach nie je harmonizovaná a nie je štruktúrovaná, čo spôsobuje nízku kvalitu informácií a neúplnosť údajov. Táto situácia ovplyvňuje dôslednosť a užitočnosť informácií a obmedzuje ich použitie na účely bezpečnosti. Vyvoláva takisto riziko, že sa poskytnú zavádzajúce trendy, ktoré by mohli viesť k tomu, že sa úsilia zamerajú na oblasti, kde to nie je potrebné, alebo ešte horšie, že sa nerozpozna problém súvisiaci s bezpečnosťou.

Po tretie, výmena informácií medzi členskými štátmi je obmedzená, lebo existujú právne a organizačné prekážky pre zabezpečenie primeraného prístupu k informáciám obsiahnutým v Európskom centrálnom registri (ECR), v ktorom sa archivujú všetky vnútroštátne údaje. Európska legislatíva skutočne ukladá anonymizáciu niektorých informácií. Aj keď účelom uvedených ustanovení je chrániť citlivé bezpečnostné informácie, ich praktický dôsledok je taký, že dôležité skutočnosti týkajúce sa bezpečnosti, napr. skutočný opis udalosti, nie sú pre príslušné orgány dostupné. Je to hlavne z dôvodu nedostatočnej dôvery členských štátov, pokiaľ ide o používanie údajov.

A napokon neexistuje žiadna požiadavka na využívanie zhromaždených údajov o udalostiach. V dôsledku toho sa udalosti neanalyzujú a následne sa neprijímajú vhodné nápravné a preventívne opatrenia na riešenie nedostatkov v oblasti bezpečnosti.

Hlavné subjekty, ktorých sa týka táto iniciatíva, sú všetky osoby a organizácie, ktoré sú zapojené do systému civilného letectva, alebo majú prínos z bezpečnosti leteckej dopravy na vnútroštátnej, ako aj európskej úrovni.

1.2. Analýza subsidiarity

Hlásenie udalostí je dôležité pre riadne fungovanie leteckej dopravy v súlade s cieľom článku 91 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Pretože zásada subsidiarity sa uplatňuje, musí sa opatrenie EÚ týkajúce sa hlásenia udalostí zdôvodniť.

Po prvé, ciele navrhnutého opatrenia by sa nemohli dostatočne dosiahnuť na úrovni jednotlivých členských štátov, pretože je potrebné harmonizovať pravidlá vzťahujúce sa na hlásenie udalostí, a teda zabezpečiť jednotné a účinné pravidlá v Európe. Okrem toho pravidlá týkajúce sa európskej databázy a agentúry EÚ môže stanoviť len európska legislatíva.

Po druhé, pridaná hodnota opatrenia EÚ vyplýva z prínosov posilnenia a spracovania proaktívnych opatrení pre bezpečnosť na základe analýzy udalostí na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ. Okrem toho incident, ktorý vyzerá ako izolovaná udalosť v jednom členskom štáte, môže poukázať na potrebu opatrení, keď sa posudzuje z hľadiska Únie ako celku.

2. CIELE INICIATÍVY EÚ

Hlavným cieľom iniciatívy je prispieť k zníženiu počtu leteckých nehôd a smrteľných následkov, a to zlepšením existujúcich systémov na vnútroštátnej, ako aj európskej úrovni, s využitím udalostí civilného letectva na nápravu nedostatkov v oblasti bezpečnosti a na prevenciu ich opakovaného výskytu.

Konkrétne ciele sú:

- Zabezpečiť, aby sa všetky udalosti, ktoré ohrozujú, alebo by ohrozili bezpečnosť letectva, zhromažďovali a aby poskytli úplný a jasný obraz bezpečnostných rizík v EÚ a jej členských štátoch (konkrétny cieľ č. 1).
- Zabezpečiť, aby hlásenia udalostí uchovávané vo vnútroštátnych databázach a v ECR boli úplné a obsahovali vysoko kvalitné údaje (konkrétny cieľ č. 2).
- Zabezpečiť, aby všetky informácie dôležité z hľadiska bezpečnosti a uchovávané v ECR boli náležite prístupné pre príslušné orgány a aby sa používali výlučne na účely zvýšenia bezpečnosti (konkrétny cieľ č. 3).
- Zabezpečiť, aby sa nahlásené udalosti účinne analyzovali, aby sa určili a prípadne riešili bezpečnostné riziká, a aby sa monitorovala efektívnosť opatrení prijímaných v oblasti bezpečnosti (konkrétny cieľ č. 4).

3. MOŽNOSTI POLITIKY

Prvá určená možnosť je zrušenie existujúcich právnych predpisov EÚ. Vzhľadom na vážne riziko, že by táto možnosť ovplyvnila bezpečnosť občanov, ďalej sa nesleduje a upustilo sa od nej.

Aby sa riešili príčiny problémov, bolo určených niekoľko politických opatrení a zoskupených do troch balíkov:

Balík politických opatrení 1 (PP1) má za cieľ zlepšiť súčasný systém, pokiaľ ide o stanovenie základných prvkov systému úplného hlásenia udalostí, prispieť k zvýšeniu bezpečnosti letectva zmenou a doplnením právnych predpisov len v nevyhnutnej minimálnej miere a prijať odporúčania a usmernenia vždy, keď je to možné. Obsahuje menej intenzívne politické opatrenia uvedené vyššie.

Balík politických opatrení 2 (PP2) pozostáva z ambicióznejšieho balíka politických opatrení zahŕňajúcich podstatnú revíziu právnych predpisov EÚ o hlásení udalostí. PP2 sa snaží zdokonaľiť súčasný systém stanovením potrebných legislatívnych požiadaviek na zabezpečenie efektívneho systému hlásenia udalostí na všetkých úrovniach a prispieť k zníženiu leteckých nehôd vytvorením postupov pre analýzu zhromaždených údajov, prijatím príslušných opatrení a monitorovaním efektívnosti systému z hľadiska zvýšenia bezpečnosti.

Cieľom balíka politických opatrení 3 (PP3) je zlepšiť súčasný systém prevedením právomocí členských štátov týkajúcich sa hlásenia udalostí na úroveň EÚ a podobne ako v PP2 stanoviť požiadavky na analýzu udalostí spolu s prijatím potrebných opatrení v oblasti bezpečnosti a zlepšenia monitorovania. Na základe PP3 sa

zodpovednosť za zavedenie a riadenie systémov hlásenia udalostí prevádza na Európsku agentúru pre bezpečnosť letectva (EASA).

V tabuľke dole sú uvedené podrobné údaje o politických opatreniach zahrnutých do rôznych balíkov politických opatrení.

Otázky určené v oddiele 2.2	Politické opatrenia	Podrobné údaje o politických opatreniach
Príčina problému 1: Zhromažďovanie údajov o udalostiach nie je optimálne (PD1)		
A: Rozsah hlásení, pokiaľ ide o druh udalostí, je v členských štátoch rozdielny, čo vytvára rozpor v úrovni hlásení	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vysvetliť rozsah udalostí, ktoré sa majú zhromažďovať prostredníctvom usmernení – <i>PP1</i> 2. Harmonizovať rozsah hlásení a v prílohe stanoviť, čo by sa malo hlásiť – <i>PP2 a PP3</i> 	
B: Jednotlivé osoby sa obávajú podávať hlásenie (problém „kultúry spravodlivosti“)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Usmernenia týkajúce sa výkladu a vykonávania článku 8 – <i>PP1</i> 2. Vysvetliť a doplniť existujúce pravidlá (vymedziť pojem „kultúry spravodlivosti“, zriadiť národné kontaktné miesto, stanoviť zásadu neurčovania viny a anonymizáciu hlásení) – <i>PP2 a PP3</i> 	
C: Nie je povinnosť zaviesť systém dobrovoľného hlásenia udalostí (VORS) a nie je jasné, čo by sa malo v rámci VORS hlásiť	<ol style="list-style-type: none"> 1. Odporúčanie Komisie k vykonávaniu normy Medzinárodnej organizácie pre civilné letectvo (ICAO), ktorá ukladá zavedenie VORS; usmernenia k systému povinného hlásenia udalostí (MORS)/VORS – <i>PP1</i> 2. Implementovať do právnych predpisov EÚ normu ICAO, v ktorej sa ukladá zavedenie VORS; vysvetliť, čo by sa malo hlásiť v rámci MORS/VORS – <i>PP2</i> 3. Nahradiť vnútroštátny systém VORS osobitným európskym systémom VORS; vysvetliť, čo by sa malo hlásiť v rámci MORS /VORS – <i>PP3</i> 	
D: V rôznych právnych predpisoch EÚ je obsiahnutých príliš mnoho postupov hlásení, čo vytvára duplicitu a zmätok	<ol style="list-style-type: none"> 1. Usmernenia, v ktorých sa stanovujú všetky postupy hlásenia a požiadavky vzťahujúce sa na každý postup hlásenia; organizovať odbornú prípravu – <i>PP1</i> 2. Zjednodušiť a harmonizovať všetky požiadavky na hlásenia; zmeniť požiadavky na hlásenie v iných príslušných právnych predpisoch EÚ – <i>PP2 a PP3</i> 	
E: Tok informácií nie je jasný a v smernici nie je požiadavka, aby organizácie zhromažďovali udalosti	<ol style="list-style-type: none"> 1. Odporúčanie Komisie o vykonávaní normy ICAO, v ktorej sa požaduje, aby štáty zabezpečili zavedenie systému riadenia bezpečnosti (SMS) v ich odvetví – <i>PP1</i> 2. Implementovať do právnych predpisov EÚ tú časť normy ICAO, ktorá sa týka hlásenia udalostí, a v ktorej sa od členských štátov požaduje, aby zabezpečili zavedenie SMS v ich odvetví – <i>PP2</i> 	

	3. Implementovať do právnych predpisov EÚ tú časť normy ICAO, ktorá sa týka hlásenia udalostí, a v ktorej sa od členských štátov požaduje, aby zabezpečili zavedenie SMS v ich odvetví; previesť povinnosť zhromažďovať udalosti zo štátov na osobitný orgán, ktorý bude priamo, väčšinou z odvetvia, zhromažďovať všetky udalosti pochádzajúce z MORS – PP3
--	---

Otázky určené v oddiele 2.2	Politické opatrenia	Podrobné údaje o politických opatreniach
Príčina problému 2: Integrácia údajov: Nízka kvalita informácií a neúplnosť údajov (PD2)		
A: Udalosti sa vyskytujú v najrôznejších formách a nie sú harmonizovaným spôsobom kódované a zatriedené do databáz	1. Usmernenia týkajúce sa podávania hlásení o udalostiach; odborná príprava a zabezpečenie lepšej harmonizácie klasifikácie vo vnútroštátnych databázach a medzi nimi – PP1	
	2. Harmonizovať postup hlásení a normalizovať postup zadávania údajov medzi členskými štátmi; spracovať usmernenia a organizovať odbornú prípravu – PP2	
	3. Uložiť používanie osobitného formátu údajov pre hlásenia udalostí; nahradiť zhromažďovanie udalostí členskými štátmi ich zhromažďovaním na úrovni EÚ prostredníctvom jedného subjektu – PP3	
B: Často neexistuje postup kontroly kvality, aby sa zabezpečil súlad údajov	1. Usmernenia o kvalite údajov; spracovať nástroje automatickej kontroly kvality údajov a sprístupniť ich členským štátom; organizovať odbornú prípravu a semináre – PP1	
	2. Uložiť organizáciám, ako aj členským štátom, zásadu kontroly kvality; spracovať usmernenia o kvalite údajov a doplniť takéto už existujúce usmernenia; spracovať nástroje automatickej kontroly kvality údajov; organizovať odbornú prípravu a semináre – PP2 a PP3	
C: Do ECR sa nezasielajú všetky informácie a zhromaždené údaje nevyjadrujú vždy skutočný výkon v oblasti bezpečnosti	Nadalej zabezpečovať dohľad nad údajmi obsiahnutými v ECR a v prípade potreby začať konania; právne predpisy by mohli spadať do pôsobnosti EASA týkajúcej sa kontrol dodržiavania noriem – PP1, PP2 a PP3	
D: V prípade mnohých udalostí sa do ECR nedávajú vyplnené všetky kľúčové dátové polia	1. Usmernenia k tomu, čo by sa malo vyplňať a spracovanie zoznamu polí pre každú príslušnú kategóriu udalostí – PP1	
	2. Zmeniť právne predpisy, aby sa stanovila zásada povinných polí; k revidovaným právnym predpisom priložiť zoznam povinných polí pre každú príslušnú kategóriu udalostí – PP2 a PP3	

Otázky určené v oddiele 2.2	Politické opatrenia	Podrobné údaje o politických opatreniach
Príčina problému 3: Právne a organizačné prekážky pre zabezpečenie primeraného prístupu k informáciám ECR (PD3)		
A: Dôležité informácie o udalostiach (opis) nie sú prístupné	Zabezpečiť širší prístup k údajom ECR, najmä aby sa určeným príslušným orgánom poskytol prístup k náležitým informáciám o bezpečnosti – PP1, PP2 a PP3	
B: Malá dôvera členských štátov, pokiaľ ide o používanie údajov ECR.	Obmedziť používanie údajov ECR na účely zvýšenia bezpečnosti – PP1, PP2 a PP3	
Otázky určené v oddiele 2.2	Politické opatrenia	Podrobné údaje o politických opatreniach
Príčina problému 4: Nevykonáva sa analýza udalostí na vnútroštátnej a európskej úrovni a neexistujú vhodné opatrenia v oblasti bezpečnosti (PD4)		
A: Žiadna systematická analýza udalostí na úrovni členských štátov a EÚ	1. Odporúčanie o vykonávaní normy ICAO, v ktorej sa požaduje, aby štáty analyzovali údaje vydané z MORS a VORS a stanovili potrebné vhodné opatrenia – PP1	
	2. Implementovať normu ICAO, v ktorej sa požaduje, aby štáty analyzovali údaje vydané z MORS a VORS a stanovili potrebné vhodné opatrenia; uložiť túto povinnosť organizáciám, členským štátom a na úrovni EÚ – PP2	
	3. Implementovať normu ICAO, v ktorej sa požaduje, aby štáty analyzovali údaje vydané z MORS a VORS a stanovili potrebné vhodné opatrenia; uložiť túto povinnosť organizáciám a na úrovni EÚ – PP3	
B: Žiadny politický rámec na dosiahnutie zvýšenia bezpečnosti na základe analýzy udalostí	1. Odporúčanie o vykonávaní odporúčania ICAO, v ktorom sa požaduje implementácia vhodných nápravných a preventívnych opatrení stanovených na základe analýzy udalostí a monitorovanie ich účinnosti – PP1	
	2. Implementovať normu ICAO, v ktorej sa požaduje prijatie vhodných nápravných a preventívnych opatrení stanovených na základe analýzy udalostí na úrovni organizácie, členských štátov a EÚ a monitorovanie účinnosti týchto opatrení na úrovni členských štátov a EÚ – PP2	
	3. Implementovať normu ICAO, v ktorej sa požaduje vhodných nápravných a preventívnych opatrení stanovených na základe analýzy udalostí na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ a monitorovanie účinnosti týchto opatrení na úrovni členských štátov a EÚ – PP3	

C: Žiadny nástroj na určenie priorit analýzy udalostí	1. Na úrovni EÚ spracovať jednotnú schému EÚ týkajúcu sa harmonizovanej klasifikácie rizika; sprístupniť tento nástroj; odporúčanie členským štátom, aby svoje udalosti klasifikovali podľa tohto nástroja – PP1
	2. Povinnosť členských štátov alebo subjektu EÚ klasifikovať udalosti podľa jednotného nástroja EÚ týkajúceho sa klasifikácie rizika; spracovať tento nástroj na úrovni EÚ a sprístupniť ho členským štátom a odvetviu – PP2 a PP3

4. POSÚDENIE VPLYVU

Vplyv balíkov politických opatrení je zhrnutý v tabuľke:

	Balík politických opatrení 1	Balík politických opatrení 2	Balík politických opatrení 3
Vplyv na bezpečnosť	MALÝ POZITÍVNY	VEĽKÝ POZITÍVNY	MALÝ POZITÍVNY
Hospodársky vplyv			
Vplyv na odvetvie	NULOVÉ	STREDNÉ POZITÍVNE	MALÝ NEGATÍVNY
Vplyv na členské štáty	NULOVÉ	MALÝ NEGATÍVNY	VEĽKÝ POZITÍVNY
Vplyv na vnútorný trh a konkurencieschopnosť	MALÝ POZITÍVNY	VEĽKÝ POZITÍVNY	MALÝ POZITÍVNY
Administratívne zaťaženie/rok	NULOVÝ	MALÉ NEGATÍVNE – 831 133 €	STREDNÉ NEGATÍVNE – 2 235 MILIÓNOV €
Vplyv na rozpočet EÚ/rok	TAKMER NULOVÝ – 165 000 €	MALÝ NEGATÍVNY – 530 000 €	VEĽKÝ NEGATÍVNY – 12,1 MILIÓNOV €
Sociálne vplyvy			
Normy a práva týkajúce sa kvality práce	MALÝ POZITÍVNY	STREDNÉ POZITÍVNE	VEĽKÝ POZITÍVNY
Zamestnanosť	NEUTRÁLNE	MALÝ POZITÍVNY	MALÝ POZITÍVNY
Osobné údaje	NULOVÉ	STREDNÉ POZITÍVNE	STREDNÉ POZITÍVNE
Verejné zdravie a bezpečnosť	MALÝ POZITÍVNY	VEĽKÝ POZITÍVNY	MALÝ POZITÍVNY
Vplyv na životné prostredie	TAKMER NULOVÝ	TAKMER NULOVÝ	TAKMER NULOVÝ
Vplyv na základné práva	MALÝ POZITÍVNY	VEĽKÝ POZITÍVNY	MALÝ POZITÍVNY
Vplyv na zjednodušenie existujúcich právnych predpisov	NULOVÝ	VEĽKÝ POZITÍVNY	VEĽKÝ POZITÍVNY
Vplyv na tretie krajiny	MALÝ POZITÍVNY	VEĽKÝ POZITÍVNY	MALÝ POZITÍVNY

5. POROVNANIE MOŽNOSTÍ

Balíky politických opatrení sa posudzujú podľa kritérií efektívnosti, účinnosti a súladu.

Z hľadiska efektívnosti zaisťuje PP2 najlepšie potenciálne dosiahnutie všetkých konkrétnych cieľov, zatiaľ čo PP3 poskytuje všeobecne dobrú efektívnosť. PP1 dosahuje plne len konkrétny cieľ č. 3.

PP1 obsahuje opatrenia, ktoré si vyžadujú veľmi malé náklady na realizáciu alebo administratívne náklady a prispieva k dosiahnutiu konkrétneho cieľa, ale v obmedzenej miere, a z uvedeného dôvodu nie je toto politické opatrenie najefektívnejšie v dosahovaní cieľov.

Pokiaľ ide o účinnosť, je PP3 najdrahší a menej účinný ako PP2. PP1 je najlacnejší, ale menej účinný.

Pokiaľ ide o koherentnosť, všetky balíky politických opatrení sú viac menej rovnaké a predstavujú obmedzený kompromis medzi rôznymi druhmi vplyvu, ale PP2 predstavuje najviac obmedzený kompromis.

Z hľadiska vyššie uvedených skutočností sa odporúča balík PP2, pretože získané prínosy sú oveľa väčšie než náklady. Očakáva sa, že prispeje k zvýšeniu bezpečnosti letectva lepším zhromažďovaním udalostí, lepšou kvalitou údajov, vhodnejším prístupom k informáciám a zavedením požiadaviek týkajúcich sa využívania udalostí s cieľom prispieť k zníženiu leteckých nehôd.

6. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Komisia by vyhodnotila vykonávanie nariadenia tri roky potom, ako ho prijme zákonodarca, a trvale by monitorovala súbor kľúčových ukazovateľov dopravy, ktoré sú už k dispozícii. Tieto ukazovatele sa použijú na meranie, do akej miery prijatá možnosť politiky dosahuje konkrétne ciele.