



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 25.10.2011
COM(2011) 670 konč.

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Vzpostavitev sistema upravljanja letalske varnosti za Evropo

(Besedilo velja za EGP)

{SEC(2011) 1261 konč.}

1. UVOD

Z objavo svoje Bele knjige o prometu¹ je Komisija navedla jasen cilj, da bi morala biti Evropska unija najvarnejša regija za letalstvo. Poleg tega je poročilo skupine na visoki ravni za raziskave na področju letalstva² navedlo cilj, da se do leta 2050 zmanjša stopnja nesreč komercialnih letalskih poletov na manj kot eno na deset milijonov poletov, to pa je polovica sedanje ravni. Čeprav se stopnja letalskih nesreč še naprej zmanjšuje, pa se je hitrost upočasnjevanja od leta 2004 znatno zmanjšala³, hkrati pa je opaziti nadaljevanje rasti števila poletov, ki se bo po pričakovanjih do leta 2030 podvojilo⁴. Da bi ohranili sedanjo nizko raven števila smrtnih žrtev, ki so posledica letalskih nesreč, moramo zato zagotoviti, da se stopnja nesreč še naprej zmanjšuje, da bi izravnali učinke neprestanega povečevanja števila poletov.

EU se bo zato v prihajajočih letih soočala s pomembnim izzivom, če naj postane vodilna v svetu na področju letalske varnosti in rešuje življenja, ki bi sicer bila izgubljena. Zato je jasno, da je treba ukrepati.

Zato to poročilo opisuje, kako se je mogoče spoprijeti s tem izzivom in opisuje nekatere konkretne ukrepe. To je prispevek Evrope k doseganju cilja, dogovorjenega na Varnostni konferenci na visoki ravni⁵ Mednarodne organizacije za civilno letalstvo (ICAO) v Montrealu leta 2010, tj. da se vzpostavlja proaktivno in na dokazih utemeljeno upravljanje letalske varnosti.

To sporočilo spremlja tudi delovni dokument služb Komisije, ki opisuje sedanji okvir letalske varnosti na evropski ravni. Skupaj sta ga pripravili Komisija in EASA, imenuje pa se „Evropski program letalske varnosti“ (EASP – European Aviation Safety Programme)⁶

2. IZZIV.

Sedanji sistem v Evropi za zagotavljanje varnosti v letalstvu pretežno temelji na nizu pravil, ki jih nadzira Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA – European Aviation Safety Agency) in nacionalni letalski organi (NAA – National Aviation Authorities), ki so bili razviti po letih zbiranja izkušenj in na podlagi spoznanj, pridobljenih po podrobnih in neodvisnih raziskavah letalskih nesreč in incidentov. Ta reaktivni sistem je bil v preteklih desetletjih učinkovit pri zagotavljanju ne le zelo dobrih varnostnih rezultatov za letalstvo v Evropi, ampak tudi stalnega izboljševanja teh rezultatov v zadnjih desetletjih.

Vendar, kot je navedeno v Priročniku upravljanja varnosti (SMM – Safety Management Manual)⁷ ICAO, skladnost s predpisi kot steber varnosti dosega svoje meje, saj postaja sistem letalstva vse bolj zapleten, več pa se ve tudi o omejitvah človeških zmogljivosti in učinku

¹ COM(2011) 144 – BELA KNJIGA – Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu

² ISBN 978-92-79-19724-6 - Flightpath 2050 - Europe's Vision for Aviation.

³ ISBN: 978-92-9210-097-1 - EASA Annual Safety Review („Letna ocena varnosti EASA“)

⁴ EUROCONTROL CND/STATFOR Doc415 z dne 17. decembra 2010 – Long-Term Forecast – Flight Movements 2010 – 2030 („Dolgoročna napoved – premiki pri poletih v obdobju 2010–2030“)

⁵ ICAO Doc 9935, HLSC 2010

⁶ Sklic bo dodan po dodelitvi dokumentne številke SEC.

⁷ ICAO Document 9859 AN/474, Druga izdaja – 2009

organizacijskih procesov. Priročnik SMM pojasnjuje, da se varnost vse bolj obravnava kot proces ohranjanja varnostnih tveganj pod organizacijskim nadzorom in zato je ICAO v svojih „Standardih in priporočenih praksah“ uvedel potrebo po sistemskem pristopu k varnosti, z drugimi besedami uvedbo sistemov upravljanja varnosti (SMS – safety management systems).

Zato je jasno, da lahko Evropska unija dodatno napreduje le, če se ne bo osredotočala zgolj na sicer pomembno izdajanje pravil, ampak bo več poudarka namenjala sistematičnemu obravnavanju tveganj za letalsko varnost. Doseči moramo premik od pretežno reaktivnega sistema, v katerem se predpisi spreminjajo kot posledica pridobljenih izkušenj, k sistemu, ki je proaktiven in poskuša predvideti možna varnostna tveganja, da bi dodatno zmanjšal verjetnost nesreče.

Poleg tega zaradi vse večje delitve regulativnih pristojnosti za letalsko varnost med nacionalne in evropske organe ni več izvedljivo ali zaželeno, da bi države članice ali Komisija ali EASA delovale brez medsebojne povezanosti pri iskanju proaktivnih rešitev za skupne težave. Vsi akterji na področju letalske varnosti v EU morajo sodelovati in tako zagotoviti, da celotni sistem po svoji zmogljivosti presega le vsoto svojih posameznih delov. To je bilo poudarjeno v madridski deklaraciji⁸ v zvezi z varnostnimi vidiki skupnega evropskega zračnega prostora. V sklepih je bilo med drugim navedeno, da bi morala biti razširitev pristojnosti EASA za varnostno certificiranje upravljanja zračnega prometa (ATM – Air Traffic Management) in letališč do leta 2012 oziroma 2013 dopolnjena z vzpostavitvijo ustreznega upravljanja, ki bi usklajevalo dejavnosti ter strokovno znanje in izkušnje organizacij EASA in Eurocontrol.

Komisija skupaj z EASA že nekaj časa proučuje, kako nadaljevati, in je januarja 2011 organizirala varnostno konferenco, odprto za vse zainteresirane strani v letalstvu, na kateri so potekale razprave o zadevah, povezanih z upravljanjem varnosti. Podrobnosti o konferenci in povzetki razprav so dostopne na spletni strani Europa⁹.

To sporočilo, ki se naslanja na prispevke iz navedene konference, opisuje parametre evropskega sistema upravljanja letalske varnosti in njegove glavne značilnosti ter razpravlja o ovirah, ki jih je treba premagati, da bi zagotovili njegovo učinkovitost.

3. EVROPSKI SISTEM ZAGOTAVLJANJA LETALSKE VARNOSTI

3.1. Kaj je sistem upravljanja varnosti?

Pred proučitvijo, kakšen bi moral biti tak sistem EU in katere težave je treba premagati pri določanju različnih komponent, je treba razumeti temeljne procese, iz katerih je sestavljen sistem upravljanja varnosti.

Sistem upravljanja varnosti je proaktiven sistem, ki ugotavlja nevarnosti za dejavnost, ocenjuje tveganja, ki jih te nevarnosti predstavljajo, in sprejema ukrepe za zmanjšanje teh tveganj na sprejemljivo raven. Potem preveri učinkovitost teh ukrepov. Sistem deluje neprekinjeno, s čimer je zagotovljeno, da se vse nove nevarnosti in tveganja hitro ugotovijo in

⁸ Sklepi konference na visoki ravni o časovnem načrtu oblikovanja enotnega evropskega neba

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

da so popravljalni ukrepi ustrezni oziroma da se spremenijo, kadar se izkažejo za neučinkovite.

Cilj takega proaktivnega sistema na ravni EU bi moral biti podpirati prizadevanja držav članic, ne pa slednje nadomestiti. Namen ni prenesti odgovornost za sprejemanje ukrepov, ampak ustreči potrebi po večjem sodelovanju za doseganje boljših rezultatov. Dodati bi moral vrednost varnostnim pobudam držav članic, tako da bi iz vse Evrope zbiral informacije, s katerimi bi pomagal ugotavljati tveganja za letalsko varnost po vsej Evropi. Moral bi omogočati širjenje informacij in olajševati sprejemanje skupnih ukrepov. Koliko bo to uspelo, bo seveda odvisno od pomoči in prispevkov držav članic in panoge letalstva. Prav z zblizevanjem delovanja sistemov upravljanja varnosti na ravni držav članic in panoge, s poudarkom na sodelovanju, bo mogoče doseči koristi za vso Evropo. Zadnji dogodki, povezani z izbruhi vulkanov v Evropi, so pokazali vrednost skupnega delovanja, ob uporabi informacij in prispevkov z vseh strani, pri prizadevanju doseči skupen pristop k temu velikemu novemu varnostnemu tveganju.

3.2. Osredotočenost.

Da bi se spopadli z izzivom organiziranja sistema upravljanja varnosti, ki deluje v regionalnem okviru, se bo treba osredotočiti na bistveno. Leta 2004 je EU ustanovila agencijo EASA, v kateri je na ravni EU zbrano strokovno znanje s področja letalske varnosti. Zato je logično, da bi morala EASA, ki ima sredstva in zmogljivosti za učinkovito zagotavljanje sistemskih funkcij, delovati v srcu evropskega sistema za upravljanje letalske varnosti.

Vendar pa ne bi smele biti vse dejavnosti in odgovornosti, povezane z delovanjem sistema, v celoti nastanjene v EASA. Sistemski pristop zahteva, da vsi akterji sodelujejo, pri čemer Komisija, EASA, države članice, Eurocontrol in zainteresirane strani iz panoge delujejo kot partnerji in si vzajemno izmenjujejo povratne informacije. Kljub temu je EASA edina organizacija v srcu EU, ki je stoddotno posvečena letalski varnosti in lahko zato zbliža različne segmente delovanja, ki bodo prispevali k uspehu.

3.3. Ugotavljanje nevarnosti.

Prva dejavnost sistema upravljanja varnosti je ugotavljanje varnostnih groženj za letalstvo. Za ugotavljanje varnostnih groženj so potrebne informacije. Te informacije so bistven sestavni del vsakega sistema za upravljanje varnosti, saj je brez zanesljivih informacij vsak poskus ugotavljanja nevarnosti le uganjevanje. Danes je na voljo veliko različnih informacijskih virov, na primer poročila o nesrečah, poročila s preverjanj na ploščadi iz programa za varnost tujih zrakoplovov (SAFA – Safety of Foreign Aircraft Programme), preiskave nesreč in nadaljevalno delo v zvezi z njimi, podatki iz poročil o dogodkih iz evropskega osrednjega registra (ECR – European Central Repository), nadzorni pregledi, vključno s standardiziranimi inšpekcijami EASA, ter izmenjava informacij. Noben vir ne zagotavlja vseh potrebnih informacij in postopek EU za ugotavljanje nevarnosti mora uporabiti kombinacijo vseh virov (reaktivnih, proaktivnih in prediktivnih), s širitvijo teh informacij pa zagotavlja odločevalcem celovite podatke o zračni varnosti. Med tipične nevarnosti v letalskem okolju spadajo na primer neugodne vremenske razmere, hribovit svet okrog letališča ali okvara enega od motorjev letala.

Čeprav ima EU dostop do vseh teh virov informacij, pa obstajajo zlasti na področju poročil o dogodkih pomembne pomanjkljivosti. Kljub sprejetju Direktive 2003/42/ES¹⁰ obstaja pri poročanju o dogodkih v EU in uporabi ECR več pomanjkljivosti, ki omejujejo uporabnost sistema poročanja o dogodkih za namene preprečevanja nesreč. Te težave so predvsem nizka kakovost informacij, nepopolni podatki, nezadostna jasnost glede obveznosti poročanja in pretoka informacij ter pravne in organizacijske ovire za zagotavljanje primerne dostopa do informacij ECR za omogočanje izmenjave informacij. Poleg tega obstaja v sedanjem sistemu velika razdrobljenost. Poleg registra EU obstaja tudi lastni varnostni register Eurocontrola, svojo interno bazo podatkov pa gradi tudi EASA. Koristno bi bilo povezati te informacije o dogodkih. Težavno pa je tudi zajeti vse dogodke in ta težava kaže na potrebo po ukrepih na področju „kulture pravičnosti“¹¹. Nadaljnje delo je potrebno, da se spodbudi kultura odprtega poročanja znotraj panoge letalstva in da se podpre razvoj okolja, v katerem posamezniki čutijo, da lahko poročajo o varnostnih dogodkih brez strahu pred povračilnimi ukrepi.

Ukrep 1:

Komisija bo leta 2012 predložila predloge za posodobitev sistema EU za poročanje o dogodkih s spremembo Direktive 2003/42/ES in njenih izvedbenih pravil¹².

3.4. Analiza varnostnih podatkov.

Imeti varnostne podatke je eno, smiselno jih uporabiti pa je nekaj povsem drugega. Celo v sedanjih razmerah, kljub prej navedenim pomanjkljivostim, vsebuje ECR prek 450 000 poročil o dogodkih, ta številka pa se vsak dan še povečuje. Izziv je torej razviti postopek, s katerim bi omogočili, da se iz podatkov pridobijo uporabne informacije.

V današnjih razmerah nekatere države članice, EASA, Eurocontrol in drugi izvajajo svojo lastno analizo. Čeprav to učinkovito omogoča vsakemu akterju, da obravnava svoje lastne težave, obstaja možnost za veliko podvajanja prizadevanj, zaradi česar lahko, kar je še pomembneje, ostane skrita pomembna varnostna težava. Dogodek, ki se v posamezni državi članici zdi le enkrat, lahko kaže na potrebo po ukrepih, če se obravnava s stališča vse Unije. To je bilo priznано v Uredbi Komisije (EU) št. 996/2010¹³, ki v členu 19 zahteva, da EASA in pristojni organi držav članic sodelujejo pri redni izmenjavi in analizi informacij. Vendar je treba okvir in orodja za izvedbo tega šele razviti.

Da bi te cilje dosegli, je EASA že začela delo za vzpostavitev omrežja analitikov, ki bi uporabljalo strokovno znanje in izkušnje pri EASA, pristojnih državah članic in nacionalnih organih za varnostne preiskave. Omrežje analitikov bi lahko pomagalo pri ugotavljanju varnostnih zadev in tako omogočilo zgodnje zaznavanje varnostnih trendov ter prispevalo k razvoju skupnih analitskih orodij, metod in tehnik. To omrežje bi na primer lahko dobilo nalogo, naj prouči razpoložljive podatke in tako ugotovi, ali so tveganja,

¹⁰ Direktiva 2003/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. junija 2003 o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu

¹¹ Kultura pravičnosti je opredeljena v členu 2(k) Uredbe Komisije (EU) št. 691/2010 z dne 29. julija 2010.

¹² Uredba Komisije (EU) št. 1330/2007 z dne 24. septembra 2007 in Uredba Komisije (EU) št. 1321/2007 z dne 12. novembra 2007.

¹³ Uredba (EU) št. 996/2010 z dne 20. oktobra 2010 o preiskavah in preprečevanju nesreč in incidentov v civilnem letalstvu ter razveljavitvi Direktive 94/56/ES.

povezana z zimskimi poleti, učinkovito omiljena, oziroma ali obstajajo dokazi, ki kažejo potrebo po nadaljnjem ukrepanju.

Komisija pa je bila tudi dejavno vključena v iskanje priložnosti za sheme izmenjave varnostnih informacij na mednarodni ravni, zlasti z nedavnim podpisom memoranduma o soglasju o svetovni izmenjavi varnostnih informacij (GSIE – Global Safety Information Exchange) med Komisijo, ICAO, FAA in IATA. Namen te pobude je spodbujanje bolj proaktivnega in na dokazih temelječega pristopa k upravljanju varnosti na svetovni ravni. Zagotavlja okvir za sodelovanje pri izmenjavi varnostnih informacij in bo tudi olajšala, da se prek ICAO razširjajo informacije o varnostnih grožnjah oziroma tveganjih ter rešitvah za krepitev varnosti, ugotovljenih na podlagi informacij, izmenjanih v okviru GSIE.

Izmenjane informacije bodo tudi prispevale k „navzkrižnemu preverjanju“ glavnih nevarnosti, ugotovljenih v EU, na podlagi primerjave z nevarnostmi, ugotovljenimi v drugih delih sveta.

Ukrep 2:

Odvisno od rezultatov ocene učinka, ki se izvaja kot del revizije zakonodaje o poročanju o dogodkih, bo Komisija predložila predlog za nadaljnji razvoj varnostne analize na ravni EU.

3.5. Določanje tveganj.

Čeprav je ugotavljanje nevarnosti bistvenega pomena, pa šele razumevanje potencialnih tveganj, povezanih s temi nevarnostmi, omogoča sprejemanje odločitev o blažitvenih ukrepih, zlasti glede prednostne razvrstitve teh ukrepov.

Ta vidik, znan kot ocena varnostnih tveganj, izvaja več držav članic vsaka zase, ko določajo, kam naj osredotočijo ukrepe na ravni države članice. Primer: neka država članica je na podlagi lastnega procesa ocenjevanja tveganja ugotovila, da pomenijo nestabilizirana približevanja¹⁴ pomembno tveganje in zdaj ukrepa z namenom, da bi zmanjšala število takih dogodkov. Podoben proces bi se lahko izvajal na ravni EU, pri čemer bi se uporabljali rezultati analiz, ki so jih opravili EASA, države članice, omrežje analitikov in letalska panoga, da bi določili, kam bi bilo najbolj osredotočiti prizadevanja pri tej ali drugih težavah.

Vendar še ni splošno sprejete metodologije ocenjevanja tveganja, ki bi se po vsej Evropski uniji enotno uporabljala za vsa področja letalstva in ki bi omogočala standardiziran pristop in boljše določanje prednostnih nalog za spopadanje s tistimi tveganji, ki pomenijo največjo grožnjo za varnost. To pomanjkljivost je treba odpraviti.

Da bi EU temeljito ocenila tveganja in izvela prave sklepe za izboljšanje letalske varnosti, bo morala oceniti dogodke tudi s statističnega vidika. Potrebne bodo zanesljive in dosledne informacije o ravni letalskih dejavnosti v državah članicah EU. Takih informacij pa še ni na voljo, zlasti ne za splošno letalstvo, kjer je zdaj zaradi pomanjkanja podatkov o izpostavljenosti težko izračunati stopnje celo za ključne kategorije nesreč.

¹⁴ Nestabilizirano približevanje pomeni, da zrakoplov iz katerega koli razloga ni v idealni legi, pri pravilni hitrosti, višini in konfiguraciji za pristanek.

Ukrep 3:

Na podlagi rezultatov ocene učinka za poročanje o dogodkih bo Komisija proučila, ali je primerno predložiti predloge za vzpostavitev skupne klasifikacije ocene tveganja. (Glej ukrep 1).

3.6. Ukrepanje

Države članice individualno in v različnem obsegu sprejemajo ukrepe za reševanje varnostnih težav, ki so jih same ugotovile, nekatere od teh težav pa so skupne vsej EU. Zato je bolj usklajen pristop po vsej Uniji lahko koristen, saj omogoča, da ukrepi, ki jih sprejemajo posamezne države članice, Komisija in EASA, dopolnjujejo drug drugega. Vrednost tega usklajevanja prizadevanj bi bila, da bi osredotočili ukrepe na pomembna tveganja na vseh ravneh letalske dejavnosti znotraj EU.

Vendar, preden se države članice zavežejo k ukrepanju, je bistvenega pomena, da imajo priložnost uradno razpravljati o pomembnih tveganjih in sprejeti dogovor o njih. Komisiji trenutno pomaga ustrezen odbor glede vidikov, povezanih s Uredbo (ES) št. 216/2008¹⁵. V tem odboru, znanem kot „odbor EASA“, so zadevni strokovnjaki za letalsko varnost iz držav članic, zato je primeren za zagotavljanje potrebnega strokovnega znanja in izkušenj za odločitve, povezane z varnostnimi tveganji.

Ukrep 4:

Komisija bo uporabljala odbor EASA kot glavni forum za omogočanje celovitih razprav z državami članicami o ukrepih, ki jih je treba sprejeti.

3.7. Evropski načrt za letalsko varnost

Glede na tehnično naravo vprašanj je primerno, da prav EASA predloži Komisiji svoje mnenje o najboljših možnih ukrepih za ublažitev tveganj, o časovnih načrtih za take ukrepe in tudi o merilih uspešnosti. To mnenje, ki bi temeljilo na prispevkih vseh zainteresiranih strani, vključno z letalsko panogo, bi moralo biti napisano kot načrt ukrepov, znan kot Evropski načrt za letalsko varnost¹⁶.

Ta varnostni načrt bi moral vsebovati podroben opis konkretnih varnostnih vprašanj, pojasnila glede ukrepov, ki se bodo sprejeli za zmanjšanje zadevnih tveganj, in jasne cilje takih ukrepov, to vse pa bi moralo biti predstavljeno v slogu, razumljivem za evropske državljane.

EASA je že izdala začetno različico takega načrta, ki je temeljil na načrtih in prednostnih nalogah držav članic, objavljen pa je bil v začetnem delu leta 2011. Vseboval je različne ukrepe, na primer potrebo po obravnavanju vprašanja „izleta zrakoplova iz vzletno-pristajalne steže“ („runway excursion“), vprašanje, ki ga je obravnavala tudi Varnostna konferenca ICAO na visoki ravni leta 2010.

¹⁵ Uredba (ES) št. 216/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu in razveljavitvi Direktive Sveta 91/670/EGS, Uredbe (ES) št. 1592/2002 in Direktive 2004/36/ES

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>

Po objavi varnostnega načrta je treba državljane EU sproti obveščati o doseženem napredku pri obravnavanju konkretnih varnostnih vprašanj. V ta namen bo treba varnostni načrt redno posodabljati, ne le z namenom, da se vključijo vsi do takrat sprejeti ukrepi, ampak tudi, da se ta priložnost po potrebi izkoristi tudi za to, da se vključijo vsa nova ugotovljena tveganja in da se popravijo vsi tisti ukrepi, za katere se ugotovi, da niso več učinkoviti.

Ukrep 5:

EASA bo objavila letne posodobitve Evropskega načrta za letalsko varnost, pri čemer bo podrobno opisala doseženi napredek pri obravnavanju ugotovljenih varnostnih tveganj na ravni EU.

3.8. Merjenje dosežkov.

Za vse zainteresirane strani bo pomembno vedeti, ali ukrepi, sprejeti za izboljšanje varnosti, učinkujejo ali ne. Za ta namen so kazalniki varnostne učinkovitosti (SPI – safety performance indicators) koristno orodje. Preprost in splošno sprejet primer takega kazalnika je merjenje varnosti, uporabljeno v letnem varnostnem poročilu agencije EASA za leto 2010 pri primerjanju zmogljivosti svetovnih regij. EASA uporablja kazalnik letne stopnje smrtnih nesreč na 10 milijonov poletov. Uporaba takega kazalnika omogoča primerjave s preteklo učinkovitostjo, kar omogoča potrjevanje napredka, omogoča pa tudi primerjave z drugimi regijami. EU je dala pomemben prispevek k tej temi na zadnji generalni skupščini ICAO, na kateri je bilo predstavljeno evropsko stališče o kazalnikih varnostne učinkovitosti (SPI), vendar pa se mora še odločiti o konkretnih kazalnikih in treba je opraviti dodatno delo, da bi se dogovorili o nizu teh kazalnikov, sprejemljivem za vse zainteresirane strani.

Ukrep 6:

Komisija bo v sodelovanju z EASA nadaljevala delo na razvoju kazalnikov varnostne učinkovitosti in se bo posvetovala z zainteresiranimi stranmi pred pripravo predlogov o skupnem nizu kazalnikov, ki se nanašajo na vsa področja letalstva.

3.9 Sodelovanje z našimi sosedi.

Vprašanja, povezana z varnostjo letalstva, niso omejena na EU, ampak si jih delimo z našimi sosedi. EU ima veliko ureditev, ki olajšujejo sodelovanje med EU in njenimi sosedi glede vprašanj letalstva. Med take ureditve spadajo skupni evropski zračni prostor (ECAA – European Common Aviation Area) z nekaterimi državami Balkana¹⁷ in Evropsko-Sredozemski skupni zračni prostor¹⁸ ter programi pomoči in okrepljenega sodelovanja v okviru presoje varnosti tujih zrakoplovov (SAFA – Safety Assessment of Foreign Aircraft). Kot primer navedimo, da program SAFA vključuje 15 držav izven EU in je odlična ilustracija o tem, na katerih področjih sodelujejo EU in njene sosede pri zagotavljanju in izmenjavi varnostnih informacij v korist vseh.

¹⁷ Hrvaška, Bivša jugoslovanska republika Makedonija, Albanija, Bosna in Hercegovina, Kosovo, Srbija, Črna gora.

¹⁸ V evropsko-sredozemski projekt letalstva so vključene naslednje države: Alžirija, Egipt, Izrael, Jordanija, Libanon, Maroko, Palestinske oblasti, Sirija in Tunizija.

Podobno bi se morali izmenjavati delo in rezultati sistema upravljanja varnosti EU, tako da bi imeli korist od izkušenj naših sosedov in da bi prispevali k njihovim prizadevanjem pri izboljševanju letalske varnosti, s tem pa prispevali tudi k doseganju naših skupnih ciljev, povezanih z visoko ravni varnosti.

Ukrep 7:

Komisija bo v sodelovanju z EASA še naprej obveščala o delu sistema za upravljanje varnosti in spodbujala vzajemno sodelovanje z našimi sosedi v zvezi z ugotavljanjem varnostnih težav.

4. EVROPSKI PROGRAM ZA VARNOST V LETALSTVU (EASP – EUROPEAN AVIATION SAFETY PROGRAMME)

Standardi, vsebovani v različnih prilogah Čikaške konvencije¹⁹, zahtevajo, da države pogodbenice izvajajo državni varnostni program (SSP – State Safety Programme). SSP je sistem za upravljanje varnosti s strani države, običajno opisan v enem samem dokumentu, ki določa politiko in cilje države, njeno upravljanje tveganj in njene dejavnosti za zagotavljanje varnosti in spodbujanje varnosti.

Vendar se države članice zdaj v veliki meri opirajo na dejavnosti, ki se že izvajajo na evropski ravni. Zato morajo pri izvajanju svojih obveznosti do ICAO in opisovanju svojih čisto nacionalnih dejavnosti države članice opisati tudi področja odgovornosti, za katera je zdaj pristojna EU, in dejavnosti, ki se izvajajo na ravni EU v podporo držav članic. Čeprav bi vseh 27 držav članic in 4 države EGP/EFTA to lahko opravile ločeno, to ni učinkovito oziroma transparentno sredstvo izpolnjevanja te zahteve. Priprava EU programa, enakovrednega programu SSP, tj. evropskega programa za letalsko varnost (EASP – European Aviation Safety Programme), je učinkovitejše sredstvo za izpolnitev te obveznosti in bi podprlo države članice pri razvijanju njihovih lastnih SSP.

Poleg tega določitev, kako se letalska varnost upravlja na ravni EU, pomaga razjasniti, kje so znotraj EU različne varnostne odgovornosti in kako lahko EU kot celota doseže in potem ohrani zadovoljivo učinkovitost glede varnosti. Vsem zainteresiranim stranem, ki jih zanima varnost, tudi zagotavlja preglednost. EU je vodilna pri organiziranju letalske varnosti na regionalni podlagi in tokrat bo prvič pripravljen dokument, ki opisuje, kako regionalni organ upravlja letalsko varnost.

Delo na pripravi EASP poteka v EU že nekaj časa in je zdaj pripravljeno za objavo. Komisija zato izkorišča to priložnost in hkrati s tem sporočilom objavlja tudi ta dokument kot delovni dokument služb Komisije. V dokumentu je opisan sedanji okvir letalske varnosti na ravni EU, vključno z načinom, kako se ugotavljajo in obravnavajo konkretna varnostna vprašanja, kot je opisano v evropskem načrtu letalske varnosti (gl. odstavek 3.7). Skladen je s formatom, določenim v Priročniku upravljanja varnosti ICAO, tako da zagotavlja pristop, skladen z mednarodnimi smernicami, in da dopolnjuje državne varnostne programe držav članic. Komisija bo posodobila dokument, ko bo to potrebno, tako da bo vključila vse spremembe v evropskem sistemu letalske varnosti.

¹⁹ Podpisana v Čikagu 7. decembra 1944

Ukrep 8:

Komisija bo ob podpori držav članic in EASA posodobila evropski program letalske varnosti, ko so bodo pojavile spremembe v upravljanju letalske varnosti znotraj EU.

5. PRIHODNOST

5.1. Določanje ciljnih učinkovitosti.

Pomemben element pri obravnavanju varnostnih tveganj in doseganju neprekinjenih izboljšav pri varnostni učinkovitosti je določanje ciljev varnostne učinkovitosti. Ti cilji so konkretni nameni pri doseganju določene ravni varnosti. Primer takega cilja bi bil zmanjšati število „izletov zrakoplovov iz vzletno-pristajalne steze“ („runway excursions“) v EU za 50 % v naslednjih petih letih. Taki cilji morajo biti realistični in dosegljivi.

Uredba Komisije št. 691/2010²⁰ je določila načrt izvedbe za navigacijske službe zračnega prometa in funkcije omrežja. Cilj načrta izvedbe je med drugim zagotoviti kazalnike in zavezujoče cilje na ključnih področjih delovanja, tako da se omogoči doseganje in vzdrževanje varnostnih stopenj. Čeprav so zato bili narejeni prvi koraki pri vzpostavljanju varnostnega načrta izvedbe, pa je ta zdaj omejen na evropsko upravljanje zračnega prometa (ATM – European Air Traffic Management) in ne vključuje drugih področij letalske varnosti. Ne bo se enostavno odločiti se glede varnostnih načrtov izvedbe za ta druga delovna področja (npr. letalske operacije, plovnost itd.); tako delo bo zapleteno in bo zahtevalo inovativen pristop. Zato bo zanj potreben celovit posvetovalni proces, preden se predložijo kakršni koli predlogi, kljub temu pa bo treba to področje v prihodnosti proučiti, da se podpre cilj neprestanega izboljševanja.

Ukrep 9:

Komisija se bo posvetovala z zainteresiranimi stranmi in izvedla oceno učinka, preden bo predložila predloge načrtov izvedbe za druga varnostna področja letalstva.

5.2. Pristop k standardizaciji, ki temelji na tveganjih.

Uvedba načel upravljanja varnosti v sistem letalstva EU bo spremenila način, kako pristopamo k letalski varnosti, in bo prinesla pomembno izboljšanje načina nadzora varnostnih tveganj. Vendar uporaba takšnih načel ne bi smela biti omejena le na pripravo varnostnega načrta, ampak bi morala zajemati celoten sistem. Delo, ki ga je opravila EASA pri izvajanju standardizacijskih inšpekcijskih pregledov, ki jih zahteva Uredba (ES) št. 216/2008 za spremljanje uporabe navedene uredbe, bi se moralo razviti, tako da se ne bi nanašalo le na nadzor usklajenosti, ampak bi pomenilo pristop, ki se usmerja predvsem na podlagi varnostnih tveganj, ugotovljenih s sistemom upravljanja varnosti. Pristop na podlagi tveganj bi pomenil dodatno korist, saj bi se osredotočil na tiste težave, pri katerih bi ublažitveni ukrepi bili nedvomno koristni za varnost.

²⁰ Uredba Komisije (EU) št. 691/2010 z dne 29. julija 2010 o določitvi načrta izvedbe za navigacijske službe zračnega prometa in funkcije omrežja ter o spremembi Uredbe (ES) št. 2096/2005 o skupnih zahtevah za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa

5.3. Pristop na podlagi varnostne učinkovitosti.

Medtem ko se sedanja zakonodajna dejavnost na področju varnosti osredotoča na prenos obstoječih zahtev v predpise EU in po potrebi na njihovo posodabljanje, bi se morala priprava predpisov v prihodnosti osredotočati na učinkovitost, usmerjeno v doseganje zelenih rezultatov na podlagi dogovorjene varnostne učinkovitosti. Ta pristop, znan kot „regulativa, ki temelji na učinkovitosti“, bi temeljil na uporabi sistemov upravljanja varnosti, njihovo razvijanje in uvajanje v predpise letalske varnosti EU pa bi morala biti dolgoročen cilj.

5.4. Zagotovitev formalne podlage sistema.

Sistem, opisan v tem sporočilu, temelji v veliki meri na dogovorih, ki pa niso podprti z zakonodajo. Ko bodo pridobljene dodatne izkušnje in bo postala jasna učinkovitost ali neučinkovitost tega pristopa, bo morda potrebno proučiti, ali je potrebno zagotoviti formalno podlago sistema upravljanja letalske varnosti EU, da bi zagotovili njegov uspeh v prihodnosti. Komisija bo zato spremljala napredek, ko se bo sistem razvijal, in proučila, ali bi bilo treba predlagati konkretne regulativne ukrepe za zagotovitev sistema v prihodnosti.

Ukrep 10:

Potem ko bodo pridobljene dodatne izkušnje in ocenjeni morebitni učinki, bo Komisija proučila, ali je treba predlagati regulativne predloge za formaliziranje sistema upravljanja varnosti EU.

6. SKLEPNA UGOTOVITEV

EU se bo v prihodnjih letih soočala z velikimi izzivi na področju letalske varnosti. Da bi preprečili, da bi neprekinjena rast uporabe letalstva pomenila povečevanje števila smrtnih žrtev, ki so posledica letalskih nesreč, in da bi zagotovili, da EU postane vodilna svetovna regija na področju letalske varnosti, se mora temeljito spremeniti njen pristop k varnosti. Čeprav je bil sedanji sistem za zagotavljanje varnosti v preteklosti zelo uspešen, se zdi, da je dosegel mejo svoje učinkovitosti pri zniževanju stopnje nesreč. Komisija zato meni, da moramo napraviti premik od odzivanja k preprečevanju, tako da sprejmemo proaktivni pristop k varnosti letalstva, ki bo poudarjal sistematično usmerjanje ukrepov k pomembnim tveganjem na podlagi rezultatov skrbne analize informacij, pridobljenih iz vse Unije.

Ta delitev prizadevanj in osredotočenost na ugotovljene težave bosta pomenila, da se bodo ukrepi sprejemali usklajeno po vsej Uniji, kar bo vodilo k skupnemu pristopu k upravljanju varnosti. Tak pristop bo povzročil, da bodo zakonodaja in smernice osredotočene na zadeve, pri katerih je možno doseči velika izboljšanja, na nadzor, usmerjen na področja največjega varnostnega pomena in na raziskave in priporočila, usmerjena natančno na področja velikih tveganj. Zagotovil bo tudi najboljšo možno uporabo omejenih virov, tako da jih bo osredotočil na tista področja, na katerih je možno doseči največje koristi glede varnosti.

Komisija meni, da lahko EU z izboljšanjem kakovosti varnostnih informacij, z izmenjevanjem informacij in rezultatov analiz, z doseganjem soglasja o tistih tveganjih, pri katerih lahko usklajeni ukrepi prinesejo največje koristi, in z izvajanjem dogovorjenih ukrepov postane vodilna svetovna regija na področju letalske varnosti, kar bo koristilo vsem državljanom EU.