



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 18.12.2012
SWD(2012) 442 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu

{COM(2012) 776 final}

{SWD(2012) 441 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu

1. OPREDELITEV TEŽAVE

1.1. Okvir in opredeljene težave

Sedanji sistem varnosti v letalstvu je predvsem reaktiven sistem, ki temelji na tehnološkem napredku, trdni zakonodaji, ki jo podpira učinkovit regulativni nadzor, in podrobnih preiskavah nesreč, ki so podlaga za priporočila za izboljšanje varnosti. Sposobnost pridobivanja spoznanj iz nesreč je sicer ključna, vendar so se pokazale omejitve povsem reaktivnih sistemov pri uvajanju izboljšav, predvsem glede na predvideno rast letalskega prometa, ki naj bi se do leta 2030 skoraj podvojil.

Varnostni sistemi se morajo torej približati bolj proaktivnim in na dokazih temelječim varnostnim procesom, ki se osredotočajo na preprečevanje nastanka nesreč z analizo vseh razpoložljivih informacij v zvezi z varnostjo, vključno z informacijami o dogodkih v civilnem letalstvu.

Evropska unija (EU) je ta prehod začela s sprejetjem Direktive 2003/42/ES¹ in njenih izvedbenih pravil², vendar obstoječa prizadevanja ne zadostujejo za preprečevanje povečanja števila nesreč in smrtnih žrtev kot posledice pričakovanega povečanja prometa. Evropska unija in države članice trenutno niso v zadostni meri sposobne uporabiti povratnih informacij o izkušnjah za preprečevanje nesreč.

Ta težava je posledica številnih pomanjkljivosti.

Prvič, podatki so sicer ključni za prepoznavanje tveganj za varnost, vendar je ozaveščenost o vseh dogodkih, povezanih z varnostjo, premajhna. Te razmere so delno posledica razlik med državami članicami glede obsega dogodkov, o katerih je treba poročati. Izhajajo pa tudi iz dejstva, da se posamezniki bojijo poročati (vprašanje „kulture pravičnosti“). Da bi dosegli cilj popolnega poročanja, morajo posamezniki povsem zaupati v sistem, saj se od njih zahteva, da poročajo o napakah, ki so jih storili sami ali h katerim so prispevali. Vendar posamezniki niso enako zavarovani v različnih državah članicah in se bojijo, da bodo sodno preganjani ali da jih bodo nadrejeni kaznovali. Poleg tega dejstvo, da ni predpisana vzpostavitev sistema prostovoljnega poročanja, ki bi dopolnjeval obvezne sisteme, ter

¹ Direktiva št. 2003/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu; UL L 167, 4.7.2003, str. 23.

² Uredba Komisije (ES) št. 1321/2007 o določitvi izvedbenih pravil za vključitev informacij o dogodkih v civilnem letalstvu v centralno podatkovno bazo, UL L 294, 13.11.2007, str. 3; in Uredba Komisije (ES) št. 1330/2007 o določitvi izvedbenih pravil za razširjanje informacij zainteresiranim strankam o dogodkih v civilnem letalstvu, UL L 295, 14.11.2007, str. 7.

premalo jasne obveznosti poročanja o dogodkih in tok informacij prav tako prispevajo k nezadostnemu zbiranju informacij o dogodkih.

Drugič, vključevanje podatkov o dogodkih ni usklajeno in organizirano, kar povzroča slabo kakovost informacij in nepopolnost podatkov. Te razmere vplivajo na doslednost in uporabnost informacij ter omejujejo njihovo uporabo za varnostne namene. Prinašajo tudi tveganje zavajajočih trendov, ki bi lahko povzročili, da se prizadevanja usmerijo tja, kjer niso potrebna, ali še huje, da ne bi bilo mogoče prepoznati vprašani varnosti.

Tretjič, izmenjava informacij med državami članicami je omejena, ker obstajajo pravne in organizacijske ovire za zagotavljanje ustreznega dostopa do informacij, ki jih vsebuje evropska centralna podatkovna baza (ECR), kjer so zbrani vsi nacionalni podatki. Evropska zakonodaja dejansko predpisuje anonimizacijo določenih informacij. Čeprav so takšne določbe namenjene varstvu občutljivih podatkov o varnosti, v praksi povzročajo, da pomembna dejstva o varnosti, na primer dejanski opis dogodka, niso na voljo organom. Razlog za to je zlasti pomanjkanje zaupanja držav članic glede uporabe podatkov.

In ne nazadnje, ne obstaja zahteva glede uporabe zbranih podatkov o dogodkih. To povzroča pomanjkanje analiz dogodkov in posledično pomanjkanje ustreznih korektivnih in preventivnih ukrepov za obravnavo varnostnih pomanjkljivosti.

Ta pobuda vpliva predvsem na vse osebe in organizacije, ki so vključene v sistem civilnega letalstva ali imajo korist od varnosti v letalstvu tako na nacionalni kot evropski ravni.

1.2. Analiza subsidiarnosti

Poročanje o dogodkih je ključno za ustrezno delovanje letalskega prometa v skladu s ciljem iz člena 91 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Ker velja načelo subsidiarnosti, je treba ukrepanje EU glede poročanja o dogodkih utemeljiti.

Prvič, države članice ne bi mogle zadovoljivo doseči ciljev predlaganega ukrepa, ker je treba uskladiti pravila, ki se uporabljajo za poročanje o dogodkih, in posledično zagotoviti enotna in učinkovita pravila v Evropi. Poleg tega se lahko pravila, povezana z evropsko podatkovno bazo in agencijo EU, vzpostavijo samo z evropsko zakonodajo.

Drugič, dodana vrednost ukrepanja EU izhaja iz koristi za varnost, ki jih prinašata okrepitev in razvoj proaktivnih ukrepov na podlagi analize dogodkov na nacionalni ravni in ravni EU. Poleg tega dogodek, ki se v posamezni državi članici zdi le enkrat, lahko kaže na potrebo po ukrepih, če se obravnava s stališča celotne Unije.

2. CILJI POBUDE EU

Glavni cilj pobude je prispevati k zmanjšanju števila letalskih nesreč in smrtnih žrtev z izboljšanjem obstoječih sistemov tako na nacionalni kot evropski ravni, in sicer z uporabo dogodkov v civilnem letalstvu za odpravljanje varnostnih pomanjkljivosti in preprečevanje njihovega ponovnega nastanka.

Posamezni cilji (PC) so:

- zagotoviti, da se zberejo informacije o vseh dogodkih, ki ogrožajo ali bi ogrožali varnost v letalstvu, in da te informacije zagotavljajo celovito in jasno sliko o varnostnih tveganjih v EU in državah članicah (PC 1);
- zagotoviti, da so poročila o dogodkih, ki so shranjena v nacionalnih podatkovnih bazah in v ECR, popolna in vsebujejo podatke visoke kakovosti (PC 2);
- zagotoviti, da imajo pristojni organi primeren dostop do vseh informacij, ključnih za varnost, ki so shranjene v ECR, in da se te informacije uporabljajo samo za izboljšanje varnosti (PC 3);
- zagotoviti učinkovito analizo poročenih dogodkov, prepoznavanje in obravnavanje tveganj za varnost, kjer je to primerno, in spremljanje učinkovitosti uvedenih ukrepov z vidika varnosti (PC 4).

3. MOŽNOSTI POLITIKE

Prva opredeljena možnost je razveljavitev obstoječe zakonodaje EU. Glede na resno tveganje, ki bi ga ta možnost imela za varnost državljanov, ni bila nadalje obravnavana in je bila opuščena.

Za odpravljanje dejavnikov težav so bili opredeljeni številni ukrepi politike, ki so bili razvrščeni v tri svežnje politike:

Namen 1. svežnja politike (SP 1) je izboljšati sedanji sistem z vzpostavitvijo temeljnih elementov popolnega sistema poročanja o dogodkih in njegovega prispevka k izboljšanju varnosti v letalstvu s spremembo zakonodaje, le kot je nujno potrebna, ter sprejetjem priporočil in smernic, kadar koli je to mogoče. Vsebuje najmanj intenzivne ukrepe politike, opredeljene zgoraj.

2. sveženj politike (SP 2) vsebuje bolj ambiciozen sveženj ukrepov politike, ki vključujejo znatno revizijo zakonodaje EU o poročanju o dogodkih. Njegov namen je izboljšati sedanji sistem z vzpostavitvijo potrebnih zakonodajnih zahtev, ki bi zagotovile učinkovit sistem poročanja o dogodkih na vseh ravneh in prispevale k zmanjšanju števila letalskih nesreč z uvedbo procesov za analizo zbranih podatkov, sprejetjem ustreznih ukrepov in spremljanjem učinkovitosti sistema z vidika izboljšav varnosti.

Cilj 3. svežnja politike (SP 3) je izboljšati sedanji sistem s prenosom pristojnosti držav članic za poročanje o dogodkih na raven EU in, kot pri SP 2, vzpostavitvijo zahtev za analizo dogodkov skupaj s sprejetjem potrebnih varnostnih ukrepov in spremljanjem izboljšav. V okviru SP 3 bi se odgovornost za vzpostavitev in upravljanje sistema oz. sistemov poročanja o dogodkih prenesla na Evropsko agencijo za varnost v letalstvu (EASA).

Spodnje razpredelnice podrobno prikazujejo ukrepe politike, vključene v različne svežnje politike.

Vprašanja, opredeljena v oddelku 2.2	Ukrepi politike	Podrobnosti ukrepa politike
Dejavnik težav 1: Zbiranje podatkov o dogodkih ni optimalno (DT 1)		
A: Obseg poročanja v smislu vrste dogodkov se med državami članicami razlikuje, kar ustvarja nedosledno raven poročanja	1. prek smernic pojasniti obseg dogodkov, o katerih je treba zbirati informacije – <i>SP 1</i>	
	2. uskladiti obseg poročanja tako, da se v prilogi opredeli, o čem je treba poročati – <i>SP 2 in SP 3</i>	
B: Posamezniki se bojijo poročati (vprašanje „kulture pravičnosti“)	1. smernice o razlagi in izvajanju člena 8 – <i>SP 1</i>	
	2. pojasniti in dopolniti obstoječa pravila (opredeliti „kulturo pravičnosti“, vzpostaviti nacionalno informacijsko točko, načelo brez krivde, anonimizirati poročila) - <i>SP 2 in SP 3</i>	
C: Ni obveznosti vzpostavitve sistema prostovoljnega poročanja o dogodkih (SPPD) in ni pojasnjeno, o čem je treba poročati v okviru SPPD	1. priporočilo Komisije o izvajanju standarda Mednarodne organizacije za civilno letalstvo (ICAO), ki predpisuje vzpostavitev SPPD; smernice o sistemu obveznega poročanja o dogodkih (SOPD)/SPPD – <i>SP 1</i>	
	2. uvesti v pravo EU standard ICAO, ki predpisuje vzpostavitev SPPD; pojasniti, o čem je treba poročati v okviru SOPD/SPPD – <i>SP 2</i>	
	3. nadomestiti nacionalni SPPD z enotnim evropskim SPPD; pojasniti, o čem je treba poročati v okviru SOPD/SPPD – <i>SP 3</i>	
D: V različnih zakonodajah EU je preveč poti poročanja o dogodkih, kar povzroča podvajanje in zmedo	1. smernice, ki opredeljujejo vse poti poročanja in zahteve, ki se uporabljajo za posamezne poti poročanja; organizirati usposabljanja – <i>SP 1</i>	
	2. poenostaviti in uskladiti vse zahteve glede poročanja; spremeniti zahteve glede poročanja v drugih ustreznih zakonodajah EU – <i>SP 2 in SP 3</i>	
E: Tok informacij ni jasen in direktiva ne vsebuje zahteve, da se organizira zbiranje informacij o dogodkih	1. priporočilo Komisije o izvajanju standarda ICAO, ki od držav zahteva, da zagotovijo vzpostavitev sistema upravljanja varnosti (SUV) v tej panogi – <i>SP 1</i>	
	2. uvesti v pravo EU del standarda ICAO, povezanega s poročanjem o dogodkih, ki od držav zahteva, da zagotovijo vzpostavitev SUV v tej panogi – <i>SP 2</i>	
	3. uvesti v pravo EU del standarda ICAO, povezanega s poročanjem o dogodkih, ki od držav zahteva, da zagotovijo vzpostavitev SUV v tej panogi; prenesti obveznost zbiranja informacij o dogodkih z držav članic na enotni organ, ki bo vse informacije o dogodkih iz SOPD zbiral neposredno, predvsem od panoge – <i>SP 3</i>	

Vprašanja, opredeljena v oddelku 2.2	Ukrepi politike	Podrobnosti ukrepa politike
Dejavnik težav 2: Vključevanje podatkov: slaba kakovost informacij in nepopolnost podatkov (DT 2)		
A: Dogodki so zapisani na zelo različne načine ter v podatkovnih bazah niso kodirani in razvrščeni na usklajen način	1. smernice o vnosu dogodkov; usposabljanje in zagotavljanje boljše usklajenosti klasifikacije znotraj nacionalne podatkovne baze in med nacionalnimi podatkovnimi bazami – <i>SP 1</i>	
	2. uskladiti postopek poročanja in standardizirati postopek vnosa podatkov med državami; oblikovati smernice in organizirati usposabljanja – <i>SP 2</i>	
	3. predpisati uporabo enotnega formata podatkov za poročila o dogodkih; nadomestiti zbiranje informacij o dogodkih s strani držav članic z zbiranjem na ravni EU prek enega subjekta – <i>SP 3</i>	
B: Pogosto ni postopka za preverjanje kakovosti, ki bi zagotavljal doslednost podatkov	1. smernice o kakovosti podatkov; razviti samodejna orodja za preverjanje kakovosti podatkov in jih dati na voljo državam članicam; organizirati usposabljanja in delavnice – <i>SP 1</i>	
	2. predpisati uporabo načela preverjanja kakovosti za organizacije in države članice; oblikovati in dopolniti obstoječe smernice o kakovosti podatkov; razviti samodejna orodja za preverjanje kakovosti podatkov; organizirati usposabljanja in delavnice – <i>SP 2 in SP 3</i>	
C: V ECR se ne pošljejo vse informacije in zbrani podatki ne odražajo vedno dejanske učinkovitosti varnosti	še naprej zagotavljati nadzor nad podatki, ki jih vsebuje ECR, in po potrebi sprožiti postopke; zakonodaja bi se lahko vključila v obseg inšpekcijskih pregledov standardiziranja EASA – <i>SP 1, SP 2 in SP 3</i>	
D: Pri mnogih dogodkih niso izpolnjena vsa ključna podatkovna polja v ECR	1. smernice o tem, kaj je treba izpolniti, in priprava seznama polj za vsako ustrezno kategorijo dogodkov – <i>SP 1</i>	
	2. spremeniti zakonodajo, da se vzpostavi načelo obveznih polj; priložiti k spremenjeni zakonodaji seznam obveznih polj za vsako ustrezno kategorijo dogodkov – <i>SP 2 in SP 3</i>	

Vprašanja, opredeljena v oddelku 2.2	Ukrepi politike	Podrobnosti ukrepa politike
Dejavnik težav 3: Pravne in organizacijske ovire za zagotavljanje ustreznega dostopa do informacij v ECR (DT 3)		
A: Pomembne informacije o dogodku (opis) niso dostopne	zagotoviti širši dostop do podatkov v ECR, predvsem zato, da se opredeljenim pristojnim organom omogoči dostop do pomembnih informacij v zvezi z varnostjo – <i>SP 1, SP 2 in SP 3</i>	
B: Pomanjkanje zaupanja držav članic glede uporabe podatkov iz ECR	omejiti uporabo podatkov iz ECR na namene izboljšanja varnosti – <i>SP 1, SP 2 in SP 3</i>	
Vprašanja, opredeljena v oddelku 2.2	Ukrepi politike	Podrobnosti ukrepa politike
Dejavnik težav 4: Pomanjkanje analiz dogodkov na nacionalni in evropski ravni ter ustreznih varnostnih ukrepov (DT 4)		
A: Ni sistematične analize dogodkov na ravni držav članic in EU	1. priporočilo o izvajanju standarda ICAO, ki od držav zahteva, da analizirajo podatke iz SOPD in SPPD ter določijo potrebne ustrezne ukrepe – <i>SP 1</i>	
	2. izvajanje standarda ICAO, ki od držav zahteva, da analizirajo podatke iz SOPD in SPPD ter določijo potrebne ustrezne ukrepe; naložitev te obveznosti organizacijam, državam članicam in na ravni EU – <i>SP 2</i>	
	3. izvajanje standarda ICAO, ki od držav zahteva, da analizirajo podatke iz SOPD in SPPD ter določijo potrebne ustrezne ukrepe; naložitev te obveznosti organizacijam in na ravni EU – <i>SP 3</i>	
B: Ni okvira politike za doseganje izboljšav varnosti na podlagi analize dogodkov	1. priporočilo o izvajanju priporočila ICAO, ki predpisuje izvedbo ustreznih korektivnih in preventivnih ukrepov, opredeljenih na podlagi analize dogodkov, in spremljanje njihove učinkovitosti – <i>SP 1</i>	
	2. izvajanje standarda ICAO, ki predpisuje izvedbo ustreznih korektivnih in preventivnih ukrepov, opredeljenih na podlagi analize dogodkov, na ravni organizacij, držav članic in EU, in spremljanje učinkovitosti teh ukrepov na ravni držav članic in EU – <i>SP 2</i>	
	3. izvajanje standarda ICAO, ki predpisuje izvedbo ustreznih korektivnih in preventivnih ukrepov, opredeljenih na podlagi analize dogodkov, na nacionalni ravni in na ravni EU, in spremljanje učinkovitosti teh ukrepov na ravni EU – <i>SP 3</i>	
C: Ni orodja za dajanje prednosti analizi dogodkov	1. oblikovati skupni evropski sistem za klasifikacijo tveganj na ravni EU, da se dogodki razvrstijo na usklajen način; zagotoviti razpoložljivost tega orodja; priporočilo državam članicam, da svoje dogodke razvrstijo skladno s tem orodjem	

	<i>- SP 1</i>
	2. obveznost držav članic ali subjekta EU, da dogodke razvrsti glede na skupno orodje EU za klasifikacijo tveganj; oblikovati to orodje na ravni EU ter ga dati na razpolago državam članicam in panogi – <i>SP 2 in SP 3</i>

4. OCENA UČINKOV

Učinki svežnjev politike so povzeti v spodnji razpredelnici:

	Sveženj politike 1	Sveženj politike 2	Sveženj politike 3
Učinek na varnost	MAJHEN POZITIVEN	VELIK POZITIVEN	MAJHEN POZITIVEN
Ekonomski učinki			
Učinek na panogo	BREZ UČINKA	SREDNJI POZITIVEN	MAJHEN NEGATIVEN
Učinek na države članice	BREZ UČINKA	MAJHEN NEGATIVEN	VELIK POZITIVEN
Učinek na notranji trg in konkurenčnost	MAJHEN POZITIVEN	VELIK POZITIVEN	MAJHEN POZITIVEN
Upravna bremena/leto	BREZ UČINKA	MAJHEN NEGATIVEN – 831 133 EUR	SREDNJI NEGATIVEN – 2,235 MILIJONA EUR
Učinek na proračun EU/leto	SKORAJ BREZ UČINKA – 165 000 EUR	MAJHEN NEGATIVEN – 530 000 EUR	VELIK NEGATIVEN – 12,1 MILIJONA EUR
Socialni učinki			
Standardi in pravice v zvezi s kakovostjo delovnih mest	MAJHEN POZITIVEN	SREDNJI POZITIVEN	VELIK POZITIVEN
Zaposlovanje	NEVTRALEN	MAJHEN POZITIVEN	MAJHEN POZITIVEN
Osební podatki	BREZ UČINKA	SREDNJI POZITIVEN	SREDNJI POZITIVEN
Zdravje in varnost državljanov	MAJHEN POZITIVEN	VELIK POZITIVEN	MAJHEN POZITIVEN
Učinki na okolje	SKORAJ BREZ UČINKA	SKORAJ BREZ UČINKA	SKORAJ BREZ UČINKA
Učinki na temeljne pravice	MAJHEN POZITIVEN	VELIK POZITIVEN	MAJHEN POZITIVEN
Učinki na poenostavitev obstoječe zakonodaje	BREZ UČINKA	VELIK POZITIVEN	VELIK POZITIVEN
Učinki na tretje države	MAJHEN POZITIVEN	VELIK POZITIVEN	MAJHEN POZITIVEN

5. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Svežnji politike se ocenjujejo glede na merila uspešnosti, učinkovitosti in skladnosti.

Z vidika učinkovitosti SP 2 zagotavlja največje možno doseganje vseh posameznih ciljev, medtem ko SP 3 zagotavlja dobro učinkovitost na splošno. SP 1 v celoti izpolnjuje samo PC 3.

SP 1 vsebuje ukrepe, ki zahtevajo zelo nizke izvedbene ali upravne stroške ter prispevajo k doseganju PC, vendar v omejenem obsegu, zato ta politika ni najbolj učinkovita za doseganje ciljev.

Z vidika učinkovitosti je SP 3 najdražji in manj učinkovit kot SP 2. SP 1 je najcenejši, vendar najmanj učinkovit.

Z vidika skladnosti so vsi svežnji politike bolj ali manj enakovredni in predstavljajo omejen kompromis med različnimi vrstami učinkov, toda SP 2 predstavlja najbolj omejen kompromis.

Glede na zgoraj navedeno se priporoča SP 2, saj so pridobljene koristi mnogo večje kot stroški. Pričakuje se, da bo prispeval k izboljšanju varnosti v civilnem letalstvu z boljšim zbiranjem informacij o dogodkih, boljšo kakovostjo podatkov, ustrežnejšim dostopom do informacij in uvedbo zahtev glede uporabe informacij o dogodkih za prispevanje k zmanjšanju števila letalskih nesreč.

6. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Komisija bi izvajanje uredbe ocenila tri leta po njenem sprejetju s strani zakonodajalca in stalno spremljala sklop temeljnih kazalnikov prometa, ki so že na voljo. S temi kazalniki bo izmerila, v kolikšnem obsegu sprejeta možnost politike izpolnjuje posamezne cilje.