



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 25.10.2011
COM(2011) 670 galīgā redakcija

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI UN EIROPAS PARLAMENTAM

Veidojot aviācijas drošības vadības sistēmu Eiropai

(Dokuments attiecas uz EEZ)

{SEC(2011) 1261 galīgā redakcija}

1. IEVADS

Komisija, publicējuma balto grāmatu par transportu¹, skaidri formulēja mērķi, ko tā izvirza, — panākt, lai Eiropas Savienība būtu drošākais reģions aviācijai. Turklāt ziņojumā, kuru sagatavoja augsta līmeņa grupa aviācijas pētījumu jautājumos², tika izvirzīts šāds mērķis: 2050. gada perspektīvā samazināt komerciālo lidojumu negadījumu skaitu līdz mazāk par vienu negadījumu uz desmit miljoniem lidojumu, respektīvi, pusi no pašreizējā līmeņa. Tomēr, lai gan aviācijas negadījumu rādītāji turpina samazināties, šī samazināšanās kopš 2004. gada vairs nenotiek tik strauji kā iepriekš³, un vienlaikus ir iespējams novērot pastāvīgu lidojumu skaita pieaugumu, kas atbilstīgi prognozēm līdz 2030. gadam gandrīz divkāršosies⁴. Tālab, lai gaisa satiksmes negadījumos bojā gājušo skaita līmeni saglabātu tikpat zemu, kā tas ir tagad, jāgādā par to, lai negadījumu skaits turpinātu samazināties attiecībā pret pastāvīgo lidojumu skaita pieaugumu.

Tāpēc, ja ES vēlas saglabāt vadošās pozīcijas pasaulē aviācijas drošības jomā un glābt daudzu cilvēku dzīvību, kas pretējā gadījumā varētu būt apdraudēta, tai turpmākajos gados nāksies risināt būtiskus problemātiskus jautājumus. Tādēļ nepārprotami ir skaidrs, ka ir jārīkojas.

Attiecīgi Komisija turpmākajā tekstā izklāsta problēmas, ar kurām, iespējams, būs jāsaskaras, un iepazīstina ar dažiem konkrētiem pasākumiem. Šādi Eiropa sniedz savu ieguldījumu virzībā uz mērķi, par ko vienošanās tika panākta Starptautiskās civilās aviācijas organizācijas (ICAO) augsta līmeņa drošības konferencē⁵, kas norisinājās Monreālā 2010. gadā, t. i., tiekties pēc proaktīvas, uz pārbaudītiem faktiem balstītas aviācijas drošības vadības.

Šim paziņojumam ir arī pievienots Komisijas dienestu darba dokuments, kurā ir aprakstīts pašreiz Eiropas līmenī spēkā esošais aviācijas drošības regulējums. To kopējiem spēkiem sagatavoja Komisija un EASA, un tā nosaukums ir „Eiropas Aviācijas drošības programma” (EASP)⁶.

2. PROBLĒMAS IZKLĀSTS

Pašlaik Eiropā pastāvošā sistēma drošības garantēšanai aviācijā galvenokārt balstās uz noteikumu kopumu, kura ievērošanu pārrauga Eiropas Aviācijas drošības aģentūra (EASA) un valstu aviācijas iestādes (NAA) un kas izstrādāts, pamatojoties uz gadu gaitā uzkrāto pieredzi un mācību, kas gūta pēc gaisa satiksmes negadījumu un incidentu sīkas un neatkarīgas izmeklēšanas. Šī „reaktīvā” sistēma pēdējo desmitgažu laikā ir bijusi iedarbīga: Eiropas aviācijā ir izdevies ne vien sasniegt izcilus drošības vispārējos rādītājus, bet arī tos pastāvīgi uzlabot.

¹ COM(2011) 144 — BALTĀ GRĀMATA Ceļvedis uz Eiropas vienoto transporta telpu — virzība uz konkurētspējīgu un resursefektīvu transporta sistēmu.

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*.

⁴ EUROCONTROL CND/STATFOR Doc 415 (2010. gada 17. decembris) — *Long-Term Forecast — Flight Movements 2010 – 2030*.

⁵ ICAO Doc 9935, HLSC, 2010.

⁶ Reference to be added once SEC doc number is allocated.

Tomēr ICAO drošības vadības rokasgrāmatā (*SMM*)⁷ ir norādīts, ka aviācijas drošības garantēšanai tikai ar noteikumu ievērošanu vien vairs nepietiek, jo aviācijas sistēma kļūst arvien sarežģītāka un tiek iegūts arvien vairāk zināšanu par cilvēcisko spēju ierobežojumiem un organizatorisko procesu ietekmi. *SMM* tiek skaidrots, ka drošību arvien plašāk uzlūko kā procesu, kura nolūks ir saglabāt organizatorisko kontroli pār drošības riskiem; tāpēc ICAO savos standartos un ieteicamajā praksē ievieša drošības vadības sistēmas (*SMS*), kas atbilst nepieciešamībai drošības jautājumiem pievērsties sistēmiskā veidā.

Lai cik arī nebūtu svarīgs Eiropas Savienības ieguldījums likumu izstrādē, ir skaidrs, ka ar to vien, lai panāktu nozīmīgus uzlabojumus, nepietiek: daudz lielāks uzsvars būtu jāliek uz aviācijas drošības apdraudējumu sistemātisku novēršanu. No šādas sākotnējās „reaktīvās” sistēmas, kurā noteikumus groza tikai, kad gūtā pieredze to liek, ir jāpāriet uz jaunu sistēmu, kura būtu „proaktīva” un kura censtos paredzēt iespējamās drošības riskus, lai vēl vairāk samazinātu negadījuma iespējamību.

Turklāt, tā kā aviācijas drošības regulējuma jautājumos valstu un Eiropas iestāžu kompetence arvien biežāk ir dalīta, nav ne iespējams, ne arī vēlams, ka dalībvalstis, Komisija vai EASA, meklēdamas proaktīvus risinājumus kopīgām problēmām, rīkotos atsevišķi. Visām aviācijas drošībā iesaistītajām aprindām ES ir jāsadarbojas, lai nodrošinātu, ka sistēma tās kopumā veido lielāku veselumu nekā tās atsevišķo daļu summa. Tas tika uzsvērts Madrides deklarācijā⁸, aplūkojot Eiropas vienotās gaisa telpas drošības aspektus. Šajos secinājumos *inter alia* tika arī teikts, ka EASA kompetenču paplašināšana attiecībā uz gaisa satiksmes pārvaldības (*ATM*) sertifikāciju un lidostām ir jāpabeidz līdz 2012. un 2013. gadam, izveidojot pienācīgu pārvaldību, koordinējot rīcību, kā arī EASA un Eirokontroles tehniskās zināšanas.

Jau kādu laiku Komisija kopā ar EASA apspriež, kā būtu jārīkojas, un šajā sakarā 2011. gada janvārī noturēja drošības konferenci, kurā varēja piedalīties visu aviācijas nozarē iesaistīto ieinteresēto aprindu pārstāvji, lai apspriestu ar drošības vadību saistītos jautājumus. Sīkākas ziņas par šo konferenci un tās laikā notikušo debašu kopsavilkums pieejams *Europa* tīmekļa vietnē⁹.

Komisija, pamatodamās uz konferences laikā paustajām atziņām, ieklāsta parametrus, kas būtu piemērojami Eiropas aviācijas drošības vadības sistēmai, to, kādai tai būtu jābūt, un apspriež šķēršļus, kas jāpārvar, lai tā būtu iedarbīga.

3. EIROPAS SISTĒMA AVIĀCIJAS DROŠĪBAS GARANTĒŠANAI

3.1. Drošības vadības sistēma: kas tas ir?

Pirms precizēt, kādai būtu jābūt šādai ES sistēmai un kādas problēmas jāpārvar atsevišķu komponentu izveidē, ir jāizprot pamata procesi, kuri veido drošības vadības sistēmu.

⁷ ICAO dokuments Nr. 9859 AN/474, otrais izdevums, 2009. gads.

⁸ Secinājumi, kas tika izdarīti augsta līmeņa konferencē par ceļvedi Eiropas vienotās gaisa telpas īstenošanai.

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

Drošības vadības sistēma ir proaktīva sistēma, kas identificē apdraudējumus attiecībā uz darbību, izvērtē ar šiem apdraudējumiem saistītos riskus un pieņem pasākumus šo risku samazināšanai līdz pieņemamam līmenim. Pēc tam sistēma pārbauda un apstiprina, vai īstenotais pasākums ir bijis iedarbīgs. Sistēma darbojas nepārtraukti, lai nodrošinātu, ka ikviens jauns apdraudējums vai risks tiek tūlītēji identificēts un ka mazināšanas pasākumi ir piemēroti, bet gadījumā, ja tie izrādās neiedarbīgi, tie tiek pārskatīti.

Šādas proaktīvas ES līmeņa sistēmas mērķis būtu nevis aizstāt dalībvalstu centienus, bet tos atbalstīt. Nav runa par atbildības par to, kurš rīkosies, novirzīšanu, bet gan par nepieciešamību uzlabot sadarbību teicamāku rezultātu sasniegšanai. Šai sistēmai jāpapildina dalībvalstu iniciatīvu pievienotā vērtība, apkopojot Eiropas mēroga informāciju, lai visā Eiropā palīdzētu identificēt riskus aviācijas drošībai. Tai jāveido priekšnosacījumi informācijas apmaiņai un jāatvieglo konkrētu pasākumu pieņemšana. Protams, lai tas būtu iespējams, fundamentāla nozīme būs dalībvalstu un aviācijas nozares palīdzībai un ieguldījumam. Labums Eiropas iedzīvotājiem veidosies tikai tad, ja, izmantojot sadarbības pieeju, drošības vadības sistēmu darbība tiks vienota gan dalībvalstu, gan nozares līmenī. Nesenie notikumi saistībā ar vulkānu izvirdumiem Eiropā apliecināja, kāda ir vienotas rīcības vērtība, kad, izmantojot no visām pusēm pieejamo informāciju un ieguldījumus, tiek mēģināts rast kopīgu pieeju šim jaunajam drošības riskam, kuram ir tik liela ietekme.

3.2. Kontaktpunkts

Lai risinātu visus problemātiskos aspektus, kas aktualizējas, cenšoties organizēt reģionālā kontekstā darbojošos drošības vadības sistēmu, būs nepieciešams kontaktpunkts. ES 2004. gadā izveidoja EASA aģentūru, kurā apvienojas tehniskās zināšanas aviācijas drošības jomā ES līmenī. Tāpēc ir loģiski, ka EASA aģentūrai, kam ir gan resursi, gan iespējas sistēmas efektīvas darbības nodrošināšanai, vajadzētu būt Eiropas Aviācijas drošības vadības sistēmas kodolam.

Tomēr nav tā, ka par visām darbībām un pienākumiem saistībā ar sistēmas darbību būtu jāatbild vienīgi EASA. Ja izmanto sistēmisku pieeju, visu iesaistīto aprindu pārstāvjiem ir jārīkojas sadarbības garā: Komisijai, EASA, dalībvalstīm, Eirokontrolei, kā arī nozares pārstāvjiem ir jāstrādā partnerībā un vienam otram jāsniedz atgriezeniskā saite. Tomēr EASA ir vienīgā organizācija ES iekšienē, kuras dibināšanas uzdevumi ir pilnībā veltīti aviācijas drošībai un kura tādejādi var apkopot dažādas ieguldītā darba šķautnes, lai sniegtu ieguldījumu sekmīgu rezultātu sasniegšanā.

3.3. Apdraudējuma identifikācija

Pirmais drošības vadības sistēmas uzdevums ir identificēt aviācijas drošības apdraudējumus. Lai drošības apdraudējumus varētu identificēt, ir nepieciešama informācija. Šāda informācija ir neatņemama jebkuras drošības vadības sistēmas sastāvdaļa, jo bez uzticamas informācijas jebkurš mēģinājums identificēt apdraudējumus būs vienīgi minējums. Pašlaik ir pieejami dažādi informācijas avoti, tādi kā ziņojumi par negadījumiem, SAFA (Ārvalstu gaisa kuģu drošības programmas) perona pārbaužu ziņojumi, starpgadījumu (incidentu) izmeklēšana un korektīvo pasākumu izpildes pārraudzība, dati no Eiropas Centrālajā repozitorijā (ECR) iestrādātajiem kopsavilkumiem par notikumiem, drošības uzraudzības revīzijas, tostarp EASA standartizācijas pārbaudes, un informācijas apmaiņa. Neviens no atsevišķiem avotiem nesniedz visu nepieciešamo informāciju, un ES apdraudējumu identificēšanas procesa vajadzībām visi informācijas avoti — gan „reaktīvie”, gan proaktīvie un uz prognozēm

pamatotie — ir jākombinē. Dalīšanās informācijā ļauj lēmumu pieņēmējiem iegūt visaptverošu priekšstatu par aviācijas drošību. Tipiski apdraudējumi aviācijas vidē ir, piemēram, šādi: slikti laika apstākļi; lidostas atrašanās kalnainā apgabalā; gaisa kuģa dzinēja atteice.

Tomēr, lai arī ES var visiem šiem informācijas avotiem piekļūt, tieši ziņošanā par notikumiem ir ieviesusies būtiska nepilnība. Neraugoties uz to, ka tika pieņemta Direktīva 2003/42/EK¹⁰, ziņošanu par notikumiem Eiropas Savienībā un ECR izmantojumu joprojām skar daudzās nepilnības, kas mazina notikumu ziņošanas sistēmas lietderību negadījumu novēršanas nolūkiem. Problēmas jo īpaši ir šādas: informācijas zemā kvalitāte, datu nepilnīgums, nepietiekama skaidrība saistībā ar ziņošanas pienākumiem un informācijas plūsmu, kā arī juridiskie un organizatoriskie šķēršļi, kas neļauj nodrošināt pienācīgu piekļuvi ECR informācijai tā, lai būtu iespējama dalīšanās informācijā. Pie tam pašreizējā sistēmā pastāv būtiska fragmentācija. Bez ES repozitorija arī Eirokontrolei ir savs drošības repozitorijs, bet EASA pašlaik viedo savu iekšējo datubāzi. Būtu vērtīgi šo informāciju par notikumiem apvienot. Visbeidzot, visus notikumus reģistrēt ir grūti; šīs problēmas dēļ būtu nepieciešama rīcība „taisnīguma kultūras” īstenošanas jomā¹¹. Ir vajadzīgs daudz darba, lai sekmētu atklātās ziņošanas kultūru aviācijas nozarē un lai atbalstītu tādas vides veidošanu, kurā personas izjūt brīvību ziņot par drošībai svarīgiem notikumiem, neizjūtot bailes par iespējamām nepatīkšanām.

1. darbības joma

Komisija 2012. gadā nāks klajā ar priekšlikumiem, kuru nolūks būs atjaunināt ES sistēmu ziņošanai par notikumiem, pārskatot Direktīvu 2003/42/EK un tās īstenošanas noteikumus¹².

3.4. Drošības datu analīze

Pat ja drošības dati ir pieejami, tos ir jāprot izmantot. Pašlaik, neraugoties uz iepriekš minētajām nepilnībām, ECR ir iekļauti 450 000 ziņojumi par notikumiem, un šis skaitlis ar katru dienu pieaug. Tas, kas ir būtiski, ir izstrādāt procesu, lai no šiem datiem varētu ekstrahēt saistošu informāciju.

Šobrīd ir izveidojusies situācija, kurā dažas dalībvalstis, EASA, Eirokontrole u. c. katra veic savu atsevišķu analīzi. No vienas puses, šāda pieeja ir savā ziņā iedarbīga, jo visas iesaistītās personas var pievērsties tiem jautājumiem, kas tām aktuāli, tomēr tas var radīt centienu dubultošanos, kuru dēļ būtiski ar drošību saistīti aspekti var pāriet secen. Ja uz kādu atsevišķu notikumu, kas vienā dalībvalstī šķiet 'viens no' notikumiem, palūkojas Savienības kontekstā kopumā, var izrādīties, ka šajā jautājumā ir nepieciešama rīcība. Tas atzīts Komisijas Regulā (ES) Nr. 996/2010¹³, kuras 19. pantā ir noteikts, ka EASA un dalībvalstu

¹⁰ Eiropas Parlamenta un Padomes 2003. gada 13. jūnija Direktīva 2003/42/EK attiecībā uz ziņošanu par notikumiem civilajā aviācijā.

¹¹ „Taisnīguma kultūra”, kā definēts Komisijas 2010. gada 29. jūlija Regulas (ES) Nr. 691/2010 2. panta k) punktā.

¹² Komisijas 2007. gada 24. septembra Regula (ES) Nr. 1330/2007 un Komisijas 2007. gada 12. novembra Regula (ES) Nr. 1321/2007.

¹³ Eiropas Parlamenta un Padomes 2010. gada 20. oktobra Regula (ES) Nr. 996/2010 par nelaimes gadījumu un incidentu izmeklēšanu un novēršanu civilajā aviācijā un ar ko atceļ Direktīvu 94/56/EK.

kompetentajām iestādēm ir jāsadarbojas, regulāri apmainoties ar informāciju un veicot tās analīzi. Tomēr šā mērķa īstenošanai nepieciešamais regulējums un rīki vēl nav izstrādāti.

Lai šos mērķus sasniegtu, EASA jau ir iesākusi darbu nolūkā izveidot analītiķu tīklu, kas izmantotu EASA, dalībvalstu kompetento iestāžu un valsts drošības izmeklēšanas iestāžu rīcībā esošo informāciju. Analītiķu tīklam vajadzētu spēt identificēt ar drošību saistītās problēmas tā, lai varētu agrīni atklāt tendences drošības jomā un sniegt ieguldījumu kopēju analīzes rīku, metožu un paņēmieni izstrādē. Piemēram, šim tīklam varētu lūgt izskatīt pieejamos datus, lai apzinātu, vai risks saistībā ar ekspluatāciju ziemas laikā tiek pienācīgi kontrolēts, vai arī ir fakti, kas liecina, ka ir nepieciešami papildu pasākumi.

Komisija ir aktīvi iesaistījusies centienos rast iespējas, lai drošības informācijas apmaiņas sistēmas ieviestu starptautiskā līmenī, kā, piemēram, pavisam nesen parakstot saprašanās memorandu par Globālās drošības informācijas apmaiņas (GSIE) sistēmu starp Komisiju, ICAO, FAA un IATA. Šis iniciatīvas nolūks ir pasaules mērogā sekmēt proaktīvāku un empīriskāku pieeju drošības vadībai. Tā ne vien ir pamats drošības informācijas apmaiņai, bet tā arī atvieglinās informācijas izplatīšanu ar ICAO starpniecību par drošības apdraudējumiem vai riskiem un drošības uzlabošanas risinājumiem, kas identificēti, pamatojoties uz informāciju, apmaiņa ar kuru ir notikusi GSIE ietvaros.

Šīs dalītā informācija arī sniegs ieguldījumu, ļaujot salīdzināt galvenos apdraudējumus ES ar citos pasaules reģionos identificētajiem.

2. darbības joma

Atkarībā no tā, kādi rezultāti tiks gūti ietekmes novērtējumā, ko veiks, pārskatot tiesību aktus par ziņošanu par notikumiem, Komisija nāks klajā ar priekšlikumu drošības analīzes pilnveidošanai ES līmenī.

3.5. Risku noteikšana

Protams, ir svarīgi identificēt apdraudējumu. Tomēr vēl svarīgāk ir izprast potenciālo risku, kas no šā apdraudējuma rodas, lai varētu pieņemt lēmumus par riska mazināšanas pasākumiem un jo īpaši noteikt prioritātes starp īstenojamiem pasākumiem.

Šo aspektu — tā saukto drošības riska novērtējumu — veic virkne dalībvalstu individuāli, kad tās cenšas noteikt, kādā konkrētā virzienā dalībvalsts līmenī būtu vēlams orientēt darbību. Piemēram, kādā dalībvalstī pēc individuālas riska novērtējuma procedūras kā liels risks ir identificēts fakts, ka ir nenoteiktas nolaišanās¹⁴, un tālab rīkojas, lai šādu gadījumu skaitu samazinātu. Līdzīgu procesu varētu veikt ES līmenī, izmantojot EASA, dalībvalstu, analītiķu tīkla un aviācijas nozares rīcībā esošu analīzi, lai noteiktu, uz kuriem saistībā ar šo vai citām problēmām būtu orientējami ieguldītie centieni.

Vispārēji apstiprinātas, Eiropas Savienībā vispārēji izmantotas riska izvērtējuma metodes attiecībā uz visām aviācijas jomām darītu iespējamu standartizētu pieeju, un izdotos sekmīgāk novērst tos riskus, kas rada lielāko apdraudējumu drošībai. Tomēr šādu kopēju metožu vēl nav. To iztrūkums ir jānovērš.

¹⁴ Nenoteikta nolaišanās ir gadījumā, ja kāda iemesla pēc gaisa kuģis neatrodas ideālā pozīcijā, pareizā ātrumā, augstumā un konfigurācijā priekš nosēšanās.

Visbeidzot, lai padziļināti izvērtētu riskus un izdarītu secinājumus aviācijas drošības uzlabošanas nolūkā, ES informācija par notikumiem ir jāiekļauj statistiskā kontekstā. Būs nepieciešama stabila un konsekventa informācija par aviācijas aktivitātes līmeni ES dalībvalstīs. Diemžēl, šāda informācija vēl joprojām nav pieejama, jo īpaši par vispārējās nozīmes aviāciju, tāpēc, ka trūkst datu par pakļautību riskam. Šā iemesla pēc ir grūti aprēķināt rādītājus pat par negadījumu pamata kategorijām.

3. darbības joma

Pēc tam, kad būs sagatavoti rezultāti par ziņošanas par notikumiem ietekmes novērtējumu, Komisija apsvērs, vai ir nepieciešams nākt klajā ar priekšlikumiem kopējas riska izvērtējuma klasifikācijas izveidei (sk. 1. darbības jomu).

3.6. Rīcība

Katra dalībvalsts individuāli un dažādā mērā pieņem pasākumus, lai pievērstos drošības problēmām, kuras tās ir pašas identificējušas, bet dažas no šīm problēmām ir aktuālas visā ES. Šā iemesla dēļ būtu daudz vērtīgāk pieņemt visā Savienībā koordinētu pieeju, ar kuru izdotos nodrošināt, ka atsevišķu dalībvalstu, Komisijas un EASA pieņemti pasākumi ir savstarpēji papildinoši. Priekšrocība, ko sniegtu šāda koordinācija, būtu orientēt darbību uz būtiskiem riskiem visos aviācijas darbības līmeņos ES.

Tomēr pirms jebkādas saistību uzņemšanās par īstenojamo darbību ir svarīgi, lai dalībvalstīm būtu iespēja oficiāli apspriest un vienoties par nozīmīgiem riskiem. Komisijai pašlaik palīdz komiteja, kas darbojas ar Regulu (EK) Nr. 216/2008¹⁵ saistītos jautājumos. Šajā komitejā (ko sauc par EASA komiteju) piedalās galvenie dalībvalstu aviācijas drošības eksperti. Tāpēc tā ir labi piemērota, lai sniegtu zināšanas, kas nepieciešamas, pieņemot lēmumus par drošības riskiem.

4. darbības joma

Komisija izmantos EASA komiteju kā galveno forumu visaptverošām apspriedēm ar dalībvalstīm par pasākumiem, kas jāīsteno.

3.7. Eiropas Aviācijas drošības plāns

Tā kā šie apspriežamie jautājumi ir tehniski, tieši EASA vajadzētu iepazīstināt Komisiju ar tās viedokli par iedarbīgākajiem pasākumiem, kas būtu veicami risku mazināšanai, par pasākumu īstenošanas grafikiem, kā arī, visbeidzot, par īstenoto pasākumu sekmības izvērtējumu. Šis viedoklis, kura pamatā būtu visu iesaistīto personu, tostarp aviācijas nozares, ieguldījums, būtu jāizklāsta kā rīcības plāns, ko sauc par Eiropas Aviācijas drošības plānu¹⁶.

Šajā drošības plānā būtu skaidri jāapraksta specifiskie drošības jautājumi, jāievieš skaidrība attiecībā uz pasākumiem, kas jāpieņem, lai mazinātu saistītos riskus, kā arī rezultāti, kas jāsasniedz šo pasākumu īstenošanā, turklāt viss iepriekšminētais jāpasniedz Eiropas iedzīvotājiem saprotamā veidā.

¹⁵ Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 20. februāra Regula (EK) Nr. 216/2008 par kopīgiem noteikumiem civilās aviācijas jomā un par Eiropas Aviācijas drošības aģentūras izveidi, un ar ko atceļ Padomes Direktīvu 91/670/EEK, Regulu (EK) Nr. 1592/2002 un Direktīvu 2004/36/EK.

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>.

EASA 2011. gada sākumā jau ir publicējusi sākotnējo šāda plāna versiju, kas tika izstrādāts, pamatojoties uz dalībvalstu plāniem un prioritātēm. Šajā plānā tika iekļauti dažādi pasākumi, piemēram, nepieciešamība risināt jautājumu par noskriešanu no skrejceļa, ko identificējusi arī ICAO augsta līmeņa drošības konference, kas norisinājās 2010. gadā.

Publicējot drošības plānu, ir nepieciešams gādāt par to, lai ES iedzīvotāji būtu informēti par rezultātiem, kas sasniegti specifisko drošības jautājumu risināšanā. Tālab drošības plāns ir regulāri jāatjaunina ne vien tādēļ, lai tajā iekļautu jau īstenotos pasākumus, bet arī lai vajadzības gadījumā izmantotu iespēju tajā iekļaut jaunus identificētos riskus un mainīt pasākumus, kuri izrādījušies neefektīvi.

5. darbības joma

EASA ik gadus publicēs Eiropas Aviācijas drošības plāna atjaunotu redakciju, kurā būs sīki izklāstīts, kas ES līmenī paveikts identificēto risku novēršanas jomā.

3.8. Sasniegto rezultātu izvērtējums

Būs svarīgi informēt visu ieinteresēto aprindu pārstāvjus par to, vai drošības uzlabošanas nolūkā īstenotie pasākumi ir bijuši iedarbīgi. Šajā aspektā ļoti vērtīgs rīks ir drošības līmeņa rādītāji (*safety performance indicators — SPI*). Kā vienkāršu un vispārēji pieņemtu piemēru šāda tipa rādītājiem var minēt drošības mērījumu, kas tika izmantots EASA ikgadējā pārskatā par drošību 2010. gadā, salīdzinot relatīvos darbības rādītājus pasaules reģionos. EASA kā rādītāju izmanto ikgadējo negadījumu skaitu, kuros ir bojā gājušie, uz 10 miljoniem lidojumu. Izmantojot šādu rādītāju, var veikt salīdzināšanu ar darbības rezultātiem iepriekš, kas ir apstiprinājums panāktajam progresam un dod arī iespēju to salīdzināt ar progresu citos reģionos. Šajā sakarā ES sniedza lielu ieguldījumu pēdējā ICAO ģenerālajā asamblejā, kurā tā izklāstīja savu redzējumu attiecībā uz SPI. Tomēr tai vēl ir jālemj par specifiskiem rādītājiem, un darbs ir jāturpina, lai panāktu vienošanos par tādu rādītāju kopumu, kas būtu pieņemams visu iesaistīto aprindu pārstāvjiem.

6. darbības joma

Komisija, sadarbojoties ar EASA, turpinās ieguldīt darbu SPI (drošības līmeņa rādītāju) izstrādē un apspriedīsies ar visām iesaistītajām aprindām pirms tā nāks klajā ar ierosinājumiem tādām rādītāju kopumam, kas attieksies uz visām aviācijas jomām.

3.9 Sadarbība ar kaimiņiem

Ar aviācijas drošību saistītie jautājumi skar ne vien ES, bet arī tās kaimiņvalstis. ES ir ieviesusi vairākas vienošanās sadarbības atvieglināšanai starp ES un tās kaimiņvalstīm aviācijas jautājumos. Šādas vienošanās ir Eiropas Kopējā aviācijas telpa ar virkni Balkānu valstu¹⁷ un Eiropas un Vidusjūras reģiona valstu kopējā aviācijas telpa¹⁸, kā arī palīdzības programmas un pastiprinātā sadarbība Ārvalstu gaisa kuģu drošības novērtējuma programmas (SAFA) ietvaros. Piemēram, SAFA programmā piedalās 15 valstis ārpus ES, un tā ir lielisks

¹⁷ Ar Horvātiju, Bijušo Dienvidslāvijas Maķedonijas Republiku, Albāniju, Bosniju un Hercegovinu, Kosovu, Serbiju, Melnkalni.

¹⁸ Euromed aviācijas projektā piedalās šādas valstis: Alžīrija, Ēģipte, Izraēla, Jordānija, Libāna, Maroka, Palestīnas pašpārvalde, Sīrija, Tunisija.

paraugs ES un tās kaimiņvalstu sadarbībai, kas izpaužas kā drošības informācijas sniegšana un dalīšanās tajā vispārēja labuma vārdā.

Līdzīgi būtu jādalās arī ar ES drošības vadības sistēmas darbu un tās rezultātiem, lai gūtu labumu no kaimiņvalstu pieredzes un sniegtu ieguldījumu to centienos uzlabot aviācijas drošību, tādējādi vienotiem spēkiem tiecoties uz kopīgo mērķi — augstu drošības līmeni.

7. darbības joma

Komisija, sadarbojoties ar EASA, turpinās dalīties ar drošības vadības sistēmas darbu un veicinās sadarbību ar kaimiņvalstīm drošības problēmu identificēšanā.

4. EIROPAS AVIĀCIJAS DROŠĪBAS PROGRAMMA (EASP)

Čikāgas konvencijas¹⁹ daudzajos pielikumos ietvertajos standartos ir noteikts, ka valstīm, kas piedalās konvencijā, ir jāīsteno valsts drošības programma (SSP). Valsts drošības programma ir sistēma drošības vadībai valstī. To parasti apraksta vienā dokumentā, kurā izklāstīta šīs valsts politika un mērķi, riska vadība, drošības garantēšana un drošības palielināšanas darbības.

Tomēr pašlaik dalībvalstis būtiskā mērā paļaujas uz pasākumiem, kurus Eiropas līmenī jau īsteno. Tāpēc dalībvalstīm, kad tās izpilda savas saistības attiecībā pret ICAO un apraksta savas valsts mēroga darbības, ir arī jāapraksta tās jomas, par kurām šobrīd atbild ES, kā arī darbības, ko ES īstenojusi dalībvalstu atbalstam. Lai gan šo pienākumu visas 27 dalībvalstis un 4 EEZ/EBTA valstis var pildīt atsevišķi, tas nekādā gadījumā nav ne efektīvs, ne arī pārskatāms veids, kā šo prasību ievērot. Valsts drošības programmas ES ekvivalenta, respektīvi, Eiropas Aviācijas drošības programmas (EASP) izstrāde ir daudz efektīvāka pieeja šā pienākuma izpildei, kas palīdzētu dalībvalstīm savu individuālo valsts drošības programmu sagatavošanā.

Turklāt nosakot, kā aviācijas drošība ir jāpārvalda ES, tiek ieviests vairāk skaidrības par atbildīgajiem dažādos jautājumos Eiropas Savienībā drošības jomā, un paskaidro, kā ES kopumā var sasniegt un uzturēt apmierinošu drošības rādītāju līmeni. Tādējādi visām iesaistītajām personām, kam aviācijas drošība ir aktuāla, tiek nodrošināta pārredzamība. ES gatavo iestrādes tam, ka aviācijas drošībai vajadzētu būt organizētai reģionāli; viena no pirmajām iestrādēm būs tāda dokumenta publicēšana, kurā būtu aprakstīts, kā reģionālai struktūrai jāvada aviācijas drošība.

Eiropas Savienībā jau kādu laiku notiek šīs EASP izstrādes darbs, un šis dokuments pašlaik ir gatavi publicēšanai. Tāpēc Komisija izmanto līdz ar šo paziņojumu sniegto iespēju, lai vienlaikus publicētu šo minēto dokumentu kā Komisijas dienestu darba dokumentu. Tajā tiek aprakstīts pašreizējais aviācijas drošības regulējums ES līmenī, tostarp norādīts, kā tiek identificēti konkrēti drošības jautājumi un kā tie tiek risināti, kā aprakstīts Eiropas Aviācijas drošības plānā (sk. 3.7. punktu). Tas atbilst ICAO drošības vadības rokasgrāmatā noteiktajam formātam, lai nodrošinātu pieeju, kas atbilst starptautiskajām vadlīnijām, un lai papildinātu dalībvalstu SSP. Ja vajadzīgs, Komisija šo dokumentu atjauninās, lai tajā atspoguļotu jebkuras Eiropas aviācijas drošības sistēmā notikušās izmaiņas.

¹⁹ Čikāgas konvenciju parakstīja 1944. gada 7. decembrī.

8. darbības joma

Komisija ar dalībvalstu un EASA palīdzību atjauninās Eiropas Aviācijas drošības programmu, ņemot vērā aviācijas drošības vadībā notikušās izmaiņas ES.

5. NĀKOTNES REDZĒJUMS

5.1. Mērķi attiecībā uz drošības līmeni

Pievēršoties drošības riskiem un cenšoties sasniegt pastāvīgus drošības darbības uzlabojumus, svarīgs elements ir izvirzīt mērķus attiecībā uz drošības līmeni. Šie mērķi konkrēti atspoguļo drošības līmeni, kuru paredzēts sasniegt. Šāds mērķis, piemēram, būtu turpmāko piecu gadu laikā ES par 50 % samazināt noskriešanu no skrejceļa skaitu. Šādiem mērķiem jābūt reālistiskiem un sasniedzamiem.

Komisijas Regulā (ES) Nr. 691/2010²⁰ ir noteikta aeronavigācijas pakalpojumu un tīkla funkciju darbības uzlabošanas sistēma. Darbības uzlabošanas shēmas mērķis cita starpā ir nodrošināt rādītājus un saistošus mērķus svarīgākajās darbības jomās, lai būtu iespējams sasniegt un uzturēt drošības līmeni. Lai arī šis pirmais solis — izveidot drošības darbības uzlabošanas sistēmu — ir sperts, šī sistēma šobrīd attiecas vienīgi uz Eiropas Gaisa satiksmes pārvaldību (ATM), bet citas ar aviācijas drošību saistītas jomas neaptver. Pieņemot lēmumus par drošības darbības uzlabošanas sistēmām šajās citās jomās (piemēram, attiecībā uz ekspluatāciju, lidojumderīgumu u. c.) nebūs viegli. Šis darbs būs sarežģīts, un tajā būs nepieciešama inovatīva pieeja. Šādi lēmumu pieņemšanai, pirms jebkādu priekšlikumu formulēšanas, būs jāiekļaujas visaptverošā apspriešanas procesā. Tomēr tā ir joma, kurai nākotnē būs jāatvēr pietiekami liela vērība, lai, pateicoties tās ieguldījumam, varētu sasniegt pastāvīgus uzlabojumus.

9. darbības joma

Pirms priekšlikumu ierosināšanas attiecībā uz darbības rādītāju sistēmām citās aviācijas drošības jomās Komisija apspriedīsies ar iesaistītajām aprindām un veiks ietekmes novērtējumu.

5.2. Uz risku balstīta pieeja standartizācijai

Drošības vadības principu ieviešana ES aviācijas sistēmā mainīs pieeju aviācijas drošībai un būtiski uzlabos kontroli pār drošības riskiem. Tomēr šādu principu izmantošana nedrīkstētu aprobežoties tikai ar drošības plāna izstrādi, bet tiem būtu jāattiecas uz visu sistēmu. Standartizācijas pārbaudēm, ko atbilstīgi Regulai (EK) Nr. 216/2008 veic EASA, lai pārraudzītu, kā šī regula tiek piemērota, vajadzētu tikt pilnveidotām: tām vajadzētu izpausties ne vien kā atbilstības pārbaudēm, bet gan tiekties uz tādu pieeju, kas lielākā mērā būtu orientēta uz drošības riskiem, kurus identificējusi drošības vadības sistēma. Šāda uz risku balstīta pieeja sniegtu papildu priekšrocības, jo tā koncentrētos uz problēmām, kuru riska mazināšanas pasākumiem būtu skaidra pozitīva ietekme drošības uzlabojumu izteiksmē.

²⁰ Komisijas 2010. gada 29. jūlija Regula (ES) Nr. 691/2010, ar ko nosaka aeronavigācijas pakalpojumu un tīkla funkciju darbības uzlabošanas sistēmu un ar ko groza Regulu (EK) Nr. 2096/2005, ar kuru paredz kopīgas prasības aeronavigācijas pakalpojumu sniegšanai.

5.3. Uz drošības līmeņa rādītājiem balstīta pieeja

Lai gan pašreiz notiekošais noteikumu izstrādes darbs koncentrējas galvenokārt uz spēkā esošo prasību transponēšanu ES regulās un, ja vajadzīgs, to atjaunošanu, izstrādājot jaunus noteikumus, galveno uzmanību vajadzētu veltīt veikspējai, kura nolūks ir vēlamu rezultātu sasniegšana, vadoties pēc drošības rādītājiem, par kuriem panākta vienošanās. Šāda pieeja (tā sauktais uz veikspēju balstītais regulējums) balstītos uz drošības vadības sistēmām. Šo sistēmu attīstībai un ieviešanai ES aviācijas drošības regulējumā vajadzētu būt ilgtermiņa mērķim.

5.4. Piešķirt sistēmai formālu pamatu

Visbeidzot, šajā paziņojumā raksturotās sistēmas pamatā galvenokārt ir vienošanās, regulatīvajai bāzei izpaliekot. Kad būs uzkrāta lielāka pieredze un kad būs gūts apstiprinājums tam, ka šī pieeja ir rezultatīva (vai arī tieši pretēji — mazrezultatīva), iespējams, būs jāapsver, vai ES aviācijas drošības vadības sistēmai būtu piešķirams formāls pamats tās sekmīgas darbības nodrošināšanai pastāvīgi. Tālab Komisija rūpīgi sekos līdzi rezultātiem, kas tiks sasniegti sistēmas izstrādes gaitā, un apsvērs, vai būs nepieciešams ierosināt īpašus regulatīvus pasākumus sistēmas efektivitātes nodrošināšanai nākotnē.

10. darbības joma

Kad būs apkopota lielāka pieredze un kad būs apzināta iespējamā ietekme, Komisija apvērs, vai ir vajadzīgs nākt klajā ar tiesību aktu priekšlikumiem ES drošības vadības sistēmas formalizēšanai.

6. SECINĀJUMI

Turpmākajos gados ES būs spiesta saskarties ar nopietnām grūtībām aviācijas drošības jomā. Lai nepieļautu, ka aviācijas satiksmes pieauguma rezultātā pieaug arī aviācijas negadījumos bojā gājušo skaits, un lai panāktu, ka ES kļūst par vadošo reģionu pasaulē aviācijas drošības ziņā, ir jāmaina drošības politikas vispārējā koncepcija. Lai arī līdz šim pašreizējā sistēma drošības garantēšanai ir izrādījusies gana iedarbīga, šķiet, ka tā tuvojas savu iespēju robežām, ciktāl ir runa par negadījumu skaita samazināšanu. Tāpēc Komisija uzskata, ka ir jāīsteno pāreja no reaģēšanas uz profilaksi, pieņemot tādu proaktīvu pieeju aviācijas drošībai, kas uzsvērtu sistemātisku mērķtiecīgu pasākumu īstenošanu būtisku risku novēršanai, pamatojoties uz visā Savienībā apkopotas informācijas padziļinātu analīzi.

Šāda uzdevumu sadale un koncentrēšanās uz aktualizētajiem jautājumiem nodrošinās priekšnosacījumus, lai visā Savienībā pasākumi tiktu pieņemti koordinētā veidā, tādējādi veidojot vienotu pieeju drošības vadībai. Ar šādu pieeju izdosies tiesību aktus un vadlīnijas orientēt uz jautājumiem, no kuriem ir atkarīgas iespējamās pārmaiņas, uz drošības ziņā nozīmīgāko jomu pārraudzību un uz pētniecību un ieteikumiem, kuri tiks precīzi virzīti uz augstākā riska jomām. Šāda pieeja arī ļaus vislabāk izmantot resursus, kuri ir ierobežoti, tos koncentrējot jomās ar vislielāko drošības uzlabošanas potenciālu.

Komisija ir pārliecināta, ka ES var kļūt par vadošo reģionu pasaulē aviācijas drošības ziņā, lai no tā labumu gūtu visi ES iedzīvotāji. Šo mērķi sasniegt ir iespējams šādi: uzlabojot drošības informācijas kvalitāti, daloties informācijā un analīžu rezultātos, kā arī panākot vienošanos tādu risku gadījumā, saistībā ar kuriem vislielāko labumu var nodrošināt koordinēta rīcība.