



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 25.10.2011
KOM(2011) 670 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Zavedení systému řízení bezpečnosti letectví v Evropě

(Text s významem pro EHP)

{SEK(2011) 1261 v konečném znění}

1. Úvod

Zveřejněním své bílé knihy o dopravě¹ dala Komise najevo, že jejím jednoznačným cílem je vytvořit z Evropské unie nejbezpečnější letecký region. Vedle toho uvedla skupina na vysoké úrovni pro letecký výzkum² ve své zprávě cíl pro rok 2050, kterým je snížit nehodovost dopravních letadel na méně než jednu nehodu na 10 milionů letů, tj. na polovinu současné úrovně. Ačkoliv nehodovost v oblasti letectví i nadále klesá, pokles se od roku 2004 značně zpomalil³. Zároveň lze pozorovat pokračující nárůst počtu letů, přičemž se předpokládá, že do roku 2030 se jejich počet téměř zdvojnásobí⁴. V zájmu zachování současné nízké míry smrtelných leteckých nehod proto je třeba zajistit, aby míra nehod i nadále klesala a byla poměrná trvajícím nárůstu počtu letů.

Pokud chce EU zaujmout vedoucí světovou pozici v bezpečnosti letectví a zachránit životy, které by jinak byly v sázce, bude se muset v příštích letech vypořádat s náročným úkolem. Je tudíž zapotřebí podniknout jednoznačné kroky.

Toto sdělení tedy uvádí, jak lze tento úkol splnit, a stanoví několik konkrétních akcí. Evropa tak přispívá k dosažení cíle dohodnutého na bezpečnostní konferenci na vysoké úrovni⁵ pořádané Mezinárodní organizací pro civilní letectví (ICAO) v Montrealu v roce 2010, kterým je zavedení proaktivního a průkazného řízení bezpečnosti letectví.

K tomuto sdělení je rovněž přiložen pracovní dokument útvarů Komise, který popisuje současný rámec bezpečnosti letectví na evropské úrovni. Pracovní dokument vypracovala Komise společně s agenturou EASA a jeho název je „Evropský program pro bezpečnost letectví“ (EASP)⁶.

2. VÝZVA

Současný evropský systém zajištění bezpečnosti letectví je založen především na dodržování souboru pravidel, na něž dohlíží Evropská agentura pro bezpečnost letectví (EASA) a vnitrostátní letecké úřady a která byla vypracována po letech zkušeností s využitím poznatků získaných při podrobných a nezávislých vyšetřováních leteckých nehod a událostí. Tento reaktivní systém byl v minulosti účinný při zajišťování velmi vysoké úrovně bezpečnosti letectví v Evropě, k jejímuž zvýšení v posledních desetiletích rovněž neustále přispíval.

¹ KOM(2011) 144 - BÍLÁ KNIHA - Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje.

² ISBN 978-92-79-19724-6 – Flightpath 2050 – Europe's Vision for Aviation (Zpráva o vývoji letectví do roku 2050).

³ ISBN: 978-92-9210-097-1 – EASA Annual Safety Review (Roční přehled o bezpečnosti letectví vypracovaný agenturou EASA).

⁴ Dokument EUROCONTROL CND/STATFOR Doc415 ze dne 17. prosince 2010 - Long-Term Forecast - Flight Movements 2010–2030 (Dlouhodobá prognóza – lety v období 2010–2013).

⁵ Dokument ICAO Doc 9935, HLSC 2010.

⁶ Odkaz bude doplněn, jakmile bude přiděleno číslo dokumentu SEK.

Jak je však zdůrazněno v příručce ICAO pro řízení bezpečnosti⁷ (příručka SMM), dodržování předpisů jako hlavní prvek bezpečnosti spěje do krajních možností, jelikož letecký systém je čím dál složitější a jsme si čím dál více vědomi hranic lidské výkonnosti a dopadu organizačních postupů. V příručce SMM se uvádí, že bezpečnost je stále více vnímána jako proces, v němž jsou bezpečnostní rizika podřízena organizační kontrole, a ICAO proto ve svých standardech a doporučených postupech zavedla systémový přístup k bezpečnosti, jinými slovy systémy řízení bezpečnosti.

Je tudíž jasné, že v zájmu dalšího pokroku musí Evropská unie přesunout pozornost od tvorby předpisů, ať je tato činnost sebedůležitější, a položit větší důraz na systematické řešení rizik bezpečnosti letectví. Je třeba přejít od převážně reaktivního systému, v němž se nařízení mění na základě zkušeností, k systému, který je proaktivní a snaží se předvídat potenciální bezpečnostní rizika, a dále tak snižovat pravděpodobnost nehody.

Vedle toho v situaci, kdy vnitrostátní a evropské orgány stále více sdílí regulační pravomoci v bezpečnosti letectví, již není praktické nebo žádoucí, aby členské státy, Komise či agentura EASA postupovaly při hledání proaktivních řešení společných problémů izolovaně. Všechny subjekty podílející se na bezpečnosti letectví v EU musí spolupracovat, aby zajistily, že celý systém má větší hodnotu než součet jeho částí. Na tuto skutečnost poukázalo i Madridské prohlášení⁸ při posuzování bezpečnostních hledisek jednotného evropského nebe. V závěrech bylo mimo jiné uvedeno, že rozšíření pravomocí agentury EASA na vydávání bezpečnostních osvědčení pro uspořádání letového provozu a letiště do roku 2012 a 2013 by mělo být doplněno o zavedení přiměřeného řízení, které by koordinovalo činnosti a odborné znalosti agentur EASA a Eurocontrol.

Komise spolu s agenturou EASA již po určitou dobu zvažuje, jak postupovat, a v lednu 2011 uspořádala konferenci o bezpečnosti, která byla přístupná všem subjektům v letectví a na níž se projednávaly otázky řízení bezpečnosti. Podrobnosti o konferenci a shrnutí diskusí jsou k dispozici na internetových stránkách portálu Europa⁹.

Tohoto sdělení vychází z příspěvků přednesených na konferenci, stanoví parametry a podobu evropského systému řízení bezpečnosti letectví a projednává překážky, jež je třeba překonat k zajištění účinnosti tohoto systému.

3. EVROPSKÝ SYSTÉM PRO ZAJIŠTĚNÍ BEZPEČNOSTI LETECTVÍ

3.1. Co je systém řízení bezpečnosti?

Předtím, než zvážíme, jak by takový systém EU měl vypadat a jaké problémy je třeba při stanovení různých prvků překonat, je nezbytné pochopit základní procesy tvořící systém řízení bezpečnosti.

Systém řízení bezpečnosti je proaktivní systém, který identifikuje prvky ohrožující činnost, hodnotí rizika, jež tyto hrozby představují, a podniká kroky ke snížení těchto rizik na přijatelnou úroveň. Poté provádí kontroly, které mají potvrdit účinnost akcí. Systém funguje

⁷ Dokument ICAO 9859 AN/474 druhé vydání – 2009.

⁸ Závěry konference na vysoké úrovni týkající se plánu provádění jednotného evropského nebe.

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

nepřetržitě, aby se zajistilo, že všechny nové hrozby či rizika jsou rychle identifikovány a že opatření pro zmírnění jejich dopadu jsou přiměřená a v případě, že jsou neúčinná, jsou revidována.

Tento proaktivní systém na úrovni EU by měl úsilí členských států podporovat, nikoli ho nahrazovat. Účelem není přesunout odpovědnost za přijímání opatření, nýbrž zvýšit spolupráci, a dosáhnout tak lepších výsledků. Systém by měl být přidanou hodnotou pro iniciativy, které členské státy vyvinou v oblasti bezpečnosti, a to díky společnému využívání informací ze všech členských států při zjišťování rizik v bezpečnosti letectví v celé Evropě. Systém by měl sdílet informace a usnadnit podnikání společných kroků. Je jasné, že vytvoření takového systému bude záviset na pomoci a zapojení členských států i odvětví letectví. Spolupráce při zavádění systémů řízení bezpečnosti v členských státech a na úrovni odvětví přinese Evropě výhody. Nedávné události vyvolané sopečnou činností v Evropě prokázaly výhody spolupráce, využití informací všech stran a zapojení všech subjektů při dosažení společného přístupu k tomuto významnému novému bezpečnostnímu riziku.

3.2. Vytvoření kontaktního místa

Aby bylo možné vypořádat se s organizací systému řízení bezpečnosti na regionální úrovni, bude třeba vytvořit kontaktní místo. V roce 2004 vytvořila EU agenturu EASA, která je zdrojem odborných poznatků v oblasti bezpečnosti letectví na úrovni EU. Je tedy logické, že agentura EASA, která má pro zajištění účinného fungování systému k dispozici prostředky i zařízení, by měla být klíčovým prvkem evropského systému řízení bezpečnosti letectví.

Nicméně ne všechny činnosti a povinnosti související s fungováním systému by měly být zcela v pravomoci agentury EASA. V systémovém přístupu je třeba, aby všechny zúčastněné subjekty postupovaly společně a aby Komise, EASA, členské státy, Eurocontrol a subjekty zapojené do odvětví partnersky spolupracovaly a navzájem si poskytovaly zpětnou vazbu. EASA je nicméně jedinou organizací v jádru EU, která se letecké bezpečnosti věnuje zcela a plně, a může proto spojit různé prvky činnosti, což přispěje k úspěchu.

3.3. Identifikace hrozeb

První činností systému řízení bezpečnosti je identifikace hrozeb pro bezpečnost letectví. Aby bylo možné tak učinit, je zapotřebí informací. Ty jsou nepostradatelnou složkou jakéhokoli systému řízení bezpečnosti, protože bez spolehlivých informací by veškeré pokusy o identifikaci hrozeb byly pouze domněnkami. V současnosti jsou k dispozici nejrozličnější informační zdroje, jako například zprávy o nehodách, zprávy o prohlídkách na odbavovací ploše vypracované v rámci programu SAFA (posuzování bezpečnosti zahraničních letadel), šetření událostí a následná opatření, údaje z hlášení událostí založených v evropské centrální evidenci (ECR), audity dohledů, včetně normalizačních inspekcí EASA, a výměna informací. Je nemožné, aby jediný zdroj poskytl veškeré požadované informace, a při identifikaci hrozeb na úrovni EU je třeba kombinovaně využít všech zdrojů, reaktivních, proaktivních i prognostických. Díky sdílení těchto informací mohou tvůrci politiky získat ucelený informační obraz o letecké bezpečnosti. Typickými hrozbami v letectví jsou například špatné povětrnostní podmínky, hornatá krajina v okolí letiště nebo porucha motoru letadla.

Ačkoliv má EU přístup ke všem těmto zdrojům informací, vyskytují se nicméně zejména v oblasti hlášení událostí významné nedostatky. I přes přijetí směrnice 2003/42/ES¹⁰ dochází při hlášení událostí v EU a používání evropské centrální evidence stále k četným problémům, což omezuje užitečnost systému hlášení událostí pro účely prevence nehod. K uvedeným problémům patří zejména nízká kvalita informací, neúplné údaje, nedostatečně jasné oznamovací povinnosti a nedostatečně jasný tok informací a právní a organizační překážky při zajišťování přiměřeného přístupu k informacím v evropské centrální evidenci pro účely sdílení informací. Kromě toho se stávající systém vyznačuje značnou nejednotností. Vedle evidence EU má i Eurocontrol svou vlastní bezpečnostní evidenci a rovněž EASA vytváří svou interní databázi. Bylo by prospěšné uvedené informace o událostech zkombinovat. Je totiž obtížné zaznamenat veškeré události, a vzniká tudíž potřeba podniknout kroky v oblasti provádění „spravedlivého posuzování“¹¹. Je zapotřebí dalších kroků, které by podpořily kulturu otevřeného podávání zpráv v odvětví letecké dopravy a prosazovaly rozvoj prostředí, kde jednotlivci mohou hlásit významné bezpečnostní události, aniž by se museli strachovat, že budou vystaveni postihu.

Akce 1:

Komise v roce 2012 předloží návrhy na aktualizaci systému EU pro hlášení událostí v rámci revize směrnice 2003/42/ES a jejích prováděcích pravidel¹².

3.4. Analýza bezpečnostních údajů

To, že jsou bezpečnostní údaje k dispozici ještě neznamená, že jejich využití a pochopení je samozřejmé. I přes výše uvedené nedostatky obsahuje evropská centrální evidence více než 450 000 hlášení událostí a tento údaj denně narůstá. Je tedy nutné vypracovat postup, který by umožnil vyčlenit z těchto údajů smysluplné informace.

V současnosti je situace taková, že některé členské státy, EASA, Eurocontrol a ostatní subjekty provádějí svou vlastní analýzu. To sice každému subjektu účinně umožňuje zabývat se svou vlastní problematikou, je však možné, že se při tom vynaloží značné dvojité úsilí, a to by mohlo vést k tomu, že nebude odhalen významný bezpečnostní problém, což je mnohem závažnější skutečnost. Událost, která se v jednom členském státě považuje za jednorázovou, může na úrovni Unie jako celku poukázat na to, že je třeba podniknout určité kroky. Tato skutečnost byla uznána v nařízení Komise (EU) č. 996/2010¹³, které v článku 19 vyžaduje, aby EASA a příslušné orgány členských států spolupracovaly při pravidelné výměně a analýze informací. Rámec a nástroje potřebné k realizaci této potřeby musí však být teprve vypracovány.

Aby bylo možné těchto cílů dosáhnout, začala EASA budovat síť analytiků, která využívá odborných znalostí, jež jsou k dispozici v rámci agentury EASA, příslušných orgánů členských států a vnitrostátních orgánů pro vyšetřování bezpečnosti. Síť analytiků by

¹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/42/ES ze dne 13. června 2003 o hlášení událostí v civilním letectví.

¹¹ Spravedlivé posuzování je definováno v čl. 2 písm. k) nařízení Komise (EU) č. 691/2010 ze dne 29. července 2010.

¹² Nařízení Komise (EU) č. 1330/2007 ze dne 24. září 2007 a nařízení Komise (EU) č. 1321/2007 ze dne 12. listopadu 2007.

¹³ Nařízení (EU) č. 996/2010 ze dne 20. října 2010 o šetření a prevenci nehod a incidentů v civilním letectví a o zrušení směrnice 94/56/ES.

pomohla identifikovat bezpečnostní problémy, a umožnila by tak včasné zjištění bezpečnostních trendů a přispěla k rozvoji společných analytických nástrojů, metod a technik. Síť by například mohla být požádána, aby prozkoumala dostupné údaje a zjistila, zda rizika spojená se zimním provozem jsou účinně zvládnuta nebo zda je třeba podniknout další kroky.

Komise aktivně hledala příležitosti pro zavedení režimů výměny informací o bezpečnosti na mezinárodní úrovni a nedávno s ICAO, FAA a IATA podepsala memorandum o porozumění týkající se celosvětové výměny informací o bezpečnosti. Tato iniciativa si klade za cíl podporovat na celosvětové úrovni proaktivnější a průkaznější přístup k řízení bezpečnosti. Memorandum vytváří rámec pro spolupráci při výměně informací o bezpečnosti a díky ICAO rovněž usnadní šíření informací o bezpečnostních hrozbách či rizicích a řešení pro zlepšení bezpečnosti, jež byla identifikována na základě informací vyměněných v rámci celosvětové výměny informací o bezpečnosti.

Sdílené informace rovněž přispějí ke srovnání seznamu nejzávažnějších hrozeb identifikovaných v EU s hrozbami v ostatních světových regionech.

Akce 2:

S výhradou výsledků posouzení dopadů, které je součástí přezkumu právních předpisů upravujících hlášení událostí, předloží Komise návrh na další rozvoj analýzy bezpečnosti na úrovni EU.

3.5. Určení rizik

Identifikace hrozeb je sice zásadní, avšak pochopení potenciálních rizik plynoucích z těchto hrozeb je při přijímání zmírňujících opatření a zejména při stanovení priorit klíčové.

Toto hledisko, známé jako posouzení bezpečnostních rizik, provádí řada členských států individuálně, když určují, jaké kroky je třeba podniknout na úrovni členských států. Například jeden členský stát označil v rámci svého vlastního posouzení rizik problematiku nestabilizovaného přiblížení¹⁴ za významné riziko a přijímá opatření zaměřená na snižování počtu takových událostí. Podobný postup by se mohl provádět na úrovni EU za použití analýzy EASA, členských států, sítě analytiků a odvětví letectví s cílem určit, jak nejlépe řešit ten či onen problém.

Dosud však neexistuje obecně uznávaná metodika hodnocení rizik, která by byla využívána společně v celé Evropské unii ve všech oblastech letectví, což by umožnilo standardizovaný přístup a lepší stanovení priorit při řešení těchto rizik, která pro bezpečnost představují největší hrozbu. Tento nedostatek bude třeba překonat.

Aby bylo možné důkladně posoudit rizika a vyvodit závěry pro zlepšení bezpečnosti letectví, bude EU muset statisticky vyhodnotit informace o událostech. Bude zapotřebí spolehlivých a důsledných informací o úrovni činností v oblasti letectví v členských státech EU. Zatím tomu tak není, zejména ve všeobecném letectví, kde je v současnosti z důvodu nedostatku údajů o expozici obtížné vypočítat míru nehodovosti i pro hlavní kategorie nehod.

¹⁴ Za nestabilizované přiblížení se považuje situace, kdy letadlo z jakéhokoli důvodu nemá ideální polohu, správnou rychlost, nadmořskou výšku a konfiguraci pro přistání.

Akce 3:

Na základě výsledků posouzení dopadů o hlášení událostí Komise prozkoumá, zda je vhodné, aby předložila návrhy na vytvoření klasifikace společného posuzování rizik. (Viz akce 1).

3.6. Přijímání opatření

Členské státy přijímají opatření k řešení otázek bezpečnosti, které samy identifikovaly, jednotlivě v různé míře, avšak některé z těchto otázek jsou společné pro EU jako celek. Koordinovanější přístup v celé Unii, kdy by se opatření přijatá jednotlivými členskými státy, Komisí a agenturou EASA vzájemně doplňovala, by proto mohl být přínosem. Koordinace úsilí by byla přínosná tehdy, pokud by se opatření zaměřila na významná rizika ve všech činnostech v oblasti letectví v rámci EU.

Než se však členské státy k takovým opatřením zavážou, je nezbytné, aby mohly významná rizika formálně projednat a dosáhnout v tomto ohledu vzájemné shody. Pokud jde o hlediska související s nařízením (ES) č. 216/2008¹⁵, je Komisi v současné době nápomocen výbor. Členy tohoto výboru, známého jako výbor EASA, jsou příslušní odborníci v oblasti bezpečnosti letectví z členských států, a výbor je tedy schopen poskytnout nezbytné odborné znalosti pro rozhodnutí týkající se bezpečnostních rizik.

Akce 4:

Komise využije výboru EASA jako hlavního fóra pro obsáhlé diskuze s členskými státy o opatřeních, která je třeba přijmout.

3.7. Evropský plán bezpečnosti letectví

Vzhledem k technické povaze dané problematiky by EASA měla Komisi předložit své stanovisko k tomu, co považuje za nejlepší postup při zmírňování rizik, stanovisko ke lhůtám uvedených opatření a k měření úspěchu. Toto stanovisko, které by vycházelo z podnětu všech zúčastněných subjektů, včetně odvětví letectví, by mělo být předloženo v podobě akčního plánu, známého jako evropský plán bezpečnosti letectví¹⁶.

Tento plán bezpečnosti letectví by měl podrobně popsat specifické otázky bezpečnosti, jasně uvést kroky ke zmírnění souvisejících rizik a jednoznačně stanovit cíle těchto kroků, a to způsobem srozumitelným evropským občanům.

Již počátkem roku 2011 zveřejnila EASA první verzi takového plánu, která vycházela z plánů a priorit členských států. Plán obsahoval řadu akcí, například potřebu zabývat se otázkou výchylek ze vzletové a přistávací dráhy, na niž poukázala i bezpečnostní konference na vysoké úrovni pořádaná organizací ICAO v roce 2010.

Po zveřejnění plánu bezpečnosti letectví je nezbytné informovat občany EU o pokroku dosaženém při řešení konkrétních otázek bezpečnosti. Za tímto účelem bude třeba

¹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008 ze dne 20. února 2008 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví, kterým se ruší směrnice Rady 91/670/EHS, nařízení (ES) č. 1592/2002 a směrnice 2004/36/ES.

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>

bezpečnostní plán pravidelně aktualizovat tak, aby nejen zahrnoval doposud přijatá opatření, ale v případě potřeby rovněž využil příležitosti k zahrnutí veškerých nově zjištěných rizik a změnil ta opatření, která nejsou účinná.

Akce 5:

EASA bude každoročně zveřejňovat aktualizaci evropského plánu bezpečnosti letectví a podrobně informovat o pokroku dosaženém při řešení zjištěných bezpečnostních rizik na úrovni EU.

3.8. Měření dosažených výsledků

Pro všechny zúčastněné strany bude důležité vědět, zda činnosti uskutečňované za účelem zlepšení bezpečnosti mají nějaký účinek. V této souvislosti jsou cenným nástrojem ukazatele výkonnosti v oblasti bezpečnosti. Jednoduchým a všeobecně uznávaným příkladem takového ukazatele je měření bezpečnosti používané ve výročním přezkumu bezpečnosti za rok 2010, který vypracovala EASA, při srovnávání relativního výkonu v různých světových regionech. EASA používá ukazatel roční míry smrtelných nehod na 10 milionů letů. Použití takového ukazatele umožňuje jednak srovnání s výkonností v minulosti, a posoudit tak učiněný pokrok, a jednak srovnání s jinými regiony. EU k dané problematice významně přispělo na posledním valném shromáždění ICAO, na němž bylo předloženo evropské stanovisko k ukazatelům výkonnosti v oblasti bezpečnosti, zatím však nerozhodla o specifických ukazatelích a je zapotřebí podniknout další kroky, aby bylo dosaženo dohody ohledně souboru ukazatelů přijatelných pro všechny zúčastněné strany.

Akce 6:

Komise ve spolupráci s agenturou EASA bude pokračovat ve vývoji ukazatelů výkonnosti v oblasti bezpečnosti a předtím, než předloží návrhy o společném souboru ukazatelů pro všechny oblasti letectví, bude konzultovat zúčastněné strany.

3.9 Spolupráce s našimi sousedy

Otázky vyplývající z bezpečnosti letectví se neomezují jen na EU, podobnou problematikou se zabývají i naši sousedé. EU zavedla řadu ujednání usnadňujících spolupráci s jejími sousedy v otázkách letectví. K těmto ujednáním patří vytvoření společného evropského leteckého prostoru s řadou zemí na Balkánu¹⁷ a evropsko-středomořského společného leteckého prostoru¹⁸, jakož i programy pomoci a posílená spolupráce v rámci programu posuzování bezpečnosti zahraničních letadel (program SAFA). Program SAFA, do něhož je zapojeno 15 třetích zemí, je výborným příkladem spolupráce mezi EU a jejími sousedy při poskytování a sdílení informací o bezpečnosti ku prospěchu všech.

Stejně tak by se měla sdílet práce a výsledky systému řízení bezpečnosti EU, a využít tak zkušeností našich sousedů a přispět k jejich úsilí o zlepšení bezpečnosti letectví, a tím i k dosažení společného cíle, kterým je vysoká úroveň bezpečnosti.

¹⁷ Chorvatsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Albánie, Bosna a Hercegovina, Kosovo, Srbsko, Černá Hora.

¹⁸ Na evropsko-středomořském leteckém projektu (Euromed Aviation Project) se podílí tyto státy: Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Maroko, Palestinská samospráva, Sýrie a Tunisko.

Akce 7:

Komise se ve spolupráci s agenturou EASA bude i nadále podílet na práci systému řízení bezpečnosti a podpoře vzájemné spolupráce s našimi sousedy při identifikaci otázek bezpečnosti.

4. EVROPSKÝ PROGRAM BEZPEČNOSTI LETECTVÍ (EASP)

Podle norem obsažených v různých přílohách Chicagské úmluvy¹⁹ mají smluvní státy zavést státní program bezpečnosti (SSP). Státní program bezpečnosti je systém řízení bezpečnosti státem a obvykle je rozpracován v jediném dokumentu, který stanoví státní politiku a cíle, řízení rizik, zajišťování a prosazování bezpečnosti.

Členské státy však nyní ve značné míře spoléhají na činnosti, které jsou již prováděny na evropské úrovni. Proto při plnění svých závazků vůči ICAO i při podrobném uvádění svých čistě vnitrostátních činností rovněž musí podrobně uvést oblasti odpovědnosti spadající nyní pod EU a činnosti uskutečňované na úrovni EU, které členským státům poskytují podporu. Ačkoliv by všech 27 členských států a 4 státy EHP/ESVO mohlo provádět tyto činnosti nezávisle na sobě, není to účinný a transparentní způsob, jak tento požadavek řešit. Vytvoření nástroje podobného státnímu programu bezpečnosti na úrovni EU, tj. evropského programu bezpečnosti letectví (EASP) je pro plnění tohoto závazku účinnější a podpořilo by členské státy při vytváření jejich vlastních státních programů bezpečnosti.

Stanovením pravidel řízení bezpečnosti letectví na úrovni EU se navíc ujasňuje, na kterých subjektech v EU spočívá odpovědnost za různé povinnosti v oblasti bezpečnosti, a uvádí, jak EU jako celek může dosáhnout a poté zachovat uspokojivou úroveň bezpečnosti. Díky pravidlům se rovněž zavádí transparentnost pro všechny zúčastněné strany, které mají zájem na bezpečnosti. EU zaujímá čelní pozici v organizaci bezpečnosti letectví na regionálním základě a dokument popisující, jak regionální orgán řídí bezpečnost letectví, bude vypracován vůbec poprvé.

Na vytvoření evropského programu bezpečnosti letectví se v rámci EU pracuje již po určitou dobu a program může být nyní zveřejněn. Komise ho zveřejní zároveň s tímto sdělením jako pracovní dokument útvarů Komise. Dokument popisuje současný rámec bezpečnosti letectví na úrovni EU, včetně toho, jak se identifikují a řeší konkrétní otázky bezpečnosti uvedené v evropském plánu pro bezpečnost letectví (viz odstavec 3.7). Dokument je vypracován ve formátu stanoveném v příručce ICAO pro řízení bezpečnosti s cílem zavést přístup, který odpovídá mezinárodním pokynům, a doplnit státní programy bezpečnosti členských států. Komise bude v případě potřeby dokument aktualizovat tak, aby odrazil veškeré změny evropského systému bezpečnosti letectví.

Akce 8:

Komise bude za pomoci členských států a agentury EASA aktualizovat evropský program bezpečnosti letectví v souladu se změnami v řízení bezpečnosti letecké dopravy v EU.

¹⁹ Podepsaná v Chicagu dne 7. prosince 1944.

5. BUDOUCNOST

5.1. Stanovení výkonnostních cílů

Důležitým prvkem při řešení bezpečnostních rizik a dosažení neustálého zlepšování v oblasti bezpečnosti je stanovení bezpečnostních výkonnostních cílů. Jedná se o konkrétní cíle při dosažení určité úrovně bezpečnosti. Příkladem takového cíle by mohlo být snížení počtu výchylek ze vzletové a přistávací dráhy v EU o 50 % během příštích pěti let. Tyto cíle musí být reálné a dosažitelné.

Nařízení Komise (ES) č. 691/2010²⁰ stanovilo systém sledování výkonnosti letových navigačních služeb a funkcí sítě. Cílem systému sledování výkonnosti je mimo jiné poskytování ukazatelů a stanovení závazných cílů v klíčových oblastech výkonnosti tak, aby bylo možné dosáhnout a zachovat určité úrovně bezpečnosti. Ačkoliv již byla přijata první opatření pro vytvoření systému sledování výkonnosti bezpečnosti, systém je v současné době omezen na evropské uspořádání letového provozu a nezahrnuje jiné oblasti bezpečnosti letectví. Rozhodování o systémech sledování výkonnosti bezpečnosti pro jiné oblasti (např. letový provoz, letovou způsobilost atd.) nebude snadné a práce s tím spojená bude komplikovaná a bude si vyžadovat inovační přístup. Před předložením návrhu proto bude třeba provést plné konzultace. Za účelem podpory neustálého zlepšování je třeba zvážit tuto oblast i v budoucnosti.

Akce 9:

Před předložením návrhů týkajících se systému sledování výkonnosti v ostatních oblastech bezpečnosti letectví bude Komise konzultovat zúčastněné strany a provede posouzení dopadů.

5.2. Přístup k normalizaci založený na riziku

Zavedením zásad řízení bezpečnosti do systému letectví v EU se změní způsob přístupu k bezpečnosti letectví, což povede k výraznému zlepšení kontroly bezpečnostních rizik. Použití těchto zásad by však nemělo být omezeno pouze na vypracování bezpečnostního plánu, ale mělo by se týkat celého systému. Práce, kterou EASA odvádí při provádění normalizačních inspekcí, jež jsou vyžadovány nařízením (ES) č. 216/2008 pro účely kontroly uplatňování uvedeného nařízení, by neměla zahrnovat pouze kontrolu dodržování předpisů, nýbrž by měla dospět k přístupu, který vychází spíše z bezpečnostních rizik zjištěných systémem řízení bezpečnosti. Takový přístup by byl výhodný v tom, že se zaměří na ty otázky, u nichž by zmírňující opatření byla viditelně přínosná pro bezpečnost.

5.3. Přístup založený na výkonnosti bezpečnosti

Vypracovávání bezpečnostních předpisů se v současnosti sice soustředí na provádění stávajících požadavků do nařízení EU a v případě potřeby na jejich aktualizaci, v budoucnu by se však příprava předpisů měla zaměřit na výkonnost a dosahování žádoucích výsledků a založených na dohodnuté výkonnosti bezpečnosti. Tento přístup označovaný jako regulace

²⁰ Nařízení Komise (EU) č. 691/2010 ze dne 29. července 2010, kterým se stanoví systém sledování výkonnosti letových navigačních služeb a funkcí sítě a mění nařízení (ES) č. 2096/2005, kterým se stanoví společné požadavky pro poskytování letových navigačních služeb.

založená na výkonnosti by se opíral o využívání systémů řízení bezpečnosti a jejich rozvoj a zavádění do předpisů EU upravujících bezpečnosti letectví by měly být dlouhodobým cílem.

5.4. Postavení systému na formální základ

Systém popsany v tomto sdělení je do značné míry založen na ujednáních bez právního základu. Jakmile se získají zkušenosti a prokáže se účinnost (či neúčinnost) tohoto přístupu, je možné, že bude třeba zvážit, zda je nezbytné vytvořit pro systém řízení bezpečnosti letectví v EU formální základ, aby byl zajištěn jeho další úspěch. Komise bude tudíž sledovat pokrok dosažený v průběhu vývoje systému a zváží, zda by pro zajištění účinnosti systému v budoucnosti měla být navržena konkrétní regulační opatření.

Akce 10:

Jakmile se získají zkušenosti a poté, co byly vyhodnoceny možné dopady, zváží Komise, zda je třeba předložit regulační návrhy s cílem formalizovat systém řízení bezpečnosti v EU.

6. ZÁVĚR

V nadcházejících letech se EU musí vypořádat s náročnými úkoly v oblasti bezpečnosti letectví. Aby se zabránilo dalšímu růstu letecké dopravy, který by vedl ke zvýšení počtu úmrtí při leteckých nehodách, a aby se zajistilo, že EU bude v oblasti celosvětové bezpečnosti letectví stát v čele, musí dojít ke změně koncepce v jejím přístupu k bezpečnosti. Ačkoliv byl současný systém zajištění bezpečnosti v minulosti velmi úspěšný, zdá se, že jeho účinnost při snižování míry nehod spěje do krajních možností. Komise se domnívá, že tedy musíme přejít od reakce k prevenci, a to zavedením proaktivního přístupu k bezpečnosti letectví, který významná rizika odstraňuje tak, že opatření systematicky zaměří na jejich řešení, přičemž využívá výsledků důkladné analýzy informací získaných z celé Unie.

Takové sdílení úsilí a soustředění na identifikované problémy povede k opatřením koordinovaným v celé Unii a následně ke společnému přístupu k řízení bezpečnosti. Důsledkem takového přístupu bude to, že právní předpisy a příručky se zaměří na rozhodující otázky, kterými jsou dohled nad nejdůležitějšími bezpečnostními aspekty a cílené zaměření výzkumu a doporučení na vysoce rizikové oblasti. Uvedený přístup rovněž zajistí co nejlepší využití omezených zdrojů, a to jejich zaměřením na ty oblasti, ve kterých lze v bezpečnosti dosáhnout největších výhod.

Komise je toho názoru, že zlepšením kvality bezpečnostních informací, sdílením informací a výsledků analýz, společnou identifikací rizik, u nichž koordinovaná opatření přinesou největší výhody, a přijímáním dohodnutých opatření se EU může dostat do čela celosvětové bezpečnosti letectví ku prospěchu všech občanů EU.