



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.10.2011
KOM(2011) 670 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

Ett europeiskt säkerhetsledningssystem för luftfart

(Text av betydelse för EES)

{SEK(2011) 1261 slutlig}

1. INLEDNING

I sin vitbok om transporter¹ angav kommissionen som sitt tydliga mål att EU ska bli det säkraste området för luftfart i världen. Dessutom anges i rapporten från högnivågruppen för luftfartsforskning² som ett mål att olycksfrekvensen för kommersiella flygningar ska minskas till mindre än en per tio miljoner flygningar fram till 2050, dvs. hälften av nuvarande nivå. På samma gång som olycksfrekvensen inom luftfartsområdet fortsätter att sjunka har dock hastigheten på minskningen saktat ner betydligt sedan 2004³ och samtidigt ser vi en fortsatt ökning av antalet flygningar, som förväntas i det närmaste fördubblas till år 2030⁴. Som en följd av detta måste vi, för att bevara den nuvarande låga nivån av dödsoffer till följd av flygolyckor, säkerställa att olycksfrekvensen fortsätter att sjunka för att hålla jämna steg med den fortsatta ökningen av antalet flygningar.

EU står därför inför en betydande utmaning under kommande år om EU ska kunna bli världsledande inom luftfartssäkerhet och rädda liv som annars skulle gå förlorade. Det finns således ett tydligt behov av handling.

I detta meddelande beskrivs följaktligen hur denna utmaning kan hanteras samt några specifika åtgärder för detta. Det är Europas bidrag för att stödja det mål som fastställdes vid Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO:s) säkerhetskonferens på hög nivå⁵ i Montreal 2010 om att gå mot en proaktiv och evidensbaserad hantering av luftfartssäkerheten.

Det här meddelande åtföljs även av ett arbetsdokument från kommissionen som beskriver det nuvarande regelverket för luftfartssäkerhet på europeisk nivå. Det togs fram gemensamt av kommissionen och Easa och kallas ”*European Aviation Safety Programme*” (EASP)⁶.

2. UTMANINGEN

Det nuvarande systemet i Europa för att säkerställa säkerheten inom luftfarten är framför allt baserat på en uppsättning regler som övervakas av Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa – *European Aviation Safety Agency*) och de nationella luftfartsmyndigheterna (NAA – *National Aviation Authorities*). Dessa har utvecklats efter många års erfarenhet och med utgångspunkt i den lärdom som dragits från detaljerade och oberoende undersökningar av flygplansolyckor och -tillbud. Detta reaktiva system har varit effektivt under de senaste decennierna, inte bara genom att ge mycket goda säkerhetsresultat för luftfarten i Europa utan även genom att ha varit ett system som ständigt blivit allt bättre.

Som påpekas i ICAO:s säkerhetsmanual (SMM – *Safety Management Manual*)⁷, börjar dock strategin att basera säkerheten på uppfyllande av regler att nå sin gräns, i och med att luftfartssystemet blir allt mer komplext och mer kunskap fås om människans begränsningar

¹ KOM(2011) 144 – VITBOK – Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem.

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 Doc415 av den 17 december 2010 – Long-Term Forecast – Flight Movements 2010–2030.

⁵ ICAO Doc 9935, HLSC 2010.

⁶ Referens ska läggas till så snart SEK-dokumentnummer tilldelats.

⁷ ICAO-dokument 9859 AN/474, andra upplagan – 2009.

och om påverkan av organisatoriska processer. I SMM förklaras att säkerhet alltmer ses som processen att hålla säkerhetsrisker under organisatorisk kontroll och som en följd av detta presenterade ICAO i sina normer och rekommendationer (SARP – *Standards and Recommended Practices*) behovet av en systematisk säkerhetsstrategi, med andra ord införandet av säkerhetsledningssystem (SMS – *Safety Management System*).

Det är därför uppenbart att EU, för att fortsätta göra framsteg, måste gå längre än att fokusera på framtagningen av regler, även om denna aktivitet är mycket viktig, och lägga större tonvikt vid att bemöta riskerna för luftfartssäkerheten på ett systematiskt sätt. Vi måste gå från ett huvudsakligen reaktivt system, där regelverk ändras som en följd av erfarenheter, mot ett system som är proaktivt och försöker föregripa potentiella säkerhetsrisker för att ytterligare minska sannolikheten för en olycka.

Dessutom är det med den ökade fördelningen av de lagstiftande befogenheterna inom luftfartssäkerhetsområdet mellan nationella och europeiska myndigheter inte längre praktiskt och önskvärt för medlemsstaterna, kommissionen eller Easa att agera på egen hand vid sökandet efter proaktiva lösningar på gemensamma problem. Alla "aktörer" inom luftfartssäkerhetsområdet inom EU måste arbeta tillsammans för att säkerställa att hela systemet blir större än summan av delarna. Detta betonades i Madridförklaringen⁸ apropå säkerhetsaspekterna i det gemensamma europeiska luftrummet. I slutsatserna konstaterades bland annat att utökningen av Easas befogenheter för säkerhetscertifieringen av flygledningstjänst (*Air Traffic Management* – ATM) och flygplatser till 2012 och 2013 bör kompletteras med inrättandet av lämpliga styrelseformer för samordning av Easas och Eurocontrols verksamheter och expertis.

Kommissionen har tillsammans med Easa under en tid övervägt hur arbetet ska gå vidare och höll en säkerhetskonferens i januari 2011, som var öppen för alla intressenter inom luftfartsområdet, för att diskutera frågor kring säkerhetsledning. Närmare information om konferensen och sammanfattningar av diskussionerna kan hittas på webbplatsen Europa.⁹

I detta meddelande fastställs med utgångspunkt i de bidrag som lämnades vid konferensen parametrarna för ett europeiskt säkerhetsledningssystem för luftfart och hur det skulle gestalta sig och det förs en diskussion om de hinder som måste övervinnas för att säkerställa dess effektivitet.

3. ETT EUROPEISKT SYSTEM FÖR LUFTFARTSSÄKERHET

3.1. Vad är ett säkerhetsledningssystem?

Innan man överväger hur ett sådant EU-system borde se ut och vilka problem som behöver övervinnas vid fastställandet av de olika komponenterna, är det nödvändigt att förstå de fundamentala processer som skapar ett säkerhetsledningssystem.

Ett säkerhetsledningssystem är ett proaktivt system som identifierar farorna för aktiviteten, bedömer riskerna som dessa faror ger upphov till och vidtar åtgärder för att minska dessa

⁸ Slutsatser från högnivåkonferensen om färdplanen för genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet.

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

risker till en acceptabel nivå. Det kontrollerar sedan att åtgärderna är effektiva. Systemet är alltid aktivt för att säkerställa att eventuella nya faror eller risker snabbt upptäcks, att åtgärderna är lämpliga och att de ändras när de befins ineffektiva.

Ett sådant proaktivt system på EU-nivå bör syfta till att stödja medlemsstaternas satsningar och inte ersätta dem. Det handlar inte om att flytta ansvaret för åtgärder utan om behovet av ökat samarbete för att nå bättre resultat. Systemet bör öka nyttan av medlemsstaternas säkerhetssatsningar genom att samla information från hela Europa för att hjälpa till att identifiera riskerna för luftfartssäkerheten i Europa. Det bör föra vidare information och fungera som en mellanhand för att möjliggöra samordnade åtgärder. För att detta ska kunna ske är det tydligt att systemet är beroende av stöd och bidrag från medlemsstaterna och luftfartsindustrin. Det är genom att samla arbetet med säkerhetsledningssystem på medlemsstats- och industrinivå i en gemensam strategi som fördelar på europeisk nivå kan uppnås. Händelserna på senare tid kring vulkanutbrotten i Europa har visat på värdet av ett gemensamt agerande, där information och bidrag från alla sidor användes för att försöka hitta en gemensam strategi för denna nya, betydande säkerhetsrisk.

3.2. Hitta en sambandspunkt

För att klara utmaningen att organisera ett säkerhetsledningssystem som fungerar i ett regionalt sammanhang krävs en sambandspunkt. EU grundade Easa år 2004 och det är denna byrå som har den tekniska expertisen inom luftfartssäkerhet på EU-nivå. Det är därför logiskt att Easa, som har resurserna och möjligheterna att säkerställa att systemet fungerar effektivt, borde vara i centrum av det europeiska säkerhetsledningssystemet för luftfart.

Däremot bör inte alla aktiviteter och ansvarsområden som är kopplade till systemets funktion ligga helt och hållet inom Easa. En systematisk strategi kräver att alla aktörer agerar gemensamt, att kommissionen, Easa, medlemsstaterna, Eurocontrol och intressenterna inom industrin arbetar tillsammans och ger varandra återkoppling. Inte desto mindre är Easa den enda organisation i hjärtat av EU som till 100 procent är fokuserad på luftfartssäkerhet och den kan därför sammanföra de olika arbetsinsatserna, vilket kommer att bidra till systemets framgång.

3.3. Identifiering av faror

Den första aktiviteten för ett säkerhetsledningssystem är att identifiera farorna för luftfartssäkerheten. För att identifiera farorna för säkerheten krävs information. Denna information är en avgörande del i alla säkerhetsledningssystem, för utan välgrundad information blir alla försök att identifiera farorna bara gissningar. Det finns flera olika informationskällor att tillgå i nuläget, som olycksrapporter, rampinspektionsrapporter från SAFA (*Safety of Foreign Aircraft Programme*), undersökningar och uppföljningar av tillbud, data från händelserapporter i ECR (*European Central Repository*), granskningar av tillsynen – exempelvis Easas standardiseringsinspektioner – och informationsutbyte. Det finns ingen enstaka källa som kan tillhandahålla all information som krävs och en process för att identifiera farorna på EU-nivå måste använda en kombination av alla källor, såväl reaktiva som proaktiva och prediktiva, och genom att föra vidare denna information kan processen förse beslutsfattarna med omfattande ”underrättelser” om luftfartssäkerheten. Typiska faror i en luftfartsmiljö innefattar sådana saker som dåliga väderförhållanden, bergig terräng runt en flygplats eller fel på en flygplansmotor.

Samtidigt som EU har tillgång till alla dessa informationskällor finns det dock, i synnerhet inom området rapportering av händelser, betydande brister. Trots antagandet av direktiv 2003/42/EG¹⁰ påverkas rapporteringen av händelser inom EU och användningen av ECR fortfarande av ett antal brister som begränsar användbarheten hos systemet för rapportering av händelser för att förebygga olyckor. Problemen är, i synnerhet, låg kvalitet på information, ofullständiga data, otillräcklig tydlighet i rapporteringsskyldigheter och i informationsflödet och rättsliga och organisatoriska hinder för en fullgod tillgång till ECR-informationen, vilket krävs för informationsdelning. Dessutom råder det en avsevärd fragmentering inom det nuvarande systemet. Förutom ECR har Eurocontrol en egen datakatalog inom säkerhetsområdet och Easa håller på att bygga upp en egen intern databas. Det skulle vara till stor fördel att kunna kombinera denna information om händelser. Slutligen finns svårigheten att fånga upp alla händelser och detta problem visar på behovet av åtgärder för att införa en ”rättvissekultur”.¹¹ Ytterligare arbete krävs för att uppmuntra en kultur med öppen rapportering inom luftfartsindustrin och för att stödja utvecklingen av en miljö där enskilda personer känner att de rapportera händelser av betydelse för säkerheten utan rädsla för repressalier.

Åtgärd 1:

Kommissionen kommer under 2012 att framföra förslag om att uppdatera EU-systemet för rapportering av händelser genom att se över direktiv 2003/42/EG och dess genomförandebestämmelser¹².

3.4. Analys av säkerhetsdata

Att ha säkerhetsdata är en sak, att få något vettigt ut av dessa data är en annan. Till och med nu, med de brister som anges ovan, innehåller ECR över 450 000 rapporterade händelser och siffran stiger dagligen. Utmaningen är därför att utveckla en process för att få fram meningsfull information från dessa data.

Idag har vi en situation där vissa medlemsstater, Easa, Eurocontrol och andra gör sina egna analyser. Samtidigt som detta är effektivt på så sätt att varje aktör får möjlighet att undersöka sina egna frågor, finns det risk för en hel del dubbelarbete vilket – och detta är det viktigaste – kan dölja viktiga säkerhetsfrågor. En händelse som verkar vara en ”engångsföreteelse” i en medlemsstat, visar sig när man tittar över hela EU vara ett problem som kräver åtgärder. Detta har uppmärksammats i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010¹³ där det i artikel 19 krävs att Easa och medlemsstaternas behöriga myndigheter ska samarbeta i informationsutbytet och informationsanalysen. Ramarna och verktygen som krävs för att realisera detta har dock ännu inte utvecklats.

För att uppnå dessa mål har Easa inlett arbete för att skapa ett nätverk av analytiker, som ska använda sig av tillgänglig expertis inom Easa, medlemsstaternas behöriga myndigheter och de nationella myndigheterna för säkerhetsutredning. Nätverket av analytiker skulle kunna hjälpa

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG av den 13 juni 2003 om rapportering av händelser inom civil luftfart.

¹¹ Termen rättvissekultur definieras i artikel 2 k i kommissionens förordning (EU) nr 691/2010 av den 29 juli 2010.

¹² Kommissionens förordning (EG) nr 1330/2007 av den 24 september 2007 och kommissionens förordning (EG) nr 1321/2007 av den 12 november 2007.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 av den 20 oktober 2010 om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart och om upphävande av direktiv 94/56/EG.

till med identifieringen av säkerhetsfrågor för att möjliggöra en tidig detektering av säkerhetstrender och bidra till utvecklingen av gemensamma verktyg, metoder och tekniker för analys. Nätverket skulle, till exempel, kunna ombes att undersöka tillgängliga data för att se om de risker som gäller under vinterförhållanden är tillräckligt kontrollerade eller om det finns belägg för att ytterligare åtgärder behövs.

Slutligen har kommissionen aktivt letat efter möjligheter till program för utbyte av säkerhetsinformation på internationell nivå, i synnerhet genom det nyligen undertecknade samförståndsavtalet om initiativet *Global Safety Information Exchange* (GSIE) mellan kommissionen, ICAO, FAA och IATA. Detta initiativ syftar till att stödja en mer proaktiv och evidensbaserad strategi för säkerhetsledning på global nivå. Det ger en ram för samarbete kring utbyte av säkerhetsinformation och kommer även att underlätta spridningen av information, genom ICAO, om faror eller risker för säkerheten och om lösningar för att förbättra säkerheten, utifrån information som utbyts genom GSIE.

Den information som delas kommer även att bidra till en extrakontroll av listan över de största farorna som identifierats inom EU mot motsvarande listor för andra områden i världen.

Åtgärd 2:

Kommissionen kommer, beroende på resultaten av den konsekvensanalys som utförs som del av översynen av lagstiftningen för rapportering av händelser, att framföra ett förslag för att ytterligare utveckla säkerhetsanalyserna på EU-nivå.

3.5. Fastställa riskerna

Samtidigt som det är nödvändigt att identifiera farorna är det förståelsen av de potentiella riskerna som dessa faror utgör som är avgörande för möjligheten att fatta beslut om avhjälpande åtgärder och i synnerhet att prioritera mellan olika åtgärder.

Denna aspekt, som kallas säkerhetsriskbedömning, utförs enskilt av ett antal medlemsstater när de bestämmer var de ska fokusera åtgärderna på medlemsstatsnivå. Som ett exempel har en medlemsstat klassificerat problemet med ej stabiliserade inflygningar¹⁴ som en stor risk enligt deras egen riskbedömningsprocess och vidtar åtgärder för att minska antalet sådana händelser. En liknande process skulle kunna utföras på EU-nivå genom analyser gjorda av Easa, medlemsstaternas nätverk av analytiker och luftfartsindustrin, för att bestämma var man helst bör rikta satsningarna för detta eller andra problem.

Det finns dock ännu ingen universellt accepterad riskbedömningsmetod som används över hela EU för all luftfart, som skulle möjliggöra en standardiserad strategi och bättre prioriteringar för att bemöta de risker som utgör störst hot mot säkerheten. Denna brist måste åtgärdas.

Slutligen behöver EU, för att kunna bedöma riskerna ordentligt och dra slutsatser för förbättring av luftfartssäkerheten, föra in informationen om händelser i ett statistiskt sammanhang. Välgrundad och konsekvent information om nivån av luftfartsaktiviteter inom EU:s medlemsstater kommer att behövas. Denna information finns inte idag, i synnerhet inte

¹⁴ En ej stabiliserad inflygning är när flygplanet, av någon anledning, inte är i perfekt läge med korrekt hastighet, höjd och konfiguration för landning.

för allmänflyget där det för närvarande – på grund av bristen på exponeringsdata – är svårt att beräkna frekvensen även för de viktigaste kategorierna av olyckor.

Åtgärd 3:

Kommissionen kommer, efter resultaten av konsekvensanalysen för rapportering av händelser, att undersöka om det är lämpligt att framföra förslag om att upprätta en gemensam klassificering för riskbedömning. (Se åtgärd 1.)

3.6. Vidta åtgärder

Medlemsstaterna vidtar, i varierande grad, på egen hand åtgärder för att hantera säkerhetsfrågorna som de själva har identifierat, men vissa av dessa frågor är gemensamma för hela EU. Det skulle därför vara bra att ha en mer koordinerad strategi för hela EU, så att åtgärder som vidtas av enskilda medlemsstater, kommissionen och Easa kan komplettera varandra. Värdet med denna koordinering av arbetet skulle bestå i en fokusering av åtgärderna på de betydande riskerna för alla nivåer av luftfartsverksamhet inom EU.

Innan medlemsstaterna åtar sig att vidta åtgärder måste de dock få möjlighet att formellt diskutera och enas om de betydande riskerna. Kommissionen biträds för närvarande av en kommitté för frågor rörande förordning (EG) nr 216/2008¹⁵. Denna kommitté, som kallas Easa-kommittén, består av de relevanta experterna på luftfartssäkerhet från medlemsstaterna och har därför en bra utgångspunkt för att tillhandahålla nödvändig expertis för beslut rörande säkerhetsrisker.

Åtgärd 4:

Kommissionen kommer att använda Easa-kommittén som det viktigaste forumet för att möjliggöra uttömmande diskussioner med medlemsstaterna om åtgärder som ska vidtas.

3.7. Den europeiska planen för luftfartssäkerhet

Med tanke på frågornas tekniska natur bör det vara Easa som meddelar kommissionens sin åsikt om de bästa åtgärderna för att minska riskerna, om tidplanerna för sådana åtgärder och slutligen om måtvärdet för framgång. Denna åsikt, som bygger på mottagen information från alla intressenter inklusive luftfartsindustrin, bör sedan vara utgångspunkt för en åtgärdsplan, kallad den europeiska planen för luftfartssäkerhet (*European Aviation Safety Plan*).¹⁶

Säkerhetsplanen bör ge en detaljerad beskrivning av specifika säkerhetsfrågor, klargöra vilka åtgärder som bör vidtas för att minska de tillhörande riskerna och ge tydliga mål för sådana åtgärder, allt presenterat på ett sätt som är begripligt för de europeiska medborgarna.

Easa har redan publicerat en första version av en sådan plan, som bygger på medlemsstaternas planer och prioriteringar, och den kom ut i början av 2011. Den innehåller många olika

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 91/670/EEG, förordning (EG) nr 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG.

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>

åtgärder, exempelvis för att hantera problemet med avåkningar av banan, en fråga som även identifierades av ICAO:s säkerhetskonferens på hög nivå 2010.

Efter att ha publicerat en säkerhetsplan är det nödvändigt att hålla EU-medborgarna uppdaterade om hur arbetet går med specifika säkerhetsfrågor. Därför måste säkerhetsplanen uppdateras regelbundet, inte bara för att ta upp de åtgärder som hittills vidtagits utan även för att vid behov ta med eventuella nya risker som identifierats och korrigera åtgärder som inte befunnits effektiva.

Åtgärd 5:

Easa kommer att publicera årliga uppdateringar av den europeiska planen för luftfartssäkerhet, där det anges hur arbetet går med identifierade säkerhetsrisker på EU-nivå.

3.8. Mäta framstegen

Det kommer att vara viktigt för alla intressenter att veta om de åtgärder som vidtas för att förbättra säkerheten har effekt. I detta sammanhang är säkerhetsnyckeltal (SPI – *Safety Performance Indicators*) ett värdefullt verktyg. Ett enkelt och allmänt accepterat exempel på ett sådant nyckeltal är den säkerhetsmätning som används i Easas årliga säkerhetsöversyn för 2010, där den relativa säkerhetsprestandan för olika områden i världen jämförs. Easa använder nyckeltalet årlig frekvens av dödsolyckor per 10 miljoner flygningar. Genom att använda ett sådant nyckeltal tillåts jämförelser med tidigare resultat, för att kontrollera att framsteg görs, och det går även att jämföra med andra områden i världen. EU lämnade ett viktigt bidrag i frågan vid ICAO:s senaste generalförsamling där den europeiska synen på säkerhetsnyckeltal (SPI:er) presenterades. EU har dock ännu inte beslutat vilka specifika nyckeltal som ska användas och ytterligare arbete krävs för att få fram en uppsättning nyckeltal som alla intressenter kan acceptera.

Åtgärd 6:

Kommissionen kommer, i samarbete med Easa, att fortsätta arbeta med utvecklingen av säkerhetsnyckeltal (SPI:er) och kommer att rådfråga intressenterna innan förslag tas fram på en gemensam uppsättning nyckeltal som täcker alla delar av luftfarten.

3.9. Samarbete med våra grannländer

Luftfartssäkerhetsfrågor är något som inte bara berör EU utan som vi delar med våra grannländer. EU har en mängd olika lösningar för att underlätta samarbetet med våra grannar inom luftfarten. Bland annat kan man nämna det gemensamma europeiska luftfartsområdet, som omfattar en rad länder på Balkan¹⁷, och det gemensamma luftfartsområde som avses i projektet Euromed Aviation¹⁸, men också stödprogram och ökat samarbete inom ramen för programmet för säkerhetskontroll av utländska flygplan (SAFA). SAFA-programmet omfattar

¹⁷ Kroatien, f.d. Jugoslaviska republiken Makedonien, Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Serbien och Montenegro.

¹⁸ Detta projekt omfattar Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marocko, Palestinska myndigheten, Syrien och Tunisien.

15 länder utanför EU och är ett paradexempel på hur EU och dess grannar samarbetar genom att dela säkerhetsinformation till gagn för alla.

De resultat som EU:s system för säkerhetsledning tar fram bör på samma sätt delas så att vi kan dra nytta av våra grannars erfarenheter och bidra till deras insatser för att öka luftfartssäkerheten. På så sätt kan vi ömsesidigt främja varandras strävan efter en hög säkerhetsnivå.

Åtgärd 7:

Kommissionen kommer att, i samarbete med Easa, fortsätta att dela arbetet i systemet för säkerhetsledning och uppmuntra samarbete med våra grannländer i fråga om att identifiera säkerhetsfrågor.

4. EUROPEAN AVIATION SAFETY PROGRAMME (EASP)

Standarder i de olika bilagorna till Chicagokonventionen¹⁹ kräver att avtalsslutande stater genomför ett statligt säkerhetsprogram (SSP – *State Safety Programme*). Ett SSP-program är ett system för statens säkerhetsledning och det beskrivs vanligtvis i ett dokument som fastställer statens policy och mål, riskhantering, säkerhetsförsäkrar och åtgärder för att öka säkerheten.

Idag förlitar sig dock medlemsstaterna i betydande utsträckning på de åtgärder som redan utförs på europeisk nivå. Därför behöver medlemsstaterna, när de fullgör sina skyldigheter till ICAO och beskriver sina rent nationella åtgärder, även beskriva de ansvarsområden som EU nu ansvarar för och de åtgärder som vidtas på EU-nivå och som stödjer medlemsstaterna. Även om alla de 27 medlemsstaterna och de fyra EES/EFTA-länderna skulle kunna göra det var för sig, är det varken ett effektivt eller transparent sätt att hantera detta krav. Framtagning av en EU-motsvarighet till ett SSP-program, dvs. *European Aviation Safety Programme* (EASP), är ett effektivare sätt att fullgöra denna skyldighet och skulle vara till hjälp när medlemsstaterna tar fram sina egna SSP-program.

Dessutom bidrar EASP-programmet, genom att fastställa hur luftfartssäkerheten hanteras på EU-nivå, till att bringa klarhet i var ansvaret ligger för olika säkerhetsområden inom EU och klargör hur EU som helhet kan uppnå och sedan hålla kvar en tillfredsställande säkerhetsprestanda. Det ger även öppenhet mot alla intressenter med intresse för säkerhet. EU leder vägen för organisering av luftfartssäkerheten på regional nivå och när nu ett dokument tas fram som beskriver hur ett regionalt organ hanterar luftfartssäkerheten blir det första i sitt slag.

Arbetet med ett EASP-program har pågått under en tid inom EU och programmet är nu redo för publicering. Kommissionen utnyttjar därför tillfället att samtidigt med detta meddelande publicera dokumentet som ett arbetsdokument från kommissionen. Dokumentet beskriver den nuvarande ramen för luftfartssäkerhet på EU-nivå, vilket innefattar hur specifika säkerhetsfrågor identifieras och hanteras, enligt beskrivningen i den europeiska planen för luftfartssäkerhet (se avsnitt 3.7). Det uppfyller formatet som anges i ICAO:s säkerhetsmanual, för att vara i överensstämmelse med internationella riktlinjer och för att komplettera

¹⁹ Undertecknat i Chicago den 7 december 1944.

medlemsstaternas SSP-program. Kommissionen kommer att uppdatera dokumentet vid behov för att återspegla eventuella ändringar i det europeiska systemet för luftfartssäkerhet.

Åtgärd 8:

Kommissionen kommer, med hjälp av medlemsstaterna och Easa, att uppdatera EASP-programmet (*European Aviation Safety Programme*) när ändringar sker i hanteringen av luftfartssäkerheten inom EU.

5. FRAMTIDEN

5.1. Fastställa prestandamål

Ett viktigt led i hanteringen av säkerhetsrisker och för att nå en kontinuerlig förbättring av säkerhetsprestandan är att sätta mål för säkerhetsprestandan. Dessa mål är de konkreta målsättningarna för att uppnå en viss säkerhetsnivå. Ett exempel på ett sådant mål skulle kunna vara att minska antalet avåkningar av banan inom EU med 50 procent under de närmaste fem åren. Målen måste vara realistiska och nåbara.

I kommissionens förordning (EU) nr 691/2010²⁰ fastställs ett prestationssystem för flygtrafiktjänster och nätverksfunktioner. Prestationssystemet syftar bland annat till att fastställa utförandeindikatorer och bindande mål inom nyckelområden, för att göra det möjligt uppnå och upprätthålla säkerhetsnivåerna. Samtidigt som de första stegen har vidtagits för att fastställa ett prestationssystem för säkerheten är det för närvarande begränsat till den europeiska flygledningstjänsten (ATM – *Air Traffic Management*) och innefattar inte andra områden inom luftfartssäkerheten. Det blir ingen enkel uppgift att besluta om prestationssystem för säkerheten för dessa övriga områden (t.ex. flygoperationer, luftvärdighet etc.); arbetet kommer att bli komplext och kräva ett innovativt förhållningssätt. Det kommer därför att krävas ett fullständigt samrådsförfarande innan några förslag läggs fram; inte desto mindre är det ett område som måste behandlas i framtiden för att stödja målet om kontinuerliga förbättringar.

Åtgärd 9:

Kommissionen kommer att rådfråga intressenter och genomföra en konsekvensanalys innan förslag läggs fram på prestationssystem för andra områden av luftfartssäkerheten.

5.2. En riskbaserad metod för standardisering

Införandet av säkerhetsledningsprinciper i EU:s luftfartssystem kommer att ändra det sätt på vilket vi tar oss an luftfartssäkerheten och leda till en betydande förbättring av det sätt på vilket säkerhetsrisker kontrolleras. Användningen av sådana principer bör dock inte begränsas till enbart utvecklingen av säkerhetsplanen utan bör omfatta hela systemet. Easas arbete med standardiseringsinspektioner, som krävs enligt förordning (EG) nr 216/2008 för att övervaka tillämpningen av förordningen, bör sträcka sig längre än att bara övervaka att förordningen

²⁰ Kommissionens förordning (EU) nr 691/2010 av den 29 juli 2010 om ett prestationssystem för flygtrafiktjänster och nätverksfunktioner och om ändring av förordning (EG) nr 2096/2005 om gemensamma krav i fråga om tillhandahållande av flygtrafiktjänster.

uppfylls och även sikta mot en strategi som i högre grad drivs av de säkerhetsrisker som identifieras av säkerhetsledningssystemet. Denna riskbaserade metod skulle medföra fördelar genom att fokusera på de frågor där åtgärder skulle innebära tydliga fördelar för säkerheten.

5.3. En metod baserad på säkerhetsprestanda

Samtidigt som det nuvarande arbetet med framtagning av säkerhetsregler fokuserar på att överföra, och vid behov uppdatera, befintliga krav till EU-bestämmelser, bör den framtida utvecklingen av regler fokusera på prestanda med syftet att uppnå önskade resultat och utfall baserat på överenskomna säkerhetsprestanda. Denna metod, som kallas målstyrd reglering, skulle bygga på användningen av säkerhetsledningssystem, och deras utveckling och införande i EU:s bestämmelser för luftfartssäkerhet skulle vara ett mål på längre sikt.

5.4. Ge systemet en formell grund

Slutligen kan nämnas att systemet som beskrivs i detta meddelande i hög grad bygger på arrangemang som inte underbyggs av bestämmelser. Det kan bli nödvändigt, när ytterligare erfarenhet vunnits och effektiviteten (eller motsatsen) hos denna metod blir tydlig, att överväga om det är nödvändigt att formalisera EU:s säkerhetsledningssystem för luftfart för att säkerställa dess fortsatta framgång. Kommissionen kommer därför att följa de framsteg som görs när systemet utvecklas och överväga om specifika lagstiftningsåtgärder bör föreslås för att säkerställa systemets effektivitet i framtiden.

Åtgärd 10:

Kommissionen kommer, när ytterligare erfarenhet vunnits och den potentiella påverkan har bedömts, att överväga om lagstiftningsförslag för att formalisera EU:s säkerhetsledningssystem bör framföras.

6. SLUTSATS

EU står inför omfattande utmaningar under kommande år när det gäller luftfartssäkerhet. För att förhindra att den fortsatta tillväxten inom luftfarten leder till ett ökat antal dödsfall orsakade av flygolyckor och för att säkerställa att EU blir det ledande området i världen inom luftfartssäkerhet, krävs ett paradigmskifte i EU:s säkerhetsstrategi. Samtidigt som det nuvarande systemet för att säkerställa säkerheten tidigare har varit mycket framgångsrikt, verkar det nu vara på väg att nå gränsen för sin effektivitet i fråga om att minska olycksfrekvensen. Kommissionen tror att vi därför måste gå från reaktion till prevention, genom att anta en proaktiv strategi för luftfartssäkerhet, en strategi som lägger tonvikten vid systematisk inriktning av åtgärder för att hantera betydande risker, baserat på resultaten av noggranna analyser av information som samlas in inom hela EU.

Denna fördelning av arbetet och koncentration på identifierade frågor kommer att leda till att åtgärder vidtas över hela EU på ett koordinerat sätt, vilket leder till en gemensam strategi för säkerhetsledningen. En sådan strategi kommer att leda till att lagstiftningsarbete och vägledningsmaterial fokuseras på de frågor som verkligen kan göra skillnad, på tillsyn över de områden som är av störst betydelse ur säkerhetssynpunkt och på forskning och rekommendationer som omsorgsfullt inriktas på områden med hög risk. Den kommer även att säkerställa bästa möjliga användning av de begränsade resurserna genom att fokusera dem på de områden där största säkerhetsfördelar kan uppnås.

Genom att förbättra kvaliteten på säkerhetsinformationen, dela information och analysresultat, enas om de risker där koordinerade åtgärder kommer att göra störst nytta och vidta överenskomna åtgärder tror kommissionen att EU kan bli det ledande området inom luftfartssäkerhet i världen, något som kommer att gagna alla EU-medborgare.