



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.10.25.
COM(2011) 670 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK**

Az európai repülésbiztonsági irányítási rendszer létrehozása

(EGT-vonatkozású szöveg)

{SEC(2011) 1261 végleges}

1. BEVEZETÉS

A Bizottság a közlekedéspolitikáról szóló fehér könyv¹ közzétételével azt az egyértelmű célt tűzte ki, hogy az Európai Uniónak a légi közlekedés szempontjából a legbiztonságosabb térséggé kell válnia. A repüléssel kapcsolatos kutatással foglalkozó magas szintű munkacsoport jelentésében ezen felül az a célkitűzés szerepel², hogy 2050-re a kereskedelmi légi járatok baleseteinek arányát tízmillió járatonként egy baleset alá, vagyis a jelenlegi szint felére kell csökkenteni. A légi balesetek aránya ugyan folyamatosan csökken, e csökkenés üteme azonban 2004 óta jelentősen lelassult³, miközben a légi járatok száma tartós növekedést mutat és 2030-ra előreláthatólag megduplázódik⁴. Hogy a légi balesetek halálos áldozatainak száma a jelenlegi alacsony szinten tartsuk, gondoskodnunk kell arról, hogy a balesetek aránya a légi járatok számában tapasztalható folyamatos növekedés ütemének megfelelően tovább csökkenjen.

Az Európai Uniónak tehát a következő években jelentős kihívásokkal kell megküzdenie ahhoz, hogy a repülésbiztonság terén világelső legyen, és így további életet mentsen meg. Nyilvánvaló tehát, hogy intézkedésekre van szükség.

E közlemény tehát azt mutatja be, hogyan lehet megbirkózni ezzel a kihívással, valamint néhány konkrét intézkedést is meghatároz. Európa ezzel járul hozzá a repülésbiztonság proaktív, tényeken alapuló irányításának megvalósítására irányuló célkitűzéshez, amelyet a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) 2010-ben Montrealban tartott magas szintű biztonsági konferenciájának⁵ résztvevői határoztak meg.

E közleményt egy bizottsági szolgálati munkadokumentum kíséri, amely ismerteti a jelenlegi európai szintű repülésbiztonsági keretrendszert. Ezt az „Európai repülésbiztonsági program”⁶ című munkadokumentumot a Bizottság és az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA) közösen készítette.

2. A KIHÍVÁS

A jelenlegi európai repülésbiztonsági rendszer elsősorban egy szabálykészleten alapul, amelynek betartását az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA) és a nemzeti légiközlekedési hatóságok felügyelik, és amelyet többéves tapasztalatokra és a légijármű-balesetek és repülőesemények részletes és független vizsgálatából levont tanulságokra építve dolgoztak ki. Ez a reaktív rendszer az elmúlt évtizedekben hatékony működött, ennek köszönhetően pedig ebben az időszakban Európa repülésbiztonsági eredményei nemcsak kimagaslóan jók voltak, hanem folyamatos javulást is mutattak.

¹ COM(2011) 144 – FEHÉR KÖNYV – Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé.

² ISBN 978-92-79-19724-6 - Flightpath 2050 - Europe's Vision for Aviation (Légi folyosó 2050 – Európa jövőképe a légi közlekedésről).

³ ISBN: 978-92-9210-097-1 – EASA Annual Safety Review (Az EASA éves repülésbiztonsági jelentése)

⁴ 415. sz. EUROCONTROL CND/STATFOR dokumentum, 2010. december 17. – Long-Term Forecast - Flight Movements 2010-2030 (Hosszú távú előrejelzés – Légijármű-mozgásszám a 2010–2030 közötti időszakban).

⁵ ICAO 9935. sz. dokumentum, 2010. évi magas szintű biztonsági konferencia.

⁶ Hivatkozás beillesztendő a SEC dokumentumszám megállapítását követően.

Az ICAO Biztonsági irányítási kézikönyve⁷ azonban rámutat, hogy a légiközlekedési rendszer összetettségének fokozódásával, valamint az emberi teljesítőképesség korlátaival és a szervezeti eljárások hatásaival kapcsolatos ismeretek bővülésével a biztonság alapját képező jogszabályi megfelelés egyre nehezebbé válik. A Biztonsági irányítási kézikönyv szerint a biztonság egyre inkább a biztonsági kockázatok szervezeti ellenőrzésének folyamatát foglalja magában, ezért az ICAO szabványaiban és ajánlott gyakorlataiban bevezette a rendszerszerű megközelítés iránti követelményt, más szóval a biztonsági irányítási rendszerek létrehozásának követelményét.

Ezért egyértelmű, hogy a folyamatos előrehaladás érdekében az Európai Uniónak túl kell lépnie az – egyébként igen fontos – szabályalkotásra összpontosító tevékenységen, és nagyobb hangsúlyt kell fektetnie a repülésbiztonság kockázatainak rendszerszerű kezelésére. A tapasztalatok alapján módosított előírásokat magában foglaló, elsősorban reaktív rendszerről proaktív rendszerre kell áttérni, amely megkísérli előre jelezni a lehetséges biztonsági kockázatokat, így tovább csökkentheti a balesetek előfordulásának valószínűségét.

Mivel a nemzeti és az európai hatóságok között egyre inkább megoszlik a repülésbiztonság szabályozásának hatásköre, ezért már nem célszerű és nem kívánatos, hogy a tagállamok, a Bizottság vagy az EASA egymástól elszigetelten keressenek proaktív megoldást a közös problémákra. A repülésbiztonságban érdekelt uniós feleknek együtt kell működniük annak érdekében, hogy a teljes rendszer több legyen, mint alkotóelemeinek összessége. Ezt a Madridi Nyilatkozat⁸ is aláhúzza az egységes európai égbolt biztonsági szempontjainak számbavételekor. A következtetések többek között rámutatnak arra, hogy a légiforgalmi szolgáltatás (ATM) és a repülőterek biztonsági tanúsítására vonatkozó EASA-hatáskör 2012-ig, illetve 2013-ig történő kiterjesztését ki kell egészíteni a megfelelő irányítás kialakításával, valamint az EASA és a Eurocontrol tevékenységeivel és szakértelmével kapcsolatos koordinációval.

A Bizottság az EASA-val együttműködve már egy ideje a továbblépési lehetőségeket mérlegeli, 2011 januárjában pedig a légi közlekedés valamennyi érdekelt fele számára nyitott konferenciát tartott a biztonságról, amelynek résztvevőivel megvitatta a biztonságirányítással kapcsolatos kérdéseket. A konferencia részletei, valamint a viták összefoglalói megtalálhatók az Europa-portálon⁹.

E közlemény a konferencián gyűjtött véleményekből merítve meghatározza az európai repülésbiztonsági irányítási rendszer paramétereit, felvázolja annak lehetséges jellemzőit, valamint ismerteti a hatékonyságát gátló, kiküszöbölésre váró tényezőket.

⁷ 9859-AN/474. számú ICAO-dokumentum, második kiadás, 2009.

⁸ Az egységes európai égbolt végrehajtásának ütemtervéről szóló magas szintű konferencia következtetései.

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

3. A REPÜLSBIZTONSÁGOT SZOLGÁLÓ EURÓPAI RENDSZER

3.1. Mi a biztonsági irányítási rendszer?

Ezen uniós rendszer lehetséges jellemzőinek felvázolása és az egyes rendszerelemek létrehozása során leküzdendő problémák mérlegelése előtt szükséges megértenünk a biztonsági irányítási rendszereket alkotó alapvető eljárásokat.

A biztonsági irányítási rendszer olyan proaktív rendszer, amely azonosítja az adott tevékenységet fenyegető veszélyeket, értékeli e veszélyek kockázatait, valamint intézkedéseket fogantat a kockázatok elfogadható szintre csökkentése érdekében. Ezt követően ellenőrzi az intézkedések hatékonyságát. A rendszer folyamatos működésével biztosítja az új veszélyek vagy kockázatok gyors azonosítását, és az ezek csökkentésére szolgáló lépések megfelelőségét, valamint – eredménytelenség esetén – felülvizsgálatát.

Ez az uniós szintű proaktív rendszer a tagállamok erőfeszítéseinek támogatására, nem pedig felváltására irányulna. A rendszer lényege nem az intézkedés felelősségének áthárítása lenne, hanem a jobb eredmények elérése érdekében folytatott fokozott együttműködési igény. A rendszer növelné a tagállamok biztonsági kezdeményezéseinek értékét, illetve az egész Európára kiterjedő információk összegyűjtésével Európa-szerte hozzájárulna a repülésbiztonsági kockázatok azonosításához. Hozzájárulna az információk megosztásához és elősegítené az összehangolt intézkedések végrehajtását. A terv megvalósítása egyértelműen a tagállamok és a légiközlekedési ágazat támogatásától és közreműködésétől függ. Európa számára a rendszer akkor bizonyul előnyösnek, ha együttműködésen alapuló megközelítésmódot alkalmazva egyesíti a tagállami és ágazati szintű biztonsági irányítási rendszerek működését. A közelmúltban történt, vulkánkitörésekkel kapcsolatos európai események rávilágítottak a közös fellépés értékére, amely során valamennyi fél részvételével és információinak felhasználásával megpróbálnak közös megközelítést kialakítani e jelentős új biztonsági kockázatra vonatkozóan.

3.2. A közös pont meghatározása

A regionális keretek között működő biztonsági irányítási rendszer létrehozásával kapcsolatos kihívás megoldásához szükség van egy közös pontra. Az Európai Unió 2004-ben létrehozta az EASA-t, amely uniós szinten a repülésbiztonsággal kapcsolatos műszaki szakértelmet képviseli. Az EASA rendelkezik a rendszer hatékony működéséhez szükséges erőforrásokkal és eszközökkel, ezért ésszerű módon ez az intézmény képezné az európai repülésbiztonsági irányítási rendszer középpontját.

A rendszer működésével kapcsolatos valamennyi tevékenység és felelősségkör azonban nem hárulna teljesen az EASA-ra. A rendszerszerű megközelítéshez elengedhetetlen, hogy az összes érintett fél együttműködjön, ezért a Bizottság, az EASA, a tagállamok, az Eurocontrol és az ágazat érdekelt felei partnerség keretében közösen végzik munkájukat, és visszajelzést adnak egymásnak. Az EASA ugyanakkor az egyetlen olyan európai uniós központi szervezet, amely kizárólag a légi közlekedés biztonságával foglalkozik, ezáltal egyesítheti a különböző területeken folyó munkafolyamatokat, amelyek mindegyike hozzájárul a sikerhez.

3.3. A veszélyek azonosítása

A biztonsági irányítási rendszer elsődleges tevékenysége a légi közlekedés biztonságát fenyegető veszélyek azonosítása. A biztonságot fenyegető veszélyek azonosításához

információra van szükség. Ez az információ minden biztonsági irányítási rendszer elengedhetetlen eleme, hiszen megalapozott információk nélkül a veszélyek azonosítása csak találgatáson alapulna. Napjainkban számos információforrás áll rendelkezésre, ilyenek például a baleseti jelentések, a külföldi légi járművek biztonsági értékelésével kapcsolatos program (SAFA) földi ellenőrzési jelentései, repülőesemények vizsgálatai és nyomon követése, az európai központi adattárba (ECR) integrált, eseményjelentésekből származó adatok, felügyelet-ellenőrzések, ideértve az EASA szabványosítási vizsgálatait, továbbá az információcsere. Mivel nincs olyan forrás, amely valamennyi szükséges információt biztosítani tudná, ezért az uniós veszélyazonosítási eljárás során az összes – reaktív, proaktív és prediktív – forrást együttesen kell felhasználni, a döntéshozók számára pedig az így összegyűjtött információk megosztása átfogó repülésbiztonsági információkat nyújthat. A légi közlekedésre jellemző veszélyek közé tartoznak többek között a rossz időjárási viszonyok, a repülőteret körülvevő hegyvidéki terület vagy a légi jármű hajtóművének meghibásodása.

Az Európai Unió valamennyi említett információforráshoz hozzáfér, ennek ellenére különösen az események jelentése terén jelentős problémák tapasztalhatók. Európában a 2003/42/EK irányelv¹⁰ elfogadása ellenére számos olyan hiányosság tapasztalható az események jelentése és az európai központi adattár használata terén, amely korlátozza az eseményjelentési rendszer baleset-megelőzési célú használhatóságát. Különösen az jelent problémát, hogy az információk minősége gyenge, az adatok hiányosak, az adatszolgáltatási kötelezettségek és az adatáramlás nem elég egyértelmű, és az információcserét lehetővé tevő európai központi adattárhoz való megfelelő hozzáférést jogi és szervezeti akadályok gátolják. Emellett a rendszer jelenlegi állapotában meglehetősen elaprózódott. Az uniós adattár mellett az Eurocontrol is rendelkezik saját adattárral, valamint jelenleg az EASA is saját belső adatbázis létrehozásán dolgozik. Ezen adatbázisok eseményekre vonatkozó információit hasznos lenne egyesíteni. Végül pedig nehéz elérni, hogy minden eseményt rögzítsenek, ami pedig intézkedéseket tesz szükségessé a „just culture” (méltányosság elve)¹¹ megvalósítása terén. További erőfeszítéseket kell tenni a légiközlekedési ágazaton belüli nyílt jelentéstételi kultúra előmozdítása, valamint olyan környezet kialakítása érdekében, amelyben a szankcióktól való félelem nélkül lehet bejelenteni a biztonság szempontjából jelentőséggel bíró eseményeket.

1. intézkedés:

A Bizottság 2012-ben javaslatot tesz az uniós események jelentési rendszerének a 2003/42/EK irányelv és végrehajtási szabályainak¹² felülvizsgálata révén történő frissítésére.

3.4. A biztonsági adatok elemzése

A biztonsági adatokat nem elég összegyűjteni, azokat értelmezni is kell. A fentiekben azonosított hiányosságok ellenére az európai központi adattár több mint 450 000

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/42/EK irányelve (2003. június 13.) a polgári légi közlekedésben előforduló események jelentéséről.

¹¹ A „just culture” meghatározása a 2010. július 29-i 691/2010/EU bizottsági rendelet 2. cikkének k) pontjában található.

¹² A 2007. szeptember 24-i 1330/2007/EU bizottsági rendelet és a 2007. november 12-i 1321/2007/EU bizottsági rendelet.

eseményjelentést tartalmaz, amelyek száma napról napra bővül. A nehézséget tehát egy olyan eljárás kidolgozása jelenti, amely lehetővé teszi érdemi információk kinyerését az adatokból.

Jelenleg egyes tagállamok, az EASA, az Eurocontrol és más szervezetek saját elemzéseket végeznek. Ez a módszer ugyan lehetővé teszi, hogy az érdekelt felek azokkal a kérdésekkel foglalkozzanak, amelyekben érintettek, azonban lehetséges, hogy munkájuk jelentős része átfedi egymást, ezáltal pedig fontos biztonsági kérdések maradhatnak felderítetlenül. Megeshet, hogy az egyik tagállamban egyszeri esetnek tűnő esemény uniós szinten vizsgálva már intézkedést tesz szükségessé. Mindezt elismerte a 996/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet¹³ is, amelynek 19. cikke előírja, hogy az EASA és tagállamok illetékes hatóságai egymással együttműködve rendszeresen vegyenek részt az információk cseréjében és elemzésében. Az ennek végrehajtásához szükséges keretrendszert és eszközöket azonban még ki kell dolgozni.

E célok eléréséhez az EASA a saját intézményénél, a tagállamok illetékes hatóságainál és a biztonsági vizsgálatokat végző nemzeti hatóságoknál rendelkezésre álló szakértők segítségével már megtette a szükséges előkészületeket egy elemzői hálózat létrehozására. Az elemzői hálózat a biztonsági irányzatok korai felismerése érdekében segítséget nyújthatna a biztonsági kérdések azonosításában, valamint hozzájárulhatna a közös elemzési eszközök, módszerek és technikák kidolgozásához. A hálózatot meg lehetne bízni például azzal, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján állapítsa meg, sikerült-e leküzdeni a téli üzemeltetéssel járó kockázatokat, vagy a tények alapján további intézkedésre van szükség.

Végül pedig a Bizottság aktívan keresi a nemzetközi szintű biztonsági információcsere-rendszer létesítésének lehetőségeit; erre egy példa a közelmúltban a Bizottság, az ICAO, az amerikai szövetségi légügyi hatóság (FAA) és az IATA által aláírt, globális biztonsági információcsere-rendszerről (GSIE) szóló egyetértési nyilatkozat. E kezdeményezés célja, hogy világszinten támogassa a biztonsági irányítás proaktívabb és tényeken alapuló megközelítését. Emellett keretet biztosít a biztonsági információk cseréjével kapcsolatos együttműködéshez, valamint az ICAO-n keresztül előmozdítja a globális biztonsági információcsere-rendszerben megosztott adatok alapján azonosított, biztonságot fenyegető veszélyekkel vagy kockázatokkal, valamint a biztonság fokozására szolgáló megoldásokkal kapcsolatos információk terjesztését.

A megosztott információk továbbá hozzájárulnak az Európai Unióban azonosított legnagyobb veszélyek listájának a világ más térségeinek veszélyeivel történő összevetéséhez.

2. intézkedés:

A Bizottság az események jelentésével kapcsolatos jogi szabályozás felülvizsgálatának részeként folytatott hatásvizsgálat eredményétől függően tesz javaslatot a biztonsági elemzés uniós szintű továbbfejlesztésére.

¹³ 996/2010/EU rendelet (2010. október 20.) a polgári légiközlekedési balesetek és repülőesemények vizsgálatáról és megelőzéséről és a 94/56/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

3.5. A kockázatok meghatározása

A veszélyek azonosítása ugyan alapvető fontosságú, a kockázatsökkentő intézkedésekkel kapcsolatos döntések meghozatalában és különösen az intézkedések rangsorolásában azonban a veszélyek jelentette lehetséges kockázatok megértése játssza a döntő szerepet.

Ez a szempont az úgynevezett biztonsági kockázatértékelés, amelyet számos tagállam önállóan hajtott végre annak mérlegelésekor, hogy tagállami szinten mely területtel kell kiemelten foglalkozniuk. Az egyik tagállam például a saját kockázatértékelési eljárása során jelentős kockázatként azonosította az instabil megközelítés¹⁴ kérdését, ezért intézkedéseket fogantatott az ilyen esetek számának csökkentése érdekében. Az EASA, a tagállamok, az elemzői hálózat és a légiközlekedési ágazat elemzéseinek felhasználásával uniós szinten hasonló eljárást lehetne folytatni annak meghatározására, hogy ennek vagy egyéb problémájának a megoldása érdekében mely területre kell összpontosítani az erőfeszítéseket.

Jelenleg azonban még nincs olyan általánosan elfogadott és Unió-szerte, a légi közlekedés valamennyi területén alkalmazott kockázatértékelési módszer, amely lehetővé tenné valamely szabványosított megközelítés használatát és a prioritások eredményesebb meghatározását a biztonságra a legnagyobb fenyegetést jelentő kockázatok leküzdése érdekében. Ezt a hiányosságot orvosolni kell.

Végül pedig annak érdekében, hogy a kockázatok körütekintően lehessen értékelni és le lehessen vonni a megfelelő következtetéseket a repülésbiztonság fokozására, az Európai Uniónak statisztikailag is fel kell dolgoznia az eseményekkel kapcsolatos információkat. Megbízható és következetes információkra van szükség az uniós tagállamokban folytatott légiközlekedési tevékenységek szintjéről. Jelenleg azonban ilyen információk nem állnak rendelkezésre, ez pedig különösen a nem kereskedelmi közforgalmú légi közlekedés terén okoz problémát, ahol a kockázatoknak való kitettségrel kapcsolatos adatok hiánya miatt még a legfontosabb balesettípusok előfordulási arányának kiszámítása is nehézségekbe ütközik.

3. intézkedés:

A Bizottság az események jelentésével kapcsolatos hatásvizsgálat eredményétől függően megvizsgálja, hogy indokolt-e javaslatot tenni közös kockázatértékelési osztályozás létrehozására. (Lásd az 1. intézkedést.)

3.6. Intézkedés végrehajtása

A tagállamok eltérő mértékben ugyan, de önálló intézkedéseket hajtanak végre az általuk azonosított biztonsági problémák megoldására, e problémák némelyike azonban az Európai Unió egészére kiterjed. Következésképpen előnyös lenne olyan, fokozott összehangolásra épülő, uniós szintű megközelítést alkalmazni, amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok, a Bizottság és az EASA által önállóan végrehajtott intézkedések kiegészítsék egymást. A munka ilyenfajta összehangolása azért előnyös, mert ezáltal az intézkedéseket az Európai Unióban folytatott légiközlekedési tevékenységek valamennyi szintjén tapasztalható jelentős kockázatok kezelésére lehet összpontosítani.

¹⁴ Az instabil megközelítés során a légi jármű valamilyen okból nem a leszálláshoz megfelelő pozícióban, a kellő sebességgel, magasságban és beállítással halad.

Mielőtt azonban a tagállamok intézkedések foganatosítását vállalnák, alapvető fontosságú, hogy lehetőségük nyíljon hivatalos keretek között megvitatni és megállapítani a jelentős kockázatokat. A Bizottságot a 216/2008/EK rendelet¹⁵ érintő kérdésekben jelenleg egy bizottság segíti. Ez a bizottság az úgynevezett EASA-bizottság, amely az adott repülésbiztonsági terület tagállami szakértőiből áll, ezért biztosítani tudja a biztonsági kockázatokkal kapcsolatos döntésekhez szükséges szakértelmet.

4. intézkedés:

A Bizottság elsődleges fórumként az EASA-bizottságon keresztül fog átfogó párbeszédet folytatni a tagállamokkal a végrehajtandó intézkedésekről.

3.7. Európai Repülésbiztonsági Terv

Mivel a felmerülő kérdések műszaki jellegűek, ezért az EASA-nak ismertetnie kell a Bizottsággal az álláspontját a kockázatsökkentésre legmegfelelőbb intézkedésekre, ezen intézkedések végrehajtásának menetrendjére és végül a sikeresség mérésére vonatkozóan. A minden érdekelt féltől, többek között a légiközlekedési ágazatból származó információkat felhasználó álláspont alapján létre kell hozni egy cselekvési tervet, az úgynevezett Európai Repülésbiztonsági Tervet¹⁶.

Ennek a repülésbiztonsági tervnek részletesen ismertetnie kell a konkrét biztonsági kérdéseket, tisztáznia kell a kapcsolódó kockázatok csökkentésére irányuló intézkedéseket, valamint egyértelműen meg kell határozni az ezen intézkedésekkel kapcsolatosan elérendő eredményeket; mindezt pedig valamennyi európai polgár számára érthető formába kell öntenie.

Az EASA 2011 elején már közzétette e terv első változatát, amely a tagállamok terveinek és prioritásainak figyelembevételével készült. Ez a terv különféle intézkedéseket tartalmazott, az egyik ilyen például az ICAO 2010-es magas szintű biztonsági konferenciáján is azonosított, futópálya-elhagyásokkal kapcsolatos kérdés megoldására irányult.

A repülésbiztonsági terv közzététele után az uniós polgárokat folyamatosan tájékoztatni kell a konkrét biztonsági kérdések megoldása terén elért eredményekről. Következésképpen a repülésbiztonsági tervet folyamatosan frissíteni kell nemcsak azért, hogy az adott időszakban végrehajtott intézkedések belekerüljenek, hanem azért is, hogy szükség esetén az újonnan azonosított kockázatokra is ki lehessen terjeszteni azt, valamint hogy módosítani lehessen az eredménytelennek bizonyult intézkedéseket.

5. intézkedés:

Az EASA évente frissíti az Európai Repülésbiztonsági Tervet, amelyben részletesen ismerteti az uniós szintű biztonsági kockázatok kezelése terén elért előrehaladást.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 216/2008/EK rendelete (2008. február 20.) a polgári repülés területén közös szabályokról és az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség létrehozásáról, valamint a 91/670/EK tanácsi rendelet, 1592/2002/EK rendelet és a 2004/36/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>

3.8. Az eredmények mérése

Valamennyi érdekelt fél számára fontos tudni, hogy hatékonyak-e a biztonság fokozására végrehajtott intézkedések. E tekintetben értékes eszköznek bizonyulhatnak a biztonsági teljesítménymutatók. Ilyen egyszerű és általánosan elfogadott mutató az EASA 2010. évi éves biztonsági jelentésében a világ különböző régióiban mért relatív teljesítmény összehasonlítására használt biztonsági mérőszám. Az EASA a 10 millió járatra jutó halálos balesetek éves számarányát alkalmazza mutatóként. Az ilyen mutatók használata lehetővé teszi a múltbeli teljesítménnyel való összevetést, így megállapítható az elért előrehaladás, valamint lehetséges a más térségek teljesítményével való összehasonlítás is. Az Európai Unió e téren jelentős hozzájárulást tett az ICAO legutóbbi közgyűlésén, amelyen bemutatásra került a biztonsági teljesítménymutatókkal kapcsolatos európai álláspont, a konkrét mutatókról azonban még nem született döntés, és további munkára van szükség ahhoz, hogy olyan mutatók kerüljenek megállapításra, amelyeket minden érdekelt fél elfogadhatónak talál.

6. intézkedés:

A Bizottság az EASA-val együttműködve folytatja a biztonsági teljesítménymutatók kidolgozását és konzultál az érdekeltekkel, mielőtt a légi közlekedés valamennyi területére kiterjedő közös mutatókra vonatkozó javaslatot tenne.

3.9 Együttműködés a környező országokkal

A repülésbiztonság kérdése nem korlátozódik az EU-ra, hanem érinti szomszédainkat is. Az EU nagyszámú megállapodást kötött szomszédaival a légi közlekedés terén való együttműködés elősegítése érdekében. Ezek közé tartoznak az Európai Közös Légtérrel kapcsolatos – számos balkáni állammal kötött – megállapodások¹⁷, az Euro-mediterrán Közös Légtérrel kapcsolatos megállapodások¹⁸, valamint a külföldi légi járművek biztonsági értékelésére vonatkozó SAFA-program keretében megvalósított segítségnyújtási programok és megerősített együttműködések. A SAFA-program például, amelyben 15 EU-n kívüli állam vesz részt, jól mutatja, hogyan működik együtt az EU a környező országokkal a biztonsági adatok minden résztvevő számára hasznos rendelkezésre bocsátásában és cseréjében.

Hasonló módon kellene megosztani az uniós biztonsági irányítási rendszer tevékenységét és eredményeit is annak érdekében, hogy hasznosíthassuk szomszédaink tapasztalatait, segítsük őket légiközlekedési biztonság javítását célzó erőfeszítéseikben és ezzel hozzájáruljunk a magasabb biztonsági szintre vonatkozó közös céljaink eléréséhez.

7. intézkedés

A Bizottság az EASA-val együttműködve folytatja az uniós biztonsági irányítási rendszer feladatainak megosztását, és szorgalmazni fogja a kölcsönös együttműködést szomszédainkkal a biztonsági kérdések azonosítása terén.

¹⁷ Horvátország, Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Szerbia és Montenegró.

¹⁸ Az „Euromed Aviation” projektben a következő államok vesznek részt: Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Marokkó, Palesztin Hatóság, Szíria és Tunézia.

4. EURÓPAI REPÜLSÉSBIZTONSÁGI PROGRAM

A Chicagói Egyezmény¹⁹ különböző mellékleteiben található szabványok előírják a szerződő államok számára, hogy állambiztonsági programot hozzanak létre. Az állambiztonsági program állami kezelésű biztonsági irányítási rendszer, amelynek működését rendszerint egyetlen dokumentum ismerteti, meghatározva az állam szakpolitikáját és célkitűzéseit, továbbá a kockázatkezelésre, valamint a biztonság szavatolására és fokozására irányuló tevékenységeket.

A tagállamok azonban jelenleg nagymértékben támaszkodnak az európai szinten már végrehajtás alatt álló tevékenységekre. Ezért az ICAO-val szembeni kötelezettségeik teljesítéskor és a kizárólag nemzeti szintű tevékenységeik ismertetésekor a tagállamoknak be kell számolniuk a már az Európai Unió jogkörébe tartozó felelősségi körökről és az unós szinten végrehajtott, tagállamokat támogató tevékenységekről is. A 27 uniós tagállam és a 4 EGT-tagállam/EFTA-állam ugyan önállóan is meg tudná ezt tenni, azonban ez nem lenne hatékony és átlátható megoldás e követelmény teljesítésére. Az állambiztonsági program uniós megfelelőjének, például egy európai repülésbiztonsági programnak a létrehozásával sokkal hatékonyabbá válhat e kötelezettség teljesítése, emellett egy ilyen program támogathatja a tagállamokat saját állambiztonsági programjuk kidolgozásában.

Emellett a repülésbiztonság uniós szintű irányításának meghatározása révén tisztázhatja a különböző biztonsági felelősségkörök Európai Unión belüli helyét, és világosan megállapíthatja, hogyan lehet kielégítő biztonsági teljesítményt elérni és fenntartani az Európai Unió egész területén. A repülésbiztonságban érdekelt felek számára pedig átláthatóságot biztosít. Az Európai Unió vezető szerepet játszik a repülésbiztonság regionális szintű szervezésében, a regionális szervek repülésbiztonsági irányítási módszereiről készítendő dokumentum pedig a maga nemében az első lesz.

Az Európai Unióban egy ideje már folyik az európai repülésbiztonsági program kidolgozása; az erről szóló dokumentum mára már közzététel előtt áll. A Bizottság a dokumentumot e közlemény kiadásával egyidejűleg bizottsági szolgálati munkadokumentumként kívánja közzétenni. A dokumentum ismerteti a jelenlegi, uniós szintű repülésbiztonsági keretrendszert, és kitér a konkrét biztonsági kérdések azonosításának és megoldásának az Európai Repülésbiztonsági Tervben (lásd a 3.7. bekezdést) leírt módszereire is. A dokumentum megfelel az ICAO Biztonsági irányítási kézikönyvében meghatározott formai követelményeknek, ezáltal összhangban áll a nemzetközi iránymutatásokkal, és kiegészíti a tagállamok állambiztonsági programjait. A Bizottság szükség esetén frissíti a dokumentumot, hogy az tükrözze az európai repülésbiztonsági rendszeren végrehajtott változtatásokat.

8. intézkedés:

A Bizottság a tagállamok és az EASA közreműködésével az uniós repülésbiztonság irányításában végbemenő változásoknak megfelelően frissíti az európai repülésbiztonsági programot.

¹⁹ Az 1944. december 7-én Chicagóban aláírt egyezmény.

5. JÖVŐKÉP

5.1. Teljesítménycélok kijelölése

A biztonsági kockázatok kezelése és a biztonsági teljesítmény folyamatos növelése szempontjából rendkívül fontos a biztonságra vonatkozó teljesítménycélok meghatározása. Ezek a célok lesznek a konkrét feladatok, amelyeket a meghatározott biztonsági szint eléréséhez teljesíteni kell. Ilyen cél lehet például, hogy a futópálya-elhagyások számát öt év alatt 50 %-kal csökkentsék. A céloknak reálisnak és megvalósíthatónak kell lenniük.

A 691/2010/EK bizottsági rendelet²⁰ megállapította a léginavigációs szolgálatok és a hálózati funkciók teljesítményrendszerét. A teljesítményrendszer célja többek között, hogy a kulcsfontosságú teljesítményterületeken olyan mutatókat és kötelező célokat határozzon meg, amelyek révén a kívánt biztonsági szintek elérhetőek és fenntarthatóak. A biztonsági teljesítményrendszer létrehozásához vezető első lépésekre ugyan már sor került, a rendszer azonban jelenleg az európai légiforgalmi szolgáltatásra (ATM) korlátozódik, és a repülésbiztonságon belül nem terjed ki más területekre. Az egyéb területekre (például repülési műveletek, légialkalmasság stb.) vonatkozó biztonsági teljesítményrendszereket nem lesz egyszerű feladat meghatározni: sokrétű munkáról lesz szó, amely innovatív megközelítést igényel. Következésképpen a javaslatok benyújtása előtt e téren teljes körű konzultációt kell folytatni, mivel ez olyan témakör, amellyel a folyamatos fejlődés biztosítása érdekében a jövőben is foglalkozni kell.

9. intézkedés:

A Bizottság a repülésbiztonság egyéb területeinek teljesítményrendszerére vonatkozó javaslatok benyújtása előtt konzultációt folytat az érdekeltekkel és hatásvizsgálatot végez.

5.2. A szabványosítás kockázatalapú megközelítése

A biztonsági irányítási elveknek az uniós légiközlekedési rendszerbe történő beépítése megváltoztatja a repülésbiztonsághoz való hozzáállást, és jelentős javulást fog eredményezni a biztonsági kockázatok kezelésében. Ezen elvek alkalmazása azonban nem korlátozódhat kizárólag a repülésbiztonsági terv kidolgozására, hanem a teljes rendszerre ki kell terjednie. A 216/2008/EK rendeletben előírt, annak alkalmazásának ellenőrzésére szolgáló szabványosítási vizsgálatok elvégzése során az EASA által végzett munkának túl kell mutatnia az előírásoknak való megfelelés ellenőrzésén, és olyan megközelítést kell alkalmaznia, amely fokozottan összpontosít a biztonsági irányítási rendszer által azonosított biztonsági kockázatokra. E kockázatalapú megközelítés előnye az lenne, hogy azokra a kérdésekre irányítaná a figyelmet, amelyek esetében a kockázatsökkentő intézkedések egyértelműen fokoznák a biztonságot.

²⁰ A Bizottság 691/2010/EU rendelete (2010. július 29.) a léginavigációs szolgálatok és a hálózati funkciók teljesítményrendszerének megállapításáról, valamint a léginavigációs szolgálatok ellátására vonatkozó közös követelmények megállapításáról szóló 2096/2005/EK rendelet módosításáról.

5.3. Biztonsági teljesítményen alapuló megközelítés

A biztonsági szabályok megalkotása során a hangsúly jelenleg a meglévő követelményeknek az uniós jogszabályokba való átültetésén és – szükség esetén – frissítésén van, a jövőbeli szabályalkotásnak azonban a megállapított biztonsági teljesítményen alapuló elvárt eredmények elérését célzó teljesítményre kell összpontosulnia. Ez a megközelítés, vagyis a teljesítményalapú szabályozás a biztonsági irányítási rendszerek használatára épülne, amelyek kiépítését és uniós repülésbiztonsági jogszabályokba való beépítését hosszú távú célként kell meghatározni.

5.4. A rendszer hivatalos alapra helyezése

Végül megállapítható, hogy az e közleményben ismertetett rendszer nagymértékben épül olyan intézkedésekre, amelyek nem rendelkeznek jogszabályi háttérrel. További tapasztalatgyűjtést, valamint e megközelítés hatékonyságának vagy eredménytelenségének megállapítását követően esetleg át kell gondolni, hogy az uniós repülésbiztonsági irányítási rendszert annak további eredményes működtetésének biztosítása érdekében hivatalos alapra kell-e helyezni. A Bizottság ezért ellenőrizni fogja a rendszer fejlődése során elért eredményeket, és mérlegeli, hogy a rendszer jövőbeli hatékonyságának biztosításához javaslatot kell-e tenni konkrét jogszabályra.

10. intézkedés:

A Bizottság további tapasztalatgyűjtést és a lehetséges hatások értékelését követően mérlegeli, hogy szabályozási javaslatot kell-e tenni az uniós biztonsági irányítási rendszer hivatalos kereteinek kialakítására.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

Az Európai Uniónak az elkövetkezendő években a repülésbiztonság terén jelentős kihívásokkal kell szembenéznie. A biztonság kérdésének uniós megközelítésében paradigmaváltásra van szükség annak elkerülése érdekében, hogy a légi közlekedés növekedése miatt gyakoribbá váljanak a halálos kimenetű légiközlekedési balesetek, valamint annak érdekében, hogy az Európai Unió más térségeket megelőzve világelsővé váljon a repülésbiztonság terén. A biztonság szavatolására szolgáló jelenlegi rendszer eddig ugyan rendkívül sikeresen működött, a balesetek arányának csökkentése terén azonban, úgy tűnik, hatékonysága határaihoz közelít. A Bizottság úgy véli, hogy a válaszintézkedések alkalmazásáról ezért át kell térni a megelőzésre a repülésbiztonság proaktív megközelítésének megvalósítása révén, amely megközelítés az egész Unióban gyűjtött információk körültekintő elemzésének eredményei alapján, az intézkedések célirányos összpontosítását előtérbe helyezve kezeli a jelentős kockázatokat.

A munka ilyenfajta megosztása és az azonosított problémák központba állítása uniós szinten az intézkedések összehangolt végrehajtását eredményezi, ami pedig a biztonsági irányítás integrált megközelítéséhez vezet. E megközelítés alkalmazásának köszönhetően a jogszabályok és az iránymutatások a valóban jelentős kérdésekre, a biztonsági szempontból legfontosabb területek felügyeletére, valamint a kifejezetten a nagy kockázatot jelentő területekről szóló kutatásokra és ajánlásokra összpontosulnak. Ez a megközelítés továbbá biztosítja a korlátozott erőforrások leghatékonyabb felhasználását, mivel ezeket azokra a területekre csoportosítja, ahol a biztonság szempontjából a legnagyobb előnyöket lehet elérni.

A Bizottság úgy véli, hogy a biztonsággal kapcsolatos adatok minőségének javításával, az információknak és az elemzések eredményeinek a megosztásával, azon kockázatok közös megállapításával, amelyek esetében az összehangolt intézkedés lenne a legelőnyösebb, valamint a megállapított intézkedések végrehajtásával az Európai Unió más térségeket megelőzve világelsővé válhat a repülésbiztonságban, és ez minden uniós polgár javát szolgálná.