



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.10.2011
KOM(2011) 670 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

om oprettelse af et europæisk sikkerhedsstyringssystem på luftfartsområdet

(EØS-relevant tekst)

{SEK(2011) 1261 endelig}

1. INDLEDNING

Da Kommissionen offentliggjorde sin hvidbog om transport¹, fastsatte den det klare mål, at EU skulle være det sikreste område for luftfart. Endvidere blev der i rapporten fra gruppen på højt plan vedrørende forskning i luftfart² fastsat et mål for 2050 om at reducere ulykkesfrekvensen for erhvervsmæssig flyvning til mindre end én ulykke pr. 10 mio. flyvninger, dvs. en halvering af det nuværende niveau. Mens ulykkesfrekvensen på luftfartsområdet fortsat falder, er nedgangen imidlertid gået markant langsommere siden 2004³, og samtidig stiger antallet af flyvninger stadig, og det forventes at blive næsten fordoblet i 2030⁴. For at bevare det nuværende lave antal flyulykker med dødelig udgang skal vi derfor sikre, at ulykkesfrekvensen fortsat falder med henblik på at modsvare det stadigt stigende antal flyvninger.

EU står derfor over for en stor udfordring i de kommende år, hvis det skal være blandt de førende i verden inden for luftfartssikkerhed og redde liv, som ellers ville gå tabt. Der er derfor et klart behov for handling.

I denne meddelelse beskrives derfor, hvordan denne udfordring kan imødegås, og der foreslås en række foranstaltninger. Det er EU's bidrag til det mål, der blev vedtaget på sikkerhedskonferencen på højt niveau i Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO)⁵ i Montreal i 2010, om at arbejde hen imod en proaktiv styring af luftfartssikkerheden baseret på dokumentation.

Meddelelsen ledsages også af et arbejdsdokument fra Kommissionen, hvori den nuværende EU-ramme for luftfartssikkerhed beskrives. Det er udarbejdet i fællesskab af Kommissionen og EASA og kaldes "det europæiske program for luftfartssikkerhed" (EASP).⁶

2. UDFORDRINGEN

Det nuværende europæiske luftfartssikkerhedssystem er hovedsagelig baseret på anvendelse af et regelsæt, som overvåges af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) og nationale luftfartsmyndigheder (NAA), og som er udviklet på grundlag af mange års erfaringer og den lære, man kan drage af detaljerede og uafhængige undersøgelser af flyulykker og hændelser i forbindelse med fly. Dette reaktive system har i de seneste årtier ikke blot givet meget gode sikkerhedsresultater for den europæiske luftfart, sikkerhedsresultaterne er også støt blevet forbedret i de seneste årtier.

¹ KOM(2011) 144 - HVIDBOG - En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem.

² ISBN 978-92-79-19724-6 - Flightpath 2050 - Europe's Vision for Aviation.

³ ISBN: 978-92-9210-097-1 - EASA Årlig sikkerhedsvurdering.

⁴ EUROCONTROL CND/STATFOR dok. 415 af 17. december 2010 - Long-Term Forecast - Flight Movements 2010-2030.

⁵ ICAO dok. 9935, sikkerhedskonference på højt niveau i 2010.

⁶ Henvisning tilføjes, når der er tildelt et SEK-dokumentnummer.

Som understreget i ICAO's sikkerhedsstyringsmanual⁷ er man imidlertid ved at nå grænsen for at anvende overholdelse af lovgivning som grundpillen i sikkerhed, da luftfartssystemet bliver mere og mere komplekst, og da man ved mere om grænserne for den menneskelige ydeevne og virkningen af organisatoriske processer. Sikkerhedsstyringsmanualen forklarer, at sikkerhed i stigende grad opfattes som processen med at holde sikkerhedsrisici under organisatorisk kontrol, og ICAO introducerede derfor behovet for en systemisk tilgang til sikkerhed i sine standarder og anbefalede praksisser, dvs. indførelsen af sikkerhedsstyringssystemer (SMS'er).

Det er derfor klart, at EU, for at der fortsat kan gøres fremskridt, skal gå videre end til at fastlægge regler, selv om dette er vigtigt, og lægge større vægt på at afhjælpe risiciene for luftfartssikkerheden på en systematisk måde. Det primært reaktive system, hvor bestemmelserne ændres på grundlag af erfaringer, skal ændres til et system, som er proaktivt og forsøger at forudse de potentielle sikkerhedsrisici med henblik på at reducere ulykkessandsynligheden.

Med den stigende deling af de lovgivningsmæssige kompetencer på luftfartssikkerhedsområdet mellem de nationale myndigheder og EU-myndighederne er det endvidere ikke længere gennemførligt eller ønskeligt for medlemsstaterne, Kommissionen eller EASA at handle hver for sig, når de forsøger at finde proaktive løsninger på fælles problemer. Alle luftfartssikkerhedsaktørerne i EU skal samarbejde for at sikre, at hele systemet er større end summen af dets dele. Dette blev fremhævet ved Madriderklæringen⁸ i forbindelse med vurderingen af sikkerhedsaspekterne af det fælles europæiske luftrum. I konklusionerne blev det bl.a. anført, at udvidelsen af EASA's kompetencer inden for sikkerhedscertificering af lufttrafikstyringen (ATM) og lufthavne senest i 2012 og 2013 bør suppleres med, at der etableres en passende overordnet styring, der koordinerer EASA's og Eurocontrols aktiviteter og ekspertise.

Kommissionen har sammen med EASA i et stykke tid overvejet, hvordan man kommer videre, og de afholdt en sikkerhedskonference i januar 2011, hvor alle luftfartsinteressenter kunne deltage, for at drøfte spørgsmålene i forbindelse med sikkerhedsstyring. Nærmere oplysninger om konferencen og sammendrag af debatterne kan ses på Europa-webstedet.⁹

I denne meddelelse, som er baseret på indlæggene fra konferencen, beskrives parametrene for et europæisk sikkerhedsstyringssystem, og hvordan det kunne se ud, og den omhandler de hindringer, der skal overvindes for at sikre, at det er effektivt.

3. ET EU-SYSTEM TIL SIKRING AF LUFTFARTSSIKKERHEDEN

3.1. Hvad er et sikkerhedsstyringssystem?

Før man overvejer, hvordan et sådant EU-system skal se ud, og hvilke problemer der skal løses i forbindelse med etableringen af de forskellige dele, er det nødvendigt at forstå de grundlæggende processer, som et sikkerhedsstyringssystem består af.

⁷ ICAO-dokument 9859 AN/474, anden udgave - 2009.

⁸ Konklusionerne fra højniveauekonferencen om køreplanen for gennemførelse af det fælles europæiske luftrum.

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

Et sikkerhedsstyringssystem er et proaktivt system, som identificerer farerne for den pågældende aktivitet, vurderer de risici, som farerne udgør, og træffer foranstaltninger til at reducere risiciene til et acceptabelt niveau. Det kontrollerer derefter for at bekræfte foranstaltningernes effektivitet. Systemet arbejder kontinuerligt for at sikre, at nye farer eller risici hurtigt påvises, og at afhjælpende foranstaltninger er passende og revideres, hvis det viser sig, at de ikke er effektive.

Formålet med et sådant proaktivt system på EU-plan bør være at støtte medlemsstaternes indsats og ikke at erstatte den. Det drejer sig ikke om at placere ansvaret for at iværksætte tiltag et andet sted, men om behovet for øget samarbejde for at opnå bedre resultater. Det bør tilføre medlemsstaternes sikkerhedsinitiativer merværdi ved at samle EU-dækkende oplysninger for at hjælpe med at identificere risiciene for luftfartssikkerheden i hele Europa. Det bør dele oplysninger og optræde som formidler med henblik på at muliggøre en fælles indsats. Hvis dette skal gennemføres, er det indlysende, at der er brug for assistance og bidrag fra medlemsstaterne og luftfartsindustrien. Det er ved at samle sikkerhedsstyringssystemers arbejde på medlemsstats- og industriplan ved hjælp af en samarbejdstilgang, at der skal opnås europæiske fordele. De seneste begivenheder i forbindelse med vulkanudbrud i Europa har vist værdien af at handle i fællesskab og bruge oplysninger og bidrag fra alle sider for at forsøge at opnå en fælles tilgang til denne nye væsentlige sikkerhedsrisiko.

3.2. Skabelse af fokus

For at imødegå udfordringen med at organisere et sikkerhedsstyringssystem, der drives i en regional sammenhæng, er det nødvendigt at have et kontaktpunkt. EU oprettede i 2004 EASA, som huser den tekniske ekspertise inden for luftfartssikkerhed på EU-plan. Det er derfor logisk, at EASA, som har ressourcerne og faciliteterne til at sikre systemfunktionerne effektivt, bør være det centrale element i det europæiske sikkerhedsstyringssystem på luftfartsområdet.

Ikke alle de aktiviteter og ansvarsområder, der er tilknyttet systemets funktion, bør dog ligge udelukkende hos EASA. En systemisk tilgang kræver, at alle interessenterne handler i samarbejde med Kommissionen, EASA, medlemsstaterne, Eurocontrol og erhvervslivets aktører, der samarbejder som partnere og melder tilbage til hinanden. EASA er dog den eneste centrale organisation i EU, som arbejder 100 % med luftfartssikkerhed og derfor kan samle de forskellige strenge af arbejdet, som vil bidrage til succes.

3.3. Identifikation af farer

Den vigtigste aktivitet i et sikkerhedsstyringssystem er at identificere farerne for luftfartssikkerheden. Der er brug for oplysninger for, at sikkerhedsfarerne kan identificeres. Disse oplysninger er en vigtig del af ethvert sikkerhedsstyringssystem, for uden forsvarlige oplysninger ville ethvert forsøg på at identificere farerne være gætteri. Der er for øjeblikket forskellige informationskilder til rådighed, som f.eks. ulykkesrapporter, rampeinspektionsrapporter fra programmet for sikkerhedsvurdering af udenlandske luftfartøjer (SAFA), undersøgelsen af og opfølgningen på hændelser, data fra hændelsesrapporter, som er integreret i den europæiske centrale database (ECR), tilsynsbesøg, herunder EASA's standardinspektioner, og udveksling af oplysninger. Der er ikke en enkelt kilde, som giver alle de nødvendige oplysninger, og en fareidentifikationsproces på EU-plan skal benytte en kombination af alle kilder, både reaktive og proaktive kilder og prognoser, og ved at dele disse oplysninger kan den give beslutningstagerne omfattende "efterretning" om

luftfartssikkerheden. De typiske farer i forbindelse med luftfart omfatter f.eks. dårlige vejrforhold og bjergområder i nærheden af en lufthavn eller en flymotor, der svigter.

EU har adgang til alle disse informationskilder, men det er dog navnlig med hensyn til hændelsesindberetning, at der findes en betydelig fejlmulighed. Trods vedtagelsen af direktiv 2003/42/EF¹⁰ er hændelsesindberetning i EU og anvendelsen af ECR stadig behæftet med en række mangler, som begrænser nytten af hændelsesindberetningssystemet i forbindelse med forebyggelse af ulykker. Problemerne vedrører navnlig oplysninger af dårlig kvalitet, ufuldstændige data, utilstrækkelig klarhed i indberetningsforpligtelserne og i informationsstrømmen samt juridiske og organisationsmæssige hindringer med hensyn til at sikre tilstrækkelig adgang til oplysningerne i ECR for at muliggøre udveksling af oplysninger. Endvidere er der en betydelig opsplitning i det nuværende system. Ligesom EU-databasen har Eurocontrol sin egen sikkerhedsdatabase, og EASA er ved at opbygge sin egen interne database. Det ville være hensigtsmæssigt at samle disse oplysninger om hændelser. Endelig er der problemet med at opfange alle hændelser, og dette problem medfører et behov for handling i forbindelse med gennemførelsen af en "åben rapporteringskultur".¹¹ Der er brug for yderligere arbejde for at tilskynde til en åben rapporteringskultur inden for luftfartsindustrien og for at fremme udviklingen af et miljø, hvor enkeltpersoner føler, at de kan indberette sikkerhedsrelevante hændelser uden at frygte repressalier.

Tiltag 1:

Kommissionen fremsætter i 2012 en række forslag for at ajourføre EU-systemet for hændelsesindberetning i form af en revision af direktiv 2003/42/EF og gennemførelsesbestemmelserne hertil¹².

3.4. Analyse af sikkerhedsdata

Ét er at have sikkerhedsdata, noget andet er at få dem til at give mening. ECR indeholder allerede med de ovenfor anførte mangler over 450 000 hændelsesindberetninger, og dette tal stiger dagligt. Udfordringen er derfor at udvikle en proces, der gør det muligt at uddrage meningsfulde oplysninger af dataene.

I dag står vi i en situation, hvor nogle medlemsstater, EASA, Eurocontrol og andre udfører deres egen analyse. Dette er en effektiv måde at sætte den enkelte aktør i stand til at afhjælpe den pågældendes egne problemer, men det kan medføre en hel del dobbeltarbejde, som kan skjule et væsentligt sikkerhedsproblem. En hændelse, som ser ud til at være en enkeltstående hændelse i én medlemsstat, kan betragtet i EU som helhed være tegn på, at der er behov for handling. Dette er blevet anerkendt i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 996/2010¹³, som i artikel 19 fastsætter, at EASA og de kompetente myndigheder i medlemsstaterne samarbejder og deltager regelmæssigt i udvekslingen og analysen af

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/42/EF af 13. juni 2003 om indberetning af hændelser inden for civil luftfart.

¹¹ Åben rapporteringskultur er defineret i artikel 2, litra k), i Kommissionens forordning (EU) nr. 691/2010 af 29. juli 2010.

¹² Kommissionens forordning (EU) nr. 1330/2007 af 24. september 2007 og Kommissionens forordning (EU) nr. 1330/2007 af 12. november 2007.

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 996/2010 af 20. oktober 2010 om undersøgelse og forebyggelse af havarier og hændelser inden for civil luftfart og om ophævelse af direktiv 94/56/EF.

oplysninger. Den nødvendige ramme og de nødvendige redskaber til at gennemføre dette skal imidlertid først udvikles.

For at nå disse mål har EASA allerede sat arbejde i gang med henblik på at oprette et analytikernetværk, som bygger på tilgængelig ekspertise i EASA, medlemsstaternes kompetente myndigheder og de nationale sikkerhedsundersøgelsesmyndigheder. Analytikernetværket kunne hjælpe med at identificere sikkerhedsspørgsmål for at muliggøre tidlig identifikation af sikkerhedsmæssige tendenser og bidrage til udviklingen af fælles analyseredskaber, -metoder og -teknikker. Netværket kunne f.eks. anmodes om at undersøge de tilgængelige data for at se, om de risici, der er forbundet med vinterdrift, afbødes på en effektiv måde, eller om der var tegn på, at der var behov for yderligere foranstaltninger.

Endelig har Kommissionen deltaget aktivt i forsøget på at finde muligheder for ordninger for udveksling af sikkerhedsoplysninger på internationalt plan, navnlig i form af den nylige undertegnelse af et aftalememorandummet om global udveksling af sikkerhedsoplysninger (GSIE) mellem Kommissionen, ICAO, FAA og IATA. Formålet med initiativet er at fremme en mere proaktiv tilgang baseret på dokumentation for global sikkerhedsstyring. Det skaber en ramme for samarbejde om udveksling af sikkerhedsoplysninger, og det vil også lette formidlingen gennem ICAO af oplysninger om sikkerhedsmæssige farer eller risici og løsninger til styrkelse af sikkerheden fastlagt på grundlag af oplysninger udvekslet i henhold til GSIE.

Udvekslede oplysninger vil også bidrage til en "krydskontrol" af listen over de vigtigste farer, som er identificeret i EU, med farerne i andre dele af verden.

Tiltag 2:

Kommissionen fremsætter, med forbehold af resultaterne af konsekvensanalysen i forbindelse med revisionen af lovgivningen om hændelsesindberetning, et forslag om videreudvikling af sikkerhedsanalyser på EU-plan.

3.5. Fastlæggelse af risiciene

Det er vigtigt at identificere farerne, men det er af afgørende betydning at forstå de potentielle risici, som disse farer udgør, for at gøre det muligt at træffe beslutninger om afhjælpende foranstaltninger og særlig at prioritere indsatsen.

Denne såkaldte sikkerhedsrisikovurdering gennemføres individuelt af en række medlemsstater, når de beslutter, hvor indsatsen skal koncentreres i medlemsstaten. Én medlemsstat har f.eks. identificeret problemet med ikkestabiliserede indflyvninger¹⁴ som en væsentlig risiko efter deres egen risikovurderingsproces, og den træffer foranstaltninger med henblik på at begrænse antallet af sådanne hændelser. Der kunne gennemføres en lignende proces i EU på grundlag af analyser fra EASA, medlemsstaterne, analytikernetværket og fra luftfartsindustrien for at afgøre, hvor det er bedst at rette indsatsen mod dette eller andre problemer.

¹⁴ Ved en ikkestabiliseret indflyvning forstås det tilfælde, hvor flyet af en eller anden grund ikke er i den ideelle position med den korrekte hastighed, højde og konfiguration til at lande.

Der findes imidlertid endnu ikke en almindeligt anerkendt risikovurderingsmetode, der anvendes generelt i hele EU, for alle luftfartsområderne, og som ville muliggøre en standardtilgang og bedre fastlæggelse af prioriteter for at tackle de risici, som udgør den største sikkerhedstrussel. Der skal rettes op på denne mangel.

Endelig skal EU for at vurdere risiciene grundigt og drage konklusioner til forbedring af luftfartssikkerheden sætte oplysningerne om hændelser ind i en statistisk sammenhæng. Der bliver behov for holdbare og ensartede oplysninger om aktivitetsniveauet på luftfartsområdet i EU-medlemsstaterne. Dette er endnu ikke tilfældet, særlig med hensyn til generel luftfart, hvor det for øjeblikket på grund af de utilstrækkelige eksponeringsdata er vanskeligt at beregne ulykkesfrekvenserne selv for de vigtigste ulykkeskategorier.

Tiltag 3:

Kommissionen undersøger på grundlag af resultaterne af konsekvensanalysen vedrørende hændelsesindberetning, om det er hensigtsmæssigt at fremsætte forslag om etablering af en fælles risikovurderingsklassificering, (jf. tiltag 1).

3.6. Iværksættelse af foranstaltninger

Medlemsstaterne træffer enkeltvis i forskelligt omfang foranstaltninger for at afhjælpe de sikkerhedsproblemer, de selv har identificeret, men nogle af problemerne er fælles for hele EU. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at anvende en mere koordineret tilgang i EU, således at foranstaltninger truffet af de enkelte medlemsstater, Kommissionen og EASA kan supplere hinanden. Fordelen ved denne koordination af indsatsen ville være, at indsatsen koncentrerer sig om de væsentlige risici på alle niveauer af luftfartsaktiviteterne inden for EU.

Det er imidlertid vigtigt, at medlemsstaterne, før de forpligter sig til at iværksætte foranstaltninger, får mulighed for formelt at drøfte og blive enige om de væsentlige risici. Kommissionen bistår for øjeblikket af et udvalg om aspekter vedrørende forordning (EF) nr. 216/2008¹⁵. Dette udvalg, det såkaldte særlige EASA-udvalg, omfatter de relevante luftfartssikkerhedseksperter fra medlemsstaterne og har derfor gode forudsætninger for at stille den nødvendige ekspertise til rådighed i forbindelse med beslutninger om sikkerhedsrisici.

Tiltag 4:

Kommissionen anvender Det Særlige EASA-udvalg som det primære forum for fuldstændige drøftelser med medlemsstaterne om, hvilke foranstaltninger der skal træffes.

3.7. Den europæiske plan for luftfartssikkerhed

Da det drejer sig om tekniske spørgsmål, bør EASA informere Kommissionen om sin holdning til den bedste fremgangsmåde til afbødning af risiciene, om tidsplanen for tiltagene og endelig om målingen af resultaterne. Denne holdning, som bygger på bidrag fra alle

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 af 20. februar 2008 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur, og om ophævelse af Rådets direktiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF.

aktører, herunder luftfartsindustrien, bør udarbejdes som en handlingsplan, den såkaldte europæiske plan for luftfartssikkerhed¹⁶.

Sikkerhedsplanen bør indeholde en detaljeret beskrivelse af specifikke sikkerhedsproblemer, klare foranstaltninger, som skal træffes for at afbøde de tilknyttede risici, og klare resultater for sådanne foranstaltninger. Dette skal præsenteres på en måde, som er forståelig for EU-borgerne.

EASA har allerede offentliggjort en første udgave af en sikkerhedsplan, som var baseret på medlemsstaternes planer og prioriteter og blev offentliggjort i begyndelsen af 2011. Den indeholdt en række foranstaltninger, bl.a. behovet for at løse problemet med udflugter på start- og landingsbanen, som er et problem, der også blev påvist på ICAO's sikkerhedskonference på højt niveau i 2010.

Efter offentliggørelsen af en sikkerhedsplan skal EU-borgerne holdes informeret om de fremskridt, der gøres i forbindelse med afhjælpningen af de specifikke sikkerhedsproblemer. Derfor skal sikkerhedsplanen ajourføres regelmæssigt, ikke blot for at medtage de hidtil trufne foranstaltninger, men også om nødvendigt nye identificerede risici og ændre foranstaltninger, som viser sig ikke at være effektive.

Tiltag 5:

EASA offentliggør årlige ajourføringer af den europæiske plan for luftfartssikkerhed med angivelse af de fremskridt, der er gjort i forbindelse med afhjælpningen af identificerede sikkerhedsrisici på EU-plan.

3.8. Måling af resultater

Det bliver vigtigt for alle aktører at vide, om de aktiviteter, der iværksættes for at forbedre sikkerheden, har en virkning. I denne forbindelse er sikkerhedsrelaterede præstationsindikatorer (SPI'er) et nyttigt redskab. Et enkelt og almindeligt anerkendt eksempel på en sådan indikator er den måling af sikkerheden, der anvendes i forbindelse med EASA's årlige sikkerhedsvurdering fra 2010, når den relative præstation i forskellige områder af verden sammenlignes. EASA anvender indikatoren for den årlige frekvens for flyulykker med dødelig udgang pr. 10 mio. flyvninger. Med denne indikator kan man sammenligne med tidligere præstationer med henblik på at bekræfte fremskridtene, og den gør det også muligt at sammenligne med andre regioner. EU bidrog væsentligt til emnet på ICAO's sidste generalforsamling, hvor EU's holdning til SPI'er blev præsenteret. Der skal imidlertid træffes beslutning om de specifikke indikatorer, og der skal arbejdes videre for at blive enige om en række indikatorer, som alle aktører kan acceptere.

Tiltag 6:

Kommissionen arbejder sammen med EASA videre med udviklingen af SPI'er og hører aktører, før den stiller forslag om et fælles sæt indikatorer, som dækker alle luftfartsområderne.

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>.

3.9. Samarbejde med vores naboer

De problematikker, der følger af luftfartssikkerheden, er ikke begrænset til EU, men forekommer også hos vores naboer. EU har indført mange ordninger for at fremme samarbejdet mellem EU og dets naboer om luftfartsanliggender. Blandt disse ordninger kan nævnes det fælles europæiske luftfartsområde med en række Balkanstater¹⁷ og det fælles Euro-Middelhavsluftfartsområde¹⁸ samt bistandsprogrammer og udvidet samarbejde inden for rammerne af programmet for sikkerhedsvurdering af udenlandske luftfartøjer (SAFA-programmet). Eksempelvis deltager 15 stater uden for EU i SAFA-programmet, hvilket er en strålende illustration af, på hvilken måde EU og dets naboer samarbejder om at tilvejebringe og formidle sikkerhedsinformation til gavn for alle.

Arbejdet med og resultaterne af EU's sikkerhedsstyringssystem bør tilsvarende videreformidles for at drage nytte af vores naboers erfaringer og bidrage til deres indsats med at forbedre luftfartssikkerheden og dermed til vores fælles mål om et højt sikkerhedsniveau.

Tiltag 7:

Kommissionen vil i samarbejde med EASA fortsætte med at videreformidle resultaterne af arbejdet med sikkerhedsstyringssystemet og tilskynde til et gensidigt samarbejde med vores naboer om at identificere sikkerhedsproblematikker.

4. DET EUROPÆISKE PROGRAM FOR LUFTFARTSSIKKERHED (EASP)

I henhold til kravene i bilagene til Chicagokonventionen¹⁹ skal de kontraherende stater iværksætte et nationalt sikkerhedsprogram (SSP). Et SSP er et system, der forvalter en stats sikkerhed, og det beskrives normalt i et fælles dokument, som fastsætter en stats politik og mål, risikostyring, sikkerhedsstyring og sikkerhedsrelaterede pr-aktiviteter.

Medlemsstaterne anvender imidlertid nu i vid udstrækning de aktiviteter, som allerede gennemføres i EU. Derfor skal medlemsstaterne også, når de opfylder deres forpligtelser over for ICAO samt beskriver deres nationale aktiviteter, beskrive de ansvarsområder, som nu hører under EU, og de aktiviteter, der gennemføres på EU-plan, og som støtter medlemsstaterne. Selv om alle 27 medlemsstater og de fire EØS/EFTA-lande kan gøre dette enkeltvis, er det ikke en effektiv eller gennemsigtig måde at opfylde dette krav på. Denne forpligtelse opfyldes på en mere effektiv måde ved at skabe et EU-modstykke til en SSP, dvs. et europæisk program for luftfartssikkerhed (EASP), og det ville hjælpe medlemsstaterne med at udvikle deres egne SSP'er.

Endvidere bidrager fastlæggelsen af, hvordan luftfartssikkerheden forvaltes på EU-plan, til at klarlægge, hvem der har ansvar for sikkerheden i EU, og det tydeliggør, hvordan EU som helhed kan opnå og derefter bevare tilfredsstillende sikkerhedsmæssige resultater. Det giver også gennemsigtighed for alle aktører med interesse i sikkerhed. EU går foran i

¹⁷ Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Serbien, Montenegro.

¹⁸ Projektet "Euromed Aviation" har deltagelse af følgende stater: Algeriet, Egypten, Israel, Jordan, Libanon, Marokko, Den Palæstinensiske Myndighed, Syrien, Tunesien.

¹⁹ Undertegnet i Chicago den 7. december 1944.

tilrettelæggelsen af luftfartssikkerheden regionalt, og udarbejdelsen af et dokument, som beskriver, hvordan et regionalt organ forvalter luftfartssikkerheden, bliver det første af sin art.

Man har arbejdet med et europæisk program for luftfartssikkerhed i EU i nogen tid, og det er nu klart til offentliggørelse. Kommissionen benytter sig derfor af denne meddelelse til samtidig at offentliggøre dokumentet som et arbejdsdokument fra Kommissionen. Dokumentet beskriver den nuværende luftfartssikkerhedsramme i EU, herunder hvordan specifikke sikkerhedsproblemer identificeres og afhjælpes som beskrevet i den europæiske plan for luftfartssikkerhed (se punkt 3.7). Den er i overensstemmelse med formatet i ICAO's sikkerhedsstyringsmanual med henblik på at tilvejebringe en tilgang, som er i overensstemmelse med internationale retningslinjer, og med henblik på at supplere medlemsstaternes SSP'er. Kommissionen ajourfører dokumentet, når der er behov for det, for at tage højde for ændringer i det europæiske luftfartssikkerhedssystem.

Tiltag 8:

Kommissionen ajourfører med hjælp fra medlemsstaterne og EASA det europæiske program for luftfartssikkerhed, efterhånden som der sker ændringer i forvaltningen af luftfartssikkerheden i EU.

5. FREMTIDEN

5.1. Fastlæggelse af præstationsmål

Fastlæggelsen af sikkerhedsrelaterede præstationsmål er et vigtigt led i afhjælpningen af sikkerhedsrisici og gennemførelsen af en kontinuerlig forbedring af sikkerhedsniveauet. Målene er de konkrete mål med hensyn til at opnå et sikkerhedsniveau. Et eksempel på et sådant mål kunne være at reducere antallet af udflugter på start- og landingsbanen i EU med 50 % i de næste fem år. Disse mål skal være realistiske og opnåelige.

Kommissionens forordning (EU) nr. 691/2010²⁰ fastlægger en præstationsordning for luftfartstjenester og netfunktioner. Præstationsordningen skal bl.a. indeholde indikatorer og bindende mål for de centrale præstationsområder, hvorved de fastsatte sikkerhedsniveauer opfyldes og fastholdes. De første skridt er dermed allerede taget til oprettelse af en sikkerhedspræstationsordning, men den er for øjeblikket begrænset til europæisk lufttrafikstyring (Air Traffic Management (ATM)) og omfatter ikke andre områder inden for luftfartssikkerhed. Det bliver ikke let at træffe beslutning om sikkerhedspræstationsordninger for disse andre områder (f.eks. flyveoperationer og luftdygtighed). Det bliver en kompleks opgave, som kræver en innovativ tilgang. Den skal derfor underkastes den fuldstændige høringsprocedure, før der fremsættes forslag, men det er alligevel et område, som skal tages i betragtning i fremtiden for at fremme målet om kontinuerlig forbedring.

²⁰ Kommissionens forordning (EU) nr. 691/2010 af 29. juli 2010 om oprettelse af en præstationsordning for luftfartstjenester og netfunktioner og om ændring af forordning (EF) nr. 2096/2005 om fælles krav til udøvelse af luftfartstjenester.

Tiltag 9:

Kommissionen hører aktører og gennemfører en konsekvensanalyse, før den fremsætter forslag til præstationsordninger for andre luftfartssikkerhedsområder.

5.2. En risikobaseret tilgang til standardisering

Indførelsen af sikkerhedsstyringsprincipper i EU-luftfartssystemet vil ændre vores tilgang til luftfartssikkerhed, og det vil føre til en væsentlig forbedring af den måde, hvorpå sikkerhedsrisici kontrolleres. Anvendelsen af disse principper bør imidlertid ikke være begrænset udelukkende til udarbejdelsen af sikkerhedsplanen, men bør omfatte hele systemet. EASA's arbejde med at foretage standardinspektioner i henhold til forordning (EF) nr. 216/2008 for at kontrollere anvendelsen af forordningen skal gå ud over kontrol med overholdelsen og udvikles hen imod en tilgang, som i højere grad er baseret på sikkerhedsrisici identificeret af sikkerhedsstyringssystemet. Denne risikobaserede tilgang vil tilføre værdi ved at fokusere på de problemer, hvor afhjælpende foranstaltninger ville være en klar fordel for sikkerheden.

5.3. En tilgang baseret på sikkerhedspræstation

Den nuværende regelfastlæggelse inden for sikkerhedsområdet er koncentreret om at gennemføre, og om nødvendigt ajourføre, de eksisterende krav i EU-forordninger, men den fremtidige udarbejdelse af regler bør lægge vægt på præstationer, der har til formål at nå de ønskede resultater på grundlag af en aftalt sikkerhedspræstation. Denne præstationsorienterede regulering skulle bygge på anvendelsen af sikkerhedsstyringssystemer, og deres udvikling og indarbejdelse i EU-forordninger om luftfartssikkerhed bør være et langsigtet mål.

5.4. Skabelse af et formelt grundlag for systemet

Endelig er det system, der beskrives i denne meddelelse, i vid udstrækning baseret på ordninger, som ikke er underbygget af lovgivning. Når man har fået yderligere erfaring, og det bliver klart, om denne tilgang er effektiv eller det modsatte, kan det blive nødvendigt at overveje, om der er behov for at skabe et formelt grundlag for EU-sikkerhedsstyringssystemet på luftfartsområdet for at sikre systemets fortsatte succes. Kommissionen vil derfor følge udviklingen i systemet og overveje, om der skal foreslås særlig lovgivning for at sikre, at systemet også er effektivt i fremtiden.

Tiltag 10:

Kommissionen overvejer, når man har fået yderligere erfaring, og de potentielle virkninger er blevet vurderet, om der skal stilles lovforslag med henblik på at formalisere EU-sikkerhedsstyringssystemet.

6. KONKLUSION

EU står i de kommende år over for store udfordringer med hensyn til luftfartssikkerheden. Der skal ske et paradigmeskifte i EU's tilgang til sikkerhed for at forhindre, at den stigende vækst i luftfarten resulterer i et voksende antal flyulykker med dødelig udgang, og for at sikre, at EU bliver det førende område i verden med hensyn til luftfartssikkerhed. Det nuværende

sikkerhedssystem har tidligere givet gode resultater, men det ser ud til at have nået grænsen for dets evne til at nedbringe ulykkesfrekvensen. Kommissionen mener, at vi derfor skal ændre tilgangen fra reaktion til forebyggelse ved at anvende en proaktiv tilgang til luftfartssikkerhed, som lægger vægt på systematisk målretning af foranstaltninger for at afhjælpe væsentlige risici, baseret på resultaterne af en grundig analyse af oplysninger fra hele EU.

Denne fælles indsats og fokus på identificerede spørgsmål vil føre til, at der træffes foranstaltninger i hele EU på en koordineret måde, hvilket munder ud i en "samlet" tilgang til sikkerhedsstyring. En sådan tilgang vil føre til, at lovgivning og vejledninger fokuserer på de spørgsmål, som kan gøre en forskel, på tilsyn målrettet mod områder med størst betydning for sikkerheden og på forskning og anbefalinger, som er rettet præcist mod højrisikoområderne. Den vil sikre den bedste anvendelse af begrænsede ressourcer ved at koncentrere dem om de områder, hvor der kan opnås de største sikkerhedsmæssige fordele.

Kommissionen mener, at EU kan blive det førende område i verden inden for luftfartssikkerhed til gavn for EU-borgerne, hvis sikkerhedsoplysningernes kvalitet forbedres, hvis oplysningerne og resultaterne af analyser udveksles, hvis der nås til enighed om de risici, hvor en koordineret indsats vil give de bedste resultater, og hvis de aftalte foranstaltninger gennemføres.