



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.12.2012
SWD(2012) 442 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаваща

**Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за докладване
на събития в гражданското въздухоплаване**

{COM(2012) 776 final}
{SWD(2012) 441 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаваща

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за докладване на събития в гражданското въздухоплаване

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. Контекст и установени проблеми

Съществуващата понастоящем система за безопасност на полетите е предимно реактивна и се основава на съвременни технологии, солидно законодателство, подкрепено от ефективен регулаторен надзор, и подробни разследвания на произшествия, в резултат на които се изготвят препоръки за подобряване на безопасността. Независимо от това и въпреки че способността да се извличат поуки от произшествия е от решаващо значение, чисто реактивните системи са показали своите ограничения по отношение на внасянето на подобрения, особено в контекста на нарастването на въздушното движение, което се очаква да стане почти двойно по-голямо до 2030 г.

Поради това следва да се премине към използването на по-проактивни и основани на доказателства процедури за безопасност, които са насочени към предотвратяване на произшествия чрез анализиране на цялата налична информация за безопасността, включително на информацията за събития в гражданското въздухоплаване.

Въпреки че Европейският съюз започна този преход с приемането на Директива 2003/42/ЕО¹ и правилата за нейното прилагане², сегашните усилия не са достатъчни, за да се предотврати нарастването на броя на произшествията и свързаните с тях смъртни случаи вследствие на очакваното нарастване на въздушното движение. Понастоящем обаче Европейският съюз и неговите държави членки не могат да използват в достатъчна степен основаната на опита обратна връзка за предотвратяването на произшествия.

Този проблем е породен от редица недостатъци.

На първо място се оказва, че макар данните да са жизненоважни за идентифициране на рисковете за безопасността, липсва достатъчна осведоменост за всички събития, свързани с безопасността. Това се дължи отчасти на обстоятелството, че в отделните държави членки обхватът на събитията, подлежащи на докладване, е различен. Друга

¹ Директива 2003/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за докладване на събития в гражданското въздухоплаване, ОВ L 167, 4.7.2003 г., стр. 23.

² Регламент (ЕО) № 1321/2007 на Комисията за установяване на правила за прилагане за въвеждане в централен регистър на информация за събития в гражданското въздухоплаване, ОВ L 294, 13.11.2007 г., стр. 3, и Регламент (ЕО) № 1330/2007 на Комисията за установяване прилагането на правилата за разпространение сред заинтересованите страни на информация за събития в гражданското въздухоплаване, ОВ L 295, 14.11.2007 г., стр. 7.

причина е, че лицата се страхуват да докладват (въпросът, свързан с т. нар. „култура на справедливост“). За да се постигне целта за цялостно докладване, лицата трябва да имат пълно доверие в системата, тъй като от тях се изисква да докладват за грешки, които е възможно да са допуснали или за чието допускане имат принос. При все това в различните държави членки не е осигурена еднаква защита за лицата и те се страхуват от наказателно преследване или от санкции от страна на ръководството. Липсата на задължение за създаване на схема за доброволно докладване, която да допълни задължителните схеми, и недостатъчната яснота по отношение на задълженията за докладване на събития и потока на информация също допринасят за недостатъчното събиране на информация за събития.

На второ място, въвеждането на данни за събитията не е хармонизирано и структурирано, което води до ниско качество на информацията и до непълнота на данните. Ситуацията засяга съгласуваността и полезността на данните и ограничава използването им за целите на безопасността. Съществуват и рискове от набелязване на подвеждащи тенденции, които биха могли да доведат до съсредоточаване на усилията в области, в които те не са необходими, или още по-лошо — до пропускане на проблем, свързан с безопасността.

На трето място, обменът на информация между държавите членки е ограничен, тъй като съществуват правни и организационни пречки за гарантиране на адекватен достъп до информацията в Европейския централен регистър (ЕЦР), в който са групирани всички национални данни. Съгласно европейското законодателство анонимизирането на определена информация е задължително. Въпреки че целта на тези разпоредби е защита на чувствителната по отношение на безопасността информация, практическата последица от тях е, че компетентните органи не разполагат с важни факти, свързани с безопасността, като например действителното описание на дадено събитие. Това по-специално се дължи на липсата на доверие от страна на държавите членки по отношение на използването на данните.

На последно място, няма изискване по отношение на използването на събраните данни за събития. Това води до липсата на анализ на събитията, а впоследствие — до липсата на подходящи коригиращи и превантивни действия за отстраняване на тези слабости по отношение на безопасността.

Основните субекти, засегнати от настоящата инициатива, са всички лица и организации, които участват в системата на гражданското въздухоплаване или се ползват от безопасността на полетите както на национално, така и на европейско равнище.

1.2. Анализ на субсидиарността

Докладването на събития е от основно значение за правилното функциониране на въздушния транспорт в съответствие с целта по член 91 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Тъй като се прилага принципът на субсидиарност, действията на ЕС във връзка с докладването на събития трябва да бъдат обосновани.

Първо, целите на предложеното действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, тъй като е необходимо да се хармонизират правилата, приложими за докладването на събития, и следователно да се осигурят еднакви и

ефективни правила в Европа. Освен това единствено европейското законодателство може да определя правила по отношение на европейска база данни и агенция на ЕС.

Второ, добавената стойност на действията на ЕС се дължи на ползите по отношение на безопасността, свързани със засилването и разработването на проактивни мерки, основани на анализ на събитията на национално и европейско равнище. Освен това събитие, изглеждащо на пръв поглед като изолиран случай в дадена държава членка, може да породи необходимост от конкретно действие, когато бъде анализирано в мащаба на целия ЕС.

2. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Основната цел на инициативата е да допринесе за намаляването на броя произшествия с въздухоплавателни средства и свързаните с тях смъртни случаи чрез подобряване на съществуващите системи както на национално, така и на европейско равнище. Това ще бъде постигнато чрез използване на събитията в гражданското въздухоплаване за коригиране на слабостите в безопасността и предотвратяване на повторното им настъпване.

Конкретните цели (КЦ) са следните:

- да се гарантира, че се събират данни за всички събития, които застрашават или биха застрашили безопасността на полетите, и че те предоставят пълна и ясна картина на рисковете за безопасността в ЕС и неговите държави членки (КЦ1);
- да се гарантират пълнотата и високото качество на данните в докладите за събития, съхранявани в националните бази данни и в ЕЦР (КЦ2);
- да се гарантира, че съответните органи имат адекватен достъп до цялата информация за безопасността, съхранявана в ЕЦР, и че тази информация се използва единствено с цел повишаване на безопасността;
- да се гарантира, че рисковете за безопасността се идентифицират и, когато е уместно, се предприемат действия за тяхното отстраняване, както и че се наблюдава ефективността на предприетите действия по отношение на безопасността (КЦ4).

3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Първият установен вариант е отмяната на съществуващото законодателство на ЕС. С оглед на сериозния риск, който този вариант би представлявал за безопасността на гражданите, той не бе разглеждан допълнително и бе отхвърлен.

За отстраняване на причините за проблема бяха идентифицирани редица мерки на политиката и те бяха групирани в три пакета:

Пакет от политики 1 (ПП1) има за цел да се подобри настоящата система чрез установяване на основните елементи на система за пълно докладване на събитията и нейният принос за подобряване на безопасността на полетите чрез внасяне на изменения в законодателството само до необходимия минимум и приемане на

препоръки и насоки, когато това е възможно. В него са набелязани горепосочените мерки на политиката, които са с най-ниска интензивност.

Пакет от политики 2 (ПП2) се състои от по-амбициозен пакет от мерки, които изискват съществено преразглеждане на законодателството на ЕС в областта на докладването на събития. ПП2 има за цел да се подобри действащата система чрез установяване на необходимите законодателни изисквания за гарантиране на ефективна система за докладване на събития на всички равнища и да допринесе за намаляване на произшествията с въздухоплавателни средства посредством създаване на процедури за анализ на събраните данни, приемане на подходящи мерки и наблюдение на ефективността на системата по отношение на подобряването на безопасността.

Пакет от политики 3 (ПП3) има за цел да се подобри сегашната система чрез прехвърляне на компетентността за докладване на събития от държавите членки към равнището на ЕС и да се създадат, както в пакет от политики 2, изисквания за анализ на събития заедно с приемане на необходимите действия по отношение на безопасността и подобряване на наблюдението. Съгласно ПП3 отговорността за създаване и управление на схемата(ите) за докладване на събития се прехвърля на Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ).

В таблиците по-долу подробно са изложени мерките на политиката, включени в отделните пакети от политики.

Проблеми, установени в раздел 2.2	Мерки на политиката	Информация за мярката на политиката
Проблемен фактор 1: Събирането на данни за събития не е оптимално (ПФ1)		
А: В отделните държави членки е установен различен обхват на докладването по отношение на типа на събитията, което води до несъответствия в равнището на докладване	1. Изясняване на обхвата на събитията, за които ще бъдат събирани данни, чрез изготвянето на насоки — <i>ПП1</i>	
	2. Хармонизиране на обхвата на докладването чрез посочване на подлежащата на докладване информация в приложение — <i>ПП2 и ПП3</i>	
Б: Лицата се страхуват да докладват (принципът „култура на справедливост“)	1. Насоки относно тълкуването и прилагането на член 8 — <i>ПП1</i>	
	2. Изясняване и допълване на съществуващите правила (определение за „култура на справедливост“, създаване на национален център за координация, принцип на неприписване на вина, анонимизиране на доклади) — <i>ПП2 и ПП3</i>	
В: Създаването на схема за доброволно докладване на събития (СДДС) не е задължително и не е изяснено какво следва да се докладва съгласно СДДС	1. Препоръка на Комисията за прилагане на стандарта на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО), който налага създаването на СДДС; насоки относно схемата за задължително докладване на събития (СЗДС) / СДДС — <i>ПП1</i>	
	2. Въвеждане в законодателството на ЕС на стандарта на ИКАО, който налага създаването на СДДС; изясняване на това какво следва да се докладва по СЗДС/СДДС — <i>ПП2</i>	
	3. Заменяне на националните СДДС с единна европейска СДДС; изясняване на това какво следва да се докладва по СЗДС/СДДС — <i>ПП3</i>	
Г: В различните законодателни актове на ЕС съществуват твърде много линии на докладване на събития, което води до дублиране и объркване	1. Насоки, посочващи всички линии на докладване и изискванията, приложими към всяка линия на докладване; организиране на обучения — <i>ПП1</i>	
	2. Опростяване и хармонизиране на всички изисквания за докладване; изменение на изискванията за докладване в други приложими законодателни актове на ЕС — <i>ПП2 и ПП3</i>	

Д: Потокът на информацията не е ясен и в директивата няма изискване дадена организация да събира данни за събития	1. Препоръка на Комисията за прилагане на стандарта на ИКАО, съгласно който държавите са длъжни да осигурят създаването на система за управление на безопасността (СУБ) в рамките на техния сектор — <i>III</i>
	2. Въвеждане в законодателството на ЕС на частта от стандарта на ИКАО, свързана с докладването на събития, съгласно която държавите са длъжни да осигурят създаването на СУБ в рамките на техния сектор — <i>III2</i>
	3. Въвеждане в законодателството на ЕС на частта от стандарта на ИКАО, свързана с докладването на събития, съгласно която държавите са длъжни да осигурят създаването на СУБ в рамките на техния сектор; прехвърляне на задължението за събиране на данни за събития от държавите към единен орган, който ще събира — директно и основно в рамките на сектора — данни за всички събития, постъпващи от СЗДС — <i>III3</i>

Проблеми, установени в раздел 2.2	Мерки на политиката	Информация за мярката на политиката
Проблемен фактор 2: Интегриране на данни: ниско качество на информацията и непълни данни (ПФ2)		
А: Събитията се докладват в много различни формати и не са кодирани и класифицирани в бази данни по хармонизиран начин	1. Насоки относно подаването на данни за събития; обучение за гарантиране на по-ефективно хармонизиране на класификацията в националните бази данни и между тях — <i>III1</i>	
	2. Хармонизиране на процеса на докладване и стандартизиране на процеса на въвеждане на данни в отделните държави; разработване на насоки и организиране на обучения — <i>III2</i>	
	3. Въвеждане на единен формат на данни за докладване на събития; заменяне на събирането на данни за събития от държавите членки със събиране на равнище ЕС чрез една-единствена организация — <i>III3</i>	
Б: Често липсва каквато и да било процедура за проверка на качеството, осигуряваща съгласуваност на данните	1. Изготвяне на насоки за качеството на данните; разработване на автоматични инструменти за проверка на качеството на данните и предоставянето им на държавите членки; организиране	

	на обучения и семинари — <i>ПП1</i>
	2. Задължително въвеждане на принципа за проверка на качеството както за организациите, така и за държавите членки; разработване и допълване на съществуващите насоки за качеството на данните; разработване на автоматични инструменти за проверка на качеството на данните; организиране на обучения и семинари — <i>ПП2 и ПП3</i>
В: На ЕЦР не се изпраща цялата информация, а събраните данни невинаги отразяват действителната ефективност по отношение на безопасността	Запазване на гаранциите за надзора на данните, които се съдържат в ЕЦР, и започване на процедури, когато това е необходимо; законодателството би могло да включи стандартизационни инспекции в обхвата на ЕААБ — <i>ПП1, ПП2 и ПП3</i>
Г: За много събития в ЕЦР не са попълнени всички полета за основни данни	1. Насоки за това каква информация следва да бъде попълвана и разработване на списък с полета за всяка съответна категория събития — <i>ПП1</i>
	2. Изменение на законодателството с цел установяване на принципа на задължителните полета; прилагане към преработеното законодателство на списък със задължителните полета за всяка съответна категория събития — <i>ПП2 и ПП3</i>

Проблеми, установени в раздел 2.2	Мерки на политиката	Информация за мярката на политиката
Проблемен фактор 3: Правни и организационни пречки пред гарантирането на адекватен достъп до информацията в ЕЦР (ПФ3)		
А: Не е достъпна важна информация за събитието (описание)	Осигуряване на по-широк достъп до данните в ЕЦР, по-специално с цел да се предостави на определени компетентни органи достъп до съответната информация за безопасността — <i>ПП1, ПП2 и ПП3</i>	
Б: Липса на доверие от страна на държавите членки относно използването на данните в ЕЦР	Ограничаване на използването на данните в ЕЦР до цели, свързани с повишаването на безопасността — <i>ПП1, ПП2 и ПП3</i>	
Проблеми, установени в раздел 2.2	Мерки на политиката	Информация за мярката на политиката

Проблемен фактор 4: Липса на анализ на събитията на национално и на европейско равнище, както и на подходящи мерки за безопасност (ПФ4)

А: Няма систематичен анализ на събитията на равнището на държавите членки и на ЕС	1. Препоръка за прилагане на стандарта на ИКАО, съгласно който държавите са длъжни да анализират данните от СЗДС и СДДС и да определят необходимите подходящи действия — <i>ПП1</i> 2. Прилагане на стандарта на ИКАО, съгласно който държавите са длъжни да анализират данните от СЗДС и СДДС и да определят необходимите подходящи действия; въвеждане на това задължение за организациите, държавите членки и на равнище ЕС — <i>ПП2</i> 3. Прилагане на стандарта на ИКАО, съгласно който държавите са длъжни да анализират данните от СЗДС и СДДС и да определят необходимите подходящи действия; въвеждане на това задължение за организациите и на равнище ЕС — <i>ПП3</i>
Б: Липса на рамка на политиката за повишаване на безопасността въз основа на анализ на събитията	1. Препоръка за изпълнение на препоръката на ИКАО, съгласно която се изисква изпълнението на подходящи коригиращи и превантивни действия, определени чрез анализ на събитията, както и за наблюдение на тяхната ефективност — <i>ПП1</i> 2. Прилагане на стандарта на ИКАО, съгласно който се изисква предприемането на подходящи коригиращи и превантивни действия, определени чрез анализ на събитията на равнището на организациите, държавите членки и ЕС, както и наблюдение на ефективността на тези действия на равнището на държавите членки и ЕС — <i>ПП2</i> 3. Прилагане на стандарта на ИКАО, съгласно който се изисква предприемането на подходящи коригиращи и превантивни действия, определени чрез анализ на събитията на национално равнище и на равнище ЕС, както и наблюдение на ефективността на тези действия на равнище ЕС — <i>ПП3</i>
В: Липса на инструмент за приоритетно определяне на анализа на събития	1. Разработване на равнище ЕС на общоевропейска схема за класификация на риска с цел хармонизирано класифициране на събитията; осигуряване на достъп до този инструмент; препоръка към държавите членки да класифицират своите събития в съответствие с инструмента — <i>ПП1</i>

	2. Задължение за държавите членки или за организация на ЕС за класифициране на събитията съгласно общоевропейски инструмент за класификация на риска; разработване на такъв инструмент на равнище ЕС и предоставянето му на държавите членки и сектора — <i>ПП2 и ПП3</i>
--	---

4. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Въздействието на пакетите от политики е обобщено в следната таблица:

		Пакет от политики 1	Пакет от политики 2	Пакет от политики 3
Въздействие върху безопасността		Слабо положително	Силно положително	Слабо положително
Икономическо въздействие				
	Въздействие върху сектора	Нулево	Средно положително	Слабо отрицателно
	Въздействие върху държавите членки	Нулево	Слабо отрицателно	Силно положително
	Въздействие върху вътрешния пазар и конкурентоспособността	Слабо положително	Силно положително	Слабо положително
	Административна тежест/ година	Нулево	Слабо отрицателно — 831 133 EUR	Средно отрицателно — 2,235 млн. EUR
	Въздействие върху бюджета на ЕС/година	Близко до нулево — 165 000 EUR	Слабо отрицателно — 530 000 EUR	Силно отрицателно — 12,1 млн. EUR
Социално въздействие				
	Стандарти и права, свързани с качеството на работните места	Слабо положително	Средно положително	Силно положително
	Заетост	Неутрално	Слабо положително	Слабо положително
	Лични данни	Нулево	Средно положително	Средно положително
	Обществено здраве и безопасност	Слабо положително	Силно положително	Слабо положително
Въздействие върху околната среда		Близко до нула	Близко до нула	Близко до нула
Въздействие върху основните права		Слабо положително	Силно положително	Слабо положително
Въздействие върху опростяването на съществуващото законодателство		Нулево	Силно положително	Силно положително
Въздействие върху трети държави		Слабо положително	Силно положително	Слабо положително

5. СЪПОСТАВКА НА ВАРИАНТИТЕ

Пакетите от политики са оценявани от гледна точка на критериите за ефективност, ефикасност и съгласуваност.

От гледна точка на ефективността ПП2 предлага най-голям потенциал за постигане на всички конкретни цели, а ПП3 предлага добра ефективност като цяло. ПП1 постига в пълна степен единствено КЦЗ.

ПП1 съдържа мерки, изискващи много ниски разходи за изпълнение или административни разходи, и допринася за постигане на конкретната цел, но в ограничена степен, поради което тази политика не е най-ефективната за постигане на целите.

По отношение на ефикасността ПП3 е свързан с най-големи разходи и е по-малко ефективен от ПП2. ПП1 е свързан с най-малко разходи, но е най-неефикасният вариант.

По отношение на съгласуваността всички пакети от политики са относително равностойни и представляват ограничен компромис между различните видове въздействие, но ПП2 представлява най-ограничен компромис.

С оглед на горепосоченото препоръчваният пакет е ПП2, тъй като ползите от него са много по-големи от разходите. Очаква се той да спомогне за подобряването на безопасността на полетите чрез по-ефективно събиране на информация за събития, подобряване на качеството на данните, по-подходящ достъп до информацията и въвеждане на изисквания във връзка с използването на данните за събития с цел да се намалят въздухоплавателните произшествия.

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Комисията ще направи оценка на изпълнението на регламента три години след приемането му и ще извършва непрекъснато наблюдение на набор от вече установени основни транспортни показатели. Те ще бъдат използвани за измерване на степента, в която приетият вариант на политиката постига конкретните цели.