EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 16.11.2020
COM(2020) 733 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

määruse (EL) nr 376/2014 (mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teatamist ning juhtumite analüüsi ja järelmeid) rakendamise kohta

KOKKUVÕTE

Käesolevas aruandes esitatakse kokkuvõte määruse (EL) nr 376/2014 (mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teatamist ning juhtumite analüüsi ja järelmeid)[1] läbivaatamise kohta, mille komisjon viis läbi vastavalt kõnealuse määruse artikli 24 lõikele 2. Selle läbivaatamisega antakse tagasisidet määruse toimimise kohta viis aastat pärast selle jõustumist. Selles vaadeldakse määruse põhieesmärke ning tuuakse välja, kuidas määrus on aidanud parandada lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekannete terviklikkust ja kvaliteeti ning suurendada esitatud ja talletatud ettekannete arvu ning kuidas see on võimaldanud kaitsta juhtumitest teatajaid. Teiselt poolt juhitakse aruandes tähelepanu mõnele probleemile, millega seisti silmitsi määruse rakendamisel, eelkõige õiglase suhtumisega seotud sätete puhul. Lõpetuseks käsitletakse aruandes määruse panust lennuõnnetuste ja nendega seotud surmajuhtumite arvu vähendamisse. Käesolevas aruandes esitatud järeldused põhinevad andmetel, mis koguti uuringu käigus, mille komisjon tellis, et hinnata määruse (EL) nr 376/2014 (mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teatamist ning juhtumite analüüsi ja järelmeid) rakendamist[2].

EESSÕNA

Lennuõnnetused on sageli sündmuste ahela tagajärg, mis tähendab, et tihti ei ole võimalik seostada neid ühe põhjusega. Samas tähendab see, et nende ennetamiseks on väga palju võimalusi ning mis tahes seose kõrvaldamine õnnetuseni viivate sündmuste ahelas võib aidata seda ära hoida.

Lennuõnnetuste ennetamiseks on äärmiselt oluline teatada kõikidest, ka kõige väiksematest igapäevase tegevusega seotud vahejuhtumitest ja tõrgetest, mis võivad osutada võimalikele tõsistele ohutusprobleemidele, ning neid põhjalikult analüüsida, sest nende kõrvaldamata jätmine võib kaasa tuua õnnetuse.

Lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatamisel rakendatakse õnnetuste ennetamiseks süsteemiülest ja andmepõhist lähenemisviisi ning tunnistatakse, et ohutuse ennetavaks suurendamiseks on oluline minna süüle osutamisest kaugemale (v.a teatud kindlaksmääratud olukordades); need põhimõtted on ohutust ja inimtegureid käsitlevates uuringutes aastakümnete jooksul kinnitust leidnud.

Kehtiv lennuohutusjuhtumeid käsitlev õigusakt on määrus (EL) nr 376/2014. Selle eeskirjades on sätestatud, kuidas kogutakse, talletatakse, kaitstakse, vahetatakse, levitatakse ja analüüsitakse asjakohast tsiviillennundusohutusteavet ning kuidas sellele reageeritakse.

1. SISSEJUHATUS

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 376/2014, mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teatamist ning juhtumite analüüsi ja järelmeid, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 996/2010 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/42/EÜ ja komisjoni määrused (EÜ) nr 1321/2007 ja (EÜ) nr 1330/2007 (ELT L 122, 24.4.2014, lk 18). https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/376/oj?locale=et.

[2] „Määruse (EL) nr 376/2014 (mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teatamist ning juhtumite analüüsi ja järelmeid) järelhindamine – Lõpparuanne“ (veel avaldamata).

Määruse (EL) nr 376/2014 artiklis 24 on sätestatud, et komisjon peab avaldama 16. novembriks 2020 hindamisaruande määruse rakendamise kohta ning edastama selle Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

Määrust (EL) nr 376/2014 kohaldatakse alates 15. novembrist 2015. Selle eesmärk on ära hoida lennuõnnetusi ja -intsidente ning nendega seotud surmajuhtumeid, tuginedes lennuohutust mõjutavate juhtumitega seotud tagasisidele ja kogemustele. Lennuohutust mõjutav juhtum on ohutusega seotud sündmus, mis ohustab või võib sellega tegelemata jätmise või selle eiramise korral ohustada õhusõidukit, selles olevaid isikuid või muid isikuid. Määrusega püütakse tagada asjakohase tsiviillennundusohutusteabe edastamine, kogumine, talletamine, kaitsmine, vahetamine, levitamine ja analüüsimine. Tänu sellele on lennunduse sidusrühmadel ja pädevatel asutustel lihtsam välja töötada asjakohased leevendusabinõud, et ohutusmeetme saaks võtta õigel ajal.

Ohutusjuhtimise menetlus sõltub ohutusteabe pidevast kättesaadavusest. Kandmaks hoolt selle eest, et esmatasandi lennundustöötajad teataksid juhtumitest, mis võivad lennundust tõsiselt ohustada, on väga oluline tagada teabeallika konfidentsiaalsus ja teabe asjakohane kasutamine. Seepärast kaitstakse määrusega teatavatel tingimustel isikuid, kes teatavad lennundusohutust mõjutavatest juhtumitest, ja muid nende juhtumite ettekannetes nimetatud isikuid, ning tagatakse, et teavet kasutatakse üksnes ohutuse suurendamiseks.

Sellist ennetavat ja tõenditel põhinevat lähenemisviisi rakendavad liikmesriikide asjakohased lennundusohutusasutused, organisatsioonid oma ohutusjuhtimissüsteemi raames ning Euroopa Lennundusohutusamet (EASA).

Määrust (EL) nr 376/2014 täiendab rakendusmäärus,[3] millega on kehtestatud loetelu tsiviillennunduses toimunud juhtumitest, millest tuleb kohustuslikus korras teatada.

Määrusele eelnes direktiiv 2003/42/EÜ,[4] mille kohaselt pidi iga liikmesriik kehtestama kohustusliku lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatamise süsteemi. Liikmesriigid pidid koguma, talletama, kaitsma ja levitama omavahel teavet teatavate tsiviillennunduses toimunud vahejuhtumite kohta. Direktiiv ei sisaldanud siiski sätteid kogutud teabe analüüsimise kohta lennundusohutuse huvides. Kuna nii Euroopa kui ka rahvusvahelisel tasandil kehtisid paralleelselt ka muud aruandlusnõuded, kohaldasid liikmesriigid direktiivi 2003/42/EÜ rakendamisel üsna erinevaid lähenemisviise. See tõi kaasa näiteks olukorra, kus Euroopa tasandil oli mitu lennundusohutust mõjutavate juhtumite andmebaasi.

[3] Komisjoni 29. juuni 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/1018, millega kehtestatakse tsiviillennunduse selliste juhtumiliikide loetelu, millest vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 376/2014 tuleb kohustuslikus korras teatada (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 163, 30.6.2015, lk 1). https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2015/1018/oj?locale=et.

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuni 2003. aasta direktiiv 2003/42/EÜ vahejuhtumitest teatamise kohta tsiviillennunduses (ELT L 167, 4.7.2003, lk 23), https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/42/oj?locale=et.

Juhtumitest teatamise määruse ettepaneku mõjuhinnangus (2012)[5] määrati seetõttu kindlaks järgmised uue määruse erieesmärgid:

- tagada, et teave kõigi lennundusohutust ähvardavate või ähvardada võivate juhtumite kohta kogutakse kokku ja et see annab tervikliku ja selge arusaama ohutusprobleemidest ELis ja selle liikmesriikides;
- veenduda, et riiklikes andmebaasides ja Euroopa keskses andmekogus hoitavad lennundusohutust mõjutavate juhtumite ettekanded on terviklikud ja sisaldavad kvaliteetseid andmeid;
- tagada, et pädevad ametiasutused kasutavad Euroopa keskses andmekogus talletatud kogu ohutusteavet asjakohaselt ja et kõnealuseid andmeid kasutatakse ainult ohutuse suurendamise eesmärgil;
- tagada, et teatatud juhtumeid analüüsitakse tulemuslikult, et ohutusprobleemid tehakse kindlaks ja nendega tegeletakse, kui see on asjakohane, ja et võetavate meetmete tulemuslikku mõju ohutusele jälgitakse.

Määruse üldeesmärk on aidata vähendada lennuõnnetuste ja surmajuhtumite arvu.

2. RAKENDAMINE

Kohustusliku ja vabatahtliku teatamise süsteemi kehtestamine – artiklid 4 ja 5

Määruse artiklite 4 ja 5 sätteid kohustusliku ja vabatahtliku teatamise süsteemi kehtestamise kohta rakendasid nii liikmesriigid kui ka EASA. Praktikas tähendab see, et iga liikmesriik on loonud oma lennuameti tasandil nii kohustusliku kui ka vabatahtliku teatamise mehhanismi. Tuleks siiski märkida, et liikmeriigid pidid kehtestama kohustusliku teatamise süsteemi juba määrusele (EL) nr 376/2014 eelnenud direktiivi 2003/42/EÜ alusel.

Samamoodi on EASA-l toimiv kohustusliku teatamise süsteem kooskõlas artikli 4 lõikes 4 sätestatud nõudega ning Euroopa Komisjoni talituste loodud lennundusohutusalase aruandluse portaali kaudu saab esitada vabatahtlikke ettekandeid otse EASA-le[6].

Nende nõuete rakendamisel organisatsioonides on kindlaks tehtud mõned puudused[7]. Enne määrust (EL) nr 376/2014 kohaldatud direktiivi 2003/42/EÜ kohaldamisala ei hõlmanud organisatsioone. Seetõttu erinevad organisatsioonid, kellel oli teatamise süsteem (osana ohutusjuhtimissüsteemist) olemas juba enne määruse rakendamist, neist organisatsioonidest, kes kehtestasid selle süsteemi pärast määruse jõustumist. Kui juhtumitest teatamise süsteemi juba kohaldavad organisatsioonid pidid määruse rakendamiseks viima olemasoleva süsteemi vaid vastavusse uute nõuetega, siis organisatsioonid, kes kehtestasid juhtumitest teatamise

[5] KOMISJON TALITUSTE TÖÖDOKUMENT: Mõjuhinnang, mis on lisatud dokumendile „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus vahejuhtumitest teatamise kohta tsiviillennunduses“, SWD (2012) 0441 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012SC0441.

[6] https://www.aviationreporting.eu/AviationReporting/.

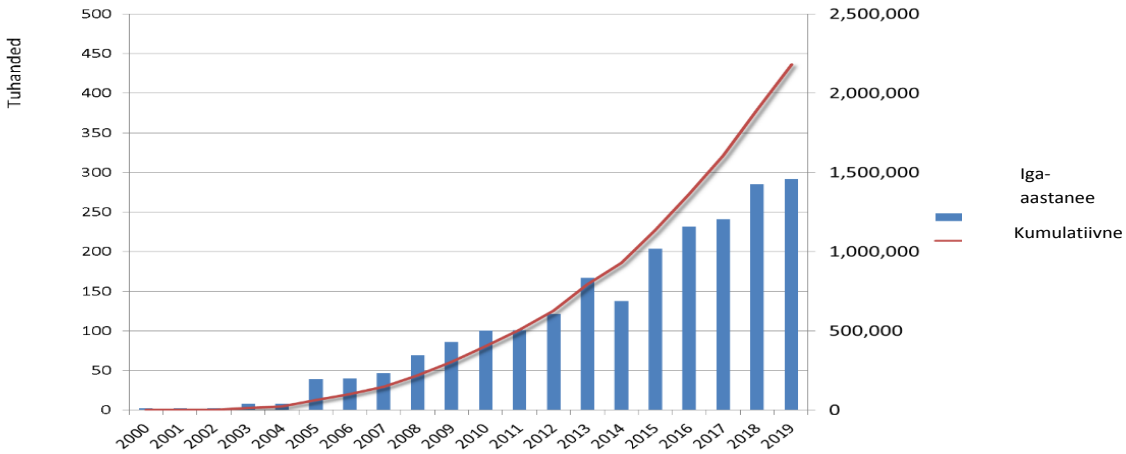
[7] „organisatsioon“ — lennundustoodetega varustav organisatsioon ja/või organisatsioon, kes on lepingulises või töösuhtes isikutega, kes kooskõlas artikli 4 lõikega 6 peavad teatama lennuohutust mõjutavatest juhtumitest, või kes kasutab selliste isikute teenuseid. Määruse (EL) nr 376/2014 artikli 2 punkt 8.

süsteemi pärast määruse jõustumist, pidid välja töötama uue teatamissüsteemi. Sellega seoses avastati, et mõnel organisatsioonil oli oma tasandi teatamissüsteemi väljatöötamine rohkem aega võtnud, mistõttu teateid oli vähem, kui võinuks olla. Ka vabatahtliku teatamise puhul märkis mõni organisatsioon, et neil ei ole sisse seatud vabatahtliku teatamise süsteemi. Lõpetuseks täheldati, et mõni organisatsioon ei tee vahet vabatahtliku ja kohustusliku teatamise süsteemil ning kasutab vaid üht teatamissüsteemi.

Enamik liikmesriike, kes on küll kehtestanud mõlemad teatamise süsteemid, ei tee ka oma riiklikus andmebaasis vahet nende kahe süsteemi kaudu saadud ettekannetel, julgustades pigem organisatsioone esitama neile kõik ettekanded, olenemata nende staatusest. Seetõttu on olnud keeruline kindlaks teha esitatud kohustuslike ja vabatahtlike ettekannete arvu, kuna ei leidu lihtsat viisi selle väljaselgitamiseks, kummast teatamissüsteemist on Euroopa keskses andmekogus talletatud juhtumid pärit. See on omakorda raskendanud selge ülevaate saamist sellest, mil määral on teatamiskohustusega üksikisikud ja organisatsioonid täitnud määruse nõudeid.

Ehkki eeltoodu põhjal on ilmne, et liikmesriigid peavad kandma hoolt selle eest, et asjaomased osalised rakendavad tõhusalt määruse asjakohaseid sätteid, võib siiski otsustada, et üks määruse põhieesmärke – suurendada lennuohutust mõjutavaid juhtumeid käsitlevate kättesaadavate andmete hulka – on saavutatud. See eesmärk on täidetud, kuna määruse tõhusa rakendamise tulemusel on suurenenud esitatud ettekannete arv ja seega kättesaadava lennundusohutusalase teabe hulk. Euroopa keskses andmekogus talletatud ettekannete koguarv on kasvanud pärast määruse jõustumist märkimisväärselt. Nagu allpool joonisel 1 on näidatud, oli 2015. aastal Euroopa keskses andmekogus veidi üle 200 000 juhtumi ettekande. 2019. aastal oli Euroopa kesksesse andmekogusse saadetud kokku 291 458 ettekannet. Kumulatiivselt suurenes Euroopa keskses andmekogus talletatud ettekannete arv selle ajavahemiku jooksul rohkem kui kaks korda – 1 125 264 ettekandelt 2014. aasta lõpus 2 548 578 ettekandele 2019. aastal.

Euroopa keskse andmekogu sisu (2000-2019) – 31.12 2019



Joonis 1. Euroopa Keskses andmekogus sisalduvate kirjete arv (allikas: Teadusuuringute Ühiskeskuse ülevaade Euroopa keskse andmekogu ECCAIRSi-liidese sisu kohta)

Teabe kogumine, talletamine ja vahetamine – artiklid 6 ja 9

Määruse artiklites 6 ja 9 on sätestatud nõuded teabe kogumise, talletamise ja vahetamise kohta. Artikli 6 eesmärk on tagada kogumise, hindamise, töötlemise, analüüsimise ja talletamise kaudu teabe liikumine. Konkreetsemalt on artiklis 6 sätestatud nõue, et organisatsioonid, liikmesriikide ametiasutused ja EASA peavad määrama isikud ja menetlused artiklite 4 ja 5 kohaselt teatatud juhtumite üksikasjade kogumiseks, hindamiseks, töötlemiseks, analüüsimiseks ja talletamiseks. Leiti, et organisatsioonid, liikmesriikide ametiasutused ja EASA on selle nõude täielikult täitnud, sest isikud ja menetlused olid määratud kõigil tasanditel.

Artikliga 9 nähakse ette kord Euroopa keskse andmekogu kaudu toimuvaks teabevahetuseks liikmesriikide, EASA ja komisjoni vahel. Selles on muu hulgas sätestatud nõue, et liikmesriigid peavad edastama riiklikku andmebaasi sisestatud lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekanded 30 päeva jooksul. Leiti, et liikmesriigid olid loonud ettenähtud aja jooksul mehhanismid teabe vahetamiseks teiste liikmesriikide ja EASAga ning teabe edastamiseks Euroopa kesksesse andmekogusse.

Kõik asjassepuutuvad sidusrühmad saavad aruandlusvoost (st kes teatab kellele ja millal) üldjuhul hästi aru, ehkki kindlaks tehti ka mõni probleem. Mõnikord laadivad liikmesriigid lennuohutust mõjutava juhtumi üksikasjad Euroopa kesksesse andmekogusse üles asjaomaseid liikmesriike teavitamata. Loodetakse siiski, et selles küsimuses aitab uus tarkvara ECCAIRS 2,[8] mida on käsitletud üksikasjalikumalt allpool.

Lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekannete kvaliteet ja sisu – artikkel 7

Määruses on sätestatud andmete sisestamise standardmenetlusi ja kvaliteedi kontrollimise menetlusi käsitlevad konkreetsed nõuded. Leiti, et organisatsioonid, liikmesriigid ja EASA rakendasid enamikku neist sätetest. Sellegipoolest tundub, et mõni organisatsioon ei ole kehtestanud ametlikku kvaliteedi kontrollimise menetlust, mida nõutakse artikli 7 lõikes 3. Peale selle olid artikli 7 lõikes 5 sätestatud Euroopa ühise riskiklassifitseerimissüsteemiga seotud nõuded täidetud vaid osaliselt. Kuigi komisjon töötas tihedas koostöös liikmesriikide ja EASAga selle süsteemi välja artikli 7 lõikes 5 ette nähtud tähtajaks 15. maiks 2017, tuleb süsteemi määratlemine kooskõlas artikli 7 lõikega 6 veel lõpule viia ja võtta vastu süsteemi rakendamise kord.

Euroopa keskse andmekogu haldamine – artikkel 8

Euroopa keskne andmekogu on oluline ELi panus. Selles talletatakse kõik ELis kogutud ettekanded lennundusohutust mõjutavate juhtumite kohta. Liikmesriigid ja EASA peavad õigeaegselt edastama kogu oma andmebaasis talletatud ohutusalase teabe Euroopa kesksesse andmekogusse. Liikmesriikide andmed lisatakse kesksesse andmekogusse ja neid

[8] Euroopa Liidu ühtne lennuohutust mõjutavast juhtumist ettekandmise süsteem (ECCAIRS).

kontrollitakse vastavalt kvaliteedikriteeriumidele. Otsejuurdepääs Euroopa kesksele andmekogule tagatakse vaid pädevatele asutustele, EASAle ja komisjonile ning selle saamiseks on kehtestatud ranged eeskirjad[9].

Alates määruse jõustumisest kuni 2020. aasta lõpuni pakkus ECR-ECCAIRSi liidesega seotud käitamisteenuseid komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus. Teadusuuringute Ühiskeskuse kinnitusel on seda liidest iga päev täiendatud teavet esitanud 31 riigi[10] ja EASA andmetega.

Pärast strateegia muutmist ja mõjuhinnangut[11] otsustati määruse rakendamise edasise täiustamise eesmärgil asendada olemasolev ECCAIRSi platvorm täielikult ümber kujundatud tänapäevasema platvormiga ECCAIRS 2 ning anda alates 2020. aastast kogu ECCAIRSi haldamine Teadusuuringute Ühiskeskuse asemel üle EASA-le.

Leiti, et kõik liikmesriigid täitsid täielikult artikli 8 lõikes 2 sätestatud nõuet ajakohastada korrapäraselt Euroopa keskset andmekogu. Täielikult täideti ka artikli 8 lõikes 3 sätestatud nõudeid, mida kohaldatakse EASA suhtes ja mille puhul andmete edastamine kesksesse andmekogusse toimub automaatselt. Lisaks on EASA leppinud komisjoniga kokku ametisisesest juhtumitest teatamise süsteemist pärit andmete edastamises kesksesse andmekogusse, et tagada täielik nõuete täitmine ja katvus.

Juurdepääs Euroopa keskses andmekogus talletatud teabele – artiklid 10, 11 ja 12

Artiklites 10, 11 ja 12 on sätestatud Euroopa keskses andmekogus talletatud teabele juurdepääsu kord. Komisjon, kes vastutab andmekogus talletatud andmete töötlemise eest, ja liikmesriigid (nn kontaktpunktid), kes abistavad komisjoni andmekogus talletatud teabele juurdepääsu saamiseks esitatud nõuete puhul, täidavad neid sätteid täielikult.

Alates määruse jõustumisest kuni 31. detsembrini 2019 esitati määruse artikli 11 põhjal kokku 86 teabenõuet, millest kuus lükati eri põhjustel tagasi.

Lennuohutust mõjutavate juhtumite analüüsimine ja järelmeetmete võtmine – artiklid 13 ja 14

Nagu teatamisnõuded, oli ka mõni analüüsimisnõue kehtestatud osana ohutusjuhtimise nõuetest juba enne määruse jõustumist. Määruse sätete eesmärk, nagu on öeldud ka määruse rakendamist käsitlevas juhendmaterjalis,[12] ei ole luua ohutusjuhtimise nõuete kõrvale veel üks analüüsinõue, vaid suurendada vajadust analüüsimenetluste läbiviimise järele. Seega ei ole üldine olukord eriti muutunud, kui jätta kõrvale rangete tähtaegade kehtestamine.

Mis puudutab rangeid tähtaegu, siis ei ole ühtki märki sellest, et 30päevasest tähtajast, mis on kehtestatud organisatsioonidele artikli 13 lõigetes 4 ja 5 lennuohutust mõjutavate juhtumite esialgseks analüüsimiseks, ei oleks üldjuhul kinni peetud. Samas märkisid paljud sektori sidusrühmad, et 30 päeva juhtumite esialgse analüüsi esitamiseks pädevale asutusele on liiga

[9] Määruse (EL) nr 376/2014 artiklid 8 ja 10.

[10] ELi liikmesriigid (sh kuni 1. veebruarini 2020 Ühendkuningriik), Norra, Island ja Šveits.

[11] Bearing Point, „Impact Assessment of ECCAIRS transition from JRC to EASA“, 12. juuni 2017.

[12] Euroopa Komisjon, „Juhendmaterjal – määrus (EL) nr 376/2014 ja selle rakenduseeskirjad“, 2015, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/safety/doc/guidancematerial376.pdf.

lühike aeg. Peale selle on määruses sätestatud, et organisatsioonid peavad esitama oma lõpliku analüüsi hiljemalt kolm kuud pärast esialgset aruannet. Määrus võimaldab seda tähtaega nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel siiski pikendada[13].

Liikmesriigi tasandil nõutakse määruses liikmesriigi järelevalve alla kuuluvate organisatsioonide analüüsitegevuse jälgimist ja otse liikmesriigile teatatud lennundusohutust mõjutavate juhtumite analüüsimist. Liikmesriigid peavad oma analüüsi põhjal määrama kindlaks vajalikud parandus- või ennetusmeetmed, et suurendada lennundusohutust, ning kasutama juhtumite ettekannete analüüsimisel saadud teavet parandusmeetmete võtmiseks. Nii nagu organisatsioonid, on ka kõigi liikmesriikide pädevad asutused kehtestanud juhtumite analüüsimise menetlused. Analüüside määras ja põhjalikkuses esineb siiski erinevusi. Selle peamised põhjused on probleemid analüüsinõuete selgusega liikmesriigi tasandil ja vahendite nappus. Lisaks leidsid mõned liikmesriigid teatavaid ebakõlasid määruses sätestatud analüüsinõuete ning lennundusohutust mõjutavatest juhtumitest teatamise, nende kogumise, töötlemise ja säilitamise nõuetes sisalduvate üksikasjade vahel. Sellised ebakõlad suurendavad lennundusohutust mõjutavate juhtumite ettekannete kogumise ja töötlemisega seotud töökoormust ning jätavad vähe aega analüüsiks ja järelmeetmeteks.

ELi tasandil on kaks analüüsimise protsessi: EASA analüüs, mis hõlmab lennundusohutust mõjutavaid juhtumeid, millest organisatsioonid, kelle jaoks EASA on pädev asutus, on teatanud otse EASA-le (EASA andmebaasis talletatud juhtumite analüüs), ning liikmesriikidega koostöös tehtav analüüs. Nende analüüside tulemusel avaldatakse EASA iga-aastane ohutusaruanne ja töötatakse välja ohutusriskiportfell, mida kasutatakse lennundusohutuse Euroopa tegevuskava koostamisel.

EASA iga-aastase ohutusaruande koostab EASA ohutusteabe ja ohutusalase tulemuslikkuse osakond ning see põhineb nii EASA enda lennundusohutust mõjutavate juhtumite andmebaasi kui ka Euroopa keskse andmekogu andmetel. Oma riskijuhtimismenetluse raames määrab EASA ka kindlaks asjakohased meetmed ja rakendab neid, mida jälgitakse pidevalt.

EASA teeb koostööd mitmesuguste partneritega, kasutades kaht peamist platvormi: analüütikute võrgustik[14] ja ühisanalüüsi töörühmad[15]. Analüütikute võrgustik on loodud määrusega (EL) nr 376/2014. Võrgustik koondab eri liikmesriikide andmeid, et saada parem ülevaade ohutusprobleemidest, millega seisab silmitsi EL tervikuna. Ühisanalüüsi töörühmad on EASA loodud eksperdirühmad, kes analüüsivad Euroopa lennunduse ohutust konkreetsetes

[13] Määruse (EL) nr 376/2014 artikli 13 lõige 4.

[14] Analüütikute võrgustikku kuuluvad EASA, Euroopa Komisjon, EASA liikmesriigid ja üks vaatleja. See loodi 2011. aastal algselt vabatahtliku võrgustikuna, et aidata analüüsida ohutusandmeid Euroopa lennundusohutuskava jaoks, mis oli lennundusohutuse Euroopa tegevuskava eelkäija. Määrusega (EL) nr 376/2014 on muudetud analüütikute võrgustiku roll ametlikuks ning rõhutatud ohutusanalüüsi tähtsust lennundusohutuse Euroopa tegevuskava toetamisel ja lennundusohutuse suurendamisel Euroopas. Analüütikute võrgustiku liikmed tulevad praegu kokku kaks korda aastas ja vajaduse korral erakorraliselt. Allikas: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management.

[15] Ühisanalüüsi töörühmad koosnevad sektori sidusrühmade või EASA partnerite esindajatest. Töörühmad tulevad kokku kuni kolm korda aastas. Praegu on olemas kuus töörühma, kes tegelevad järgmiste valdkondadega: 1) lennuväljad ja maapealne teenindus; 2) lennuliikluse korraldamine; 3) õhupallid; 4) kommertslende tegevad lennukid; 5) üldlennundus; 6) inimtegurid. Allikas: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management.

lennundusvaldkondades. Nad vaatavad läbi olemasoleva ohutusteabe, korraldavad põhjalikke ohutusanalüüse ja teevad kindlaks tekkivad probleemid. Nad jälgivad ka oma valdkonna ohutustaset ja annavad tagasisidet võetud meetmete tulemuslikkuse kohta. Kõnealused kaks süsteemi täiendavad teineteist, esitades analüüse eri tasanditel, ning nad aitavad välja töötada ohutusriskiportfelle ja ohutusmeetmeid, mis võidakse vastu võtta lennundusohutuse Euroopa tegevuskavas.

Eeltoodu põhjal võib otsustada, et määruse rakendamisel on olnud märkimisväärne roll lennundusohutust mõjutavate juhtumite analüüsimise võimekuse suurendamisel kogu liidus ning sellest tulenevalt ka asjakohaste leevendusmeetmete kindlaksmääramisel, kui need on osutunud vajalikuks. Ehkki märgata oli suurt edasiminekut, tuleksid analüüsimenetlusele tõenäoliselt kasuks täiendavad jõupingutused liikmesriikide tasandil ja edasine tehnoloogiline areng.

Teabe konfidentsiaalsus ja asjakohane kasutamine ning teabeallika kaitse – artiklid 15 ja 16

Õiglast suhtumist ning teabeallika kaitset ja asjakohast kasutamist käsitlevate määruse sätete rakendamist analüüsiti põhjalikult. Ehkki leiti, et kõik liikmesriigid ja enamik organisatsioone olid kehtestanud menetlused, et tagada lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekannete anonüümistamine, on jätkuvalt probleemiks – eriti väiksemates organisatsioonides, kus on vähem töötajaid – jälgitavus, st võimalus asjaomaseid isikuid juhtumi ettekandes kirjeldatud asjaolude põhjal kaudselt kindlaks teha.

Artikli 16 lõikes 11 on sätestatud organisatsioonide kohustus võtta vastu õiglase suhtumise[16] sise-eeskirjad. Kättesaadava teabe põhjal ei ole võimalik teha järeldust selle kohta, kas kõik organisatsioonid on selle nõude täielikult täitnud.

Kõige suurem puudus määruse rakendamisel avastati seoses artikli 16 lõikes 12 sätestatud nõudega, mille kohaselt liikmesriigid peavad määrama asutuse, kes vastutab õiglase suhtumise põhimõtete rakendamise eest. Vaadates läbi õiglase suhtumise asutuste toimimist käsitlevad aruanded, mille liikmesriigid olid esitanud kooskõlas artikli 16 lõikega 13, ja kodanikelt saadud lisateabe, tegi komisjon kindlaks 11 liikmesriiki, kes ei olnud määranud artikli 16 lõigete 6, 9 ja 11 rakendamise eest vastutavat asutust. Selle tulemusel algatas komisjon rikkumisjuhtumid ning saatis nõude täitmata jätnud liikmesriikidele kümme ametlikku kirja ja ühe põhjendatud arvamuse[17]. Komisjon saatis ka mitu EU Piloti teabenõuet liikmesriikidele, kes olid teatanud oma aruandes õiglase suhtumise põhimõtete rakendamise eest vastutava asutuse määramisest, kuid oli kahtlusi, kas määratud asutus on pädev täitma määrusega ette nähtud ülesannet.

[16] „Õiglane suhtumine“ – tegutsemine nii, et ei otseseid teenuseosutajaid ega ka teisi isikuid ei karistata nende tegevuse, tegemata jätmise või otsuste pärast, mis vastavad nende kogemusele ja koolitusele, lubamata samas rasket hooletust, tahtlikke rikkumisi ja hävitavaid tegusid (määruse (EL) nr 376/2014 artikli 2 punkt 12).

[17] Põhjendatud arvamus võeti tagasi, kuna asjaomane riik esitas tõendid selle kohta, et määratud asutusel oli artikli 16 lõike 12 kohase ülesande täitmiseks vajalik pädevus. Ülejäänud juhtumid on veel pooleli.

Teisalt on Euroopa sotsiaalpartnerid ja tsiviillennunduse valdkondliku sotsiaaldialoogi komitee liikmed (CANSO, ETF, ATCEUC) lennundussektori tasandil ühiselt kokku leppinud lennuliikluse korraldamise valdkonnas kohaldatavas õiglase suhtumise vahendite paketis[18]. See on suunatud lennuliikluse korraldamise või aeronavigatsiooniteenuseid osutavate organisatsioonide töötajatele ja juhtidele ning selles sätestatakse juhtpõhimõtted õiglase kultuuri rakendamiseks ning tervisliku ja avatud aruandluskultuuri edendamiseks.

3. LENNUÕNNETUSTE JA NENDEGA SEOTUD SURMAJUHTUMITE ARVU VÄHENDAMINE

Määruse üldeesmärk on aidata vähendada lennuõnnetuste ja nendega seotud surmajuhtumite arvu, rakendades eelmistes jaotistes kirjeldatud erieesmärkidest tulenevat ennetavat lähenemisviisi.

On selgunud, et seda, mil määral kõnealune määrus on otseselt aidanud vähendada õnnetuste ja nendega seotud surmajuhtumite arvu tsiviillennunduse valdkonnas, on nii kvalitatiivselt kui ka kvantitatiivselt keerukas mõõta.

EASA registreeritud andmetest[19] on näha, et aastatel 2010–2018 Euroopa lennuettevõtjatega seotud õnnetuste keskmine arv vähenes. Arvestades, et samal ajavahemikul lennuliiklus pidevalt suurenes, on õnnetuste arvu vähenemine veelgi ilmsem. Õnnetuste määr on alates 2014. aastast pidevalt langenud ning tõsiste lennuintsidentide määr on pärast kõrgtaset 2016. aastal stabiliseerunud.

Vastupidise stsenaariumi analüüs, st kui määrust ei oleks vastu võetud, annab alust arvata, et sel juhul oleks Euroopa tsiviillennundusvaldkonnas toimunud õnnetuste määr jäänud pärast 2015. aasta kolmandat kvartalit (pärast määruse jõustumist) endisele tasemele. Pärast määruse jõustumist on lennuõnnetuste arv vähenenud 3,5 õnnetuselt miljoni lennu kohta sekkumisjärgsele 1,3 õnnetusele miljoni lennu kohta.

Paraku ei ole olnud võimalik tagantjärele kindlalt prognoosida, milline oleks olnud määruse puudumise korral ohutuse olukord ning õnnetuste ja muude ohutusega seotud juhtumite arv. Samuti tuleb märkida, et õnnetuste ja tõsiste intsidentide ennetamiseks loodud lennundusohutussüsteemi eri elemendid on omavahel tihedalt seotud ning seetõttu on väga keeruline välja tuua mõju, mida avaldab üks konkreetne element, st lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatamine, nende juhtumite analüüsimine ja järelmeetmete võtmine.

Sellegipoolest, kuna määrus aitas suurendada Euroopa keskses andmekogus talletatavate lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekannete arvu, mis omakorda võis aidata suurendada ohutusalast teadlikkust ja parandada ohutusriskide väljaselgitamist, võib väita, et määrus on tõenäoliselt aidanud kaasa lennuõnnetuste koguarvu vähendamisele.

---

[18] https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?mode=dsw&docId=11897&langId=en.

[19] EASA 2020. aasta ohutusaruanne (2020) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/easa_asr_2020.pdf;
EASA 2019. aasta ohutusaruanne, https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annual%20Safety%20Review%202019.pdf;
EASA 2018. aasta ohutusaruanne, https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/218639_EASA_ASR_MAIN_REPORT_2018.pdf.

4. KOKKUVÕTE

Kokkuvõttes on kõik, kelle suhtes määrust (EL) nr 376/2014 kohaldatakse – st komisjon, EASA, ELi liikmesriigid ja organisatsioonid –, määrust rakendanud. Sellele vaatamata tehti kindlaks mõni puudus määruse teatavate sätete rakendamisel. Eelkõige ei olnud suur hulk liikmesriike määruse kohaselt määranud õiglase suhtumise põhimõtete rakendamise eest vastutavat asutust, ning seetõttu algatas komisjon rikkumisjuhtumid.

Teiselt poolt suurenes tänu määruses sätestatud kohustusliku ja vabatahtliku juhtumitest teatamise süsteemi kehtestamise nõude edukale rakendamisele pärast määruse jõustumist märgatavalt nende juhtumite arv, mille kohta teavet esitati. Lisaks on Euroopa keskse andmekogu loomist ja haldamist käsitlevate sätete rakendamise tulemuseks ulatuslik andmebaas, mis sisaldab lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekandeid kõikidest ELi liikmesriikidest. Analüüsitavate ettekannete arvu kasv võimaldas omakorda kindlaks teha võimalikud ohutusprobleemid, eriti liikmesriikide ja EASA tasandil. Seega võib järeldada, et määrus on alates jõustumisest mõnevõrra aidanud lennuõnnetuste ja nendega seotud surmajuhtumite arvu ELis vähendada.