EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 11.1.2010
KOM(2009)710 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

yhteisössä toimintakieltoon asetettuja lentoliikenteen harjoittajia koskevan yhteisön luettelon laatimisesta ja lennon suorittavan lentoliikenteen harjoittajan ilmoittamisesta lentomatkustajille sekä direktiivin 2004/36/EY 9 artiklan kumoamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 2111/2005 soveltamisesta

SEK(2009)1735

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

yhteisössä toimintakieltoon asetettuja lentoliikenteen harjoittajia koskevan yhteisön luettelon laatimisesta ja lennon suorittavan lentoliikenteen harjoittajan ilmoittamisesta lentomatkustajille sekä direktiivin 2004/36/EY 9 artiklan kumoamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 2111/2005 soveltamisesta

1. JOHDANTO

Asetuksessa (EY) N:o 2111/2005[1], joka tuli voimaan 16. tammikuuta 2006, säädetään yhteisössä toimintakieltoon asetettuja lentoliikenteen harjoittajia koskevan yhteisön luettelon, jäljempänä 'yhteisön luettelo', laatimisesta ja lennon suorittavan lentoliikenteen harjoittajan ilmoittamisesta lentomatkustajille. Komission asetuksessa (EY) N:o 473/2006[2] puolestaan säädetään yhteisön luettelon täytäntöönpanosäännöistä. Ensimmäinen yhteisten perusteiden mukainen yhteisön luettelo annettiin 22. maaliskuuta 2006, ja se tuli voimaan 24. maaliskuuta 2006 (komission asetus (EY) N:o 474/2006[3]). Yhteisön luetteloa on sittemmin ajantasaistettu kaksitoista kertaa.

Tässä kertomuksessa analysoidaan yhteisön luettelon laatimista koskevan asetuksen (EY) N:o 2111/2005 soveltamista, kuten mainitun asetuksen 14 artiklassa vaaditaan.

Lisätietoja niiden yhteisten perusteiden soveltamisesta, joiden pohjalta päätetään lentoliikenteen harjoittajan asettamisesta (täydelliseen tai osittaiseen) toimintakieltoon, saa komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta SEC(2009) 1735.

2. VUODET 2006–2009: TÄYTÄNTÖÖNPANOA JA SOVELTAMISTA KOLMEN VUODEN AJAN

Yhteisön luetteloa on asetuksen (EY) N:o 2111/2005 soveltamisen yhteydessä ajantasaistettu tähän mennessä 12 kertaa[4]. Ajantasaistukset on tehty lentoliikenteen harjoittajien suoritustason jatkuvan seurannan tuloksena lentoliikenteen harjoittajien kansalaisuuteen ja toiminnan maantieteelliseen ulottuvuuteen katsomatta.

Ensimmäisen yhteisön luettelon antamisen (maaliskuu 2006) jälkeen komissio on tarkastanut yli 400 lentoliikenteen harjoittajaa yli 30 maasta.

Kuten asetuksessa (EY) N:o 2111/2005 säädetään, yhteisön luettelossa on kaksi liitettä: liite A sisältää ne lentoliikenteen harjoittajat, joiden kaupallinen toiminta on kokonaan kielletty jäsenvaltioiden alueella, ja liite B ne lentoliikenteen harjoittajat, joiden kaupallinen toiminta on osittain kielletty tai joiden toimintaa rajoitetaan jäsenvaltioiden alueella.

---

1 EUVL L 344, 27.12.2005, s. 15.
2 EUVL L 84, 23.3.2006, s. 8.
3 EUVL L 84, 23.3.2006, s. 14.
4 Kesäkuussa 2006, lokakuussa 2006, maaliskuussa 2007, heinäkuussa 2007, syyskuussa 2007 (tiettyjen jäsenvaltioiden asettamien toimintakieltojen vuoksi), marraskuussa 2007, maaliskuussa 2008, heinäkuussa 2008, marraskuussa 2008, huhtikuussa 2009, heinäkuussa 2009 ja marraskuussa 2009.

Kahdestoista yhteisön luetteloon (25. marraskuuta 2009) tehty ajantasaistus kattaa viisi yksittäistä lentoliikenteen harjoittajaa[5], ja sen liite A kaikki 15:n EU:n ulkopuolisen maan[6] lentoliikenteen harjoittajat (vähintään 228 lentoliikenteen harjoittajaa) ja liite B kahdeksan lentoliikenteen harjoittajaa[7].

2.1. Yhteisön luettelon laatiminen ja ylläpito

Komission ehdotuksiin liittyvät päätökset ja lausunnot perustuvat yksinomaan turvallisuusnäkökohtiin, ja ne on aina annettu yhteisymmärryksessä. Komissio on saumattomassa yhteistyössä Euroopan parlamentin ja kansallisten ilmailuviranomaisten kanssa hyväksynyt sovitut luonnokset mahdollisimman lyhyessä ajassa ja siten minimoinut kaikki menettelylliset ja hallinnolliset viipeet; se on tietoinen näiden toimien suorasta ja välittömästä merkityksestä lentoturvallisuudelle ja eri puolilla maailmaa matkustaville EU:n kansalaisille.

Kuten asetuksen (EY) N:o 2111/2005 7 artiklassa ja täytäntöönpanoasetuksen (EY) N:o 473/2006 4 artiklassa säädetään, lentoliikenteen harjoittajille (ja niiden kansalliselle sääntelyviranomaiselle), joita asia koskee, ilmoitetaan aikomuksesta ehdottaa niiden sisällyttämistä yhteisön luetteloon ja annetaan tällaisen päätöksen perusteena käytettävät tosiseikat tiedoksi.

Näitä lentoliikenteen harjoittajia (ja niiden kansallista sääntelyviranomaista) pyydetään esittämään säädetyssä kymmenen päivän määräajassa kaikki sellaiset huomiot ja asiakirjat, joita ne katsovat voivansa käyttää puolustuksenaan. Näin varmistetaan, että prosessi on oikeudenmukainen ja täysin avoin.

Useimmat lentoliikenteen harjoittajat ovat reagoineet välittömästi tällaisiin pyyntöihin ja jopa pyytäneet saada keskustella henkilökohtaisesti tapauksestaan asiaa käsittelevien komission yksiköiden ja jäsenvaltioiden edustajien kanssa (ks. asetuksen (EY) N:o 473/2006 3 artikla). Lisäksi lentoliikenteen harjoittajilla, joita asia koskee, on mahdollisuus tulla kuulluksi lentoturvallisuuskomiteassa ennen kuin annetaan lopullinen päätös niiden sisällyttämisestä yhteisön luetteloon. Tähän mennessä kaikkia sellaisia lentoliikenteen harjoittajia, joiden sisällyttämistä yhteisön luetteloon on ehdotettu, on kuultu ennen päätöksen antamista.

Tähän mennessä yhtäkään toimintakieltoa ei ole asetettu kuulematta ensin lentoliikenteen harjoittajaa, jota asia koskee. Näin ei ole toimittu myöskään kiireellisissä tapauksissa, joissa päätös yhteisön luettelon päivittämisestä voitaisiin antaa kuulematta lentoliikenteen harjoittajaa asetuksen (EY) N:o 2111/2005 5 artiklan 1 kohdan ja asetuksen (EY) N:o 473/2006 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Näitä artikloja sovelletaan erityisesti, kun tietyn

---

5 Kuten asetuksessa [--]/2009 säädetään, yhteisössä asetetaan toimintakieltoon 25. marraskuuta 2009 alkaen seuraavat viisi lentoliikenteen harjoittajaa: Air Koryo (Korean demokraattinen kansantasavalta), Air West (Sudan), Ariana Afghan Airlines (Afganistan), Silverback Cargo Freighters (Ruanda) ja Siem Reap Airways International (Kambodža).

6 Benin, Djibouti, Päiväntasaajan Guinea, Indonesia, Kirgisian tasavalta, Liberia, Sierra Leone, Swazimaa, Kongon demokraattinen tasavalta, Kongon tasavalta, São Tomé ja Príncipe, Sambia ja Angola (paitsi liitteessä B oleva lentoliikenteen harjoittaja TAAG Angola Airways), Kazakstan (paitsi liitteessä B oleva lentoliikenteen harjoittaja Air Astana) ja Gabon (paitsi liitteessä B olevat lentoliikenteen harjoittajat Gabon Airlines, Afrijet ja SN2AG).

7 TAAG Angola Airlines (Angola), Air Astana (Kazakstan), Gabon Airlines, Afrijet ja SN2AG (Gabon), Air Bangladesh (Bangladesh), Air Service Comores (Komorit) sekä Ukrainian Mediterranean Airlines (Ukraina).

lentoliikenteen harjoittajan toiminnan jatkuminen yhteisössä todennäköisesti aiheuttaisi vakavan turvallisuusriskin.

On huomattava, että nämä samat mahdollisuudet annetaan myös niille lentoliikenteen harjoittajille, jotka on asetettu täydelliseen tai osittaiseen toimintakieltoon, vaikka säännöissä tätä ei vaaditakaan. Tämä tapahtuu arvioimalla säännöllisin väliajoin tällaisten lentoliikenteen harjoittajien kykyä taata turvallinen toiminta. Perimmäisenä tarkoituksena on poistaa ne yhteisön luettelosta sen jälkeen, kun niiden on todettu noudattavan kaikkia asiaa koskevia turvallisuusnormeja.

Jäsenvaltioiden, Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) ja komission alan asiantuntijat ovat viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana tehneet useita tarkastuskäyntejä yli 10 maahan arvioidakseen siviili-ilmailuviranomaisten (ja niiden hyväksymien lentoliikenteen harjoittajien) tilannetta paikan päällä. Tarkastuskäynnit on tehty sekä yhteisön luetteloon sisällyttämistä että mahdollista luettelosta poistamista silmällä pitäen.

2.2. Perusteet täydellisen tai osittaisen toimintakiellon asettamiselle

Asetuksen (EY) N:o 2111/2005 liitteessä esitetään yhteiset perusteet, joiden pohjalta asetetaan täydellinen tai osittainen toimintakielto tai ajantasaistetaan yhteisön luetteloa poistamalla siitä yksittäinen lentoliikenteen harjoittaja tai lentoliikenteen harjoittajien ryhmä. Kutakin näistä perusteista voidaan käyttää yksinään tai yhdessä muiden perusteiden kanssa, kun ehdotetaan yhden tai useamman lentoliikenteen harjoittajan sisällyttämistä yhteisön luetteloon tai poistamista siitä.

Perusteiden pohjana ovat asetuksen (EY) N:o 2111/2005 2 artiklassa määritellyt kansainväliset turvallisuusnormit, jotka kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajien osalta ovat Chicagon yleissopimuksella ja sen liitteillä käyttöön otetut kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (*International Civil Aviation Organisation* – ICAO) normit ja yhteisön lentoliikenteen harjoittajien osalta yhteisön lentoturvallisuusmääräykset.

Kuten asetuksen (EY) N:o 2111/2005 1 ja 2 artiklassa säädetään, asetusta sovelletaan kaikkiin lentoliikenteen harjoittajiin, joilta on turvallisuussyistä kielletty liikennöinti yhteisön alueelle niiden kansallisuuteen ja reittiverkostoon katsomatta. Asetusta sovelletaan ainoastaan kaupallisen lentoliikenteen harjoittajiin. Asetusta sovelletaan kuitenkin myös sellaisiin lentoliikenteen harjoittajiin, jotka eivät liikennöi yhteisön alueelle, sillä asetuksen 11 artiklassa vaaditaan, että yhteisössä ja sen ulkopuolella matkustaville lentomatkustajille on ilmoitettava, jos siltä lentoyhtiöltä, jolla he matkustavat, on kielletty liikennöinti yhteisön alueelle. Näin ollen asetuksella on kaksi tavoitetta: kielletään niiltä lentoyhtiöiltä, jotka eivät täytä yhteisiä perusteita, liikennöinti yhteisön alueelle, ja tiedotetaan yhteisössä ja sen ulkopuolella matkustaville eurooppalaisille toimintakieltoon asetetuista lentoyhtiöistä heidän suojelemisekseen.

Yhteiset perusteet jaotellaan kolmeen: todennettu näyttö lentoliikenteen harjoittajaa koskevista turvallisuuspuutteista, lentoliikenteen harjoittajan kyvyttömyys tai haluttomuus korjata turvallisuuspuutteet ja lentoliikenteen harjoittajan valvonnasta vastaavien siviili-ilmailuviranomaisen kyvyttömyys tai haluttomuus puuttua turvallisuuspuutteisiin.

2.3. Yhteisön luettelon ajantasaistaminen

Asetuksen (EY) N:o 2111/2005 4 artiklan mukaan komissio voi omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion pyynnöstä ajantasaistaa yhteisön luetteloa heti, kun se on välttämätöntä.

Mainitussa 4 artiklassa vaaditaan myös, että komissio arvioi vähintään joka kolmas kuukausi, onko yhteisön luetteloa tarpeen ajantasaistaa. EY:n luetteloa on tämän säännöllisen syklin pohjalta ajantasaistettu tähän mennessä 10 kertaa.

Asetuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltio voi kiireellisessä tapauksessa reagoida odottamattomaan turvallisuusongelmaan asettamalla välittömän toimintakiellon omalla alueellaan. Kun jäsenvaltio asettaa (täydellisen tai osittaisen) toimintakiellon alueellaan, asetuksen mukaan sen on viipymättä tiedotettava asiasta komissiolle ja esitettävä pyyntö yhteisön luettelon ajantasaistamiseksi, minkä yhteydessä tutkitaan, olisiko kyseinen toimintakielto ulotettava koko yhteisön alueelle. Tällaisia poikkeustoimenpiteitä eli kansallisia (täydellisiä tai osittaisia) toimintakieltoja on toteutettu 10 kertaa. Yhteisön luetteloa on ajantasaistettu poikkeusmenettelyllä kerran (syyskuu 2007)[8]. Lisäksi säännöllisten ajantasaistusten aikana on ulotettu muita toimintakieltoja koskemaan koko yhteisöä.

Asetuksen 5 artikla koskee tilannetta, jossa tietyn lentoliikenteen harjoittajan toiminnan jatkuminen yhteisössä todennäköisesti aiheuttaisi vakavan turvallisuusriskin. Jos turvallisuusriskiä ei voida ratkaista tyydyttävällä tavalla asianomaisen jäsenvaltion tai asianomaisten jäsenvaltioiden 6 artiklan mukaisesti toteuttamilla kiireellisillä toimenpiteillä, komissio voi tilapäistoimenpiteenä asettaa lentoliikenteen harjoittajan toimintakieltoon tai muuttaa jo voimassa olevan toimintakiellon ehtoja. Tähän mennessä tilapäistoimenpiteitä ole tarvinnut toteuttaa, koska tällaisia tilanteita ei ole ollut.

2.4. Matkustajille tiedottaminen ja matkustajien tiedonsaanti

Asetuksessa (EY) N:o 2111/2005 asetetaan suuri painoarvo myös matkustajille tiedottamiselle ja matkustajien tiedonsaannille lentoliikenteen harjoittajista. Tavoitteena on, että lentomatkustajat voivat tehdä tietoon perustuvia matkajärjestelyjä.

Asetuksessa säädetään, että jokaiselle matkustajalle on varauksen tekemisen yhteydessä ilmoitettava, mikä lentoliikenteen harjoittaja suorittaa lennon, kun lento lähtee yhteisön lentoasemalta tai saapuu sille taikka on osa matkaa, joka alkaa jäsenvaltion alueelta tai päättyy sille. Lisäksi jos lentoliikenteen harjoittaja vaihtuu jonkin matkaan kuuluvan lennon osalta varauksen tekemisen jälkeen, matkustajille on ilmoitettava mahdollisimman pian, mikä lentoliikenteen harjoittaja kyseisen lennon suorittaa.

Komissio on toteuttanut useita aloitteita – kuten julisteet ja esitteet, jotka ovat olleet saatavilla yhteisön lentoasemilla – tiedottaakseen matkustajille heidän oikeuksistaan saada tietoa asetuksen (EY) N:o 2111/2005 mukaisesti.

Lisäksi komissio on luonut verkkosivuston[9], jolta saa konkreettista tietoa yhteisössä toimintakieltoon asetetuista lentoliikenteen harjoittajista ja jota ajantasaistetaan EY:n luettelon ajantasaistusten mukaan. Asetuksen mukaan myös kansalliset ilmailuviranomaiset ovat velvollisia toteuttamaan erilaisia aloitteita, joilla matkustajille tiedotetaan heidän oikeuksistaan, ja ne ovatkin muun muassa luoneet komission verkkosivustolle linkkejä, joiden kautta asiasta saa lisätietoja.

---

8 Italian ja Saksan (ukrainalaiselle Ukrainian Mediterranean Airlinesille) asettama toimintakielto ja Yhdistyneen kuningaskunnan (iranilaiselle Mahan Airille) asettama toimintakielto.

9 http://ec.europa.eu/transport/air-ban

Lisäksi yli 40 000 matkatoimistolle EU:ssa ilmoitetaan välittömästi kaikista EY:n luetteloon tehdyistä muutoksista, jotta ne voivat ilmoittaa niistä asiakkailleen EY:n lainsäädännön vaatimalla tavalla. Näiden tietojen ansiosta matkatoimistot voivat tarjota parempia lentovaihtoehtoja asiakkailleen, joiden matkaan toimintakielto vaikuttaa. Samankaltaisia yhteyksiä on luotu kansainvälisten matkatoimistoliittojen, alueellisten ja kansainvälisten lentoyhtiö- ja lentoasemajärjestöjen, kolmansien maiden ilmailuviranomaisten ja tiedotusvälineiden kanssa lentoliikenteen, matkailun ja kuluttajaoikeuksien alalla (mukaan luettuna muutamat lentoturvallisuutta edistävät voittoa tavoittelemattomat verkkosivustot). Komissio on tyytyväinen siihen, että kaikki nämä osapuolet levittävät EY:n luetteloa mahdollisimman laajalle, mikä on sekä eurooppalaisen että kansainvälisen lentoturvallisuuden etu.

Näitä säännöksiä on täydennetty tammikuussa 2009 annetulla asetuksella, jossa säädetään tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä (TPJ) koskevista käytännesäännöistä. Asetuksen mukaan yhteisön luetteloon merkittyjen lentoliikenteen harjoittajien liikennöimät lennot on esitettävä TPJ:n näytöllä selvästi ja erikseen ja TPJ-järjestelmätoimittajien on otettava TPJ:n näytöllä käyttöön erityinen tunnus, jotta käyttäjät saavat asetuksen (EY) N:o 2111/2005 mukaisesti tietää, mikä lentoliikenteen harjoittaja lennon suorittaa.

Komissio on perustanut tiedonvälityskanavia, joiden kautta TPJ:hin saadaan yksityiskohtaiset, selkeät ja paikkansapitävät tiedot aina, kun EY:n luetteloa ajantasaistetaan.

3. ASETUKSEN KÄYTÄNNÖN TOIMINNAN ARVIOINTI

EY:n luettelon laatiminen ja kehittäminen viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana on kaikin puolin ollut menestys. EY:n luetteloa pidetään kansainvälisissä piireissä tehokkaana lentoturvallisuusnormien edistämisen välineenä, jolla voidaan varmistaa turvallisuuden korkea taso matkustajien eduksi.

3.1. Toimintakielto tilapäistoimenpiteenä

Monet niistä toimintakieltoon asetetuista lentoliikenteen harjoittajista, jotka ovat tunnustaneet turvallisuustasonsa poikkeavan kansainvälisesti hyväksytyistä turvallisuusnormeista, ovat ryhtyneet korjaaviin toimiin ja osoittaneet saattaneensa ne menestyksellä päätökseen. Tämän tuloksena ne on poistettu EY:n luettelosta. Toimintakielto on näin ollen tilapäinen ja oikeasuhteinen toimenpide: se on voimassa ainoastaan siihen saakka, kunnes toimintakiellon (tai -rajoituksen) saanut lentoliikenteen harjoittaja osoittaa, että se on korjannut kaikki todetut vakavat turvallisuuspuutteet kestävällä tavalla ja noudattaa asiaankuuluvia turvallisuusnormeja. Tämä on koskenut myös joitakin sellaisia lentoliikenteen harjoittajia, jotka sisällytettiin EY:n luetteloon sen jälkeen, kun kansallinen siviili-ilmailuviranomainen oli todennut niissä turvallisuuspuutteita. Näissä tapauksissa täydellinen toimintakielto voitiin joko poistaa kokonaan tai muuntaa liitteen B mukaiseksi rajoitukseksi, koska lentoliikenteen harjoittajat ja niiden hyväksymisestä ja valvonnasta vastaavat kansalliset viranomaiset olivat saavuttaneet tarvittavia edistysaskeleita.

Täydellinen ja osittainen toimintakielto säilyvät tilapäistoimenpiteinä, koska toimintakieltoon asetettujen lentoliikenteen harjoittajien suoritustasoa valvotaan jatkuvasti. Jatkuva valvonta toteutetaan toimintakieltoon asetettujen lentoliikenteen harjoittajien ja niiden kansallisten viranomaisten laatimien raporttien, muiden kolmansien maiden viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa käytävän tietojenvaihdon sekä tarkastuskäyntien avulla.

Jatkuvan valvonnan avulla pyritään todentamaan, onko korjaussuunnitelmissa esitetyt toimenpiteet saatettu päätökseen. Kaikki nämä tiedot saatetaan lentoturvallisuuskomitean saataville, jotta se saa täydellisen kuvan asianomaisen lentoliikenteen harjoittajan ja sen kansallisten viranomaisten noudattamasta turvallisuustasosta.

Samalla lailla EY:n luettelosta poistetaan säännöllisin väliajoin sellaisia lentoliikenteen harjoittajia, jotka ovat keskeyttäneet lentotoimintansa ja joiden kansalliset sääntelyviranomaiset ovat peruuttaneet niiltä lentotoimintaluvan, mikä usein tapahtuu välittömästi yhteisön asettaman toimintakiellon seurauksena.

3.2. Ennaltaehkäisevä ja varoittava vaikutus

Monet niistä valtioista, joiden lentoliikenteen harjoittajien osalta komissio on esittänyt todennettua näyttöä vakavista turvallisuuspuutteista, ovat toteuttaneet ennakoivia toimia joko peruuttamalla määräajaksi kyseisten lentoliikenteen harjoittajien lentotoimintaluvat tai asettamalla tiukkoja rajoituksia niiden liikennöinnille jäsenvaltioiden ilmatilaan. Lisäksi nämä valtiot ovat ryhtyneet kattaviin korjaaviin toimiin, kunnes ne ovat kyenneet osoittamaan, että lentoliikenteen harjoittajat ovat toteuttaneet asianmukaisia korjaavia toimia, jotka estävät todennettujen turvallisuuspuutteiden toistumisen. Tämän seurauksena määräaikainen peruutus tai tiukat rajoitukset on poistettu. Tällaista komission ja asiaankuuluvien osapuolten välistä yhteistyöstrategiaa on viime aikoina käytetty ongelmanratkaisussa entistä enemmän, jolloin toimintakieltoon äärimmäisenä rangaistuskeinona ei ole tarvinnut turvautua.

3.3. Maailmanlaajuinen merkitys

Selkeä osoitus komission antaman ja ajantasaistaman EY:n luettelon merkityksestä Euroopan ulkopuolella on se, että monet kolmannet maat ovat päättäneet vapaaehtoisesti noudattaa sitä. Tämä tarkoittaa, että nämä maat katsovat luetteloon merkittyjen lentoliikenteen harjoittajien laiminlyövän asiaankuuluvia turvallisuusnormeja ja kieltävät niiden liikennöinnin alueelleen.

ICAOn yleisen turvallisuusvalvonnan arviointiohjelmassa (*Universal Safety Oversight Assessment Programme* – USOAP) laadittujen tarkastuskertomusten tulokset ovat EY:n luettelon ajantasaistamisen kannalta entistä tärkeämmät. Yhteisö on asettanut toimintakieltoon sellaisten maiden lentoliikenteen harjoittajia, joiden suoritustaso poikkeaa selkeästi ICAOn standardeista ja suositelluista menettelytavoista tai joiden osalta ICAOn tarkastusten seurauksena on julkaistu tietoa huomattavasta turvallisuusongelmasta Chicagon yleissopimuksen 54 artiklan mukaisesti. Asetuksen (EY) N:o 2111/2005 soveltaminen on osoittanut, että yhteisö on pyrkinyt edistämään kansainvälisiä turvallisuusnormeja vaatimalla lentoliikenteen harjoittajia ja niiden turvallisuusvalvonnasta vastaavia viranomaisia korjaamaan USOAP-tarkastuskertomuksissa yksilöidyt turvallisuuspuutteet riittävällä tavalla ennen liikennöinnin jatkamista (tai aloittamista) Euroopan yhteisön alueelle.

On huomattava, että yhteisössä on asetettu täydelliseen toimintakieltoon sellaisista maista peräisin olevia lentoliikenteen harjoittajia, joilla ICAOn USOAP-menettelyssä on todettu olevan huomattavia ongelmia täyttää turvallisuusvalvontavelvoitteensa (maat, jotka laiminlyövät yli 75 prosenttia ICAOn standardeista ja suositelluista menettelytavoista) tai joissa ICAO on todennut huomattavia turvallisuusongelmia. Niissä tapauksissa, joissa ICAOn USOAP-kertomukset osoittavat erityisen suuria laiminlyöntejä turvallisuusnormien noudattamisessa ja huomattavia turvallisuuspuutteita, EY:n luetteloon sisällyttäminen on EU:n jäsenvaltioille yhteinen keino noudattaa niitä Chicagon yleissopimuksen määräyksiä,

joiden mukaan sopimusvaltiot voivat tunnustaa vain sellaisia lupia, hyväksyntiä ja varusteita, jotka ovat vähintään (ICAOn) vähimmäisnormien mukaiset.

ICAOn kanssa säännöllisin väliajoin tehtävän turvallisuustietojen vaihdon ansiosta komissio on saanut tarkempia tietoja turvallisuustilanteesta eri puolilla maailmaa ja kyennyt tarvittaessa mukauttamaan teknisen avun hankkeitaan.

Ensimmäisen EY:n luettelon laatimisesta lähtien lentoliikenteen harjoittajien toimintakieltoon asettaminen on ollut äärimmäinen varotoimi tilanteessa, jossa turvallisuustilanteen jatkuva valvonta tietyssä maassa on osoittanut, ettei turvallisuuspuutteita ole voitu poistaa ICAOn, muiden alueellisten järjestöjen tai komission teknisen avun hankkeista huolimatta.

3.4. Yhteistyön tiivistäminen kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa

EY:n luettelo on edistänyt yhteistyötä komission ja kolmansien maiden sekä kansainvälisten järjestöjen välillä. Yhteistyön tavoitteena on todentaa, noudattavatko lentoliikenteen harjoittajat asiaankuuluvia turvallisuusnormeja, ja siten parantaa kansainvälistä lentoturvallisuuden valvontaa yleensä.

Komissio tekee tässä yhteydessä läheistä yhteistyötä ICAOn sihteeristön ja ilmailukomission kanssa saadakseen tarkempia tietoja ICAOn eri puolilla maailmaa toteuttamista toimintaturvallisuutta ja lentokelpoisuuden ylläpidon kehittämistä koskevista hankkeista (*Co-operative Development of Operational Safety and Continuing Airworthiness Programmes* – COSCAP). Tämän yhteistyön ansiosta komissio saa myös vankempaa tietoa siitä, millaiseksi ICAO arvioi USOAP-ohjelman yhteydessä tarkastettujen maiden turvallisuustilanteen. Lisäksi se saa näiden maiden ja ICAOn aluetoimistojen välisen yhteistyön kautta näkemystä erityisesti siitä, mitä tuloksia näiden maiden edistyksen jatkuva seuranta on tuottanut.

Komissio on vuodesta 2005 lähtien myös osallistunut ICAOn COSCAP-hankkeiden rahoitukseen. Pääsääntöisesti näillä hankkeilla pyritään parantamaan lentoturvallisuutta, edistämään kansainvälisten lentoturvallisuusnormien ja sääntöjen yhdenmukaistamista/lähentämistä, tarjoamaan koulutusta siviili-ilmailuviranomaisten henkilökunnalle ja antamaan lisäapua liikennöintiin, lentopaikkoihin, ilmaliikenteen hallintaan ja ympäristönsuojeluun liittyvissä kysymyksissä.

Yleensä ottaen komissio on osallistunut teknisen avun hankkeisiin ICAOn vuosien 2008–2011 turvallisuustavoitteita silmällä pitäen ja muun muassa auttaakseen muiden ICAOn sopimusvaltioiden siviili-ilmailuviranomaisia soveltamaan kansainvälisiä normeja johdonmukaisesti vahvistamalla niiden valmiuksia harjoittaa tehokasta valvontaa.

4. OPIT TULEVAISUUTTA VARTEN

EY:n luettelon soveltaminen on osoittanut, että EY:n luettelon avulla voidaan osaltaan taata turvallisuuden korkea taso yhteisössä. Toisaalta EY:n luettelolla ei voida taata asianmukaista turvallisuustasoa kaikissa lentoyhtiöissä. EY:n luetteloon sisällyttämiseen liittyy kaksi ongelmaa: se riippuu tietojen saatavuudesta ja todennettavuudesta ja se koskee vain Eurooppaa, joten toimintakieltoon asetetut lentoyhtiöt voivat jatkaa liikennöintiään muualla maailmassa. Siksi todennettavien ja luotettavien tietojen vaihtoa on edistettävä lisää kansainvälisellä tasolla.

EY:n luettelon soveltaminen viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana on osoittanut, että korkeatasoinen turvallisuus voidaan saavuttaa ja sitä voidaan ylläpitää maailmanlaajuisesti vain, jos ICAOn turvallisuusnormeja tosiasiassa noudatetaan. Siksi on toteutettava asianmukaisia toimia sen varmistamiseksi, että sekä yksittäiset maat että lentoliikenteen harjoittajat noudattavat näitä normeja.

Komissio aikoo siksi kehittää edelleen sekä EU:n tason että kansainvälisiä toimenpiteitä monella asiaan liittyvällä alalla.

A. EU:n tason toimenpiteet

1. Täsmennetään toimintakieltojen asettamista/poistamista koskevaa sääntelykehystä

Asetuksen (EY) N:o 2111/2005 soveltamisesta viimeksi kuluneiden kolmen vuoden ajalta saatu arvokas kokemus osoittaa, että joissakin tapauksissa olisi ollut aiheellista antaa yksityiskohtaisempia soveltamissäännöksiä.

Siksi komissio aikoo kansainvälisten toimiensa ohessa ehdottaa täytäntöönpanosäännösten muuttamista yksityiskohtaisempien säännösten antamiseksi. Ehdotuksilla pyritään selventämään muun muassa sitä, mitä toimia jäsenvaltioiden on toteutettava, kun toimintakieltoa on yritetty rikkoa (myös ylilentotapauksissa), minkätyyppisiä lentoja toimintakielto ei koske (esimerkiksi siirtolento, tarkastuslento, yksityislento, valtion tarkoituksiin suoritettu lento tai tekninen lento) ja miten voitaisiin kirjata ylös eri maiden päätökset rajoittaa lentoliikenteen harjoittajiensa lentotoimintalupia EU:hun suuntautuvien lentojen osalta.

2. Lujitetaan EU:n SAFA-ohjelmaa

Ulkomaisten ilma-alusten turvallisuuden arviointiohjelmaan (*Safety Assessment of Foreign Aircraft* – SAFA) vuonna 2008 tehtyjen parannusten ansiosta komissio ja jäsenvaltiot ovat saaneet tarkemman kuvan eri lentoliikenteen harjoittajien suoritustasosta. Näitä parannuksia ovat EASAn säännöllisin väliajoin tekemät tietokantatietojen analyysit, tarkastajien koulutus- ja pätevyysvaatimusten yhdenmukaistaminen ja ”kohdennettujen” tarkastusten käyttöönotto. SAFA-ohjelmassa tehdyt asematasotarkastukset ja erityisesti priorisointi tällaisissa tarkastuksissa ovat osoittautuneet toimivaksi välineeksi havaita turvallisuuspuutteita, ja niiden ansiosta jäsenvaltiot voivat reagoida mahdollisiin turvallisuusriskeihin nopeasti. Komissio aikoo siksi täsmentää voimassa olevaa lainsäädäntöä velvoittamalla jäsenvaltiot tekemään vähimmäismäärän tarkastuksia tarkastustulosten luotettavuuden parantamiseksi.

3. Nykyaikaistetaan EU:n onnettomuustutkintalainsäädäntöä

Onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaa pidetään yhteisön luettelon ajantasaistamisen kannalta entistä tärkeämpänä tietolähteenä. Onnettomuustutkintaa koskevan direktiivin 94/56/EY antamisen jälkeen erot jäsenvaltioiden tutkintavalmiuksien välillä ovat kasvaneet huomattavasti. Myös lentoturvallisuutta koskevat institutionaaliset ja oikeudelliset puitteet ovat muuttuneet EU:ssa huomattavasti direktiivin antamisen jälkeen. Ilma-aluksista ja niiden järjestelmistä on tullut entistä monimutkaisempia, minkä vuoksi myös onnettomuustutkinta vaatii huomattavasti monipuolisempaa asiantuntemusta ja monipuolisempia resursseja kuin vielä vuosikymmen sitten.

Komissio esitti 29. lokakuuta 2009 asetusehdotuksen (KOM(2009) 611 lopullinen), jolla pyritään nykyaikaistamaan voimassaolevaa onnettomuustutkintalainsäädäntöä ja parantamaan Euroopan tutkintavalmiuksia. Asetusehdotuksessa esitetään, että perustettaisiin onnettomuustutkintaelinten verkosto, selkeytettäisiin EASAn asemaa tällä alalla, parannettaisiin turvallisuussuositusten täytäntöönpanoa, annettaisiin arkaluontoisille turvallisuustiedoille parempi suoja ja otettaisiin käyttöön yhteiset normit matkustajaluetteloiden saatavuutta varten.

4. Vahvistetaan teknisen avun hankkeita ja toimia

Asetuksen (EY) N:o 2111/2005 soveltaminen on osoittanut, että vaikka toimintakiellon asettaminen yksittäiselle lentoliikenteen harjoittajalle tai lentoliikenteen harjoittajien ryhmälle on tarpeen turvallisuusriskien vähentämiseksi, siviili-ilmailuviranomaisten toimintaa voidaan tukea myös toteuttamalla asianmukaisia teknisen avun toimia.

Komissio osallistuu myös jatkossa erilaisiin teknisen avun hankkeisiin, joiden tavoitteena on auttaa siviili-ilmailuviranomaisia ratkaisemaan ongelmansa mahdollisimman tehokkaasti. Komissio aikoo jatkaa ja laajentaa teknisen avun toimiaan EASAn tuella erityisesti Afrikassa. Tässä yhteydessä olisi myös luotava etuoikeutettuja kumppanuuksia siviili-ilmailuviranomaisten kanssa, jotta voidaan taata lentoturvallisuuden korkea ja yhtenäinen taso ja vähentää ilmailuteollisuudelle aiheutuvia hallintokustannuksia.

Kansainvälisellä tasolla komissio aikoo tukea ICAOn pyrkimyksiä ratkaista kansainvälisen siviili-ilmailun haasteet maailman lentoturvallisuussuunnitelman (*Global Aviation Safety Plan* – GASP) puitteissa. Se aikoo koordinoida vahvemmin niitä maailmanlaajuisia toimia, joilla eri maita autetaan parantamaan lentoturvallisuuttaan. Tämä koskee erityisesti niitä maita, joilla ICAO katsoo olevan huomattavia turvallisuusongelmia tai jotka tarkastuskertomusten mukaan laiminlyövät kansainvälisten turvallisuusnormien noudattamisen räikeästi. Tavoitteena on yhdenmukaistaa turvallisuusalaa maailmanlaajuisesti, tehostaa teknisen avun hankkeita johdonmukaisen koordinoinnin myötä ja ottaa tähän toimintaan mukaan myös suuria alueellisia ohjelmia, esimerkiksi kattava alueellinen suunnitelma lentoturvallisuuden edistämiseksi Afrikassa (*Comprehensive Regional Plan for Aviation Safety in Africa*).

B. Kansainväliset toimenpiteet

1. Lujitetaan suhteita kolmansiin maihin

EY:n luettelon soveltaminen on osoittanut, että turvallisuuskysymysten voidaan katsoa edistävän EU:n ja kolmansien maiden välisiä ilmailusuhteita. Yhteisö on hyötynyt merkittävästi kumppaniensa kanssa tekemästään jatkuvasta yhteistyöstä. Siksi komissio aikoo luoda vahvat suhteet kumppaneihin, joilla on sama turvallisuuspäämäärä kuin EU:lla.

Komissio aikoo lujittaa meneillään olevaa yhteistyötään strategisten partnereidensa kanssa, jotta voidaan helpottaa turvallisuustietojen vaihtoa ja luoda luotettavien kumppaneiden verkosto. Tavoitteena on, että turvallisuusnäkökohtien arviointi kattaa valmistukseen, toimintaan, ylläpitoon ja koulutukseen osallistuvien tahojen lisäksi myös turvallisuusohjelmien soveltamisen kansallisella tasolla. Tällaiseen yhteistyöhön olisi kuuluttava myös vertailukelpoisten turvallisuustietojen vaihto asematasotarkastuksista, jotta turvallisuustietojen raportointijärjestelmä voidaan yhdenmukaistaa mahdollisimman pitkälle, mikä parantaisi tietojen käyttökelpoisuutta.

Tietojenvaihdon alalla tehtävän yhteistyön lisäksi tällaisilla suhteilla olisi voitava lisätä jo tehtyjen arviointien ja kolmansien maiden havaitsemien turvallisuuspuutteiden korjaamiseksi toteutettujen toimien vastaavuutta.

2. Lisätään turvallisuustietojen vaihtoa

Luotettavat ja todennettavissa olevat turvallisuustiedot ovat asetuksen (EY) N:o 2111/2005 soveltamisen ydin. Turvallisuustietojen vaihto lentoliikenteen harjoittajien suoritustasosta, ilma-aluksen rekisteröintimaasta ja viranomaisten valvontatoimien tasosta on monesti mahdollistanut samankaltaisten toimien toteuttamisen yhteisössä kuin on toteutettu muissa maissa.

Turvallisuustietojen vaihto on kuitenkin myös osoittanut, että turvallisuustietojen on oltava jäljitettävissä, objektiivisia ja määriteltävissä ja että niiden on perustuttava perusteisiin, jotka ymmärretään samalla tavalla, jotta niitä voidaan käyttää luotettavina suoritusindikaattoreina.

Asiaa koskevia ICAOn vaatimuksia (liitteessä 6 olevan osan I kohta 4.2.2.2) muutettiin marraskuussa 2008. Tavoitteena oli velvoittaa sopimusvaltiot laatimaan ohjelma ja menettelyt ulkomaisten lentoliikenteen harjoittajien toiminnan valvomiseksi alueellaan ja asianmukaisten toimien toteuttamiseksi. SAFA-ohjelman tulokset – siten kuin niitä on käytetty asetuksen (EY) N:o 2111/2005 soveltamisessa – osoittavat, että yhteisöllä on hyvät valmiudet tehdä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa ja että tätä varten kansainvälisellä tasolla olisi laadittava ilma-alusten asematasotarkastusohjelma, joka perustuu yhteisössä tunnettuihin menettelyihin. Näin tällaisista tarkastuksista saadut tiedot voitaisiin yhdenmukaistaa ja standardisoida, jolloin ne olisivat keskenään vaihdettavissa. Tämä lujittaisi maiden välistä yhteistyötä entisestään ja helpottaisi lentoliikenteen harjoittajien turvallisuustason objektiivista arviointia.

3. Asetetaan riskialttiit lentoliikenteen harjoittajat toimintakieltoon maailmanlaajuisesti

Asetuksen (EY) N:o 2111/2005 soveltamisen yhteydessä on tullut selväksi, että jäsenvaltiot, ETA-kumppanit ja Sveitsi perustavat turvallisuusasioita koskevat päätöksensä hyvin pitkälle ICAOn USOAP-ohjelmassa tekemien turvallisuustarkastusten tuloksiin.

Lentoliikenteen harjoittajien ja siviili-ilmailuviranomaisten toteuttamien korjaavien toimenpiteiden jatkuva seuranta antaa pohjan sekä toimintakieltojen asettamiselle että niiden poistamiselle. Lisäksi komissio aikoo edelleenkin varmistaa, että lentoliikenteen harjoittajat, jotka on hyväksytty maissa, joissa ICAOn tekemän USOAP-tarkastuksen mukaan on todettu huomattavia turvallisuusongelmia tai lukuisia vakavia puutteita, saavat lentää yhteisön alueelle vasta, kun niiden kansalliset viranomaiset voivat taata ICAOn standardien noudattamisen. Jos turvallisuusriskejä ei voida vähentää yhteistyöllä, myös jatkossa on tarvittaessa asetettava yksittäinen lentoliikenteen harjoittaja tai lentoliikenteen harjoittajien ryhmä täydelliseen tai osittaiseen toimintakieltoon.

Asetuksen (EY) N:o 2111/2005 soveltaminen on osoittanut, että kansainvälisen yhteisön olisi johdonmukaisesti noudatettava ICAOn standardeja ja suositeltuja menettelytapoja. Siksi komissio aikoo ehdottaa, että ICAOn neuvosto Chicagon yleissopimuksen 54 artiklaan perustuvan toimivaltansa rajoissa

(a) tiedottaa suurelle yleisölle USOAP-tarkastuksissa ilmenneistä huomattavista turvallisuuspuutteista,

(b) määrittelee hyväksyttävän turvallisuusriskirajan; kun jokin maa laiminlyö ICAOn standardien noudattamisen siten, että turvallisuusriskiraja ylittyy, ICAOn olisi suositettava, ettei kyseisessä maassa annettuja lentoliikenteen harjoittajien lupia hyväksytä,

(c) päättää, että ICAO koordinoi aktiivisemmin tärkeiden tukijoiden avustustoimia, jotta sen tarkastuksissa todettua turvallisuustilannetta voidaan parantaa.

Näillä toimilla olisi voitava edistää kansainvälisten turvallisuusnormien noudattamista kaikissa ICAOn sopimusvaltioissa ja siten varmistaa turvallisuuden korkea taso kaikkialla maailmassa eikä ainoastaan niissä maissa, joissa on voimassa asiaa koskevia säädöksiä, kuten mainittu asetus. Tuloksena olisi lentoliikenteen harjoittajien kansainvälinen ”musta lista”.

Ehdotuksia kansainvälisten toimien lujittamiseksi kaikilla lentoturvallisuuteen liittyvillä aloilla kehitetään edelleen, ja ne ovat Euroopan panos maaliskuussa 2010 järjestettävään ICAOn kansainväliseen turvallisuuskonferenssiin. Konferenssin tavoitteena on valmistella uuden turvallisuusstrategian kehittämistä ja mahdollistaa kunnianhimoisten päätösten antaminen ICAOn syyskuussa 2010 järjestettävässä yleiskokouksessa.