



Bryssel 17.10.2022
COM(2022) 529 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Euroopan lentoturvallisuusohjelma

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE – EUROOPAN LENTOTURVALLISUUSOHJELMA

1. KOMISSION VUODEN 2011 TIEDONANTO JA EUROOPAN LENTOTURVALLISUUSOHJELMAA KÄSITTELEVÄN ASIAKIRJAN TOINEN VERSIO

Vuonna 2011 julkaistussa komission tiedonannossa *Ilmailun turvallisuusjohtamisjärjestelmä Euroopalle*¹ kuvailtiin unionia ja sen jäsenvaltioiden kohtaamia turvallisuushaasteita ja todettiin, että on syytä kehittää ennakoivampi ja laajemmin näyttöön perustuva lähestymistapa. Tiedonannossa esiteltiin joukko käytännön toimia, joilla näihin haasteisiin voidaan vastata. Komission tiedonannon mukana toimitettiin asiakirja, jossa kuvaillaan Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa².

Joitakin näistä toimista toteutettiin tuohon aikaan erityisesti hyväksymällä asetus (EU) N:o 376/2014 poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla³, kehittämällä turvallisuusanalyysia EU:n tasolla, perustamalla riskinarviointia koskeva luokitus, käyttämällä laajasti sääntelyllistä EASA-komiteaa ja EASAn neuvoa-antavia elimiä pääasiallisina alustoina, joilla keskustellaan jäsenvaltioiden kanssa toteutettavista toimista, julkaisemalla vuosittain päivityksiä Euroopan lentoturvallisuussuunnitelmaan, kehittämällä turvallisuusindikaattoreita ja lisäämällä yhteistyötä unionin naapureiden kanssa turvallisuusongelmien tunnistamisessa. Lisäksi suositeltiin, että komissio päivittää Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa säännöllisesti sen mukaan kuin lentoturvallisuuden hallinnassa tapahtuu muutoksia EU:ssa.

Euroopan lentoturvallisuusohjelman ensimmäinen tarkistus eli toinen versio⁴ julkaistiin vuonna 2015. Se koostui unionin tason määräysten yhtenäisestä kokonaisuudesta sekä toiminnoista ja menettelyistä, joita käytetään siviili-ilmailun turvallisuuden yhteiseen hallintaan Euroopan tasolla. Ohjelma ei ollut toimintasuunnitelma, vaan sen tarkoituksena oli pikemminkin luoda EU:n tason vastine ICAOn edellyttämälle Chicagon yleissopimuksen liitteessä 19 kuvatulle kansalliselle turvallisuusohjelmalle. Sen ansioksi voidaan lukea, että se tarjosi selkeän rakenteen, jonka puitteissa voitiin selittää Euroopan turvallisuuspoliittikoja ja niiden tavoitteita sekä turvallisuusriskien hallinnan, turvallisuuden varmistamisen ja turvallisuuden edistämisen käsitteitä.

1 Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – *Ilmailun turvallisuusjohtamisjärjestelmä Euroopalle*, KOM(2011) 670 lopullinen.

2 The European Aviation Safety Programme, SEC(2011) 1261 final.

3 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 376/2014, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 996/2010 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/42/EY, komission asetusten (EY) N:o 1321/2007 ja (EY) N:o 1330/2007 kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 122, 24.4.2014, s. 18).

4 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Euroopan lentoturvallisuusohjelma, COM(2015) 599 final.

Asetuksen (EU) 2018/1139⁵ II luvun ja erityisesti sen 5 artiklan myötä Euroopan lentoturvallisuusohjelma sai oikeudellisen aseman asiakirjana, jossa kuvataan Euroopan lentoturvallisuusjärjestelmän toiminta ja joka sisältää ne säännöt, toiminnot ja menettelyt, joita unionissa käytetään siviili-ilmailun turvallisuuden hallintaan.

Sen mukaisesti tämä Euroopan lentoturvallisuusohjelman toinen tarkistus eli kolmas versio noudattaa samaa rakennetta kuin toinen versio eli Chicagon yleissopimuksen liitteessä 19 esitettyä kuvausta kansallisen turvallisuusohjelman muodosta ja rakenteesta.

2. EUROOPAN LENTOTURVALLISUUSOHJELMAA KÄSITTELEVÄN ASIAKIRJAN KOLMAS VERSIO

Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa käsittelevässä asiakirjassa selitetään, kuinka turvallisuutta hallitaan EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa muun muassa unionin lainsäädännön ja muiden politiikkojen, käytäntöjen ja toimien avulla.

Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa käsittelevä asiakirja tarjoaa tilannekuvan kaikista säännöistä ja menettelyistä, jotka yhdessä vaikuttavat onnettomuuksien ehkäisyyn ja ilmailutoiminnan turvallisuuteen unionissa.

Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa käsittelevän asiakirjan ei ole tarkoitus korvata jäsenvaltioiden kansallisia turvallisuusohjelmia vaan pikemminkin täydentää niitä. Koska monet lentoturvallisuuteen liittyvät säännöt ja toimet hyväksytään EU:n tasolla ja niitä koordinoidaan EU:n laajuisesti, jäsenvaltioiden olisi omissa kansallisissa turvallisuusohjelmissaan viitattava Euroopan lentoturvallisuusohjelmaan sen selittämiseksi, kuinka lentoturvallisuutta hallitaan niiden kansallisella alueella Chicagon yleissopimuksessa vaaditulla tavalla. Koska EU on antanut lainsäädäntöä monilla lentoturvallisuuteen liittyvillä aloilla ja pannut täytäntöön Euroopan turvallisuusriskien hallintaprosessin, jäsenvaltioiden olisikin mahdollista kuvata turvallisuuden hallintaa omalla alueellaan ottamatta huomioon EU:n ulottuvuutta.

Lisäksi jäsenvaltiot ovat siirtäneet tietyillä Chicagon yleissopimuksen kattamilla osa-alueilla toimivaltansa unionille. Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa käsittelevässä asiakirjassa selitetään, kuinka EU hoitaa tästä vastuuden siirrosta johtuvat kansainväliset velvollisuudet.

Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa käsittelevässä asiakirjassa kuvataan menettelyjä, joita käytetään turvallisuuden yhteiseen hallintaan Euroopan tasolla, ja erityisesti sitä, kuinka Euroopan komissio, jäsenvaltiot ja EASA tekevät yhteistyötä vaarojen ja turvallisuuspuutteiden havaitsemiseksi ja toteuttavat toimia niihin liittyvien turvallisuusriskien vähentämiseksi. Tällä tavoin siinä kuvaillaan turvallisuuteen liittyvien vastuiden jakautumista EU:ssa sekä sitä, kuinka EU voi kokonaisuutena saavuttaa tyydyttävän turvallisuustason ja pitää sitä yllä. Lisäksi ohjelma tuo läpinäkyvyyttä kaikille sidosryhmille, joita turvallisuusasiat koskevat, heidän

5 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1139, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2018, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2111/2005, (EY) N:o 1008/2008, (EU) N:o 996/2010, (EU) N:o 376/2014 ja direktiivien 2014/30/EU ja 2014/53/EU muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 552/2004, (EY) N:o 216/2008 ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3922/91 kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 212, 22.8.2018, s. 1).

tehtävistään ja vastuistaan, toimivallan jakautumisesta, toimintapolitiikoista ja prosesseista, jotka ovat tällä hetkellä käytössä Euroopan unionin järjestelmässä.

Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa käsittelevä asiakirja sisältää seuraavat osat:

- Ensimmäisessä osassa kuvataan eurooppalaiset turvallisuuspolitiikat, tavoitteet ja resurssit. Erityisesti siinä kuvataan ilmailua koskeva EU:n lainsäädäntökehys ja selitetään toimivallan jakautuminen jäsenvaltioiden ja erilaisten EU:n tason toimijoiden kesken. Lopuksi siinä kuvataan mekanismit, joilla valvotaan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa.
- Toisessa osassa keskitytään eurooppalaiseen turvallisuusriskien hallintaan. Siinä kuvataan toimialaan ja jäsenvaltioihin sovellettavia olemassa olevia turvallisuusjohtamisvaatimuksia ja selitetään, kuinka turvallisuusriskejä arvioidaan ja vähennetään yhteisesti EU:n sisällä.
- Kolmannessa osassa käsitellään turvallisuuden varmistamisen eurooppalaista ulottuvuutta ja kuvataan pääasiassa sitä, kuinka turvallisuusvalvonta on järjestetty EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa.
- Neljännessä osassa kuvataan eurooppalaisia toimia turvallisuuden edistämisen alalla, mukaan lukien koulutus ja kansainvälinen yhteistyö.

3. ASETUKSEN (EU) 2018/1139 VAIKUTUS EUROOPAN LENTOTURVALLISUUSOHJELMAAN

Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa käsittelevän asiakirjan ensimmäinen versio julkaistiin vuonna 2011 ja toinen versio vuonna 2015. Sen jälkeen EU:ssa on tapahtunut lukuisia lainsäädäntömuutoksia, ja voimaan on tullut uusi puiteasetus (EU) 2018/1139. Sillä on perustavanlaatuinen vaikutus, koska siinä säädetään, että moitteettoman turvallisuuden hallinnan periaatteiden soveltaminen on välttämätöntä, jotta siviili-ilmailun turvallisuutta voidaan unionissa jatkuvasti parantaa, uusia turvallisuusriskejä ennakoida ja rajallisia teknisiä resursseja hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla. Kyseisessä asetuksessa todetaan, että on tarpeen vahvistaa yhteiset puitteet turvallisuuden parantamiseen tähtäävien toimien suunnittelua ja täytäntöönpanoa varten. Siinä säädetään, että tätä varten olisi laadittava unionin tasolla Euroopan lentoturvallisuussuunnitelma ja Euroopan lentoturvallisuusohjelma. Sen perusteella kunkin jäsenvaltion olisi myös laadittava kansallinen turvallisuusohjelma Chicagon yleissopimuksen liitteeseen 19 sisältyvien vaatimusten mukaisesti. Tähän ohjelmaan olisi liitettävä suunnitelma, jossa kuvaillaan toimet, jotka jäsenvaltio aikoo toteuttaa tunnistettujen turvallisuusriskien lieventämiseksi.

Asetuksen (EU) 2018/1139 II luvussa vahvistetaan EU:n oikeudellinen kehys ilmailun turvallisuuden hallinnalle. Se sisältää neljä artiklaa, jotka käsittelevät Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa, Euroopan lentoturvallisuussuunnitelmaa, kansallista turvallisuusohjelmaa ja kansallista lentoturvallisuussuunnitelmaa. Nämä neljä käsitettä vahvistetaan nyt EU:n lainsäädännössä.

Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa käsittelevässä 5 artiklassa säädetään, että Euroopan unionin lentoturvallisuusvirastoa ja jäsenvaltioita kuultuaan komissio hyväksyy, julkaisee ja tarpeen mukaan päivittää asiakirjan, jossa kuvataan Euroopan lentoturvallisuusjärjestelmän toiminta ja joka sisältää ne säännöt, toiminnot ja menettelyt, joita käytetään siviili-ilmailun turvallisuuden hallintaan unionissa tämän asetuksen mukaisesti, jäljempänä 'Euroopan

lentoturvallisuusohjelma'. Euroopan lentoturvallisuusohjelman on sisällettävä vähintään kansainvälisissä standardeissa ja suositelluissa menettelytavoissa kuvatut kansallisen turvallisuudenhallinnan vastuisiin liittyvät tekijät. Euroopan lentoturvallisuusohjelmassa kuvataan myös ohjelmaa täydentävän, 6 artiklassa tarkoitetun Euroopan lentoturvallisuussuunnitelman laatimis-, hyväksymis-, päivitys- ja täytäntöönpanomenettely.

Euroopan lentoturvallisuussuunnitelmaa käsittelevässä 6 artiklassa säädetään, että Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto laatii, hyväksyy, julkaisee ja sen jälkeen päivittää vähintään vuosittain Euroopan lentoturvallisuussuunnitelman tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa. Euroopan lentoturvallisuussuunnitelmassa on merkityksellisten turvallisuustietojen arvioinnin perusteella yksilöitävä Euroopan lentoturvallisuusjärjestelmään kohdistuvat suurimmat turvallisuusriskit ja vahvistettava tarvittavat toimenpiteet näiden riskien lieventämiseksi. Euroopan lentoturvallisuussuunnitelman laatimis- ja hyväksymisprosessia on jatkuvasti mukautettu ottamalla huomioon ensimmäisestä täytäntöönpanovaiheesta saadut kokemukset. Se on olennainen osa EU:n tason turvallisuudenhallintajärjestelmää. Asetuksen (EU) 2018/1139 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti Euroopan lentoturvallisuusohjelmassa kuvataan Euroopan lentoturvallisuussuunnitelman laatimis-, hyväksymis-, päivitys- ja täytäntöönpanomenettely.

Muuttuneen lainsäädäntökehyksen lisäksi turvallisuuden hallinta on kehittynyt myös muilla aloilla: yksi esimerkki on Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston standardointitarkastusten yhteydessä toteuttamien toimien kehittyminen. Tämä koskee erityisesti toimivallan kehittymistä perinteisillä aloilla, kuten ilmaliikenteen hallinnassa ja lennonvarmistuspalveluissa (ATM/ANS-palvelut), sekä asetuksella (EU) 2018/1139 käyttöönotetuilla uusilla osa-alueilla, joita ovat esimerkiksi miehittämätön ilmailu, ympäristö, maahuolinta ja ilmailun turvallisuuden ja turvatoimien välinen rajapinta, erityisenä painopisteenä kyberturvallisuus.

Jotta turvallisuuden hallinnalla pystytään tulevaisuudessakin tehokkaasti ehkäisemään onnettomuuksia ja vähentämään riskejä, sitä on jatkuvasti mukautettava ilmailujärjestelmän muutoksiin, teknologian kehitykseen, uusiin liiketoimintamalleihin ja esiin nouseviin uusiin turvallisuusriskeihin. Siksi Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa käsittelevää asiakirjaa on päivitettävä säännöllisesti näiden muutosten huomioon ottamiseksi. Asetuksen (EU) 2018/1139 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että asiakirjaa on päivitettävä tarpeen mukaan.

Tämän kertomuksen liitteenä on Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa käsittelevän asiakirjan kolmas versio, jossa on otettu huomioon edellä kuvatut muutokset ja kuvaillaan, kuinka lentoturvallisuutta nykyisin hallitaan Euroopan unionissa ja sen jäsenvaltioissa.