

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 29.10.2009

SEC(2009) 1478 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМАНТ И НА СЪВЕТА

**относно разследването и предотвратяването на произшествия и инциденти в
гражданското въздухоплаване**

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2009) 611 окончателен}
{SEC(2009) 1477}

1. ИСТОРИЯ НА ПРОЕКТА

В настоящата оценка на въздействието (ОВ) се анализират различни варианти на политиката за подпомагането на Комисията при преразглеждане на Директива 94/56/ЕО на Съвета от 21 ноември 1994 г.¹ и Директива 2003/42/ЕО².

Тя е в резултат на препоръките на „Експертната група, която да съветва Комисията по стратегията в областта на пътнотранспортни произшествия“ (експертна група)³, проучвания и доклади, консултации с държавите-членки (ДЧ) и заинтересованите страни, както и препоръките във връзка с „Програмата за действие за намаляване на административната тежест в ЕС“⁴.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

2.1. Действаща регулаторната рамка

Гражданското въздухоплаване има добре установени традиции в областта на разследването на произшествия и докладване на събития. Задължението да се разследват произшествията е заложено в Чикагската конвенция от 1944 г.

Тъй като ЕС призна значението на разследването на произшествията, той прие Директива 94/56/ЕО, а през 2003 г. е приета Директива 2003/42/ЕО относно докладване на събития.

Те допринесоха съществено за хармонизирането на предотвратяването на произшествия.

2.2. Необходимост от промяна

Сегашната система на Общността не функционира оптимално. Директива 94/56/ЕО, приета преди 15 години, вече не отговаря на изискванията на ЕС и на ДЧ:

- (1) в сравнение с 1994 г. има по-големи различия между държавите-членки по отношение на капацитета за водене на разследвания, главно вследствие на разширенията на ЕС през 2004 и 2007 г.,
- (2) въздухоплавателните средства стават все по-сложни, така че и разследванията на произшествия изискват повече знания и ресурси,
- (3) за изминалото десетилетие единният авиационен пазар на ЕС порасна по големина и се увеличи сложността му,
- (4) по-голямата сложност на единния авиационен пазар изиска и по-голяма отговорност на Общността за безопасността на въздухоплаването, както и създаването на ЕААБ,

¹ ОВ L 319, 12.12.1994 г., стр. 14.

² ОВ L 167, 4.7.2003 г., стр. 23.

³ Окончателен доклад на експертната група, която да съветва Комисията по стратегията в областта на пътнотранспортни произшествия, Брюксел, 3.7.2006 г. Групата е създадена въз основа на Решение ЕО/425/2003 на Комисията, ОВ L 144, 12.6.2003 г., стр. 10-11.

⁴ Програмата стартира през януари 2007 г. като част от стратегията на Комисията за по-добро регулиране.

- (5) от 1994 г. ЕС и неговите държави-членки са придобили съществен практически опит, от който следва да се възползват за укрепването на съществуващата система.

2.3. Специфични проблеми

Липса на еднакъв капацитет за водене на разследвания

Макар че ЕС като цяло разполага с достатъчно голям капацитет за водене на разследвания, наличните ресурси не се използват ефективно. По-малки ДЧ нямат достатъчно подходящи ресурси, а опитът и квалификацията на провеждащите разследвания, както и на националните органи за разследване на авиационни събития (НОРБ) също не са еднакви.

Напрежения между разследванията на безопасността и други процедури

Въпреки че принципът на независимостта на разследванията на авиационни събития е приет и одобрен, между НОРБ и съдебните органи съществуват напрежения и независимият статут на разследванията на авиационни събития, както и защитата на събраната чувствителна информация не може да се гарантират винаги.

Неясна роля на Общността в разследванията на безопасността

Ролята на Общността в разследванията на произшествия е въпрос от основно значение. ЕААБ, която изпълнява от името на ДЧ функциите и задачите на държавата на проектиране, производство и регистрация, когато се отнася до одобрение на проекта, е създадена през 2002 г. С това съществено се увеличиха ролята и отговорностите на Общността в авиационната безопасност.

Тези промени влияят на разпределението на отговорностите между ДЧ и Общността, но последствията от тях досега не са намерили отражение в начина на организацията на разследванията. Както неотдавна бе потвърдено във връзка с одит на ЕААБ, проведен от Международната организация на гражданското въздухоплаване, това поражда неприемливи рискове за безопасността, особено откакто Агенцията отговаря за сертифицирането на въздухоплавателните средства.

Слабости при прилагането на препоръки за безопасност

В ЕС все още няма последователен подход към спазването и прилагането на препоръки за безопасност, произтичащи от разследванията. Не съществуват общи изисквания за записване на реакциите и за наблюдението на напредъка на действията, предприети в отговор на дадена препоръка за безопасност.

Съдействие на жертвите на въздушни произшествия и семействата им

В търговската авиация самолетните катастрофи се случват сравнително рядко, но когато настъпват, броят на жертвите може да е голям. Жертвите и семействата им следва да получат съответното съдействие. Следователно трябва да се планира така, че да се гарантира необходимото съдействие да не надхвърли наличните ресурси.

Освен това, ако не се прилагат и се изпробват редовно подходящи процедури, може да е трудно да се осигурят бързо списъци на всички лица на борда, което е от съществено значение за улесняване на действията по издирване и спасяване, идентифицирането на жертвите и уведомяването на семействата им.

3. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Компетентността на Общността по отношение на регулирането на разследвания на произшествия и докладване на събития е установена с Директиви 94/56/ЕО и 2003/42/ЕО. По-нататъшна намеса би била оправдана само, ако предложеното действие не може да бъде постигнато от ДЧ в достатъчна степен.

Действия на равнището на Общността са необходими и оправдани, за да

- осигурят необходимата еднородност на мерките, нужни за авиационната безопасност,
- позволят отстраняването на институционалните недостатъци, т.е. изясняване на ролята на ЕААБ и Комисията в разследванията на безопасността.

3.1. Добавената стойност на действията на Общността

Действията на Общността биха донесли допълнителна полза по следния начин:

- засилване на капацитета на ЕС за водене на разследвания,
- намаляване на напреженията между участващите в разследването органи,
- актуализиране на регулаторната рамка за разследвания,
- насърчаване на единното прилагане на препоръки за безопасност,
- по-силна защита на правата на жертвите и семействата им.

3.2. Пропорционалността на действията на Общността

Всяка намеса на Общността следва да е съразмерна и да се отнася само за проблемите, които ДЧ не могат да решат сами по адекватен начин.

Предвид ограничения капацитет на НОРБ за водене на разследвания ресурсите на Общността, както и националните ресурси следва да бъдат съсредоточени върху разследването на събития, от които може да се извлече най-голяма полза за безопасността.

4. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА

Целта на представените варианти на политиката е увеличаването на авиационната безопасност в съответствие със стратегическите цели, посочени в Средносрочния преглед на Бялата книга на ЕО за транспорта от 2001 г.

Разследванията на произшествия изискват и правна сигурност. Когато настъпи произшествие, трябва предварително да се знаят ролите, правата и задълженията на всички страни. Следователно засилването на необходимата правна сигурност следва да е една от важните цели на Общността.

НОРБ трябва, за да изяснят всички обстоятелства около дадено произшествие, да са обективни и безпристрастни, както и в състояние да устоят на политически или други влияния или натиск. Единствената цел трябва да е увеличаването на безопасността, и разследването трябва да се води независимо от други производства, които биха могли да влязат в конфликт с тази цел. Затова е важно всички варианти, анализирани в настоящата ОВ, да спазват напълно принципа за независимост на разследванията.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Оценката на въздействието анализира четири възможни варианта:

Вариант 1 „Изходен сценарий — не се предприемат мерки“

Този вариант представлява базов сценарий, при който не се вземат нови мерки освен съществуващите вече инициативи. Според наличните доказателства такъв сценарий не би дал възможност за постигане на нито една от политическите цели и не би бил приемлив от гледна точка на обществената сигурност.

Вариант 2 „Насърчаване на доброволното сътрудничество“

В рамките на този вариант Общността би насърчавала доброволното сътрудничество между НОРБ. Това не би било свързано с нови законодателни мерки.

Вариантът се основава на ресурсите на ДЧ и опита на неформалната група на НОРБ („Council of European Aviation Safety Investigation Authorities – Съвет на европейските органи за разследване на авиационни събития в гражданското въздухоплаване“). Комисията би влязла в диалог с тази група. Конкретна подкрепа Комисията би могла да окаже чрез годишна безвъзмездна помощ за управление на редица централни функции, например за механизъм за съвместно използване на ресурси или съгласуване на обучения.

Вариант 3 „Европейска мрежа на органите за разследване на авиационни събития в гражданското въздухоплаване“

Подобно на предишния, този вариант би се основавал на насърчаване на доброволното сътрудничество и наличните ресурси в ДЧ. В този случай обаче мандатът на групата на НОРБ, която би преминала в Европейска мрежа на органите за разследване на авиационни събития в гражданското въздухоплаване („мрежата“), би бил вграден в правно обвързваща рамка.

„Мрежата“ би допринесла за по-голяма еднородност и по-добро прилагане на общностното законодателство в областта на разследванията на произшествия. Тя би запазила независим статут, а мандатът ѝ, който е точно описан в регламента, би се ограничил върху консултативни и координиращи задачи.

„Мрежата“ би представлявала институция, която преследва цел от общ европейски интерес, което би позволило на Общността да подпомогне дейността ѝ с годишна безвъзмездна помощ, която се предоставя въз основа на съгласувана с Комисията годишна работна програма.

Този вариант би дал възможност да се отстранят недостатъците на решение, основаващо се само върху доброволно сътрудничество, преди всичко липсата на правна сигурност. С това биха се подобрили защитата на чувствителна информация за безопасността, определянето на взаимните права и задължения на НОРБ и ЕААБ и установяването на единни изисквания за обработването на препоръки за безопасност.

Вариант 4 „Европейски съвет по безопасност на гражданското въздухоплаване“

Последният вариант за отстраняване на посочените в точка 2 проблеми би било създаването на Европейски съвет по безопасност на гражданското въздухоплаване („ЕСБ“).

ЕСБ би се създал като агенция на Общността за разследвания на безопасността, подобна на National Transportation Safety Board в САЩ. Той би провеждал самите разследвания в ЕС и би участвал в разследвания в трети държави.

В рамките на този вариант НОРБ или биха били заменени с ЕСБ или биха отговаряли само за разследване на по-малки произшествия с частни самолети и биха действали като национални служби на ЕСБ, като осигуряват връзката с местните органи.

6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Вариант 2 „Насърчаване на доброволното сътрудничество“

Този вариант се основава върху съществуващото сътрудничество между НОРБ. Той не създава нови структури на Общността и се базира на наличните ресурси. Очаква се рисковете при прилагането и административната тежест на този вариант да са незначителни. Механизмът за съвместно използване на ресурси или съгласуване на обучения по конкретни въпроси вероятно ще спести средства и ще доведе до икономии от мащаба, както и ще намали общите разходи на НОРБ, без да е свързан с допълнителни разходи или административна тежест за сектора.

Вариант 3 „Европейска мрежа на органите за разследване на авиационни събития в гражданското въздухоплаване“

Подобно на предишния вариант създаването на „мрежата“, макар и законно установено в този случай, не би изисквало установяването на нови структури или съществени допълнителни административни тежести за Общността, НОРБ или сектора. То би се основавало върху съществуващото неформално сътрудничество и ресурсите на ДЧ. Главните разходи за Общността биха представлявали годишните безвъзмездни помощи за подкрепа на „мрежата“.

Макар че се очакват известни допълнителни разходи и административни тежести в сравнение с предишния вариант, неговото прилагане би трябвало да доведе като цяло до чисти икономии за ДЧ, благодарение на установяването на централен механизъм за съвместното използване на ресурси, съгласуването на обучения и по-тесното сътрудничество и обмен на данни. Освен това този вариант би осигурил повече правна сигурност в такива области като подкрепа на ДЧ при разследванията на произшествия, достъп до информация и отговорности на страните, участващи в разследванията.

В сравнение с предишния вариант създаването на „мрежата“ би донесло допълнителни предимства, като редица важни принципи се зложат в правно обвързваща рамка и на „мрежата“ се придаде ясен мандат.

Вариант 4 „Европейски съвет по безопасност на гражданското въздухоплаване“

Този сценарий би означавал най-същественото реформиране на съществуващата система. Разследванията на всички тежки произшествия биха се провеждали от един независим специализиран орган. Този вариант обаче се характеризира и с най-високите рисковете при прилагането и разходи за бюджета на Общността. Той би изискал съществено реформиране на регулаторната рамка и създаването на нова агенция на Общността.

Свързаните с този вариант административни тежести биха били много по-големи отколкото при предишните варианти (задължение за изпълнение на всички изисквания на законодателството на ЕС по отношение на финансирането, политиката за персонала, вътрешния одит, политиката за обществените поръчки и т.н.). Този вариант обаче би довел до най-съществените икономии за ДЧ.

Трудно може да се прецени дали прилагането на този вариант няма да е възпрепятствано от факта, че ЕСБ трябва да функционира в 27 различни правни системи, като се имат предвид тясната връзка между съдебните производства и разследванията на произшествия, както и необходимостта провеждащите разследванията да си сътрудничат тясно с местните правоприлагачи органи.

Тези рискове може да бъдат намалени, като ЕСБ бива подпомаган от НОРБ, които да действат в качеството на негови регионални служби. Това обаче би увеличило разходите за този вариант.

7. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

7.1. Преглед

Вариант 2 предлага умерена полза за безопасността при разумни разходи за Общността и икономии за ДЧ. Административните тежести при прилагането на този вариант са незначителни. Той и не налага допълнителни разходи на сектора.

Вариант 3 предлага допълнителна полза за безопасността в сравнение с насърчаването на доброволното сътрудничество. Но той се характеризира и с допълнителни рискове при прилагането. Разходите на прилагането за бюджета на Общността са сравними с тези на „насърчаването на доброволното сътрудничество“. Административните тежести и разходите за ДЧ може обаче да са по-високи отколкото при предишния сценарий.

Последният вариант предлага най-много полза за безопасността в сравнение с другите два. Но той се характеризира и с рискове и разходи за бюджета на Общността. Въпреки че административните тежести при този вариант вероятно ще бъдат най-високи, може да се очаква също, че той ще донесе най-много икономии за ДЧ.

Критерии	Тежест	Критерии	Тежест
Въздействие върху безопасността	√ = 4 точки	Икономически, социални и екологични последици	√ = 1 точка
Рискове при прилагането	- √ = - 2 точки	Въздействие върху основните права	√ = 1 точка

	„Доброволно сътрудничество“	„Мрежата“	„ЕСБ“
--	-----------------------------	-----------	-------

Полза за безопасността	√ (4)	√√ (8)	√√√ (12)
Рискове при прилагането	0	- √√ (-4)	- √√√√ (-8)
Икономически, социални и екологични последици	√ (1)	√√ (2)	√√√ (3)
Въздействие върху основните права	√ (1)	√√ (2)	√√√ (3)
Годишни разходи за Общността	600 000 EUR (ниски)	600 000 EUR (ниски)	Около 40 милиона EUR (високи)
Годишни разходи за ДЧ	Разходи до 600 000 EUR за <u>всички</u> ДЧ (съфинансиране на помощите) √ (чисти икономии)	Разходи до 600 000 EUR за <u>всички</u> ДЧ (съфинансиране на помощите) √ (чисти икономии)	√√ до √√√ (чисти икономии)
Разходи за сектора	0	0	0
Административни тежести	0 (незначителни)	√ (ниски)	√√ (умерени)

7.2. Вариант с най-високата добавена стойност

Вариант 3 „Създаване на Европейска мрежа на органите за разследване на авиационни събития в гражданското въздухоплаване“ има най-високата добавена стойност за Общността. Той е най-пропорционалният вариант, при който напълно се спазва принципът на независимост на разследванията на авиационни събития и който позволява увеличаване на ефикасността на разследването на произшествия в ЕС, без да се създават нови структури в Общността.

Вариантът отстранява проблемите в установените области, без да се излиза извън границите на строго необходимото. Той може да се прилага при сравнително ниски разходи за Общността и вероятно ще намали разходите на ДЧ, като увеличи административните тежести само незначително.

Оказвайки подкрепа на съществуващото доброволно сътрудничество между НОРБ той вероятно ще намери и подкрепа от страна на заинтересованите среди и ДЧ. Регулаторните елементи на този вариант, заложи в регламента, бяха подкрепяни и по време на обществените консултации и от експертна група.

Съществуват ограничени рискове при прилагането, особено в сравнение с вариант 4, но не се очаква, че те ще застрашат постигането на поставените политически цели.

Основавайки се на съвместното регулиране и подкрепата на доброволното сътрудничество този вариант съответства и на целите на ЕС за „по-добро регулиране“.

8. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Трябва да се установят показатели и методи, с които може да се измери напредъкът при постигането на поставените с предпочитания вариант цели, включително такива показатели като нивото на подкрепа от страна на централния механизъм за съвместното използване на ресурси или броя на препоръките за безопасността, записани/изпълнени в централната база данни.

Не се очакват административните тежести, свързани с тези задълженията за докладване, да бъдат много. ДЧ и сега вече предоставят на Комисията повечето информация, включително доклади за събитията и окончателни доклади за разследванията.