



LENNUNDUSOHUTUS

Ühiseeskirjad, mida on järk-järgult laiendatud kogu lennutranspordi valdkonnale, tagavad lennutranspordi siseturul ohutuse^[1] ühtse ja kõrge taseme.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 100 lõige 2.

EESMÄRGID

Lennutranspordi siseturu loomine 1990. aastate keskel^[2] tingis vajaduse kehtestada kohustuslikud ühiseeskirjad, millega tagada ühtne ja kõrge lennundusohutuse tase.

SAAVUTUSED

Ohutus on lennunduse lahutamatu osa. Ilma kõrget ohutustaset tagavate rangete eeskirjadeta ei oleks lennundus saanud areneda, sest ei oleks olnud piisavalt reisijaid (ega kahtlemata ka lennumeeskonna liikmeid). Kuna lennukiga on võimalik reisida kiiresti ja kaugele, on lennundusohutuse jaoks oluline (vähem või rohkem ulatuslik) rahvusvaheline koostöö.

Ülemaailmsel tasandil kehtestab Rahvusvaheline Tsiivilennunduse Organisatsioon (ICAO^[3]) minimaalsed ohutusstandardid, kuid need ei ole siduvad ja nende järgimine sõltub suures osas osalisriikide heast tahtest.

Euroopa lennutranspordi siseturu loomine tähendab, et reisijatele tagatakse kõikjal liidus lennutranspordi kasutamisel ühtne ja kõrge ohutustase. Liikmesriikide eeskirjad on seega asendatud ELi tasandi ühiseeskirjadega, mille järgimine on kohustuslik. Samuti on riiklikud reguleerivad asutused ja nende vabatahtliku koostöö struktuurid (eelkõige endised Ühinenud Lennuametid (Joint Aviation Authorities)^[4]) asendatud

[1]Lennundusohutus käsitleb õhusõidukite projekteerimist, ehitamist, hooldust ja kasutamist. Seda ei tohi segamini ajada lennutranspordi julgeolekuga, mille eesmärk on takistada kuritahtlikke akte õhusõidukite, nende reisijate ja meeskondade vastu (vt teabelehte [3.4.7](#)).

[2]Ohutranspordi liberaliseerimist käsitlev nn kolmas pakett, st määrused (EMÜ) nr 2407/92, 2408/92 ja 2409/92 (praeguseks asendatud määrusega (EÜ) nr 1008/2008), millega võimaldatakse ühenduse lennuettevõtjatele vaba juurdepääs ühendusesisestele lennuliinidele (vt teabelehte [3.4.6](#)).

[3]Rahvusvaheline Tsiivilennunduse Organisatsioon (ICAO) on ÜRO spetsialiseeritud asutus, mis loodi 1944. aasta detsembris rahvusvahelise tsiivilennunduse konventsiooniga (nimetatakse ka Chicago konventsiooniks), millega on praeguseks ühinenud 191 riiki. ICAO võtab vastu standardid ja soovituslikud tavad, mida osalisriigid peavad järgima, kuid puudub siduv mehhanism, millega tagada nende nõuetekohane rakendamine.

[4]Ühinenud Lennuametid (JAA) oli mitteametlik Euroopa tsiivilennundust reguleerivate ametite koostööorganisatsioon, kelle ülesanne oli töötada välja ohutusstandardid ja ohutust käsitlevad menetlused (mida iga osalisriik võis rakendada oma viisil). JAA, kuhu kuulus kuni 43 riiki, alustas tegevust 1970.



ELi tasandi mehhanismiga, mis hõlmab riiklike tsiviillennundusameteid, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Lennundusohutusametit (EASA)^[5]. Alates 2003. aastast on EASA ülesanne olnud eelkõige koostada eeskirjad (mis on aluseks komisjoni õigusaktide ettepanekutele). Komisjon, EASA ja liikmesriikide pädevad asutused kontrollivad eeskirjade järgimist oma pädevusalas ja samas toetavad üksteist.

Tsiviillennunduse ühised ohutuseeskirjad põhinevad ICAO vastu võetud standarditel ja soovitudel, ent on neist sageli rangemad. Ühiseeskirju on järk-järgult laiendatud kogu lennutranspordi valdkonnale. Nende üldine eesmärk on esmajärjekorras õnnetuste ärahoidmine ning seejuures peetakse ühtviisi tähtsaks nii asjaomaste ettevõtjate suuremat vastutust kui ka nende kontrollimist^[6].

Alates 1994. aastast on ICAO põhimõtted lennuõnnetuste uurimise kohta ELi õigusesse üle võetud (direktiiviga 94/56/EÜ, mis asendati hiljem määrusega (EL) nr 996/2010). Nende põhimõtete kohaselt tuleb uurimised läbi viia täiesti sõltumatult ja ainsa eesmärgiga teha kindlaks õnnetuste põhjused ja hoida ära edaspidiseid õnnetusi, mitte otsida vigu või süüdlasi (see ei ole küll alati kooskõlas riikide tsiviil- ja karistusõigusega, mille eesmärk on vastupidi teha kindlaks süüdlased ja neid karistada). Samal ennetamise põhimõttel, mille eesmärk ei ole süüdlaste otsimine, rajaneb ka määrus vahejuhtumitest teatamise kohta tsiviillennunduses (direktiiv 2003/42/EÜ, määrused (EÜ) nr 1321/2007 ja (EÜ) nr 1330/2007, mis kõik on hiljem asendatud määrusega (EL) nr 376/2014): alates 2005. aastast tuleb kõigist lennutranspordi valdkonnas tuvastatud kõrvalekalletest teatada pädevatele riiklikele ametiasutustele ja nende kaudu EASA-le ning sellekohane teave analüüsi eesmärgil säilitada ja avalikustada (Euroopa Komisjoni hallatava keskandmebaasi kaudu).

Alates 2003. aastast^[7] reguleeritakse ühiseeskirjadega ka õhusõidukite lennukõlblikkust, st nende konstruktsiooni, ehitust ja hooldust. 2008. aastal laiendati reguleerimisala lennutegevusele ja lennumeeskonna koolitusele, st viisile, kuidas lennukeid tuleb kasutada. 2009. aastal laiendati seda ka lennujaama töö, lennuliikluse juhtimise ja aeronavigatsiooniteenuste pakkumise ohutusele. Kõik need eeskirjad kehtivad nii lennukite ja lennukiosade kui ka nende väljatöötamise, ehitamise, hooldamise ja käitamise eest vastutavate ettevõtjate ja töötajate suhtes, sealhulgas kolmandate riikide õhusõidukid ja vedajad, kui nad tegutsevad liidus. 2015. aastal tegi Euroopa Komisjon ettepaneku nende eeskirjade tõhustamiseks, et võtta arvesse näiteks mehitamata õhusõidukite (drone) arengut ning lennundusohutuse ja muude valdkondade, nagu julgeoleku või keskkonnakaitse vahelist vastastikust

aastal (Airbusi sünniga) ja lõpetas oma tegevuse 2009. aastal, sest kohustuslike ja otseselt kohaldatavate lennundusohutuse ühiseeskirjade vastuvõtmisega kaotas see organisatsioon ELi liikmesriikide jaoks oma mõtte.

[5]Olgu märgitud, et lennuliikluse juhtimise ja aeronavigatsiooniteenuste tehnilised eeskirjad töötab samuti välja Eurocontrol või mõni muu standardiorganisatsioon, nagu EUROCAE (Euroopa tsiviillennunduse seadmete organisatsioon). Eurocontrol ka rakendab osa neist eeskirjadest. Lennundusohutuse ühiseeskirjade ja EASA pädevuse laiendamisele nende valdkondadele kaasneb ülesannete selgem jaotus. Lennundusohutusamet koostab tehnilised eeskirjad ja Eurocontrol vastutab operatiivsete ülesannete eest nn ühtse Euroopa taeva raames (vt teabelehte [3.4.8](#)). Vt ka 11. juuni 2013. aasta määruse ettepanekut [COM\(2013\)0409](#) ja parlamendi 12. märtsil 2017 toimunud esimesel lugemisel vastu võetud resolutsiooni (ELT C 378, 9.11.2017, lk 584).

[6]Projekteerimisorganisatsioonide akrediteerimine (Design Organisation Approval) EASA poolt on hea näide lennutranspordi valdkonna ettevõtjate vastutuse suurendamise kohta.

[7]Määrusega (EMÜ) nr 3922/91 ühtlustati alates 1991. aastast väga vähesel määral tehnilisi eeskirju, lähtudes Ühinenud Lennuametite (suure vaevaga) vastu võetud kokkulepetest.



sõltuvust ([COM\(2015\)0613](#)). Ettepanekuga laiendati EASA pädevust sellistes valdkondades nagu turvalisus (sh küberturvalisus) ja keskkond. Samuti soovitati teha mõningaid muudatusi EASA struktuuris (nt juhatuse loomine haldusnõukogu ja tegevdirektori abistamiseks). Oluline on see, et EASA jaoks nähti ette ka kaks täiendavat tuluallikat (toetused ja aeronavigatsioonitasud lennuliikluse korraldamise ja aeronavigatsiooniteenuste eest). Pärast põhjalikku arutelu Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel võeti selle ettepaneku põhjal juulis 2018 vastu määrus (EL) nr 2018/1139^[8], millega tühistati eelmine EASA alusmäärus (määrus (EÜ) nr 216/2008).

Programmiga SAFA (Safety Assessment of Foreign Aircraft – välismaiste õhusõidukite ohutuse hindamine), mille võttis 1996. aastal kasutusele Euroopa Tsiivilennunduse Konverents (ECAC)^[9], pandi alus välismaiste (Euroopa või muude) õhusõidukite ohutuse kontrollimise ühtlustamisele osalisriikide lennujaamades, et veenduda nende vastavuses ICAO kehtestatud minimaalsetele turvanõuetele^[10]. Direktiiviga 2004/36/EÜ (mis asendati määrusega (EÜ) nr 216/2008) muudeti SAFA programmiga liitumine liikmesriikide jaoks alates 2006. aastast kohustuslikuks. Alates 2014. aastast kontrollitakse EASA osalisriikide (Euroopa Liidu, Islandi, Norra ja Šveitsi) lennukaid lennundusohutusameti standardite alusel, mis on mõnikord rangemad, ning SACA kontrollidega (Safety Assessment of Community Aircraft – ühenduse õhusõidukite ohutuse hindamine), mida reguleerib määrus (EL) nr 965/2012. SAFA/SACA programmis osalevaid Euroopa ja muid riike on koos ELi 28 liikmesriigiga praegu 48 ning igal aastal kontrollitakse selle alusel liidus rohkem kui 6000 õhusõidukit (mille seas on enam-vähem võrdselt liidu ja kolmandate riikide õhusõidukeid) ja üle 11 000 õhusõiduki kõikides osalisriikides kokku. EASA koondab nende kontrollide tulemused. Vajaduse korral võidakse tuvastatud puuduste tõttu kehtestada tegevuspiiranguid või isegi kanda asjaomased ettevõtjad nn lennuettevõtjate musta nimekirja, keelates neil turvakaalutlustel Euroopa Liidus tegutsemise. Kõnealune must nimekiri võeti kasutusele 2005. aastal (määrus (EÜ) nr 2111/2005). Nimekirja uuendatakse pidevalt (määruse (EÜ) nr 474/2006 järjestikuste muudatuste kaudu) ja see avalikustatakse, et reisijad, lennupiletite müüjad ja pädevad asutused oleksid sellest alati teadlikud. Lisaks peavad kõik liitu lennata soovivad kolmandate riikide käitajad alates 2016. aasta novembrist tõendama EASA poolt välja antud loa alusel kooskõla ICAO ohutusstandarditega (määrus (EL) nr 452/2014).

Kõnealune must nimekiri näitab, et maailma teatavates piirkondades tuleb parandada tsiivilennunduse ohutust. Selleks on liit alustanud vastavat koostööd ICAOga ning toetab riike, kellel on kõige suuremad raskused tõhusate lennuohutusüsteemide loomisel. Samal ajal pakub liit oma lähinaabruse riikidele (Euroopa Majanduspiirkond, Šveits, Balkani riigid, kes osalevad Euroopa ühise lennundusruumi kokkuleppes), kuhu

[8]Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2018. aasta määrus (EL) 2018/1139, mis käsitleb tsiivilennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 2111/2005, (EÜ) nr 1008/2008, (EL) nr 996/2010, (EL) nr 376/2014 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2014/30/EL ning 2014/53/EL ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 552/2004 ja (EÜ) nr 216/2008 ning nõukogu määrus (EMÜ) nr 3922/91 (ELT L 212, 22.8.2018, lk 1).

[9]Euroopa Tsiivilennunduse Konverents (ECAC) ühendab mitteametlikult 44 Euroopa riigi tsiivilennundusametiteid, et ühtlustada nende poliitikat ja tegevust ning edendada nende suhteid maailma muude piirkondadega. ECACil puudub küll reguleerimisalane pädevus, kuid ta täidab olulise mõttekoja rolli.

[10]Chicago konventsiooni 1. lisa (Lennundusspetsialistide load), 6. lisa (Õhusõidukite käitamine) ja 8. lisa (Õhusõidukite lennukõlblikkus) nõuded.



paljud liidu kodanikud võivad lennata, võimalust ühineda lennutranspordi siseturuga, mis eeldab tingimata kõigi lennuohutuse ühiseeskirjade järgimist.

Veel üks rahvusvahelise koostöö eesmärk lennuohutuse valdkonnas on hõlbustada toodete ja teenuste vahetust, mida riiklike tehniliste eeskirjade suur hulk võib raskendada. Seetõttu on liit sõlminud ohutustasemete vastastikuse tunnustamise lepped oma põhiliste lennunduspartneritega (USA, Kanada ja Brasiilia); EASA aga sõlmib eriprojektide puhul töökorralduse kohta kokkulepped kolmandatest riikidest pärit tööstuspartneritega, kellega ei ole sõlmitud vastastikuse tunnustamise lepinguid. Selle tulemusel saavad osalisriigid kõnealuste lepingute ja korraldustega hõlmatud tooteid ja teenuseid vabalt vahetada.

2018. aastal esitas komisjon ettepaneku Euroopa Liidu ja Hiina vahelise tsiviillennundusohutust käsitleva lepingu sõlmimise kohta. Otsustusprotsess on endiselt pooleli ([2018/0155/NLE](#)).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on alati otsusekindlalt toetanud tõhusa Euroopa tsiviillennundusohutuse süsteemi loomist ning pannud seejuures eriti rõhku reisijate õigusele teavet saada ja Euroopa Lennundusohutusameti mõjususele.

Seetõttu on parlament alati olnud seisukohal, et SAFA direktiivi tuleks kasutada ka selleks, et avalikult häbistada lennuettevõtjaid, kes ei järgi rahvusvahelisi lennuohutusstandardeid. Parlament on ühtlasi seisukohal, et komisjonil peaksid olema volitused laiendada SAFA programmi raames teostatud kontrolli tulemusel ühes liikmesriigis võetud meetmeid kogu liidule. Nii panid EP liikmed juba aasta enne direktiivi jõustumist aluse nn mustale nimekirjale. Samuti muutis parlament musta nimekirja avaldamise kohustuslikuks ning otsustas, et reisijal on õigus hüvitisele või teekonna muutmisele lennu tühistamise korral pärast seda, kui lennuettevõtja on kantud musta nimekirja. Parlament nõudis algusest peale, et EASA oleks oma tehniliste ülesannete täitmisel sõltumatu ja tal oleks võimalikult lai pädevusala. Nii nõudis parlament 2002. aastal EASA ühiste turvalisuse ja pädevuse eeskirjade laiendamist õhusõidukite käitamisele ja meeskondade litsentsimisele. Selleni jõuti viimaks 2008. aastal. Samuti andsid Euroopa Parlamendi liikmed ametile siduvate ja tõeliselt hoiatava mõjuga meetmete võtmise pädevuse, võimaldades ametil määrata rikkumistega proportsionaalseid rahatrahve.

Lisaks tervitas Euroopa Parlament 2016. aastal komisjoni ettepanekut vaadata läbi EASA algmäärus (määrus (EÜ) nr 216/2008), et saavutada lennunduses kõrgeim ohutustase. Eelkõige tõi parlament esile vajaduse vajalike sätete järele, et kohandada EASA lennuliikluse uute arengutega, näiteks lennuliikluse tihenemisega, mehitamata õhusõidukite laialdase kasutamise, konfliktipiirkondade tekkimisega Euroopa lähinaabruses ning tehnoloogilise keerukuse suurenemisega lennunduses. 2017. aastal kutsus parlament komisjoni ja nõukogu üles andma EASA-le piisavalt vahendeid ja töötajaid, et tagada kõrged ohutusnõuded ja tugevdada tema rolli rahvusvahelisel areenil.

Euroopa Parlamendi olulisemad tekstid kõnealuses valdkonnas:



- 21. märtsi 2002. aasta soovitus, mis käsitleb nõukogu ühist seisukohta eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ja millega luuakse Euroopa Lennundusohutusamet ([A5-0093/2002](#));
- 9. märtsi 2004. aasta raport lepituskomitee poolt heakskiidetud ühise teksti kohta seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga ühenduse lennujaamu kasutavate kolmandate riikide õhusõidukite ohutuse kohta ([A5-0125/2004](#));
- 19. oktoobri 2005. aasta raport ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus lennureisijate teavitamise kohta lendu teenindavast lennuettevõtjast ning liikmesriikide poolt ohutusteabe edastamise kohta ([A6-0310/2005](#));
- Euroopa Parlamendi 29. oktoobri 2015. aasta resolutsioon kaugjuhitavate õhusõidukite süsteemide (RPA-süsteemide) ehk mehitamata õhusõidukite ohutu kasutamise kohta tsiviillennunduses ([A8-0261/2015](#))^[11];
- 2. detsembri 2016. aasta raport ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusamet ([A8-0364/2016](#));
- Euroopa Parlamendi 16. veebruari 2017. aasta resolutsioon Euroopa lennundusstrateegia kohta ([A8-0021/2017](#))^[12].

Esteban Coito
04/2019

[11][ELT C 355, 20.10.2017, lk 63.](#)

[12][ELT C 252, 18.7.2018, lk 284.](#)

