# Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indberetning af episoder inden for civil luftfart, ændring af forordning (EU) nr. 996/2010 og ophævelse af direktiv 2003/42/EF, Kommissionens forordning (EF) nr. 1321/2007 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1330/2007

*COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD)*

(2013/C 198/12)

Ordfører: **Raymond HENCKS**

Rådet og Europa-Parlamentet besluttede hhv. den 24. januar 2013 og den 17. januar 2013 under henvisning til artikel 100, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

"*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indberetning af episoder inden for civil luftfart, ændring af forordning (EU) nr. 996/2010 og ophævelse af direktiv 2003/42/EF, Kommissionens forordning (EF) nr. 1321/2007 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1330/2007*"

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som vedtog sin udtalelse den 3. april 2013.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 489. plenarforsamling den 17.-18. april 2013, mødet den 17. april, følgende udtalelse med 195 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

## 1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1 EØSU bifalder Kommissionens foranstaltninger til forebyggelse af ulykker inden for civil luftfart og styrkelse af informationsstrømmen om episoder eller hændelser, der bringer et luftfartøj, de ombordværende eller andre personer i fare, eller kan gøre det, hvis der ikke foretages korrektion.

1.2 For at kunne indkredse og forebygge risikoen for ulykker i den civile luftfart er det afgørende, at al personalet i sektoren signalerer de hændelser, der kan udgøre en sikkerhedsrisiko, herunder fejl, de selv har begået eller har bidraget til, eller fejl, som skyldes kolleger.

1.3 En sådan indberetningsordning vil kun fungere effektivt, hvis

— det eneste mål med indberetningen af de pågældende episoder er at forebygge ulykker og hændelser og ikke placere skyld eller fastlægge ansvar

— der eksisterer en "åben rapporteringskultur", hvor de implicerede personer er beskyttet mod sanktioner fra arbejdsgiveren, og som beskytter dem mod enhver form for skade eller retsforfølgning for utilsigtede fejl, medmindre der er tale om forsætlig grov uagtsomhed, der klart er fastlagt som sådan.

1.4 EØSU mener, at de eksisterende eller supplerende foranstaltninger til beskyttelse af informationskilderne, der er omfattet af den forordning, der behandles her, kan styrkes ellers suppleres yderligere. Med henblik på dette:

— foreslår EØSU igen, at der udarbejdes et europæisk charter for en "åben rapporteringskultur"

— foreslår EØSU, at det i forordningen udtrykkeligt angives, at ikke kun medlemsstaterne men også organisationerne i sektoren afstår fra at indlede retsforfølgning af uforsætlige eller uagtsomme lovovertrædelser, som de får kendskab til, fordi de er indberettet

— anmoder EØSU om, at de interne regler, der beskriver hvordan principperne for en åben rapporteringskultur sikres og anvendes, og som organisationerne i sektoren skal udarbejde, skal godkendes af den kompetente offentlige myndighed, før de indføres.

1.5 Da en åben rapporteringskultur er afgørende for en effektiv beskyttelse af indberetterne, har EØSU, der naturligvis tager forebyggelse af ulykker alvorligt, anmodet en ekstern ekspert om en undersøgelse af problematikken herom og vil sørge for at meddele resultaterne af denne undersøgelse til de berørte parter.

1.6 EØSU er betænkelig ved det nye tiltag, hvormed indberetteren fremover kan indberette til arbejdsgiveren eller til den kompetente myndighed, hvor der hidtil kun har været tale om en mulighed for at indberette til den kompetente myndighed. EØSU mener, at det af hensyn til neutralitet og for at undgå enhver efterfølgende indblanding fra arbejdsgiverens side i indberetterens beskrivelse af en episode, bør bestemmes, at indberetteren samtidig er forpligtet til at fremsende en kopi til den kompetente myndighed.

1.7 EØSU beklager, at forordningen ikke udtrykkeligt omhandler en mulighed for, at passagererne kan indberette en hændelse, selv om passagererne ofte er mere opmærksomme på de sikkerhedsrisici, der er knyttet til infrastrukturerne og tjenesteydelserne, og bemærker svigt, som personalet af ren rutine ser anderledes på. Dette gælder også for bevægelseshæmmede personer, der er de bedst placerede til selv at vurdere de risikofaktorer, der har betydning for deres særlige situation. EØSU foreslår derfor, at der indføres procedurer, hvormed alle passagerer kan bidrage til informationsstrømmen om de episoder, der skal indberettes.

1.8 Endelig mener EØSU, at de episoder eller svigt, der konstateres i forbindelse med boarding, navnlig i forbindelse med sikkerhedstjek af passagererne, bør være på listen over episoder, der skal indberettes.

## 2. **Indledning**

2.1 Siden oprettelsen af det indre marked for lufttransport i 1992 har overholdelsen af stadig strengere lovmæssige krav til luftfartssikkerheden vedrørende fly, der er registreret i en medlemsstat, eller som anvendes af en virksomhed med hjemsted i en medlemsstat, samt tilbundsgående uafhængige undersøgelser af ulykkerne, ført til et betydeligt og næsten konstant fald i hyppigheden af flyulykker med dødelig udgang.

2.2 Erfaringerne viser, at der ofte, før en ulykke indtræffer, har været en række hændelser og mangler, som viste, at der forelå en sikkerhedsrisiko. Det stod hurtigt klart, at det blev sværere og sværere at forbedre luftfartssikkerheden ved kun at følge den dengang gængse metode med kun at reagere, efter at en ulykke var indtruffet, og derefter dragen læren heraf.

2.3 EU kunne dengang derfor ikke nøjes med kun at være lovgiver, men blev nødt til også at tage fat på en systemisk behandling af sikkerhedsrisiciene inden for luftfart. Ved direktiv 2003/42/EF om indberetning af hændelser inden for civil luftfart fastlagde EU en supplerende og såkaldt proaktiv tilgang.

2.4 Indberetningsordningen hviler på tilliden mellem indberetteren af hændelser eller svigt og den enhed, der er ansvarlig for at indsamle og vurdere oplysningerne.

2.5 Siden 2007 varetager EU en europæisk central database (ECR), der indeholder alle de episoder i den civile luftfart, som medlemsstaterne indsamler oplysninger om. For tiden er der næsten 600 000 episoder registreret.

2.6 Da der er tale om følsomme oplysninger, er disse fortrolige og kan kun anvendes i professionelt øjemed af parterne i ordningen og modtagerne af oplysningerne. For at forebygge frygt og ubegrundede reaktioner bør oplysningerne gives til offentligheden i samlet form, og de begrænser sig som oftest til en årlig rapport om det generelle niveau for luftfartssikkerheden.

2.7 Udover den obligatoriske indberetningsordning kan medlemsstaterne indføre en frivillig indberetningsordning for at indsamle og analysere oplysninger om konstaterede mangler i den civile luftfart, der ikke er omfattet af den obligatoriske indberetningsordning.

2.8 Indberetningsforpligtelsen gælder for alle led i lufttransportkæden, navnlig luftfartselskaberne, ansvarlige for certificerede flyvepladser, leverandører af ground handling-ydelser osv.

2.9 De forskellige personalekategorier, der arbejder inden for den civile luftfart og som konstaterer episoder, der kan være værdifulde for forebyggelsen af ulykker, er forpligtede til at indberette disse.

2.10 I indberetningerne skal alle personlige oplysninger om indberetteren og alle tekniske oplysninger, hvorudfra indberetterens identitet kan udledes, slettes. Medlemsstaterne skal sørge for at sikre, at de ansatte, der indberetter hændelser, ikke udsættes for nogen form for sanktioner fra arbejdsgivernes side: en person, der indberetter en sådan hændelse, må ikke udsættes for nogen form for administrativ, disciplinær eller faglig sanktion, medmindre der er tale om grov uagtsomhed eller forsætlig regelovertrædelse.

## 3. **Indholdet i den nye forordning**

3.1 Ifølge Kommissionen er indberetningsproceduren om episoder i EU og anvendelsen af ECR stadig præget af en vis række mangler, der begrænser nytten heraf og gør indhøstningen af erfaringer med henblik på at forebygge ulykker meget tvivlsom. For at afhjælpe denne situation foreslår Kommissionen følgende foranstaltninger:

### 3.1.1 *Bedre indsamling af oplysninger om episoder*

Forslaget udstikker en ramme, der sikrer, at alle episoder, hvor luftfartssikkerheden har været eller kunne have været i fare, indberettes. Ud over den obligatoriske ordning pålægger forslaget indførelsen af frivillige ordninger.

Forslaget indeholder også bestemmelser, der skal tilskynde luftfartspersonale til at indberette sikkerhedsrelaterede oplysninger ved at beskytte dem mod sanktioner, medmindre der er tale om grov uagtsomhed.

### 3.1.2 *Præcisering af informationsstrømmen*

Alle organisationer inden for luftfartsområdet skal parallelt med den kompetente myndighed indføre en indberetningsordning.

### 3.1.3 *Bedre kvalitet og dataenes fuldstændighed*

Episodeindberetninger skal omfatte minimumsoplysninger med fastlæggelse af bestemte obligatoriske datafelter. Episoderne skal klassificeres i henhold til en fælles europæisk risikoklassificeringsordning. Endvidere bør der indføres procedurer for kvalitetskontrol af dataene.

### 3.1.4 *Bedre udveksling af oplysninger*

Medlemsstaternes og EASA's adgang til den europæiske centrale database udvides til at omfatte alle data og oplysninger i databasen. Alle episodeindberetninger skal være kompatible med ECCAIRS-softwaren, der anvendes af alle medlemsstater.

3.1.5 *Bedre beskyttelse mod ukorrekt brug af sikkerhedsoplysninger*

Udover forpligtelsen til at garantere de indsamlede datas fortrolighed, må de kun stilles til rådighed og anvendes til opretholdelse eller forbedring af luftfartssikkerheden. Der skal indgås aftaler med de retlige myndigheder for at begrænse de negative følger af anvendelsen af disse oplysninger til retlige formål.

3.1.6 *Bedre beskyttelse af indberetteren for at sikre, at der til stadighed er adgang til oplysningerne (åben rapporteringskultur)*

Bestemmelserne om beskyttelsen af indberetteren styrkes, og forpligtelsen til at anonymisere indberetninger af episoder og begrænse adgangen til påviste data til visse personer stadfæstes. Bestemmelsen om, at ansatte ikke må udsættes for nogen form for sanktioner fra arbejdsgiverens side, medmindre der er tale om grov uagtsomhed (som defineret i artikel 2, stk. 4, i forordningen), på grundlag af de indberettede oplysninger, skærpes. Organisationerne inden for luftfart anmodes om at indføre en politik, der beskriver, hvordan beskyttelsen af de ansatte sikres. Derudover skal hver medlemsstat udpege en ansvarlig for gennemførelsen af bestemmelserne af kildebeskyttelse, og de ansatte skal have mulighed for at indberette overtrædelser af bestemmelserne om kildebeskyttelse hertil. I givet fald bør den ansvarlige foreslå sine nationale myndigheder, at der vedtages sanktioner over for arbejdsgivere, der har overtrådt bestemmelserne på dette område.

3.1.7 *Indførelse af krav om analyse af oplysninger og vedtagelse af opfølgende foranstaltninger på nationalt plan*

Med forslaget gennemføres bestemmelser i EU-lovgivningen om analyse og opfølgning af indsamlede oplysninger om episoder, som er vedtaget på internationalt plan.

3.1.8 *Stærkere analyse på EU-plan*

Princippet om, at oplysningerne i den europæiske centrale database skal analyseres af AESA og medlemsstaterne, styrkes, og det nuværende samarbejde formaliseres i et netværk af luftfartssikkerhedsanalytikere ledet af EASA.

3.1.9 *Øget gennemsigtighed over for den brede offentlighed*

Af hensyn til den nødvendige fortrolighed offentliggør medlemsstaterne en samlet årlig rapport, der indeholder oplysninger om foranstaltninger, der er truffet for at forbedre luftfartssikkerheden.

## 4. **Generelle bemærkninger**

4.1 EØSU bifalder Kommissionens foranstaltninger til forebyggelse af ulykker inden for civil luftfart og styrkelse af informationsstrømmen om episoder, der bringer et luftfartøj, passagerer eller andre personer i fare, eller kan gøre det, hvis der ikke foretages korrektion.

4.2 Udvalget udtrykker tilfredshed med forenklingen af lovgivningen, idet den samler et gammelt direktiv og to forordninger i en enkelt tekst.

4.3 Da medlemsstaterne regelmæssigt overskrider fristerne for gennemførelse af direktiverne, hvilket også var tilfældet i forbindelse med direktiv 2003/42/EF om de forhold, der interesserer os her, og da en hurtig opdagelse af eventuelle sikkerhedsproblemer kan forebygge katastrofer og redde menneskeliv, er EØSU enigt med Kommissionen i, at en retsakt, der finder direkte anvendelse, i dette tilfælde en forordning, er det mest hensigtsmæssige juridiske instrument til at nå de tilstræbte mål.

4.4 EØSU's overordnede opfattelse af forslaget til forordning er positivt, men det ønsker dog at udtrykke visse betænkeligheder med hensyn til flere punkter.

4.5 Indberetteren kan fremover indberette til arbejdsgiveren eller til den kompetente myndighed, mens der indtil nu kun har været tale om en mulighed for at indberette til den kompetente myndighed. Når indberetningerne sendes direkte til arbejdsgiveren, skal denne fremsende dem til den kompetente offentlige myndighed. Men i henhold til artikel 7, stk. 3, i forslaget til forordning skal organisationerne i sektoren og medlemsstaterne indføre procedurer for kvalitetskontrol af dataene, navnlig for at sikre sammenhæng mellem de forskellige data i en episodeindberetning og de indledende oplysninger om episoden, der er indberettet af indberetteren.

EØSU udleder heraf, at de indledende oplysninger, som indberetteren indberetter, ikke nødvendigvis er de samme, som dem den offentlige myndigheder får tilsendt, hvilket EØSU ikke finder acceptabelt.

EØSU udtrykker forbehold med hensyn til indberetning direkte til arbejdsgiveren. Af hensyn til neutralitet og for at undgå enhver efterfølgende indblanding fra arbejdsgiverens side i indberetterens beskrivelse af en episode, bør en kopi på samme tid fremsendes til den kompetente myndighed.

4.6 EØSU bemærker, at listen over indberetningspligtige hændelser (bilag 1 til forordningen), ikke omfatter situationer før boarding. Det betyder, at svigt under sikkerhedskontrollen før boarding i bedste fald skal indberettes i henhold til den frivillige indberetningsordning. Denne form for svigt kan dog have katastrofale følger, og derfor mener EØSU, at den bør sættes på listen over episoder, det er obligatorisk at indberette.

4.7 Ligeledes er det ikke i forordningen udtrykkeligt angivet, at passagererne har mulighed for at indberette hændelser, selv om dette heller ikke udelukkes, idet det i forbindelse med de frivillige indberetningsordninger angives, at de skal give mulighed for indberetninger fra andre personer end de ansatte i sektoren, der er underlagt en indberetningspligt.

Passagererne er dog ofte mere opmærksomme på de sikkerhedsrisici, der er knyttet til infrastrukturerne og tjenesteydelserne, og bemærker svigt, som personalet af ren rutine eller udviklet tunnelsyn, ser anderledes på. EØSU foreslår derfor, at der

indføres procedurer, hvormed passagererne kan bidrage til informationsstrømmen om de episoder, der skal indberettes. Dette gælder også for bevægelseshæmmede personer, der i forordningens bilag I, art. 4, stk. 3 omhandles på lige fod med håndtering af bagagen og lasten, selv om risikofaktorerne er fuldstændigt forskellige.

## 5. **Åben rapporteringskultur**

5.1 For at kunne indkredse og forebygge risikoen for ulykker i den civile luftfart er det afgørende, at al personalet i sektoren signalerer de hændelser, der kan udgøre en sikkerhedsrisiko.

5.2 Det vil eventuelt betyde, at de berørte skal indberette fejl, de selv har begået eller har bidraget til, eller fejl som skyldes kolleger.

5.3 Det er klart, at en sådan indberetningsordning kun kan fungere effektivt, hvis der eksisterer en "åben rapporteringskultur", hvor de implicerede personer er beskyttet mod sanktioner fra arbejdsgiveren, og som beskytter dem mod enhver form for skade eller retsforfølgning for utilsigtede fejl, medmindre der er tale om forsætlig grov uagtsomhed, der klart er fastlagt som sådan.

5.4 EØSU bifalder derfor, at det betones, at indberetningen af episoder udelukkende har til formål at forebygge havarier og hændelser, ikke at placere skyld eller ansvar, og at forslaget til forordning på ny bekræfter og supplerer foranstaltningerne til beskyttelse af indberetteren, selv om disse kunne styrkes yderligere.

5.5 EØSU fremhævede allerede i sin udtalelse om undersøgelse og forebyggelse af flyvehavarier og flyvehændelser inden for civil luftfart [1], at EU må gøre mere for at sikre, at alle medlemsstater ændrer deres nationale strafferetslige systemer for at tilvejebringe en åben indberetningskultur, og EØSU fremhævede vigtigheden af at udarbejde et EU-charter om en åben indberetningskultur for at undgå straf af utilsigtede fejl.

5.6 EØSU beklager, at forslaget ikke er medtaget i det forslag til forordning, der behandles her, og som ganske vist indeholder en bestemmelse om, at medlemsstaterne skal sørge for, at deres kompetente myndigheder og deres kompetente retsplejemyndigheder samarbejder med hinanden på grundlag af forhåndsaftaler (artikel 15, stk. 4: "Disse forhåndsaftaler skal så vidt muligt sikre den korrekte balance mellem behovet for god retspleje på den ene side og på den anden side, at der til stadighed er adgang til sikkerhedsoplysninger"), hvilket er et skridt i den rigtige retning, men disse aftaler vedrører kun en "passende" fortrolighed for oplysningerne, og sikrer ikke indberetterne fra retsforfølgning.

5.7 Med hensyn til beskyttelse af indberetteren bør den bestemmelse, ifølge hvilken "*Medlemsstaterne afstår fra at indlede retsforfølgning af uforsætlige eller uagtsomme lovovertrædelser, som de kun får kendskab til, fordi de er indberettet*" også gælde for indberetterens arbejdsgiver. Artikel 16, stk. 3, i forslaget til forordning bør suppleres i denne henseende.

5.8 Hvad angår den bestemmelse, der fastsætter, at alle organisationer i sektoren skal vedtage interne regler, der beskriver, hvordan principper om åben rapporteringskultur sikres og gennemføres, foreslår EØSU, at disse regler skal forhåndsgodkendes af den instans i medlemsstaten, der er ansvarlig for gennemførelsen af EU-bestemmelserne vedrørende kildebeskyttelse.

5.9 Selv om forordningen er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat og træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende. gennemføres nogle af delene, navnlig de interne regler, der beskriver, hvordan principperne om åben rapporteringskultur anvendes, af organisationerne, og her skal de gældende regler for overtrædelse af forordningen stadig fastsættes eller eventuelt gennemføres i den nationale lovgivning. EØSU havde foretrukket, at forordningen fastsætter en frist for indførelsen af disse dele.

5.10 Da en åben rapporteringskultur, der giver en effektiv beskyttelse af de berørte, er afgørende, har EØSU, der naturligvis tager forebyggelse af ulykker alvorligt, anmodet en ekstern ekspert om en undersøgelse af problematikken herom og vil sørge for at meddele resultaterne af denne undersøgelse til de berørte parter.

Bruxelles, den 17. april 2013

Henri MALOSSE

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

[1] EUT C 21 af 21.1.2011, s. 62-65.