Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind raportarea evenimentelor de aviație civilă, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 996/2010 și de abrogare a Directivei 2003/42/CE, a Regulamentului (CE) nr. 1321/2007 al Comisiei și a Regulamentului (CE) nr. 1330/2007 al Comisiei

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD)

(2013/C 198/12)

Raportor: **dl Raymond HENCKS**

La 24 ianuarie și la 17 ianuarie 2013, în conformitate cu articolul 100 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul și, respectiv, Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind raportarea evenimentelor de aviație civilă, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 996/2010 și de abrogare a Directivei nr. 2003/42/CE, a Regulamentului (CE) nr. 1321/2007 al Comisiei și a Regulamentului (CE) nr. 1330/2007 al Comisiei

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

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 3 aprilie 2013.

În cea de-a 489-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 aprilie 2013 (ședința din 17 aprilie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 195 de voturi pentru, 1 vot împotrivă și 1 abținere.

1. **Concluzii și recomandări**

1.1 CESE felicită Comisia pentru măsurile de prevenire a accidentelor din domeniul aviației civile și de îmbunătățire a fluxului de informații privind evenimentele sau incidentele periculoase sau care, dacă nu sunt remediate, ar putea să pună în pericol pasagerii, oricare alte persoane sau aeronavele.

1.2 Pentru a putea circumscrie și preveni riscurile de accidente în aviația civilă, este esențial ca toți specialiștii din domeniu să fie în măsură să semnaleze toate evenimentele care ar putea reprezenta un risc pentru siguranță, inclusiv – dacă este cazul – erorile pe care lucrătorii din domeniu le-au comis ei înșiși, la care au contribuit sau care sunt imputabile colegilor de muncă.

1.3 Un astfel de sistem de notificare va putea funcționa eficient doar dacă:

— unicul obiectiv al raportării evenimentelor respective este prevenirea accidentelor și incidentelor, și nu stabilirea culpei sau a răspunderii și dacă

— este aplicat în cadrul unei *culturi juste*, care îi protejează pe angajații implicați de acțiunile introduse împotriva lor de către angajatorii lor, protejându-i împotriva oricărui prejudiciu sau a unei urmăriri în justiție din cauza erorilor involuntare, cu excepția cazurilor de neglijență gravă și deliberată, identificată clar ca atare.

1.4 CESE consideră că măsurile de protecție a surselor de informare existente sau suplimentare, prevăzute în regulamentul care face obiectul avizului, mai pot fi îmbunătățite sau completate. În acest scop, CESE:

— reia propunerea sa de instituire a unei *carte europene a culturii juste*;

— propune să se precizeze explicit că nu doar statele membre, ci și organizațiile din sectorul aviației civile trebuie să se abțină de la introducerea unor acțiuni în justiție cu privire la infracțiuni nepremeditate sau involuntare, de care autorii lor iau cunoștință numai datorită notificării;

— solicită ca regulile interne care descriu modul în care principiile culturii juste sunt garantate și aplicate și care trebuie stabilite de organizațiile din sector să fie aprobate de autoritatea publică competentă, înainte de punerea lor în aplicare.

1.5 Dată fiind importanța crucială a culturii juste pentru protejarea eficientă a raportorilor, în interesul recunoscut al prevenirii oricărui risc de accident, CESE a însărcinat un expert extern să elaboreze un studiu pe această temă și va comunica bineînțeles concluziile acestuia părților interesate.

1.6 CESE exprimă rezerve cu privire la noua măsură care prevede că, de acum înainte, raportorii vor putea să-și transmită rapoartele fie propriului angajator, fie autorității publice competente, în timp ce până acum era prevăzută doar transmiterea către autoritatea publică. Comitetul consideră că, din motive de neutralitate și pentru a evita orice ingerință ulterioară a angajatorului în prezentarea faptelor de către raportori, o copie a rapoartelor transmise direct angajatorului trebuie să fie expediată obligatoriu de către raportor autorității publice competente.

1.7 CESE regretă că regulamentul nu prevede în mod explicit raportarea incidentelor de către pasageri, deși aceștia sunt adesea mai vigilenți cu privire la riscurile de siguranță a infrastructurii și serviciilor și constată deficiențe pe care personalul din domeniu, din cauza rutinei, le privește în mod diferit. Același lucru este valabil pentru persoanele cu mobilitate redusă, care sunt cele mai în măsură să evalueze factorii de risc pentru situația lor specifică. Ca atare, CESE propune să se prevadă proceduri pentru a-i integra pe pasageri în fluxul de informare în legătură cu evenimentele notabile.

1.8 În fine, CESE consideră că evenimentele sau deficiențele constatate în timpul operațiilor de îmbarcare, mai ales cele din timpul controalelor de securitate efectuate asupra pasagerilor, ar trebui să figureze printre evenimentele ce trebuie semnalate obligatoriu.

2. **Introducere**

2.1 De la crearea pieței unice a transportului aerian, în 1992, scăderea importantă și aproape constantă a ratei accidentelor aeriene soldate cu morți a fost rezultatul respectării cerințelor impuse de legislația din ce în ce mai strictă în materie de siguranță a aviației și referitoare la o aeronavă înmatriculată într-un stat membru sau exploatată de o întreprindere cu sediul într-un stat membru, abordare sprijinită de anchete aprofundate și independente privind accidentele.

2.2 Experiența arată că adesea, înaintea unui accident, anumite incidente sau deficiențe semnalează existența unui risc de securitate. A devenit repede clar că era din ce în ce mai greu să sporești siguranța aviației doar printr-o abordare reactivă, care prevala până atunci și care consta în a nu reacționa și a nu trage învățăminte decât ca urmare a accidentelor survenite.

2.3 De aceea, Uniunea Europeană nu se putea mulțumi cu rolul său de legiuitor, ci s-a văzut obligată să se preocupe și de tratamentul sistemic al riscurilor legate de siguranța aviației. Prin Directiva 2003/42/CE privind rapoartele legate de evenimentele din aviația civilă, UE a adoptat o abordare complementară, numită „*proactivă*”.

2.4 Sistemul rapoartelor se bazează pe o relație de încredere între raportorul acestor incidente sau deficiențe și entitatea responsabilă pentru colectarea și evaluarea datelor relevante.

2.5 Din 2007, Uniunea Europeană a instituit Fișierul european centralizat al informațiilor privind evenimentele din aviația civilă (ECR – *European Central Repository*), informații colectate de statele membre. Până în prezent au fost consemnate în acest fișier aproape 600 000 de informații privind astfel de evenimente.

2.6 Din cauza naturii sensibile a informațiilor colectate, acestea sunt confidențiale și nu pot fi utilizate decât în scopurile activităților participanților și destinatarilor. Din preocuparea de a evita temeri și reacții nefondate, informațiile pentru public trebuie transmise sub formă agregată și trebuie să se limiteze cel mai adesea la un raport anual privind nivelul general de siguranță a aviației.

2.7 În afara sistemului de rapoarte obligatorii, statele membre pot institui un sistem voluntar de raportare, pentru a inventaria și analiza punctele vulnerabile ale aviației civile care nu cad sub incidența raportărilor obligatorii.

2.8 Obligația de a notifica se aplică întregului lanț de transport aerian, în special operatorilor aerieni, operatorilor de aerodromuri certificate, întreprinderilor care prestează servicii de handling la sol etc.

2.9 Diversele categorii de personal care lucrează în aviația civilă și care observă evenimente de interes pentru prevenirea accidentelor sunt obligați să le semnaleze.

2.10 În rapoarte, toate datele personale referitoare la raportor și aspectele tehnice care ar putea duce la identificarea acestuia trebuie eliminate. Statele membre au grijă ca lucrătorilor care raportează incidente să nu sufere prejudicii din partea angajatorului, ca nicio sancțiune administrativă, disciplinară sau profesională să nu i se aplice unei persoane care a notificat un astfel de eveniment, cu excepția cazurilor de neglijență gravă sau de încălcare deliberată.

3. **Conținutul noului regulament**

3.1 Conform Comisiei Europene, transmiterea rapoartelor privind evenimentele din UE și utilizarea ECR sunt încă afectate de un anumit număr de lacune care îi îngrădesc utilitatea și îi subminează serios capacitatea de feedback, în vederea prevenirii accidentelor. Pentru a remedia această situație, Comisia propune următoarele măsuri:

3.1.1 *Îmbunătățirea colectării informațiilor privind evenimentele*

Propunerea stabilește cadrul care garantează că toate evenimentele ce pun în pericol sau ar putea pune în pericol siguranța aviației vor fi notificate. Pe lângă sistemele obligatorii de informare, propunerea impune instituirea unor sisteme voluntare.

Propunerea cuprinde și dispoziții care încurajează personalul din aviație să comunice informații fără a se teme de sancțiuni, cu excepția cazurilor de neglijență gravă.

3.1.2 *Clarificarea fluxului de informații*

Fiecare organizație activă în sectorul aviației va trebui să instituie, împreună cu autoritatea publică, sisteme de raportare a evenimentelor.

3.1.3 *Îmbunătățirea calității și integralității datelor*

Rapoartele privind evenimentele vor trebui să cuprindă un set minim de informații, prin completarea câmpurilor de date obligatorii. Evenimentele vor trebui să fie clasificate în funcție de riscul pe care îl prezintă, în conformitate cu un sistem comun european de clasificare a riscurilor. De asemenea, trebuie implementate proceduri de verificare a calității datelor.

3.1.4 *Îmbunătățirea schimbului de informații*

Accesul statelor membre și al AESA la Fișierul european centralizat este extins la toate datele și informațiile cuprinse în baza de date. Toate rapoartele de eveniment trebuie să fie compatibile cu software-ul european ECCAIRS.

3.1.5 *O mai bună protecție împotriva utilizării necorespunzătoare a informațiilor privind siguranța*

Pe lângă obligația de a garanta confidențialitatea datelor colectate, informațiile respective pot fi puse la dispoziție și utilizate exclusiv în scopul menținerii și îmbunătățirii siguranței aviației. Trebuie încheiate acorduri cu autoritățile judiciare, pentru a diminua efectul negativ pe care îl poate avea utilizarea acestor date în scopuri judiciare.

3.1.6 *O mai bună protecție a raportorilor pentru a asigura disponibilitatea permanentă a informațiilor (cultura justă)*

Regulile privind protecția celor care raportează evenimentele sunt întărite și este reiterată obligația de a păstra anonimatul surselor și prevede că accesul la date care conțin elementele de identificare ale sursei este limitat la anumite persoane. Este întărită regula conform căreia angajații nu trebuie să sufere prejudicii din partea angajatorilor din cauza informațiilor raportate, cu excepția cazurilor de neglijență gravă [definită ca atare la articolul 2 alineatul (4) din proiectul de regulament]. Li se cere organizațiilor din sectorul aviației civile să adopte un document în care să descrie modul de garantare a protecției angajaților. În plus, fiecare stat membru trebuie să desemneze un responsabil pentru implementarea dispozițiilor privind protecția surselor, căruia cei care raportează îi pot semnala infracțiuni la regulile relevante. Dacă este cazul, acest responsabil propune statului său membru să adopte sancțiuni față de angajatorii care au încălcat regulile în acest domeniu.

3.1.7 *Introducerea unor cerințe privind analiza informațiilor și adoptarea unor măsuri subsecvente la nivel național*

Propunerea transpune în legislația UE normele convenite la nivel internațional referitoare la analiza și monitorizarea evenimentelor raportate.

3.1.8 *O analiză mai riguroasă la nivelul UE*

Principiul conform căruia informațiile cuprinse în Fișierul european centralizat trebuie analizate de către AESA și statele membre este consolidat și se oficializează colaborarea actuală în cadrul unei rețele de analiști în domeniul siguranței aviației, condusă de AESA.

3.1.9 *Îmbunătățirea transparenței față de publicul larg*

Respectând confidențialitatea necesară a informațiilor, statele membre publică rapoarte anuale care conțin date agregate despre măsurile luate pentru sporirea siguranței aviației.

4. **Observații generale**

4.1 CESE felicită Comisia pentru măsurile de prevenire a accidentelor din domeniul aviației civile și de îmbunătățire a fluxului de informații privind evenimentele periculoase sau care, dacă nu sunt remediate, ar putea să pună în pericol pasagerii, oricare alte persoane sau aeronavele.

4.2 De asemenea, Comitetul salută simplificarea legislației, în măsura în care reunește într-un singur text o fostă directivă și două regulamente.

4.3 Dat fiind că statele membre depășesc în mod regulat termenele de transpunere a directivelor – acesta fiind și cazul Directivei 2003/42/CE privind tema de față – și că identificarea cât mai rapidă a eventualelor probleme de securitate poate însemna evitarea unor catastrofe și salvarea de vieți omenești, CESE este de acord cu Comisia în a constata că un act legislativ direct aplicabil (un regulament în acest caz) este instrumentul juridic cel mai potrivit pentru a atinge obiectivele urmărite.

4.4 CESE este de acord în general cu propunerea de regulament, însă își pune întrebări în legătură cu câteva aspecte:

4.5 De acum înainte, raportorii vor putea să-și transmită rapoartele fie propriului angajator, fie autorității publice competente, în timp ce până acum era prevăzută doar transmiterea către autoritatea publică. Dacă notificările sunt adresate direct angajatorului, acesta trebuie să le comunice autorității publice competente. Articolul 7 alineatul (3) din propunerea de regulament prevede însă că organizațiile din sector instituie proceduri de control al calității, în special pentru a garanta coerența dintre diversele date cuprinse în raportarea evenimentelor și informațiile privind aceste evenimente comunicate inițial de raportor.

De aici, CESE conchide că datele privind evenimentele comunicate inițial de raportor nu sunt neapărat aceleași cu cele retrimise către autoritatea publică și cu acest aspect nu este de acord.

Comitetul își exprimă rezerve cu privire la raportările transmise direct angajatorului. Din motive de neutralitate și pentru a evita orice ingerință ulterioară a angajatorului în prezentarea faptelor de către raportori, o copie a rapoartelor ar trebui expediată în același timp de către raportor autorității publice competente.

4.6 CESE constată că în lista incidentelor ce trebuie raportate obligatoriu (anexa 1 la regulament) nu figurează cele privind operațiunile dinaintea îmbarcării. Rezultă de aici că deficiențele constatate în timpul controlului de securitate dinaintea îmbarcării trebuie, cel mult, semnalate în cadrul sistemului de raportare voluntară. Întrucât aceste tipuri de deficiențe pot avea însă consecințe dezastruoase, CESE consideră că ar trebui să figureze printre evenimentele ce trebuie semnalate obligatoriu.

4.7 Tot astfel, raportarea incidentelor de către pasageri nu este prevăzută explicit în proiectul de regulament, care însă nu o exclude pentru că menționează că sistemele de raportare voluntară trebuie să permită colectarea informațiilor de către alte persoane decât angajații din sector, care cad sub incidența raportării obligatorii.

Pasagerii însă sunt adesea mai vigilenți cu privire la riscurile de securitate a infrastructurii și serviciilor și constată deficiențe pe care personalul din domeniu, din cauza rutinei sau a deformării profesionale, le privește în mod diferit. Ca atare, CESE propune să se prevadă proceduri pentru a-i integra pe pasageri în fluxul

de informare în legătură cu evenimentele notabile. Acest aspect este valabil și pentru tratamentul acordat persoanelor cu mobilitate redusă care, în anexa 4.3 din regulament, este abordat în mod similar cu cel al bagajelor și al încărcăturii, deși factorii de risc sunt complet diferiți.

5. **Cultura justă**

5.1 Pentru a putea identifica și preveni riscurile de accidente în aviația civilă, este extrem de important ca toți angajații sectorului să fie determinați să semnaleze toate evenimentele care ar putea constitui un risc pentru siguranță.

5.2 Dacă este cazul, celor îndrituiți va trebui să li se ceară să-și semnaleze propriile erori, cele la care au contribuit sau care le pot fi imputate colegilor de serviciu.

5.3 Este evident că un astfel de sistem de raportare nu va funcționa eficient decât dacă este aplicat în contextul unei *culturi juste*, care îi protejează pe angajații implicați de acțiunile introduse împotriva lor de către angajatorii lor, protejându-i împotriva oricărui prejudiciu sau a unei urmăriri în justiție din cauza erorilor involuntare, cu excepția cazurilor de neglijență gravă și deliberată, identificată clar ca atare.

5.4 Ca atare, CESE nu poate decât să salute evidențierea faptului că singurul obiectiv al raportării evenimentelor respective este prevenirea accidentelor și incidentelor, iar nu stabilirea culpei și răspunderii, și că proiectul de regulament reafirmă și completează măsurile de protecție a raportorului, deși acestea ar putea fi și mai mult consolidate.

5.5 Astfel, în avizul său referitor la Regulamentul privind investigarea și prevenirea accidentelor de aviație civilă ([1]), CESE subliniase deja că trebuie acționat mai mult la nivelul UE pentru a garanta că toate statele membre își modifică sistemul penal național, în vederea dezvoltării unei culturi juste, și insistase asupra importanței creării unei *carte europene a culturii juste*, pentru a se evita orice sancționare a erorilor involuntare.

5.6 CESE regretă că această propunere nu a fost preluată în proiectul de regulament supus examinării. Este adevărat că propunerea de regulament prevede o cooperare între autoritățile însărcinate cu siguranța și autoritățile judiciare, sub forma unor acorduri prealabile [articolul 15 alineatul (4) prevede că: *„aceste acorduri prealabile trebuie să aibă în vedere asigurarea unui echilibru corect între necesitatea unei bune administrări a justiției, pe de o parte, și nevoia de a avea întotdeauna la dispoziție informații privind siguranța, pe de altă parte”*], ceea ce reprezintă un pas în direcția bună, dar aceste acorduri nu se referă decât la un nivel *„adecvat”* de confidențialitate a informațiilor și nu-i protejează pe raportori de urmărirea în justiție.

5.7 În ceea ce privește protecția raportorului, dispoziția care prevede că *„statele membre evită introducerea unor acțiuni în justiție pentru încălcări nepremeditate sau involuntare ale legislației de care iau cunoștință numai datorită raportării acestora”* ar trebui să se aplice și angajatorului raportorului. Articolul 16 alineatul (3) din propunerea de regulament ar trebui completat în acest sens.

5.8 În ceea ce privește dispoziția care impune fiecărei organizații din sector *să adopte reguli interne prin care se descrie modul în care se garantează și se aplică principiile culturii juste*, CESE propune ca aceste reguli să fie aprobate în prealabil de organismul responsabil în fiecare stat de punerea în aplicare a dispozițiilor europene referitoare la protecția surselor.

5.9 Deși regulamentul este obligatoriu în toate elementele sale și direct aplicabil în toate statele membre începând cu a douăzecea zi după publicarea sa în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, unele din aceste elemente, mai ales regulile interne care descriu modul în care principiile culturii juste sunt aplicate de organizații sau regulile aplicabile în cazul încălcării regulamentului, trebuie să fie încă stabilite sau, dacă este cazul, transpuse în dreptul național. CESE ar fi preferat ca regulamentul să prevadă o dată limită pentru punerea în aplicare a acestor elemente.

5.10 Dată fiind importanța crucială a culturii juste, care să-i protejeze eficient pe cei interesați, în interesul recunoscut al prevenirii oricărui risc de accident, CESE a însărcinat un expert extern să elaboreze un studiu pe această temă și va comunica bineînțeles concluziile acestuia părților interesate.

Bruxelles, 17 aprilie 2013

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

([1]) JO C 21, 21.1.2011, p. 62-65.