Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rapportering av händelser inom civil luftfart och om ändring av förordning (EU) nr 996/2010 och upphävande av direktiv 2003/42/EG, kommissionens förordning (EG) nr 1321/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 1330/2007

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD)

(2013/C 198/12)

Föredragande: **Raymond HENCKS**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 24 januari 2013 respektive den 17 januari 2013 att i enlighet med artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"*Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rapportering av händelser inom civil luftfart och om ändring av förordning (EU) nr 996/2010 och upphävande av direktiv 2003/42/EG, kommissionens förordning (EG) nr 1321/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 1330/2007*"

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

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 april 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 17–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 195 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK gratulerar kommissionen till åtgärderna för att förebygga olyckor inom den civila luftfarten och stärka informationsflödet om händelser eller tillbud som utgör en fara för eller, om de inte åtgärdas, skulle utgöra en fara för passagerare, andra personer eller luftfartyg.

1.2 För att identifiera och förebygga riskerna för olyckor inom den civila luftfarten är det viktigt att alla yrkesverksamma inom sektorn förmås att rapportera alla händelser som kan utgöra en fara för säkerheten, i tillämpliga fall även misstag som man själv har begått eller bidragit till eller som arbetskamrater har gjort sig skyldiga till.

1.3 Ett sådant rapporteringssystem kan endast fungera effektivt

— om det enda syftet med rapporteringen av händelserna i fråga är att förebygga olyckor och tillbud, inte att fastställa skuld- eller ansvarsfrågor, och

— om det tillämpas inom ramen för en "rättvisekultur" som skyddar arbetstagarna i fråga mot åtgärder som deras arbetsgivare kan vidta mot dem och som skyddar dem mot varje form av efterräkningar eller åtal till följd av oavsiktliga misstag, utom i fall av avsiktlig grov oaktsamhet som helt tydligt har identifierats som sådan.

1.4 EESK anser att de åtgärder för att skydda uppgiftslämnarna som finns och de kompletterande åtgärder som planeras enligt förordningen i fråga kan förstärkas eller kompletteras ytterligare. EESK har därför valt att

— upprepa sitt förslag om att man bör skapa en europeisk stadga för en "rättvisekultur",

— föreslå att man uttryckligen preciserar att inte bara medlemsstaterna utan även organisationerna inom den civila luftfarten måste avstå från att inleda rättsliga förfaranden avseende oöverlagda eller oavsiktliga lagöverträdelser som kommer till deras kännedom enbart på grund av att de har rapporterats,

— begära att de interna regler som ska fastställas av sektorns organisationer och som beskriver hur principerna avseende rättvisekultur garanteras och genomförs ska godkännas av behörig offentlig myndighet innan de börjar tillämpas.

1.5 Eftersom det är av största vikt att det finns en rättvisekultur som på ett effektivt sätt skyddar uppgiftslämnarna, i syfte att förebygga varje olycksrisk, har EESK gett en extern sakkunnig i uppdrag att utarbeta en studie i frågan och kommer att förmedla slutsatserna till berörda parter.

1.6 EESK har vissa invändningar mot den nya åtgärd som innebär att uppgiftslämnarna hädanefter antingen kan lämna sin rapport till sin arbetsgivare eller till den behöriga offentliga myndigheten, medan detta hittills endast har kunnat göras till den offentliga myndigheten. Kommittén anser att uppgiftslämnare som lämnar rapporter direkt till arbetsgivaren, för neutralitetens skull och för att undvika att arbetsgivaren i ett senare skede blandar sig i uppgiftslämnarens redogörelse av det som skett, samtidigt också bör ha en skyldighet att skicka en kopia av rapporten till den behöriga offentliga myndigheten.

1.7 EESK beklagar att förordningen inte uttryckligen gör det möjligt för passagerare att rapportera tillbud, eftersom passagerarna ofta har en mer vaksam hållning till säkerhetsrisker i infrastruktur och tjänster och konstaterar brister som de yrkesverksamma inom sektorn av ren vana ser på med andra ögon. Detta gäller i samma utsträckning för personer med nedsatt rörlighet som har de bästa förutsättningarna för att bedöma riskfaktorer när det gäller deras särskilda situation. EESK föreslår därför att man skapar förfaranden för att integrera alla passagerare i informationsflödet om händelser som rapporteras.

1.8 EESK anser slutligen att de händelser eller brister som konstateras vid ombordstigning, framför allt vid de säkerhetskontroller som utförs på passagerarna, borde höra till de händelser som måste rapporteras.

2. **Inledning**

2.1 Sedan den gemensamma luftfartsmarknaden inrättades 1992 har säkerhetskraven för luftfartyg som är registrerade i en medlemsstat eller används av ett företag med säte i en medlemsstat blivit allt striktare. Detta har tillsammans med grundliga och oberoende undersökningar av olycksfallen lett till en kraftig och nästan oavbruten minskning av antalet luftfartsolyckor med dödlig utgång.

2.2 Erfarenheten visar att en olycka ofta föregås av en rad tillbud och brister som visar att det finns en säkerhetsrisk. Det visade sig snabbt att det blev allt svårare att öka luftfartssäkerheten genom att bara följa den reaktiva strategi som hade varit förhärskande fram till dess och som gick ut på att endast reagera och dra lärdomar av de olycksfall som inträffade.

2.3 Europeiska unionen kunde därför inte nöja sig med sin roll som lagstiftare utan såg sig tvingad att även ägna sig åt frågan om den systemiska behandlingen av riskerna med koppling till luftfartssäkerheten. Genom sitt direktiv 2003/42/EG om rapportering av händelser inom civil luftfart intog EU en kompletterande s.k. proaktiv strategi.

2.4 Rapporteringssystemet grundar sig på ett förtroendeförhållande mellan dem som lämnar uppgifter om dessa tillbud eller brister och det organ som har till uppgift att samla in och bedöma dem.

2.5 Sedan 2007 har EU ett europeiskt centralt upplag för all information om händelser inom den civila luftfarten som har samlats in av medlemsstaterna. I nuläget finns det nästan 600 000 händelser upptagna i detta upplag.

2.6 Med tanke på uppgifternas känsliga natur är de uppgifter som samlas in konfidentiella och de får endast användas för deltagarnas och användarnas verksamhet. I en strävan att förebygga rädsla och omotiverade reaktioner måste informationen till allmänheten ges i form av en sammanställning. Oftast sker detta bara i form av en årsrapport om den allmänna säkerhetsnivån inom luftfarten.

2.7 Utöver systemet för obligatorisk rapportering får medlemsstaterna införa ett system för frivillig rapportering för att samla in och analysera de svagheter som konstateras i den civila luftfarten och som inte faller inom systemet för obligatorisk rapportering.

2.8 Rapporteringsskyldigheten omfattar hela lufttransportkedjan, inklusive luftfartsoperatörer, certifierade flygplatsoperatörer och leverantörer av marktjänster.

2.9 Personalen inom olika delar av den civila luftfarten som uppmärksammar händelser som kan vara av intresse för att förebygga olyckor har en skyldighet att rapportera dem.

2.10 I rapporterna måste alla personuppgifter om uppgiftslämnaren och de tekniska aspekter som skulle kunna göra det möjligt att identifiera uppgiftslämnaren tas bort. Medlemsstaterna måste se till att de arbetstagare som rapporterar tillbud inte blir föremål för några efterräkningar från arbetsgivarens sida. Inga administrativa, disciplinära eller yrkesmässiga påföljder får åläggas en person som har rapporterat om en sådan händelse, utom vid grov oaktsamhet eller medvetna överträdelser.

3. **Den nya förordningens innehåll**

3.1 Enligt kommissionen finns det fortfarande vissa luckor vid överföringen av rapporter om händelser inom EU och användningen av det europeiska centrala upplaget. Dessa begränsar systemets användbarhet och äventyrar på allvar möjligheterna att utnyttja tidigare erfarenheter för att förhindra olyckor. För att avhjälpa denna situation föreslår kommissionen följande åtgärder:

3.1.1 *Bättre insamling av information om händelser*

Genom förslaget skapas förutsättningar för att säkerställa att alla händelser som äventyrar eller skulle kunna äventyra luftfartssäkerheten rapporteras. Parallellt med det obligatoriska rapporteringssystemet föreskrivs också system för frivillig rapportering.

Förslaget innehåller också bestämmelser för att uppmuntra de yrkesverksamma inom luftfarten att rapportera information genom att de skyddas mot bestraffning, utom i fall av grov oaktsamhet.

3.1.2 *Tydligare informationsflöden*

Vid sidan av den offentliga myndigheten måste också varje organisation som är verksam på luftfartsområdet införa ett rapporteringssystem.

3.1.3 *Förbättring av uppgifternas kvalitet och fullständighet*

Rapporter om händelser ska innehålla minimiinformation med en definition av obligatoriska datafält. Händelserna ska klassificeras efter risk enligt det gemensamma europeiska riskklassificeringssystem som ska utformas. Dessutom ska förfaranden för kontroll av datakvalitet införas.

3.1.4 *Bättre utbyte av information*

Medlemsstaternas och Easas tillgång till det europeiska centrala upplaget utvidgas till att omfatta all information i databasen. Alla rapporter bör vara förenliga med Eccairs-programvaran.

3.1.5 *Bättre skydd mot olämplig användning av säkerhetsinformation*

Utöver skyldigheten att garantera konfidentialiteten för insamlade data, får dessa data endast göras tillgängliga och användas för att upprätthålla eller förbättra flygsäkerheten. Avtal bör ingås med de rättsliga myndigheterna för att minska de negativa effekter som användningen av dessa data i rättsligt syfte kan få.

3.1.6 *Bättre skydd av uppgiftslämnare för att säkerställa fortsatt tillgång till information (rättvisekultur)*

Bestämmelserna om skydd av den som rapporterar en händelse skärps och skyldigheten att anonymisera rapporter och att begränsa åtkomsten till identifierbara data till endast vissa personer bekräftas. Den regel som föreskriver att personal inte ska bli föremål för efterräkningar från sin arbetsgivares sida, utom i fall av grov oaktsamhet (enligt definitionen i artikel 2.4 i förslaget till förordning), på grundval av den information som har rapporterats skärps ytterligare. Organisationer som är aktiva inom den civila luftfarten uppmanas att anta riktlinjer för hur arbetstagarnas skydd ska säkerställas. Varje medlemsstat ska dessutom utse en ansvarig för genomförandet av bestämmelserna rörande skydd av informationskällan, till vilken uppgiftslämnare kan rapportera överträdelser av bestämmelserna om skydd. När det är lämpligt ska den ansvariga för sin medlemsstat lägga fram förslag om antagandet av påföljder gentemot arbetsgivare som har brutit mot dessa regler.

3.1.7 *Införande av krav på informationsanalys och vidtagande av uppföljande åtgärder på nationell nivå*

Genom förslaget införlivas i EU-lagstiftningen de bestämmelser som har överenskommits på internationell nivå om analys och uppföljning av insamlad händelseinformation.

3.1.8 *Förstärkt analys på EU-nivå*

Principen om att informationen i det europeiska centrala upplaget ska analyseras av Easa och medlemsstaterna förstärks och det pågående samarbetet formaliseras inom ett nätverk av flygsäkerhetsanalytiker som leds av Easa.

3.1.9 *Förbättrad öppenhet gentemot allmänheten*

Med respekt för den nödvändiga konfidentialiteten offentliggör medlemsstaterna en årlig rapport som i samlad form innehåller information om åtgärder som vidtagits för att förbättra flygsäkerheten.

4. **Allmänna kommentarer**

4.1 EESK välkomnar kommissionens åtgärder för att förebygga olyckor inom den civila luftfarten och stärka informationsflödet om händelser som utgör en fara för eller, om de inte åtgärdas, skulle utgöra en fara för passagerare, andra personer eller ett luftfartyg.

4.2 Kommittén välkomnar också förenklingen av lagstiftningen, eftersom den innebär att ett tidigare direktiv och två förordningar görs om till en enda text.

4.3 Eftersom medlemsstaterna regelbundet överskrider tidsgränsen för införlivande av direktiv – vilket också var fallet i fråga om direktiv 2003/42/EG, som behandlar den aktuella frågan – och eftersom en så snabb kartläggning som möjligt av eventuella säkerhetsproblem kan bidra till att katastrofer undviks och människoliv räddas, håller kommittén med kommissionen om att en rättsakt som är direkt tillämplig, i detta fall en förordning, är det lämpligaste rättsliga instrumentet för att uppnå de mål som fastställts.

4.4 Kommittén stöder överlag den aktuella förordningen, men ställer sig tveksam till ett flertal punkter:

4.5 I fortsättningen kan uppgiftslämnaren rapportera antingen till sin arbetsgivare eller till den berörda offentliga myndigheten, medan det hittills endast har varit möjligt att rapporterna till den offentliga myndigheten. I de fall rapporterna lämnas direkt till arbetsgivaren ska denna vidarebefordra dem till den berörda offentliga myndigheten. Enligt artikel 7.3 i förslaget till förordning ska emellertid organisationer inom sektorn inrätta förfaranden för kontroll av datakvalitet i synnerhet för att säkerställa överensstämmelse mellan de olika data som finns i en händelserapport och den information om en händelse som först inrapporterats av uppgiftslämnaren.

Kommittén drar av detta slutsatsen att de uppgifter om händelser som uppgiftslämnaren ursprungligen har lämnat inte nödvändigtvis är desamma som de som vidarebefordras till den offentliga myndigheten. Kommittén kan inte godkänna detta.

Kommittén uttrycker reservationer beträffande rapporter som lämnas direkt till arbetsgivaren. För neutralitetens skull och för att undvika att arbetsgivaren i ett senare skede blandar sig i uppgiftslämnarens redogörelse av det som skett, bör uppgiftslämnaren samtidigt skicka en kopia av rapporten till den berörda offentliga myndigheten.

4.6 Kommittén konstaterar att tillbud som inträffar före ombordstigning inte ingår i förteckningen över tillbud som omfattas av obligatorisk rapportering (bilaga I till förordningen). Detta innebär att brister i säkerhetskontrollen före ombordstigning på sin höjd behöver uppges inom ramen för frivilliga rapporter. Brister av denna typ kan dock få förödande konsekvenser, varför EESK anser att de bör räknas till de tillbud som omfattas av obligatorisk rapportering.

4.7 Rapporter om tillbud från passagerare nämns inte heller uttryckligen i förslaget till förordning, även om dessa inte utesluts eftersom det anges att systemen för frivillig rapportering bör möjliggöra insamling av information från andra personer än yrkesverksamma inom sektorn, som omfattas av obligatorisk rapportering.

Passagerarna är ofta mer uppmärksamma på säkerhetsrisker i infrastruktur och tjänster och upptäcker brister som yrkesverksamma inom sektorn av ren rutin eller yrkesblindhet ser på ett annat sätt. EESK föreslår därför att man skapar förfaranden för att integrera passagerarna i informationsflödet för händelser

som ska rapporteras. Detta gäller även personer med begränsad rörlighet, som i punkt 4.3 i bilaga I till förordningen likställs med bagage och gods när det gäller hantering, trots att riskfaktorerna ser helt annorlunda ut.

5. **Rättvisekultur**

5.1 För att identifiera och förebygga risker för olyckor inom den civila luftfarten är det nödvändigt att alla yrkesverksamma inom sektorn meddelar alla händelser som kan utgöra en säkerhetsrisk.

5.2 De berörda bör, när så är lämpligt, rapportera om fel som de själva har begått, som de har bidragit till eller som orsakats av arbetskamrater.

5.3 Det är uppenbart att ett sådant rapporteringssystem endast kan vara effektivt om det tillämpas inom ramen för en "rättvisekultur" som skyddar de berörda arbetstagarna mot åtgärder som deras arbetsgivare kan vidta mot dem samt mot varje form av efterräkningar eller åtal till följd av oavsiktliga misstag, utom i fall av avsiktlig grov oaktsamhet som helt tydligt har identifierats som sådan.

5.4 EESK välkomnar därför att det enda syftet med rapportering av händelser är att förebygga framtida olyckor och tillbud, inte att fastställa skuld- eller ansvarsfrågor, samt att förslaget till förordning bekräftar och kompletterar skyddsåtgärder rörande uppgiftslämnaren, vilka dock skulle kunna förstärkas ytterligare.

5.5 Redan i sitt yttrande om förordningen om utredning och förebyggande av olyckor inom civil luftfart [1] underströk EESK att det är nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder på EU-nivå för att säkerställa att alla medlemsstater ändrar sina nationella straffsystem i syfte att utveckla en rättvisekultur. Kommittén betonade också vikten av att utarbeta en "EU-stadga för en rättvisekultur" för att undvika sanktioner mot oavsiktliga misstag.

5.6 EESK beklagar att detta förslag inte har beaktats i förslaget till förordning, där man visserligen föreslår ett samarbete mellan de myndigheter som ansvarar för säkerheten och de rättsliga myndigheterna i form av förhandsavtal (artikel 15.4: "Dessa förhandsavtal ska sträva efter att säkerställa den rätta balansen mellan behovet av korrekt rättskipning å ena sidan och nödvändig kontinuerlig tillgång till säkerhetsinformation å andra sidan."), vilket utgör ett steg i rätt riktning, men dessa avtal gäller endast "lämplig" konfidentialitet beträffande information och skyddar inte uppgiftslämnaren mot rättsliga åtgärder.

5.7 När det gäller skydd av uppgiftslämnaren bör bestämmelsen om att "medlemsstaterna ska avstå från att inleda rättsliga förfaranden avseende oöverlagda eller oavsiktliga lagöverträdelser som kommer till deras kännedom enbart på grund av att de har rapporterats", även tillämpas på uppdragslämnarens arbetsgivare. Artikel 16.3 i förslaget till förordning bör kompletteras i enlighet med detta.

5.8 I fråga om bestämmelsen om att alla organisationer inom sektorn ska anta interna regler som anger hur principerna om en rättvisekultur garanteras och tillämpas, föreslår EESK att dessa regler dessförinnan ska godkännas av det organ som i varje medlemsstat ansvarar för tillämpningen av EU-bestämmelserna om skydd av informationskällan.

5.9 Även om förordningen är bindande till alla delar och direkt tillämplig i alla medlemsstater den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning, bör vissa delar av förordningen – bland annat de interna regler som beskriver hur principerna om rättvisekultur tillämpas av organisationerna och de regler som ska gälla vid överträdelse av förordningen – ännu fastställas eller eventuellt införlivas i den nationella lagstiftningen. EESK skulle hellre se att man i förordningen anger en tidsgräns då dessa delar ska börja tillämpas.

5.10 Eftersom det är av största vikt att det finns en rättvisekultur som på ett effektivt sätt skyddar de berörda, i syfte att förebygga varje olycksrisk, har EESK gett en extern sakkunnig i uppdrag att utarbeta en studie i frågan och kommer att förmedla slutsatserna till berörda parter.

Bryssel den 17 april 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

Henri MALOSSE

[1] EUT C 21, 21.1.2011, s. 62–65.