EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.11.2020
COM(2020) 733 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av förordning (EU) nr 376/2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart

SAMMANFATTNING

I den här rapporten sammanfattas kommissionens utvärdering av förordning (EU) nr 376/2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart (nedan kallad *förordningen*)[1], vilket föreskrivs i artikel 24.2 i förordningen. Utvärderingen ger en återkoppling om hur förordningen fungerar fem år efter att den trädde i kraft. Den ger perspektiv på de huvudsakliga syften med förordningen och lyfter fram hur den medverkat till att förbättra kvaliteten och fullständigheten i händelserapporterna, öka antalet inlämnade och lagrade rapporter och underlätta skyddet för uppgiftslämnare. Rapporten belyser också vissa av de svårigheter som uppstod under genomförandet av förordningen, i synnerhet de bestämmelser som har att göra med ”rättvisekultur”. I rapporten diskuteras slutligen hur förordningen har bidragit till att minska antalet flygolyckor och relaterade dödsfall. Till grund för de resultat som presenteras i rapporten ligger en studie som beställdes av kommissionen i syfte att utvärdera genomförandet av förordning (EU) nr 376/2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart[2].

FÖRORD

Flygolyckor är ofta resultatet av en kedja av händelser och kan ofta inte hänföras till en enda orsak. Det innebär också att det finns flera möjligheter att förhindra olyckor innan de inträffar och att en olycka kan undvikas om någon länk i en sådan dödlig kedja tas bort.

En avgörande faktor för att förhindra flygolyckor är rapportering och noggrann analys av alla händelser, även minsta lilla försummelse, i den dagliga verksamheten som kan ge indikation om allvarliga säkerhetsrisker som kan leda till olyckor om de inte åtgärdas.

Händelserapporteringen bygger på en systemomfattande och databaserad metod för att förebygga olyckor, och inställningen är utom i vissa bestämda situationer att det är väsentligt att sträcka sig bortom skuldfrågan för att öka säkerheten på ett proaktivt sätt. Dessa uppfattningar har bekräftats genom årtionden av forskning gällande säkerhet och mänskliga faktorer.

Den gällande lagstiftningen om händelserapportering är förordning (EU) nr 376/2014. Bestämmelserna styr hur relevant säkerhetsinformation som rör den civila luftfarten rapporteras, samlas in, lagras, skyddas, utbyts, sprids, analyseras och används som grund för åtgärder.

1. INLEDNING

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014 av den 3 april 2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG, kommissionens förordningar (EG) nr 1321/2007 och (EG) nr 1330/2007, EUT L 122, 24.4.2014, s. 18, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0376&from=EN

[2] *Ex-post evaluation of Regulation (EU) No 376/2014 on the reporting, analysis and follow-up of occurrences in civil aviation – Final Report* (ej översatt till svenska), har ännu inte offentliggjorts.

I artikel 24 i förordning (EU) nr 376/2014 föreskrivs att kommissionen senast den 16 november 2020 ska offentliggöra och översända en utvärderingsrapport om genomförandet av förordningen till Europaparlamentet och rådet.

Förordning (EU) nr 376/2014 är tillämplig från och med den 15 november 2015. Den syftar till att förhindra flygolyckor, tillbud och därmed sammanhängande dödsfall genom återkoppling och lärdomar från händelser. Det som avses med en händelse i det här sammanhanget är varje säkerhetsrelaterad händelse som utgör en fara för eller, om den inte åtgärdas eller korrigeras, kan utgöra en fara för ett luftfartyg, för personer som befinner sig i ett luftfartyg eller för andra personer. Syftet med förordningen är att se till att relevant säkerhetsinformation som rör den civila luftfarten rapporteras, samlas in, lagras, skyddas, utbyts, sprids och analyseras. Detta i sin tur underlättar för berörda parter på luftfartsområdet och behöriga myndigheter att i god tid utarbeta lämpliga riskreducerande åtgärder för att öka säkerheten.

Denna säkerhetsrelaterade process är beroende av den fortsatta tillgången till säkerhetsinformation. För att få inblandad luftfartspersonal att rapportera händelser som utgör en betydande risk för flygsäkerheten är det viktigt att garantera konfidentialitet för uppgiftslämnaren och lämplig användning av informationen. Här skyddar förordningen under vissa omständigheter personer som rapporterar händelser och andra personer som nämns i händelserapporter och ser till att denna information endast används för säkerhetsändamål.

Denna proaktiva och evidensbaserade strategi genomförs av medlemsstaternas relevanta luftfartssäkerhetsmyndigheter, av organisationer som en del av de egna säkerhetsledningssystemen och av Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa).

Förordning (EU) nr 376/2014 kompletteras av en genomförandeförordning[3] om fastställande av en förteckning som klassificerar händelser inom civil luftfart som obligatoriskt måste rapporteras.

Förordningen föregicks av direktiv 2003/42/EG[4], i vilket det föreskrevs att varje medlemsstat skulle inrätta ett system för obligatorisk rapportering. Medlemsstaterna skulle samla, lagra, skydda och sprida information mellan varandra om vissa tillbud inom civil luftfart. Direktivet innehöll dock inga bestämmelser om hur analysen av de insamlade uppgifterna skulle gå till för att vara till nytta för luftfartssäkerheten. Eftersom andra rapporteringskrav existerade parallellt både på europeisk och på internationell nivå genomfördes direktiv 2003/42/EG på relativt olika sätt i medlemsstaterna. Det ledde i sin tur till att det exempelvis fanns flera händelsedatabaser på europeisk nivå.

[3] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1018 av den 29 juni 2015 om fastställande av en förteckning som klassificerar händelser inom civil luftfart som obligatoriskt måste rapporteras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014, EUT L 163, 30.6.2015, s. 1, http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2015/1018/oj

[4] Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG av den 13 juni 2003 om rapportering av händelser inom civil luftfart, EUT L 167, 4.7.2003, s. 23, http://data.europa.eu/eli/dir/2003/42/oj

I konsekvensbedömningen från 2012 som åtföljde förslaget om en förordning för händelserapportering[5] identifierades därför följande specifika syften för den nya förordningen:

- Se till att information om alla händelser som äventyrar eller skulle kunna äventyra flygsäkerheten samlas in och ger en fullständig och tydlig bild av säkerhetsriskerna i EU och dess medlemsstater.
- Se till att händelserapporter som lagras i de nationella databaserna och i det europeiska centrala upplaget är fullständiga och innehåller uppgifter av hög kvalitet.
- Se till att behöriga myndigheter har adekvat tillgång till all säkerhetskritisk information som lagras i det centrala upplaget och att den enbart används i syfte att öka säkerheten.
- Se till att rapporterade händelser analyseras effektivt, att säkerhetsrisker kartläggs och hanteras där detta är relevant och att effektiviteten hos de säkerhetsåtgärder som vidtagits övervakas.

Det övergripande syftet med förordningen är att bidra till en minskning av antalet flygolyckor och därmed sammanhängande dödsfall.

2. GENOMFÖRANDE

Upprättande av obligatoriska och frivilliga rapporteringssystem – artiklarna 4 och 5

Bestämmelserna om upprättande av obligatoriska och frivilliga rapporteringssystem som anges i artiklarna 4 och 5 i förordningen har genomförts av både medlemsstaterna och Easa. I praktiken innebär det att varje medlemsstat har upprättat både obligatoriska och frivilliga rapporteringsmekanismer i sina luftfartsmyndigheter. Det bör dock påpekas att medlemsstaterna redan enligt direktivet 2003/42/EG som föregick förordning (EU) nr 376/2014 var skyldiga att ha obligatoriska rapporteringssystem.

Även Easa har ett fungerande obligatoriskt rapporteringssystem som överensstämmer med kravet i artikel 4.4, och frivilliga rapporter kan lämnas in direkt till byrån via rapporteringsportalen för europeisk luftfart som har upprättats av Europeiska kommissionens tjänsteavdelningar.[6]

Vissa brister har fastställts i samband med organisationernas genomförande av dessa krav[7]. Före förordning (EU) nr 376/2014 omfattades inte organisationerna av direktiv 2003/42/EG. Det fanns därför en skillnad mellan organisationer som redan före genomförande av förordningen hade upprättat ett rapporteringssystem (som en del av deras respektive säkerhetsledningssystem) och organisationer som var tvungna att införa sådana system efter att förordningen

[5] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: *Impact Assessment Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on occurrence reporting in civil aviation*, SWD(2012) 441 final (ej översatt till svenska), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=CELEX%3A52012SC0441

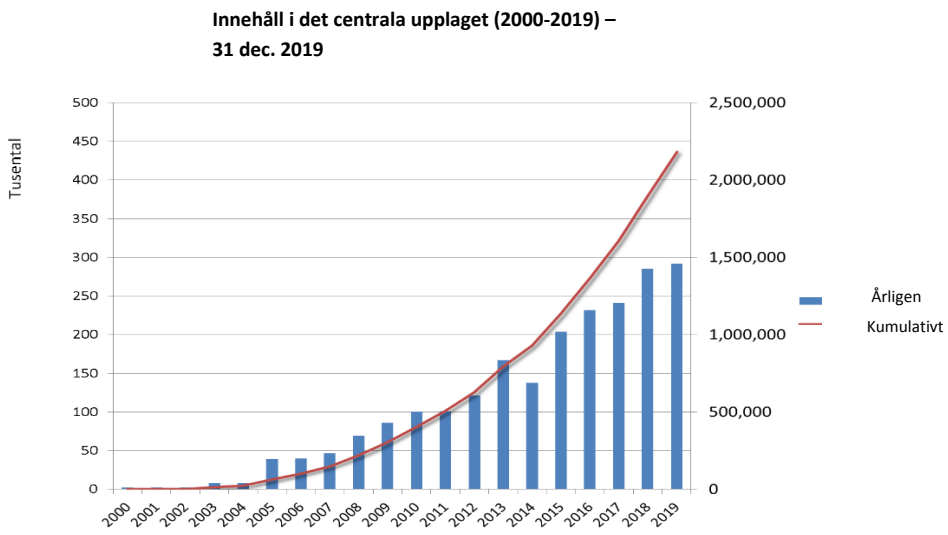
[6] https://www.aviationreporting.eu/AviationReporting/

[7] organisation: en organisation som tillhandahåller luftfartsprodukter och/eller som har i sin tjänst, kontrakterar eller anlitar personer som enligt artikel 4.6 är skyldiga att rapportera händelser. Förordning (EU) nr 376/2014, artikel 2.8.

hade trätt i kraft. För de som redan hade upprättat ett rapporteringssystem innebar genomförandet av förordningen bara att de behövde anpassa sina befintliga system efter de nya kraven, medan de som inte hade några rapporteringssystem var tvungna att utveckla sådana. Det konstaterades dock att vissa organisationer släpade efter i utvecklingen av rapporteringssystem på deras nivå, vilket resulterade i färre rapporter än vad som annars hade varit fallet. När det gäller frivilliga rapporteringssystem angav vissa organisationer att de inte hade något frivilligt rapporteringssystem. Det konstaterades slutligen att vissa organisationer inte skilde mellan frivilliga och obligatoriska rapporteringssystem utan bara hade ett enda system.

Majoriteten av medlemsstater som hade upprättat båda rapporteringssystemen skilde inte heller mellan rapporter som kom in via det frivilliga och det obligatoriska systemet i sina respektive nationella databaser eftersom de hellre ville uppmuntra organisationerna att lämna in alla rapporter oavsett status. Det har därför varit svårt att avgöra hur många frivilliga och obligatoriska rapporter som har lämnats in eftersom det inte finns något enkelt sätt att avgöra vilket rapporteringssystem de händelser som lagras i det centrala upplaget kommer från. Detta har i sin tur gjort det svårare att få en tydlig bild över i vilken utsträckning enskilda personer och organisationer har använt den obligatoriska rapporteringen och därmed uppfyllt kraven i förordningen.

Samtidigt som uppgifterna ovan tyder på att medlemsstaterna måste se till att berörda parter tillämpar de relevanta bestämmelserna i förordningen på ett effektivt sätt kan det ändå konstateras att det uppfyller ett av förordningens huvudsyften, nämligen att öka antalet tillgängliga händelseuppgifter. Detta syfte har uppfyllts eftersom det effektiva genomförandet av förordningen har lett till att ett ökat antal rapportera har lämnats in och därmed till en större mängd tillgänglig flygsäkerhetsinformation. Det totala antalet händelserapporter som lagras i det centrala upplaget har ökat avsevärt sedan förordningen trädde i kraft. Som framgår av figur 1 nedan fanns det år 2015 något över 200 000 händelserapporter i det centrala upplaget. Det totala antalet rapporter som 2019 överfördes till det centrala upplaget var 291 458. Sammantaget mer än fördubblades antalet händelserapporter i det centrala upplaget under denna period: från 1 125 264 rapporter i slutet av 2014 till 2 548 578 rapporter under 2019.



Figur 1: Antal poster i det centrala upplaget (källa: Gemensamma forskningscentrumets översikt över innehållet i det europeiska centrala upplagets Eccairs-gränssnitt)

Insamling, lagring och utbyte av information – artiklarna 6 och 9

I artiklarna 6 och 9 i förordningen fastställs kraven för insamling, lagring och utbyte av information. Artikel 6 syftar till att säkerställa informationsflödet genom insamling, utvärdering, behandling, analys och lagring. I artikel 6 anges mer specifikt kraven för hur organisationer, medlemsstaternas myndigheter och Easa ska utse personer och skapa processer för att samla in, utvärdera, bearbeta, analysera och lagra händelseinformation som rapporterats enligt artiklarna 4 och 5. Dessa krav konstaterades vara helt genomförda av såväl organisationer som medlemsstaterna och Easa, varvid personer utsetts och processer skapats på varje nivå.

I artikel 9 anges formerna för informationsutbyte mellan medlemsstaterna, Easa och kommissionen via det europeiska centrala upplaget. Här fastställs bland annat att medlemsstaterna inom 30 dagar ska överföra uppgifter om händelser som har laddats upp i deras nationella databaser. Det kunde konstateras att medlemsstaterna har upprättat mekanismer för utbyte av information med andra medlemsstater och med Easa och sedan överfört informationen till det europeiska centrala upplaget inom den begärda tidsfristen.

Rapporteringsflödet (dvs. vem som rapporterar till vem och när) är i allmänhet väl känt bland alla berörda parter även om vissa problem har kunnat konstateras. Ibland laddas information om händelser upp till det europeiska centrala uppslaget av en medlemsstat utan att de berörda medlemsstaterna blir informerade. Det finns dock förväntningar på att den nya programvaran Eccairs 2[8] som diskuteras mer i detalj nedan ska kunna underlätta problemet.

Händelserapporters kvalitet och innehåll – artikel 7

[8] Europeiska samordningscentret för rapporteringssystem för luftfartsincidenter.

I förordningen fastställs specifika krav för standardiserad datahantering och kvalitetskontroll. Majoriteten av dessa bestämmelser konstaterades vara genomförda av organisationerna, medlemsstaterna och Easa. Vissa organisationer verkar dock inte ha något formellt förfarande för kontroll av datakvalitet såsom krävs enligt artikel 7.3. Utvecklingen av ett gemensamt europeiskt riskklassificeringssystem, enligt artikel 7.5, har bara genomförts till viss del. Kommissionen utarbetade systemet i nära samarbete med medlemsstaterna och Easa enligt artikel 7.5 fram till tidsfristen den 15 maj 2017, men uppgiften att fastställa systemet och dess tillämpningsföreskrifter enligt artikel 7.6 återstår fortfarande att slutföras.

Förvaltning av det europeiska centrala upplaget – artikel 8

Det europeiska centrala upplaget är i sig ett viktigt bidrag från EU. Här lagras alla händelserapporter som samlas in av EU. Medlemsstaterna och Easa ska i god tid överföra all säkerhetsrelaterad information som lagrats i de nationella databaserna till det europeiska centrala upplaget. De nationella uppgifterna integreras i det europeiska centrala upplaget och kontrolleras enligt kvalitetskriterierna. Direkt tillgång till det europeiska centrala upplaget omgärdas av stränga regler och begränsas i huvudsak till medlemsstaternas behöriga myndigheter, Easa och kommissionen[9].

Från det att förordningen trädde i kraft till slutet av 2020 tillhandahöll kommissionens gemensamma forskningscentrum de operativa tjänsterna relaterade till det europeiska centrala upplagets Eccairs-gränssnitt. Enligt bekräftelser från det gemensamma forskningscentrumet har det europeiska centrala upplagets Eccairs-gränssnitt dagligen försetts med uppgifter från de 31 medverkande staterna[10], samt Easa.

Sedan strategin förändrats och en konsekvensbedömning[11] gjorts, och för att förbättra förordningens genomförande, beslutade kommissionens tjänsteavdelningar att byta ut nuvarande Eccairs-plattform mot en mer modern, nykonstruerad plattform med namnet Eccairs 2, och att från år 2020 överföra förvaltningen av Eccairs-sviten från det gemensamma forskningscentrumet till Easa.

Kravet enligt artikel 8.2 att medlemsstaterna regelbundet ska uppdatera det europeiska centrala upplaget konstaterades vara helt genomfört av alla medlemsstater. Detta är också fallet när det gäller kraven på Easa enligt artikel 8.3 när dataöverföring till det europeiska gemensamma upplaget sker automatiskt. Dessutom har Easa en överenskommelse med kommissionen att överföra uppgifter från det interna systemet för rapportering av händelser till det europeiska gemensamma upplaget för att säkerställa full överensstämmelse och täckning.

Tillgång till information som lagras i det europeiska centrala upplaget – artiklarna 10, 11 och 12

---

9 Förordning (EU) nr 376/2014, artiklarna 8 och 10.

10 EU:s medlemsstater (däribland Förenade kungariket, fram till den 1 februari 2020) samt Norge, Island och Schweiz.

11 Bearing Point, *Impact Assessment of ECCAIRS transition from JRC to EASA* (ej översatt till svenska), 12 juni 2017.

I artiklarna 10, 11 och 12 fastställs reglerna för tillgång till den information som lagras i det europeiska centrala upplaget. Dessa bestämmelser är helt och hållet genomförda av kommissionen som är ansvarig för behandling av uppgifter som lagras i det europeiska centrala upplaget och av medlemsstaterna (så kallade ”kontaktpunkter”) som assisterar kommissionen när det gäller ansökan om tillgång till information som lagras i det centrala upplaget.

Från det att förordningen trädde i kraft fram till den 31 december 2019 hade totalt 86 ansökningar om tillgång till information enligt artikel 11 i förordningen inkommit, varav 6 avslogs av olika orsaker.

Händelseanalys och uppföljning – artiklarna 13 och 14

Precis som med kraven för rapportering fanns som del av säkerhetsledningskraven även vissa regler för analyser redan innan förordningen trädde i kraft. Bestämmelserna i förordningen, vilka också anges i förordningens vägledande material[12], är inte avsedda att skapa ett ytterligare krav på analys vid sidan av säkerhetsledningskraven, utan syftar till att förstärka behovet av analytiska processer som ska genomföras. Situationen har därmed inte förändrats särskilt mycket överlag, förutom införandet av strikta tidsgränser.

När det gäller punkten om strikta tidsgränser finns det inget som tyder på att tidsfristen på 30 dagar för organisationernas preliminära analysresultat enligt artikel 13.4 och 13.5 inte efterlevs generellt. Många aktörer från industrin konstaterade dock att tidsfristen på 30 dagar för att lämna den preliminära analysen av händelser till den behöriga myndigheten är för kort. Dessutom anges i förordningen att organisationer ska rapportera analysens slutliga resultat inom högst tre månader från och med den dag då händelsen rapporterades. Enligt förordningen finns dock möjlighet att förlänga tidsfristen om det är vederbörligen motiverat[13].

Enligt förordningen ska medlemsstaterna bevaka de analyser som görs av organisationer som medlemsstaten ansvarar för samt genomföra egna analyser av händelser som rapporteras direkt till dem. På grundval av denna analys förväntas de fastställa eventuella lämpliga korrigerande eller förebyggande åtgärder som krävs för att förbättra flygsäkerheten och använda uppgifter som erhållits från analysen av händelserapporter för att bidra till att fastställa eventuella korrigerande åtgärder. Precis som organisationer har alla behöriga myndigheter i medlemsstaterna förfaranden för att analysera händelserna. Skillnader finns dock vad gäller i vilken omfattning analyserna genomförs och hur djupgående de är. De främsta orsakerna till detta har att göra med tydligheten i analyskraven på nationell nivå samt resursbrist. Dessutom konstaterade vissa medlemsstater en viss ”obalans” mellan analyskrav i förordningen och utförlighetgrad enligt kraven på rapportering, insamling, behandling och lagring av händelser. Denna obalans medför mycket arbete i samband med insamling och behandling av händelserapporter och ger lite tid för analys och uppföljning.

---

12 Europeiska kommissionen, *Guidance Material - Regulation (EU) No 376/2014 and its implementing rules* (ej översatt till svenska) (2015) https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/safety/doc/guidancematerial376.pdf

13 Förordning (EU) nr 376/2014, art 13.4.

På EU-nivå finns två analysflöden: Easas analyser av händelser som rapporteras direkt till byrån av organisationer som Easa fungerar som en behörig myndighet för (baserat på händelser som lagras i Easas egen databas) och en analys som görs i samarbete mellan medlemsstaterna. Dessa analyser ligger till grund för offentliggörandet av Easas årliga säkerhetsöversyner och utarbetandet av de säkerhetsriskportföljer som används vid offentliggörandet av den europeiska planen för flygsäkerhet.

Easas årliga säkerhetsöversyn utarbetas av deras avdelning för säkerhetsinformation och resultat och baserar sig på uppgifter från såväl Easas egen händelsedatabas som uppgifter från det europeiska centrala upplaget. Som del av riskhanteringsprocessen fastställer och genomför byrån lämpliga åtgärder som omfattas av fortlöpande övervakning.

Easa har ett antal samarbetspartner via två huvudplattformar: nätverket av flygsäkerhets-analytiker[14] och samverkande analysgrupper[15]. Nätverket av flygsäkerhetsanalytiker inrättades enligt förordning (EU) nr 376/2014 och sammanställer uppgifter från olika medlemsstater för att få en mer allmän bild av säkerhetsrisker som hela EU ställs inför. De samverkande analysgrupperna har inrättats av Easa som är ansvarig för att analysera säkerheten i europeisk luftfart inom specifika luftfartsområden. De går igenom tillgänglig säkerhetsinformation, genomför djupgående analyser och identifierar problem som kan uppstå. De övervakar också säkerheten inom sina områden och ger återkoppling om de vidtagna åtgärdernas effektivitet. De båda systemen kompletterar varandra eftersom de lämnar analyser på olika nivåer och bidrar till säkerhetsriskportföljer och till säkerhetsåtgärder som kan antas i den europeiska planen för flygsäkerhet.

Det kan därmed konstateras att genomförandet av förordningen har spelat en viktig roll för att förbättra den analytiska förmågan vid händelser i hela unionen och följaktligen också för att fastställa lämpliga riskreducerande åtgärder där så behövs. Flera framsteg noterades visserligen, men den analytiska processen skulle sannolikt främjas av ytterligare vägledning och fortsatt teknisk utveckling.

Konfidentialitet och lämplig användning av information samt skydd av informationskällan – artiklarna 15 och 16

Genomförandet av förordningens bestämmelser när det gäller ”rättvisekultur” samt skyddande och lämplig användning av information analyserades noggrant. Även om det konstaterades att alla medlemsstater och majoriteten av organisationerna har infört processer för att säkerställa

[14] Nätverket av flygsäkerhetsanalytiker består av Easa, Europiska kommissionen, Easas medlemsstater och en observatör. Det bildades år 2011 som ett frivilligt nätverk för att stödja analysen av säkerhetsdata för den europeiska flygsäkerhetsplanen, som är föregångaren till den europeiska planen för flygsäkerhet. Genomförande av förordning (EU) nr 376/2014 har formaliserat nätverkets roll och framhävt vikten av säkerhetsanalyser för att stödja den europeiska planen för flygsäkerhet och förbättringen av flygsäkerhet i Europa. Nätverket av flygsäkerhetsanalytiker sammanträder två gånger om året och på ad hoc-basis när så behövs. Källa: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management

[15] De samverkande analysgrupperna består av grupper av branschaktörer från Easas lagstiftningspartner. Varje samverkande analysgrupp sammanträder upp till tre gånger per år. Det finns för närvarande sex olika samverkande analysgrupper: 1) flygplatser och marktjänster, 2) flygtrafikledning, 3) luftballonger, 4) kommersiella flygtransporter (flygplan), 5) allmänflyg och 6) mänskliga faktorer. Källa: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management

anonymisering av händelserapporter kvarstår frågan om spårbarhet, dvs. möjligheten att härleda de berörda personerna i en händelserapport utifrån de omständigheter som beskrivs i rapporten, särskilt i mindre organisationer med färre anställda.

I artikel 16.11 fastställs organisationernas skyldighet att införa regler för [16] ”rättvisekultur”. Utifrån den tillgängliga informationen går det inte att dra några slutsatser huruvida detta krav har genomförts fullt ut i alla organisationer.

Den mest väsentliga bristen i genomförandet av förordningen var den skyldighet som fastställs i artikel 16.12 och som innebär medlemsstater ska utse ett organ som ska ansvara för genomförandet av principerna om ”rättvisekultur”. Vid genomgången av de rapporter som har lämnats in av medlemsstaterna som gäller hur ”organen för rättvisekultur” fungerar enligt artikel 16.13 och kompletterande information från medborgarna konstaterade kommissionen att elva medlemsstater inte hade utsett ett ”organ för rättvisekultur” som är ansvarig för genomförandet av punkterna 6, 9 och 11 i artikel 16. Detta ledde till att kommissionen inledde överträdelseförfaranden och skickade ut tio formella underrättelser samt ett motiverat yttrande till medlemsstater som inte uppfyller sina skyldigheter[17]. Kommissionen skickade också ut ett antal EU Pilot-ärenden till medlemsstater som angav i sina rapporter att de har utsett ett ”organ för rättvisekultur” men där det fortfarande finns tveksamheter om huruvida organen har behörigheter för att fullgöra sina funktioner enligt förordningen.

Å andra sidan har de europeiska arbetsmarknadsparterna, medlemmarna i den branschvisa kommittén för social dialog inom den civila luftfarten (CANSO, ETF, ATCEUC) gemensamt enats om en *ATM Just culture tool box*[18]. Den är avsedd för personal och chefer inom organisationer som erbjuder flygledningstjänst/flygtrafiktjänster och redogör de vägledande principerna för hur man inför en rättvisekultur och skapar en sund och öppen rapporteringskultur.

3. BIDRAG TILL ATT MINSKA ANTALET FLYGOLYCKOR OCH RELATERADE DÖDSFALL

Förordningens övergripande syfte är att bidra till att minska antalet flygolyckor och relaterade dödsfall genom en proaktiv strategi som är resultatet av de specifika mål som beskrivs i de föregående avsnitten.

I vilken utsträckning förordningen direkt har bidragit till den faktiska minskningen av antalet olyckor och dödsfall inom den civila luftfarten har det visat sig svårt att mäta, såväl kvantitativt som kvalitativt.

---

[16] rättvisekultur: en kultur där operativa medarbetare eller andra personer inte bestraffas för sina handlingar, underlåtenhet eller beslut som står i rimligt förhållande till de egna erfarenheterna och den egna utbildningen, men i vilken grov oaktsamhet, medvetna överträdelser eller destruktivt agerande inte tolereras. Förordning (EU) nr 376/2014, art. 2.12.

[17] Det motiverade yttrandet drogs tillbaka när staten lämnade bevis på att organet för rättvisekultur hade inrättats med nödvändiga befogenheter för att verkställa funktionerna enligt artikel 16.12 i förordningen. De resterande fallen är ännu inte avslutade.

[18] https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?mode=dsw&docId=11897&langId=en.

Enligt uppgifter från Easa har antalet olyckor där europeiska operatörer har varit inblandade minskat i genomsnitt mellan 2010 och 2018[19]. Minskningen är ännu mer uppbar om man sätter det i relation till att flygtrafiken har ökat kontinuerligt under samma period. Olycksfrekvensen har minskat kontinuerligt sedan 2014, samtidigt som andelen allvarliga tillbud har stabiliserat sig efter en topp år 2016.

Analysen av ett kontrafaktiskt scenario, dvs. ett scenario där förordningen inte hade antagits, tyder på att olycksfrekvensen inom den civila luftfarten utan förordningen skulle ha följt en konstant trend efter det tredje kvartalet 2015 (efter det att förordningen trätt i kraft). Efter att förordningen trädde i kraft har olycksfrekvensen minskat från 3,5 olyckor per 1 miljon flygningar till 1,3 olyckor per 1 miljon flygningar efter insatserna.

Det har dock inte varit möjligt att med säkerhet kunna förutsäga hur säkerhetssituationen sett ut och om antalet olyckor och andra säkerhetsrelaterade händelser hade varit flera om förordningen inte hade funnits. Det måste också noteras att olika komponenter i flygsäkerhetssystemen som syftar till att förebygga olyckor och allvarliga tillbud har nära samband och det därför skulle vara mycket svårt att peka på effekten av bara en av dessa funktioner, dvs. händelserapportering, analys och uppföljning.

Med tanke på att förordningen har bidragit till en ökning av antalet händelserapporter som lagras i det europeiska centrala upplaget, som i sin tur kan ha bidragit till en förbättring av säkerhetsmedvetandet och identifieringen av säkerhetsrisker kan det fastställas att förordningen sannolikt gav ett visst bidrag till minskningen av det totala antalet olyckor.

4. SLUTSATS

Sammantaget har alla som omfattas av förordning (EU) nr 376/2014, dvs. kommissionen, Easa, EU:s medlemsstater och organisationerna, genomfört den. Vissa brister i genomförandet av några av bestämmelserna i förordningen har dock konstaterats. Framför allt hade en betydande andel av medlemsstaterna underlåtit att utse ett ”organ för rättvisekulturen”, i enlighet med förordningen, vilket medfört att kommissionen har inlett överträdelseförfaranden.

Å andra sidan har det framgångsrika genomförandet att förordningens krav på inrättande av obligatoriska och frivilliga system för händelserapportering lett till en märkbar ökning av antalet insamlade händelserapporter sedan förordningen trädde i kraft. Dessutom ledde genomförandet av bestämmelser om inrättande och förvaltning av det europeiska centrala upplaget till en omfattande databas som består av händelserapporter från samtliga EU:s medlemsstater. Fler händelserapporter att analysera har gjort det möjligt att kartlägga potentiella säkerhetsrisker, i synnerhet på medlemsstats- och Easa-nivåer. Följaktligen går det

[19] Easa, *Annual Safety Review 2020* (ej översatt till svenska) (2020) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/easa_asr_2020.pdf;
Easa, *Annual Safety Review 2019* (ej översatt till svenska) (2019) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annual%20Safety%20Review%202019.pdf;
Easa, *Annual Safety Review 2018* (ej översatt till svenska) (2018) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/218639_EASA_ASR_MAIN_REPORT_2018.pdf

att dra slutsatsen att förordningen efter ikraftträdandet i viss utsträckning har bidragit till att olyckor och därmed relaterade dödsfall har minskat i EU.