KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.11.2020 r.
COM(2020) 733 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 376/2014 w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych

STRESZCZENIE

Niniejsze sprawozdanie zawiera podsumowanie przeprowadzonego przez Komisję przeglądu rozporządzenia (UE) nr 376/2014 w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych („rozporządzenie”)[1], przewidzianego w art. 24 ust. 2 tego rozporządzenia. W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono informacje zwrotne na temat bieżącego funkcjonowania rozporządzenia pięć lat po jego wejściu w życie. Przedstawiono w nim w perspektywie główne cele rozporządzenia i zwrócono uwagę na wynikające z jego wdrożenia osiągnięcia w zakresie poprawy kompletności i podniesienia jakości zgłoszeń zdarzeń, zwiększenia liczby przekazywanych i przechowywanych zgłoszeń oraz zapewnienia ochrony zgłaszającym. Z drugiej strony w sprawozdaniu zwrócono uwagę na pewne trudności napotkane w trakcie wykonywania rozporządzenia, zwłaszcza w odniesieniu do wdrażania przepisów dotyczących zasady „just culture”. Ponadto w sprawozdaniu omówiono wkład rozporządzenia w zakresie zmniejszenia liczby wypadków statków powietrznych i związanych z nimi ofiar śmiertelnych. Ustalenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu są poparte danymi zebranymi w ramach zleconego przez Komisję badania mającego na celu ocenę wykonania rozporządzenia (UE) nr 376/2014 w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych[2].

PRZEDMOWA

Wypadki lotnicze są często wynikiem łańcucha zdarzeń, co oznacza, że zazwyczaj nie można ich przypisać jednej przyczynie. Oznacza to jednak również, że istnieje wiele możliwości zapobieżenia wypadkom przed ich wystąpieniem, a usunięcie każdego z ogniw takiego fatalnego łańcucha u może pozwolić uniknąć wypadku.

Kluczowym elementem w zapobieganiu wypadkom lotniczym jest zgłaszanie i staranna analiza wszystkich zdarzeń i awarii, nawet najmniejszych, w codziennych działaniach, które mogą wskazywać na istnienie potencjalnie poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa, mogących prowadzić do wypadków, jeśli nie zostaną skorygowane.

Zgłaszanie zdarzeń wyraża systemowy charakter i oparte na danych podejście do zapobiegania wypadkom, a także założenie, że wyjście poza winę, z wyjątkiem pewnych określonych sytuacji, ma zasadnicze znaczenie dla aktywnej poprawy bezpieczeństwa – koncepcje te potwierdziły dziesięciolecia badań nad bezpieczeństwem i czynnikiem ludzkim.

Obowiązującym prawodawstwem w kwestii zdarzeń jest rozporządzenie (UE) nr 376/2014. W przepisach tych uregulowano kwestie zgłaszania, gromadzenia, przechowywania, ochrony,

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007, Dz.U. L 122 z 24.4.2014, s. 18, http://data.europa.eu/eli/reg/2014/376/oj

[2] „Ocena *ex post* rozporządzenia (UE) nr 376/2014 w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych – sprawozdanie końcowe”, jeszcze nieopublikowane.

wymiany, udostępniania i analizowania odpowiednich informacji dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego oraz podejmowania działań w odniesieniu do tych informacji.

1. WPROWADZENIE

W art. 24 rozporządzenia (UE) nr 376/2014 zawarto wymóg, aby do dnia 16 listopada 2020 r. Komisja opublikowała i przesłała Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające na temat wykonywania tego rozporządzenia.

Rozporządzenie (UE) nr 376/2014 obowiązuje od dnia 15 listopada 2015 r. Jego celem jest zapobieganie wypadkom i incydentom oraz związanym z nimi ofiarom śmiertelnym dzięki informacjom zwrotnym oraz zebranym doświadczeniom i wnioskom ze zdarzeń. Zdarzenie oznacza każde związane z bezpieczeństwem wydarzenie, które naraża na niebezpieczeństwo lub które — jeżeli nie podjęto w odniesieniu do niego działań naprawczych lub nie zajęto się nim — mogłoby narazić na niebezpieczeństwo statek powietrzny, znajdujące się w nim osoby lub jakiekolwiek inne osoby. Rozporządzenie ma na celu zapewnienie, aby istotne informacje dotyczące bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego były zgłaszane, gromadzone, przechowywane, chronione, udostępnianie i analizowanie oraz aby prowadzono wymianę takich informacji. Działania te z kolei ułatwiają opracowywanie odpowiednich środków łagodzących przez zainteresowane strony z sektora lotnictwa oraz właściwe organy, tak aby działania w zakresie bezpieczeństwa mogły być podejmowane w odpowiednim czasie.

Ten proces zarządzania bezpieczeństwem opiera się na ciągłej dostępności informacji dotyczących bezpieczeństwa. Podstawą gwarantującą zgłaszanie przez specjalistów z branży lotniczej zdarzeń, które mogą stanowić istotne zagrożenie dla lotnictwa, jest zapewnienie poufności źródła zgłoszeń oraz właściwego wykorzystania informacji. W związku z tym rozporządzenie – pod pewnymi warunkami – chroni osoby zgłaszające zdarzenia i inne osoby wymienione w zgłoszeniach zdarzeń oraz zapewnia wykorzystywanie tych informacji wyłącznie do celów poprawy bezpieczeństwa.

To aktywne i oparte na dowodach podejście jest wdrażane przez stosowne organy państw członkowskich odpowiadające za bezpieczeństwo lotnicze, przez organizacje – w ramach ich systemu zarządzania bezpieczeństwem – oraz przez Agencję Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA).

Rozporządzenie (UE) nr 376/2014 uzupełnia rozporządzenie wykonawcze[3] ustanawiające wykaz zdarzeń w lotnictwie cywilnym, które muszą być zgłaszane.

Rozporządzenie poprzedzała dyrektywa 2003/42/WE[4], w której na każde państwo członkowskie nałożono wymóg ustanowienia systemu obowiązkowego zgłaszania zdarzeń.

[3] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1018 z dnia 29 czerwca 2015 r. ustanawiające wykaz klasyfikujący zdarzenia w lotnictwie cywilnym, które muszą być zgłaszane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014, Dz.U. L 163 z 30.6.2015, s. 1, http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2015/1018/oj

[4] Dyrektywa 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym, Dz.U. L 167 z 4.7.2003, s. 23, http://data.europa.eu/eli/dir/2003/42/oj

Państwa członkowskie zobowiązano do gromadzenia, przechowywania, ochrony i udostępniania sobie wzajemnie informacji na temat określonych incydentów w lotnictwie cywilnym. Dyrektywa nie zawierała jednak przepisów odnoszących się do analizy zgromadzonych danych z korzyścią dla bezpieczeństwa lotniczego. Biorąc pod uwagę inne istniejące równolegle wymogi dotyczące zgłaszania, zarówno na poziomie europejskim, jak i międzynarodowym, państwa członkowskie przyjęły dość rozbieżne podejścia do wdrożenia dyrektywy 2003/42/WE. To z kolei doprowadziło na przykład do istnienia na szczeblu europejskim wielu baz danych dotyczących zdarzeń.

W związku z tym w ocenie skutków z 2012 r. dotyczącej wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego zgłaszania zdarzeń[5] określono następujące cele szczegółowe nowego rozporządzenia:

- dopilnowanie, aby informacje na temat wszystkich zdarzeń, które zagrażają lub mogą zagrażać bezpieczeństwu lotniczemu, były gromadzone i zapewniały kompletny i jasny obraz zagrożeń dla bezpieczeństwa w UE i jej państwach członkowskich;
- zagwarantowanie, aby zgłoszenia zdarzeń przechowywane w krajowych bazach danych i w centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym (ECR) były kompletne i zawierały dane wysokiej jakości;
- zagwarantowanie, aby wszystkie informacje o znaczeniu krytycznym dla bezpieczeństwa, które są przechowywane w centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym, były odpowiednio dostępne dla właściwych organów i wykorzystywane wyłącznie do celów poprawy bezpieczeństwa;
- dopilnowanie, aby zgłoszone zdarzenia były skutecznie analizowane, zagrożenia dla bezpieczeństwa były identyfikowane i w stosownych przypadkach likwidowane, a skuteczność podejmowanych działań pod względem bezpieczeństwa była monitorowana.

Ogólnym celem rozporządzenia jest przyczynienie się do zmniejszenia liczby wypadków statków powietrznych i ofiar śmiertelnych.

2. WDRAŻANIE

Ustanowienie systemów obowiązkowego i dobrowolnego zgłaszania zdarzeń – art. 4 i 5

Przepisy dotyczące ustanowienia obowiązkowych i dobrowolnych systemów zgłaszania zdarzeń, określone w art. 4 i 5 rozporządzenia, zostały wdrożone zarówno przez państwa członkowskie, jak i EASA. W praktyce oznacza to, że każde państwo członkowskie ustanowiło mechanizmy zarówno obowiązkowego, jak i dobrowolnego zgłaszania zdarzeń na poziomie swoich władz lotniczych. Należy jednak zauważyć, że państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia obowiązkowych systemów zgłaszania na mocy dyrektywy 2003/42/WE jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia (UE) nr 376/2014.

[5] DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI: Ocena skutków towarzysząca wnioskowi w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym, SWD(2012) 441 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=CELEX:52012SC0441

Podobnie EASA posiada funkcjonujący system obowiązkowego zgłaszania zdarzeń zgodnie z wymogiem określonym w art. 4 ust. 4, a dobrowolne zgłoszenia można przekazywać bezpośrednio Agencji za pośrednictwem stworzonego przez służby Komisji Europejskiej europejskiego portalu zgłaszania zdarzeń w lotnictwie[6].

Stwierdzono pewne luki we wdrażaniu tych wymogów przez organizacje[7]. Przed wejściem w życie rozporządzenia (UE) nr 376/2014 zakres stosowania dyrektywy 2003/42/WE nie obejmował organizacji. W związku z tym istnieje różnica między organizacjami, które posiadały już systemy zgłaszania zdarzeń (w ramach odpowiednich systemów zarządzania bezpieczeństwem) przed wdrożeniem rozporządzenia, a tymi, które musiały wprowadzić takie systemy po jego wejściu w życie. Podczas gdy w tym pierwszym przypadku wdrożenie rozporządzenia wymagało jedynie dostosowania ich istniejących systemów do nowych wymogów, w drugim przypadku konieczne było opracowanie nowych systemów zgłaszania zdarzeń. W związku z tym stwierdzono opóźnienia w opracowywaniu systemów zgłaszania zdarzeń na poziomie niektórych organizacji, co powodowało, że zgłaszano mniej zdarzeń, niż mogłoby to mieć miejsce w przeciwnym wypadku. Podobnie, jeśli chodzi o dobrowolne zgłaszanie zdarzeń, niektóre organizacje wskazały, że nie posiadają systemu dobrowolnego zgłaszania zdarzeń. Ponadto zauważono, że niektóre organizacje mają tylko jeden system i nie dokonują rozróżnienia na systemy dobrowolnego i obowiązkowego zgłaszania zdarzeń.

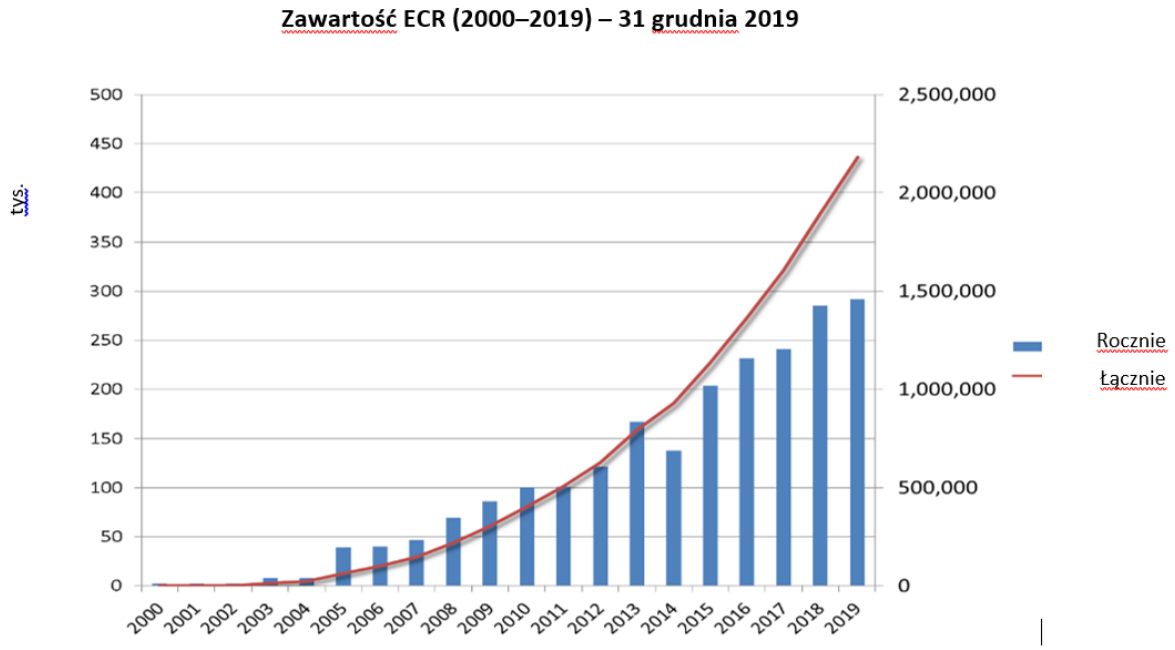
Podobnie większość państw członkowskich – mimo ustanowienia obu systemów zgłaszania zdarzeń – nie dokonuje również rozróżnienia na zgłoszenia otrzymywane za pośrednictwem dobrowolnego systemu zgłaszania zdarzeń i zgłoszenia otrzymywane za pośrednictwem obowiązkowego systemu zgłaszania zdarzeń w swoich krajowych bazach danych, ponieważ wolą raczej zachęcać organizacje do przekazywania im wszystkich zgłoszeń niezależnie od ich statusu. W związku z tym trudno jest określić odpowiednie liczby przesyłanych obowiązkowych i dobrowolnych zgłoszeń, ponieważ nie ma łatwego sposobu na rozróżnienie, z których systemów zgłaszania zdarzeń pochodzą zdarzenia przechowywane w centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym. To z kolei utrudnia uzyskanie jasnego obrazu tego, w jakim stopniu osoby i organizacje podlegające obowiązkowemu zgłaszaniu zdarzeń spełniają wymogi rozporządzenia.

Chociaż z powyższego wynika, iż istnieje potrzeba, aby państwa członkowskie zapewniły skuteczne wykonanie przez zainteresowane strony odpowiednich przepisów rozporządzenia, można stwierdzić, że osiągnięty został jeden z kluczowych celów rozporządzenia, a mianowicie zwiększenie ilości dostępnych danych o zdarzeniach. Cel ten został osiągnięty, ponieważ skuteczne wykonywanie rozporządzenia przyczyniło się do wzrostu liczby składanych zgłoszeń, a tym samym do zwiększenia ilości dostępnych informacji dotyczących bezpieczeństwa lotniczego. Łączna liczba zgłoszeń zdarzeń przechowywanych w centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym znacznie wzrosła od czasu wejścia

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

7 „organizacja” oznacza każdą organizację dostarczającą wyroby lotnicze lub zatrudniającą osoby, które są zobowiązane do zgłaszania zdarzeń zgodnie z art. 4 ust. 6, zawierającą umowy z takimi osobami lub korzystającą z usług takich osób. Art. 2 pkt 8 rozporządzenia (UE) nr 376/2014.

w życie rozporządzenia. Jak pokazano na wykresie 1 poniżej, w 2015 r. w centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym było nieco powyżej 200 000 zgłoszeń zdarzeń w danym roku. W 2019 r. łączna liczba zgłoszeń przekazanych do centralnego archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym w ciągu jednego roku wyniosła 291 458. Łącznie liczba zgłoszeń zdarzeń w centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym wzrosła w tym okresie ponad dwukrotnie: z 1 125 264 zgłoszeń na koniec 2014 r. do 2 548 578 zgłoszeń w 2019 r.



Wykres 1: Liczba wpisów w ECR (źródło: Przegląd treści ECR-ECCAIRS przez JRC)

Gromadzenie i przechowywanie oraz wymiana informacji – art. 6 i 9

W art. 6 i 9 rozporządzenia określono wymogi dotyczące gromadzenia, przechowywania i wymiany informacji. Art. 6 ma na celu zapewnienie przepływu informacji poprzez ich gromadzenie, ocenę, przetwarzanie, analizę i przechowywanie. W szczególności w art. 6 na organizacje, organy państw członkowskich i EASA nakłada się wymóg wyznaczenia osób, zajmujących się gromadzeniem, oceną, przetwarzaniem, analizą i przechowywaniem szczegółowych danych dotyczących zdarzeń zgłaszanych zgodnie z art. 4 i 5, a także wymóg określenia odnośnych procedur. Stwierdzono, że wymogi te zostały w pełni wdrożone przez organizacje, jak również przez państwa członkowskie i EASA, przy czym osoby i procedury wyznaczono i określono na każdym szczeblu.

W art. 9 określono zasady wymiany informacji między państwami członkowskimi, EASA i Komisją za pośrednictwem centralnego archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym. Zawarto w nim m.in. wymóg, aby państwa członkowskie przekazywały dane

o zdarzeniach w ciągu 30 dni od czasu ich wprowadzenia do swoich krajowych baz danych. Stwierdzono, że państwa członkowskie ustanowiły mechanizmy wymiany informacji z innymi państwami członkowskimi oraz z EASA, a także mechanizmy przekazywania tych informacji do centralnego archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym w wymaganym terminie.

Przepływ zgłoszeń (czyli kto, kiedy i komu przesyła zgłoszenie) jest kwestią ogólnie dobrze rozumianą przez wszystkie zainteresowane strony, chociaż zidentyfikowano pewne problemy. Niekiedy państwa członkowskie przesyłają szczegółowe dane dotyczące zdarzeń do centralnego archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym, nie powiadamiając zainteresowanych państw członkowskich. Co do zasady oczekuje się jednak, że nowy system ECCAIRS 2[8], który omówiono poniżej w sposób bardziej szczegółowy, pomoże rozwiązać ten problem.

Jakość i treść zgłoszeń zdarzeń – art. 7

W rozporządzeniu określono szczegółowe wymogi dotyczące znormalizowanych procedur wprowadzania danych oraz procedur kontroli jakości. Uznano, że organizacje, państwa członkowskie i EASA wdrożyły większość tych przepisów. Wydaje się jednak, że w niektórych organizacjach nie istnieją żadne formalne procedury kontroli jakości, wymagane zgodnie z art. 7 ust. 3. Ponadto tylko częściowo opracowano wspólny europejski system klasyfikacji ryzyka, o którym mowa w art. 7 ust. 5. Podczas gdy Komisja, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i EASA, opracowała system przed terminem upływającym dnia 15 maja 2017 r. zgodnie z art. 7 ust. 5, zadanie polegające na określeniu systemu zgodnie z art. 7 ust. 6 – wraz z ustaleniami dotyczącymi jego wdrożenia – nie zostało jeszcze ukończone.

Zarządzanie centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym – art. 8

Centralne archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym samo w sobie stanowi istotny wkład UE. Przechowywane są w nim wszystkie zgłoszenia zdarzeń zgromadzone w UE. Państwa członkowskie i EASA są zobowiązane do terminowego przekazywania do centralnego archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym wszystkich informacji dotyczących bezpieczeństwa przechowywanych w ich odpowiednich bazach danych. Dane krajowe są włączane do centralnego archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym, a ich weryfikacja odbywa się zgodnie z kryteriami jakości. Bezpośredni dostęp do ECR centralnego archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym podlega ścisłym przepisom i przyznany wyłącznie właściwym organom europejskim, EASA i Komisji[9].

Od czasu wejścia w życie rozporządzenia do końca 2020 r. Wspólne Centrum Badawcze Komisji (JRC) świadczyło usługi operacyjne związane z interfejsem centralnego archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym i europejskiego centralnego systemu koordynacji powiadamiania o zdarzeniach w lotnictwie (ECR-ECCAIRS). Jak potwierdziło

[8] Europejski centralny system koordynacji powiadamiania o zdarzeniach w lotnictwie.
[9] Art. 8 i 10 rozporządzenia (UE) nr 376/2014.

JRC, do interfejsu ECR-ECCAIRS codziennie przesyłane są dane pochodzące z 31 państw przekazujących zgłoszenia[10], jak również z EASA.

Po zmianie strategii i przeprowadzeniu badania skutków[11] oraz w celu dalszego usprawniania wdrażania przedmiotowego rozporządzenia służby Komisji podjęły decyzję o zastąpieniu obecnej platformy ECCAIRS bardziej nowoczesną, w pełni przebudowaną platformą ECCAIRS 2 oraz przekazaniu EASA od 2020 r. zarządzania pakietem ECCAIRS, za które obecnie odpowiada JRC.

Uznano, że wszystkie państwa członkowskie w pełni wdrożyły ustanowiony w art. 8 ust. 2 wymóg regularnej aktualizacji centralnego archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym przez państwa członkowskie. Dotyczy to również wymogów dotyczących EASA, określonych w ust. 3, w którym to przypadku przekazywanie danych do centralnego archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym odbywa się automatycznie. Ponadto – aby zapewnić pełną zgodność i uwzględnienie wszystkich zdarzeń – EASA zawarła umowę z Komisją w sprawie przekazywania danych z wewnętrznego systemu zgłaszania zdarzeń do centralnego archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym.

Dostęp do informacji przechowywanych w centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym – art. 10, 11 i 12

W art. 10, 11 i 12 określono ustalenia dotyczące dostępu do informacji przechowywanych w centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym. Przepisy te zostały w pełni wdrożone przez Komisję, która jest odpowiedzialna za przetwarzanie danych przechowywanych w centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym, oraz przez państwa członkowskie (tzw. „punkty kontaktowe"), które udzielają wsparcia Komisji w zakresie wniosków o udostępnienie informacji przechowywanych w centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym.

Od czasu wejścia w życie rozporządzenia do dnia 31 grudnia 2019 r. złożono łącznie 86 wniosków o udostępnienie informacji na podstawie art. 11 rozporządzenia, z których sześć zostało odrzuconych z różnych przyczyn.

Analiza zdarzeń i działania następcze – art. 13 i 14

Podobnie jak w przypadku wymogów dotyczących zgłoszeń niektóre wymogi dotyczące analizy istniały już przed wejściem w życie rozporządzenia i stanowiły element wymogów w zakresie zarządzania bezpieczeństwem. Przepisy rozporządzenia – jak stwierdzono również w wytycznych dotyczących rozporządzenia[12] – nie mają na celu stworzenia kolejnego wymogu dotyczącego analiz, który obowiązywałby na równi z wymogami zarządzania

[10] Państwa członkowskie UE (w tym Zjednoczone Królestwo do dnia 1 lutego 2020 r.), Norwegia, Islandia i Szwajcaria.

[11] Bearing Point, „Ocena skutków dotycząca przeniesienia ECCAIRS z JRC do EASA", 12 czerwca 2017 r.

[12] Komisja Europejska, wytyczne dotyczące rozporządzenia (UE) nr 376/2014 i jego przepisów wykonawczych (2015); https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/safety/doc/guidancematerial376.pdf

bezpieczeństwem, lecz służą wzmocnieniu potrzeby przeprowadzania procesów analitycznych. W związku z tym ogólna sytuacja niewiele się zmieniła, z wyjątkiem wprowadzenia ścisłych terminów.

Jeśli chodzi o punkt dotyczący ścisłych terminów, nie ma dowodów wskazujących na to, że 30-dniowy termin na przeprowadzenie wstępnej analizy zdarzeń przez organizacje, ustanowiony w art. 13 ust. 4 i art. 13 ust. 5, nie jest zasadniczo przestrzegany. Wiele zainteresowanych stron z branży zauważyło jednak, że termin 30 dni na dostarczenie właściwemu organowi wstępnej analizy zdarzeń jest zbyt krótki. Ponadto w rozporządzeniu wyznaczono również termin trzech miesięcy od daty wstępnego zgłoszenia, w którym organizacje są zobowiązane przedstawić wyniki ostatecznej analizy. W rozporządzeniu dopuszcza się jednak ewentualne przedłużenie tego terminu w należycie uzasadnionych przypadkach[13].

Na poziomie państw członkowskich na podstawie rozporządzenia wymaga się monitorowania analiz wykonanych przez organizacje, które nadzorują, jak również przeprowadzania własnych analiz zdarzeń, które zostały im bezpośrednio zgłoszone. W oparciu o tę analizę określają wszelkie odpowiednie działania naprawcze lub zapobiegawcze, wymagane w celu poprawy bezpieczeństwa lotniczego oraz wykorzystują informacje uzyskane na podstawie analizy zgłoszeń zdarzeń do określania ewentualnych działań zaradczych. Podobnie jak w przypadku organizacji, wszystkie właściwe organy w państwach członkowskich dysponują procedurami analizy zdarzeń. Istnieją jednak różnice pod względem odsetka objęcia analizami, oraz ich szczegółowości. Głównymi przyczynami takiego stanu rzeczy są obawy dotyczące jasności wymogów dotyczących analizy na poziomie krajowym, jak również brak zasobów. Niektóre państwa członkowskie odnotowały ponadto pewien brak równowagi między wymogami dotyczącymi analizy określonymi w rozporządzeniu a stopniem szczegółowości wymogów dotyczących zgłaszania, gromadzenia, przetwarzania i przechowywania informacji o zdarzeniach. Ta nierównowaga powoduje, że gromadzenie i przetwarzanie zgłoszeń zdarzeń wymaga dużego nakładu pracy, pozostawiając niewiele czasu na ich analizę i działania następcze.

Na poziomie UE można wyróżnić dwa kanały analiz: przeprowadzane przez EASA analizy zdarzeń zgłoszonych jej bezpośrednio przez organizacje, dla których EASA pełni rolę właściwego organu (na podstawie zdarzeń przechowywanych we własnej bazie danych EASA), oraz wspólne analizy przeprowadzane z państwami członkowskimi. Wynikiem tych analiz jest publikacja corocznych sprawozdań ze stanu bezpieczeństwa EASA oraz opracowanie dokumentacji zagrożeń dla bezpieczeństwa, które są wykorzystywane do publikacji europejskiego planu bezpieczeństwa lotniczego.

Coroczne sprawozdanie ze stanu bezpieczeństwa EASA, które opracowuje Dział ds. Wywiadu i Wyników w zakresie Bezpieczeństwa EASA, opiera się na danych zawartych zarówno we własnej bazie danych o zdarzeniach EASA, jak i w zbiorze danych zawartych w centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym. W ramach procesu

[13] Art. 13 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 376/2014.

zarządzania ryzykiem Agencja określa i wdraża również odpowiednie działania, które podlegają stałemu monitorowaniu.

EASA współpracuje z szeregiem partnerów za pośrednictwem dwóch głównych platform: sieci analityków bezpieczeństwa lotniczego[14] oraz grup ds. wspólnej analizy[15]. Sieć analityków bezpieczeństwa lotniczego, którą ustanowiono na mocy rozporządzenia (UE) nr 376/2014, zajmuje się gromadzeniem danych z różnych państw członkowskich w celu uzyskania bardziej ogólnego obrazu zagrożeń dla bezpieczeństwa w całej UE. Grupy ds. wspólnej analizy (ang. *Collaborative Analysis Groups*) to grupy ekspertów powołane przez EASA, które są odpowiedzialne za analizę bezpieczeństwa lotnictwa europejskiego w określonych dziedzinach lotnictwa. Prowadzą one przegląd dostępnych informacji dotyczących bezpieczeństwa, organizują szczegółowe analizy bezpieczeństwa i identyfikują nowe problemy. Zajmują się również monitorowaniem wyników w zakresie bezpieczeństwa w swojej dziedzinie i udzielają informacji zwrotnych dotyczących skuteczności podjętych działań. Oba systemy wzajemnie się uzupełniają, ponieważ zapewniają analizę na różnych poziomach, a także wnoszą wkład w dokumentację zagrożeń dla bezpieczeństwa i w działania w zakresie bezpieczeństwa przyjmowane w ramach europejskiego planu bezpieczeństwa lotniczego.

Można zatem stwierdzić, że wykonanie rozporządzenia w znacznym stopniu przyczyniło się do zwiększenia zdolności w zakresie analizy zdarzeń w całej Unii, a w rezultacie również w stosownych przypadkach do określenia odpowiednich środków łagodzących. Chociaż odnotowano znaczne postępy, proces analityczny można jeszcze usprawnić dzięki intensyfikacji wysiłków na szczeblu państw członkowskich i z dalszemu rozwojowi technologicznemu.

Poufność i odpowiednie wykorzystywanie informacji oraz ochrona źródła informacji – art. 15 i 16

Przeprowadzono szczegółową analizę wykonania przepisów rozporządzenia dotyczących zasady „just culture” oraz ochrony źródła informacji i odpowiedniego wykorzystania informacji. Chociaż ustalono, że wszystkie państwa członkowskie i większość organizacji stosuje procesy zapewniające anonimizację zgłoszeń zdarzeń, nadal pozostaje problem identyfikowalności – tj. możliwości wywnioskowania, których osób dotyczy zgłoszenie

[14] Sieć analityków bezpieczeństwa lotniczego tworzą: EASA, Komisja Europejska, państwa członkowskie EASA i obserwator. Początkowo była to dobrowolna sieć wspierająca analizę danych dotyczących bezpieczeństwa na potrzeby wcześniejszego europejskiego planu bezpieczeństwa lotniczego w 2011 r. Wykonanie rozporządzenia (UE) nr 376/2014 sformalizowało rolę sieci analityków bezpieczeństwa lotniczego i uwydatniło znaczenie analizy bezpieczeństwa w celu wspierania europejskiego planu bezpieczeństwa lotniczego i zwiększenia bezpieczeństwa lotniczego w Europie. Obecnie posiedzenia sieci analityków bezpieczeństwa lotniczego odbywają się dwa razy w roku oraz dodatkowo w razie potrzeby *ad hoc*. Źródło: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management

[15] Grupy ds. wspólnej analizy obejmują grupy zainteresowanych stron z branży partnerów regulacyjnych EASA. Spotkania każdej grupy ds. wspólnej analizy odbywają się maksymalnie trzy razy w roku. Obecnie funkcjonuje sześć grup ds. wspólnej analizy, z których każda zajmuje się inną dziedziną: 1) lotniska i obsługa naziemna; 2) zarządzanie ruchem lotniczym; 3) balony; 4) samoloty wykonujące operacje zarobkowego transportu lotniczego; 5) lotnictwo ogólne; 6) czynniki ludzkie. Źródło: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management

zdarzeń, na podstawie okoliczności opisanych w zgłoszeniu – szczególnie w przypadku mniejszych organizacji zatrudniających mniejszą liczbę pracowników.

W art. 16 ust. 11 określono, że organizacje są zobowiązane do przyjęcia przepisów wewnętrznych dotyczących zasady „just culture”[16]. Na podstawie dostępnych informacji nie można jednoznacznie stwierdzić, czy wszystkie organizacje w pełni spełniły ten wymóg.

Z ustaleń wynika, że najpoważniejsze niedociągnięcie w zakresie wykonania rozporządzenia dotyczyło obowiązku określonego w art. 16 ust. 12, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą wyznaczyć organ odpowiedzialny za wykonanie przepisów dotyczących zasady „just culture”. Na podstawie przeglądu sprawozdań z funkcjonowania organów ds. zasady „just culture” przedstawionych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 16 ust. 13 oraz dodatkowych informacji otrzymanych od obywateli Komisja ustaliła, że 11 państw członkowskich nie wyznaczyło organu ds. zasady „just culture” odpowiedzialnego za wykonanie przepisów art. 16 ust. 6, 9 i 11. W rezultacie Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz przesłała 10 wezwań do usunięcia uchybienia i jedną uzasadnioną opinię do państw członkowskich, które dopuściły się uchybienia[17]. Komisja przesłała również za pośrednictwem systemu EU Pilot wiadomości państwom członkowskim, które w swoich sprawozdaniach wskazały, że wyznaczyły organy ds. zasady „just culture”, ale wobec których nadal występowały wątpliwości w kwestii, czy te organy posiadają odpowiednie kompetencje do pełnienia funkcji przewidzianej w rozporządzeniu.

Z drugiej strony na poziomie sektora europejscy partnerzy społeczni, członkowie sektorowego komitetu dialogu społecznego ds. lotnictwa cywilnego (CANSO, ETF, ATCEUC), wspólnie uzgodnili zestaw narzędzi „ATM just culture toolbox”[18]. Jest on adresowany do personelu i kadry zarządzającej organizacji zapewniających służby zarządzania ruchem lotniczym / nawigacji powietrznej i określa zasady przewodnie dotyczące wdrażania zasady „just culture” oraz wspierania zdrowej i otwartej kultury sprawozdawczości.

3. WKŁAD W ZMNIEJSZENIE LICZBY WYPADKÓW STATKÓW POWIETRZNYCH I ZWIĄZANYCH Z NIMI OFIAR ŚMIERTELNYCH

Ogólnym celem rozporządzenia jest przyczynienie się do zmniejszenia liczby wypadków statków powietrznych i ofiar śmiertelnych za sprawą aktywnego podejścia do celów szczegółowych opisanych w poprzednich sekcjach.

[16] Zasada „just culture” oznacza politykę, w ramach której bezpośrednio zaangażowani operatorzy lub inne osoby nie są karani za działania, zaniechania lub podjęte przez nich decyzje, które są współmierne do ich doświadczenia i wyszkolenia, lecz w ramach której nie toleruje się rażącego niedbalstwa, umyślnych naruszeń i działań powodujących szkody. Art. 2 pkt 12 rozporządzenia (UE) nr 376/2014.

[17] W przypadku, w którym przesłano uzasadnioną opinię, postępowanie zamknięto, gdyż państwo przedstawiło dowody świadczące o wyznaczeniu organu ds. zasady „just culture” i nadaniu mu kompetencji niezbędnych do pełnienia funkcji zgodnie z art. 16 ust. 12 rozporządzenia. W pozostałych przypadkach postępowania nadal są w toku.

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

Okazało się, że zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym trudno jest zmierzyć w jakim stopniu rozporządzenie bezpośrednio przyczyniło się do faktycznego zmniejszenia liczby wypadków i ofiar śmiertelnych w lotnictwie cywilnym.

Z danych zarejestrowanych przez EASA wynika, że w latach 2010–2018[19] odnotowano spadek średniej liczby wypadków z udziałem europejskich operatorów. Spadek ten jest jeszcze wyraźniejszy, jeżeli weźmie się pod uwagę stały wzrost ruchu lotniczego w tym samym okresie. Wskaźnik wypadków stale spada od 2014 r., a wskaźnik poważnych incydentów ustabilizował się po kulminacji, jaka miała miejsce w 2016 r.

Z analizy scenariusza alternatywnego, tj. scenariusza, w którym rozporządzenie nie zostałoby przyjęte, wynika, że gdyby rozporządzenie nie obowiązywało, wskaźnik liczby wypadków w lotnictwie cywilnym w Europie wykazywałby stałą tendencję po trzecim kwartale 2015 r. (po wejściu w życie rozporządzenia). Po wejściu w życie rozporządzenia i dzięki niemu nastąpił spadek wskaźnika wypadków z 3,5 wypadku na 1 mln lotów do 1,3 wypadku na 1 mln lotów.

Okazało się jednak, że nie można z całą pewnością przewidzieć wstecz, jak wyglądałaby sytuacja pod względem bezpieczeństwa i do ilu wypadków i innych zdarzeń związanych z bezpieczeństwem doszłoby, gdyby rozporządzenie nie obowiązywało. Należy również zauważyć, że poszczególne elementy systemu bezpieczeństwa lotniczego mające na celu zapobieganie wypadkom i poważnym incydentom są ze sobą ściśle powiązane, przez co niezwykle trudno wskazać skutek wywoływany przez tylko jeden z tych czynników, którymi są: zgłaszanie zdarzeń, ich analiza i podejmowane w związku z nimi działania następcze.

Mając jednak na uwadze, że rozporządzenie przyczyniło się do zwiększenia liczby zgłoszeń zdarzeń przechowywanych w centralnym archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym, co z kolei mogło przyczynić się do wzmocnienia świadomości w zakresie bezpieczeństwa i identyfikacji ryzyka dla bezpieczeństwa, można stwierdzić, że rozporządzenie prawdopodobnie w jakimś stopniu przyczyniło się do zmniejszenia całkowitej liczby wypadków.

4. WNIOSKI

Podsumowując, wszystkie podmioty objęte zakresem stosowania rozporządzenia – tj. Komisja, EASA, państwa członkowskie UE i organizacje – wykonały rozporządzenie (UE) nr 376/2014. Zidentyfikowano jednak pewne niedociągnięcia w zakresie wykonania niektórych przepisów rozporządzenia. W szczególności znaczna część państw członkowskich nie wyznaczyła organów ds. zasady „just culture” zgodnie z rozporządzeniem, w wyniku czego Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

[19] EASA, „Annual Safety Review 2020” [Coroczne sprawozdanie ze stanu bezpieczeństwa na rok 2020] (2020); https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/easa_asr_2020.pdf;
EASA, „Annual Safety Review 2019” [Coroczne sprawozdanie ze stanu bezpieczeństwa na rok 2019] (2019); https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annual%20Safety%20Review%202019.pdf;
EASA, „Annual Safety Review 2018” [Coroczne sprawozdanie ze stanu bezpieczeństwa na rok 2018] (2018); https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/218639_EASA_ASR_MAIN_REPORT_2018.pdf

Z drugiej strony dzięki skutecznemu wykonaniu wymogów rozporządzenia dotyczących ustanowienia obowiązkowych i dobrowolnych systemów zgłaszania zdarzeń od czasu wejścia w życie rozporządzenia liczba zdarzeń, których dotyczą gromadzone informacje, znacznie wzrosła. Ponadto w wyniku wdrożenia przepisów dotyczących ustanowienia centralnego archiwum informacji o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym i zarządzania nim powstała kompleksowa baza danych zawierająca zgłoszenia zdarzeń dokonywane przez wszystkie państwa członkowskie UE. Wzrost liczby analizowanych zgłoszeń zdarzeń umożliwił z kolei identyfikację potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa, szczególnie na szczeblu państw członkowskich i EASA. W rezultacie można stwierdzić, że rozporządzenie, od momentu jego wejścia w życie, w pewnym stopniu przyczyniło się do zmniejszenia liczby wypadków i związanych z nimi ofiar śmiertelnych w UE.