EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.11.2020
COM(2020) 733 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af forordning (EU) nr. 376/2014 om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart

RESUMÉ

Denne rapport opsummerer Kommissionens evaluering af forordning (EU) nr. 376/2014 om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart ("forordningen")[1], jf. forordningens artikel 24, stk. 2. Evalueringsrapporten giver feedback på, hvordan forordningen fungerer på nuværende tidspunkt, fem år efter dens ikrafttræden. Den sætter de vigtigste mål i forordningen i perspektiv og påpeger dens resultater med hensyn til at forbedre fuldstændigheden og kvaliteten af indberetninger af begivenheder, øge antallet af indberetninger, der indsendes og opbevares, og muliggøre beskyttelsen af indberettere. På den anden side fremhæver rapporten nogle af de vanskeligheder, der opstod i forbindelse med gennemførelsen af forordningen, især med hensyn til gennemførelsen af bestemmelserne om en "åben rapporteringskultur". Endelig drøftes det i rapporten, hvordan forordningen bidrager til at nedbringe antallet af havarier af luftfartøjer og dødsfald i forbindelse dermed. Konklusionerne i denne rapport underbygges af de data, der er indsamlet i forbindelse med en undersøgelse, som Kommissionen har bestilt, og som har til formål at evaluere gennemførelsen af forordning (EU) nr. 376/2014 om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart[2].

FORORD

Flyvehavarier skyldes ofte en kæde af hændelser, hvilket betyder, at de ofte ikke kan tilskrives en enkelt årsag. Dette betyder på den anden side også, at der er mange muligheder for at forhindre dem, før de indtræffer, og at hvis et enkelt led i en sådan dødelig kæde af hændelser fjernes, kan et havari muligvis undgås.

Et afgørende element i forebyggelsen af flyvehavarier er indberetning og omhyggelig analyse af alle episoder og svigt, selv de mindste, i den daglige drift, som kan være en indikation på, at der findes potentielt alvorlige sikkerhedsrisici, som kan føre til havarier, hvis de ikke afhjælpes.

Indberetningen af begivenheder er baseret på en systemisk og databaseret tilgang til forebyggelse af havarier og en anerkendelse af, at det er afgørende for at kunne øge sikkerheden på en proaktiv måde, at man ser ud over placeringen af skyld, undtagen i visse nærmere definerede situationer — disse opfattelser er blevet bekræftet gennem flere årtiers forskning i sikkerhed og menneskelige faktorer.

Den nuværende lovgivning om begivenheder er forordning (EU) nr. 376/2014. Reglerne fastsætter, hvordan relevante sikkerhedsoplysninger vedrørende civil luftfart indberettes,

[1] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 376/2014 af 3. april 2014 om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart, ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 996/2010 og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/42/EF, Kommissionens forordning (EF) nr. 1321/2007 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1330/2007 (EUT L 122 af 24.4.2014, s. 18), http://data.europa.eu/eli/reg/2014/376/oj.

[2] "Ex-post evaluation of Regulation (EU) No 376/2014 on the reporting, analysis and follow-up of occurrences in civil aviation — Final Report", endnu ikke offentliggjort.

indsamles, opbevares, beskyttes, udveksles, videregives og analyseres, og hvordan passende foranstaltninger træffes på grundlag af dem.

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 24 i forordning (EU) nr. 376/2014 skal Kommissionen senest den 16. november 2020 offentliggøre en evalueringsrapport om gennemførelsen af forordningen og forelægge den for Europa-Parlamentet og Rådet.

Forordning (EU) nr. 376/2014 trådte i kraft den 15. november 2015. Den har til formål at forebygge flyvehavarier og flyvehændelser og dermed forbundne dødsfald ved hjælp af feedback og indhøstede erfaringer fra begivenheder. En begivenhed er en sikkerhedsrelateret episode, som bringer, eller som, hvis den ikke korrigeres eller imødegås, kan bringe et luftfartøj, de ombordværende eller enhver anden person i fare. Forordningen har til formål at sikre, at relevante sikkerhedsoplysninger vedrørende civil luftfart indberettes, indsamles, opbevares, beskyttes, udveksles, videregives og analyseres. Dette gør det lettere for interessenter inden for luftfarten og de kompetente myndigheder at udarbejde passende afhjælpende foranstaltninger, således at der rettidigt kan træffes sikkerhedsforanstaltninger.

Denne sikkerhedsstyringsproces er afhængig af løbende tilgængelighed af sikkerhedsoplysninger. Et vigtigt element i indsatsen for at sikre, at det luftfartspersonale, der er tættest på, indberetter begivenheder, som kan udgøre en væsentlig risiko for luftfarten, er garantien for, at indberetningskilden holdes fortrolig, og at oplysningerne anvendes på en hensigtsmæssig måde. Med henblik herpå yder forordningen på visse betingelser beskyttelse til de personer, der indberetter begivenheder, og andre personer, der omtales i indberetninger af begivenheder, og sikrer, at oplysningerne kun anvendes til forbedring af sikkerheden.

Denne proaktive og evidensbaserede tilgang gennemføres af de relevante luftfartssikkerhedsmyndigheder i medlemsstaterne, af organisationer som en del af deres sikkerhedsstyringssystem og af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur (EASA).

Forordning (EU) nr. 376/2014 suppleres af en gennemførelsesforordning[3], der fastlægger en liste over begivenheder inden for civil luftfart, som det er obligatorisk at indberette.

Forordningen trådte i stedet for direktiv 2003/42/EF[4], som pålagde de enkelte medlemsstater at oprette en obligatorisk national indberetningsordning. Medlemsstaterne skulle indsamle, opbevare, beskytte og indbyrdes videregive oplysninger om visse hændelser inden for civil luftfart. Direktivet indeholdt imidlertid ingen bestemmelser vedrørende analyse af de indsamlede data til gavn for luftfartssikkerheden. I betragtning af andre sideløbende indberetningskrav, både på europæisk og internationalt plan, har medlemsstaterne valgt at

[3] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/1018 af 29. juni 2015 om opstilling af en liste, der klassificerer begivenheder inden for civil luftfart, som skal indberettes i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 376/2014 (EUT L 163 af 30.6.2015, s. 1), http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2015/1018/oj.

[4] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/42/EF af 13. juni 2003 om indberetning af hændelser inden for civil luftfart (EUT L 167 af 4.7.2003, s. 23), http://data.europa.eu/eli/dir/2003/42/oj.

gennemføre direktiv 2003/42/EF på ret forskellige måder. Dette har resulteret i, at der f.eks. findes flere databaser om begivenheder på europæisk plan.

Som følge heraf fastlagde konsekvensanalysen fra 2012 af forslaget til forordningen om indberetning af begivenheder[5] følgende specifikke mål for den nye forordning:

- at sikre, at alle begivenheder, hvor luftfartssikkerheden har været eller kunne have været i fare, indsamles og giver et fuldstændigt og klart billede af sikkerhedsrisiciene i EU og i medlemsstaterne
- at sikre, at indberetninger af begivenheder, som opbevares i de nationale databaser og i den europæiske centrale database (ECR), er fuldstændige og indeholder data af høj kvalitet
- at sikre, at de kompetente myndigheder får tilstrækkelig adgang til alle sikkerhedskritiske oplysninger, der opbevares i ECR, og at de udelukkende anvendes til at forbedre sikkerheden
- at sikre, at indberettede begivenheder analyseres effektivt, at sikkerhedsrisici påvises og om nødvendigt imødegås, og at de trufne foranstaltningers sikkerhedsmæssige effektivitet overvåges.

Det overordnede formål med forordningen er at bidrage til at nedbringe antallet af flyvehavarier og dødsfald i forbindelse dermed.

2. GENNEMFØRELSE

Etablering af obligatoriske og frivillige indberetningsordninger — artikel 4 og 5

Bestemmelserne om indførelse af obligatoriske og frivillige indberetningsordninger som fastsat i forordningens artikel 4 og 5 er gennemført af både medlemsstaterne og EASA. I praksis betyder dette, at hver medlemsstat har indført både obligatoriske og frivillige indberetningsmekanismer hos sin luftfartsmyndighed. Det skal dog bemærkes, at medlemsstaterne allerede inden vedtagelsen af forordning (EU) nr. 376/2014 var forpligtet til at have obligatoriske indberetningsordninger i henhold til direktiv 2003/42/EF.

Tilsvarende har EASA en fungerende obligatorisk indberetningsordning i overensstemmelse med kravet i artikel 4, stk. 4, og frivillige indberetninger kan indsendes direkte til agenturet via den europæiske indberetningsportal for luftfart, som Europa-Kommissionens tjenestegrene har oprettet[6].

Der er konstateret visse mangler i organisationernes gennemførelse af disse krav[7]. Før forordning (EU) nr. 376/2014 omfattede direktiv 2003/42/EF ikke organisationerne. Der er

[5] ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE: Impact Assessment Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on occurrence reporting in civil aviation, SWD/2012/0441 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012SC0441.

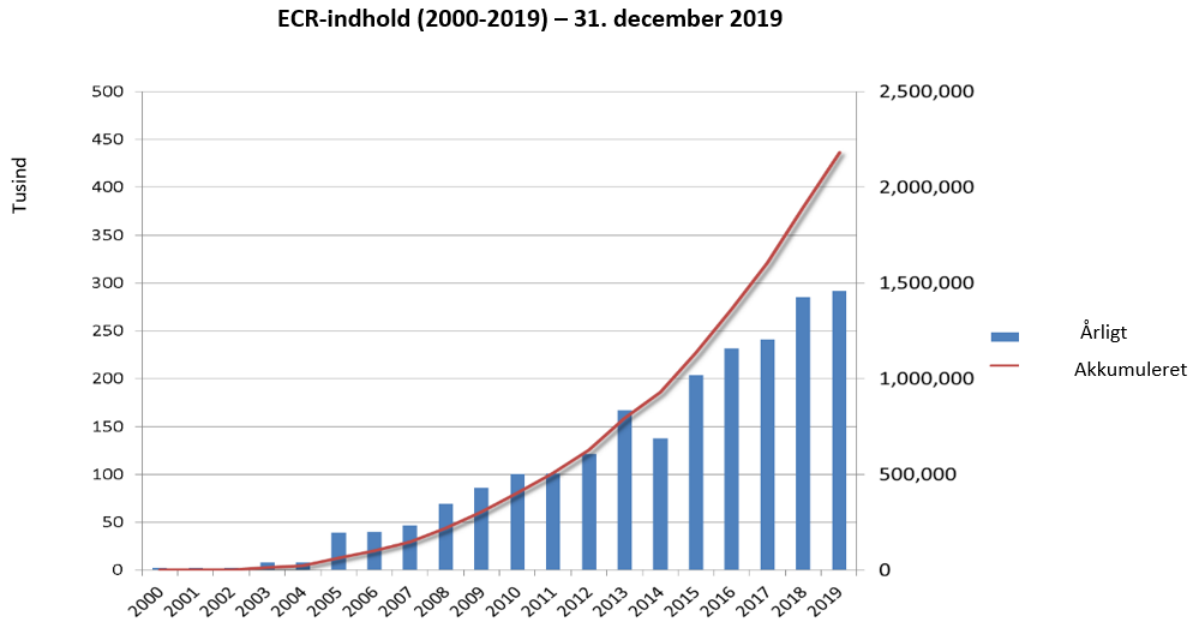
[6] https://www.aviationreporting.eu/AviationReporting/.

[7] "Organisation": enhver organisation, der leverer luftfartsprodukter, og/eller som har ansat, indgået kontrakt med eller benytter ydelser fra personer, der har pligt til at indberette begivenheder i henhold til artikel 4, stk. 6. Forordning (EU) nr. 376/2014, artikel 2, stk. 8.

derfor forskel mellem de organisationer, der allerede havde indberetningsordninger (som led i deres respektive sikkerhedsstyringssystemer) forud for forordningens gennemførelse, og dem, der skulle indføre sådanne ordninger efter forordningens ikrafttræden. Mens gennemførelsen af forordningen for førstnævnte gruppe kun medførte krav om tilpasning af deres eksisterende ordninger til de nye krav, måtte sidstnævnte udvikle rapporteringsordninger fra bunden. Det blev derfor konstateret, at nogle organisationer var bagud med udviklingen af indberetningsordninger i deres regi, hvilket resulterede i færre indberetninger, end det ellers kunne have været tilfældet. Tilsvarende har nogle organisationer med hensyn til frivillig indberetning oplyst, at de ikke har indført en frivillig indberetningsordning. Endelig er det blevet bemærket, at nogle organisationer ikke skelner mellem frivillige og obligatoriske indberetningsordninger, idet de kun har én indberetningsordning.

På samme måde skelner de fleste af medlemsstaterne, selv om de har indført begge indberetningsordninger, ikke mellem de indberetninger, der er modtaget via henholdsvis den frivillige og den obligatoriske indberetningsordning, i deres respektive nationale databaser, da de foretrækker at opfordre organisationer til at indsende alle indberetninger til dem uanset deres status. Det har derfor været vanskeligt at fastslå antallet af henholdsvis obligatoriske og frivillige indberetninger, der er indsendt, da der ikke findes nogen nem måde at afgøre på, fra hvilken indberetningsordning de begivenheder, der er gemt i ECR, stammer. Dette har gjort det vanskeligt at skabe et klart billede af, i hvilket omfang enkeltpersoner og organisationer, der er underlagt kravet om obligatorisk indberetning, har opfyldt forordningens krav.

Selv om det af det ovenstående fremgår, at der er behov for, at medlemsstaterne sikrer, at de relevante parter effektivt gennemfører de pågældende bestemmelser i forordningen, kan det ikke desto mindre fastslås, at et af de centrale mål i forordningen — at øge de tilgængelige oplysninger om begivenheder — er opnået. Dette mål er nået, da gennemførelsen af forordningen har resulteret i et øget antal indsendte indberetninger og dermed en større mængde tilgængelige sikkerhedsoplysninger om luftfarten. Det samlede antal indberetninger af begivenheder, der opbevares i ECR, er steget betydeligt, siden forordningen trådte i kraft. Som vist i figur 1 nedenfor blev der i 2015 foretaget lidt over 200 000 indberetninger af begivenheder til ECR. I 2019 nåede det samlede antal indberetninger, der blev overført til ECR i løbet af et år, 291 458. Samlet set blev antallet af indberetninger af begivenheder i ECR mere end fordoblet i denne periode fra 1 125 264 indberetninger ved udgangen af 2014 til 2 548 578 indberetninger i 2019.



Figur 1: Antal indberetninger i ECR (kilde: JRC-oversigt over ECR-ECCAIRS-indhold)

Indsamling, opbevaring og udveksling af oplysninger — artikel 6 og 9

I artikel 6 og 9 fastsætter forordningen krav til indsamling, opbevaring og udveksling af oplysninger. Artikel 6 har til formål at sikre informationsstrømmen gennem indsamling, vurdering, behandling, analyse og opbevaring. Mere specifikt fastsættes det i artikel 6, at organisationer, myndigheder i medlemsstaterne og EASA skal udpege personer og processer til at indsamle, vurdere, behandle, analysere og opbevare oplysninger om begivenheder, der indberettes i henhold til artikel 4 og 5. Det blev konstateret, at disse krav er gennemført fuldt ud af såvel organisationerne som af medlemsstaterne og EASA, idet der er udpeget personer og processer på hvert plan.

I artikel 9 fastsættes principperne for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, EASA og Kommissionen gennem ECR. Den fastsætter bl.a. et krav om, at medlemsstaterne overfører oplysninger om begivenheder senest 30 dage efter registrering i deres nationale databaser. Det blev konstateret, at medlemsstaterne har indført mekanismer til udveksling af oplysninger med andre medlemsstater og med EASA, og at overførslen af disse oplysninger til ECR sker inden for den fastsatte tidsfrist.

Indberetningsstrømmen (dvs. hvem sender indberetninger til hvem og hvornår) forstås generelt godt af alle involverede interessenter, selv om visse problemer er blevet identificeret. Nogle gange bliver oplysninger om begivenheder uploadet til ECR af en medlemsstat, uden at de øvrige berørte medlemsstater underrettes. Der er imidlertid en generel forventning om, at den nye ECCAIRS 2-software[8], som beskrives nærmere nedenfor, vil bidrage til at afhjælpe dette aspekt.

Kvalitet og indhold af indberetninger af begivenheder — artikel 7

[8] Det Europæiske Koordinationscenter for Systemer for Indberetning af Flyhændelser.

Forordningen fastsætter specifikke krav til standardiserede procedurer for dataindlæsning og kvalitetskontrol. De fleste af disse bestemmelser er konstateret gennemført af organisationerne, medlemsstaterne og EASA. Ikke desto mindre synes nogle organisationer ikke at have en formel procedure for kvalitetskontrol, som artikel 7, stk. 3, stiller krav om. Desuden var udviklingen af en fælles europæisk risikoklassificeringsordning, jf. artikel 7, stk. 5, kun delvist gennemført. Mens Kommissionen i tæt samarbejde med medlemsstaterne og EASA har indført ordningen inden fristens udløb den 15. maj 2017 som foreskrevet i artikel 7, stk. 5, udestår opgaven med at vedtage gennemførelsesbestemmelser med henblik på at fastlægge ordningen i overensstemmelse med artikel 7, stk. 6.

Forvaltning af den europæiske centrale database — artikel 8

ECR er i sig selv et vigtigt bidrag fra EU. I databasen opbevares alle indberetninger af begivenheder indsamlet i EU. Medlemsstaterne og EASA skal rettidigt overføre alle oplysninger relateret til sikkerhed, der opbevares i deres respektive databaser, til ECR. De nationale data integreres i ECR og kontrolleres i overensstemmelse med kvalitetskriterier. Direkte adgang til ECR er underlagt strenge regler og er begrænset til medlemsstaternes kompetente myndigheder, EASA og Kommissionen[9].

Fra forordningens ikrafttræden indtil udgangen af 2020 har Kommissionens Fælles Forskningscenter (JRC) leveret de operationelle tjenester i forbindelse med ECR-ECCAIRS-grænsefladen. Som bekræftet af JRC er der dagligt blevet tilført data til ECR-ECCAIRS-grænsefladen fra de 31 bidragende stater[10] og EASA.

Som følge af en strategiændring og efter en konsekvensanalyse[11], og med henblik på yderligere at fremme gennemførelsen af forordningen, er det blevet besluttet af Kommissionens tjenestegrene at erstatte den nuværende ECCAIRS-platform med en mere moderne, fuldt rekonstrueret platform, der kaldes ECCAIRS 2, og at flytte forvaltningen af ECCAIRS fra JRC til EASA fra 2020.

Det er blevet konstateret, at kravet i artikel 8, stk. 2, om, at medlemsstaterne regelmæssigt skal ajourføre ECR, fuldt ud er gennemført af alle medlemsstater. Dette er også tilfældet med hensyn til kravene til EASA, jf. stk. 3, hvor overførsel af data til ECR sker automatisk. EASA har desuden indgået en aftale med Kommissionen om overførsel af data fra det interne system for hændelsesindberetning (IORS) til ECR for at sikre fuld overholdelse og dækning.

Adgang til oplysninger opbevaret i ECR — artikel 10, 11 og 12

Artikel 10, 11 og 12 indeholder bestemmelser om adgang til de oplysninger, der opbevares i ECR. Disse bestemmelser er gennemført fuldt ud af Kommissionen, som er ansvarlig for behandlingen af de data, der opbevares i ECR, og af medlemsstaterne (såkaldte

[9] Forordning (EU) nr. 376/2014, artikel 8 og 10.

[10] EU-medlemsstaterne (herunder Det Forenede Kongerige indtil den 1. februar 2020) samt Norge, Island og Schweiz.

[11] Bearing Point: "Impact Assessment of ECCAIRS transition from JRC to EASA", 12. juni 2017.

"kontaktpunkter"), som bistår Kommissionen i forbindelse med anmodninger om oplysninger, der opbevares i ECR.

Siden forordningen trådte i kraft den 31. december 2019, er der blevet indgivet i alt 86 anmodninger om oplysninger på grundlag af forordningens artikel 11, hvoraf seks blev afvist af forskellige grunde.

Analyse af begivenheder og opfølgning — artikel 13 og 14

Ligesom med kravene til indberetning var nogle krav til analyse allerede indført, før forordningen trådte i kraft, som en del af kravene til sikkerhedsstyring. Som det også fremgår af forordningens vejledningsmateriale[12], har bestemmelserne i forordningen ikke til formål at skabe et andet analysekrav ud over kravene til sikkerhedsstyring, men tjener til at styrke behovet for at gennemføre de analytiske processer. Den overordnede situation har derfor ikke ændret sig meget, bortset fra indførelsen af strenge tidsfrister.

Hvad angår punktet om stramme tidsfrister, er der intet, der tyder på, at fristen på 30 dage for organisationernes foreløbige analyse af begivenheder, jf. artikel 13, stk. 4 og 5, generelt ikke overholdes. Mange interessenter i branchen bemærkede imidlertid, at fristen på 30 dage til at indsende den foreløbige analyse af begivenhederne til den kompetente myndighed er for kort. Desuden fremgår det af forordningen, at organisationerne har en frist på tre måneder fra den første indberetning til at indsende deres endelige analyse. Forordningen giver dog mulighed for en eventuel forlængelse af denne frist, hvis det er behørigt begrundet[13].

På medlemsstatsniveau stiller forordningen krav om, at analysen overvåges af organisationer, som de fører tilsyn med, og at de foretager deres egen analyse af begivenheder, der indberettes direkte til dem. De forventes på grundlag af deres analyse at træffe passende korrigerende eller forebyggende foranstaltninger, der er nødvendige for at forbedre luftfartssikkerheden, og at anvende oplysninger fremkommet i forbindelse med analysen af indberetninger af begivenheder til at identificere afhjælpende foranstaltninger. I lighed med organisationer har medlemsstaternes kompetente myndigheder alle indført procedurer for analyse af begivenheder. Der er dog forskelle med hensyn til, i hvilket omfang analyserne foretages, og hvor dybtgående de er. De vigtigste årsager hertil er bekymringer om tydeligheden af kravene til analyser på nationalt plan samt ressourcemangel. Endvidere har nogle medlemsstater bemærket en vis grad af "ubalance" mellem kravene til analyse i forordningen og den detaljegrad, der er inkluderet i kravene til indberetning, indsamling, behandling og opbevaring af begivenheder. Denne ubalance fører til en stor mængde arbejde i forbindelse med indsamlingen og behandlingen af indberetninger af begivenheder, som kun giver begrænset tid til analyse og opfølgning.

På EU-plan findes der to analysemetoder: EASA's analyse af begivenheder, der indberettes direkte til agenturet af organisationer, for hvilke EASA fungerer som kompetent myndighed (baseret på begivenheder opbevaret i EASA's egen database), og en fælles analyse foretaget i

[12] Europa-Kommissionen, "Guidance Material — Regulation (EU) No 376/2014 and its implementing rules" (2015), https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/safety/doc/guidancematerial376.pdf.

[13] Forordning (EU) nr. 376/2014, artikel 13, stk. 4.

samarbejde med medlemsstaterne. Disse analyser ligger til grund for offentliggørelsen af EASA's årlige sikkerhedsoversigt og for udarbejdelsen af sikkerhedsrisikoporteføljer, som anvendes i forbindelse med offentliggørelsen af den europæiske plan for luftfartssikkerhed (EPAS).

EASA's årlige sikkerhedsoversigt udarbejdes af EASA's afdeling for sikkerhedsefterretninger og -præstationer og er baseret på data fra både EASA's egen database over begivenheder og fra ECR. Som led i sin risikostyringsproces definerer og gennemfører agenturet også passende foranstaltninger, som overvåges løbende.

EASA arbejder sammen med en række samarbejdende partnere gennem to primære platforme, nemlig netværket af luftfartssikkerhedsanalytikere (NoA)[14] og samarbejds- og analysegrupper (CAG'er)[15]. NoA er oprettet ved forordning (EU) nr. 376/2014 og samler data fra forskellige medlemsstater for at få et mere generelt billede af de sikkerhedsrisici, som EU som helhed står over for. CAG'erne er ekspertgrupper, der er nedsat af EASA, og som er ansvarlige for at analysere luftfartssikkerheden i Europa på specifikke områder inden for luftfarten. De gennemgår de foreliggende sikkerhedsoplysninger, sørger for tilbundsgående sikkerhedsanalyser og identificerer nye problemer. De overvåger også sikkerhedspræstationerne på deres område og giver feedback om effektiviteten af de foranstaltninger, der træffes. De to systemer supplerer hinanden, fordi de leverer analyser på forskellige niveauer, og de bidrager til sikkerhedsrisikoporteføljerne og til de sikkerhedsforanstaltninger, der kan vedtages i EPAS.

Det kan derfor fastslås, at gennemførelsen af forordningen har spillet en betydelig rolle med hensyn til at forbedre den analytiske kapacitet i forhold til begivenheder i hele Unionen og dermed også med hensyn til at træffe passende afhjælpende foranstaltninger, hvor det er nødvendigt. Selv om der blev noteret store fremskridt, er det sandsynligt, at den analytiske proces vil få gavn af en større indsats på medlemsstatsniveau og yderligere teknologisk udvikling.

Fortrolighed og hensigtsmæssig brug af oplysninger samt beskyttelse af informationskilderne — artikel 15 og 16

Gennemførelsen af forordningens bestemmelser vedrørende "åben rapporteringskultur" og beskyttelse og hensigtsmæssig anvendelse af informationskilden blev nøje analyseret. Selv om det blev konstateret, at alle medlemsstaterne og flertallet af organisationerne har indført procedurer, der skal sikre anonymisering af indberetninger af begivenheder, tilbagestår

[14] NoA består af EASA, Europa-Kommissionen, EASA's medlemsstater og en observatør. Det blev oprindelig oprettet som et frivilligt netværk til støtte for analyse af sikkerhedsdata i forbindelse med European Aviation Safety Plan, som er forgængeren for EPAS, i 2011. Gennemførelsen af forordning (EU) nr. 376/2014 har formaliseret NoA's rolle og understreget betydningen af sikkerhedsanalyser som støtte for EPAS og til forbedring af luftfartssikkerheden i Europa. NoA mødes i øjeblikket to gange om året og på ad hoc-basis efter behov. Kilde: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management.

[15] CAG'erne består af grupper af interessenter fra branchen og af EASA's reguleringspartnere. Hver CAG mødes op til tre gange om året. Der findes på nuværende tidspunkt seks forskellige CAG'er: 1) flyvepladser og groundhandling, 2) lufttrafikstyring, 3) balloner, 4) fly til erhvervsmæssig lufttransport, 5) almenflyvning og 6) menneskelige faktorer. Kilde: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management.

spørgsmålet om sporbarhed — dvs. muligheden for at udlede identiteten af personer omtalt i en indberetning af begivenheder ud fra de omstændigheder, der er beskrevet i indberetningen — især i mindre organisationer med færre ansatte.

Artikel 16, stk. 11, fastsætter en forpligtelse for organisationerne til at indføre interne regler for en "åben rapporteringskultur"[16]. Baseret på de tilgængelige oplysninger kan det ikke med sikkerhed afgøres, om dette krav er blevet gennemført fuldt ud af alle organisationer.

Den største mangel ved gennemførelsen af forordningen blev konstateret i forbindelse med forpligtelsen i artikel 16, stk. 12, om, at medlemsstaterne skal udpege et organ, der er ansvarligt for gennemførelsen af principperne om en "åben rapporteringskultur". På grundlag af gennemgangen af de rapporter, som medlemsstaterne har fremsendt i overensstemmelse med artikel 16, stk. 13, om, hvordan organerne med ansvar for en "åben rapporteringskultur" fungerer, og af yderligere oplysninger, der er modtaget fra borgere, har Kommissionen identificeret 11 medlemsstater, der ikke har udpeget et "åben rapporteringskultur-organ" med ansvar for gennemførelsen af artikel 16, stk. 6, 9 og 11. Som følge heraf har Kommissionen indledt traktatbrudssager og sendt 10 åbningsskrivelser og en begrundet udtalelse til de medlemsstater, der ikke opfyldte kravene[17]. Kommissionen har også sendt EU-pilotskrivelser til de medlemsstater, som i deres rapporter anførte, at de havde udpeget et organ med ansvar for en "åben rapporteringskultur", men hvor der stadig herskede tvivl om, hvorvidt et sådant organ havde kompetence til at varetage den funktion, der er fastsat i forordningen.

På den anden side har de europæiske arbejdsmarkedsparter og medlemmer af sektordialogudvalget for civil luftfart (CANSO, ETF, ATCEUC) i fællesskab indgået en aftale om en "ATM-værktøjskasse til en åben rapporteringskultur"[18]. Den er rettet mod medarbejdere og ledere i organisationer, der leverer lufttrafikstyring/luftfartstjenester og omfatter vejledende principper for gennemførelse og fremme af en sund og åben rapporteringskultur.

3. BIDRAG TIL AT REDUCERE ANTALLET AF HAVARIER AF LUFTFARTØJER OG DØDSFALD I FORBINDELSE DERMED

Det generelle formål med forordningen er at bidrage til at reducere antallet af havarier af luftfartøjer og dødsfald i forbindelse dermed ved hjælp af en proaktiv tilgang, der udspringer af de specifikke mål, som er beskrevet i de foregående afsnit.

Det har vist sig vanskeligt at måle, i hvilket omfang forordningen direkte har bidraget til et faktisk fald i antallet af havarier og dødsfald i den civile luftfart, både kvantitativt og kvalitativt.

---

[16] "Åben rapporteringskultur" betyder en kultur, hvor operatører i forreste linje eller andre personer ikke straffes for deres handlinger, undladelser eller beslutninger, når disse står i et rimeligt forhold til deres erfaringer og uddannelse, mens grov uagtsomhed, forsætlig regelovertrædelse og destruktive handlinger ikke tolereres. Forordning (EU) nr. 376/2014, artikel 2, stk. 12.

[17] Den begrundede udtalelse blev afsluttet, da staten fremlagde dokumentation for, at organet med ansvar for en "åben rapporteringskultur" havde de nødvendige beføjelser til at varetage sin funktion i henhold til forordningens artikel 16, stk. 12. De øvrige sager er endnu ikke afsluttet.

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

De data, som EASA har registreret, viser, at antallet af havarier, der involverer europæiske operatører, er faldet i gennemsnit mellem 2010 og 2018[19]. Faldet er endnu mere udtalt set i forhold til den fortsatte stigning i lufttrafikken i samme periode. Havarifrekvensen er faldet støt siden 2014, mens frekvensen af alvorlige hændelser er stabiliseret efter at have toppet i 2016.

Analysen af et kontrafaktisk scenarie, dvs. et scenarie, hvor forordningen ikke var blevet vedtaget, tyder på, at uden forordningen ville frekvensen af flyvehavarier inden for den civile luftfart i Europa have fulgt en konstant tendens efter tredje kvartal 2015 (efter forordningen trådte i kraft). Efter forordningens ikrafttræden er der sket et fald i havarifrekvensen fra 3,5 havarier pr. 1 mio. flyvninger til 1,3 havarier pr. 1 mio. flyvninger efter intervention.

Det har imidlertid ikke vist sig muligt at foretage en sikker forudsigelse fra et punkt i fortiden af sikkerhedssituationen og antallet af havarier og andre sikkerhedsrelaterede begivenheder, der ville have fundet sted uden forordningen. Det skal også bemærkes, at luftfartssikkerhedssystemets forskellige elementer, der har til formål at forebygge havarier og alvorlige hændelser, er tæt forbundne, og at det derfor ville være yderst vanskeligt at udskille virkningen af blot ét af dets elementer — altså indberetning og analyse af og opfølgning på begivenheder.

I betragtning af at forordningen har bidraget til at øge antallet af indberetninger af begivenheder, der opbevares i ECR, hvilket igen kan have bidraget til at forbedre sikkerhedsbevidstheden og identificere sikkerhedsrisici, kan det ikke desto mindre konstateres, at forordningen sandsynligvis i nogen grad har bidraget til at reducere det samlede antal havarier.

4. KONKLUSION

Overordnet set har alle de parter, der falder ind under forordning (EU) nr. 376/2014 — dvs. Kommissionen, EASA, EU's medlemsstater og organisationerne — gennemført den. Ikke desto mindre er der konstateret visse mangler i gennemførelsen af nogle af forordningens bestemmelser. Navnlig har en betydelig del af medlemsstaterne undladt at udpege et organ med ansvar for en "åben rapporteringskultur" i overensstemmelse med forordningen, hvilket har ført til, at Kommissionen har indledt traktatbrudssager.

På den anden side har den vellykkede gennemførelse af forordningens krav om indførelse af obligatoriske og frivillige indberetningsordninger ført til en bemærkelsesværdig stigning i antallet af indsamlede begivenheder siden forordningens ikrafttræden. Endvidere har gennemførelsen af bestemmelserne om oprettelse og forvaltning af den europæiske centrale database (ECR) resulteret i en omfattende database med indberetninger af begivenheder fra alle EU's medlemsstater. Muligheden for at analysere flere indberetninger af begivenheder har

[19] EASA, "Annual Safety Review 2020" (2020), https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/easa_asr_2020.pdf, EASA, "Annual Safety Review 2019" (2019), https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annual%20Safety%20Review%202019.pdf, EASA, "Annual Safety Review 2018" (2018), https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/218639_EASA_ASR_MAIN_REPORT_2018.pdf.

derfor gjort det muligt at identificere potentielle sikkerhedsrisici, navnlig i medlemsstaterne og hos EASA. Det kan derfor konkluderes, at forordningen siden sin ikrafttræden til en vis grad har bidraget til at reducere antallet af havarier og dødsfald i EU.