



Rapportering av händelser inom civil luftfart

Näringsdepartementet

2013-02-05

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 776 slutlig

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

SWD (2012) 442

Arbetsdokument från kommissionens avdelningar Sammanfattning av konsekvensbedömningen Följedokument till Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rapportering av händelser inom civil luftfart

Sammanfattning

Regleringen av händelserapportering ändras från att baseras på ett direktiv till att regleras genom förordning. Förslaget innebär också tydligare krav på insamlad data och förbättrade informationsflöden vilka syftar till att öka kvaliteten på händelserapporteringen. En bättre hantering av insamlad data på europeisk nivå för förbättrad erfarenhetsspridning och stärkt skydd för uppgiftslämnare ingår också.

Regeringen är i huvudsak positiv till att istället reglera genom förordning för att åstadkomma en mer harmoniserad tillämpning i medlemsstaterna. En mer stringent insamling av data om incidenter inom luftfarten bör kunna bidra till ökad kunskap och till att åtgärder för ökad flygsäkerhet kan motiveras och vidtas. Men det finns risk för att de nya uppgifterna kan bli väl betungande och då särskilt för mindre företag inom luftfartssektorn. Förslagets bestämmelser rörande offentlighet och sekretess behöver bevakas noga i förhandlingarna.

1.1 Ärendets bakgrund

Inom Europeiska unionen har den genomsnittliga andelen dödsolyckor per år inom den reguljära passagerartrafiken varit mer eller mindre oförändrad under de senaste åren. Enligt den beräknade trafikökningen för de kommande årtiondena förväntas antalet flygningar nästan fördubblas fram till 2030. Med en stabil andel dödsolyckor kommer detta därför troligen att leda till en ökning av antalet olyckor, som en biprodukt av en stadigt ökande trafikvolym. Dagens lagstiftning avses därför utvecklas för i syfte att begränsa en ökning av olyckor inom luftfarten i takt med att trafiken förväntas öka. Bland annat föreslås att dagens krav om insamling av data kompletteras med bestämmelser om att denna data analyseras på adekvat sätt.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innebär en ändring av förordning (EU) nr 996/2010¹ och upphävande av direktiv 2003/42/EG, dess genomförandebestämmelser, kommissionens förordning (EG) nr 1321/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 1330/2007. Det finns inga andra bestämmelser som direkt berör rapportering av händelser inom Europeiska unionen. Förslaget omfattar nio huvudområden;

Bättre insamling av information om händelser

Alla händelser som äventyrar eller skulle äventyra flygsäkerheten rapporteras. Dagens skyldighet behålls om att inrätta system för obligatorisk rapportering av händelser och att ange de personer som ska rapportera och de händelser som ska rapporteras. Till det föreslås att frivilliga system inrättas som syftar till att samla in information om händelser som inte har registrerats i systemet för obligatorisk rapportering av händelser.

Förslaget innebär också att lämpliga förutsättningar skapas för att uppmuntra de yrkesverksamma inom luftfarten att rapportera säkerhetsrelaterad information genom att de skyddas mot bestraffning, utom i fall av grov oaktsamhet.

Tydligare informationsflöde

Enligt det nuvarande direktivet är enskilda personer skyldiga att rapportera händelser till medlemsstaternas myndigheter, medan medlemsstaternas myndigheter i själva verket får de flesta rapporter om händelser från

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 av den 20 oktober 2010 om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart och om upphävande av direktiv 94/56/EG. Text av betydelse för EES. EUT L 295, 12.11.2010, s. 35.

organisationer som samlar in dem från enskilda som en del av deras säkerhetsorganisation. Förslaget tar hänsyn till denna utveckling och inför krav beträffande organisationer. Organisationer och medlemsstater blir skyldiga att inrätta system för rapportering av händelser som möjliggör kartläggning av säkerhetsrisker. Den händelseinformation som samlats in av organisationer ska vidarebefordras till medlemsstaternas behöriga myndigheter eller eventuellt till Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa). All information om händelser som samlats in av medlemsstaterna, organisationer och Easa samlas i det europeiska centrala upplaget.

Förbättring av uppgifternas kvalitet och fullständighet

Förslaget innehåller ett antal bestämmelser som syftar till att förbättra kvaliteten och fullständigheten avseende rapporteringen av händelser och därigenom möjliggöra bättre kartläggning av de viktigaste riskområdena och av nödvändiga åtgärder.

Dessutom förespråkas att procedurer för kontroll av datakvalitet bör införas, särskilt för att säkerställa överensstämmelse mellan en händelserapport och den information som först samlats in av uppgiftslämnaren. Slutligen kommer kommissionen att stödja medlemsstaterna när det gäller att uppnå högre standarder för uppgifternas kvalitet och fullständighet.

Bättre utbyte av information

Förslaget tar upp behovet av bättre utbyte av information genom att befintliga regler förstärks. Medlemsstaternas och Easas tillgång till det europeiska centrala registret om händelseinformation utvidgas till all information i databasen. De nya bestämmelserna gör det möjligt för medlemsstaterna att få tillgång till säkerhetsdata om händelser som ägde rum i en medlemsstats luftrum men som anmäldes och bedömdes av en annan medlemsstat.

Skydd mot olämplig användning av säkerhetsinformation

Till följd av det ökade tilltröendet till säkerhetsdata och säkerhetsinformation i det europeiska centrala registret är det nödvändigt att säkra att informationen används i lämpligt syfte. Krav ställs därför på att informationen endast får göras tillgänglig för och användas till att upprätthålla eller förbättra flygsäkerheten.

Bättre skydd av uppgiftslämnare

Förslaget skärper bestämmelserna om skydd av den som rapporterar en händelse för att säkerställa att förtroendet för systemet upprätthålls och för att lämplig säkerhetsrelaterad information inrapporteras.

Därför bekräftas på nytt skyldigheten att anonymisera rapporter om händelser och begränsa åtkomsten till helt identifierbara data till endast vissa personer. Medlemsstaterna uppmanas också att avstå från att inleda rättsliga förfaranden utom i fall av grov oaktsamhet.

Förslaget innebär ytterligare skärpning av den regel som föreskriver att personal som rapporterar information inte ska bli föremål för efterräkningar från sin arbetsgivares sida, utom i fall av grov oaktsamhet. Organisationer uppmanas också att anta riktlinjer för hur arbetstagarnas skydd ska säkerställas.

Nationella organ ska inrättas som ger personal möjlighet att rapportera överträdelser av de regler som garanterar deras skydd, och påföljder bör fastställas om så är lämpligt.

Nya krav på informationsanalys och nationella uppföljning

Förslaget påskyndar övergången till ett mer proaktivt och evidensbaserat säkerhetssystem i Europa, genom att nya krav införs i EU-lagstiftningen som införlivar de bestämmelser som har överenskommits på internationell nivå om analys och uppföljning av insamlad händelseinformation.

Organisationer och medlemsstater är skyldiga att analysera den information som har samlats in genom system för rapportering av händelser i syfte att identifiera säkerhetsrisker och vidta åtgärder för att avhjälpa eventuella säkerhetsbrister. Effektiviteten hos dessa åtgärder med avseende på förbättrad säkerhet ska kontrolleras och ytterligare åtgärder vidtas vid behov.

Förstärkt analys på EU-nivå

Principen om att informationen i det europeiska centrala upplaget ska analyseras av Easa och medlemsstaterna har redan införts genom artikel 19 i förordning (EU) nr 996/2010. Denna princip stärks och det pågående samarbetet formaliseras inom ett nätverk av flygsäkerhetsanalytiker som leds av Easa.

Analysen på EU-nivå kommer att komplettera det som görs på nationell nivå, särskilt genom kartläggning av möjliga säkerhetsproblem och centrala riskområden på europeisk nivå. Detta kommer att stödjas av EU:s gemensamma riskklassificeringssystem, genom klassificering av alla händelser som medlemsstaterna har samlat in information om på ett harmoniserat sätt.

Både det europeiska flygsäkerhetsprogrammet och den europeiska flygsäkerhetsplanen kommer att kunna dra nytta av de analyser och det arbete som utförs av nätverket av flygsäkerhetsanalytiker.

Förbättrad öppenhet gentemot allmänheten

Samtidigt som den nödvändiga konfidentialiteten för viss information respekteras medför förslaget större öppenhet gentemot allmänheten i frågor om flygsäkerhet, genom att årliga säkerhetsöversyner kommer offentliggöras med information om åtgärder som vidtagits i enlighet med denna förordning, trender och aggregerade data.

Gällande regler är de EU-regleringar som nu är föremål för ändring eller upphävande. De förändringar som blir aktuella kommer därför att helt följa ändringarna som förslaget innebär. Ändring från ett direktiv till en förordning innebär dock att gällande svenska regler som upprättats med stöd av gällande EU-direktiv behöver upphävas. En process för det kommer att ta mellan 6 och 12 månader.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Konsekvenser för statsbudgeten förväntas inte. Vissa ökade uppgifter kan bli aktuella för Transportstyrelsen. Konsekvensbedömningen visar dock att det är ytterst begränsat för medlemsstater som idag har välutvecklade system, något som Sverige bedöms ha. Men i den mån ökade uppgifter blir aktuella bör de vara kostnadseffektiva och kunna tas inom ram. Däremot ökar engagemanget i den Europeiska byrån för civil luftfartssäkerhetsbyrån där resursbehovet bedöms till två årsarbetskrafter som enligt förslaget kommer att rymmas inom byråns budget. Ökad börda för rapportering för företag och särskilt för mindre företag blir aktuell.

Konsekvensanalysen har bedömt tre alternativ och det kallat PP2 har valts. Alternativet har valts eftersom fördelarna som uppnås med det har bedömts vara mycket större än kostnaderna. Det förväntas bidra till förbättrad flygsäkerhet genom bättre insamling av händelserapporter, högre datakvalitet, mer ändamålsenligt tillträde till information och införande av krav på hur händelser får användas för att bidra till att minska flygolyckorna.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige ser positivt på att regleringen ändras från ett direktiv till en förordning. Ett skäl till det är att dagens EU-direktiv lett till olika tillämpning i medlemsstaterna och ingen egentlig enhetligt procedur finns för händelserapportering. Sannolikt kan en mer stringent insamling av data om incidenter inom luftfarten bidra till ökad kunskap och till att åtgärder för ökad flygsäkerhet kan motiveras och vidtas. Det finns dock risker för att kraven på rapportering kan bli alltför betungande för särskilt mindre företag och kraven bör därför mildras i vissa delar. Till de delar förslaget innebär ökat arbete för tillsynsmyndigheter och för Easa förespråkar Sverige kostnadseffektiva lösningar, och bevakar att kostnaderna kan hanteras inom ram för EU:s respektive Sveriges budget.

De föreslagna artiklarna gällande offentlighet och sekretess behöver nog analyseras.

Medlemsstaterna är i huvudsak positiva men det finns krav på justeringar. Vilka justeringar som närmare avses har inte framkommit då behandlingen i detalj inte påbörjats.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 100.2 EUFF genom kvalificerad majoritet i rådet. Medbestämmande med Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har bedömt att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Skälen till förenlighet med subsidiaritetsprincipen är att målen för förslaget uppnås bättre med en reglering på EU-nivå. Åtgärder på nationell nivå är absolut nödvändiga, men räcker inte för att säkra systemets funktion som helhet och därigenom bidra till att förbättra flygsäkerheten.

Skälet till att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen är att de ytterligare bördorna för industrin och nationella myndigheter är begränsade till de som är nödvändiga för att öka systemets effektivitet och övergripande kvalitet.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Remissbehandling bland intressenter i Sverige avses påbörjas inom kort. Behandlingen i rådet har börjat med första genomgångar av grunderna i förslaget och av konsekvensbedömningen. Ordförandeskapet avser att fortsätta behandlingen inom rådet och ta upp förslaget till beslut om allmän inriktning vid ministermöte (TTE) i mars 2013.

4.2 Fackuttryck/termer

2012/13:FPM54

Easa - European Aviation Safety Agency, Europeiska byrån för luftfartssäkerhet.