

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im

COM(2009) 611 wersja ostateczna – 2009/0170 (COD)

(2011/C 21/11)

Sprawozdawca generalny: **Jacek KRAWCZYK**

Dnia 20 listopada 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 80 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im

COM(2009) 611 wersja ostateczna – 2009/0170 (COD).

Dnia 15 grudnia 2009 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 463. sesji plenarnej w dniach 26–27 maja 2010 r. (posiedzenie z 27 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, zgodnie z art. 59 ust. 1 regulaminu wewnętrznego, wyznaczył Jacka KRAWCZYKA na sprawozdawcę generalnego oraz 157 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Obecny wspólnotowy system badania wypadków i zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym działa poniżej swoich optymalnych możliwości. Nie uwzględnia on znacznych postępów na drodze do stworzenia jednolitego rynku lotniczego, zwłaszcza dzięki powołaniu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego.

1.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji Europejskiej jako krok na drodze do pokonania niedociągnięć wynikających z faktu, że obecnie badania wypadków w UE odbywają się w warunkach fragmentacji przestrzeni powietrznej.

1.3 Wniosek Komisji przedstawia promowanie dobrowolnej współpracy poprzez europejską sieć organów ds. badania zdarzeń lotniczych. EKES zgadza się z opinią Komisji, że utworzenie europejskiej agencji odpowiedzialnej za badanie wypadków w lotnictwie cywilnym byłoby przedwczesne.

1.4 EKES pragnie podkreślić, że jedynym celem badania wypadków i incydentów powinno być zapobieganie im, a nie obarczanie winą czy dyskredytowanie. EKES uważa zatem, że konieczne jest dalsze przeformułowanie art. 15, by zapewnić jego pełną zgodność z postanowieniami załącznika 13 do Konwencji chicagowskiej.

1.5 EKES podkreśla ogromne znaczenie, jakie dla bezpieczeństwa lotniczego ma prawdziwie niezależny proces badania wypadków wolny od ingerencji zainteresowanych stron, a także ogółu społeczeństwa, polityki, mediów i organów sądowych.

1.6 EKES pragnie podkreślić znaczenie, jakie ma „kultura bezpieczeństwa”, a także zapewnienie przez wszystkie państwa

członkowskie UE „właściwej kultury” w krajowych systemach karnych. Należy podjąć na szczeblu UE większe starania w celu zapewnienia, że wszystkie państwa członkowskie zmienią swój krajowy system karny, gwarantując właściwą kulturę.

1.7 Komitet podkreśla w szczególności znaczenie opracowania europejskiej karty właściwej kultury we współpracy z innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

1.8 EKES podkreśla znaczenie zagwarantowania pełnej niezależności procesu badania wypadku od wszystkich zainteresowanych stron, w tym Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA). Istotne jest zatem wprowadzenie większej liczby środków ochronnych do prawodawstwa w celu zapewnienia, że organy ds. badania zdarzeń lotniczych będą odgrywać wiodącą rolę.

1.9 EKES podkreśla, że terminowe zapewnienie dostępności listy pasażerów ma niezwykle ważne znaczenie dla rodzin ofiar. Jednocześnie jednak Komitet uważa, że równie ważne jest, aby dostępna lista była prawidłowa.

2. Wstęp

2.1 Transport lotniczy jest jednym z najbezpieczniejszych sposobów podróżowania. Statystyki pokazują, że – pomimo ogromnego wzrostu natężenia ruchu lotniczego od czasu utworzenia jednolitego rynku lotniczego w 1992 r. – Unii Europejskiej udało się podwyższyć poziom bezpieczeństwa lotniczego, dzięki czemu linie lotnicze UE należą do najbezpieczniejszych na świecie.

2.2 Niemniej bezpieczeństwa nie należy nigdy uznawać za rzecz oczywistą i potrzebne są stałe wysiłki na rzecz podniesienia poziomu bezpieczeństwa lotniczego. Bez względu na poziom bezpieczeństwa sektora lotniczego UE nie można nigdy wykluczyć możliwości wystąpienia wypadków lub poważnych incydentów. Konieczne są zatem niezależne badania tych wypadków lub incydentów. Dzięki analizie okoliczności, w których doszło do wypadku, można sporządzić zalecenia zapobiegające jego powtórzeniu się w przyszłości.

2.3 Obowiązek przeprowadzenia badania wypadku w lotnictwie cywilnym nakłada Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, której stronami są wszystkie państwa członkowskie. Szczegółowe normy i zalecane praktyki w tym zakresie określa załącznik 13 do Konwencji chicagowskiej.

2.4 Uznając znaczenie badania wypadków i incydentów, Wspólnota Europejska już w 1980 r. przyjęła dyrektywę 80/1266/EWG w sprawie przyszłej współpracy i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi w dziedzinie badania wypadków lotniczych⁽¹⁾. Dyrektywa z 1980 r. została następnie zastąpiona dyrektywą 94/56/WE⁽²⁾. Ponadto w 2003 r. przyjęto dyrektywę 2003/42/WE⁽³⁾ w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym.

2.5 Ze względu na fragmentację przestrzeni powietrznej w UE obecny wspólnotowy system badania wypadków i zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym działa poniżej swoich optymalnych możliwości. Nie uwzględnia on należyte znaczących postępów na drodze do stworzenia jednolitego rynku lotniczego, które zwiększyły uprawnienia UE w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego, zwłaszcza dzięki powołaniu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego. W związku z tym 29 października 2009 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im, które uchyla istniejące prawodawstwo w tych dziedzinach.

3. Wniosek Komisji

3.1 Wniosek Komisji przedstawia promowanie dobrowolnej współpracy tzn. na mocy proponowanego rozporządzenia istniejąca już nieformalna współpraca zostanie przekształcona w europejską sieć organów ds. badania zdarzeń lotniczych („sieć”). „Sieć” nie będzie posiadać osobowości prawnej, a jej uprawnienia będą ograniczone do zadań doradczych i koordynacyjnych.

3.2 Wniosek uzupełnia ponadto dobrowolną współpracę o kilka zobowiązań prawnych, takich jak:

— wdrożenie do prawa wspólnotowego międzynarodowych norm i zalecanych praktyk odnoszących się do zabezpieczenia dowodów i szczególnie chronionych danych, zgodnie z załącznikiem 13 do Konwencji chicagowskiej;

— ustanowienie wspólnych wymogów w zakresie organizacji krajowych organów ds. badania zdarzeń lotniczych oraz wzmocnienie niezależności badań wypadków i incydentów;

— lepsza koordynacja poszczególnych dochodzeń przyczyn wypadków i incydentów;

— sprecyzowanie wzajemnych praw i obowiązków Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz krajowych organów ds. badania zdarzeń lotniczych bez naruszania niezależności badania wypadków i incydentów;

— określenie kryteriów, na podstawie których organy ds. badania zdarzeń lotniczych będą wyznaczać pełnomocnych przedstawicieli „państwa projektu”;

— uwzględnienie „właściwej kultury” poprzez stworzenie podstaw bezsankcyjnego systemu zgłaszania zdarzeń;

— ustanowienie wspólnych wymogów dla wspólnotowych przedsiębiorstw lotniczych dotyczących list pasażerów i ochrony danych, jakie listy te zawierają (tzn. art. 23 proponowanego rozporządzenia);

— wzmocnienie ochrony praw ofiar wypadków lotniczych i ich rodzin;

— lepsza ochrona anonimowości osób uczestniczących w wypadku;

— ustanowienie wspólnej bazy zaleceń dotyczących bezpieczeństwa i stopnia ich zastosowania.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji Europejskiej jako krok na drodze do pokonania niedociągnięć wynikających obecnie z faktu, że badania wypadków lotniczych w UE prowadzi się w warunkach fragmentacji przestrzeni powietrznej. Podkreśla jednak wagę monitorowania skuteczności wniosku ze względu na to, że niektóre mniejsze państwa członkowskie nie posiadają doświadczenia lub zasobów w dziedzinie badań wypadków. Komitet zaleca więc Komisji określenie kryteriów dotyczących minimalnego wymaganego poziomu kompetencji technicznych organów ds. badania zdarzeń lotniczych i osób przeprowadzających dochodzenia oraz zachęcenie państw członkowskich do przestrzegania zobowiązań w tym zakresie.

4.2 EKES przyjmuje ze szczególnym zadowoleniem pragmatyczne podejście Komisji oparte na pomocniczości i proporcjonalności. Ponadto zgadza się z opinią Komisji, że utworzenie europejskiej agencji odpowiedzialnej za badanie wypadków w lotnictwie cywilnym byłoby przedwczesne, chociaż nie należy go wykluczać w perspektywie długoterminowej. Komitet podkreśla również wagę zapewnienia, by sieć była otwarta dla państw spoza UE, które sąsiadują i ściśle współpracują z Unią, a zwłaszcza dla członków Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego (ECAC).

⁽¹⁾ Dz.U. L 375 z 31.12.1980, s. 32.

⁽²⁾ Dz.U. L 319 z 12.12.1994, s. 14.

⁽³⁾ Dz.U. L 167 z 4.7.2003, s. 23.

4.3 EKES podkreśla ogromne znaczenie, jakie dla bezpieczeństwa lotniczego ma prawdziwie niezależny proces badań wolny od ingerencji zainteresowanych stron, a także ogółu społeczeństwa, polityki, mediów i organów sądowych.

4.4 EKES pragnie podkreślić, że jedynym celem badania wypadków i incydentów powinno być zapobieganie im, a nie obarczanie winą czy dyskredytowanie. EKES uważa zatem, że konieczne jest dalsze przeformułowanie art. 15, by zapewnić jego pełną zgodność z postanowieniami załącznika 13 do Konwencji chicagowskiej. Zwłaszcza propozycja zwiększenia uprawnień organów sądowych i podmiotów reprezentujących interes publiczny w celach innych niż badanie wypadków miałyby efekt przeciwny do zamierzonego i utrudniłyby dobrowolne zgłaszanie zdarzeń lub incydentów. Komitet uznaje za niezbędne całkowite oddzielenie badania wypadków od wszelkich procedur sądowych. Mogłoby to wpłynąć negatywnie na gromadzenie informacji o bezpieczeństwie, a zatem doprowadzić do zmniejszenia bezpieczeństwa lotniczego w UE. EKES podkreśla, że nie będzie to miało wpływu na prawa ofiar do odszkodowania w następstwie niezależnego postępowania niemającego związku z procesem dochodzenia w sprawie wypadku. EKES zwraca uwagę na znaczenie ochrony wrażliwych danych dotyczących bezpieczeństwa, jak też ochrony pracowników odpowiedzialnych za zgłaszanie zdarzeń związanych z bezpieczeństwem.

4.4.1 EKES uznaje znaczenie deklaracji wydanej 26 kwietnia 2010 r. przez organizacje sektora lotnictwa w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im. W deklaracji tej wyrażone zostały poważne zastrzeżenia wobec wniosku Komisji (który poparła Rada ds. Transportu w dniu 11 marca 2010 r.), jeśli chodzi o tzw. prymat dochodzenia sądowego nad dochodzeniem w zakresie bezpieczeństwa. Zdaniem sygnatariuszy deklaracji znacznie ograniczy on organom badającym wypadki możliwość uzyskiwania dzięki wzajemnemu zaufaniu niezbędnych informacji pozwalających określić czynniki, które doprowadziły do wypadku. W konsekwencji organom tym uniemożliwi się formułowanie dobrze przemyślanych zaleceń w zakresie bezpieczeństwa, które są przecież nieodzowne dla poprawy bezpieczeństwa i zapobiegania przyszłym wypadkom. A to nie leży wszak w interesie pasażerów korzystających z transportu lotniczego w Europie.

4.5 EKES pragnie podkreślić znaczenie, jakie ma zapewnienie „właściwej kultury” przez wszystkie państwa członkowskie UE w krajowych systemach karnych. Dla bezpieczeństwa lotniczego konieczne jest, by wyniki badań wypadków były wykorzystywane do zapobiegania przyszłym wypadkom, a nie do karania za niezamierzone błędy, co utrudniłoby odpowiedni przebieg badania wypadków. Zdaniem Komitetu rozporządzenie powinno tworzyć ramy umożliwiające wszystkim stronom dzielenie się informacjami i swobodne wypowiedzianie się w warunkach zaufania. Pewność prawna, tj. solidny zestaw przepisów jednoznacznie określających, kiedy informacje o bezpieczeństwie mogą zostać wykorzystane poza kontekstem dochodzenia, jest niezbędna do zapewnienia otwartej i budzącej zaufanie komunikacji. Bez tej pewności osoby zaangażowane obawiałyby się współpracować przy badaniu wypadku. EKES

zwraca uwagę, że na szczeblu UE należy podjąć większe starania w celu zapewnienia, że wszystkie państwa członkowskie zmieniają swój krajowy system karny, gwarantując właściwą kulturę. Komitet podkreśla w szczególności znaczenie opracowania europejskiej karty właściwej kultury. EKES przyjmuje z zadowoleniem uzgodnienie w dniu 31 marca 2009 r. przez partnerów społecznych europejskiej branży lotnictwa cywilnego „karty właściwej kultury”.

4.6 Komitet uważa, że z punktu widzenia rodzin ofiar istotne znaczenie ma udostępnianie na czas listy pasażerów. Jednak równie ważne jest, by lista ta była prawidłowa. Dlatego też zdaniem EKES-u można byłoby utrzymać termin udostępnienia listy w ciągu jednej godziny pod warunkiem, że dopuści się pewne wyjątki w sytuacjach, gdy nie jest to technicznie wykonalne, w szczególności w przypadku lotów na długie dystanse odbywanych z krajów trzecich. Linie lotnicze mogą z łatwością dostarczyć w ciągu jednej godziny niezweryfikowaną listę, lecz potrzebna jest lista zweryfikowana, zwłaszcza w wypadku lotów dalekodystansowych spoza UE. EKES zwraca również uwagę na znaczenie prywatności i ochrony danych i uważa, że listy pasażerów sporządzone przez linie lotnicze na podstawie odprawy pasażerów i systemu rezerwacji powinny być w tym kontekście wystarczające.

4.7 EKES podkreśla znaczenie zagwarantowania pełnej niezależności procesu badania wypadku od wszystkich zainteresowanych stron, w tym Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA). Istotne jest zatem wprowadzenie większej liczby środków ochronnych do prawodawstwa w celu zapewnienia, że organy ds. badania zdarzeń lotniczych będą odgrywać wiodącą rolę. EASA mogłaby być natomiast stroną badań (doradcą) wraz z innymi zainteresowanymi stronami (liniami lotniczymi, producentami itd.), lecz nie powinna mieć prawa do wpływania na przebieg lub wynik dochodzenia. EKES pragnie w szczególności zwrócić uwagę na fakt, iż EASA nie powinna sprawować funkcji pełnomocnego inspektora wypadków, gdyż mogłoby to prowadzić do konfliktu interesów z rolą agencji jako organu regulacyjnego, co byłoby sprzeczne z duchem załącznika 13 do Konwencji chicagowskiej. Niemniej jednak Komitet pragnąłby podkreślić także znaczenie przesyłanych do EASA zaleceń dotyczących badania – tam, gdzie jest to stosowne – tak aby mogła ona zająć się pilnymi kwestiami związanymi z bezpieczeństwem.

4.8 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję stworzenia centralnej bazy danych zawierającej zalecenia dotyczące badania wypadków, w tym stopnia zastosowania tychże zaleceń. Niemniej EKES uważa, że – na wzór systemu przeglądu zaleceń Narodowej Rady Bezpieczeństwa Transportu (NTSB) dokonywanego przez Federalną Administrację Lotnictwa Cywilnego Stanów Zjednoczonych (FAA) – EASA musi dysponować staranną analizą dodatkowych korzyści dla bezpieczeństwa i wpływu zaleceń dotyczących bezpieczeństwa przed przystąpieniem do opracowania jakichkolwiek przepisów.

4.8.1 EKES zachęca do podejmowania przez UE dalszych działań na rzecz zapewnienia odpowiednio pogłębionej analizy sprawozdań z incydentów oraz usprawnienia w skali ogólnoeuropejskiej łączenia środków w tym zakresie.

4.9 EKES podkreśla znaczenie, jakie dla bezpieczeństwa ma gruntowne zrozumienie przez wszystkie państwa członkowskie UE i kraje spoza UE treści raportu z badania wypadku (art. 19). Krajowe organy ds. badania zdarzeń lotniczych często sporządzają jedynie raporty w swym własnym języku, nawet jeżeli dotyczą one stron zagranicznych. EKES zaleca, by każdy raport z badania wypadku tłumaczony był przynajmniej na język angielski.

4.10 EKES zauważa, że bezpieczeństwo będzie zawsze miało priorytet przed innymi wymogami, jak np. ochrona własności

intelektualnej. Z drugiej zaś strony istotne jest zapewnienie większej ilości środków ochrony własności intelektualnej (art. 15). Szczególnie chronione informacje handlowe powinny być udostępniane jedynie odpowiednim organom, lecz należy chronić je przed ujawnieniem konkurencji. Producenci oryginalnego sprzętu („producenci OEM”) nie powinni otrzymywać wszystkich informacji na temat uzupełniających certyfikatów typu lub innych zmian czy napraw i odwrotnie, gdyż mogą one zawierać istotną z handlowego punktu widzenia własność intelektualną organizacji projektującej, która nie ma nic wspólnego z danym wypadkiem czy incydem.

Bruksela, 27 maja 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
