



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Transportu i Turystyki

12.2.2010

DOKUMENT ROBOCZY

w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz
zapobiegania im

Komisja Transportu i Turystyki

Sprawozdawczyni: Christine De Veyrac

1. Tło ogólne

Od wielu lat zauważa się nieustanny wzrost ruchu lotniczego.

Pomimo znacznych postępów w dziedzinie bezpieczeństwa ta tendencja wzrostowa łączy się ze zwiększonym ryzykiem wypadków samolotowych.

W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma prowadzenie niezależnych dochodzeń w sprawie wypadków lotniczych, tak aby móc określić uchybienia w dziedzinie bezpieczeństwa i podjąć odpowiednie działania naprawcze.

Obecnie obowiązujące przepisy europejskie w odniesieniu do dochodzenia przyczyn wypadków zawarte są w dyrektywie z 1994 r.¹

Od momentu wejścia w życie tego tekstu rynek lotniczy bardzo się jednak zmienił i skomplikował.

W związku z pojawieniem się nowych podmiotów, takich jak Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), która odpowiada za certyfikację statków powietrznych we Wspólnocie, oraz odnotowanymi różnicami w możliwościach dochodzeniowych, jakimi dysponują poszczególne państwa członkowskie, pojawiła się konieczność wprowadzenia nowych przepisów².

2. Sieć organów ds. badania zdarzeń lotniczych

Utworzenie sieci krajowych organów ds. dochodzenia przyczyn wypadków lotniczych powinno przyczynić się do zmniejszenia istniejących różnic w możliwościach dochodzeniowych poszczególnych państw członkowskich UE.

Może to także podnieść jakość działań dochodzeniowych i wprowadzić ramy prawne współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za dochodzenia w dziedzinie bezpieczeństwa.

Powinno to przyczynić się zatem do zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu lotniczym.

Chociaż w chwili obecnej nie ma warunków do utworzenia europejskiego biura badania zdarzeń lotniczych, sprawozdawczyni pragnie pójść dalej niż proponuje Komisja i określić zadania, jakie ma wypełniać wspomniana sieć³, co stanowiłoby rzeczywistą wartość dodaną pod względem bezpieczeństwa.

Sieć miałaby m.in. za zadanie:

¹ Dyrektywa Rady 94/56/WE

² Jest to także związane ze zmianami w załączniku 13. („Dochodzenie przyczyn wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym”) do Konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (7300/9), która wprowadza na szczeblu międzynarodowym przepisy obowiązujące w dziedzinie dochodzeń przyczyn wypadków i incydentów lotniczych.

³ Zadania te mogłyby zostać określone zgodnie z propozycjami zawartymi w analizie wpływu Komisji (SEC(2009)1477, s.43) oraz istniejącymi w ramach stałej współpracy regułami w dziedzinie transportu morskiego (art. 10 dyrektywy 2009/18/WE).

- zapewniać organizację i ułatwiać podział środków między organami ds. badania zdarzeń lotniczych oraz oddelegowywanie inspektorów⁴;
- opracować system wymiany informacji służących poprawie bezpieczeństwa;
- organizować szkolenia dla inspektorów;
- stworzyć wykaz dobrych praktyk i opracować europejską metodologię badania wypadków;
- przeprowadzać kontrole w organach ds. badania zdarzeń lotniczych.

Należy także zastanowić się nad stosownym sposobem realizowania na szczeblu europejskim propozycji, które przedstawiać będzie sieć z myślą o zwiększeniu bezpieczeństwa lotniczego lub poprawie mechanizmów dochodzeniowych.

3. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)

EASA⁵ odpowiada w imieniu państw członkowskich za certyfikację statków powietrznych we Wspólnocie. Jest to jeden z najbardziej znaczących organów w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego.

Dyrektywa 94/56/WE⁶ nie uwzględniała EASA, ponieważ agencję utworzono po wejściu w życie tej dyrektywy. Sytuacja ta powoduje jednak niedopuszczalne zagrożenie pod względem bezpieczeństwa⁷.

Uzasadnione jest więc, by nowe rozporządzenie przewidywało wyraźne ramy prawne uczestnictwa agencji w badaniu wypadków i incydentów lotniczych.

Sprawozdawczyni pragnie poruszyć trzy następujące kwestie:

a) Niezależność badania wypadków i incydentów lotniczych

Rozporządzenie w żadnym razie nie powinno umożliwiać EASA wywierania wpływu na badanie przyczyn wypadków ani prowadzenia równoległych dochodzeń.

Ze względu na fakt, że agencja odpowiada za certyfikację statków powietrznych, nie może ona być jednocześnie sędzią i stroną. Tekst nie może pozwalać na taką dwuznaczność.

b) Nazewnictwo

Transport lotniczy ma często charakter międzynarodowy, stąd badanie zdarzeń lotniczych może obejmować państwa pozaeuropejskie.

W takich przypadkach i w trosce o bezpieczeństwo prawne należy zadbać o to, by rola EASA w dochodzeniu była jasno określona przy użyciu terminów zawartych w załączniku 13. do

⁴ Przykładem działań ułatwiających taką wymianę mogłoby być utworzenie wykazu instalacji i sprzętu, którymi dysponuje każdy z organów ds. badania zdarzeń lotniczych oraz w razie konieczności wykazu inspektorów wyspecjalizowanych w wypadkach występujących w szczególnych warunkach (na morzu, w górach itd.)

⁵ Na mocy rozporządzenia (WE) nr 216/2008

⁶ Patrz wyżej.

⁷ Zgodnie z wynikami kontroli EASA dokonanej przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego

Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym⁸ obowiązującym w odniesieniu do badania wypadków i incydentów lotniczych na szczeblu międzynarodowym.

Nie ma to zastosowania w odniesieniu do terminu „ekspert”, który figuruje we wniosku w sprawie rozporządzenia⁹, co mogłoby prowadzić do niejasności.

Sugeruje się zatem stosowanie ustalonego nazewnictwa, co wykluczyłoby kwestionowanie udziału agencji w badaniach zdarzeń lotniczych.

Pojęcie „doradca”¹⁰ jest powszechnie stosowane na określenie organu odpowiedzialnego za certyfikację¹¹.

Sprawozdawczyni proponuje zatem, by w rozporządzeniu przypisać EASA rolę „doradcy” w odniesieniu do jej udziału w dochodzeniach przyczyn wypadków lotniczych oraz by agencja ta dysponowała uprawnieniami, które na mocy załącznika 13. przysługują doradcom.

c) Dostęp EASA do informacji dotyczących bezpieczeństwa

W trosce o bezpieczeństwo lotnicze agencja musi podczas całego dochodzenia dysponować dostępem do istotnych informacji i instrukcji w dziedzinie bezpieczeństwa, które pozwolą jej szybko wydawać zalecenia w zakresie zdatności do lotu¹².

Informacje przekazuje się jednak z większą regularnością krajowym organom ds. lotnictwa cywilnego, a nie EASA.

Należałoby więc uregulować ten przepływ informacji i zachęcić organy odpowiedzialne za badanie zdarzeń lotniczych do ściślejszej współpracy z agencją.

4. Koordynacja między dochodzeniami

Często zdarza się, że oprócz badania zdarzenia lotniczego prowadzi się dodatkowe sprawy sądowe¹³.

a) Niezależność

Należy zadbać o to, by inspektorzy odpowiedzialni za badanie zdarzenia lotniczego mogli działać bez konieczności wnioskowania do sędziego o zezwolenie na dostęp do dowodów lub

⁸ Patrz wyżej.

⁹ W art. 9 ust. 1 wniosku w sprawie rozporządzenia (COM(2009)611). Pojęcie „ekspert” występuje dwa razy w załączniku 13. Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, nie jest ono jednak definiowane.

¹⁰ Rozdział 1 załącznika 13. Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym

¹¹ w przypadku Stanów Zjednoczonych, gdzie w badaniach wypadków i incydentów lotniczych Federalny Urząd Lotnictwa (FAA) pełni funkcję „doradcy” („advisor”) Krajowej Rady Bezpieczeństwa Transportu (NTSB) w rozumieniu załącznika 13. Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym

¹² Art. 20 rozporządzenia (WE) nr 216/2008

¹³ W przypadku gdy dochodzenia te są niepowiązane między sobą oraz gdy badanie techniczne ma na celu ustalenie poziomu bezpieczeństwa, a nie wskazanie winnych, ustalenia i wnioski organów odpowiedzialnych za badanie techniczne mają zdecydowany wpływ na dochodzenie sądowe.

zezwoleń na ich zbadanie.

Ma się rozumieć w przypadku czynności bezprawnej zachodzą inne okoliczności i dochodzenie sądowe staje się priorytetem¹⁴.

b) Dostęp do danych szczególnie chronionych

Zasadnicze znaczenie ma współpraca uczestników wypadku¹⁵ w badaniu zdarzenia lotniczego, tak aby można było ustalić jego przyczyny.

Odmowa udziału w badaniu zdarzenia ze względu na obawę przekazania zeznań wymiarowi sprawiedliwości bez zgody zagraża bezpieczeństwu lotniczemu.

Z drugiej strony należy umożliwić wymiarowi sprawiedliwości wykonywanie swoich obowiązków, a rodzinom ofiar zapewnić określenie odpowiedzialności za wypadek na drodze sądowej.

Władze sądowe powinny mieć zatem dostęp do istotnych informacji.

Komisja proponuje ochronę pewnych rodzajów danych, wymiar sprawiedliwości zachowa jednak do nich dostęp w przypadkach uzasadnionych „*nadrzędnym interesem publicznym*”¹⁶.

Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego jest jednak dość niejasne i może się różnić w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto jeśli wypadek spowodował ofiarę śmiertelną, często zakłada się, że mamy do czynienia z przypadkiem związanym z nadrzędnym interesem publicznym.

Dane o szczególnym znaczeniu przestają być wówczas chronione.

Sprawozdawczyni proponuje, by wszystkie dane związane z ustaleniem okoliczności wypadku i analizą dowodów przekazywać wymiarowi sprawiedliwości oraz by pozostałe informacje pozostawały tajne.

5. Prawa przysługujące ofiarom i ich bliskim

a) Lista pasażerów

Komisja proponuje, by linie lotnicze miały obowiązek przedstawiania listy pasażerów w ciągu godziny od ogłoszenia wypadku.

Sprawozdawczyni popiera ten pomysł, wyraża jednak życzenie, by linie lotnicze przekazywały sprawdzone listy pasażerów w trybie możliwym do zrealizowania.

¹⁴ Art. 13 ust. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia

¹⁵ Członkowie personelu, którzy przeżyli wypadek, kontrolerzy ruchu lotniczego, operatorzy statku powietrznego itd.

¹⁶ Art. 15 ust. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia

W niektórych sytuacjach może to być trudne¹⁷.

Sprawozdaczyni proponuje rozważyć dwie możliwości :

- oprzeć się na wynikającym z art. 29 lit. f) konwencji chicagowskiej¹⁸ obowiązku przekazywania liniom lotniczym listy pasażerów przed startem. Gdy zdarzy się wypadek, linie lotnicze mogą stworzyć listę pasażerów oraz listę załogi i w ciągu godziny przedstawić zweryfikowaną listę;
- ustanowić różne terminy dla lotów, przed których startem stosuje się system zbierania informacji o pasażerach¹⁹ (gdy lista pasażerów na pokładzie jest dostępna od momentu startu), oraz dla pozostałych lotów²⁰.

b) Informacje dotyczące zaginionych pasażerów

Gdy zdarzy się wypadek, tysiące osób próbują się skontaktować z liniami lotniczymi²¹ i często dużo czasu zajmuje wyznaczenie odpowiedniej osoby do podawania informacji o zaginionych pasażerach.

Czas oczekiwania i niepewności jest bardzo bolesny dla rodzin ofiar.

Sprawozdawczyni pragnie zatem wprowadzić zobowiązanie, na mocy którego linie lotnicze²² będą musiały proponować pasażerom podawanie osoby kontaktowej w razie wypadku²³ na etapie rezerwowania biletu lotniczego.

c) Pomoc dla najbliższych

Komisja proponuje, by państwa członkowskie zapewniały „ustanowienie na poziomie krajowym planu pomocy ofiarom wypadków w lotnictwie cywilnym i ich rodzinom.”²⁴

Gdy zdarzy się wypadek, linie lotnicze są pierwszym punktem kontaktowym, do którego

¹⁷ Linie lotnicze nie zawsze dysponują stałym personelem na lotnisku, z którego odleciał samolot. Istnieją także lotniska, które nie pracują nocą. W tych przypadkach jest mało możliwe, by zweryfikowana lista została udostępniona w ciągu godziny.

¹⁸ „Każdy statek powietrzny (...) powinien mieć na pokładzie następujące dokumenty, odpowiadające warunkom przepisany w niniejszej Konwencji (...) listę imienną pasażerów z podaniem miejsca wejścia na pokład i miejsca przeznaczenia, jeżeli przewozi pasażerów.”

¹⁹ Miejsca przeznaczenia, w przypadku których wymaga się stosowania systemu APIS (systemu przetwarzania zaawansowanych informacji o pasażerach). Obowiązek taki istnieje w przypadku lotów do Stanów Zjednoczonych, Kanady, Meksyku czy Australii. System ten wymaga podania m.in. kompletnych danych potwierdzających tożsamość pasażera, jego narodowości i numeru paszportu.

²⁰ Termin opublikowania listy w przypadku tych pierwszych mógłby zostać skrócony do 30 minut, a w odniesieniu do pozostałych lotów przedłużony do 2 godzin.

²¹ W wyniku zaginięcia lotu AF 447 w dniu 31 maja 2009 r. na trasie między Rio de Janeiro a Paryżem do linii lotniczych Air France dzwoniło ponad 20 tysięcy razy w ciągu jednego dnia.

²² Praktyka ta jest już stosowana w Stanach Zjednoczonych.

²³ Dane te musiałyby dotyczyć innej osoby niż tej, którą podano jako osobę kontaktową w przypadku zmiany godziny lub odwołania lotu.

²⁴ Art. 23 ust. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia

zwracają się bliscy pasażerów.

Sprawozdawczyni jest zatem zdania, że należy dodatkowo zobowiązać państwa członkowskie do sprawdzania, czy linie lotnicze zarejestrowane na ich terytorium przewidziały plan działania w sytuacji kryzysowej²⁵.

Ponadto państwo odpowiedzialne za badanie zdarzenia lotniczego powinno wskazać główny punkt kontaktowy dla bliskich ofiar wypadku.

Za pośrednictwem tego punktu kontaktowego zbierano by informacje pochodzące z różnych zaangażowanych organów, przekazywano je bliskim pasażerów oraz informowano bliskich o procedurach, które zostaną podjęte²⁶.

Zapewniłoby to istotne wsparcie dla bliskich ofiar, którzy często są zagubieni w obliczu ogromnej liczby podmiotów i procedur, a ponadto muszą udźwignąć ból związany z zaginięciem bliskiej osoby.

Z drugiej strony należałoby przewidzieć przepisy pozwalające rodzinom uzyskać dostęp do informacji niejawnych dotyczących przebiegu badania zdarzenia, a w szczególności umożliwić im otrzymywanie sprawozdań tymczasowych i końcowych w sprawie dochodzenia przed opublikowaniem ich.

d) Konwencja montrealaska²⁷

Sprawozdawczyni uważa, że pasażerowie europejscy powinni być chronieni przepisami tej konwencji niezależnie od tego, jakimi liniami podróżują, oraz że w rozporządzeniu należy zawrzeć wymóg ratyfikowania Konwencji montrealaskiej w odniesieniu do wszystkich linii lotniczych, które chciałyby działać na terenie Unii Europejskiej.

6. Zgłaszanie zdarzeń w lotnictwie cywilnym

Komisja postanowiła nie wprowadzać zmian do dyrektywy 2003/42/WE²⁸, ponieważ jakiegokolwiek modyfikacje byłyby jej zdaniem przedwczesne. Wniosek w sprawie rozporządzenia zawiera jednak odniesienie do tego tekstu²⁹.

System zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym nie funkcjonuje najlepiej.

²⁵ Plany działania w sytuacji kryzysowej mogłyby opierać się na wytycznych Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego 285/AN/166 i podlegać nadzorowi.

²⁶ Badanie zdarzenia lotniczego, ewentualnie dochodzenie sądowe, wypłacenie odszkodowań, identyfikacja ciał itd.

²⁷ Konwencji w sprawie ujednoczenia niektórych zasad dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego (Konwencja montrealaska), która weszła w życie dnia 28 czerwca 2004 r., reguluje m.in. kwestię odpowiedzialności cywilnej przewoźników lotniczych za szkody poniesione przez ofiary wypadków i ich rodziny. Do Konwencji tej przystąpiły obecnie 93 państwa.

²⁸ Dyrektywa 2003/42/WE

²⁹ Art. 15 ust. 3 wniosku dotyczącego rozporządzenia

Rzeczywiście jedynie połowa państw członkowskich dokonuje wpisów w centralnym archiwum (ECCAIRS)³⁰, utworzonym w celu zebrania wszystkich zdarzeń mających miejsce w Unii Europejskiej. Ponadto nie ustalono, kto miałby odpowiadać za analizę danych zawartych w ECCAIRS.

Analiza danych zawartych w archiwum byłaby bardzo korzystna dla kwestii bezpieczeństwa lotniczego³¹.

Sprawozdawczyni proponuje, by rozbudować przepisy przewidziane w niniejszym wniosku w sprawie rozporządzenia, m.in. w celu zwrócenia się do EASA, by we współpracy z państwami członkowskim analizowała dane zawarte w ECCAIRS i ustalała ich status poufności.

³⁰ Stworzonym na mocy rozporządzenia (WE) nr 1321/2007

³¹ Pozwoliłoby to przewidzieć rytm powtarzalności zdarzeń oraz ograniczyć ryzyko wypadków dzięki przyjmowaniu zaleceń w dziedzinie bezpieczeństwa, które mają na celu poprawę stwierdzonych niedostatków.

ANNEXE - REFERENCE DES TEXTES CITES

1. Directive 94/56/CE du Conseil, du 21 novembre 1994, établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile (*JO L 319 du 12.12.1994, p.14*).
3. Directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du Conseil et la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil (*JO L 131 du 28.5.2009, p. 114*).
5. Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE (*JO L 79 du 19.3.2008, p. 1*).

28. Directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2003 concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile (*Journal officiel n° L 167 du 4/07/2003 p. 23*)
30. Règlement(CE) No 1321/2007 de la Commission du 12 novembre 2007 fixant les modalités d'application pour l'enregistrement, dans un répertoire central, d'informations relatives aux événements de l'aviation civile échangées conformément à la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil (*Journal officiel n° L 294 du 13/11/2007, p. 3*).