



LUFTTRANSPORT

Et fælles regelsæt, som gradvist er blevet udvidet til at omfatte hele lufttransportsektoren, sikrer et ensartet og højt sikkerhedsniveau^[1] i det indre marked for lufttransport.

RETSGRUNDLAG

Artikel 100, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

MÅL

Fuldførelsen af det indre marked for lufttransport i midten af 1990'erne^[2] krævede, at der blev indført et fælles, obligatorisk regelsæt for at sikre et ensartet og højt sikkerhedsniveau.

RESULTATER

Luffart og sikkerhed er to uadskillelige størrelser: Uden strenge regler, der sikrer et højt sikkerhedsniveau, ville lufttransportsektoren ikke kunne have udviklet sig, som den har gjort, da de færreste da ville turde flyve (gælder både passagerer og flybesætninger). Fly giver mulighed for at tilbagelægge lange afstande på kort tid, og luftfartssikkerhed og internationalt samarbejde (mere eller mindre omfattende og effektivt) går dermed hånd i hånd.

På globalt plan er det Organisationen for International Civil Luffart (ICAO^[3]), der fastsætter minimumsstandarder for sikkerhed, hvis overholdelse stadig i vid udstrækning afhænger af de kontraherende staters indstilling.

I Europa har gennemførelsen af det indre marked for lufttransport betydet, at passagerne er sikret et ensartet og højt sikkerhedsniveau under flyvninger i EU. Nationale regler er blevet erstattet af fælles, obligatoriske regler. Tilsvarende er de nationale tilsynsmyndigheder og deres frivillige samarbejdsorganisationer

[1] Flyvesikkerhed vedrører udformning, konstruktion, vedligeholdelse og anvendelse af luffartøjer.

Flyvesikkerhed må ikke forveksles med luftfartssikkerhed, som har til formål at forhindre bevidst skadevoldende handlinger mod luffartøjer og deres passagerer og besætning (se faktablad [3.4.7](#)).

[2] Den såkaldte »tredje liberaliseringspakke« inden for lufttransport, dvs. forordning (EØF) nr. 2407/92, 2408/92 og 2409/92 (siden erstattet af forordning (EF) nr. 1008/2008), gav Fællesskabets luftfartsselskaber fri adgang til flyruterne inden for Fællesskabet (se faktablad [3.4.6](#)).

[3] Organisationen for International Civil Luffart (ICAO) er en særorganisation under FN, der er oprettet i medfør af »konventionen om international civil luffart« fra december 1944 (også kaldet »Chicago-konventionen«), som 191 lande i dag har undertegnet. ICAO vedtager standarder og »bedste praksis«, der skal anvendes af de kontraherende stater, men der er ingen håndhævelsesmekanisme til at sikre en korrekt gennemførelse.



(først og fremmest de tidligere Fælles Luftfartsmyndigheder^[4]) blevet erstattet af en fællesskabsmekanisme, der samler de nationale civile luftfartsmyndigheder, Kommissionen og Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA)^[5]. Siden 2003 har EASA bl.a. haft til opgave af forberede regulering på dette område (som danner grundlag for Kommissionens forslag til retsakt). Kommissionen, agenturet og de kompetente nationale myndigheder kontrollerer anvendelsen af disse regler på deres respektive ansvarsområder, men støtter også hinanden.

De fælles regler for den civile luftfartssikkerhed bygger på standarder og anbefalinger, der er vedtaget af ICAO, men er ofte strengere. De er gradvist blevet udvidet til hele lufttransportsektoren. Generelt har de til formål at undgå ulykker på så tidligt et stadium som muligt, og de bygger ligeligt på ansvarliggørelse af de berørte parter og på kontrol^[6].

ICAO's principper for undersøgelse af flyulykker er således siden 1994 blevet gennemført i fællesskabsretten (med direktiv 94/56/EF, siden hen erstattet af forordning (EU) nr. 996/2010). Disse undersøgelser bør gennemføres uafhængigt af hinanden og udelukkende med det formål at fastslå årsagerne til og forebygge ulykker og ikke for at placere skyld eller ansvar (hvilket ikke altid stemmer overens med de nationale civile og strafferetlige bestemmelser, som tværtimod tilstræber at finde frem til og dømme de ansvarlige). Den samme forebyggende og »ikke-straffende« tankegang ligger til grund for lovgivningen om indberetning af hændelser inden for civil luftfart (direktiv 2003/42/EF, forordning (EF) nr. 1321/2007 og forordning (EF) nr. 1330/2007 — alle erstattet af forordning (EU) nr. 376/2014): Siden 2005 skal uregelmæssigheder i hele lufttransportsektoren indberettes til de kompetente nationale myndigheder og via disse til EASA og derefter lagres og formidles (gennem en central database, der forvaltes af Kommissionen) med henblik på analyse.

Siden 2003^[7] er der også fælles regler om luftfartøjers luftdygtighed, dvs. hvordan de skal udformes, konstrueres og vedligeholdes. I 2008 blev lovgivningen udvidet til at omfatte flyveoperationer og flybesætningers uddannelse, dvs. hvordan flyene skal anvendes. I 2009 blev den udvidet til at gælde sikkerhed i forbindelse med driften af lufthavne, lufttrafikstyring og levering af luftfartstjenester. Alle disse regler gælder såvel for produkter som organisationer og personale, der deltager i deres design,

[4]De fælles luftfartsmyndigheder (JAA) var et uformelt samarbejdsorgan for reguleringsmyndighederne for den europæiske civile luftfart i det meste af Europa (EU- og ikke-EU-lande) og havde ansvar for at opstille sikkerhedsstandarder og -procedurer (som deltagerstaterne derefter kunne gennemføre på hver deres måde). JAA, der havde op til 43 medlemmer, begyndte sine aktiviteter i 1970 (med lanceringen af Airbus) og ophørte med at eksistere i 2009, da de fælles regler for luftfartssikkerhed, som var bindende og umiddelbart gældende, betød, at EU-medlemsstaterne ikke længere havde interesse i dette organ.

[5]Det bør bemærkes, at der med hensyn til lufttrafikstyring og luftfartstjenester også udvikles tekniske forskrifter af Eurocontrol og andre standardiseringsorganer som EUROCAE (Eurocontrol står også for gennemførelsen af en del af disse regler). Udvidelsen af de fælles regler for luftfartssikkerhed og EASA's beføjelser på disse områder bør suppleres med en præcisering af opgavefordelingen: EASA skal udarbejde de tekniske forskrifter, og Eurocontrol skal varetage operationelle opgaver inden for rammerne af »Single European Sky« (se faktablad [3.4.8.](#)). Se desuden forslag til forordning [COM\(2013\)0409](#) af 11. juni 2013 og beslutning vedtaget af Parlamentet ved førstebehandling den 12. marts 2014, EUT C 378 af 9.11.2017, s. 584.

[6]EASA's godkendelse af konstruktionsorganisationer (Design Organisation Approval) er et godt eksempel på ansvarliggørelse af lufttransportsektorens aktører.

[7]I 1991 blev der med forordning (EØF) nr. 3922/91 indledt en meget begrænset harmonisering af de »tekniske bestemmelser« på grundlag af »ordninger«, som (med noget besvær) blev vedtaget af de fælles luftfartsmyndigheder.



konstruktion, vedligeholdelse og anvendelse — herunder tredjelands luftfartøjer og transportfirmaer, når de opererer i Unionen. I 2015 foreslog Kommissionen at styrke disse regler for navnlig at tage højde for udviklingen af ubemandede luftfartøjer (droner) og samspillet mellem luftfartssikkerhed og andre områder såsom sikkerhed og miljøbeskyttelse ([COM\(2015\)0613](#)). Forslaget udvidede EASA's beføjelser på områder som sikkerhed (herunder cybersikkerhed) og miljø. Det indebærer også en række ændringer af EASA's struktur (f.eks. oprettelse af et forretningsudvalg, der skal bistå bestyrelsen og den administrerende direktør). Det er vigtigt at bemærke, at der også blev foreslået to yderligere indtægtskilder (tilskud og luftfartsafgifter til ATM/ANS-opgaver) for EASA. Efter omfattende drøftelser om dette forslag mellem Parlamentet og Rådet blev forordning (EU) 2018/1139^[8] vedtaget i juli 2018, og den tidligere EASA-grundforordning (forordning (EF) nr. 216/2008) ophævet.

SAFA-programmet (Safety assessment of foreign aircraft), der blev lanceret i 1996 af European Civil Aviation Conference (ECAC^[9]), dannede grundlag for en harmonisering af inspektionerne af udenlandske fly (europæiske og andre), når de befinder sig i deltagerstaternes lufthavne, med henblik på at verificere, at de overholder de minimumssikkerhedskrav, der er fastsat af ICAO^[10]. Direktiv 2004/36/EF (erstattet af de relevante bestemmelser i forordning (EF) nr. 216/2008) gjorde SAFA obligatorisk for medlemsstaterne fra 2006. Siden 2014 er fly fra EASA-stater (Den Europæiske Union, Island, Norge og Schweiz) blevet kontrolleret på grundlag af agenturets standarder, der i nogle tilfælde er mere restriktive, og SACA-inspektioner (SACA = Safety Assessment of Community Aircraft), som er reguleret i forordning (EU) nr. 965/2012. Otteogfyrre stater, både europæiske og andre stater, deltager i dag i SAFA/SACA — heriblandt de otteogtyve EU-medlemsstater — og hvert år bliver over 6 000 luftfartøjer (der fordeler sig næsten ligeligt på EU-operatører og operatører fra tredjelande) inspiceret i dette regi i Unionen (og over 11 000 i samtlige deltagerstater). EASA samler resultaterne af inspektionsrapporterne. De konstaterede mangler kan føre til driftsmæssige begrænsninger. Konstateres der mangler, vil de pågældende selskaber blive opført på den »sorte liste« over luftfartsselskaber, der af sikkerhedsmæssige årsager er underlagt et driftsforbud i Den Europæiske Union. Den sorte liste blev indført i 2005 (forordning (EF) nr. 2111/2005). Den opdateres jævnligt (gennem ændringer af forordning (EF) nr. 474/2006) og offentliggøres, så passagerer, billetudbydere og myndigheder hele tiden er orienteret. Siden november 2016 skal alle ikke-EU-operatører, der ønsker at flyve til EU, bevise, at de overholder ICAO's sikkerhedsstandarder. Dette bevis er en tilladelse udstedt af EASA (forordning (EU) nr. 452/2014).

[8]Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1139 af 4. juli 2018 om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur og om ændring af forordning (EF) nr. 2111/2005, (EF) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 og direktiv 2014/30/EU og 2014/53/EU og om ophævelse af (EF) nr. 552/2004 og (EF) nr. 216/2008 og Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91 (EUT L 212 af 22.8.2018, s. 1).

[9]Den Europæiske Konference for Civil Luftfart (ECAC) er en uformel forsamling af de civile luftfartsmyndigheder fra 44 europæiske lande, der tilstræber at harmonisere deres politikker og praksis og deres forbindelser med andre dele af verden. ECAC har ingen lovgivningsbeføjelser, men er et nyttigt diskussionsforum

[10]Forskrifterne i bilag 1 (personalecertifikater), 6 (forretningsregler) og 8 (luftdygtighed) til Chicago-konventionen.



Den »sorte liste« viser, at det er nødvendigt at forbedre sikkerheden i civil luftfart i visse regioner i verden. Med henblik herpå har EU etableret et samarbejde med ICAO og yder bistand til de stater, der har sværest ved at etablere effektive systemer for luftfartssikkerhed. Parallelt hermed tilbyder EU sine nabolande, som mange europæiske borgere flyver til, at indgå i det indre marked for luftfart — hvilket nødvendigvis indebærer gennemførelse af alle fælles regler for luftfartssikkerhed (lande i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, Schweiz og Balkanlandene, som er parter i aftalen om et »fælles europæisk luftfartsområde«).

Det internationale samarbejde inden for luftfartssikkerhed har også til formål at fremme udvekslingen af varer og tjenesteydelser, som kan hæmmes ved udbredelsen af nationale tekniske standarder. EU har således indgået aftaler om gensidig anerkendelse af sikkerhedsniveauer med centrale luftfartspartnere (USA, Canada og Brasilien). EASA på sin side indgår »samarbejdsordninger« om specifikke projekter med industrielle partnere i lande, som ikke har indgået sådanne aftaler om gensidig anerkendelse. Produkter og ydelser, der er omfattet af disse aftaler og »ordninger«, kan derefter frit udveksles mellem deltagerstaterne.

I 2018 forelagde Kommissionen et forslag om indgåelse af en aftale mellem Den Europæiske Union og Kina om civil luftfartssikkerhed. Beslutningsprocessen pågår stadig ([2018/0155/NLE](#)).

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet støtter proaktivt etableringen af et effektivt europæisk sikkerhedssystem for civil luftfart og har altid lagt særlig vægt på passagerernes ret til information og på at sikre effektiviteten af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur.

Således forventede parlamentsmedlemmerne med vedtagelsen af »SAFA«-direktivet, at det ville kunne bidrage til at rette offentlig kritik af flyselskaber, der ikke overholder de internationale sikkerhedsstandarder. Parlamentet har også krævet, at foranstaltninger, der træffes af en medlemsstat efter en SAFA-inspektion, kan udvides af Kommissionen til at omfatte hele EU. Dermed lagde medlemmerne grunden til, hvad der et år senere blev til den »sorte liste«. Det er også Parlamentet, der har gjort offentliggørelsen af listen obligatorisk og krævet godtgørelse til eller omdirigering af passagerer i tilfælde af aflysninger, når et selskab er registreret på denne liste. Hvad EASA angår, har parlamentsmedlemmerne siden projektets begyndelse ønsket, at det skulle være uafhængigt i udførelsen af sine tekniske opgaver og tildeles de videst mulige beføjelser: I 2002 opfordrede Parlamentet til en udvidelse af de fælles sikkerhedsregler og af EASA's beføjelser inden for driften af luftfartøjer og udstedelse af licenser til flybesætninger, som endelig fandt sted i 2008. Det er også Europa-Parlamentets medlemmer, der har givet agenturet effektive og afskrækkende tvangsfuldbyrdsbeføjelser, der gør det muligt at pålægge økonomiske sanktioner, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsen.

Desuden bifaldt Parlamentet i 2016 Kommissionens forslag om en revision af EASA-grundforordningen (forordning (EF) nr. 216/2008), der tager sigte på at opnå det højest mulige sikkerhedsniveau inden for luftfarten. Det understregede navnlig, at der er behov for de nødvendige bestemmelser for at tilpasse EASA til den nye



udvikling inden for luftfarten, f.eks. den øgede lufttrafik, den udbredte anvendelse af droner, fremkomsten af konfliktzoner på Europas dørtærskel og den stigende teknologiske kompleksitet inden for luftfart. I 2017 opfordrede det Kommissionen og Rådet til at udstyre EASA med tilstrækkelige ressourcer og personale til at sikre høje sikkerhedsstandarder og styrke dets rolle på den internationale scene.

De vigtigste tekster fra Europa-Parlamentet om emnet:

- indstilling ved andenbehandling af 21. marts 2002 om Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfarssikkerhedsagentur ([A5-0093/2002](#))
- betænkning af 9. marts 2004 om Forligsudvalgets fælles udkast til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om sikkerhed forbundet med tredjelandes luftfartøjer, der benytter Fællesskabets lufthavne ([A5-0125/2004](#))
- betænkning af 19. oktober 2005 om Europa-Parlamentets og Rådets forordning om information til flypassagerer om, hvilket luftfartsselskab der udfører en given flyvning, og om udveksling af sikkerhedsinformation mellem medlemsstaterne ([A6-0310/2005](#))
- betænkning af 25. september 2015 om sikker anvendelse af fjernstyrede luftfartøjssystemer (RPAS), almindeligt kendt som ubemandede luftfartøjer (UAV'er), inden for civil luftfart ([A8-0261/2015](#))^[11]
- betænkning af 2. december 2016 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions luftfartssikkerhedsagentur ([A8-0364/2016](#))
- Europa-Parlamentets beslutning af 16. februar 2017 om en luftfartsstrategi for Europa ([A8-0021/2017](#))^[12].

Esteban Coito
04/2019

[11][EUT C 355 af 20.10.2017, s. 63.](#)

[12][EUT C 252 af 18.7.2018, s. 284.](#)

