



LUFFTRANSPORT: SÄKERHET

Gemensamma bestämmelser, som stegvis har utvidgats till att omfatta hela lufttransportkedjan, garanterar en enhetlig och hög säkerhetsnivå^[1] på den inre marknaden för lufttransporter.

RÄTTSLIG GRUND

Artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

MÅL

I och med upprättandet av en inre marknad för lufttransporter i mitten av 1990-talet^[2] uppstod kravet på ett parallellt införande av gemensamma obligatoriska bestämmelser för att garantera en enhetlig och hög säkerhetsnivå.

RESULTAT

Luffart och säkerhet är två oskiljbara områden: utan stränga regler som garanterar en hög säkerhetsnivå skulle lufttransportsektorn inte ha kunnat utvecklas, eftersom det inte skulle ha funnits några passagerare (och säkert inte heller några flygbesättningar). Med flygplan kan man dessutom färdas snabbt och långt: luftfartssäkerhet och internationellt samarbete (mer eller mindre omfattande och effektivt) går således hand i hand.

På global nivå är det Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO^[3]) som fastställer miniminormer för säkerheten. Huruvida dessa respekteras beror i huvudsak på de anslutna ländernas goda vilja.

I Europa har genomförandet av den inre marknaden för lufttransporter inneburit att passagerarna ska garanteras samma enhetliga och höga säkerhetsnivå oavsett var de flyger inom EU. Nationella regler har därför ersatts av en gemensam reglering vars tillämpning är obligatorisk. På samma sätt har såväl

[1]Säkerheten vid lufttransport hänför sig till luftfartygs utformning, konstruktion, underhåll och användning. Termen bör inte sammanblandas med luftfartsskydd, som syftar till att förhindra sabotage mot luftfartyg, passagerare och flygbesättning (se faktablad [3.4.7](#)).

[2]Det "tredje avregleringspaketet" för lufttransport, bestående av förordningarna (EEG) nr 2407/92, 2408/92 och 2409/92 (som i dag har ersatts av förordning (EG) nr 1008/2008), gav EG-lufttrafikföretag tillträde till flyglinjer inom gemenskapen (se faktablad [3.4.6](#)).

[3]Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) är ett specialiserat organ inom FN som inrättades genom konventionen angående internationell civil luftfart (även kallad "Chicagokonventionen") i december 1944. I dag är 191 länder anslutna till denna konvention. ICAO fastställer normer och ger "rekommendationer" som ska tillämpas av de anslutna länderna, men det finns ingen tvingande mekanism som garanterar att de tillämpas.



nationella tillsynsmyndigheter som deras frivilliga samarbetsforum (i första hand samarbetsorganet *Joint Aviation Authorities*^[4]), ersatts av en gemenskapsmekanism, i vilken de nationella myndigheterna för civil luftfart, kommissionen och Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa) ingår^[5]. Sedan 2003 är det Easa som i första hand ansvarar för att förbereda föreskrifterna (som ligger till grund för kommissionens lagstiftningsförslag). Kommissionen, Easa och behöriga nationella myndigheter kontrollerar tillämpningen av dessa regler – inom sina respektive ansvarsområden men med stöd av varandra.

De gemensamma säkerhetsbestämmelserna för civil luftfart utgår från normer och rekommendationer antagna av ICAO, men är ofta strängare än dessa. De har stegvis utvidgats till att omfatta hela lufttransportkedjan. I allmänhet syftar de till att förebygga olyckor i ett så tidigt skede som möjligt och bygger såväl på berörda aktörers ansvarsskyldighet som på kontroller^[6].

Därför är ICAO:s principer i fråga om flyghaveriutredningar sedan 1994 införlivade i unionslagstiftningen (genom direktiv 94/56/EG, som sedan ersattes av förordning (EU) nr 996/2010): dessa utredningar bör vara oberoende, med som enda syfte att fastställa orsakerna till haverier och hur de kan förebyggas; syftet med utredningarna är inte att fastställa skuld- eller ansvarsfrågor (vilket inte alltid stämmer så väl överens med de nationella civil- och straffrättsliga systemen, där man tvärtom strävar efter att identifiera och straffa de ansvariga). Reglerna för rapportering av händelser inom civil luftfart (direktiv 2003/42/EG, förordning (EG) nr 1321/2007 och förordning (EG) nr 1330/2007 – senare ersatta av förordning (EU) nr 376/2014) bygger på samma idé om förebyggande utan skuldbeläggning: sedan 2005 ska alla oregelbundenheter som uppstår i hela lufttransportkedjan rapporteras till behöriga nationella myndigheter, och genom myndigheterna till Easa, för att därefter lagras och spridas (med hjälp av ett centralt register som sköts av kommissionen) för analysändamål.

Sedan 2003^[7] reglerar de gemensamma bestämmelserna även luftfartygs luftvärdighet, dvs. hur de ska utformas, konstrueras och underhållas. 2008 utvidgades bestämmelserna till att omfatta även flygverksamhet och utbildning av flygbesättningar, dvs. hur luftfartygen ska användas. År 2009 utvidgades de ytterligare till att omfatta säkerheten på flygplatser, flygledningstjänster och tillhandahållande av flygtrafiktjänster. Alla bestämmelser tillämpas på såväl produkter som organisationer

[4]*Joint Aviation Authorities* (JAA) var ett informellt samarbetsorgan för tillsynsmyndigheterna för den civila luftfarten i de flesta europeiska länder (inom och utanför EU), som fastställde säkerhetsnormer och säkerhetsförfaranden (som det sedan var upp till varje anslutet land att tillämpa på sitt sätt). JAA, som hade 43 medlemsländer som mest, inledde sin verksamhet 1970 (i samband med att Airbus grundades) och upphörde 2009: de gemensamma säkerhetsreglerna för luftfarten, som är obligatoriska och direkt tillämpliga, innebär att Europeiska unionens medlemsstater inte längre behövde organet.

[5]Det bör noteras att de tekniska föreskrifterna för flygledningstjänster och flygtrafiktjänster har utformats av Eurocontrol eller av andra standardiseringsorgan, såsom Eurocae (Eurocontrol verkställer också en del av dessa föreskrifter). Utvidgningen av de gemensamma säkerhetsreglerna för luftfarten och av Easas befogenheter på dessa områden åtföljs av ett förtydligande av uppgiftsfördelningen: Byrån ska utarbeta de tekniska föreskrifterna och Eurocontrol ska ansvara för operativa uppgifter inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet (se faktablad [3.4.8](#). Se också förslaget till förordning [COM\(2013\)0409](#) av den 11 juni 2013 och den resolution som parlamentet antog vid första behandlingen den 12 mars 2014 (EUT C 378, 9.11.2017, s. 584)).

[6]Easas godkännande av utformningsorganisationer (*Design Organisation Approval*) är ett bra exempel på denna ansvarsskyldighet för aktörer i lufttransportkedjan.

[7]En mycket begränsad harmonisering av "tekniska krav" genomfördes 1991 genom förordning (EEG) nr 3922/91 på grundval av "avtal" som (med svårighet) antagits av *Joint Aviation Authorities*.



och personal som ansvarar för utformning, konstruktion, underhåll och användning – inklusive för luftfartyg och transportörer från tredjeland när dessa bedriver verksamhet i EU. År 2015 föreslog kommissionen att reglerna skulle skärpas för att framför allt ta hänsyn till utvecklingen av luftfartyg utan besättning (drönare) och till samspelet mellan luftfartssäkerhet och andra områden som luftfartsskydd och miljöskydd ([COM\(2015\)0613](#)). Enligt förslaget skulle Easa få utvidgade befogenheter på områden som säkerhet (inklusive it-säkerhet) och miljö. Även vissa ändringar av Easas struktur föreslogs (t.ex. inrättande av en direktion som skulle bistå styrelsen och den verkställande direktören). Ett viktigt förslag var också att Easa skulle få ytterligare två inkomstkällor (bidrag och flygtrafikavgifter för flygledningstjänster/flygtrafiktjänster). Efter omfattande överläggningar mellan parlamentet och rådet antogs i juli 2018 förordning (EU) 2018/1139^[8], genom vilken den tidigare grundförordningen om Easa (förordning (EG) nr 216/2008) upphävdes.

Safa-programmet (*Safety assessment of foreign aircraft*) lanserades 1996 av Europeiska civila luftfartskonferensen (ECAC^[9]), och har lagt grunden till harmoniserade inspektioner av utländska luftfartyg (europeiska och icke-europeiska) när dessa befinner sig på flygplatser i de länder som har anslutit sig till konferensen, i syfte att kontrollera att de uppfyller de minimikrav för säkerhet som ICAO har fastställt^[10]. Genom direktiv 2004/36/EG (ersatt av relevanta bestämmelser i förordning (EG) nr 216/2008) blev Safa-programmet från och med 2006 obligatoriskt för medlemsstaterna. Sedan 2014 inspekteras flygplan från de länder som faller inom Easas ansvarsområde (Europeiska unionen, Island, Norge och Schweiz) på grundval av byråns standarder, som ibland kan vara strängare, och så kallade Saca-inspektioner (*Safety Assessment of Community Aircraft*), som regleras genom förordning (EU) nr 965/2012. 48 europeiska länder, såväl i som utanför EU, däribland EU:s 28 medlemsstater, deltar i dag i detta program; över 6 000 luftfartyg (i stort sett jämnt fördelade mellan operatörer inom EU och operatörer från tredjeland) inspekteras årligen i EU i detta syfte, och över 11 000 luftfartyg i samtliga deltagarländer. Easa samlar in resultaten från dessa inspektioner. När brister upptäcks kan detta medföra driftsrestriktioner eller införande av berörda företag på den svarta listan över lufttrafikföretag som av säkerhetsskäl har belagts med verksamhetsförbud i Europeiska unionen. Svarta listan infördes 2005 (förordning (EG) nr 2111/2005). Den uppdateras och offentliggörs regelbundet (genom successiva ändringar av förordning (EG) nr 474/2006) i syfte att ge passagerare, flygbiljettförsäljare och behöriga myndigheter fortlöpande information. För övrigt ska alla operatörer i tredjeländer sedan

[8]Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 av den 4 juli 2018 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 2111/2005, (EG) nr 1008/2008, (EU) nr 996/2010, (EU) nr 376/2014 och direktiv 2014/30/EU och 2014/53/EU, samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 552/2004 och (EG) nr 216/2008 och rådets förordning (EEG) nr 3922/91 (EUT L 212, 22.8.2018, s. 1).

[9]Europeiska konferensen för civil luftfart (ECAC) samlar på ett informellt sätt de myndigheter som ansvarar för den civila luftfarten i 44 europeiska länder i syfte att harmonisera deras politik och metoder och deras förbindelser med andra regioner i världen. ECAC har naturligtvis ingen lagstiftande befogenhet, utan utgör en värdefull tankepartner.

[10]Det vill säga kraven i bilagorna 1 (Personnel Licensing (certifiering av personal)), 6 (Operation of Aircraft (driftsföreskrifter)) och 8 (Airworthiness of Aircraft (luftfartygets luftvärdighet)) till Chicagokonventionen.



november 2016 kunna visa att de uppfyller Icaos säkerhetsstandarder för att få flyga i unionen (förordning (EU) nr 452/2014) med hjälp av ett tillstånd som utfärdas av Easa.

Sammansättningen av svarta listan tydliggör att säkerheten inom den civila luftfarten måste förbättras i vissa delar av världen. I detta syfte har EU inlett samarbete med ICAO och bistår de länder som har störst svårighet med att inrätta effektiva system för luftfartssäkerhet. Samtidigt uppmuntrar EU sina grannländer, dit många EU-medborgare kan komma att resa med flyg, att gå med i den inre marknaden för lufttransporter – för att göra detta måste de införa samtliga gemensamma säkerhetsregler för luftfarten (länderna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, Schweiz och de länder på Balkan som är parter i avtalet om ett gemensamt europeiskt luftfartsområde).

Det är värt att notera att det internationella samarbetet om luftfartssäkerhet även syftar till att underlätta handeln med produkter och tjänster, eftersom denna handel kan försvåras av de många olika nationella tekniska standarderna. EU har således ingått avtal om ömsesidigt erkännande av säkerhetsnivåer med sina främsta partner inom luftfarten (USA, Kanada och Brasilien). Easa å sin sida ingår samarbetsavtal för specifika projekt med industripartner i länder som inte är parter i sådana avtal om ömsesidigt erkännande. De avtalsslutande länderna kan således handla fritt med de produkter och tjänster som omfattas av avtalen och samarbetsavtalen.

2018 lade kommissionen fram ett förslag om ingående av ett avtal mellan Europeiska unionen och Kina om civil luftfartssäkerhet. Beslutsprocessen pågår fortfarande ([2018/0155/NLE](#)).

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

I sitt arbete med att aktivt stödja införandet av ett effektivt europeiskt säkerhetssystem för civil luftfart har Europaparlamentet alltid värnat om flygpassagerares rätt till information och om att Europeiska byrån för luftfartssäkerhet ska fungera effektivt

Parlament har därför alltid ansett att en av Safa-direktivets funktioner ska vara att offentligt hänga ut de lufttrafikföretag som inte respekterar internationella säkerhetsnormer. Parlamentet förespråkade också att kommissionen borde kunna utvidga sådana åtgärder som har vidtagits av en medlemsstat till följd av en Safa-inspektion till att omfatta hela EU. På detta sätt lade parlamentet grunden till det som ett år senare blev den svarta listan. Det var också parlamentet som såg till att offentliggörandet av denna lista blev obligatoriskt, och som slog fast att passagerare har rätt till ersättning eller ombokning om ett flyg ställs in till följd av att ett lufttrafikföretag tas upp på denna lista. När det gäller Easa ville parlamentsledamöterna redan från projektets början att byrån skulle kunna utföra sina tekniska uppgifter självständigt och ges så omfattande befogenheter som möjligt: År 2002 begärde parlamentet att de gemensamma säkerhetsreglerna och Easas befogenheter skulle utvidgas till att omfatta trafik med luftfartyg och utfärdande av licenser för flygbesättningar – detta skedde slutligen 2008. Det var också parlamentet som gav byrån befogenhet att utfärda böter som står i proportion till överträdelserna, vilket är en effektiv och avskräckande åtgärd.



Vidare ställde sig parlamentet 2016 positivt till kommissionens förslag om en översyn av grundförordningen om Easa (förordning (EG) nr 216/2008), som syftade till högsta möjliga säkerhetsstandarder inom luftfarten. Framför allt lyfte parlamentet fram behovet av bestämmelser för att anpassa Easa till nya utvecklingstendenser i luftfarten, som den ökade flygtrafiken, den utbredda användningen av drönare, uppkomsten av konfliktområden på tröskeln till Europa och den alltmer komplexa tekniken inom luftfarten. År 2017 uppmanade parlamentet kommissionen och rådet att förse Easa med tillräckliga resurser och tillräcklig personalstyrka för att garantera en hög säkerhetsnivå och stärka dess roll på den internationella arenan.

Europaparlamentets texter av betydelse på området:

- Andrabehandlingsrekommendation av den 21 mars 2012 om rådets gemensamma ståndpunkt inför antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning om fastställandet av gemensamma bestämmelser på luftfartsområdet och inrättandet av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet ([A5-0093/2002](#)).
- Betänkande av den 9 mars 2004 om förlikningskommitténs gemensamma utkast till Europaparlamentets och rådets direktiv om säkerheten i fråga om luftfartyg från tredje land som använder flygplatser i gemenskapen ([A5-0125/2004](#)).
- Betänkande av den 19 oktober 2005 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om information till flygpassagerare om vilket lufttrafikföretag som utför en viss flygning, och om medlemsstaternas utbyte av säkerhetsinformation ([A6-0310/2005](#)).
- Betänkande av den 25 september 2015 om säker användning av fjärrstyrda luftfartygssystem (RPAS), vanligen kallade obemannade luftfartyg (UAV), på området civil luftfart ([A8-0261/2015](#))^[11].
- Betänkande av den 2 december 2016 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet ([A8-0364/2016](#)).
- Europaparlamentets resolution av den 16 februari 2017 om en luftfartsstrategi för Europa ([A8-0021/2017](#))^[12].

Esteban Coito
04/2019

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

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

