



EUROPA-PARLAMENTET

2009 - 2014

Transport- og Turismeudvalget

12.2.2010

ARBEJDSDOKUMENT

om undersøgelse og forebyggelse af flyvehavarier og flyvehændelser inden for civil luftfart

Transport- og Turismeudvalget

Ordfører: Christine de Veyrac

1. Baggrund

Lufttrafikken er steget konstant igennem adskillige år.

Trods væsentlige forbedringer på sikkerhedsområdet indebærer denne stigning større risiko for flyvehavarier.

I denne forbindelse er det afgørende, at havarierne undersøges af uafhængige instanser, som kan afdække sikkerhedsmæssige svagheder, således at der kan træffes afhjælpende foranstaltninger.

Den nugældende europæiske lovgivning for efterforskning af flyvehavarier er et direktiv fra 1994¹.

Siden affattelsen af denne tekst er luftfartsmarkedet vokset mærkbart og blevet mere kompliceret.

Da der er dukket nye aktører op, f.eks. Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA), som har ansvaret for certificering af luftfartøjer i EU, og konstateret en uensartet undersøgelseskapacitet i medlemsstaterne, er det blevet nødvendigt at forelægge en ny lovgivning².

2. Netværket af sikkerhedsundersøgelsesorganer

Med oprettelsen af et netværk af nationale undersøgelsesbureauer burde forskellene i undersøgelseskapacitet i EU kunne formindskes.

Det kan også forbedre undersøgelsesernes kvalitet og danne en retlig ramme for samarbejdet mellem de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer.

Disse tiltag skulle altså bidrage til en bedre luftfartssikkerhed.

Selv om det i øjeblikket ikke er hensigtsmæssigt at oprette et europæisk bureau for sikkerhedsundersøgelser, vil ordføreren gerne gå endnu videre, end Kommissionen foreslår. Netværkets opgaver³ bør nemlig fastlægges nærmere og virkelig tilføre en sikkerhedsmæssige merværdi.

Opgaverne kan f.eks. gå ud på at:

- skabe en ramme og lette samarbejdet mellem undersøgelsesbureauerne om at dele

1 Rådets direktiv 94/56/EF.

2 Der bør også tages hensyn til ændringerne i bilag 13 ("Undersøgelser af flyvehavarier og -hændelser") til Chicagokonventionen angående international civil luftfart (7300/9), hvori der er fastlagt regler for undersøgelser af flyvehavarier og -hændelser på internationalt plan.

3 Disse opgaver kan defineres efter den model, der foreslås i Kommissionens konsekvensanalyse (SEK(2009)1477 s.43), og den, der anvendes inden for søtransport med rammen for permanent samarbejde (artikel 10 i direktiv 2009/18/EF).

materiellet og stille inspektører⁴ til rådighed

- udbygge udvekslingen af informationer, som kan forbedre sikkerheden
- indføre uddannelsesforanstaltninger for undersøgelsesinspektørerne
- udarbejde retningslinjer for god praksis og udvikle en europæisk metodologi for efterforskning af havarier
- tilrettelægge kontrol af sikkerhedsundersøgelsesorganerne.

Det bør også overvejes, hvilken ramme der vil være egnet til på europæisk plan at iværksætte de forslag, som netværket stiller til forbedring luftfartssikkerheden eller undersøgelsesmekanismerne.

3. Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA)

EASA⁵ er på medlemsstaternes vegne ansvarligt for certificering af luftfartøjer i Fællesskabet. Det er hovedaktør i luftfartssikkerheden.

I direktiv 94/56/EF⁶ kunne der ikke tages højde for EASA, eftersom agenturet først blev oprettet senere. Men disse forhold medfører uacceptable sikkerhedsmæssige risici⁷.

Det er derfor rimeligt, at der i den nye forordning fastlægges en klar retlig ramme for agenturets deltagelse i sikkerhedsundersøgelserne.

Ordføreren vil gerne nævne tre konkrete punkter.

a) Sikkerhedsundersøgelsens uafhængighed

Forordningen bør under ingen omstændigheder åbne mulighed for, at EASA påvirker sikkerhedsundersøgelsen eller foretager en parallel undersøgelse.

Da agenturet er ansvarligt for certificeringen af luftfartøjer, kan det ikke være både dommer og part. Teksten må ikke efterlade den mindste tvivl.

b) Betegnelse

Da lufttransport ofte er international, kan en sikkerhedsundersøgelse involvere ikkeeuropæiske stater.

Derfor og af hensyn til retssikkerheden er det vigtigt, at det anvendte udtryk i definitionen af EASA's rolle i undersøgelsen udtrykkeligt svarer til bilag 13 til ICAO-konventionen⁸, som

4 Et eksempel på en foranstaltning, der vil lette udvekslingen, er oprettelse af et register over/for anlæg og udstyr, som det enkelte nationale undersøgelsesorgan råder over, og eventuelt inspektører specialiseret i havarier under særlige forhold (til havs, i bjerge o.l.).

5 Oprettet ved forordning (EF) nr. 216/2008.

6 Se ovenfor.

7 Som bekræftet ved revision af EASA udført af Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO).

8 Se ovenfor.

undersøgelserne er underlagt på internationalt plan.

Det er ikke tilfældet med udtrykket "ekspert", som benyttes i forslaget til forordning⁹, hvilket kan medføre usikkerhed.

Derfor bør der anvendes en utvetydig betegnelse, således at der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved agenturets deltagelse.

Det er udtrykket "rådgiver"¹⁰, der generelt anvendes om certificeringsmyndigheden¹¹.

Ordføreren foreslår altså, at EASA i denne forordning defineres som "rådgiver" i forbindelse med agenturets deltagelse i sikkerhedsundersøgelser, og at det har de rettigheder, som tilkommer rådgivere ifølge bilag 13.

c) EASA's adgang til sikkerhedsoplysninger

Af hensyn til luftfartssikkerheden bør agenturet i hele undersøgelsesforløbet have adgang til relevante oplysninger og sikkerhedsanbefalinger, som sætter det i stand til hurtigt at fremkomme med retningslinjer for luftdygtighed¹².

Informationerne sendes imidlertid mindre systematisk til EASA end til de nationale organer for civil luftfart.

Derfor skal der opstilles regler for denne informationsstrøm og undersøgelsesorganerne tilskyndes til i højere grad at samarbejde med agenturet.

4. Koordinering af undersøgelserne

Det hænder ofte, at der sideløbende med sikkerhedsundersøgelsen indledes en eller flere retssager¹³.

a) Uafhængighed

Det skal sikres, at sikkerhedsundersøgelsesinspektørerne kan arbejde uden at skulle bede en dommer om adgang til bevismaterialet eller tilladelse til at undersøge det.

Naturligvis er omstændighederne anderledes i tilfælde af ulovlige handlinger, hvor den retlige undersøgelse¹⁴ bør prioriteres.

9 I artikel 9, stk. 1, i forslaget til forordning (KOM(2009)611). Betegnelsen "ekspert" forekommer to gange i ovennævnte bilag 13 til ICAO-konventionen, men er ikke defineret nærmere.

10 Kapitel 1 i bilag 13 til Chicagokonventionen angående international civil luftfart.

11 Det er bl.a. tilfældet i USA, hvor Federal Aviation Administration (FAA) er rådgiver (advisor) for National Transportation Safety Board (NTSB) efter definitionen i bilag 13 til ICAO-konventionen i sikkerhedsundersøgelser i forbindelse med en flyulukke.

12 Artikel 20 i forordning (EF) nr. 216/2008.

13 Disse undersøgelser er indbyrdes uafhængige, men det er klart, at selv om den tekniske undersøgelse kun drejer sig om sikkerhed og ikke om at fastlægge ansvar, vil de kendsgerninger, som det tekniske undersøgelsesorgan påviser, og dets konklusioner have stærk indflydelse på den retlige undersøgelse.

14 Artikel 13, stk. 2, i forslaget til forordning.

b) Adgang til følsomme oplysninger

Det er vigtigt, at personer involveret i havariet¹⁵ samarbejder ved sikkerhedsundersøgelsen med henblik på at fastlægge årsagerne.

Hvis disse personer nægter at deltage i sikkerhedsundersøgelserne, fordi de er bange for, at deres vidneudsagn videregives til retsmyndighederne uden deres samtykke, bringes luftfartssikkerheden i fare.

På den anden side må retten gå sin gang, og familierne skal have mulighed for at få ansvaret fastslået af en domstol.

Af disse grunde skal retsmyndighederne have adgang til relevante oplysninger.

Kommissionen foreslår at beskytte en række oplysninger, men at give retsmyndighederne adgang hertil, hvis "en mere tungtvejende offentlig interesse"¹⁶ gør sig gældende.

Imidlertid er begrebet "mere tungtvejende offentlig interesse" ret upræcist og kan fortolkes forskelligt fra den ene medlemsstat til den anden. Desuden erkendes ofte, når en ulykke har medført dødsfald, at der er tale om en mere tungtvejende offentlig interesse.

De følsomme oplysninger er altså ikke længere beskyttet.

Ordføreren foreslår, at alt, hvad der har med kortlægning af kendsgerningerne og analyse af beviserne at gøre, videregives til retsmyndighederne, hvorimod andre data behandles fortroligt.

5. Ofrenes og deres pårørendes rettigheder

a) Passagerliste

Kommissionen foreslår, at luftfartsselskabet forpligtes til at kunne stille listen til rådighed senest en time efter meddelelsen om havari.

Ordføreren støtter princippet, men finder, at selv om selskabet videregiver passagerlisten, bør den kontrolleres og den indførte mekanisme være realistisk.

Det kan vise sig at være problematisk i visse situationer¹⁷.

Ordføreren overvejer to muligheder:

- Enten anvendes forpligtelsen ifølge artikel 29, litra f), i Chicagokonventionen¹⁸ som grundlag for at kræve, at passagerlisten sendes til selskabet inden afgang. I tilfælde af havari kan selskabet så sammenholde den med crewmanifestet og forelægge en tjekket liste inden for

15 Overlevende besætningsmedlemmer, flyveleder, luftfartøjets operatører m.v.

16 Artikel 15, stk. 2, i forslaget til forordning.

17 Selskabet har ikke altid fast personale i den lufthavn, flyet startede fra. Nogle lufthavne lukker også om natten. I disse tilfælde er det ikke særlig realistisk at have en kontrolleret liste til rådighed inden for en time.

18 "Ethvert luftfartøj (...), som transporterer passagerer, skal i henhold til vilkårene i denne konvention om bord (...) medbringe listen med deres navne og afgangs- og bestemmelsessted."

en time.

- Eller der fastsættes forskellige frister for flyvninger med forhåndsinformationer om passagererne¹⁹ (hvor listen over personer om bord er til rådighed lige fra afgangstidspunktet) og andre flyvninger²⁰.

b) Information om passagerens dødsfald

Når der sker en ulykke, modtager flyselskabet tusinder af opkald²¹, og det tager tit lang tid at finde frem til, hvem der skal underrettes om dødsfaldet.

Denne periode med uvished viser sig at være meget pinefuld for ofrenes pårørende.

Ordføreren ønsker, at der indføres en pligt for luftfartsselskaberne²² til ved reservationen at tilbyde passagererne at anføre en kontaktperson i tilfælde af havari²³.

c) Bistand til pårørende

Kommissionen foreslår, at "medlemsstaterne sikrer, at der på nationalt niveau opstilles en plan for bistand til ofrene for havarier inden for civil luftfart og deres pårørende"²⁴.

Men når der sker en ulykke, er luftfartsselskabet den første instans, passagerernes pårørende henvender sig til.

Ordføreren finder derfor, at medlemsstaterne ydermere bør forpligtes til at kontrollere, at luftfartsselskaber registreret i deres land også råder over en kriseplan²⁵.

Desuden bør den stat, der er ansvarlig for sikkerhedsundersøgelsen, udpege en referent, som kan være hovedkontaktpunkt for ofrenes pårørende.

Referenten kan koordinere oplysningerne fra de forskellige involverede organer, videregive dem til passagerernes pårørende, men også oplyse dem om de efterfølgende procedurer²⁶.

Det vil være til stor støtte for ofrenes pårørende, som ofte føler sig fortabt over for en lang række forskellige aktører og procedurer, når de i forvejen lider under det smertelige tab af en nærstående person.

19 APIS-destinationer (Advance Passenger Information System). Obligatorisk til bl.a. USA, Canada, Mexico og Australien. I dette dokument kræves passagerens fulde identitet, nationalitet og pasnummer.

20 Fristen kunne for de førstnævnte sættes ned til 30 minutter og forlænges til to timer for de sidstnævnte.

21 Mere end 20.000 opkald på én dag til Air France efter nedstyrtningen af fly AF 447 mellem Rio og Paris den 31. maj sidste år.

22 Sådan som det allerede er tilfældet i USA.

23 Disse oplysninger må ikke forveksles med de oplysninger, som udbedes af hensyn til eventuel ændring af afgangstid eller annullering af flyvningen.

24 Artikel 23 i forslaget til forordning.

25 Disse kriseplaner kan hente inspiration i ICAO's cirkulære 285/AN/166 og bør kontrolleres.

26 Sikkerhedsundersøgelse, eventuel retlig undersøgelse, udbetaling af erstatning, identifikation af omkomne m.v.

Desuden bør der fastsættes bestemmelser, som giver de pårørende adgang til privilegeret information om sikkerhedsundersøgelsens forløb, bl.a. til at modtage de mellemliggende rapporter og den endelige undersøgelsesrapport, inden disse offentliggøres.

d) Montrealkonventionen²⁷

Ordføreren mener, at europæiske rejsende bør beskyttes af disse regler uanset luftfartsselskab, og at der i forordningen bør gøres opmærksom på, at selskaber, som ønsker at beflyve EU, skal ratificere Montrealkonventionen.

6. Indberetning af hændelser inden for civil luftfart

Kommission har besluttet ikke at revidere direktiv 2003/42/EF²⁸, da den finder det for tidligt at ændre denne lovgivning. I forslaget til forordning henvises der imidlertid hertil²⁹.

Men ordningen med indberetning af hændelser fungerer ikke optimalt.

Det er nemlig kun halvdelen af medlemsstaterne, der sender indberetninger til det centrale register³⁰, som skal samle alle hændelser i EU.

Desuden har ingen ansvaret for at analysere dataene i det centrale register.

Men en analyse vil netop være til stor gavn for luftfartssikkerheden³¹.

Ordføreren ønsker, at bestemmelserne i nærværende forslag til forordning udvides, og at EASA anmodes om i samarbejde med medlemsstaterne at analysere og klassificere oplysningerne i det centrale register.

27 Montrealkonventionen, som harmoniserer en række regler for international lufttransport, trådte i kraft den 28. juni 2004 og fastlægger bl.a. regler for luftfartsselskabernes civilretlige ansvar i tilfælde af skadeserstatning til ofre for flyvehavarier og deres pårørende. 93 stater har til dato tiltrådt denne konvention.

28 Direktiv 2003/42/EF.

29 Artikel 15, stk. 3, i forslaget til forordning.

30 Oprettet ved forordning (EF) nr. 1321/2007.

31 Derved kan eventuelle tendenser ved gentagne hændelser klarlægges og havarier forebygges gennem sikkerhedsanbefalinger til afhjælpning af konstaterede mangler.

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*).