



EUROPAPARLAMENTET

2009 - 2014

Utskottet för transport och turism

12.2.2010

ARBETSDOKUMENT

om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart

Utskottet för transport och turism

Föredragande: Christine De Veyrac

DT\804905SV.doc

PE438.432v02-00

SV

Förenade i mångfalden

SV

1. Bakgrund

Flygtrafiken ökar stadigt sedan flera år.

Trots att säkerheten kraftigt har förbättrats, tilltar risken för luftfartsolyckor i takt med att flygtrafiken ökar.

Det är därför viktigt att det genomförs oberoende utredningar av olyckorna innan det fastställs vilka säkerhetsbrister som orsakat dem, så att korrigeringsåtgärder kan vidtas.

Den EU-lagstiftning som för närvarande används för att utreda olyckor är ett direktiv från 1994¹.

Sedan detta direktiv utarbetades har luftfarmsmarknaden utvecklats avsevärt och blivit allt mer komplicerad.

Med tanke på att nya aktörer tillkommit, t.ex. Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA), som ansvarar för certifiering av luftfartyg i EU, och de skillnader som konstaterats i medlemsstaternas utredningskapacitet, krävs det en ny lagstiftning².

2. Nätverket av myndigheter för säkerhetsutredning

Upprättandet av ett nätverk av nationella myndigheter för säkerhetsutredning bör göra det möjligt att minska skillnaderna i utredningskapacitet i EU.

Ett sådant nätverk skulle även kunna förbättra kvaliteten på utredningarna och ge en rättslig ram för samarbetet mellan de nationella myndigheterna för säkerhetsutredning.

Det skulle vidare bidra till att förbättra luftfartssäkerheten.

Även om det under nuvarande omständigheter inte går att inrätta en europeisk byrå för säkerhetsutredning, vill föredraganden ändå gå längre än vad kommissionen föreslår. Föredraganden anser att nätverkets uppdrag måste definieras³, vilket skulle ge säkerheten ett verkligt mervärde.

Nätverket skulle bland annat kunna ansvara för att

– fastställa en ram för och underlätta utbytet av material mellan myndigheterna för säkerhetsutredning samt tillhandahålla inspektörer⁴,

¹ Rådets direktiv 94/56/EG.

² Hänsyn bör även tas till ändringarna av bilaga 13 ("Utredning av flyghaverier och tillbud") i den så kallade Chicagokonventionen – konventionen om internationell civil luftfart (7300/9) – i vilken det fastställs internationella bestämmelser för utredning av flyghaverier och tillbud.

³ Nätverkets uppdrag skulle kunna fastställas utifrån den modell som föreslås i kommissionens konsekvensanalys (SEK(2009)1477, s. 43) och utifrån den modell som finns för sjötransport med den permanenta samarbetsstrukturen (artikel 10 i direktiv 2009/18/EG).

⁴ För att underlätta detta utbyte kan man t.ex. upprätta ett register över den utrustning och de anläggningar som finns hos varje nationell myndighet för säkerhetsutredning och, om nödvändigt, utbilda inspektörer som är specialiserade på olyckor i särskilda miljöer (till havs, i bergsområden osv.).

- förbättra utbytet av information som är viktig för att öka säkerheten,
- genomföra utbildningsinsatser för utredarna,
- ta fram en förteckning över lämpliga metoder och en europeisk metod för olycksutredning, samt
- organisera revisioner av myndigheterna för säkerhetsutredning.

Man bör även fundera över hur man på europeisk nivå bäst kan genomföra de förslag som nätverket lägger fram i syfte att förbättra luftfartssäkerheten eller utredningsinstrumenten.

3. Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA)

Europeiska byrån för luftfartssäkerhet¹ ansvarar på medlemsstaternas vägnar för certifieringen av luftfartyg inom gemenskapen, och är en betydande aktör på luftfartssäkerhetsområdet.

Rådets direktiv 94/56/EG² omfattar inte EASA eftersom direktivet antogs innan det att byrån inrättats, och detta medför oacceptabla säkerhetsrisker³.

Det är därför motiverat att den nya förordningen omfattar en tydlig rättslig ram för byråns deltagande i säkerhetsutredningar.

Föredraganden skulle särskilt vilja ta upp följande tre punkter:

a) Säkerhetsutredningarnas oberoende ställning

Förordningen får inte under några omständigheter ge EASA möjlighet att påverka säkerhetsutredningarna eller göra parallella utredningar vid sidan av en sådan utredning.

Byrån ansvarar för certifieringen av luftfartyg och kan således inte vara både domare och part. Texten måste vara entydig.

b) Benämningen

Eftersom lufttransporter ofta är internationella kan utredningarna även omfatta tredjeländer.

Av denna anledning, och ur ett rättsäkerhetsperspektiv, är det viktigt att det begrepp som används för att fastställa EASA:s roll i utredningarna definieras tydligt i Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) bilaga 13⁴, i vilken det fastställs bestämmelser för utredningar på internationell nivå.

Detta är inte fallet med begreppet ”expert” som används i förslaget till förordning⁵, vilket riskerar att skapa osäkerhet.

¹ Inrättad genom förordning (EG) nr 216/2008.

² Tidigare citerad.

³ Detta har bekräftats i samband med en av Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) granskningar av EASA.

⁴ Tidigare citerad.

⁵ Se artikel 9.1 i kommissionens förslag till förordning (KOM(2009)0611). Termen ”expert” förekommer två gånger i ICAO:s bilaga 13, men definieras inte.

En distinkt benämning som gör att byråns medverkan inte kan ifrågasättas är därför att föredra.

Vanligtvis används begreppet ”rådgivare”¹ för certifieringsorganet².

Föredraganden föreslår därför att EASA definieras som ”rådgivare” i denna förordning när det gäller dess deltagande i säkerhetsutredningar, och att byrån ges de rättigheter som tillfaller rådgivare enligt bilaga 13.

c) EASA:s tillgång till säkerhetsinformation

Av skäl som hänför sig till luftfartssäkerheten bör byrån under hela utredningen ha tillgång till relevanta uppgifter och säkerhetsrekommendationer, så att den snabbt kan utfärda luftvärdighetsdirektiv³.

Överföringen av uppgifter sker emellertid inte lika systematiskt till EASA som till de nationella luftfartsmyndigheterna.

Det är därför viktigt att skapa en ram för detta informationsflöde och att uppmuntra de myndigheter som ansvarar för säkerhetsutredning att samarbeta mer med byrån.

4. Samordning av utredningar

Det är vanligt att en eller flera juridiska processer inleds vid sidan av säkerhetsutredningen⁴.

a) Oberoende

Det bör säkerställas att de utredare som ansvarar för säkerhetsutredningen kan utföra sitt arbete utan att behöva be domaren om tillgång till bevis eller rätt att utreda dessa.

Om det rör sig om en olaglig handling ska den rättsliga utredningen⁵ givetvis prioriteras, eftersom omständigheterna då är annorlunda.

b) Tillgång till känslig information

Det är viktigt att de som är inblandade i olyckan⁶ samarbetar under säkerhetsutredningen, så att orsakerna till olyckan kan fastställas.

¹ Kapitel 1 i bilaga 13 till Chicagokonventionen.

² Detta är bland annat fallet i Förenta staterna där Federal Aviation Administration (FAA) är ”rådgivare” till National Transportation Safety Board (NTSB) i säkerhetsutredningar om luftfartsolyckor, i enlighet med ICAO:s bilaga 13.

³ Artikel 20 i förordning (EG) nr 216/2008.

⁴ Även om dessa utredningar sker oberoende av varandra och den tekniska utredningen endast avser säkerheten och inte att klargöra ansvarsfrågan, verkar det som att den tekniska utredningen och de fakta och slutsatser som myndigheten som ansvarar för denna utredning kommer fram till har stor inverkan på den rättsliga utredningen.

⁵ Artikel 13.2 i förslaget till förordning.

⁶ Överlevande personal, flygtrafikkontrollanter, luftfartygsoperatörer osv.

Om personerna i fråga vägrar att svara på frågor i samband med säkerhetsutredningen, av rädsla för att deras vittnesmål lämnas ut utan deras medgivande, kan det innebära en risk för luftfartssäkerheten.

Samtidigt måste rättvisan få ha sin gång, och offrens familjer måste ges möjlighet att få ansvarsfrågan utredd av en domstol.

Av denna anledning måste de rättsliga myndigheterna ha tillgång till relevant information.

Kommissionen förslår att ett visst antal uppgifter bör skyddas, men att medlemsstaternas rättsliga myndigheter ska få tillgång till dessa om det finns "ett övervägande allmänintresse"¹.

Uttrycket "ett övervägande allmänintresse" är dock vagt och kan tolkas olika i olika medlemsstater. Dessutom anses ofta olyckor som lett till dödsfall utgöra ett övervägande allmänintresse.

I detta fall är den känsliga informationen inte längre skyddad.

Föredraganden föreslår att allt som rör fastställande av fakta och behandling av bevismaterial översänds till de rättsliga myndigheterna, medan all annan information bör förbli konfidentiell.

5. Offrens och deras anhörigas rättigheter

a) Passagerarlista

Kommissionen föreslår att flygbolaget inom en timme från underrättelsen om att en olycka har inträffat ska kunna ta fram en passagerarlista.

Föredraganden stöder detta förslag men önskar att listan, i det fall då flygbolaget överlämnar en sådan, kontrolleras och att systemet utformas på ett realistiskt sätt.

I vissa situationer kan detta dock vara svårt².

Föredraganden har undersökt två alternativa lösningar på detta problem, nämligen följande:

– Att på grundval av kravet i artikel 29 f i Chicagokonventionen³ begära att passagerarlistan översänds till flygbolaget före avgång. På så sätt kan flygbolaget, i händelse av en olycka, sammanställa denna lista tillsammans med besättningen och ta fram en kontrollerad lista i tid.

¹ Artikel 15.2 i förslaget till förordning.

² Flygbolaget har inte alltid fast personal på den flygplats som flyget avgår ifrån, och vissa flygplatser stänger dessutom över natten. I dessa fall är det inte särskilt realistiskt att en kontrollerad passagerarlista ska finnas tillgänglig i tid.

³ Enligt artikeln ska alla luftfartyg som transporterar passagerare, i enlighet med de villkor som fastställs i Chicagokonventionen, ha en lista över samtliga passagerares namn, avreseort och slutdestination ombord.

– Att fastställa olika tidsfrister för flygningar för vilka det redan finns ett system för information om passagerare¹ (där listan över ombordvarande finns tillgänglig redan från avgången) och andra flygningar².

b) Information om saknade passagerare

Då en olycka inträffat blir det berörda flygbolaget nedringt av tusentals personer³, och det tar ofta lång tid för flygbolaget att ta reda på vem som ska kontaktas och informeras om olyckan.

Väntan på besked är mycket smärtsam för offrens anhöriga.

Föredraganden föreslår därför att det bör införas en skyldighet för flygbolagen⁴ att, i samband med reservationen, be passagerarna att uppge en person som kan kontaktas om en olycka inträffar⁵.

c) Bistånd till de anhöriga

Kommissionen föreslår att ”medlemsstaterna ska säkerställa att en plan för bistånd till offren för flygolyckor inom civil luftfart och deras anhöriga upprättas på nationell nivå”⁶.

Om en olycka inträffar vänder sig emellertid de anhöriga i första hand till flygbolaget.

Föredraganden anser därför att medlemsstaterna dessutom bör åläggas att kontrollera att också de flygbolag som är registrerade på deras territorium har en krisplan⁷.

Det land som ansvarar för säkerhetsutredningen bör dessutom utse en kontaktperson som offrens anhöriga kan vända sig till.

Denna person skulle kunna ansvara för att samordna informationen från de olika organ som är inblandade i utredningen, översända den till passagerarnas anhöriga och informera de anhöriga om de olika förfarandena i samband med utredningsarbetet⁸.

Detta skulle vara ett viktigt stöd för offrens anhöriga som ofta känner sig vilsna inför de många aktörerna och förfarandena och som redan kämpar med att hantera sorgen efter en anhörigs bortgång.

¹ Det vill säga för flygningar till destinationer som kräver så kallade APIS-uppgifter (förhandsinformation om passagerarna). Detta gäller bland annat för resor till Förenta staterna, Kanada, Mexiko och Australien. Uppgifter som ska lämnas är bl.a. fullständiga personuppgifter, nationalitet och passnummer.

² För den första typen av flygningar skulle tidsfristen kunna minskas till 30 minuter, och för den andra typen av flygningar skulle tidsfristen kunna förlängas till två timmar.

³ Air France tog under en och samma dag emot över 20 000 samtal efter det att planet AF 447, som var på väg från Rio till Paris, kraschat.

⁴ Detta är redan fallet i Förenta staterna.

⁵ Denna information skulle skilja sig från de adress- och telefonuppgifter som används i samband med att flygtider ändras eller flygningar ställs in.

⁶ Artikel 23 i förslaget till förordning.

⁷ Dessa krisplaner skulle kunna utgå ifrån ICAO:s cirkulär 285/AN/166 och skulle granskas.

⁸ Säkerhetsutredning, eventuellt en rättslig utredning, utbetalning av skadestånd, identifiering av kvarlevor osv.

Det bör vidare införas bestämmelser som gör det möjligt för familjerna att få tillgång till konfidentiell information om arbetet med säkerhetsutredningen, t.ex. delrapporter och slutrapporten från utredningen, innan dessa uppgifter offentliggörs.

d) Montrealkonventionen¹

Föredraganden anser att flygpassagerarna i EU bör omfattas av bestämmelserna i Montrealkonventionen, oberoende av vilket flygbolag de väljer att flyga med, och att förordningen bör inbegripa ett krav på att alla flygbolag som vill bedriva trafik i EU ska ha ratificerat denna konvention.

6. Rapportering av händelser inom civil luftfart

Kommissionen har beslutat att inte göra någon översyn av direktiv 2003/42/EG², eftersom den anser att det är för tidigt att göra ändringar i denna lagstiftning. I förslaget till förordning hänvisas emellertid till detta direktiv³.

Systemet för rapportering av händelser fungerar inte heller optimalt.

I själva verket rapporterar endast hälften av medlemsstaterna till databasen ECCAIRS (European Co-ordination Centre for Aviation Incident Reporting System)⁴, som är tänkt att innehålla uppgifter om alla relevanta händelser i EU.

Ingen har heller utsetts för att analysera de uppgifter som förs in i ECCAIRS.

En analys av databasen skulle emellertid avsevärt bidra till att förbättra luftfartssäkerheten⁵.

Föredraganden skulle vilja vidareutveckla de bestämmelser som finns i förslaget till förordning, bland annat i syfte att uppmana EASA att tillsammans med medlemsländerna analysera och kategorisera uppgifterna i ECCAIRS.

¹ Montrealkonventionen syftar till att förenhetliga vissa bestämmelser i fråga om internationell flygtrafik. Konventionen trädde i kraft den 28 juni 2004 och reglerar lufttrafikföretagens skadeståndsansvar vid dödsfall. I dagsläget har 93 länder undertecknat konventionen.

² Direktiv 2003/42/EG.

³ Artikel 15.3 i förslaget till förordning.

⁴ Inrättad genom förordning (EG) nr 1321/2007.

⁵ Genom att analysera uppgifterna skulle man kunna undvika liknande tillbud i framtiden och minska olycksrisken samt följa upp olika säkerhetsrekommendationer, i syfte att åtgärda konstaterade brister.

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*).