FLYVESIKKERHED

Dette faktablad skitserer EU's ramme for civil flyvesikkerhed og forklarer udviklingen af fælles sikkerhedsregler, Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagenturs (EASA's) rolle og samarbejdet med internationale organisationer såsom Organisationen for International Civil Luftfart. Det fremhæver også centrale mekanismer til overvågning og håndhævelse af sikkerhedsstandarder, internationalt samarbejde og nylige initiativer såsom det fælles europæiske luftrum og EU's dronestrategi.

RETSGRUNDLAG

— Artikel 100, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde giver Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union mulighed for at fastsætte regler for sø- og lufttransport.

MÅLENE FOR EU'S FLYVESIKKERHEDSPOLITIK

I 1990'erne blev der oprettet et indre marked for luftfart, som fjernede de kommercielle restriktioner for luftfartsselskaber, der flyver inden for EU (se 3.4.6). Denne åbning af luftfartsmarkedet krævede fælles regler for flyvesikkerhed for at sikre ensartede, høje sikkerhedsstandarder for passagerer og besætning i alle EU's medlemsstater (se også 3.4.7).

UDVIKLING AF EU'S REGLER FOR FLYVESIKKERHED

På verdensplan fastsætter Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO)[1] minimumsstandarder for flyvesikkerhed. De er imidlertid ikke obligatoriske, hvilket gør overholdelsen betinget af ICAO-medlemsstaternes vilje.

I Europa sikrer gennemførelsen af det indre marked for lufttransport passagerne et ensartet og højt sikkerhedsniveau, uanset hvilken EU-destination de flyver til. Som følge heraf er de nationale regler blevet erstattet af bindende fælles EU-regler. Tilsvarende er de nationale tilsynsmyndigheder og frivillige samarbejdsorganisationer, navnlig de tidligere Fælles Luftfartsmyndigheder (JAA)[2], blevet erstattet af en fællesskabsmekanisme, der samler de nationale civile luftfartsmyndigheder, Kommissionen og Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA)[3]. Siden 2003 har agenturet udviklet lovgivningsmæssige bestemmelser på området, som danner

[1]ICAO er en særorganisation under FN, der er oprettet i medfør af konventionen om international civil luftfart fra december 1944 (også kaldet Chicagokonventionen), som 193 lande i dag har undertegnet. ICAO vedtager standarder og anbefalet praksis for sine medlemsstater, men der er ingen håndhævelsesmekanisme til at sikre, at disse følges.
[2]De fælles luftfartsmyndigheder (JAA) var et uformelt organ, der blev oprettet for at lette samarbejdet mellem de forskellige reguleringsmyndigheder for civil luftfart i de fleste EU-lande og tredjelande. De udviklede også sikkerhedsstandarder og -procedurer, som hver af de deltagende stater kunne anvende efter eget skøn. JAA, som havde 43 medlemslande på sit højeste og opererede fra 1970 (det år, hvor Airbus blev lanceret) til 2009, blev forældet for EU-medlemsstaterne på grund af vedtagelsen af bindende og umiddelbart gældende fælles regler for civil luftfartssikkerhed.
[3]Tekniske forskrifter for lufttrafikstyring og luftfartstjenester udvikles også af Eurocontrol og andre standardiseringsorganer såsom EUROCAE, hvor Eurocontrol delvist håndterer gennemførelsen. Udvidelsen af de fælles regler for luftfartssikkerhed og EASA's beføjelser på disse områder præciserede opgavefordelingen: EASA er ansvarlig for at udarbejde de tekniske forskrifter, og Eurocontrol varetager operationelle opgaver inden for rammerne af "Single European Sky" (se 3.4.8.).

grundlag for Kommissionens forslag til retsakter. Kommissionen, agenturet og de kompetente nationale myndigheder kontrollerer gensidigt anvendelsen af disse regler på deres respektive ansvarsområder.

De fælles regler for den civile luftfartssikkerhed bygger på standarder og anbefalinger, der er vedtaget af ICAO, selv om de har tendens til at være strengere. De er blevet gradvist udvidet til at omfatte hele lufttransportsektoren, hvilket sikrer et ensartet og højt sikkerhedsniveau på hele EU's luftfartsmarked.

ICAO's principper for undersøgelse af flyulykker er således siden 1994 blevet gennemført i fællesskabsretten (med direktiv 94/56/EF, erstattet af forordning (EU) nr. 996/2010). Undersøgelserne skal være helt uafhængige og kun fokusere på at fastslå årsagerne til ulykker og forebygge fremtidige hændelser uden at placere ansvar. Den samme forebyggende og ikke-straffende logik ligger til grund for reglerne for indberetning af sikkerhedsrelaterede hændelser inden for civil luftfart (direktiv 2003/42/EF om indberetning af hændelser, forordning (EF) nr. 1321/2007 om registrering i en central database af oplysninger om hændelser inden for civil luftfart og forordning (EF) nr. 1330/2007 om videregivelse af oplysninger om hændelser inden for civil luftfart). Disse regler blev i 2014 erstattet af en forordning om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart. Siden 2005 skal uregelmæssigheder i hele lufttransportsektoren indberettes til de kompetente nationale myndigheder, som derefter indberetter dem til EASA, og de relevante indberetninger lagres og formidles med henblik på analyse.

Siden 2003[4] 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, og procedurerne for luftfartøjsoperationer blev fastlagt. I 2009 blev den udvidet til at omfatte 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, konstruktion, vedligeholdelse og anvendelse — herunder ikke-EU-landes luftfartøjer og transportfirmaer, når de opererer i Unionen.

I 2015 foreslog Kommissionen at styrke de fælles regler inden for civil luftfart for navnlig at tage højde for udviklingen af ubemandede luftfartøjer (droner) og samspillet mellem luftfartssikkerhed og andre områder såsom sikkerhed og miljøbeskyttelse. Forslaget udvidede EASA's beføjelser på områder som sikkerhed (herunder cybersikkerhed) og miljø. Det indebar 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 EASA foreslog to yderligere indtægtskilder: tilskud og luftfartsafgifter for opgaver i forbindelse med lufttrafikstyring og luftfartstjenester. Omfattende drøftelser om dette forslag mellem Parlamentet og Rådet førte til vedtagelsen af EASA-grundforordningen i 2008. EASA-grundforordningen blev yderligere ajourført i 2018 ved at indføre bestemmelser om droner og cybersikkerhed og udvide EASA's ansvarsområder.

[4]I 1991 opnåede forordning (EF) nr. 3922/91 en minimal harmonisering af de tekniske krav ved hjælp af JAA's hårdt tilkæmpede ordninger.

SAFA-programmet (Safety assessment of foreign aircraft), der blev lanceret i 1996 af European Civil Aviation Conference (ECAC)[5], tilstræbte en harmonisering af inspektionerne af udenlandske fly (europæiske og andre), når de befinder sig i lufthavne i ICAO's medlemsstater, og skal sikre, at de overholder de minimumssikkerhedskrav, der er fastsat af ICAO[6]. Fra 2006 gjorde SAFA-direktivet, som senere blev erstattet af EASA-grundforordningen fra 2008, SAFA-programmet obligatorisk for EU-medlemsstaterne. Siden 2014 er fly fra EASA-stater blevet kontrolleret på grundlag af agenturets standarder, der kan være mere restriktive, og inspektioner foretaget af Safety Assessment of Community Aircraft, som er reguleret i forordningen om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer for flyveoperationer. EASA centraliserer resultaterne af disse inspektioner. Konstaterede mangler kan føre til driftsmæssige begrænsninger og i sidste ende sortlistning af luftfartsselskaber, hvilket reelt forbyder dem fra EU's lufthavne af sikkerhedsmæssige årsager. Den sorte liste blev indført i 2005 ved en forordning om opstilling af en fællesskabsliste over luftfartsselskaber med driftsforbud. Den opdateres jævnligt, gennem ændringer af forordningen om luftfartsselskaber med driftsforbud, og offentliggøres, så passagerer, billetudbydere og myndigheder holdes orienteret.

Siden november 2016 skal alle ikke-EU-operatører, der ønsker at flyve til EU, desuden bevise, at de overholder ICAO's sikkerhedsstandarder. Dette bevis er en tilladelse udstedt af EASA i overensstemmelse med forordningen om tredjelandsoperatørers flyveoperationer.

Indholdet af den sorte liste viser, at det er nødvendigt at forbedre civil luftfartssikkerhed i visse regioner i verden. For at afhjælpe dette samarbejder EU med ICAO og yder støtte til lande, der kæmper for at etablere effektive systemer for flyvesikkerhed. Dette førte til oprettelsen af aftalen om et fælles europæisk luftfartsområde (FELO) i 2006 for at integrere EU's naboer i Sydøsteuropa (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Nordmakedonien, Montenegro, Serbien og Kosovo) sammen med Norge og Island i EU's indre luftfartsmarked. FELO har forbedret konnektiviteten betydeligt.

Schweiz er ikke en del af FELO-aftalen, men har sin egen luftfartsaftale med EU, nemlig aftalen om luftfart mellem EU og Schweiz, som integrerer Schweiz i EU's indre luftfartsmarked.

EU har også undertegnet følgende luftfartsaftaler for at skabe en lovgivningsmæssig ramme for forskellige områder, herunder høje sikkerhedsstandarder, sikring af passagerrettigheder og konkurrence:

— Euro-Middelhavs-aftale om luftfart med Marokko (2006)

— Euro-Middelhavs-luftfartsaftale med Jordan (2012)

— Euro-Middelhavs-aftale om luftfart med Israel (2013).

[5]ECAC, som er en uformel gruppering af 44 europæiske civile luftfartsmyndigheder, fremmer harmoniseringen af politikker og praksis samt internationale forbindelser, selv om det mangler reguleringsbeføjelser.
[6]Forskrifterne i bilag 1 (personalecertifikater), 6 (forretningsregler) og 8 (luftdygtighed) til Chicago-konventionen.

For at styrke luftforbindelserne med de østlige nabolande har EU undertegnet aftaler med henblik på at uddybe det økonomiske, lovgivningsmæssige og institutionelle samarbejde:

— Aftale om et fælles luftfartsområde med Georgien (2010)

— Aftale om et fælles luftfartsområde med Moldova (2012)

— Aftale om et fælles luftfartsområde med Armenien (2021 – endnu ikke ratificeret).

Det internationale samarbejde inden for luftfartssikkerhed har også til formål at fremme udvekslingen af varer og tjenesteydelser, som kan hæmmes ved forskellige 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, der står uden for sådanne aftaler om gensidig anerkendelse. Som følge heraf kan produkter og ydelser, der er omfattet af disse aftaler og ordninger, frit udveksles mellem deltagerstaterne.

Når samarbejdet mellem EU og dets medlemsstater og et ikke-EU-land sigter mod gensidig anerkendelse af certifikater, undertegnes en bilateral aftale om flysikkerhed. Indtil videre har EU indgået en sådan aftale med USA, Canada, Brasilien, Kina og Japan. I oktober 2021 undertegnede EU en luftfartsaftale med Ukraine med henblik på at fremme høje standarder på områder som flyvesikkerhed, luftfartssikkerhed og lufttrafikstyring.

Den 22. september 2020 foreslog Kommissionen en opgradering af initiativet vedrørende det fælles europæiske luftrum, som blev vedtaget af Rådet og Parlamentet i efteråret 2024 som forordningen om det fælles europæiske luftrum.

Den 29. november 2022 vedtog Kommissionen en dronestrategi, der indeholder en vision og en plan for den fremtidige vækst på det europæiske dronemarked. Den fastsætter tekniske krav til ubemandede luftfartøjer og droner og bygger på EU's sikkerhedsramme. Den nye plan fastlægger, hvordan Europa kan udvide kommercielle droneoperationer, samtidig med at der skabes nye muligheder for dronesektoren.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet støtter proaktivt etableringen af et effektivt europæisk sikkerhedssystem for civil luftfart med særlig vægt på at sikre effektiviteten af EASA og på passagerernes ret til information.

Parlamentet havde konsekvent opfattet SAFA-direktivet som et middel til at holde luftfartsselskaberne ansvarlige ved offentligt at afsløre tilfælde, hvor de ikke opfyldte de internationale sikkerhedsstandarder. Parlamentet mente også, at Kommissionen bør kunne udvide foranstaltninger, der træffes af en medlemsstat efter en SAFA-inspektion, til at omfatte hele EU. Disse tiltag banede vejen for oprettelsen af den sorte liste. Parlamentet gjorde offentliggørelsen af listen obligatorisk og fastlagde, at passagerer har ret til godtgørelse eller omdirigering i tilfælde af aflysninger efter registreringen af et selskab på denne liste.

Parlamentet krævede fra begyndelsen, at EASA skulle være uafhængigt på det tekniske område og have et bredere ansvar, hvilket endelig blev tildelt i 2008.

Parlamentet gav EASA effektive og afskrækkende tvangsfuldbyrdelsesbeføjelser ved at gøre det muligt at pålægge økonomiske sanktioner, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsen. Transport- og Turismeudvalget opfordrer regelmæssigt EASA's repræsentanter til at udveksle synspunkter om flyvesikkerhedsspørgsmål. Disse omfatter forbindelserne mellem civil luftfartssikkerhed og forskellige socioøkonomiske faktorer, gensidig anerkendelse af certifikater og samarbejde med USA's Federal Aviation Administration, integration af ubemandede luftfartøjer i EU's luftrum og virkningerne af globale pandemier og militære konflikter på luftfartssikkerheden i Europa.

Desuden bifaldt Parlamentet i 2016 Kommissionens forslag om en revision af EASA-grundforordningen fra 2008, der tager sigte på at opnå det højest mulige sikkerhedsniveau inden for luftfarten. Det understregede behovet for bestemmelser for at fremme EASA's tilpasning 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 bevare høje sikkerhedsstandarder og styrke dets rolle på den internationale scene. Det omfattende arbejde i Parlamentets Transport- og Turismeudvalg bidrog til udformningen af den nye EASA-grundforordning, som blev vedtaget i 2018.

Andre vigtige bidrag fra Europa-Parlamentet om emnet omfatter:

— Beslutning om sikker anvendelse af fjernstyrede luftfartøjssystemer inden for civilluftfart (29. oktober 2015)

— Beslutning af 16. februar 2017 om en luftfartsstrategi for Europa (16. februar 2017.

Dette faktablad er udarbejdet af Europa-Parlamentets Temaafdeling for Transport, Beskæftigelse og Sociale Anliggender. Der kan findes yderligere oplysninger om emnet på Transport- og Turismeudvalgets websted.

Maja STRNAD MESKO
03/2026