

NOTAT

DEPARTEMENTET

Dato 27. november 2009

Dok.id

J. nr. 120-29

Internationalt Kontor

Grundnotat

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om undersøgelse og forebyggelse af flyvehavarier og flyvehændelser inden for civil luftfart KOM (2009) 611

Notatet er fremsendt parallelt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Trafikudvalg.

Resumé

Forslaget til forordning har til hensigt at ajourføre og modernisere de væsentligste bestemmelser i direktiv 94/56/EF om fastlæggelse af de grundlæggende principper for undersøgelse af flyvehavarier og flyvehændelser inden for civil luftfart. Et af formålene med forslaget er at fremme det frivillige samarbejde yderligere mellem medlemslandenes havarikommissioner ved at udvikle et såkaldt europæisk netværk af havarikommissioner samt at oprette nogle centrale funktioner til at understøtte dette.

1. Baggrund og indhold

Forslaget til forordning er fremsat den 29. oktober 2009 under henvisning til traktatens artikel 80, stk. 2 og skal vedtages efter proceduren i artikel 251 om fælles beslutningstagen.

Kommissionens forslag har til hensigt at ajourføre og modernisere de væsentligste bestemmelser i Rådets Direktiv 94/56/EF af 21. november 1994 om fastlæggelse af de grundlæggende principper for undersøgelse af flyvehavarier og flyvehændelser inden for civil luftfart. Formålet er at forbedre effektiviteten af systemerne til undersøgelse og forebyggelse af flyvehavarier og flyvehændelser inden for civil luftfart.

Kommissionen ønsker med det forelagte forslag, at der fastsættes nærmere bestemmelser for tilskyndelsen til frivilligt samarbejde, og målene for dette samarbejde lovfæstes i en retlig bindende ramme. Det bygger på de ressourcer, som medlemsstaterne allerede råder over, og erfaringerne fra det eksisterende uformelle samarbejde mellem de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer. Ifølge den foreslåede forordning vil dette uformelle samarbejde blive omlagt til



et europæisk netværk af den civile luftfarts sikkerhedsundersøgelsesorganer (netværket).

Kommissionen anfører, at netværket vil bidrage til større ensartethed, bedre gennemførelse og håndhævelse af Fællesskabets lovgivning angående undersøgelse af havarier inden for civil luftfart. Det vil ligeledes styrke EU's undersøgelseskapacitet og den forebyggende funktion, der opnås ved at undersøge havarier, idet der tilskyndes til et mere struktureret samarbejde mellem de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer, Kommissionen og Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur, alt imens det bibeholder sin uafhængighed.

For at undgå at oprette et nyt fællesskabsorgan vil netværket ikke få status som juridisk person. Netværkets skal være et forum for udveksling af informationer mellem de nationale myndigheder, der står for efterforskning af flyulykker. Derudover skal netværket rådgive de nationale institutioner og fællesskabsinstitutioner om politikkerne for efterforskning af ulykker, og udstede anbefalinger i den forbindelse. Det fremgår ikke, hvordan procedurerne for vedtagelse af anbefalinger skal være. Netværket vil udgøre et organ, der arbejder for virkeliggørelsen af et mål af generel europæisk interesse i henhold til den såkaldte finansforordning, og dermed får Fællesskabet mulighed for at støtte dets aktiviteter med et årligt tilskud på grundlag af et arbejdsprogram, som aftales hvert år.

Forslaget introducerer endvidere en større rolle til Det Europæiske Luftfartsikkerhedsagentur, som i dag er regeludstedende og tilsynsførende myndighed i EU. Ifølge forslaget bør Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur være repræsenteret og deltage ved sikkerhedsundersøgelser, som udføres på en medlemsstats område eller i et tredjeland, hvor en medlemsstats sikkerhedsundersøgelsesorgan er blevet opfordret til at udpege en akkrediteret repræsentant. Det vil være den nationale undersøgelsesleder, der leder efterforskningen.

Forslaget sigter desuden på at gennemføre procedurer, som gør det muligt at stille en liste til rådighed over alle personer om bord på et luftfartøj senest en time efter en meddelelse om, at dette luftfartøj er havareret.

2. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Undersøgelse af havarier og hændelser under civil luftfart er internationalt reguleret i ICAO's Annex 13 til Chicago-konventionen og i Rådets Direktiv 94/56/EF af 21. november 1994 om fastlæggelse af de grundlæggende principper for undersøgelse af flyvehavarier og flyvehændelser inden for civil luftfart.

Efter disse regler er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at flyvehavarier og alvorlige flyvehændelser inden for civil luftfart gøres til genstand for en undersøgelse af et uafhængigt organ, idet undersøgelsens eneste formål er at forebygge fremtidige havarier, og den benyttes derfor ikke til at fastslå skyld eller



erstatningsansvar. Kommissionens forslag til forordning erstatter bestemmelserne i direktiv 94/56/EF.

ICAO Anneks 13 og direktiv 94/56 er implementeret i dansk ret i luftfartslovens §§ 134 – 144 b og i Transportministeriets bekendtgørelse nr. 301 af 30. april 1997 om meddelelsespligt med hensyn til flyvehavarier og flyvehændelser.

Danmark har i overensstemmelse med disse internationale regler etableret en uafhængig undersøgelsesenhed, Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane (HCLJ), der har til opgave at klarlægge årsagen til et havari eller en hændelse, men ikke at placere ansvaret herfor.

Da der er tale om et forslag til en forordning, vil de eventuelt vedtagne bestemmelser, blive direkte gældende i medlemsstaterne. Da der samtidig er tale om et område, som i et vist omfang allerede er reguleret i dansk lovgivning, eksempelvis definitionerne på flyvehavari og flyvehændelse og kravet om at et civil luftfartssikkerhedsundersøgelsesorgan skal gennemføre eller føre kontrol med sikkerhedsundersøgelser og om undersøgelsespligten, vil dette medføre visse justeringer af den danske lovgivning.

3. Høring

Direktivforslaget er sendt i høring den 3. november 2009 med frist til den 26. november 2009 hos EU-specialudvalget for transport samt AOPA Danmark, Foreningen af Danske Flyrelaterede virksomheder, Billund Lufthavn, Dansam, DALPA, Flyvebranchens Personaleunion, Flyvertaktisk Kommando, Grønlands Lufthavnsvæsen, Københavns Lufthavne A/S, Scandinavian Airlines System, Dansk Erhverv, Dansk Pilotforening, Cimber og Starair.

Per 13. november 2009 er modtaget følgende høringssvar:

Farvandsvæsenet, Forbrugerrådet, Konkurrencestyrelsen, Vejdirektoratet og Bilteknisk Afdeling Færdselsstyrelsen har meddelt, at de ingen bemærkninger har.

Der vil blive fremsendt et supplerende grundnotat om det endelige resultat af høringen.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser af forslaget

Det anføres i den foreslåede forordning, at det uformelle samarbejde mellem de nationale undersøgelsesorganer vil blive omlagt til et europæisk netværk af den civile luftfarts sikkerhedsundersøgelsesorganer (netværket).



Ifølge forslaget skal der ydes et årligt tilskud med samfinansiering fra medlemsstaterne til netværket, som vil blive anvendt til at gennemføre en række aktiviteter, der aftales med Kommissionen i et årligt arbejdsprogram. Det vurderes, at der vil være mindre statsfinansielle omkostninger forbundet med forslaget, som vil kunne holdes inden for Transportministeriets eksisterende budgetrammer.

Forslaget forventes at få begrænsede administrative konsekvenser for Havari-kommissionen. Havarikommissionen vil fortsat være underlagt Transportministeriet og være en national undersøgelsesinstitution. De centrale funktioner beskrevet i forslaget har primært til hensigt at sørge for koordineringen af blandt andet ressourcer.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at dette forslag ikke ændrer ved den nuværende ansvarsfordeling for undersøgelse af havarier og hændelser inden for civil luftfart, idet ansvaret fortsat påhviler medlemsstaternes kompetente myndigheder.

Kommissionen anfører endvidere, at sammenlignet med de øvrige politiske valgmuligheder, der er analyseret i den konsekvensanalyse, som ledsager dette forslag, har den foreslåede forordning den største merværdi set ud fra et fællesskabsperspektiv. Ud fra en proportionalitetsbetragtning er forordningen den bedste politiske valgmulighed, idet den under fuld overholdelse af sikkerhedsundersøgelsens uafhængighed i kraft af sin støtte til frivilligt samarbejde, og uden at oprette nye strukturer på fællesskabsniveau, vil gøre det muligt i betydelig grad at forbedre effektiviteten generelt i den nugældende lovramme for undersøgelse og forebyggelse af havarier inden for civil luftfart i EU.

Derfor opfylder forslaget ifølge Kommissionen nærhedsprincippet.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt idet ansvaret for undersøgelser af havarier og hændelser inden for civil luftfart fortsat påhviler medlemsstaternes kompetente myndigheder. Samtidig vurderes der at være et europæisk behov for koordination af de begrænsede ressourcer til undersøgelser og strømmen af sikkerhedsoplysninger, som kun kan ske på fællesskabsniveau.

Den nugældende lovramme, direktiv 94/56/EF, er nu 15 år gammel, og der kan således være behov for at ajourføre og modernisere de væsentligste bestemmelser i dette direktiv. Medlemsstaternes undersøgelseskapaciteter er bl.a. mere uensartet end det var tilfældet i 1994, særligt efter EU-udvidelserne i 2004 og 2007, og undersøgelseskapaciteten er således koncentreret i ganske få medlemsstater. For eksempel kan sikkerhedsanbefalinger, der kommer fra en undersøgelse i ét EU-land, være til gavn for andre lande. Forordningsforslaget kan



bidrage til at fastlægge roller og kompetence blandt medlemslandene og bidrage til, at EU's borgere får samme beskyttelse i hele EU i tilfælde af flyulykker.

6. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen mener, at det som udgangspunkt er positivt med initiativer, hvor hensigten er at forbedre efterforskning og forebyggelse af ulykker i civil luftfart

Regeringen ønsker, at undersøgelseskompetencerne i EU på området for luftfartshavarier udnyttes mest effektivt. Det forekommer fornuftigt at fremme frivilligt samarbejde og deltagelse i et netværk blandt medlemslandenes myndigheder på området. I dag er det ikke alle europæiske undersøgelsesorganer, der har samme høje undersøgelseskompetencer.

Det fremgår ikke af forslaget til forordning, hvordan netværkets procedurer for vedtagelse af anbefalinger skal være. Regeringen mener, at netværkets beslutninger om at udstede anbefalinger bør kræve enstemmighed.

Regeringen finder, at forslaget om, at de ressourcer, der er til rådighed i et medlemslands undersøgelsesmyndighed, kan stilles til rådighed for andre lande, er et fornuftigt princip. Havarikommissionens medarbejdere står i forvejen til rådighed for undersøgelser, hvor dansk registrerede luftfartøjer eller danske statsborgere er involveret i et havari eller hændelse. Hvis princippet bredes mere generelt ud end dette, kan det medføre, at Havarikommissionen står til rådighed for yderligere opgaver i et omfang, hvor det er vanskeligt at gennemskue, hvilke ressourcer der kræves. Regeringen finder det nødvendigt, at Kommissionen belyser dette spørgsmål nærmere og mener, at det er nødvendigt at gøre opmærksom på, at relativt små lande har begrænsede ressourcer at bidrage med.

Ifølge forslagets artikel 9 får Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur, som er regeludstedende og tilsynsførende myndighed for luftfarten i EU, mulighed for at deltage i stort set alle aspekter af en undersøgelse. Det bryder med det princip, at undersøgelserne er uafhængige og dermed også uafhængige af myndigheden. Det kan så tvivl om formålet med undersøgelserne, idet Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur efterfølgende kan foretage aktioner overfor involverede parter, hvilket kan medføre, at de undersøgte vil overveje hvorvidt de informationer, de videregiver, vil kunne blive brugt til efterfølgende at placere skyld og ansvar. Desuden vil Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur, som europæisk luftfartsmyndighed, kunne tænkes at være involveret i omstændigheder omkring et havari, som bør underkastes en uafhængig undersøgelse. Regeringen mener derfor, at Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur ikke automatisk skal have ret til at deltage i havarikommissionernes sikkerhedsundersøgelser.



7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

9. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg