

NOTAT

DEPARTEMENTET

Dato 21. december 2009

Dok.id

J. nr. 120-29

Internationalt Kontor

Supplerende 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 Luftfartssikkerhedsagentur, 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 Anneks 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.

Følgende havde bemærkninger til forslaget:

DI Transport skriver i deres høringssvar:

”Kommissionen anfører om forslaget, at det har til formål at fremme et frivilligt samarbejde mellem de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer, Kommissionen og det europæiske luftfartssikkerhedsagentur (EASA). Forslaget har endvidere til formål at opdatere og modernisere det gældende direktiv 94/56/EC om fastlæggelse af de grundlæggende principper for undersøgelse af flyvehavarier og flyvehændelser inden for civil luftfart.

DI Transport stiller sig overvejende positiv over for Kommissionens forslag, men lægger vægt på, at en række forhold i tilknytning til forslaget afklares og præciseres nærmere;



Kommissionen henviser (under Begrundelse) til Rådets direktiv 2003/42/EF om indberetning af hændelser inden for civil luftfart som en del af regelgrundlaget for havarier inden for civil luftfart.

DI Transport lægger vægt på, at Kommissionens forslag ikke får indvirkning på det særlige system om indberetning af hændelser inden for den civile luftfart, som er indført med direktivet.

Kommissionen præsenterer som en del af forslaget et udvidet frivilligt samarbejde mellem medlemslandenes nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer. Det nuværende uformelle samarbejde mellem de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer foreslås omlagt til et europæisk netværk af den civile luftfarts sikkerhedsundersøgelsesorganer (netværket).

Mandat og arbejdsrammer for det frivillige netværk er beskrevet i forslagets artikel 7 og 8. Det fremgår også (jf. forslagets pkt. 5.1), at det frivillige netværk med regelbunden organisation og arbejdsopgaver skal basere sig på de eksisterende ressourcer, som er til rådighed i de enkelte medlemslande.

DI Transport finder det vigtigt, at der sikres en balance mellem nytteværdien af det frivillige samarbejde og de ressourcer, som hvert medlemsland bruger på deltagelse i netværket. Det er med andre ord væsentligt, at kapaciteten hos det nationale sikkerhedsundersøgelsesorgan kapacitet (som i Danmark er Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane) ikke udhules.

En tilsvarende problemstilling gør sig gældende i forhold til artikel 6, hvorefter ét nationalt sikkerhedsundersøgelsesorgan kan anmode andre medlemsstaters undersøgelsesorganer om bistand og så vidt muligt uden vederlag herfor. Også i denne situation bør der sikres en vis balance og præcisering af de situationer, hvor artikel 6 finder anvendelse.

Kommissionen lægger med forslagets artikel 9 op til, at det europæiske luftfartssikkerhedsagentur EASA skal være repræsenteret og tage del i sikkerhedsundersøgelser, som finder sted i de enkelte medlemslande og i tredjelande, hvor et nationalt sikkerhedsundersøgelsesorgan har udpeget en repræsentant til at deltage. De foreslåede udvidede beføjelser til EASA benævnes i artikel 9, stk. 2, som "the rights of EASA".

DI Transport er skeptisk over for, at EASA med forslaget skal tildeles en større rolle i forhold til undersøgelse af havarier og flyvehændelser inden for civil luftfart. En større rolle til EASA vil i denne sammenhæng bryde med et princip om, at et sikkerhedsundersøgelsesorgan som for eksempel Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane er uafhængig af de regeludstedende myndigheder. Der er tale om et princip, som er grundfæstet i den internationale luftfartsmyndighedsorganisation ICAO.



DI finder på den baggrund, at forslaget om EASA's deltagelse i nationale sikkerhedsundersøgelser bør udgå af forslaget. ”

Kongelig Dansk Aeroklub har følgende bemærkninger:

”EASA skal ikke have mulighed for at deltage i udredningen af havarier. Det er vigtigt at havariudredning foretages af en uvildig instans, som ikke påvirkes af den regulerende myndighed. Derudover har KDA ikke yderligere bemærkninger til forslaget.”

Forbrugerrådet har følgende bemærkninger:

Kommissionens forslag til ændringer i direktiv 94/56 fra 1994 har til formål at forbedre effektiviteten af systemerne til undersøgelse og forebyggelse af flyhavarier mv. inden for civil luftfart. Forbrugerrådet finder, at der bør arbejdes på, at moderniseringen fremmer størst mulig gennemsigtighed på området.

Det fremgår af forslaget til forordning, at Kommissionen ønsker at fastsætte nærmere bestemmelser for ”tilskyndelsen til frivilligt samarbejde” på basis af erfaringerne fra det eksisterende uformelle samarbejde mellem de nationale sikkerhedsundersøgelsesorganer. Det uformelle samarbejde skal omlægges, således at der dannes et europæisk netværk af sikkerhedsundersøgelsesorganerne. Det er vanskeligt at se den store forskel på samarbejdet, såfremt der fortsat er tale om et frivilligt samarbejde, uanset om dette nedfældes i et nyt direktiv. Det fremgår også, at der ”tilskyndes til et mere struktureret samarbejde”. Forbrugerrådet finder, det kunne være et problem, såfremt der kun er tale om tilskyndelser, men fortsat et frivilligt samarbejde.

Forbrugerrådet er enig i, at undersøgelseskompetencerne skal udnyttes mest effektivt, og at det derfor forekommer fornuftigt at fremme samarbejdet og deltagelse i et netværk. Det anføres, at ”ikke alle europæiske undersøgelsesorganer har samme høje undersøgelseskompetencer”. Nej, det er nemlig korrekt, og det er nemlig i høj grad den forskellighed med hensyn til kapacitet, der betyder, at det er vanskeligt at se, at man kan nøjes med henstillinger og frivilligt samarbejde på et så vigtigt område.

Man har fra dansk side oplyst, at man vil arbejde for, at netværkets beslutninger om at udstede anbefalinger bør kræve enstemmighed. Da det drejer sig om et sikkerhedsmæssigt meget vigtigt område, skal Forbrugerrådet stille spørgsmålstejn ved, om det er klogt at kræve enstemmighed, da dette kan betyde, at modstand fra et eller to lande betyder, at anbefalingerne ikke kan vedtages.

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 Havarikommissionen. 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, og at moderniseringen fremmer gennemsigthed på området. 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. Anbefalingerne vil ikke være juridisk bindende, men de vil til en hvis grad alligevel være de facto bindende, når de først er besluttet. Regeringen mener derfor, at netværkets beslutninger om at udstede anbefalinger i udgangspunktet 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 omstændig-



heder 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.

Regeringen er skeptisk over for forslagets artikel 15, stk. 3 om, at EASA deltager i udvekslingen og analysen af oplysninger, der er omfattet af direktiv 2003/42/EF, og får online-adgang til alle oplysninger i det centrale register, som er oprettet i henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 1321/2007. En sådan adgang omfatter også oplysninger, der direkte identificerer operatøren og det luftfartøj, som indberetningen af hændelsen vedrører.

Det anføres, at EASA skal behandle disse oplysninger fortroligt og begrænse anvendelsen af disse, til hvad der er strengt nødvendigt for at løse sikkerhedsrelaterede forpligtelser. EASA er imidlertid ikke ansvarlig for tilsyn med nationale tilladelsesindehavere inden for EU (med undtagelse af designvirksomheder). Regeringen er derfor skeptisk over for, at EASA får oplysninger om, hvilket selskab eller hvilken registrering en aktuel begivenhed er relateret til, da der er tale om begivenheder, der kun har relevans i forhold til tilsynet med den pågældende virksomhed. Det vil dog være relevant, at EASA får oplysninger om begivenheder (typisk rapporteret af værksteder), hvor der konstateres fejl, som er relevante i forhold til flytypen, som EASA certificerer.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Den indledende drøftelse i Rådets arbejdsgruppe indikerede, at det centrale kritikpunkt bliver den foreslåede rolle for EASA. Medlemslandene tilkendegav samstemmende, at Kommissionens forslag om obligatorisk deltagelse i alle efterforskninger går for vidt. Der var dog samtidig en forståelse for, at der bør tildeles EASA en eller anden form for rolle, forudsat at der ikke derigennem kan stilles spørgsmålstejn ved uafhængigheden af undersøgelserne.

Det forventes, at forslaget vil blive prioriteret højt under Det Spanske Formandskab.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

9. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Udvalget har den 30. november 2009 modtaget grundnotat vedrørende dette forslag.