

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart"**

KOM(2009) 611 slutlig – 2009/0170 (COD)

(2011/C 21/11)

Huvudföredragande: **Jacek KRAWCZYK**

Den 20 november 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart"*

KOM(2009) 611 slutlig – 2009/0170 (COD).

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium gav den 15 december 2009 facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär (artikel 59.1 i arbetsordningen) utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén **Jacek Krawczyk** till huvudföredragande vid sin 463:e plenarsession (sammanträdet den 27 maj 2010), och antog följande yttrande med 157 röster för och 2 nedlagda röster:

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Dagens gemenskapssystem för utredning och rapportering av olyckor och tillbud inom civil luftfart fungerar inte optimalt. Systemet har inte anpassats till de avsevärda framsteg som gjorts när det gäller att skapa en inre luftfartsmarknad, framför allt genom inrättandet av Europeiska byrån för luftfartssäkerhet.

1.2 EESK välkomnar Europeiska kommissionens förslag som ett steg i rätt riktning när det gäller att komma till rätta med de brister som hänger samman med den uppsplittring som i dag kännetecknar olycksutredningsarbetet inom EU.

1.3 I kommissionens dokument föreslås åtgärder för att främja ett frivilligt samarbete genom ett europeiskt nätverk för myndigheter för säkerhetsutredning inom civil luftfart. EESK håller med kommissionen om att det vore förhastat att inrätta en europeisk byrå för olycksutredning inom civil luftfart.

1.4 EESK vill betona att det enda syftet med att utreda olyckor och tillbud bör vara att förebygga olyckor och tillbud, inte att skuldbelägga eller dra skam över någon part. EESK anser det därför vara av avgörande betydelse att formuleringen av artikel 15 förbättras ytterligare, så att den ligger helt i linje med bestämmelserna i ICAO:s bilaga 13.

1.5 EESK betonar att en verkligt oberoende olycksutredningsprocess är av största betydelse för luftfartssäkerheten. Utredningen måste vara fri från inblandning av berörda parter samt allmänheten, politiker, media och rättsliga myndigheter.

1.6 EESK vill betona vikten av en "säkerhetskultur" och framhåller att samtliga medlemsstater måste se till att det införs en "rättvisekultur" inom de nationella straffsystemen. Ytterligare åtgärder krävs på EU-nivå för att se till att samtliga medlemsstater ändrar sina straffsystem i syfte att garantera en rättvisekultur.

1.7 EESK vill framför allt betona att det är viktigt att utveckla en EU-stadga för rättvisekultur tillsammans med övriga berörda parter.

1.8 EESK framhåller vikten av att garantera att olycksutredningsprocessen är helt oberoende i förhållande till samtliga berörda parter, även Europeiska byrån för luftfartssäkerhet. Det är därför viktigt att inkludera fler skyddsmekanismer i lagstiftningen, så att man kan garantera att de organ som utreder olyckor själva kan styra sin egen verksamhet.

1.9 EESK understryker att det är mycket viktigt för offrens familjer att man snabbt kan tillhandahålla passagerarlistor. Dessutom anser EESK att det är lika viktigt att rätt passagerarlista tillhandahålls.

## 2. Inledning

2.1 Att flyga är ett av de säkraste transportsätt som finns. Statistiken visar att Europeiska unionen, trots en markant ökning av flygtrafiken sedan inrättandet av den inre luftfartsmarknaden 1992, har lyckats förbättra luftfartssäkerheten. EU:s flygbolag är bland de säkraste i hela världen.

2.2 Säkerheten kan emellertid aldrig tas för given och kontinuerliga ansträngningar behövs för att förbättra luftfartssäkerheten. Oavsett hur säker EU:s luftfart än är, kan olyckor eller allvarliga tillbud aldrig uteslutas. Oberoende utredningar av olyckor och tillbud är därför av avgörande betydelse. Analysen av omständigheterna kring en olycka leder till rekommendationer som ska förebygga liknande olyckor i framtiden.

2.3 Skyldigheten att utreda olyckor inom civil luftfart fastslås i den konvention om internationell civil luftfart som alla medlemsstater undertecknat. En detaljerad förteckning över normer och rekommenderad praxis återfinns i bilaga 13 till ICAO:s Chicagokonvention.

2.4 I Europa har man alltid varit medveten om vikten av utredning av olyckor och tillbud, och Europeiska gemenskapen antog redan 1980 direktiv 80/1266/EEG om framtida samarbete och ömsesidig hjälp mellan medlemsstater vid undersökningar av luftfartsolyckor<sup>(1)</sup>. Direktivet från 1980 ersattes senare av direktiv 94/56/EG<sup>(2)</sup>. Dessutom antogs direktiv 2003/42/EG<sup>(3)</sup> om rapportering av händelser inom civil luftfart år 2003.

2.5 Gemenskapens system för utredning av olyckor och rapportering av tillbud inom civil luftfart fungerar inte optimalt i sin nuvarande utformning på grund av den uppsplittring som i dag råder. Systemet har inte anpassats i tillräcklig utsträckning till de avsevärda framsteg som gjorts när det gäller att skapa en inre luftfartsmarknad, vilket ökat EU:s inflytande på luftfartsområdet, framför allt genom inrättandet av Europeiska byrån för luftfartssäkerhet. Till följd av detta antog kommissionen den 29 oktober 2009 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart, i syfte att ersätta befintlig lagstiftning på detta område.

### 3. Kommissionens förslag

3.1 I förslaget till förordning föreslår kommissionen att man främjar ett frivilligt samarbete genom att dagens informella samarbete omvandlas till ett europeiskt nätverk för myndigheter för säkerhetsutredning inom civil luftfart (hädanefter kallat nätverket). Nätverket är inte någon juridisk person och dess mandat begränsas till rådgivande uppgifter och samordning.

3.2 Förslaget kompletterar dessutom det frivilliga samarbetet genom att ett antal frågor regleras i lag, bl.a. följande:

- Internationella standarder och rekommenderad praxis på området för skydd av bevis och känslig säkerhetsinformation införs i gemenskapens lagstiftning i enlighet med ICAO:s bilaga 13.
- Gemensamma krav införs när det gäller organisering av nationella myndigheter för säkerhetsutredning. Säkerhetsutredningarnas oberoende ställning förstärks.

- Bättre samordning av de olika undersökningarna av orsakerna till olyckor och tillbud.

- De ömsesidiga rättigheter och skyldigheter som tillfaller Europeiska byrån för luftfartssäkerhet och de nationella myndigheterna för säkerhetsutredning klargörs, utan att säkerhetsutredningarnas oberoende ställning äventyras.

- De kriterier som ska ligga till grund för hur myndigheterna för säkerhetsutredningar utser behöriga representanter för "konstruktionsstaten" specificeras.

- Grunden läggs för en "rättvisekultur" genom att man utformar ett icke-bestrafande rapporteringssystem.

- Gemensamma krav för flygbolag i gemenskapen införs när det gäller passagerarlistor och skydd av de uppgifter som dessa innehåller (artikel 23 i förslaget till förordning).

- Offren för flygolyckor och deras anhöriga ges ökade rättigheter.

- Anonymitetsskyddet för personer som är inblandade i olyckor stärks.

- En central databas för säkerhetsrekommendationer och uppföljningen av dessa inrättas.

### 4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK välkomnar Europeiska kommissionens förslag som ett steg i rätt riktning när det gäller att komma till rätta med de brister som hänger samman med den uppsplittring som i dag kännetecknar olycksutredningsarbetet inom EU. EESK vill dock betona att det är viktigt att kontrollera om förslaget är effektivt, eftersom vissa mindre medlemsstater saknar expertis och/eller resurser när det gäller olycksutredningar. EESK vill därför att kommissionen definierar kriterier för lägsta kravnivå avseende den tekniska kompetensen i de organ som utreder olyckor samt för utredarna, och uppmanar medlemsstaterna att uppfylla dessa förpliktelser.

4.2 EESL välkomnar framför allt kommissionens pragmatiska hållning som bygger på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. EESK ställer sig bakom kommissionens bedömning att det i detta skede vore förhastat att inrätta en europeisk byrå för säkerhetsutredning inom civil luftfart, även om detta inte bör uteslutas på lång sikt. EESK vill också betona att det är viktigt att se till att nätverket är öppet för de länder som angränsar till unionen och som har ett nära samarbete med unionen, framför allt de länder som är medlemmar i Europeiska luftfartskonferensen (ECAC).

<sup>(1)</sup> EGT L 375, 31.12.1980, s. 32.

<sup>(2)</sup> EGT L 319, 12.12.1994, s. 14.

<sup>(3)</sup> EUT L 167, 4.7.2003, s. 23.

4.3 EESK betonar att en verkligt oberoende olycksutredningsprocess är av största betydelse för luftfartssäkerheten. Utredningen måste vara fri från inblandning av berörda parter samt allmänheten, politiker, media och rättsliga myndigheter.

4.4 EESK skulle vilja betona att det enda syftet med att utreda olyckor och tillbud bör vara att förebygga olyckor och tillbud, inte att skuldbelägga eller dra skam över någon part. EESK anser det därför vara av avgörande betydelse att ytterligare förbättra formuleringen av artikel 15, så att den ligger helt i linje med bestämmelserna i ICAO:s bilaga 13. Framför allt förslaget om att ge de rättsliga instanserna ökade befogenheter och större tyngd åt allmänintresset i annat syfte än att underlätta olycksutredningar är kontraproduktivt och hindrar en frivillig rapportering av olika händelser och tillbud. EESK anser att det är av grundläggande betydelse att olycksutredningsprocessen hålls helt skild från eventuella rättsliga processer. Detta skulle annars kunna få negativa effekter för insamlandet av säkerhetsinformation och kunna leda till försämrad luftfartssäkerhet i EU. EESK betonar att detta inte kommer att påverka offrens rätt till kompensation genom oberoende förfaranden som är skilda från olycksutredningsprocessen. EESK betonar att det är viktigt att skydda känslig säkerhetsinformation samt anställda som rapporterar incidenter.

4.4.1 EESK erkänner betydelsen av luftfartssektorns organisationers deklaration av den 26 april 2010 om EU:s förordning om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart. I denna ifrågasätter de kraftigt kommissionens förslag (som fick stöd av rådet (transport) den 11 mars 2010) med avseende på vad de definierar som de rättsliga utredningarnas företrädare framför säkerhetsutredningarna. Enligt undertecknande organisationer skulle detta allvarligt äventyra olycksutredarnas möjligheter att konfidentiellt inhämta den information som krävs för att hitta de faktorer som kan bidra till olyckor, vilket därmed även skulle hindra dem från att utfärda de välinformerade säkerhetsrekommendationer som behövs för att förbättra flygsäkerheten och undvika framtida olyckor, och därför ligger detta inte heller i de europeiska flygresenärens intresse.

4.5 EESK vill betona vikten av en "säkerhetskultur" och framhåller att samtliga medlemsstater måste se till att det införs en "rättvissekultur" inom de nationella straffsystemen. Med tanke på luftfartssäkerheten är det viktigt att resultaten från olycksutredningar används för att förhindra framtida olyckor snarare än för att bestraffa oavsiktliga misstag, vilket skulle kunna hindra en korrekt olycksutredning. EESK anser att förordningen bör fastställa en struktur som gör det möjligt för samtliga parter som är inblandade i en olycka att dela med sig av information samt tala fritt och i förtroende. Det krävs rättssäkerhet, dvs. ett antal stringenta rättsliga bestämmelser som på ett entydigt sätt definierar när säkerhetsinformation kan och inte kan användas utanför olycksutredningen, för att garantera att öppna samtal kan föras i förtroende. Utan en sådan säkerhet kommer de inblandade personerna att vara rädda för att bidra till utredningen. EESK betonar att det krävs ytterligare åtgärder på EU-

nivå för att se till att samtliga medlemsstater ändrar sina straffsystem i syfte att garantera en rättvissekultur. EESK vill framför allt betona vikten av att utarbeta en EU-stadga för en rättvissekultur. EESK välkomnar "stadgan om rättvissekultur" som arbetsmarknadens parter inom den civila luftfarten i Europa enades om den 31 mars 2009.

4.6 EESK betonar att ett snabbt tillhandahållande av passagerarlistor är av mycket stor betydelse för offrens familjer. EESK anser dock att det är lika viktigt att det är en korrekt lista som tillhandahålls. EESK anser därför att ett krav på att en passagerarlista ska överlämnas inom högst en timme är motiverat, förutsatt att vissa undantag beviljas när detta inte är tekniskt genomförbart, framför allt i fråga om långdistansflygningar från tredjeländ. Ett flygbolag kan utan större problem ta fram en icke kontrollerad lista inom en timme, men det är av avgörande betydelse att listan har kontrollerats, framför allt i fråga om långdistansflygningar från flygplatser utanför EU. EESK betonar också att respekten för privatlivet och dataskyddet är viktiga aspekter och anser därför att det bör räcka med passagerarlistor som flygbolagen kan ta fram via sina inchecknings- och bokningssystem.

4.7 EESK betonar att det är viktigt att garantera att olycksutredningsprocessen är helt oberoende i förhållande till samtliga berörda parter, även Europeiska byrån för luftfartssäkerhet. Det är därför viktigt att inkludera fler skyddsmekanismer i lagstiftningen, så att man kan garantera att de organ som utreder olyckor själva kan styra sin egen verksamhet. EASA skulle kunna ingå som en (rådgivande) part i utredningen vid sidan om berörda parter (flygbolag, flygplanstillverkare m.fl.), men bör inte ges möjlighet att påverka utredningens inriktning eller resultat. EESK vill framför allt understryka att EASA inte bör tillåtas att agera som ackrediterad olycksutredare, eftersom detta skulle leda till en intressekonflikt på grund av EASA:s roll som säkerhetsregleringsorgan. Detta skulle inte heller ligga i linje med andan i ICAO:s bilaga 13. EESK vill dock betona att det är viktigt att utredningens rekommendationer överlämnas till EASA när detta anses vara lämpligt och nödvändigt för att EASA ska kunna agera på grund av omedelbara säkerhetsrisker.

4.8 EESK välkomnar förslaget om att inrätta en central databas för rekommendationer från olycksutredningar och uppföljningen av dessa. Med beaktande av USA:s system för den federala luftfartsmyndighetens översyn av rekommendationer från *National Transportation Safety Board* (NTSB) anser EESK det vara av avgörande betydelse att Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA) gör en noggrann utvärdering av den ökade säkerhetsnyttan och de rättsliga konsekvenserna av samtliga säkerhetsrekommendationer innan nya bestämmelser införs.

4.8.1 EESK efterlyser fler EU-åtgärder för att få till stånd korrekta, djupgående analyser av tillbudsrapporter och för att förbättra samordningen av resurserna inom hela EU i detta hänseende.

4.9 EESK betonar att det ur säkerhetssynpunkt är viktigt att samtliga medlemsstater (och länder utanför EU) till fullo förstår innehållet i utredningsrapporten (artikel 19). Det händer ofta att de nationella civila utredningsinstanserna endast utarbetar rapporter på det egna språket, även om utländska parter är inblandade. EESK rekommenderar att varje olycksutredningsrapport åtminstone översätts till engelska.

4.10 EESK noterar att säkerheten alltid måste sättas före andra krav, t.ex. skyddet av immaterialrätten. Å andra sidan är det

viktigt att ytterligare stärka skyddet av immaterialrätten (artikel 15). Känslig företagsinformation bör endast lämnas ut till berörda myndigheter och skyddas från att lämnas ut till konkurrenter. Tillverkare av originalutrustning bör inte få del av all information om kompletterande typcertifikat eller andra förändringar eller reparationer och vice versa (eftersom denna information kan innehålla kommersiellt relevant immaterialrättslig information från den berörda organisationen, som inte har något med olyckan/tillbudet att göra).

Bryssel den 27 maj 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Mario SEPI

---