



## Förordning om olycksutredning inom civil luftfart

Näringsdepartementet

2010-03-03

### Dokumentbeteckning

KOM(2009) 611

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

### Sammanfattning

Kommissionen vill med sitt förslag till förordning om utredning och om utredning och förebyggande av olyckor inom civil luftfart förstärka luftfarts säkerheten. Målet för säkerhetsutredningar bör vara att förhindra framtida olyckor och tillbud, utan att skuld eller ansvar fördelas. Förslaget innebär att ett informellt nätverk bildas med de nationella myndigheterna för olycksutredningar och Europeiska luftfartsäkerhetsbyrån, EASA. Nätverket ges en ram i form av ett regelverk som fastställer rättigheter och skyldigheter för nätverkets medlemmar. Nätverket kommer att få finansiering från EU:s budget, genom att nätverket anses vara ett sådant organ som avses i artikel 108. 1 b i rådets förordning nr 1605/2002 (budgetförordningen). Nätverket blir dock ingen juridisk person, och därmed inte en EU-institution. Enligt kommissionens förslag ska kommissionen bestämma nätverkets arbetsordning.

Genom ett ökat och formaliserat erfarenhets- och informationsutbyte mellan nationella myndigheter och EASA kommer lärdomar från olyckor och tillbud att snabbare kunna få genomslag på flygsäkerheten. Förslaget innebär vidare att de nationella myndigheterna åläggs en skyldighet att bistå varandra vid utredning av olyckor inom civil luftfart.

Förslaget innebär att särskilt EASA:s roll vid olycksutredningar klargörs, vilket skulle tillgodose ICAO:s krav på EASA.

Regeringen är positiv till ett samarbete som ökar flygsäkerheten.

## 1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen anser att gemenskapens system för utredning av olyckor och rapportering av händelser inom civil luftfart inte fungerar optimalt i sin nuvarande utformning. Detta gäller särskilt det nuvarande regelverket på området för olycksrapportering, dvs. direktiv 94/56/EG, som redan är 15 år gammalt och inte längre uppfyller gemenskapens och medlemsstaternas krav. Detta gäller särskilt på följande områden:

- När det gäller medlemsstaternas utredningskapacitet är skillnaderna mycket större idag jämfört med den situation som rådde 1994. Utredningskapaciteten har, särskilt efter EU:s senaste utvidgningar 2004 och 2007, koncentrerats till bara ett fåtal medlemsstater.
- Luftfartygen och deras system blir allt mer komplexa, vilket även innebär att utredningar av luftfartsolyckor kräver mer varierade sakkunskaper och resurser än för tio år sedan.
- EU:s gemensamma luftfartsmarknad har under de senaste tio åren vuxit både i fråga om storlek (marknaden omfattar nu 27 medlemsstater) och i fråga om komplexitet (utveckling av multibaserade operatörer, ökat beroende av underhållsentreprenader, multinationell konstruktion och tillverkning), vilket skapar nya utmaningar när det gäller säkerhetstillsyn.
- Denna ökning i fråga om storlek och komplexitet inom den inre luftfartsmarknaden har även lett till ökade krav på ansvar från gemenskapens sida när det gäller luftfartssäkerhet. EU:s institutionella och rättsliga ramar har genomgått omfattande förändringar sedan antagandet av direktiv 94/56/EG. Säkerhetsstandarder fastställs numera nästan enbart på EU-nivå och 2002 inrättades Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA), som på medlemsstaternas vägnar ansvarar för certifiering av luftfartyg inom gemenskapen.
- EU och dess medlemsstater har skaffat sig omfattande praktiska erfarenheter genom tillämpningen av direktiv 94/56/EG. Dessa lärdomar bör utnyttjas för att öka effektiviteten i det nuvarande regelsystemet.

Kommissionen presenterade förslaget till förordning den 30 oktober 2009.

## 1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innebär att EU:s nationella olycksutredningsmyndigheter bildar ett nätverk, där även EASA ska ingå. Målet för säkerhetsutredningar bör vara att förhindra framtida olyckor och tillbud, utan att skuld eller ansvar fördelas. Förslaget bygger på det redan befintliga frivilliga samarbete som idag finns mellan de nationella myndigheterna. Detta frivilliga samarbete ges en rättsligt bindande ram genom förordningen. Det nuvarande informella samarbetet omvandlas därmed till ett europeiskt nätverk för myndigheter för

säkerhetsutredningar inom civil luftfart (nätverket). Nätverket kommer att bidra till ökad enhetlighet, bättre genomförande och efterlevnad när det gäller gemenskapens lagstiftning om olycksutredning inom civil luftfart. Det kommer dessutom att stärka EU:s utredningskapacitet och olycksutredningens förebyggande funktion genom att genom ett mer strukturerat samarbete mellan de nationella myndigheterna för säkerhetsutredning, kommissionen och EASA främjas. Samtidigt ska nätverket behålla sin oberoende ställning, och kommer inte att bli en juridisk person.

EASA ska bjudas in av de nationella olycksutredningsmyndigheterna att delta i alla aspekter i alla utredningar på en stats territorium. Vidare har EASA rätt att få ut all information under pågående utredning i ett medlemsland eller tredje land där en medlemsstats utredningsmyndighet bistår med hjälp. I dagsläget har EASA ingen rätt att få ut information eller att delta i utredningar.

Nätverkets mandat anges tydligt i förordningen, och begränsas till rådgivande och samordnande uppgifter. Nätverket kommer att utgöra ett organ som arbetar för ett mål av allmänt europeiskt intresse i den mening som avses i artikel 108. 1 b i rådets förordning nr 1605/2002 (budgetförordningen), vilket innebär att gemenskapen kan stödja nätverkets verksamhet med ett årligt bidrag ur EU:s budget på grundval av ett årligen överenskommet arbetsprogram.

Den rättsliga ramen tillser att behovet av rättsäkerhet uppfylls, på så sätt att det fastslår skyldigheter och gemensamma regler gällande till exempel skydd för känslig säkerhetsinformation, definitioner av rättigheter och skyldigheter vid säkerhetsutredningar för nationella myndigheter för säkerhetsutredning och EASA, eller fastställande av enhetliga krav när det gäller behandlingen av säkerhetsrekommendationer.

Regelverket kommer att leda till följande:

- Uppdatering och modernisering av de centrala bestämmelserna i direktiv 94/56/EG.
- Effektivare säkerhetsutredningar genom införandet av internationella standarder och rekommenderad praxis på området för skydd av bevis och känslig säkerhetsinformation i gemenskapens lagstiftning, i enlighet med bilaga 13 till Chicagokonventionen.
- Gemensamma krav när det gäller organisering av nationella myndigheter för säkerhetsutredning och en stärkning av säkerhetsutredningarnas oberoende ställning.
- Bättre samordning av de olika undersökningarna av orsakerna till olyckor och tillbud, särskilt genom att ge de nationella myndigheterna för säkerhetsutredning i uppdrag att i förväg ingå lämpliga avtal med andra myndigheter (rättsliga myndigheter, sök- och räddningsmyndigheter) som kan förmodas vara inblandade i olycksutredningar.

- Klargörande av de ömsesidiga rättigheter och skyldigheter som tillfaller Europeiska byrån för luftfartssäkerhet och de nationella myndigheterna för säkerhetsutredning, utan att äventyra säkerhetsutredningarnas oberoende ställning och med hänvisning till bilaga 13 till Chicagokonventionen.
- Specificering av de kriterier som ska ligga till grund för hur myndigheterna för säkerhetsutredningar utser behöriga representanter för ”konstruktionsstaten”.
- Gemensamma krav för flygbolag i gemenskapen när det gäller passagerarlistor och skydd av de uppgifter som dessa innehåller.
- Stärkta rättigheter för offer för flygolyckor och för deras anhöriga.
- Stärkt anonymitetsskydd för personer som är inblandade i olyckor.
- Stärkt genomförande av säkerhetsrekommendationer genom upprättandet av en central databas för säkerhetsrekommendationer, samt fastställandet av ett rättsligt krav för varje institut inom EU som utfärdar en säkerhetsrekommendation eller tar emot en sådan att ha ett förfarande för registrering av svaren på den säkerhetsrekommendation som utfärdats och för övervakning av de framsteg som görs när det gäller de åtgärder som vidtas med anledning av en säkerhetsrekommendation.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget till förordning innehåller regler om begränsningar i möjligheten att lämna ut eller använda information för andra syften än att utreda olyckor. Uppgifter som hanteras av svenska myndigheter är som huvudregel offentliga. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, finns bestämmelser om när sekretess kan gälla för sådana uppgifter. I den mån de nu föreslagna sekretessbestämmelserna avser skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden bör den befintliga regleringen i 29 kap. 10 § och 30 kap. 24 § OSL vara tillräcklig för att täcka det sekretessbehov som kan följa av förordningen. När det gäller det allmännas intresse av skydd så kan svenska myndigheter med stöd av 17 kap. 6 § OSL skydda uppgifter som lämnas från en annan stat eller mellanfolklig organisation ”om det kan antas att myndighetens arbete för en säkrare civil luftfart motverkas om uppgiften röjs”. Uppgifter som inhämtas nationellt kan omfattas av sekretess till skydd för uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärder när det gäller den civila luftfarten (18 kap. 8 § 5 OSL) och, i viss utsträckning, av försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL). Möjligen innebär dock förslaget sekretess för uppgifter som inte idag täcks av någon befintlig sekretessbestämmelse. Förslaget kan även komma att föranleda justeringar i regleringen angående rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

I EG-direktiv 94/56 ges regler om utredning av olyckor. Direktivet har införts i svensk rätt genom lagen (1990:717) om undersökning av olyckor. Förslaget innebär troligen en utökning av utredningsobligatoriet jämfört med

vad som gäller enligt lagen om undersökning av olyckor. Förslaget avviker från lagen på så sätt att lagen anger en lägsta viktgräns över vilken utredning är obligatorisk. Förslaget anger istället att samtliga luftfartsolyckor och allvarliga tillbud ska utredas utom dem som avser luftfart som omfattas av EASA-förordningens bilaga II.

En fortsatt analys av hur förslaget påverkar svensk rätt är nödvändig.

#### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget innebär en ökad specificering av varje berörd nationell utredningsmyndighets kapacitet, utrustning och personal. Denna myndighet ska vidare ha tillräckliga resurser för att kunna utföra sitt uppdrag enligt förordningen. Uppdraget innefattar enligt förslaget bland annat tidsfrister för lämnande av rapporter, uppföljning och rapportering av åtgärder i anledning av utfärdade rekommendationer. Detta medför budgetära konsekvenser avseende Statens haverikommission. Det kan även medföra budgetära konsekvenser att medlemsstaterna att en medlemsstat får begära kostnadsfri assistans från en annan medlemsstat. Vidare ska medlemsstaten säkerställa att det finns en nationell plan för assistans till de som drabbas av en olycka och för deras anhöriga, vilket sannolikt kan ge budgetära konsekvenser.

Förslaget innefattar vidare att nätverket kommer att kunna finansieras delvis genom EU:s budget.

Kommissionen anger i konsekvensanalysen till förslaget att vissa kostnader och administrativa bördor uppstår, men att genomförandet av förslaget totalt sett leder till nettobesparingar för medlemsstaterna. Anledningen är att det samtidigt inrättas en central mekanism för resurstilldelning, samordning av utbildning, samt att ett närmare samarbete och informationsutbyte sker mellan medlemsstaterna.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till ett samarbete som ökar flygsäkerheten.

Förslaget innehåller regleringar om hantering av känslig information. Förslaget att frågor om utlämnande av allmänna handlingar enbart får prövas av rättsvårdande myndigheter strider mot tryckfrihetsförordningens huvudregel att en begäran om utfäende av en allmän handling i första hand ska prövas av den myndighet som förvarar handlingen. Detta förslag kan därför inte accepteras. Vidare anser regeringen att strängare sekretess inte bör gälla gentemot medlemsstaterna än vad EU:s institutioner och organ kan leva upp till. Mot denna bakgrund behöver förslagets bestämmelser om sekretess omarbetas.

Regeringen anser att EASA inte bör ges en sådan roll i nätverket att oberoendet kan komma att riskeras. Genom förslaget skulle EASA ges stort inflytande över utredningarna. Bl. a. genom rätten att kommentera utkast till utredningsrapporter och att kräva att få kommentarer införda i utredningsrapporten.

I EASA:s uppgifter ingår bl.a. att certifiera flygplanstyper och att föreslå regler. Av bilaga 13 till Chicagokonventionen (artikel 5.4) följer att det är en grundläggande princip att olycksutredningsmyndigheten är oberoende i sin utredningsverksamhet. Bl. a. innebär det oberoende från luftfartsmyndigheter med uppgifter inom luftvärdighet, certifiering och reglering. Principen anges också i förslaget till förordning (artikel 5.2).

EASA:s deltagande och inflytande över utredningarna kan innebära att utredningarnas oberoende kan ifrågasättas mot bakgrund av EASA:s övriga uppgifter.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har uttryckt en positiv hållning till förslaget. Flygsäkerhet och olycksutredning har hög prioritet hos många medlemsstater. Stor tveksamhet har dock uttryckts gällande EASA:s roll i nätverket. Eftersom EASA är regelgivande myndighet anser medlemsstaterna att nätverkets och de nationella utredningsmyndigheternas oberoende äventyras om EASA får en roll som går utöver rätten att hållas informerad.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ej kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Statens haverikommission (SHK) ser positivt på ett samarbete i nätverk. Dock anser SHK att EASA:s roll i förslaget går utöver vad som skulle varit fallet om EASA varit en nationell myndighet, vilket inte bör accepteras med hänsyn till nätverkets oberoende. SHK ser det som positivt att ett sekretesskyddet kring känsliga uppgifter i en olycksutredning förstärks. Vidare menar SHK att kostnaderna för SHK kan komma att öka genom skyldigheten att bistå andra nationella utredningsmyndigheter med kostnadsfri hjälp, genom kraven på framtagande av olycksrapporter, skyldighet att hålla olycksplatsen samt information tillgänglig för offrens anhöriga med mera.

Transportstyrelsen är generellt positiv till förslaget. Transportstyrelsen påpekar att EASA:s roll inte får innebära att de olycksutredande myndigheternas oberoende äventyras. Ett utökat skydd för bland annat händelserapporter välkomnas av Transportstyrelsen, som dock påpekar att en noggrann intresseavvägning måste säkras.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har inget att erinra mot förslaget. Dock önskar RPS en reglering i nationell rätt som likställer utredningar av haverier med luftfartyg som inbegriper polisiära tjänster, med de utredningar som omfattas av förordningen. Det är viktigt att slå vakt om den eventuella rättsliga utredningen som kan ske parallellt med en olycksutredning.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ser positivt på åtgärder som innebär en ökad effektivitet i olycksutredningar vilket därmed bidrar till en förstärkning av luftfartssäkerheten, och stöder ett europeiskt nätverk för myndigheter för säkerhetsutredning inom civil luftfart.

Luftfartsverket (LFV) stöder principiellt ett europeiskt nätverk för myndigheter för säkerhetsutredning inom civil luftfart.

Försvarsmakten har inget att erinra mot förslaget, som inte omfattar den militära luftfarten.

### 3 Förslagets förutsättningar

#### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Fördragets artikel 80(2), samt vad gäller beslutsförfarandet, artikel 251, medbestämmandeförfarande med Rådet och Europaparlamentet.

#### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget innebär ingen förändring av den nuvarande ansvarsfördelningen när det gäller olycks- och tillbudsutredningar inom civil luftfart, som fortfarande åligger medlemsstaternas behöriga myndigheter. Kommissionen anser att förordningen är det mest proportionerliga politiska alternativet. Samtidigt som den till fullo iakttar principen om oberoende säkerhetsutredningar skulle den, genom stöd till frivilligt samarbete och utan att inrätta nya strukturer på gemenskapsnivå, göra det möjligt att väsentligt öka den övergripande effektiviteten i den nuvarande rättsliga ramen. Eftersom målen för denna förordning, det vill säga fastställandet av gemensamma bestämmelser på området för olycks- och tillbudsutredning inom civil luftfart, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför på grund av förordningens europeiska omfattning bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen så som denna definieras i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål, menar kommissionen.

Regeringen anser att en förordning är motiverad eftersom EASA som gemenskapsinstitution inte kan åläggas skyldighet att delta i nätverket för utredningar på annat sätt.

### 3.3 Fortsatt behandling av ärendet

2009/10:FPM53

Behandlingen i rådsarbetsgruppen inleddes den 12 november 2009 under det svenska ordförandeskapet. Behandlingen av förslaget fortsätter under Spaniens ordförandeskap 2010.

### 3.4 Fackuttryck / termer

*EASA* - European Aviation Safety Agency, Europeiska luftfartsäkerhetsbyrån  
*ICAO* - International Civil Aviation Organisation

## 4 Övrigt

-