

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

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

Transportstyrelsen har anmodats yttra sig över Europeiska kommissionens förslag till förordning rörande undersökning av flygolyckor och lämnar följande synpunkter på förslaget.

Ansvar för utredning av luftfartsolyckor och tillbud till sådana olyckor åligger enligt lagen och förordningen om undersökning av olyckor Statens haverikommission (SHK). Transportstyrelsens yttrande begränsas därför till att främst behandla de delar av förslaget som påverkar Transportstyrelsens verksamhet.

### Sammanfattning

Transportstyrelsen är generellt positiv till förslaget till förordning rörande utredning av luftfartsolyckor m.m. Ökade krav på samverkan mellan medlemsstaterna när det gäller utredning kan väntas innebära att staterna kan dela kunskap och erfarenheter på ett effektivare sätt.

För svensk del kan förslaget väntas innebära att fler utredningar av olyckor och allvarliga tillbud ska genomföras. Transportstyrelsen menar att betydelsen ur säkerhetssynpunkt av utökad utredningsskyldighet för vissa typer av luftfartyg kan ifrågasättas. Transportstyrelsen vill även påpeka att det med nuvarande finansieringsmodell för SHK innebär att luftfartsmarknadens aktörer åläggs ökade kostnader.

Förslaget innebär att EASA ges en utökad roll när det gäller utredning av olyckor och tillbud. Mot bakgrund av att EASA har vissa kontrollerande och reglerande uppgifter är det av största betydelse att EASAs deltagande i såväl det föreslagna nätverket som i medlemsstaternas olycksutredningar inte riskerar att innebära att utredningsverksamhetens oberoende kan ifrågasättas. EASAs roll i verksamheten bör klargöras.

Förslaget innebär ett utökat sekretesskydd för viss information. Transportstyrelsen välkomnar ett utökat skydd för bl. a. händelserapporter som lämnas till Transportstyrelsen i enlighet med händelserapporteringsdirektivet (42/2003). Det är dock viktigt att noggrant väga allmänhetens intresse av att ta del av informationen mot behovet av ett utökat sekretesskydd för informationen.

## Transportstyrelsens synpunkter

### *Artikel 4 - Utredningsskyldighet*

Förslaget anger att samtliga luftfartsolyckor och allvarliga tillbud ska utredas utom dem som avser luftfart som omfattas av EASA-förordningens (EG-förordning 216/2008) bilaga II. 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. Under viktgränsen ska luftfartyget ha luftvärdighetsbevis för att utredning ska vara obligatorisk. EASA-förordningens bilaga II omfattar främst lättare luftfartyg (olika viktbegränsning för olika kategorier av luftfartyg – exempelvis 450 kg för flygplan/helikopter). Dessutom omfattar bilagan icke-komplexa historiska luftfartyg, amatörbyggen, ex-militära luftfartyg som inte certifierats av EASA och luftfartyg som designats i experimentsyfte. Viktgränsen i lagen är 2 250 kg.

Det nya förslaget till förordning reglerar säkerhetsutredningar av olyckor och tillbud inom civil luftfart. I definitionen av en olycka och tillbud inom civil luftfart undantas luftfartyg som används för militära, tullrelaterade, polisiära eller liknande tjänster. Detta gör att förordningen inte reglerar tex polisens luftfartsverksamhet.

Transportstyrelsen klassificerar händelser i enlighet med ICAO Annex 13 i kategorierna haveri, allvarligt tillbud och störning. Antalet registrerade haverier med svenskregistrerade luftfartyg eller med svensk besättning uppgick 2009 till 50 (i summan ingår samtliga typer av luftfart, alltså även sådan som omfattas av bilaga II till EASA-förordningen) och antalet allvarliga tillbud uppgick till 45.

Transportstyrelsen noterar att förordningsförslaget innebär att begränsningen i lagen (1970:712) om undersökning av olyckor rörande luftfartyg med en totalvikt av högst 2 250 kg som inte ska ha luftvärdighetsbevis undanröjs. Förordningsförslaget är dock förenligt med ICAO Annex 13. Detta kommer att innebära en skyldighet att utreda olyckor som omfattar inte bara traditionella flygplan och helikoptrar utan även ultralätta flygplan, hängglidare, flygskärmar och ballonger samt obemannade luftfarkoster. Även om det i artikeln anges att utredningens omfattning ska anpassas efter den förväntade flygsäkerhetsnyttan med utredningen kan det antas att SHK kommer att genomföra ett högre antal

utredningar än vad som görs idag. Tidigare erfarenheter har visat att det finns mycket begränsade lärdomar att inhämta i flygsäkerhetshänseende genom dessa utredningar. Det är också tveksamt om dessa lärdomar står i rimlig proportion till de resurser som SHK måste avsätta för att genomföra dem.

SHK:s verksamhet finansieras i stor utsträckning av Transportstyrelsen. Förslaget antas innebära högre kostnader för Transportstyrelsen med nuvarande finansieringsmodell för SHK. Kostnaderna drabbar i slutändan flygbranschen eftersom finansieringen huvudsakligen sker över Transportstyrelsens myndighetsavgift. I regleringsbrev för Transportstyrelsen för 2010 anges att Transportstyrelsen får använda högst 11.457.000 kronor av intäkter från luftfartsområdet för finansiering av förvaltningskostnader i SHK. Detta utgör 44 % av SHK:s totala förvaltningskostnader. Föregående år uppgick luftfartens del av förvaltningskostnaderna till 9,9 mkr. Härutöver finansierar luftfarten särskilda utredningskostnader i SHK avseende luftfartsområdet. År 2009 uppgick dessa kostnader till 4 mkr.

#### *Artikel 5,5(a) Myndighet för säkerhetsutredning inom civil luftfart*

Enligt förordningsförslaget skall varje medlemsstat säkerställa att säkerhetsutredningarna utförs eller övervakas av en myndighet för säkerhetsutredning inom civil luftfart. Transportstyrelsen vänder sig emot att förordningsförslaget reglerar hur en myndighet ska organiseras och vilka kompetenser myndigheten ska ha. Detta är något som enligt Transportstyrelsens mening bör beslutas på nationell nivå av myndigheten utifrån statsmakternas mål.

#### *Artikel 6 Samarbete mellan myndigheter för säkerhetsutredning*

Enligt förordningsförslaget får en myndighet för säkerhetsutredning från en medlemsstat begära biträde av andra medlemsstaters myndigheter för säkerhetsutredning. När sådant biträde är tillgängligt ska det, i största möjliga utsträckning, vara kostnadsfritt. Transportstyrelsen har inga invändningar mot principen som sådan, men vill ändå hänvisa till vad som sägs under artikel 4 om kostnader för branschen.

#### *Artikel 7 och 8 - Europeiskt nätverk för myndigheter för säkerhetsutredning inom civil luftfart*

Syftet med nätverket anges vara att samordna, stärka samarbetet och att utbyta information mellan medlemsstaternas myndigheter för säkerhetsutredning samt att underlätta samverkan med EASA och kommissionen. Det förefaller aningen oklart vilka de egentliga uppgifterna ska vara men en uppgift är att vara rådgivande till de nationella myndigheterna och EU:s institutioner i frågor som rör utveckling och policyfrågor. Nätverket föreslås också kunna lämna

rekommendationer till medlemsstaterna och EU:s institutioner i dessa frågor. Det bör klargöras vilken status dessa rekommendationer är tänkta att ha.

Myndigheternas för säkerhetsutredning och nätverkets oberoende ställning gentemot reglerande och kontrollerande myndigheter betonas återkommande i förslaget. Enligt förordningsförslaget skall kommissionen och EASA bjudas in till och få vara företrädare vid alla möten som hålls av nätverket och dess arbetsgrupper för experter, om inte nätverkets ordförande på grundval av kriterier som anges i arbetsordningen beslutar att sådant deltagande skulle ge upphov till en intressekonflikt när det gäller de uppgifter som åligger myndigheterna för säkerhetsutredning.

EASA bistår kommissionen och ansvarar för utvecklingen av flygsäkerhetsregler inom EU. Luftvärdighetsspecifikationer beslutas av EASA och fastställs av EASA för en luftfartygstyp som underlag för typcertifieringen som görs av EASA. EASA utfärdar typcertifikatet. Detta gäller för alla luftfartyg utom för dem som är undantagna enligt bilaga II till EG-förordning 216/2008. Huvuddelen av övriga certifieringsuppgifter enligt 216/2008 och utfärdandet av andra typer av certifikat och tillstånd görs av de nationella myndigheterna. Mot denna bakgrund ställer sig Transportstyrelsen frågande till uttrycket "EASA as a supranational certification authority" i W.Doc 2010/01 och menar att det i så fall vore logiskt om även medlemsländernas luftfartsmyndigheter skulle ingå i nätverket. Hur oberoendet säkerställs oavsett om enbart EASA eller även luftfartsmyndigheter skulle delta i nätverket framgår emellertid inte av förslaget.

Transportstyrelsen är generellt positiv till ökad samverkan mellan olycksutredningsmyndigheterna mot bakgrund av att sådan samverkan ger ökad möjlighet till kunskaps- och erfarenhetsutbyte i kombination med att medlemsstaterna får ökade möjligheter att nyttja varandras resurser. Det är emellertid viktigt att säkerställa nätverkets oberoende gentemot reglerande och kontrollerande myndigheter. Därför kan såväl luftfartsmyndigheter som EASAs deltagande i nätverket ifrågasättas. Transportstyrelsen ställer sig även frågande till kommissionens roll i ett nätverk av oberoende myndigheter.

#### *Artikel 9 - EASAs deltagande i olycksutredningar*

Förslaget anger att EASA ska inbjudas att delta i samtliga utredningar som genomförs inom medlemsstaterna med tillgång till all information i utredningen samt att delta som expert i utredningar som genomförs i tredje land (stater utanför EU) om en medlemsstat har rätt att utse en ackrediterad representant i utredningen. Den ackrediterade representanten åläggs i de fallen att lämna all information som han eller hon har tillgång till till EASA. Texten kan tolkas som att enbart EASA kan utses som expert i förhållande till tredje land, vilket torde vara missvisande. Vidare borde uttrycket "expert" definieras i artikel 2.

Genom förslaget skulle EASA ges stort inflytande över utredningarna. Bl. a. genom rätten att kommentera utkast till utredningsrapporter och att begära att få kommentarer införda i utredningsrapporten.

Av ICAO Annex 13 (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). Såsom framgår av kommentarerna till artiklarna 7 och 8 har såväl EASA som de nationella luftfartsmyndigheterna uppgifter som nämns i artikel 5.2.

Transportstyrelsens uppfattning är att olycksutredningsmyndigheternas oberoende gentemot de reglerande och kontrollerande myndigheterna bör säkerställas i enlighet med ICAO Annex 13. EASA har, liksom de nationella luftfartsmyndigheterna, uppgifter som i viss mån är reglerande och kontrollerande. EASA:s deltagande och inflytande över utredningarna kan, liksom när det gäller de nationella luftfartsmyndigheterna, innebära att utredningarnas oberoende kan ifrågasättas med hänsyn till myndighetens övriga uppgifter. Mot bakgrund av detta avstyrker Transportstyrelsen förslaget i den del som innebär att EASA ska ha avgörande inflytande över olycksutredningarnas genomförande.

#### *Artikel 15 - Skydd av känslig säkerhetsinformation*

ICAO Annex 13 (artikel 5.12) innehåller regler om skydd för viss information. Med hänvisning till offentlighetsprincipen har Sverige anmält avvikelse från reglerna. Sverige fick en anmärkning avseende det bristande sekretesskyddet i den audit som ICAO (International Civil Aviation Organisation) genomförde under hösten 2008.

Förslaget till förordning innebär en anpassning till de skyddsregler som finns i ICAO Annex 13. Bl. a. innebär förslaget att inspelningar av kommunikation mellan individer som är inblandade i en olycka eller inspelningar från kommunikation från en ATC-enhet och händelserapporter endast ska kunna användas i syfte att utreda olyckor. För viss information kan sekretesskydd idag inte garanteras med hänvisning till offentlighets- och sekretesslagen. Förslaget innebär mot bakgrund av detta att sekretesskyddet utökas och att allmänhetens tillgång till informationen begränsas.

Förslaget innebär bl.a. att de händelserapporter som lämnas till Transportstyrelsen i enlighet med EG-direktiv 42/2003 ska omfattas av sekretess. Idag finns sekretesskydd för uppgifter i en rapport om den enskilde lider men om uppgiften röjs (29 kap. 10 § offentlighets- och sekretesslagen). Förslaget innebär ett mer långtgående skydd än vad som ges i lagen.

Transportstyrelsen har förståelse för att man vill införa ett starkt sekretesskydd, men vill ändå hävda allmänhetens intresse av information, som får vägas mot behovet av att skydda enskild. Våra erfarenheter så här långt har emellertid visat att utlämnande av information, även om den avidentifieras, har medfört att aktörernas förtroende för systemet för händelserapportering har skadats. Ett generellt skydd för händelserapporter skulle innebära en klar förbättring i det avseendet.

Mot bakgrund av detta stödjer Transportstyrelsen förslaget till ett utökat sekretesskydd för händelserapporter. Skyddet i artikel 15 för inspelningar av kommunikation inom en ATC-enhet bör enligt Transportstyrelsens mening utökas till att avse ATS-enheter vilket skulle innebära att även AFIS-enheter omfattas av sekretesskyddet. Detta är en ändring som borde införas generellt varje gång "ATC" nämns i förordningsförslaget.

Beslut i detta ärende har fattats av luftfartsdirektören Lena Byström Möller efter föredragning av chefen för enheten juridik och analys, Ingrid Cherfils. Stf chefen för analyssektionen Simone Tuft och sakkunnig Heléne Jansson har deltagit i ärendets handläggning.

  
Lena Byström Möller