



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.2.2019
COM(2019) 72 final

2019/0034 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

**om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i
Rådet for Organisationen for International Civil Luftfart i forbindelse med vedtagelsen
af ændring 17 af bilag 13**

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører afgørelsen om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i Rådet for Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) i forbindelse med ICAO-Rådets planlagte vedtagelse af ændring 17 af bilag 13 til Chicago-konventionen på dets 216. samling.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Konventionen angående international civil luftfart

Konventionen angående international civil luftfart ("Chicago-konventionen") tager sigte på at regulere den internationale luftfart. Chicago-konventionen trådte i kraft den 4. april 1947, hvorved Organisationen for International Civil Luftfart blev oprettet.

Samtlige EU-medlemsstater er parter i Chicago-konventionen.

2.2. Organisationen for International Civil Luftfart

Organisationen for International Civil Luftfart er en særorganisation under De Forenede Nationer. Organisationens formål og målsætninger er at udvikle principper og teknikker for international luftfart og fremme planlægning og udvikling af international luftrransport.

ICAO-Rådet er et stående ICAO-organ med 36 kontraherende stater som medlemmer, der er valgt af ICAO-Forsamlingen for en periode på tre år. I perioden 2016-2019 er syv EU-medlemsstater repræsenteret i ICAO-Rådet.

ICAO-Rådets obligatoriske opgaver, som er opført i Chicago-konventionens artikel 54, omfatter vedtagelse af internationale normer og anbefalede fremgangsmåder, der er optaget som bilag til Chicago-konventionen.

2.3. Organisationen for International Civil Luftfarts påtænkte retsakt

På sin 216. samling skal Rådet for Organisationen for International Civil Luftfart vedtage ændring 17 af bilag 13 til Chicago-konventionen vedrørende indberetning og rettidig undersøgelse af havarier og hændelser ("den påtænkte retsakt").

Formålet med den påtænkte retsakt er at ændre bilag 13 til Chicago-konventionen — Undersøgelse af *flyvehavarier og flyvehændelser* baseret på anbefalingerne fra det tredje møde i havariundersøgelsespanelet (AIGP/3) og på en henstilling fra den anden sikkerhedskonference på højt niveau (HLSC2015). Denne ændring vedrører ændringer på områderne rettidig undersøgelse af havarier og alvorlige hændelser samt offentliggørelse af den endelige rapport; definitionen af "akkrediteret repræsentant"; tilpasning af bestemmelserne om underretning om og formidling af endelige rapporter; lettelse af undersøgernes adgang; ekspertens rettigheder; høring af udkast til sikkerhedsanbefalinger; listen med eksempler på alvorlige hændelser og uddelegering af undersøgelsen.

Den foreslåede ændring af bilag 13 forventes at få virkning fra juli 2019 og finde anvendelse fra den 5. november 2020.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

3.1. De vigtigste ændringer og deres forbindelse til de eksisterende EU-regler

Den vigtigste ændring, der indføres med forslaget til ændring 17 af bilag 13 ("forslaget"), vedrører "rettidig undersøgelse af havarier og alvorlige hændelser samt frigivelse af den

endelige rapport". Den er baseret på en henstilling fra den anden sikkerhedskonference på højt niveau (HLSC2015). Havarier har fundet sted, hvor den stat, hvori episoden fandt sted, hverken udførte eller indvilligede i at uddelegere undersøgelsen, men hvor operatørens hjemstat eller fabrikations/konstruktionsstaten fandt det nødvendigt at undersøge episoden. Det bemærkes, at der findes SARP, som giver den stat, hvori episoden fandt sted, mulighed for at uddelegere en undersøgelse, men der findes ingen SARP eller andre kriterier, som giver stater ret til at anmode om, at en undersøgelse uddelegeres. Af HLSC2015 fremgik det, at visse undersøgelser muligvis ikke kunne gennemføres af den stat, hvori episoden fandt sted, og det blev anbefalet, at ICAO gennemgår de relevante bestemmelser i bilag 13 under behørig hensyntagen til tilfælde, hvor den stat, hvori episoden fandt sted, ikke gennemfører den undersøgelse, som kræves i bilag 13, og ikke har til hensigt at uddelegere undersøgelsen til en anden stat. Der mindes om, at den stat, hvori episoden fandt sted, har pligt til at gennemføre en undersøgelse, jf. bilag 13; opfyldes denne forpligtelse ikke, og påvirkes sikkerheden negativt som følge deraf, finder forslaget anvendelse.

De foreslåede "anbefalede fremgangsmåder"¹ vedrører det tilfælde, at den stat, som i henhold til bilag 13 er ansvarlig for undersøgelsen (den stat, hvori episoden fandt sted, eller registreringsstaten alt efter tilfældet) ikke opfylder sine forpligtelser. Andre, nærmere fastlagte stater kan efterfølgende "anmode" om en uddelegering. Hvis den ansvarlige stat ikke træffer de foranstaltninger, som kræves i henhold til bilag 13, fastsættes det i anbefalingerne, at den anmodende stat "bør iværksætte og gennemføre undersøgelsen ud fra de foreliggende oplysninger". Afviser den stat, hvori episoden fandt sted, imidlertid anmodningen om at uddelegere undersøgelsen, hvilket er et af de mulige udfald, gennemfører den anmodende stat ikke undersøgelsen.

Det problem, der har foranlediget denne ændring, forventes ikke at opstå mellem EU-medlemsstater. Ved artikel 5 i forordning (EU) nr. 996/2010 fastsættes en undersøgelsespligt og en pligt til at fastlægge sikkerhedsundersøgelsernes rammer og omfang, og det fastlægges alt efter tilfældet, hvilken medlemsstat der er ansvarlig. Opfylder en medlemsstat ikke disse forpligtelser, ville dette udgøre en overtrædelse af EU-retten, og Kommissionen ville have ret til at indlede en traktatbrudsprocedure. Men hvis den foreslåede ændring vedtages, kan en medlemsstats manglende opfyldelse af sin undersøgelsespligt (dvs. i henhold til forordning (EU) nr. 996/2010 og ligeledes Chicago-konventionens bilag 13) alt efter tilfældet give anledning til foranstaltninger i henhold til det nye punkt 5.1.3 og 5.3.2 i bilag 13.

Et andet spørgsmål vedrørende rettidige undersøgelser vedrører sen frigivelse af de endelige rapporter eller tilfælde, hvor en endelig rapport ikke frigives. Af en gennemgang af 1 157 dødbringende havarier, som fandt sted i perioden 1990-2016 med luftfartøjer med en MCTOM på over 5 700 kg, fremgik det, at 59 % af de endelige rapporter ikke er offentligt tilgængelige. Fraværet af disse endelige rapporter vækker stor bekymring, fordi der ikke foreligger relevante sikkerhedsoplysninger, som kan anvendes til at gennemføre sikkerhedsforanstaltninger. I nogle tilfælde havde de stater, der deltog i sådanne undersøgelser, kendskab til sikkerhedsproblemer, men var ikke i stand til at formidle oplysningerne, fordi ansvaret for at frigive oplysninger i den endelige rapport eller i en foreløbig erklæring lå hos den stat, der gennemførte undersøgelsen.

I den forbindelse giver de foreslåede "anbefalede fremgangsmåder"² de stater, der deltager i undersøgelsen, "ret" til at anmode om samtykke til at frigive en erklæring, der indeholder sikkerhedsspørgsmål, hvis den stat, der gennemfører undersøgelsen, ikke vil offentliggøre den endelige rapport eller en foreløbig erklæring inden for en rimelig frist. En mekanisme af den

¹ Optages som punkt 5.1.3 og 5.3.2 i bilag 13 til Chicago-konventionen.

² Optages som punkt 6.6.1 i bilag 13 til Konventionen.

art findes ikke i forordning (EU) nr. 996/2010, og det ville heller ikke være nødvendigt (se ovenfor vedrørende uddelegering).

Det bør bemærkes, at de to ovennævnte punkter, der præsenteres som "anbefalede fremgangsmåder", ændrer den retlige stilling i sagen i den forstand, at de påvirker fordelingen af opgaver mellem ICAO-stater set i forhold til de eksisterende normer.

Havariundersøgelsespanelet (AIGP/3) har desuden som led i forslaget om ændring 17 af bilag 13 anbefalet at indføre ændringer på følgende områder: definitionen af "akkrediteret repræsentant"; tilpasning af bestemmelserne om underretning om og formidling af endelige rapporter; lettelse af undersøgernes adgang; ekspertens rettigheder; høring af udkast til sikkerhedsanbefalinger; listen med eksempler på alvorlige hændelser og uddelegering af undersøgelsen.

Hvad angår ændringen af definitionen af "akkrediteret repræsentant" er den foreslåede tekst i overensstemmelse med artikel 2, nr. 2), i forordning (EU) nr. 996/2010, hvori "den akkrediterede repræsentant" defineres, og det fastslås, at en akkrediteret repræsentant, der er udpeget af en medlemsstat, skal tilhøre en sikkerhedsundersøgelsesmyndighed. I Unionen har alle medlemsstater oprettet en permanent og uafhængig undersøgelsesmyndighed på luftfartsområdet.

Med hensyn til tilpasningen af bestemmelserne om underretning og formidling af de endelige rapporter vil de foreslåede ændringer tilpasse forskellige bestemmelser i bilag 13 til resten af bilaget. Disse ændrings indvirkning på EU-reglerne skal vurderes, og om nødvendigt kan der gives underretning om en forskel.

Med den foreslåede ændring af note 2 til artikel 5.24 om "lettelse af indrejse for undersøgere" tilsigtes det at minde medlemsstaterne om, at indgåelsen af forhåndsftaler mellem havariundersøgelsesmyndighederne og toldmyndighederne i en stat kan fremskynde indreisen for undersøgelsespersonale og -udstyr. Artikel 12 i forordning (EU) nr. 996/2010 bidrager til gennemførelsen af denne målsætning ved hjælp af avancerede ordninger, der bør etableres med andre myndigheder, som må forventes at blive involveret i aktiviteter i forbindelse med sikkerhedsundersøgelsen, for at den tekniske undersøgelse kan gennemføres omhyggeligt og effektivt.

For at undgå eventuel forveksling med hensyn til en eksperts rettigheder henholdsvis en akkrediteret repræsentants rettigheder foreslås det, at ordet "participation" ("deltagelse") udgår af overskriften til artikel 5.27, fordi det svarer til overskrifterne til artikel 5.18 og 5.23, ifølge hvilke de deltagende stater har ret til at udpege akkrediterede repræsentanter til undersøgelsen. Disse ændrings indvirkning på EU-reglerne skal vurderes, og om nødvendigt kan der gives underretning om en forskel.

Den foreslåede note til artikel 6.8 har til formål at informere den stat, der gennemfører en undersøgelse af muligheden for at koordinere udkast til sikkerhedsanbefalinger med de stater, der deltog i undersøgelsen. Denne tekst er i overensstemmelse med artikel 17 i forordning (EU) nr. 996/2010, ifølge hvilken Unionens havarimyndigheder på luftfartsområdet i alle faser af sikkerhedsundersøgelsen efter passende høring af de relevante parter skal sende de sikkerhedsanbefalinger, som den finder nødvendige.

De foreslåede ændringer af tillæg C "Liste med eksempler på alvorlige hændelser" har til formål at bistå undersøgelsesmyndighederne på luftfartsområdet i deres vurdering af, hvorvidt en episode er et havari, en alvorlig hændelse eller blot en hændelse. Listen er ikke udtømmende, og den vil udvikle sig i fremtiden for at tage højde for nye farer såsom ubemandede luftfartøjer eller brud på cybersikkerheden. Den indeholder også en kort vejledning til undersøgelsesmyndighederne på luftfartsområdet med henblik på at anvende en

risikobaseret analysemetode, når der er behov for at fastslå, om en hændelse var en alvorlig hændelse. Det foreslås, at der i tillæg C indføjes en forenklet udgave af matricen Aviation Risk Management Solutions (ARMS) event risk classification (ERC).

Bilaget med overskriften "Liste med eksempler på alvorlige hændelser" til forordning (EU) nr. 996/2010 indeholder typiske eksempler på hændelser, der sandsynligvis er alvorlige hændelser. Listen er ikke udtømmende, og den tjener kun som vejledning for så vidt angår definitionen af udtrykket "alvorlig hændelse". Unionen ser med tilfredshed på ethvert initiativ, der kan bidrage til på en harmoniseret måde at fastslå, hvad en alvorlig hændelse er. De foreslåede tilføjelser modsvares ikke af tilsvarende punkter i bilaget til forordning (EU) nr. 996/2010. De forekommer imidlertid rimelige og i samme ånd som de punkter, der allerede er anført. Skaber en eller flere af disse poster ikke desto mindre problemer, kan der stadig gives underretning om forskelle på et senere tidspunkt.

Den foreslåede ændring af tillæg F "Aftaler om uddelegering af undersøgelse" omhandler aftaler om hel eller delvis uddelegering af sikkerhedsundersøgelsen. Med dette forslag tages højde for vigtigheden af at skelne mellem iværksættelsen og gennemførelsen af en undersøgelse og det ansvar, der påhviler den stat, som undersøgelsen er uddelegeret til. Der indføres en mulighed for at uddelegere til en regional organisation for havari- og hændelsesundersøgelse (RAIO).

Flere artikler i forordning (EU) nr. 996/2010 omhandler dette område. Artikel 6 omhandler samarbejde mellem sikkerhedsundersøgelsesorganerne, og sikkerhedsundersøgelsesmyndigheder gives mulighed for at uddelegere gennemførelsen af en undersøgelse af et havari eller en alvorlig hændelse til en anden sikkerhedsundersøgelsesmyndighed efter gensidig aftale. Ved artikel 7 nedsættes det europæiske netværk af sikkerhedsundersøgelsesmyndigheder inden for civil luftfart (ENCASIA), der støttes af Europa-Kommissionen og har som målsætning at yde passende bistand, på sikkerhedsundersøgelsesmyndighedernes anmodning med henblik på anvendelsen af artikel 6, herunder, men ikke begrænset til, en fortegnelse over de øvrige medlemsstaters disponible undersøgere, materiel og evner, der ville kunne anvendes af den sikkerhedsundersøgelsesmyndighed, der foretager en undersøgelse. Til orientering er ENCASIA allerede opført som en RAIO i ICAO-registret. Ikke desto mindre tillader forordning (EU) nr. 996/2010 ikke en uddelegering fra en sikkerhedsundersøgelsesmyndighed til en RAIO (ENCASIA).

3.2. Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne

Den holdning, som det foreslås at indtage på Unionens vegne, går ud på at støtte den foreslåede ændring i sin helhed.

Udover de tilfælde, hvor EU-lovgivningen allerede er i overensstemmelse med de ændringer, der foreslås med ændring 17, er der ganske vist nogle punkter, hvor en sådan overensstemmelse ikke findes eller er usikker.

Der er imidlertid væsentlige argumenter for at støtte ændringen i den forelagte udgave, dog således at en afgørelse om, hvorvidt visse enkeltheder i forordning (EU) nr. 996/2010 bør ændres, og/eller om der bør gives underretning om forskelle i henhold til Chicago-konventionens artikel 38, stadig kan træffes på et senere tidspunkt.

Den første begrundelse for at støtte ændringen er, at der er tale om en international konsensus, der er opnået af eksperter fra en bred vifte af ICAO's medlemsstater, herunder en række eksperter fra Den Europæiske Unions medlemsstater. Den fælles målsætning med ændringerne er at forbedre det internationale system for undersøgelse af flyvehavarier og flyvehændelser. Indtager EU-medlemsstaterne en holdning, hvor den foreslåede ændring ikke

støttes, risikerer dette at undergrave den internationale indsats på området. For det andet er det vigtigt, at ændring 17 som helhed støttes, fordi det indfører en række indbyrdes forbundne ændringer. En afgørelse om alene at støtte dele af ændring 17 vil forstyrre den indre logik i den foreslåede ændring og risikere at føre til yderligere skævvridning af reglerne i bilag 13. Endelig bør det bemærkes, at selv om den europæiske retlige ramme for sikkerhedsundersøgelser på luftfartsområdet kan betragtes som både fyldestgørende og effektiv, er dette ikke tilfældet i en række andre ICAO-medlemsstater.

Som tidligere nævnt berører ovenstående ikke den vurdering, som skal foretages på et senere tidspunkt, af hvorvidt Unionen bør ændre sine egne regler og/eller beslutte, at der skal gives underretning om forskelle. I begge tilfælde vil Kommissionen tage de nødvendige initiativer. Hvis Kommissionen nærmere bestemt konstaterer, at der er behov for at give underretning om en forskel, vil den fremsætte et forslag herom til afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF.

4. RETSGRUNDLAG

4.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

4.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal Rådet vedtage afgørelser om fastlæggelse af, *"hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen."*

Artikel 218, stk. 9, i TEUF finder anvendelse, uanset om Unionen er medlem af organet eller part i den pågældende konvention³.

Begrebet *"retsakter, der har retsvirkninger"* omfatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, der gælder for det pågældende organ. Det omfatter også retsforskrifter, der ikke har bindende virkning i henhold til folkeretten, men som *"vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver"*⁴.

4.1.2. Anvendelse på den foreliggende sag

Organisationen for International Civil Luftfart er et organ, der er nedsat ved en aftale — konventionen angående international civil luftfart.

Den retsakt, som Organisationen for International Civil Luftfart skal vedtage, er en retsakt, der har retsvirkninger. Den påtænkte retsakt har retsvirkning, fordi den ændrer en række normer, som er i stand til at skabe en bindende retlig forpligtelse i henhold til folkeretten.

Desuden indfører ændringen en række ændringer, der betegnes som "anbefalinger". På trods af deres betegnelse er disse "anbefalinger" af en sådan art, at de ændrer den retsstilling, der findes i henhold til de allerede eksisterende normer.

Den påtænkte retsakt hverken supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

³ Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 64.

⁴ Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61-64.

4.2. Materielt retsgrundlag

4.2.1. Principper

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger hovedsagelig af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har et dobbelt formål eller består af to led, og det ene af disse formål eller disse led kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, have ét materielt retsgrundlag, nemlig det, som det primære eller fremherskende formål eller led tilsiger.

4.2.2. Anvendelse på den foreliggende sag

Hovedformålet med og indholdet af den påtænkte retsakt vedrører den fælles transportpolitik.

Det materielle retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 100, stk. 2, i TEUF.

4.3. Konklusion

Retsgrundlaget for forslaget til afgørelse bør være artikel 100, stk. 2, i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Rådet for Organisationen for International Civil Luftfart i forbindelse med vedtagelsen af ændring 17 af bilag 13

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 100, stk. 2, sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og
ud fra følgende betragtninger:

- (1) Konventionen angående international civil luftfart ("Chicago-konventionen"), der regulerer den internationale luftfart, trådte i kraft den 4. april 1947. Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) blev oprettet ved nævnte konvention.
- (2) Medlemsstaterne er kontraherende stater i Chicago-konventionen og medlemmer af ICAO, mens Unionen har observatørstatus i visse ICAO-organer.
- (3) I henhold til Chicago-konventionens artikel 54 kan ICAO-Rådet vedtage internationale normer og anbefalede fremgangsmåder.
- (4) På sin 216. samling, som indledes den 14. februar 2019, skal ICAO-Rådet vedtage ændring 17 af bilag 13 til Chicago-konventionen vedrørende indberetning og rettidig undersøgelse af havarier og hændelser.
- (5) Der bør fastlægges en holdning, der skal indtages på Unionens vegne i ICAO-Rådet, fordi den foreslåede ændring har retsvirkning og fuldt ud eller til dels er i stand til at øve afgørende indflydelse på indholdet af EU-retten, nærmere bestemt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 996/2010⁵.
- (6) Ændringen har til formål at indføre følgende ændringer: ændringer på områderne rettidig undersøgelse af havarier og alvorlige hændelser samt frigivelse af den endelige rapport; definitionen af "akkrediteret repræsentant"; tilpasningen af bestemmelserne om underretning om og formidlingen af endelige rapporter; lettelse af undersøgernes adgang; ekspertens rettigheder; høring af udkast til sikkerhedsanbefalinger; listen med eksempler på alvorlige hændelser og uddelegering af undersøgelsen.
- (7) Unionen støtter kraftigt ICAO's bestræbelser på at forbedre flyvesikkerheden ved at sikre en høj grad af effektivitet, hurtighed og kvalitet i forbindelse med gennemførelsen af sikkerhedsundersøgelser.
- (8) Unionens holdning skal udtrykkes af de EU-medlemsstater, der er medlemmer af ICAO-Rådet —

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 996/2010 af 20. oktober 2010 om undersøgelse og forebyggelse af havarier og hændelser inden for civil luftfart og om ophævelse af direktiv 94/56/EF (EUT L 295 af 12.11.2010, s. 35).

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på den 216. samling i Rådet for Organisationen for International Civil Luftfart ("ICAO"), går ud på at støtte den foreslåede ændring 17 af bilag 13 til konventionen angående international civil luftfart ("Chicago-konventionen"), uden at dette berører retten til at give underretning om forskelle i overensstemmelse med Chicago-konventionens artikel 38.

Artikel 2

Den holdning, der er omhandlet i artikel 1, udtrykkes af de EU-medlemsstater, der er medlemmer af ICAO-Rådet.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*