



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.2.2019
COM(2019) 72 final

2019/0034 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i Internationella civila luftfartsorganisationen, för antagande av ändring 17 av bilaga 13

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag avser ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i Internationella civila luftfartsorganisationens råd (Icao-rådet) i samband med Icao-rådets planerade antagande av ändring 17 av bilaga 13 till Chicagokonventionen vid dess 216:e session.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Konventionen om internationell civil luftfart

Konventionen angående internationell civil luftfart (nedan kallad *Chicagokonventionen*) syftar till att reglera internationella lufttransporter. Internationella civila luftfartsorganisationen inrättades genom Chicagokonventionen som trädde i kraft den 4 april 1947.

Samtliga EU-medlemsstater är parter i Chicagokonventionen.

2.2. Internationella civila luftfartsorganisationen

Internationella civila luftfartsorganisationen är ett fackorgan inom Förenta nationerna. Målen och syftena med organisationen är att utveckla principerna och tekniken för den internationella luftfarten samt att främja planeringen och utvecklingen av den internationella lufttransporten.

Icao-rådet är ett permanent organ bestående av 36 medlemmar från Icaos avtalsslutande stater som utnämns av Icao-församlingen för en period av tre år. För perioden 2016–2019 är sju EU-medlemsstater representerade i Icao-rådet.

I Icao-rådets obligatoriska uppgifter, som förtecknas i artikel 54 i Chicagokonventionen, ingår antagandet av internationella standarder och rekommenderad praxis, som är utformade som bilagor till Chicagokonventionen.

2.3. Akt som planeras av Internationella civila luftfartsorganisationen

Internationella civila luftfartsorganisationens råd planerar att under sin 216:e session anta ändring 17 av bilaga 13 till Chicagokonventionen avseende rapportering och skyndsam utredning av olyckor och tillbud (nedan kallad *den planerade akten*).

Syftet med den planerade akten är att ändra bilaga 13 till Chicagokonventionen (*Aircraft Accident and Incident Investigation*) på grundval av rekommendationerna från det tredje mötet i panelen för utredning av olyckor – *Accident Investigation Panel* (AIGP/3) – och på grundval av en rekommendation från den andra säkerhetskonferensen på hög nivå (HLSC2015). Denna ändring omfattar ändringar på följande områden: skyndsam utredning av olyckor och allvarliga tillbud, och lämnande av slutrapporten; definitionen av *ackrediterad representant*; anpassning av bestämmelserna om underrättelse, och spridning av slutrapporterna; underlättad inresa för utredare; rättigheter och befogenheter för experter; samråd om utkast till säkerhetsrekommendationer; förteckning över exempel på allvarliga tillbud; delegering av utredning.

Den föreslagna ändringen av bilaga 13 är tänkt att träda i kraft i juli 2019 och tillämpas från och med den 5 november 2020.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

3.1. Viktiga ändringar och hur de förhåller sig till EU:s befintliga regler

Den viktigaste ändringen som införs genom förslaget till ändring 17 av bilaga 13 (nedan kallat *förslaget*) rör skyndsamt utredning av olyckor och allvarliga tillbud, och lämnande av slutrapporten. Den bygger på en rekommendation från den andra säkerhetskonferensen på hög nivå (HLSC2015). Det har förekommit olyckor då händelsestaten inte utfört eller kommit överens om att delegera utredningen, medan operatörens stat eller tillverknings-/konstruktionsstaten inte har ansett det nödvändigt att utreda händelsen. Det finns standardbestämmelser och rekommendationer (SARP) som medger att händelsestaten delegerar en utredning, men det finns inga standardbestämmelser och rekommendationer eller andra kriterier som ger stater rätt att begära delegering av en utredning. HLSC2015 ansåg att vissa utredningar inte kan utföras av händelsestaten och rekommenderade att Icao skulle se över de relevanta bestämmelserna i bilaga 13, med vederbörligt beaktande av när händelsestaten inte genomför en utredning som krävs enligt bilaga 13 och inte avser att delegera utredningen till en annan stat. Det erinras om att händelsestaten har utredningsskyldigheter enligt bilaga 13; förslaget skulle tillämpas om dessa skyldigheter inte efterlevs och säkerheten därigenom skulle påverkas negativt.

Förslaget till ”rekommenderad praxis”¹ avser fall där den stat som enligt bilaga 13 ansvarar för utredningen (händelsestaten eller registreringsstaten) inte fullgör sina skyldigheter. Andra stater kan då ”begära” en delegering. Om den ansvariga staten inte vidtar någon åtgärd i enlighet med kraven i bilaga 13 anges i rekommendationerna att den begärande staten bör inleda och genomföra utredningen med den information som finns tillgänglig. Skulle dock händelsestaten avslå begäran om att delegera utredningen, vilket är ett tänkbart scenario, skulle den begärande staten inte genomföra utredningen.

Det problem som har föranlett denna ändring bör normalt sett inte uppstå mellan unionens medlemsstater. I artikel 5 i förordning (EU) nr 996/2010 fastställs skyldigheten att utreda och att fastställa omfattningen av säkerhetsutredningarna, samt vilken medlemsstat som är ansvarig beroende på omständigheterna. Om en medlemsstat inte fullgör dessa skyldigheter utgör det en överträdelse av unionslagstiftningen, och kommissionen har rätt att inleda överträdelseförfaranden. Om den föreslagna ändringen antas, skulle en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla sina utredningsskyldigheter (dvs. enligt förordning (EU) nr 996/2010, och på motsvarande sätt bilaga 13 till Chicagokonventionen) kunna ge upphov till nya åtgärder enligt de nya punkterna 5.1.3 och 5.3.2 i bilaga 13, beroende på omständigheterna.

En annan fråga gällande skyndsamma utredningar rör sådana slutrapporter som offentliggörs för sent eller inte alls. En granskning av 1 157 olyckor med dödlig utgång som inträffade mellan 1990 och 2016 med luftfartyg med en maximal certifierad startmassa (MCTOM) över 5 700 kg visade att 59 procent av slutrapporterna inte var offentliggjorda. Avsaknaden av dessa slutrapporter är ett stort problem eftersom relevant säkerhetsinformation inte finns tillgänglig för att genomföra säkerhetsåtgärder. I vissa fall var de stater som deltog i sådana utredningar medvetna om säkerhetsproblemen men kunde inte sprida informationen eftersom ansvaret för att lämna ut information låg hos den stat som utförde utredningen, antingen i form av en slutrapport eller i ett preliminärt utlåtande.

I detta sammanhang skulle föreslagen ”rekommenderad praxis”² vara att ”bemyndiga” stater som deltar i utredningen att begära tillstånd att offentliggöra ett uttalande om säkerhetsfrågor,

¹ Ska införas som punkterna 5.1.3 och 5.3.2 i bilaga 13 till Chicagokonventionen.

² Ska införas som punkt 6.6.1 i bilaga 13 till Chicagokonventionen.

om den stat som utför utredningen inte skulle offentliggöra slutrapporten eller ett preliminärt utlåtande inom en rimlig tidsram. Denna typ av mekanism finns inte i förordning (EU) nr 996/2010, och skulle heller inte vara nödvändig (se ovanstående överväganden om delegering).

Det bör noteras att de två ovannämnda punkterna, som presenteras som ”rekommenderad praxis”, ändrar rättsläget, såtillvida att fördelningen av uppgifter mellan Icao-staterna enligt de befintliga standarderna påverkas.

Andra områden för vilka panelen för utredning av olyckor (AIGP/3) har rekommenderat ändringar, som en del av förslaget till ändring 17 av bilaga 13, är följande: definitionen av *ackrediterad representant*; anpassning av bestämmelserna om underrättelse, och spridning av slutrapporterna; underlättad inresa för utredare; rättigheter och befogenheter för experter; samråd om utkast till säkerhetsrekommendationer; förteckning över exempel på allvarliga tillbud; delegering av utredning.

När det gäller ändringen av definitionen av *ackrediterad representant* överensstämmer den föreslagna texten med artikel 2.2 i förordning (EU) nr 996/2010 som definierar ”ackrediterad representant” och fastställer att en ackrediterad representant utsedd av en medlemsstat ska komma från en myndighet för säkerhetsutredning. I unionen har alla medlemsstater inrättat en permanent och oberoende myndighet för säkerhetsutredning inom civil luftfart.

När det gäller anpassningen av bestämmelserna om underrättelse om och spridning av slutrapporter innebär de föreslagna ändringarna en anpassning av olika bestämmelser i bilaga 13 till resten av bilagan. Effekterna av dessa ändringar på unionens regler skulle behöva utvärderas, och vid behov skulle skillnader behöva anmälas.

Den föreslagna ändringen av anmärkning 2 till artikel 5.24 om att ”underlätta inresa för utredare” syftar till att påminna medlemsstaterna om att överenskommelser på förhand mellan myndigheter för säkerhetsutredning och tullmyndigheter inom en stat kan påskynda inresan för utredande personal och införsel av utrustning. Artikel 12 i förordning (EU) nr 996/2010 bidrar till genomförandet av detta mål genom arrangemang som bör fastställas med andra myndigheter som kan förmodas delta i verksamhet i samband med säkerhetsutredningen, så att den tekniska utredningen kan genomföras snabbt och effektivt.

För att undvika en möjlig sammanblandning av en experts rättigheter och befogenheter med en ackrediterad representants rättigheter och befogenheter föreslås att ordet *medverkan* (”participation”) stryks från rubrik 5.27, eftersom det liknar orden i 5.18 och 5.23 enligt vilka deltagande stater har rätt att utse en ackrediterad representant för utredningen. Effekterna av dessa ändringar på unionens regler skulle behöva utvärderas, och vid behov skulle skillnader behöva anmälas.

Den föreslagna anmärkningen till artikel 6.8 syftar till att informera den stat som utför en utredning om möjligheten att samordna förslag till säkerhetsrekommendationer med stater som deltagit i utredningen. Denna text överensstämmer med artikel 17 i förordning (EU) nr 996/2010, enligt vilken unionens myndigheter för luftfartsolyckor i varje skede av säkerhetsutredningen ska, efter lämpligt samråd med berörda parter, översända alla säkerhetsrekommendationer som de anser vara nödvändiga.

De föreslagna ändringarna av tillägg C (”Förteckning över exempel på allvarliga tillbud”) avser att bistå myndigheterna för säkerhetsutredning i deras bedömning av om en händelse är en olycka, ett allvarligt tillbud eller endast ett tillbud. Förteckningen är inte uttömmande och kommer att byggas på i framtiden för att ta hänsyn till nya risker, såsom obemannade luftfartyg eller cybersäkerhetsöverträdelser. Den innehåller också en kort vägledning om att myndigheterna ska tillämpa en riskbaserad analys när det finns ett behov av att fastställa om

ett tillbud var ett allvarligt tillbud. Det föreslås att en förenklad version av *Aviation Risk Management Solutions (ARMS) event risk classification (ERC) matrix* tas med i tillägg C.

Bilagan *Förteckning över exempel på allvarliga tillbud* till förordning (EU) nr 996/2010 innehåller typiska exempel på tillbud som sannolikt är allvarliga tillbud. Förteckningen är inte uttömmande och tjänar endast som vägledning för att definiera begreppet *allvarligt tillbud*. Unionen välkomnar alla initiativ som kan bidra till att på ett harmoniserat sätt fastställa vad ett allvarligt tillbud är. De tillägg som föreslås matchas inte av motsvarande punkter i bilagan till förordning (EU) nr 996/2010. De förefaller dock vara rimliga och i samma anda som de punkter som redan är förtecknade. Skulle en eller flera av dessa punkter ändå vålla problem kan skillnader anmälas vid ett senare tillfälle.

Den föreslagna ändringen av tillägg F ("Investigation delegation agreements") avser hela eller partiella överenskommelser om delegering av säkerhetsutredningen. Detta förslag behandlar vikten av att skilja mellan tillsättandet och genomförandet av en utredning, och vilket ansvar som ligger hos den stat till vilken utredningen delegeras. Dessutom införs möjligheten att delegera den till en regional organisation för utredning av olyckor och tillbud.

Det finns flera artiklar i förordning (EU) nr 996/2010 som rör detta område. Artikel 6 behandlar samarbete mellan myndigheter för säkerhetsutredning och ger en säkerhetsutredningsmyndighet möjlighet att delegera uppgiften att genomföra en utredning av en olycka eller ett allvarligt tillbud till en annan myndighet för säkerhetsutredning på grundval av en överenskommelse mellan myndigheterna. Genom artikel 7 inrättas ett europeiskt nätverk för myndigheter för säkerhetsutredning inom civil luftfart (ENCASIA), som stöds av Europeiska kommissionen. Ett av dess mål är att på begäran från myndigheterna för säkerhetsutredning och för tillämpningen av artikel 6 tillhandahålla lämpligt stöd, inbegripet, men inte begränsat till, en förteckning över utredare, utrustning och kapacitet i andra medlemsstater som kan användas av den myndighet som genomför utredningen. För kännedom har ENCASIA redan förtecknats som en regional organisation för utredning av olyckor och tillbud i Icaos register. Förordning (EU) nr 996/2010 tillåter dock inte delegering från en myndighet för säkerhetsutredning till en regional organisation för utredning av olyckor och tillbud (ENCASIA).

3.2. Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar

Den föreslagna ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar är att stödja den föreslagna ändringen i dess helhet.

Det stämmer att det utöver de fall där unionslagstiftningen redan är i linje med de föreslagna ändringarna i ändring 17 finns några punkter där den inte överensstämmer eller där det är osäkert.

Det finns dock viktiga argument för att stödja de ändringsförslag som lagts fram, under förutsättning att ett beslut om huruvida förordning (EU) nr 996/2010 bör ändras när det gäller vissa detaljer, och/eller om huruvida skillnader bör anmälas i enlighet med artikel 38 i Chicagokonventionen, fortfarande kan fattas i ett senare skede.

Det första skälet till stöd för ändringsförslaget är att det utgör internationell konsensus bland experter från ett brett spektrum av Icao-medlemsstater, inklusive ett antal experter från Europeiska unionens medlemsstater. Det gemensamma målet för olika delar av ändringsförslaget går ut på att förbättra det internationella systemet för utredning av flygolyckor och tillbud. En situation där den föreslagna ändringen inte stöds av unionens medlemsstater skulle riskera att undergräva de internationella ansträngningarna i detta avseende. För det andra är det viktigt att ändring 17 stöds i dess helhet eftersom ett antal ändringar införs som är kopplade till varandra. Ett beslut om att endast stödja delar av ändring

17 skulle störa den inre logiken i den föreslagna ändringen och innebära en risk för ytterligare avvikelser från reglerna i bilaga 13. Slutligen bör det noteras att den europeiska rättsliga ramen på området flygsäkerhetsutredningar visserligen kan anses vara både omfattande och effektiv, men att detta inte är fallet i en rad andra Icao-medlemsstater.

Som redan nämnts påverkas inte den bedömning som ska genomföras i ett senare skede om huruvida unionen bör ändra sina egna regler och/eller besluta att skillnader ska anmälas. I båda fallen kommer kommissionen att ta nödvändiga initiativ. Detta gäller särskilt om den anser att en skillnad bör anmälas, då den skulle lägga fram ett motsvarande förslag till beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget.

4. RÄTTSLIG GRUND

4.1. Förfarandemässig rättslig grund

4.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) föreskrivs att beslut ska antas ”om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.”.

Artikel 218.9 i EUF-fördraget är tillämplig oberoende av om unionen är medlem i organet eller part i avtalet³.

Begreppet *akter med rättslig verkan* omfattar akter som har rättslig verkan med stöd av de regler i internationell rätt som tillämpas på organet i fråga. Det omfattar även instrument som inte har bindande verkan enligt internationell rätt, men som är ”ägnade att på ett avgörande sätt påverka innehållet i de bestämmelser som antas av unionslagstiftaren”.⁴

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Internationella civila luftfartsorganisationen är ett organ som inrättats genom ett avtal, nämligen konventionen om internationell civil luftfart.

Den akt som ska antas av Internationella civila luftfartsorganisationen utgör en akt med rättslig verkan. Den planerade akten har rättslig verkan eftersom den ändrar ett antal standarder som kan skapa en bindande rättslig skyldighet enligt internationell rätt.

Dessutom införs ett antal ändringar som betecknas som ”rekommendationer”. Trots sin benämning är dessa ”rekommendationer” av sådan art att de ändrar det rättsliga läget enligt de befintliga standarderna.

Den planerade akten varken kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 218.9 i EUF-fördraget.

4.2. Materiell rättslig grund

4.2.1. Principer

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i den planerade akt avseende vilken en ståndpunkt intas

³ Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkt 64.

⁴ Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkterna 61-64.

på unionens vägnar. Om den planerade akten har två syften eller två beståndsdelar av vilka det ena syftet eller den ena beståndsdelen kan identifieras som det eller den huvudsakliga, medan det eller den andra endast är av underordnad betydelse, måste det beslut som antas enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget ha en enda materiell rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen.

4.2.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Det huvudsakliga syftet med och innehållet i den planerade akten rör den gemensamma transportpolitiken.

Den materiella rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 100.2 i EUF-fördraget.

4.3. Slutsats

Den rättsliga grunden för det föreslagna beslutet bör vara artikel 100.2 i EUF-fördraget jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i Internationella civila luftfartsorganisationen, för antagande av ändring 17 av bilaga 13

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel jämförd med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Chicagokonventionen angående internationell civil luftfart (nedan kallad *Chicagokonventionen*) som har till syfte att reglera den internationella luftfarten, trädde i kraft den 4 april 1947. Genom den inrättades Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao).
- (2) Unionens medlemsstater är avtalsslutande parter i Chicagokonventionen och medlemmar i Icao, medan unionen har observatörsstatus i vissa Icao-organ.
- (3) Enligt artikel 54 i Chicagokonventionen får Icao-rådet anta internationella standarder och rekommenderad praxis.
- (4) Icao-rådet planerar att vid sin 216:e session, den 14 februari 2019, anta ändring 17 av bilaga 13 till Chicagokonventionen om rapportering och skyndsam utredning av olyckor och tillbud.
- (5) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i Icao-rådet, eftersom den föreslagna ändringen har rättslig verkan och helt eller delvis på ett avgörande sätt kan påverka innehållet i unionsrätten, nämligen Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010⁵.
- (6) Syftet med ändringen är att införa ändringar på följande områden: skyndsam utredning av olyckor och allvarliga tillbud, och lämnande av slutrapporten; definitionen av *ackrediterad representant*; anpassning av bestämmelserna om underrättelse, och spridning av slutrapporterna; underlättad inresa för utredare; rättigheter och befogenheter för experter; samråd om utkast till säkerhetsrekommendationer; förteckning över exempel på allvarliga tillbud; delegering av utredning.
- (7) EU är en stark anhängare av Icaos insatser för att förbättra flygsäkerheten genom att säkerställa en hög grad av effektivitet och kvalitet i säkerhetsutredningar inom den civila luftfarten.
- (8) Unionens ståndpunkt ska uttryckas av de EU-medlemsstater som är medlemmar i Icao-rådet.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 av den 20 oktober 2010 om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart och om upphävande av direktiv 94/56/EG (EUT L 295, 12.11.2010, s. 35).

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid den 216:e sessionen i Internationella civila luftfartsorganisationens råd (Icao-rådet) ska vara att stödja det förslag till ändring 17 av bilaga 13 till konventionen angående internationell civil luftfart (nedan kallad *Chicagokonventionen*) utan att det påverkar tillämpningen av rätten att anmäla skillnader i enlighet med artikel 38 i Chicagokonventionen.

Artikel 2

Den ståndpunkt som avses i artikel 1 ska uttryckas av de EU-medlemsstater som är medlemmar i Icao-rådet.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

*För rådet
Ordföranden*