EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.2.2024
COM(2024) 78 final

2024/0042 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på den 231. samling i Rådet for Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) til den påtænkte ændring af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*"

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører:

i) den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på den 231. samling i Rådet for Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) til den påtænkte ændring 19 af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*"

ii) den holdning, der skal indtages på Unionens vegne, når ICAO har meddelt vedtagelsen af ændring 19 af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*" til konventionen angående international civil luftfart i de respektive ICAO-skrivelser, hvori dens kontraherende stater opfordres til enten at meddele afvigelser eller meddele, at de overholder de vedtagne foranstaltninger.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Konventionen angående international civil luftfart

Konventionen angående international civil luftfart ("Chicagokonventionen") har til formål at regulere den internationale lufttransport. Chicagokonventionen trådte i kraft den 4. april 1947, hvorved Organisationen for International Civil Luftfart blev oprettet.

Samtlige EU-medlemsstater er parter i Chicagokonventionen.

2.2. Organisationen for International Civil Luftfart

Organisationen for International Civil Luftfart er en særorganisation under De Forenede Nationer. Organisationen har til opgave at udarbejde principperne og teknikken for den internationale luftfart og fremme planlægningen og udviklingen af den internationale lufttransport.

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 2022-2025 er seks EU-medlemsstater repræsenteret i ICAO-Rådet.

ICAO-Rådets obligatoriske opgaver, der er anført i Chicagokonventionens artikel 54, omfatter vedtagelsen af internationale normer og anbefalede fremgangsmåder ("SARPs"), der optages som bilag til Chicagokonventionen.

I henhold til artikel 90 i Chicagokonventionen træder ethvert sådant bilag eller enhver ændring af et bilag i kraft tre måneder efter, at bilaget eller ændringen er forelagt de kontraherende ICAO-stater, eller ved udløbet af en sådan længere periode, som ICAO-Rådet måtte fastsætte, medmindre et flertal af de kontraherende ICAO-stater i mellemtiden giver meddelelse om, at de ikke er indforstået hermed.

Efter vedtagelsen af sådanne foranstaltninger skal ICAO-staterne overholde foranstaltningerne eller meddele enten, at de ikke godkender foranstaltningerne, eller meddele eventuelle afvigelser fra disse foranstaltninger, før de træder i kraft og bliver retligt bindende.

I henhold til artikel 38 i Chicagokonventionen skal enhver stat, der finder det umuligt i praksis at overholde en sådan international norm eller procedure, eller at bringe sine egne regler eller praksis i fuld overensstemmelse med en sådan international norm eller procedure, eller som anser det for nødvendigt at vedtage forskrifter eller fremgangsmåder, der i en bestemt henseende afviger fra dem, der er fastsat i den internationale norm, omgående

meddele ICAO afvigelserne mellem sin egen fremgangsmåde og den, der er fastsat i den internationale norm.

2.3. Den retsakt, der skal vedtages af ICAO, og dens forbindelse til de gældende EU-regler

Det forventes, at ICAO-Rådet på sin 231. samling eller på en efterfølgende samling vedtager:

– Ændring 19 af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*" som omhandlet i ICAO-skrivelse AN 6/1.2-22/85, der er et resultat af de drøftelser, der fandt sted på det sjette møde i Havariundersøgelsespanelet (AIGP/6). Ændringen vedrører undersøgelser, der involverer ubemandede luftfartøjer, frigivelse af undersøgelsesoplysninger, anvendelse af Global Aeronautical Distress and Safety System (GADSS), afkortelse af høringsperioden for den endelige rapport samt forpligtelsen til at offentliggøre rapporten i elektronisk format.

– Ovennævnte ændring ville kunne få indflydelse på EU-retten som nærmere forklaret nedenfor.

Den påtænkte ændring dækker følgende områder:

– I forbindelse med undersøgelser, der involverer ubemandede luftfartøjer: for at skelne mellem bemandede luftfartøjer og fjernstyrede luftfartøjer (RPA'er) vil det i bilag 13 blive præciseret, hvilke typer begivenheder relateret til RPA'er der skal undersøges. Desuden foreslås det i forslaget til ændring af bilag 13 at præcisere de vigtigste elementer i RPA-relaterede begivenheder, som undersøgelseslederen bør have adgang til i forbindelse med undersøgelser.

– for så vidt angår vejledningen til sikkerhedsundersøgelsesmyndighederne: I ændringsforslaget foreslås det, at det overvejes at frigive oplysninger tidligt i forløbet ved undersøgelsen af ulykker og hændelser, der tiltrækker offentlighedens opmærksomhed, hvis det er relevant, og derefter senere mere formelt meddele oplysningerne i en skriftlig foreløbig rapport.

– For så vidt angår muligheden for at undersøge optagelser, der stammer fra de faste rekordere, der er installeret i luftfartøjet: Ifølge ændringen skal sådanne optagelser uden ophold stilles til rådighed, og det skal sikres, at de ikke videregives uden samtykke fra den stat, der foretager undersøgelsen.

– For så vidt angår høringsperioden for udkast til endelige rapporter: Ændringsforslaget går ud på at afkorte den nuværende høringsperiode til 30 dage med mulighed for forlængelse til 60 dage.

– Endelig foreslås det at udbrede kendskabet til e-biblioteket for endelige rapporter og indføre en bestemmelse om, at det foretrækkes, at de endelige rapporter forelægges ICAO i elektronisk format.

Ændringen forventes at finde anvendelse fra den 28. november 2024, bortset fra de bestemmelser, der vedrører undersøgelser, der involverer ubemandede luftfartøjer, og som forventes at finde anvendelse fra den 26. november 2026.

De fleste af de foreslåede ændringer er i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning (EU) nr. 996/2010[1], men det kan blive nødvendigt med visse tilpasninger i forbindelse med gennemførelsen af forordning (EU) nr. 996/2010. Navnlig skal arbejdsprocedurerne i EU's sikkerhedsundersøgelsesmyndigheder suppleres/ændres på passende vis. I EU's gældende retsregler, dvs. forordning (EU) nr. 996/2010, præciseres det i artikel 16, stk. 4, at sikkerhedsundersøgelsesmyndigheden skal følge de internationale normer og den anbefalede praksis, som sikrer overensstemmelse med bilag 13.

Ovenstående vurdering er udarbejdet på grundlag af et bidrag fra det europæiske netværk af sikkerhedsundersøgelsesmyndigheder inden for civil luftfart (ENCASIA). Netværket er oprettet ved artikel 7, stk. 1, i forordning (EU) nr. 996/2010 og består af lederne af sikkerhedsundersøgelsesmyndighederne i hver af medlemsstaterne og/eller, hvis der er tale om en multimodal myndighed, lederen af luftfartsafdelingen, eller deres repræsentanter. ENCASIA har bl.a. til opgave at udarbejde anbefalinger og rådgive EU-institutionerne om alle aspekter af udviklingen og gennemførelsen af EU-politikker for og regulering af sikkerhedsundersøgelser og forebyggelse af havarier og hændelser.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

3.1. Foreslåede ændringer og deres forbindelser med de gældende EU-regler

Ændring 19 af bilag 13

Den foreslåede ændring, der er omhandlet i ICAO-skrivelse AN 6/1.2-22/85 dækker bestemmelserne i forordning (EU) nr. 996/2010 og er i overensstemmelse med EU-retten.

Genstanden for de påtænkte ændringer henhører under Unionens enekompetence i henhold til den sidste del af artikel 3, stk. 2, i TEUF.

Den foreslåede ændring vil bidrage til at forbedre flyvesikkerheden ved at sikre en høj grad af effektivitet, hurtighed og kvalitet i gennemførelsen af sikkerhedsundersøgelser inden for civil luftfart med det ene mål at forebygge fremtidige havarier og hændelser uden at fastslå skyld eller ansvar. Unionen erkender, at der er behov for at forbedre undersøgelser af ulykker og hændelser, herunder offentliggørelse af undersøgelsesrapporter, hvilket kan opnås ved at foretage visse ændringer af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*".

De foreslåede ændringer har to formål: For det første at bistå medlemsstaternes sikkerhedsundersøgelsesmyndigheder i forbindelse med deres undersøgelser ved at identificere de typer RPA-hændelser, der skal undersøges, og ved at indføre et krav om, at data fra faste rekordere, der er installeret i luftfartøjer, skal stilles til rådighed uden ophold med forbehold af den undersøgende stats tilladelse. For det andet anerkendes det i ændringsforslaget, at offentligheden og medierne har større forventninger, og at der derfor er behov for hurtigere at frigive oplysninger i forbindelse med undersøgelser af ulykker og hændelser, der i stigende grad tiltrækker den offentlige opmærksomhed, ligesom der med forslaget indføres bestemmelser om formidling af de endelige rapporter i elektronisk format. For det tredje bør anvendelsen af ny teknologi bidrage til at reducere høringsperioden og dermed fremskynde offentliggørelsen af den endelige rapport og eventuelle sikkerhedsanbefalinger, hvilket vil være til gavn for luftfartssikkerheden.

[1] 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).

I EU's gældende retsregler, dvs. forordning (EU) nr. 996/2010, præciseres det i artikel 16, stk. 4, at sikkerhedsundersøgelsesmyndigheden skal følge de internationale standarder og den anbefalede praksis, som sikrer overensstemmelse med bilag 13. Det anses ikke for nødvendigt at ændre forordning (EU) nr. 996/2010 eller at vedtage en ny retsakt. Den korrekte gennemførelse af den foreslåede ændring 19 af bilag 13 kan opnås ved at tilpasse sikkerhedsundersøgelsesmyndighedernes nuværende arbejdsprocedurer.

Repræsentanterne for EU-medlemsstaterne og Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) har som medlemmer af og observatører i ENCASIA WG 7, der har ansvaret for at koordinere sikkerhedsundersøgelsesmyndighedernes synspunkter med hensyn til ICAO-skrivelser vedrørende sikkerhedsundersøgelser, bidraget til udarbejdelsen af ændringsforslag 19.

Den holdning, der foreslås indtaget på Unionens vegne, er derfor at støtte den foreslåede ændring.

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne, forudsat at ICAO-Rådet vedtager den foreslåede ændring 19 af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*" uden at foretage væsentlige ændringer, bør være i svaret på den respektive ICAO-skrivelse ikke at give meddele om afslag på godkendelse af ændringen, men at give meddelelse om overholdelse af de vedtagne foranstaltninger. Hvis EU-lovgivningen afviger fra de nyligt vedtagne ICAO-normer efter disse normers planlagte anvendelsesdato, bør medlemsstaterne meddele ICAO Unionens holdning til afvigelser i forhold til de pågældende normer på grundlag af et forberedende dokument, som Kommissionen rettidigt forelægger Rådet til drøftelse og godkendelse, og hvori der gøres detaljeret rede for afvigelser fra de specifikke normer, men kun for den periode, der er nødvendig for at afslutte gennemførelsen heraf.

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) vedtager Rådet 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 aftalen[2].

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 instrumenter, 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"[3]. Som forklaret ovenfor falder den foreslåede ændring ind under EU-retten (dvs. forordning (EU) nr. 996/2010).

---

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

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

4.1.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

ICAO-Rådet er et organ, der er nedsat ved en aftale, nemlig konventionen angående international civil luftfart ("Chicagokonventionen").

I overensstemmelse med Chicagokonventionens artikel 54 vedtager ICAO-Rådet internationale normer og anbefalede fremgangsmåder, der optages som bilag til Chicagokonventionen. Der er tale om retsakter, der har retsvirkninger. Når de normer og anbefalede fremgangsmåder, der er vedtaget af ICAO, er vedtaget og trådt i kraft, er de i henhold til Chicagokonventionens artikel 90, litra a), bindende for alle ICAO's kontraherende stater. Nævnte bestemmelse har følgende ordlyd: *"For Rådets vedtagelse af de i artikel 54, stk. 1, omhandlede tillæg forlanges, at to tredjedele af Rådet stemmer derfor ved et i dette øjemed sammenkaldt møde, hvorefter disse skal forelægges hver af de kontraherende stater af Rådet. Ethvert sådant tillæg eller ændring i et tillæg træder i kraft tre måneder efter, at det er forelagt de kontraherende stater, eller ved udløbet af en sådan længere periode, som Rådet måtte fastsætte, medmindre et flertal af de kontraherende stater i mellemtiden overfor Rådet give meddelelse om, at de ikke er indforstået hermed.* Som forklaret ovenfor vil den påtænkte ændring af bilag 13 kunne få afgørende indflydelse på indholdet af EU-lovgivningen. Ændringen vil nemlig gøre det nødvendigt at tilpasse sikkerhedsundersøgelsesmyndighedernes nuværende arbejdsprocedurer, der er reguleret ved forordning (EU) nr. 996/2010.

De påtænkte retsakter supplerer eller ændrer ikke den institutionelle ramme for aftalen.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse om den holdning, der bør indtages i forbindelse med sådanne meddelelser, er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

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 elementer, og det ene af disse formål eller elementer 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 et enkelt materielt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller element.

4.2.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Den vedtagne retsakts primære formål og indhold vedrører den fælles transportpolitik.

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

4.3. Konklusion

Retsgrundlaget for den foreslåede rådsafgørelse er artikel 100, stk. 2, i TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

2024/0042 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på den 231. samling i Rådet for Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) til den påtænkte ændring af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*"

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 ("Chicagokonventionen"), der regulerer den internationale lufttransport, trådte i kraft den 4. april 1947. Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) blev oprettet ved nævnte konvention.

(2) Medlemsstaterne er kontraherende stater i Chicagokonventionen og medlemmer af ICAO, mens Unionen har observatørstatus i visse ICAO-organer. Seks medlemsstater er repræsenteret i ICAO-Rådet.

(3) I henhold til Chicagokonventionens artikel 54 kan ICAO-Rådet vedtage internationale normer og anbefalede fremgangsmåder ("SARPs") og optage dem som bilag til Chicagokonventionen.

(4) ICAO-Rådet skal på sin 231. samling vedtage ændring 19 af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*" til Chicagokonventionen.

(5) Hovedformålet med ændring 19 af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*" til Chicagokonventionen er at forbedre flyvesikkerheden ved at sikre en høj grad af effektivitet, hurtighed og kvalitet i forbindelse med sikkerhedsundersøgelser inden for civil luftfart.

(6) De foreslåede ændringer har til formål at nå disse mål ved at bistå medlemsstaternes sikkerhedsundersøgelsesmyndigheder i forbindelse med deres undersøgelser af fjernstyrede luftfartøjer (RPA'er) og ved at indføre krav om, at oplysninger og data fra rekordere, der er installeret i luftfartøjer, skal stilles til rådighed uden ophold. I ændringsforslaget anerkendes det også, at offentligheden og medierne har forventninger om at blive informeret, og det indeholder derfor bestemmelser om rettidig frigivelse af faktuel information i forbindelse med sikkerhedsundersøgelser. Desuden kan anvendelsen af moderne teknologi gøre det lettere at afkorte høringsperioden og dermed fremskynde offentliggørelsen af den endelige rapport. Endelig vil fremsendelsen af de endelige rapporter i elektronisk format gøre det lettere at uploade dem i ICAO's centrale database.

(7) Det europæiske netværk af sikkerhedsundersøgelsesmyndigheder inden for civil luftfart (ENCASIA), der er oprettet ved artikel 7 i forordning (EU) nr. 996/2010[1], og som bl.a. har til opgave at rådgive EU-institutionerne om alle aspekter af udviklingen og gennemførelsen af EU's politikker for og regulering af sikkerhedsundersøgelser og forebyggelse af havarier og hændelser, har bidraget til udarbejdelsen ændringsforslag 19.

(8) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i ICAO-Rådet, bør fastlægges, da ændring 19 af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*" til Chicagokonventionen vil være bindende i henhold til folkeretten i overensstemmelse med Chicagokonventionens artikel 90, litra a), og vil kunne få afgørende indflydelse på EU-retten, navnlig forordning (EU) nr. 996/2010.

(9) Den holdning, som Unionen skal indtage på ICAO-Rådets 231. samling eller på en efterfølgende samling til vedtagelsen af den påtænkte ændring 19 af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*" til Chicagokonventionen, bør være at støtte og overholde disse ændringer i deres helhed.

(10) I henhold til artikel 38 i Chicagokonventionen skal enhver stat, der finder det umuligt i alle henseender at overholde en sådan international norm eller procedure, eller at bringe sine egne regler eller praksis i fuld overensstemmelse med en sådan international norm eller procedure, eller som anser det for nødvendigt at vedtage bestemmelser eller fremgangsmåder, der i visse aspekter afviger fra dem, der er fastsat i den internationale norm, omgående meddele ICAO afvigelserne mellem sin egen praksis og den, der er fastsat i den internationale norm.

(11) I henhold til artikel 90 i Chicagokonventionen træder ethvert sådant bilag eller enhver ændring af et bilag i kraft tre måneder efter, at bilaget eller ændringen er forelagt de kontraherende ICAO-stater, eller ved udløbet af en sådan længere periode, som ICAO-Rådet måtte fastsætte, medmindre et flertal af de kontraherende ICAO-stater i mellemtiden giver meddelelse om, at de ikke er indforstået hermed.

(12) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne efter ICAO-Rådets vedtagelse af ændring 19 af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*" til Chicagokonventionen, som vil blive bekendtgjort af ICAO's generalsekretær ved hjælp af ICAO-skrivelsesproceduren, bør være, at der ikke meddeles afslag på godkendelse, men at ændringerne overholdes. Hvis EU-lovgivningen afviger fra de nyligt vedtagne SARPs efter den påtænkte anvendelsesdato for de pågældende SARPs, bør der gives meddelelse til ICAO om afvigelse fra de specifikke SARPs. Den holdning, som indtages på Unionens vegne til en sådan afvigelse, bør fastlægges i et skriftligt dokument, som Kommissionen forelægger Rådet til drøftelse og godkendelse.

(13) Denne holdning bør fremføres af alle EU-medlemsstater, som handler i fællesskab i Unionens interesse —

[1] 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

(1) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på den 231. samling i ICAO-Rådet, eller på en af de efterfølgende samlinger, er at støtte den foreslåede ændring af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*" til Chicagokonventionen i dens helhed.

(2) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne, forudsat at ICAO-Rådet uden nogen væsentlig ændring vedtager den foreslåede ændring af bilag 13 "*Aicraft Accident and Incident Investigation*" til Chicagokonventionen, jf. stk. 1, er i svaret på den respektive ICAO-skrivelse ikke at give meddelelse om afslag på godkendelse, men at give meddelelse om overholdelse af den vedtagne foranstaltning. Hvis EU-lovgivningen afviger fra de nyligt vedtagne SARPs efter den planlagte anvendelsesdato for disse SARPs, gives der meddelelse til ICAO om afvigelse fra de specifikke SARPs i overensstemmelse med Chicagokonventionens artikel 38.

Hvis EU-lovgivningen afviger fra normerne i bilag 13 til Chicagokonventionen, skal Kommissionen rettidigt og mindst to måneder før en af ICAO fastsat frist for meddelelse af afvigelser forelægge Rådet med henblik på drøftelse og godkendelse et forberedende dokument, der fastlægger Unionens holdning til de detaljerede afvigelser, som medlemsstaterne skal meddele ICAO på Unionens vegne.

Artikel 2

Den holdning, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, udtrykkes af de EU-medlemsstater, der er medlemmer af ICAO-Rådet, idet de handler i fællesskab i Unionens interesse.

Den holdning, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, udtrykkes af alle EU-medlemsstater, som handler i fællesskab i Unionens interesse.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand