



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 11 oktober 2001 (12.10)
(OR. en)**

12651/01

LIMITE

AVIATION 81

FÖLJENOT

till:	Rådet (transport) den 16 oktober
Ärende:	CIVIL LUFTFARTSSÄKERHET

För delegationerna bifogas den sektorsövergripande ad hoc-gruppens preliminära rapport som, under gemensamt ordförandeskap av kommissionen och rådets ordförandeskap, upprättats efter rådets (transport) extra möte den 14 september 2001.

9/10/2001

AD HOC-GRUPPEN FÖR CIVIL LUFTFARTSSÄKERHET**Preliminär rapport****FÖRORD**

1. Terroristattackerna den 11 september 2001 visade en ny form av olagliga angrepp mot den civila luftfarten. Fram till dess grundade sig säkerhetsåtgärderna på sådana attacker mot civil luftfart som syftat till att antingen förstöra luftfartyget eller inleda förhandlingar och inriktade sig således på alla former av angrepp (förutom självmord). Men utöver det egenartade att angripna den 11 september 2001 var beredda att dö under angreppet karaktäriserades dessa attacker också av en ännu viktigare aspekt, nämligen att luftfartyget användes som bomb mot mål på marken.
2. De åtgärder mot terrorism som hittills vidtagits i enlighet med bilaga 17 till Chicagokonventionen och dokument 30 som utarbetats av Europeiska civila luftfartskonferensen (ECAC) är fortfarande relevanta. Vad som nu måste tas i övervägande är dock hur man på bästa sätt skall hantera de nya formerna av angrepp.
3. Det kan förväntas att många framtida olagliga angrepp på den civila luftfarten kommer att följa välkända mönster. Det skulle därför vara fel att vidta förändringar för förändringarnas egen skull. Svagheten låg inte i systemet utan i omöjligheten att föreställa sig och sedan förhindra sådana illdåd.
4. I denna preliminära rapport anges det nuvarande systemets svaga punkter. För det första finns det inte något krav på att de internationella normerna (inbegripet de i dokument 30) skall tillämpas på inrikesflyg. För det andra finns det i medlemsstaterna olikheter i genomförandet av normerna för internationella flyg. I rapporten granskas även de brister i det nuvarande systemet, t.ex. personalens utbildning, som måste tas upp och åtgärdas.
5. I denna rapport fastställs dessutom alternativ för ytterligare åtgärder när det gäller att ta itu med denna nya form av hot. Dessa alternativ inbegriper inte endast säkerhetsåtgärder i sig utan även säkerhetsåtgärder som är kopplade till utformningen och driften av luftfartyg (t.ex. låsning av dörren till cockpit), flygledningsförfaranden, underrättelseåtgärder som kräver ett förbättrat samarbete mellan olika förvaltningar samt, sist men inte minst, utbildningsåtgärder.

Såsom framgår av rapporten kräver en förstärkt flygsäkerhet följande:

1. Ett förstärkt genomförande av ECAC:s rekommendationer genom utbildning, verkställighetsmekanismer (rättsliga instrument och kvalitetskontroll), lämplig finansiering och intensivt administrativt samarbete.
2. Antagande av nya bestämmelser avseende denna nya form av hot. Vissa av dessa kommer att kräva ett intensivt arbete för tillverkare av luftfartyg och säkerhetsreglerare, t.ex. för att förstärka dörren till cockpit. Andra är lättare att anta, t.ex. förfaranden som styr stängningen av dörren till cockpit, förbud mot farliga föremål och intensifierad kontroll av tillträde.
3. Samordnade ansträngningar när det gäller att vidareutveckla utbildningen av inte endast den personal som ansvarar för säkerheten utan även av markpersonal och besättning.
4. Ett närmare samarbete mellan alla tjänster, inbegripet flygsäkerhetstjänster, som är involverade i kampen mot terrorism.
5. Intensifiering av befintliga kontrollprogram.

6. Utvecklingen av dessa initiativ och förbättringar kommer att kräva internationellt samarbete i första hand inom ECAC, som bör förbli expertorganet för utformningen av de tekniska bestämmelser som skall vara till stöd för konferensens 38 medlemsstater. Utan internationellt samarbete kommer varje åtgärd som vidtas på europeisk nivå att ha en begränsad verkan. Luftfartssäkerheten kommer nu i ännu högre grad än tidigare att vara beroende av de säkerhetsåtgärder som antas och verkställs i de länder i vilka flygningarna påbörjas. Europeiska gemenskapen måste därför i samarbete med ECAC genom ad hoc-gruppen bidra till ICAO:s verksamhet i enlighet med de riktlinjer som ICAO beslutade om vid sitt sammanträde 2001.
7. Ad hoc-gruppen har för avsikt att inför rådets möte (transport) i december upprätta ett konsekvent arbetsprogram på grundval av de frågor som tas upp i denna preliminära rapport och på arbetet inom ECAC.

INLEDNING

8. Ad hoc-gruppen inrättades genom beslutet vid rådets (transport) extra möte den 14 september 2001. Gruppen är sektorsövergripande genom att den inte endast består av experter på luftfartssäkerhet utan även på rättsliga och inrikes frågor, företrädare för Europeiska civila luftfartskonferensens sekretariat, ICAO:s sekretariat, Eurocontrol och de gemensamma luftfartsmyndigheterna.
9. Kommissionen inrättade samtidigt en grupp som företräder intressenterna (flygbolag, flygplatser, besättningar, markpersonal, affärsflyg, tillverkare) i avsikt att bidra till ad hoc-gruppens överläggningar.
10. Kommissionen och ordförandeskapet delade på ordförandeskapet för gruppen. Dess uppgift var i enlighet med rådets beslut att dels undersöka "samordnings- och samarbetsbehoven inom Europeiska unionen för att garantera ett enhetligt införande av säkerhetsåtgärderna", dels överväga "lagstiftningsinitiativ som skulle garantera att åtgärderna genomförs effektivt och på

ett likformigt sätt utan att det påverkar kommissionens initiativrätt". Gruppens uppgift var dessutom att undersöka "överensstämmelsen mellan gemenskapsreglerna och de amerikanska bestämmelserna i syfte att undvika att de europeiska bolagen underkastas olika typer av regler". Den behandlade även metoderna för genomförandet av slutsatserna från det extra Europeiska rådet den 21 september 2001.

11. Rådet uppmanade gruppen att förelägga rådet (transport) en första rapport vid dess möte den 16 oktober. Gruppen har därför sammanträtt tre gånger. Samtidigt med detta inrättade ECAC tre specialgrupper; rapporten från en av dessa bifogas denna rapport även om ad hoc-gruppen ännu inte haft tillfälle att diskutera specialgruppens rapport, eftersom den inte fanns tillgänglig när den här rapporten utarbetades. Enligt uppgift från ordföranden för ECAC lades rapporten fram den 11 oktober och övriga rapporter kommer att läggas fram i god tid före den 6 december 2001.

DEN NUVARANDE SITUATIONEN

12. Civil luftfartssäkerhet är ett resultat av en kombination av åtgärder som genomförs under kontroll av de nationella myndigheterna på flygplatser, ombord på luftfartyg och i trafikledarcentraler. Situationen på dessa olika områden sammanfattas nedan.

1. SÄKERHETEN PÅ FLYGPLATSER

i) Institutionell ram

13. De säkerhetsbestämmelser som finns ligger på två nivåer:
 - De internationella krav som Internationella civila luftfartsorganisationen fastställt och som endast är bindande för internationella flyg. Vid organisationens senaste möte (den 5 oktober) beslutades det att organisationens tillsyns- och övervakningsansvar skall förstärkas.
 - De europeiska kraven återfinns i Europeiska civila luftfartskonferensens dokument 30 och gäller i 38 europeiska stater. Dessa normer har dock utformats för internationella flyg, även om många av Europeiska gemenskapens medlemsstater tillämpar dem på inrikesflyg. Genomförandet av dessa krav är nu föremål för kontroll av ECAC:s inspektionsgrupper.
14. Ansvar för genomförandet av ECAC:s rekommendationer och av internationella normer varierar i mycket hög grad i de olika medlemsstaterna. Ansvar uppbärs i de flesta länder av transportministeriet eller delas mellan flera olika ministerier, bl.a. ministerierna för rättsliga och inrikes frågor samt försvar. Uppgiftsfördelningen mellan flygplatserna, flygbolagen och polisen är i fråga om genomförandet också mycket varierande.
15. Hitintills har Europeiska gemenskapen inte utformat bestämmelser på säkerhetsområdet, förutom sådana som avser skyddsfrågor (se avsnitt 2). Många i gruppen ansåg att eventuella gemenskapsåtgärder bör syfta till fastställandet av en lägsta gemensam skyddsnivå, men att medlemsstaterna inte bör fräntas rätten att själva fastställa hotnivån och därtill motsvarande kompletteringsåtgärder. Man ansåg också att ingåendet av avtal med tredje land på området för luftfartssäkerhet även fortsättningsvis bör vara en fråga som faller under nationell behörighet. Intressenterna var å andra sidan mycket mer angelägna om att stödja gemenskapsåtgärder för att säkerställa enhetlighet – undantagsåtgärder måste i berättigade fall vara proportionerliga i förhållande till hotbilden.

16. I fråga om de övriga åtgärder som räknas upp i Europeiska rådets slutsatser (klassificering av vapen, kontroll av bagage i lastrum och kvalitetskontroll) måste föreskrivandet av dessa ingå i en övergripande lösning som omfattar alla de säkerhetsåtgärder som rekommenderats av ECAC. Därför har ad hoc-gruppen övervägt att införa dessa åtgärder i samband med en skärpt tillämpning av de befintliga rekommendationerna, vilka omfattar kontroll av bagage i lastrum samt förbjudna och farliga artiklar.

ii) Det aktuella läget i fråga om tillämpning

17. Det råder allmän enighet i ad hoc-gruppen om att en hög nivå av luftfartssäkerhet är garanterad om de åtgärder som anges i dokument 30 tillämpas fullt ut. Emellertid skulle dessa åtgärder, även om de hade upprätthållits fullt ut vid europeiska flygplatser, inte kunnat förhindra ett terroristdåd liknande det som inträffade i USA.
18. De största problemen tycks bottna i följande förhållanden:
- Åtgärderna tillämpas inte vid alla flygningar eftersom ECAC:s och ICAO:s krav endast avser internationella flygningar. Fastän mindre normativa åtgärder tillämpas i vissa medlemsstater vid inrikesflyg och flygningar inom Schengenområdet går dock utvecklingen i riktning mot att kraven tillämpas vid alla flygningar.
 - Kontrollen av lastrumsbagaget varierar idag i hög grad från land till land, något som mot slutet av 2002 kommer att ändras i fråga om internationella flygningar genom tillämpning av ECAC:s rekommendation om hundra procentig kontroll av bagage i lastrum. Ad hoc-gruppen föreslår att man för att följa Europeiska rådets slutsatser skall göra bestämmelserna obligatoriska vid alla flygplatser för civilt flyg och för alla flygningar (inrikes och utrikes).
 - I många medlemsstater medger inte alltid flygplatsernas utformning och infrastruktur ett fullständigt åtskiljande av de passagerare som avreser och som anländer med den effekten att en passagerare som anländer från en flygplats med bristande säkerhetskontroll kan komma i beröring med en passagerare som redan kontrollerats i ombordstigningszonen. Detta utgör dock ingen större risk om man bara tillämpar fullgoda kompensande åtgärder.
 - Vissa medlemsstater har på grund av bristfällig politisk vilja och/eller teknisk expertis svårigheter med genomförandet av de rekommenderade åtgärderna vid fraktgodshantering.
 - Det förekommer variationer mellan de nationella systemen för kvalitetskontroll, och t.o.m. avsaknad av sådant, främst på grund av bristande resurser (utbildning, tjänster, finansiella medel) och bristande kvalitetstänkande.
 - Det kontrollprogram som utformats av ECAC fordrar extra resurser och ad hoc-gruppen har informerats om att ECAC:s nya kontrollsystem infördes under 2000. Hittills har man på frivillig basis genomfört tre pilotprogram samt tre kontrollomgångar. Man hoppas kunna genomföra ytterligare 50 kontrollomgångar under de närmaste 18 månaderna. Man har bedömt att stickprovskontroller på 50 à 70 flygplatser av de uppskattningsvis cirka 400 flygplatserna inom gemenskapen skall ge tillräckliga resultat för att man skall kunna dra slutsatser om tillämpningsgraden. Det är absolut nödvändigt att samtliga medlemsstater inrättar kontrollsystem grundade på ECAC:s krav.
19. Det har även framhållits att man i fråga om säkerhetsåtgärdernas tillämpningsgrad hittills har måst beakta behovet av att passagerarna och flyget inte i alltför hög grad skall drabbas. Det fordras således extra resurser i form av både personal och utrustning för att man skall kunna upprätthålla den hittillsvarande nivån i fråga om smidiga transporter samtidigt som man förbättrar genomförandet av säkerhetsåtgärder.

20. I korthet är en ändamålsenlig tillämpning av de nuvarande åtgärderna i första hand avhängig av en mer strikt och systematisk kontroll av hur de faktiskt tillämpas på flygplatserna. Detta kräver klara rättsliga förpliktelser för samtliga aktörer samt extraresurser för nyanställningar och utbildning.

2. FLYGPLANSSÄKERHET

i) Institutionell ram

21. De internationellt gällande kraven återfinns i bilagorna 6 och 8 till Chicagokonventionen. Dessa krav preciseras i de gemensamma luftfartsbestämmelserna (Joint Aviation Requirements, JAR) som utfärdas av JAA i bland annat luftvärdighetskoderna och "JAR-OPS". Det finns säkerhetskrav i kommissionens förslag om operationella krav inom civilt luftflyg¹ och säkerhetskrav för kabinpersonal², som inte har färdigbehandlats av rådet och Europaparlamentet.

ii) Det aktuella läget i fråga om tillämpning

22. Ytterligare undersökningar kommer att genomföras för att kontrollera om åtgärderna tillämpas i tillräcklig utsträckning

3. SÄKERHET INOM FLYGTRAFIKLEDNINGEN

i) Institutionell ram

23. Vad beträffar olagliga ingrepp och närliggande förfaranden återfinns de internationellt gällande kraven i bilaga 11 till Chicagokonventionen och förtydligas i ICAO:s anvisningar (dok. 4444).

ii) Det aktuella läget i fråga om tillämpning

24. Säkerhetsåtgärderna är införda i procedurmanualerna samt i samordningsprotokollen i trafikledarcentralerna. Det förefaller som att de tillämpas på korrekt sätt.

OMRÅDEN FÖR FÖRBÄTTRING

1. SÄKERHETEN PÅ FLYGPLATSERNA

i) Områden på vilka åtgärderna enligt dokument 30 bör skärpas

25. Vissa bästa tillvägagångssätt, som är mer långtgående än de nuvarande rekommendationerna i dokument 30, skulle förbättra den nuvarande situationen om de regleras och genomförs. ECAC har faktiskt redan inrättat en specialgrupp som skall behandla denna fråga och en första rapport om gruppens arbete bifogas den här rapporten. Utan att föregripa förslagen från ECAC har man övervägt följande punkter:

¹ KOM(2000) 121 slutlig av den 24 mars 2000.

² KOM(97) 382 slutlig av den 22 juli 1997, ändrad genom KOM(1999) 68 slutlig av den 5 mars 1999.

- Genomsökningar av kabinen före avfärd, något som för närvarande ombesörjs av flygbolagets personal, säkerhetsföretag och/eller pålitliga städare, bör utföras systematiskt och grundligt.
- Kontroll av skyddade områden kan förbättras avsevärt genom bättre teknik, organisation och ledning.
- Utbildningen av säkerhetspersonalen håller ibland inte den nödvändiga standarden. Detta kan vara en följd av den rådande uppfattningen om arten av arbetet, som kännetecknas av hög personalomsättning, låg lön och bristande arbetstillfredsställelse. En bättre bild av arbetet och förbättrad kontroll (även undersökningar före anställning) av personal som rekryteras skulle kunna övervägas för att råda bot på situationen. ICAOS regionala institut för utbildning i flygsäkerhet (European Aviation Security Training Institute (EASTI)) i Bryssel kommer under förutsättning av lämpliga finansiella arrangemang att tillsammans med ECAC i form av samriskföretag intensifiera sina ansträngningar för att utveckla de europeiska versioner av det standardiserade programmet för flygsäkerhetsutbildning av samtliga kategorier av statlig personal och av flygbolags- och flygplatspersonal som anpassats till de nya hoten och med särskild tyngdpunkt på kurser i säkerhetsmedvetande och kurser i flygsäkerhet för besättning i förarkabin och i passagerarkabin, incheckningspersonal och flygsäkerhetsinspektörer.

ii) Möjliga nya åtgärder

26. Mot bakgrund av det nya hotet är det nu lämpligt att överväga nya åtgärder som kan hindra självmordsterrorister från att komma ombord på flygplan. Även denna fråga behandlas av en specialgrupp inom ECAC och gruppen kommer att avge rapport för rådsmötet den 6 december 2001.

Följande åtgärder är planerade:

- Åtgärder som förutsätter nya arbetsmetoder och förbättrat samarbete mellan olika avdelningar: förbättrat samband mellan underrättelsetjänst/polis/flygplatsmyndigheter/säkerhetsorgan och vederbörande myndighet skulle förbättra reaktionerna på potentiella hot genom bättre användning av den information som finns hos samtliga relevanta instanser.
- Åtgärder som förutsätter en förbättring av kontrollmetoderna, till exempel tekniker för profilering i utvalda fall vid incheckningen för att på ett bättre sätt identifiera potentiella misstänkta, att vid avresa börja jämföra pass och ombordstigningskort eller att införa stickprovskontroller i området efter de vanliga säkerhetskontrollerna. För dessa åtgärder krävs det inga stora investeringar – instruktionerna skulle lätt kunna anges av experterna – och åtgärderna skulle kunna visa sig vara högst avskräckande.
- Att begränsa handbagaget skulle kunna minska risken för att förbjudna artiklar förs in i kabinen, och även om detta kommer att vara en högst synlig åtgärd, skulle dess effektivitet vara beroende av att den tillämpas på alla flygningar som inleds utanför Europeiska gemenskapen, och dessutom måste de kommersiella följderna övervägas.
- Man bör överväga tätare kontroller och undersökning av elever som använder simulatorer och flygskolor. Huruvida sådana åtgärder är luftsäkerhetsåtgärder eller hör till polisens underrättelsearbete i vid mening är en öppen fråga.

2. FLYGPLANSSÄKERHET

27. Om man förutsätter att de preventiva åtgärderna på marken har misslyckats, är det nödvändigt att vidare undersöka vilka åtgärder som kan vidtas för att neutralisera kidnapparna när de väl befinner sig ombord på flygplanet. En specialgrupp från ECAC håller tillsammans med JAA på att utreda detta. Utan att föregripa deras slutsatser har man kommit fram till följande åtgärder.

- Åtgärder som avser flygplanets utformning. Det verkar råda allmän enighet om att dörren till cockpit bör vara stängd under flygningen och tillträde till cockpit vara begränsat. Säkerhetsexperter, tillverkare och piloter kommer emellertid att behöva diskutera huruvida dörren skall vara låst och huruvida dörren skall vara förstärkt och cockpit vara isolerad från kabinen samt följer av detta och förfaranden. Experterna kommer även att ta ställning till andra ombordvarande anordningar, t.ex. transponderns okränkbarhet och installationen av en videokamera så att piloten i cockpit kan hålla sig informerad om situationen i kabinen.
- Säkerhetspersonal (s.k. *sky marshalls*) ombord under flygningen på vissa plan. En sådan åtgärd är ett komplement till utbildning av den vanliga personalen. Stödet för att använda sig av ombordvarande säkerhetspersonal varierar från medlemsstat till medlemsstat, beroende på nödvändigheten att hitta den rätta balansgången mellan de säkerhetsåtgärder som vidtas och den säkerhet som uppnås ombord.
- Åtgärder som avser operativa förfaranden ombord på flygplanet samt utbildning av personalen bör undersökas. Man bör ta ställning till huruvida kommissionsförslag som är under behandling kan ändras på lämpligt sätt (se punkt 27.1 ovan). Det bör även noteras att det utbildningspaket för flygsäkerhet som Europeiska utbildningsinstitutet för flygsäkerhet (EASTI) är i färd med att utveckla är avsett att inbegripa flygsäkerhetskurser för cockpit- och kabinpersonal.

3. FLYGTRAFIKLEDNINGSÅTGÄRDER

28. Det anses att flygledningsspersonalen, som är bäst placerad att fungera som gränssnitt i förhållande till ett kapat plan, bör kunna spela en mer framträdande roll vid konstaterandet av en olaglig handling, informationsspridning och eventuellt i det därpå följande ingripandet.
- Konstaterande: Det sedvanliga förfarandet då man använder sig av transpondrar för att signalera att ett plan har blivit kapat, är numera välbekant för terrorister, som förhindrar dess användning. Man skall därför se till att transpondrarna automatiskt sätts i alarmläge och inte kan neutraliseras under flygning. Man skall åter undersöka möjligheten av att använda primärradar och tillgänglig militär övervakningsutrustning för att följa flygningen.
 - Information: Flygtrafikledningen har för närvarande ett kommunikationsnät. Detta skall användas och utvidgas till att sprida information och uppgifter till alla dem som måste agera vid en kapning av såväl civilt som militärt flyg. En stor del av säkerhetspersonalen är inte kopplad till detta nät. Detta skall åtgärdas, och man skall fastställa lämpliga förfaranden för att möjliggöra en snabb reaktion och vidtagande av därmed sammanhängande åtgärder, t.ex. att tvinga ner flygplan och stänga av lufttrummet inom en viss perimeter. Eurocontrols centrala lufttrafikregleringsenhet har förvisso en viktig roll i denna händelsekedja. En automatisk påkoppling av luft-till-mark-kommunikationen som till denna kedja kan förmedla relevant information om läget ombord vore ett viktigt verktyg för att sätta igång reaktionen.
 - Ingripande: Beslut om vad som skall göras vid en kapning skall definitivt fattas på högsta regeringsnivå och kräver nära civil och militär samordning och samarbete. Det har påpekats att Nato har utvecklat gemensamma förfaranden som medger att ett stridsflygplan korsar parternas nationella gränser. Man skall överväga möjligheten att ta kontroll över flygplanet från marken för att dirigera det till en särskild flygplats, och forskningen på området skall intensifieras.

EKONOMISKA OCH ADMINISTRATIVA KONSEKVENSER

29. Det kan inte råda något tvivel om att de beaktade åtgärderna för att öka säkerheten kommer att ha ekonomiska konsekvenser. Dessa, och konsekvenserna för flygindustrin, kommer att utvärderas.
30. Man måste vidare ta ställning till hur extra kostnader skall absorberas och fördelas, eftersom en ökad säkerhet kommer såväl allmänhet som flygbolag, flygplatser och passagerare till godo.

SAMARBETE OCH ENHETLIGHET PÅ INTERNATIONELL NIVÅ

31. Ad hoc-gruppen har informerats om de få svårigheter som är förknippade med de nya åtgärderna från USA:s sida och rekommenderar ett fortsatt fullständigt samarbete med USA för att se till att de nya säkerhetsåtgärder som införs både i Europa och USA är enhetliga. Kontakter har därför upprättats med USA:s federala luftfartsverk (FAA) i syfte att utarbeta denna rapport, och dessa kommer att bibehållas i framtiden.
32. Ad hoc-gruppen kommer även att förbereda initiativ för Europeiska gemenskapens bidrag till det framtida arbetet inom ICAO. Det inses vidare att luftfartssäkerhet kräver världsomfattande åtgärder samt att enhetlighet skall åstadkommas inte bara i förhållande till våra amerikanska motparter utan även i förhållande till andra delar i världen. Initiativ som tagits i ICAO – av gemenskapen och dess medlemsstater – i samarbete med ECAC har redan lett till antagandet av en resolution om sådana samordnade insatser. I det forumet kommer man vidare att ta initiativ till att ytterligare se över bilaga 17 samt inrätta ett ICAO-program för säkerhetsbedömning.
