



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 4.2.2019
COM(2019) 72 final

2019/0034 (NLE)

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

**privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul
Consiliului Organizației Aviației Civile Internaționale în ceea ce privește adoptarea
amendamentului 17 la anexa 13**

EXPUNERE DE MOTIVE

1. OBIECTUL PROPUNERII

Prezenta propunere se referă la decizia de stabilire a poziției care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Consiliului Organizației Aviației Civile Internaționale (OACI) în legătură cu adoptarea preconizată de către Consiliul OACI, în cadrul celei de a 216-a sesiuni, a amendamentului 17 la anexa 13 la Convenția de la Chicago.

2. CONTEXTUL PROPUNERII

2.1. Convenția privind aviația civilă internațională

Convenția privind aviația civilă internațională (denumită în continuare „Convenția de la Chicago”) urmărește să reglementeze transportul aerian internațional. Convenția de la Chicago a intrat în vigoare la 4 aprilie 1947 și a instituit Organizația Aviației Civile Internaționale.

Toate statele membre ale UE sunt părți la Convenția de la Chicago.

2.2. Organizația Aviației Civile Internaționale

Organizația Aviației Civile Internaționale este o agenție specializată a Organizației Națiunilor Unite. Scopurile și obiectivele organizației sunt dezvoltarea principiilor și a tehnicilor navigației aeriene internaționale și promovarea planificării și dezvoltării transportului aerian internațional.

Consiliul OACI este un organism permanent al OACI, compus din 36 de state contractante alese de Adunarea OACI pentru o perioadă de trei ani. În perioada 2016-2019 șapte state membre ale UE sunt reprezentate în Consiliul OACI.

Funcțiile obligatorii ale Consiliului OACI, enumerate la articolul 54 din Convenția de la Chicago, includ adoptarea de standarde internaționale și de practici recomandate, desemnate ca anexe la Convenția de la Chicago.

2.3. Actul avut în vedere al Organizației Aviației Civile Internaționale

În cadrul celei de a 216-a sesiuni, Consiliul Organizației Aviației Civile Internaționale urmează să adopte amendamentul 17 la anexa 13 la Convenția de la Chicago privind raportarea și investigarea în timp util a accidentelor și a incidentelor („actul avut în vedere”).

Scopul actului avut în vedere este de a modifica anexa 13 la Convenția de la Chicago – *Investigarea accidentelor și a incidentelor aviatice* – pe baza recomandărilor din a treia reuniune a comisiei de investigare a accidentelor (AIGP/3) și pe baza unei recomandări din partea celei de-a doua conferințe la nivel înalt privind siguranța (HLSC2015). Amendamentul introduce modificări în ceea ce privește investigarea în timp util a accidentelor și a incidentelor grave, precum și publicarea raportului final; definiția „reprezentantului acreditat”; alinierea dispozițiilor privind notificarea și difuzarea rapoartelor finale; facilitarea intrării investigatorilor; drepturile și prerogativele unui expert; consultarea proiectelor de recomandări privind siguranța; lista cu exemple de incidente grave și delegarea investigației.

Se preconizează că modificarea propusă a anexei 13 va intra în vigoare în iulie 2019 și se va aplica începând cu 5 noiembrie 2020.

3. POZIȚIA CARE URMEAZĂ SĂ FIE ADOPTATĂ ÎN NUMELE UNIUNII

3.1. Principalele modificări și relația acestora cu normele existente ale Uniunii

Principala modificare introdusă de propunerea de amendament 17 la anexa 13 (denumită în continuare „propunerea”) este legată de „investigarea în timp util a accidentelor și a incidentelor grave și de publicarea raportului final”. Această modificare se bazează pe o recomandare din partea celei de-a doua conferințe la nivel înalt privind siguranța (HLSC2015). Au existat accidente în cazul cărora statul în care a avut loc evenimentul nu a efectuat investigația și nu a fost de acord să o delege, în timp ce statul operatorului sau statul producător/de proiectare a considerat că este necesar să se investigheze evenimentul. Se remarcă faptul că există standarde și practici recomandate (SARP) care autorizează statul în care a avut loc evenimentul să delege o investigație, dar că nu există SARP sau vreun alt criteriu care să permită statelor să solicite delegarea unei investigații. HLSC2015 a considerat că unele investigații ar putea să nu fie efectuate de către statul în care a avut loc evenimentul și a recomandat ca OACI să revizuiască dispozițiile relevante din anexa 13, acordând atenția cuvenită situațiilor în care statul în care a avut loc evenimentul nu efectuează o investigație solicitată în anexa 13 și nu intenționează să delege investigația unui alt stat. Se reamintește faptul că statul în care a avut loc evenimentul are obligații de investigare prevăzute în anexa 13; în cazul în care aceste obligații nu sunt respectate, situație în care ar fi afectată în mod negativ siguranța, s-ar aplica propunerea.

„Practicile recomandate” propuse¹ se referă la cazul în care statul care, în conformitate cu anexa 13, este responsabil de investigație (statul în care a avut loc evenimentul sau statul de înmatriculare, după caz) nu își îndeplinește atribuțiile. Alte state, astfel cum au fost identificate, pot apoi să „solicite” o delegare. În cazul în care statul responsabil nu întreprinde nicio acțiune, astfel cum se prevede în anexa 13, recomandările prevăd că statul solicitant „ar trebui să deschidă și să desfășoare investigația cu informațiile disponibile”. Totuși, în cazul în care statul membru în care a avut loc evenimentul refuză cererea de a delega investigația, această situație fiind unul dintre scenariile posibile, statul solicitant nu va efectua investigația.

Problema care a determinat această schimbare nu ar trebui să apară, în mod normal, între statele membre ale Uniunii. Articolul 5 din Regulamentul (UE) nr. 996/2010 stabilește obligațiile de a investiga și de a defini domeniul de aplicare și amploarea investigațiilor privind siguranța și definește statul membru responsabil în funcție de caz. În cazul în care un stat membru nu respectă aceste obligații, acest lucru ar constitui o încălcare a dreptului Uniunii, iar Comisia ar avea dreptul să inițieze o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Cu toate acestea, în cazul în care modificarea propusă ar fi adoptată, nerespectarea de către un stat membru a obligațiilor sale de investigare [și anume, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 996/2010 și, de asemenea, în temeiul anexei 13 la Convenția de la Chicago] ar putea să genereze acțiuni, după caz, în temeiul noilor puncte 5.1.3 și 5.3.2 din anexa 13.

Un alt subiect, și anume investigarea în timp util, se referă la publicarea tardivă a rapoartelor finale sau la cazurile în care nu s-a publicat niciun raport final. O examinare a 1 157 de accidente mortale care au avut loc între 1990 și 2016, implicând aeronave cu o masă maximă autorizată la decolare (MCTOM) mai mare de 5 700 kg, a indicat că 59 % din rapoartele finale nu au fost disponibile publicului. Lipsa acestor rapoarte finale reprezintă o preocupare majoră, deoarece nu sunt disponibile informații relevante privind siguranța pentru a se pune în aplicare măsuri de siguranță. În unele cazuri, statele care au participat la astfel de investigații au fost conștiente de existența unor probleme de siguranță, dar nu au reușit să disemineze

¹ Vor trebui inserate, ca punctele 5.1.3 și 5.3.2, în anexa 13 la Convenția de la Chicago.

informațiile, întrucât statul care a efectuat investigația era responsabil de publicarea informațiilor fie în raportul final, fie într-o declarație provizorie.

În acest sens, „practica recomandată” propusă² ar „îndrepta” statele participante la investigație să solicite consimțământul pentru a publica o declarație care să conțină aspecte legate de siguranță, în cazul în care statul care efectuează investigația nu ar publica raportul final sau o declarație provizorie într-un interval de timp rezonabil. Acest tip de mecanism nu este prevăzut în Regulamentul (UE) nr. 996/2010 și nici nu ar fi necesar (a se vedea analiza prezentată mai sus privind delegarea)

Trebuie remarcat faptul că cele două elemente menționate mai sus, prezentate drept „practici recomandate”, modifică situația juridică în acest domeniu, în sensul că modifică alocarea sarcinilor între statele membre ale OACI, astfel cum rezultă din standardele preexistente.

Alte domenii pentru care comisia de investigare a accidentelor (AIGP/3) a recomandat introducerea de modificări, ca parte a propunerii de amendament 17 la anexa 13, sunt următoarele: definiția „reprezentantului acreditat”; alinierea dispozițiilor privind notificarea și difuzarea rapoartelor finale; facilitarea intrării investigatorilor; drepturile și prerogativele unui expert; consultarea proiectelor de recomandări privind siguranța; lista cu exemple de incidente grave și delegarea investigației.

În ceea ce privește modificarea definiției noțiunii de „reprezentant acreditat”, textul propus corespunde prevederilor articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 996/2010, care definește „reprezentantul acreditat” și menționează că un reprezentant acreditat desemnat de un stat membru provine de la o autoritate responsabilă de investigațiile privind siguranța. În Uniune, toate statele membre au înființat o autoritate permanentă și independentă, responsabilă de investigațiile din domeniul aviației.

În ceea ce privește alinierea dispozițiilor privind notificarea și difuzarea rapoartelor finale, modificările propuse aliniază diferitele dispoziții ale anexei 13 la restul anexei. Impactul acestor modificări asupra normelor Uniunii ar trebui să fie evaluat și, dacă este necesar, ar putea fi notificată o diferență.

Propunerea de modificare a notei 2 de la articolul 5.24 privind „facilitarea intrării investigatorilor” urmărește să reamintească statelor membre că instituirea unor acorduri prealabile între autoritățile responsabile de investigarea accidentelor și autoritățile vamale dintr-un stat poate accelera intrarea personalului responsabil cu investigația și a echipamentelor aferente. Articolul 12 din Regulamentul (UE) nr. 996/2010 contribuie la punerea în aplicare a acestui obiectiv prin intermediul unor acorduri încheiate în avans, care ar trebui stabilite cu alte autorități care ar putea fi implicate în activitățile legate de investigația privind siguranța, pentru a permite ca investigația tehnică să se desfășoare cu grijă și în mod eficient.

Pentru a evita orice confuzie potențială între drepturile și prerogativele unui expert și cele ale unui reprezentant acreditat, se propune eliminarea cuvântului „participare” din titlul rubricii aferente punctului 5.27, deoarece este similar cu cuvântul din titlul rubricilor care includ punctele 5.18 și, respectiv, 5.23, care prevăd că statele participante au dreptul să numească reprezentanți acreditați pentru investigație. Impactul acestor modificări asupra normelor Uniunii ar trebui să fie evaluat și, dacă este necesar, ar putea fi notificată o diferență.

Nota propusă la articolul 6.8 urmărește să informeze statul care efectuează o investigație despre posibilitatea de a coordona proiectele de recomandări de siguranță cu statele care au participat la investigație. Acest text corespunde prevederilor articolului 17 din Regulamentul

² Va trebui inserată, ca punctul 6.6.1, în anexa 13 la Convenția de la Chicago.

(UE) nr. 996/2010, conform căruia, în orice moment al investigației privind siguranța, autoritățile competente ale Uniunii în materie de accidente aviatice transmit orice recomandare privind siguranța pe care o consideră necesară, după consultarea corespunzătoare a părților relevante.

Amendamentul propus la appendicele C intitulat „Listă cu exemple de incidente grave” are rolul de a ajuta autoritățile responsabile de investigațiile din domeniul aviației să evalueze dacă un eveniment este un accident, un incident grav sau doar un incident. Lista nu este exhaustivă și se va modifica în viitor pentru a ține seama de noi pericole, cum ar fi aeronavele fără pilot sau încălcările securității cibernetice. Aceasta conține, de asemenea, o scurtă orientare pentru autoritățile responsabile de investigațiile din domeniul aviației, care constă în aplicarea unei analize bazate pe riscuri atunci când este necesar să se stabilească dacă un incident a fost grav. Se propune includerea în appendicele C a unei versiuni simplificate a matricei de clasificare a riscurilor evenimentelor (event risk classification – ERC) concepută de grupul de lucru pentru soluții de gestionare a riscurilor aviatice (Aviation Risk Management Solutions – ARMS).

Anexa la Regulamentul (UE) nr. 996/2010 intitulată „Listă cu exemple de incidente grave” conține exemple tipice de incidente care pot fi incidente grave. Lista nu este exhaustivă, fiind furnizată doar cu titlu indicativ în ceea ce privește definiția „incidentului grav”. Astfel, Uniunea salută orice inițiativă care ar putea contribui la stabilirea într-un mod armonizat a ceea ce reprezintă un incident grav. Adăugările sugerate nu au corespondent în anexa la Regulamentul (UE) nr. 996/2010. Cu toate acestea, ele par să fie rezonabile și în același spirit ca elementele deja enumerate. Totuși, în cazul în care unul sau mai multe dintre aceste elemente creează probleme, diferențele pot fi notificate ulterior.

Modificarea propusă pentru appendicele F „Acorduri de delegare a investigației” se referă la acordurile de delegare totală sau parțială a investigației privind siguranța. Prezenta propunere abordează importanța diferențierii între, pe de o parte, deschiderea și efectuarea unei investigații și, pe de altă parte, responsabilitățile statului căruia i se delege investigația. Propunerea introduce posibilitatea de a delega investigația unei organizații regionale de investigare a accidentelor și a incidentelor.

Există mai multe articole în Regulamentul (UE) nr. 996/2010 privind acest subiect. Articolul 6 se referă la cooperarea dintre autoritățile responsabile de investigațiile privind siguranța; de asemenea, acesta acordă unei autorități responsabile de investigațiile privind siguranța posibilitatea de a delega sarcina de a efectua o investigație a unui accident sau incident grav unei alte autorități responsabile de investigații privind siguranța, dacă se hotărăște acest lucru de comun acord. Articolul 7 instituie Rețeaua europeană a autorităților responsabile de investigațiile privind siguranța aviației civile (ENCASIA), care este sprijinită de Comisia Europeană și al cărei obiectiv este, printre altele, de a oferi, la cererea autorităților responsabile de investigațiile privind siguranța și în scopul aplicării articolului 6, asistență adecvată, inclusiv, dar fără a se limita la acestea, o listă a investigatorilor, a echipamentelor și a structurilor disponibile în celelalte state membre pentru utilizarea potențială de către autoritatea care efectuează o investigație. Spre informare, ENCASIA a fost deja inclusă în registrul OACI ca organizație regională de investigare a accidentelor și a incidentelor. Cu toate acestea, Regulamentul (UE) nr. 996/2010 nu permite unei autorități responsabile de investigații privind siguranța să efectueze o delegare către o organizație regională de investigare a accidentelor și a incidentelor (ENCASIA).

3.2. Poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii

Poziția propusă care urmează să fie adoptată în numele Uniunii este de a sprijini amendamentul propus în totalitatea sa.

Este adevărat că, pe lângă cazurile în care legislația Uniunii este deja conformă cu modificările propuse prin intermediul amendamentului 17, există unele puncte în care o astfel de aliniere lipsește sau nu este certă.

Cu toate acestea, există argumente importante în favoarea sprijinirii amendamentului astfel cum a fost prezentat, fiind de la sine înțeles că într-o etapă ulterioară poate fi luată o decizie care să stabilească dacă Regulamentul (UE) nr. 996/2010 trebuie modificat în anumite detalii și/sau dacă diferențele ar trebui notificate în conformitate cu articolul 38 din Convenția de la Chicago.

Primul motiv pentru decizia de sprijinire a amendamentului este că acesta reprezintă un consens internațional obținut de experți provenind dintr-un spectru larg de state membre ale OACI, inclusiv un număr de experți din statele membre ale Uniunii Europene. Obiectivul comun al diverselor elemente ale amendamentului constă în îmbunătățirea sistemului internațional de investigare a accidentelor și a incidentelor aviatice. O poziție prin care amendamentul propus nu este susținut de statele membre ale Uniunii ar risca să submineze eforturile internaționale în acest sens. În al doilea rând, este esențial ca amendamentul 17 să fie sprijinit în întregime, întrucât acesta introduce o serie de schimbări interconectate. Decizia de a sprijini doar anumite părți ale amendamentului 17 ar duce la o perturbare a logicii interne a modificării propuse și ar genera riscul apariției unor neconcordanțe în ceea ce privește normele cuprinse în anexa 13. În cele din urmă, ar trebui remarcat faptul că, deși cadrul juridic european din domeniul investigațiilor privind siguranța aviației ar putea fi considerat atât cuprinzător, cât și eficace, acest lucru nu este valabil în alte câteva state membre ale OACI.

Astfel cum s-a menționat anterior, cele de mai sus nu aduc atingere evaluării, care urmează să fie efectuată într-o etapă ulterioară, cu privire la măsura în care Uniunea ar trebui să își modifice propriile norme și/sau să decidă notificarea diferențelor. În ambele cazuri, Comisia va lua inițiativele necesare. În special, în cazul în care Comisia va constata că este necesară notificarea unei diferențe, aceasta va prezenta o propunere corespunzătoare de decizie în temeiul articolului 218 alineatul (9) din TFUE.

4. Temei juridic

4.1. Temeiul juridic procedural

4.1.1. Principii

Articolul 218 alineatul (9) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) prevede posibilitatea adoptării unor decizii de stabilire *„a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord, în cazul în care acest organism trebuie să adopte acte cu efecte juridice, cu excepția actelor care modifică sau completează cadrul instituțional al acordului.”*

Articolul 218 alineatul (9) din TFUE se aplică indiferent dacă Uniunea este sau nu membră a organismului sau parte la acordul respectiv³.

Noțiunea de *„acte cu efecte juridice”* include actele care au efecte juridice în temeiul normelor de drept internațional aplicabile organismului în cauză. Sunt, de asemenea, incluse instrumentele care nu au un caracter obligatoriu în temeiul dreptului internațional, dar care

³ Hotărârea Curții de Justiție din 7 octombrie 2014, Germania/Consiliul, Cauza C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punctul 64.

„au vocația de a influența în mod decisiv conținutul reglementării adoptate de legiuitorul Uniunii”⁴.

4.1.2. *Aplicarea la cazul în discuție*

Organizația Aviației Civile Internaționale este un organism creat printr-un acord, și anume Convenția privind aviația civilă internațională.

Actul pe care Organizația Aviației Civile Internaționale este invitată să îl adopte este un act cu efecte juridice. Actul avut în vedere are efecte juridice deoarece modifică o serie de standarde care au vocația de a crea o obligație juridică în temeiul dreptului internațional.

În plus, amendamentul introduce o serie de modificări menționate ca „recomandări”. În pofida denumirii lor, aceste „recomandări” sunt de natură să modifice situația juridică existentă în temeiul standardelor preexistente.

Actul avut în vedere nu completează și nu modifică cadrul instituțional al acordului.

Prin urmare, temeiul juridic procedural al deciziei propuse este articolul 218 alineatul (9) din TFUE.

4.2. **Temeiul juridic material**

4.2.1. *Principii*

Temeiul juridic material al unei decizii adoptate în temeiul articolului 218 alineatul (9) din TFUE depinde în primul rând de obiectivul și de conținutul actului avut în vedere cu privire la care se adoptă o poziție în numele Uniunii. În cazul în care actul avut în vedere urmărește două obiective sau include două elemente, iar unul dintre aceste obiective sau elemente poate fi identificat ca fiind obiectivul sau elementul principal, iar celălalt obiectiv sau element are mai degrabă un caracter accesoriu, decizia adoptată în temeiul articolului 218 alineatul (9) din TFUE trebuie să se întemeieze pe un singur temei juridic material, respectiv cel impus de obiectivul sau de elementul principal sau predominant.

4.2.2. *Aplicarea la cazul în discuție*

Obiectivul principal și conținutul actului avut în vedere se referă la o politică comună în domeniul transporturilor.

Prin urmare, temeiul juridic material al deciziei propuse este articolul 100 alineatul (2) din TFUE.

4.3. **Concluzie**

Temeiul juridic al deciziei propuse ar trebui să fie articolul 100 alineatul (2) din TFUE, coroborat cu articolul 218 alineatul (9) din TFUE.

⁴ Hotărârea Curții de Justiție din 7 octombrie 2014, Germania/Consiliul, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punctele 61-64.

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului Organizației Aviației Civile Internaționale în ceea ce privește adoptarea amendamentului 17 la anexa 13

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 100 alineatul (2) coroborat cu articolul 218 alineatul (9),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

- (1) Convenția privind aviația civilă internațională („Convenția de la Chicago”), care reglementează transportul aerian internațional, a intrat în vigoare la 4 aprilie 1947. Această convenție a instituit Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI).
- (2) Statele membre sunt state contractante la Convenția de la Chicago și membre ale OACI, în timp ce Uniunea are statut de observator în anumite organisme ale OACI.
- (3) În temeiul articolului 54 din Convenția de la Chicago, Consiliul OACI poate adopta standarde internaționale și practici recomandate.
- (4) În cursul celei de a 216-a sesiuni, care începe la 14 februarie 2019, Consiliul OACI urmează să adopte amendamentul 17 la anexa 13 la Convenția de la Chicago privind raportarea și investigarea în timp util a accidentelor și a incidentelor.
- (5) Este oportun să se stabilească poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în Consiliul OACI, deoarece amendamentul propus are efecte juridice și are, în întregime sau parțial, vocația de a influența în mod decisiv conținutul legislației Uniunii, și anume Regulamentul (UE) nr. 996/2010 al Parlamentului European și al Consiliului⁵.
- (6) Scopul amendamentului este de a introduce următoarele modificări: în ceea ce privește investigarea în timp util a accidentelor și a incidentelor grave, precum și publicarea raportului final; definiția „reprezentantului acreditat”; alinierea dispozițiilor privind notificarea și difuzarea rapoartelor finale; facilitarea intrării investigatorilor; drepturile și prerogativele unui expert; consultarea proiectelor de recomandări privind siguranța; lista cu exemple de incidente grave și delegarea investigației.
- (7) Uniunea este un puternic susținător al acestor eforturi ale OACI în vederea îmbunătățirii siguranței aviației prin asigurarea unui nivel ridicat de eficiență, promptitudine și calitate a investigațiilor privind siguranța în domeniul aviației civile.

⁵ Regulamentul (UE) nr. 996/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 privind investigarea și prevenirea accidentelor și incidentelor survenite în aviația civilă și de abrogare a Directivei 94/56/CE (JO L 295, 12.11.2010, p. 35).

- (8) Poziția Uniunii urmează să fie exprimată de statele membre ale Uniunii care sunt membre ale Consiliului OACI,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul celei de a 216-a sesiuni a Consiliului Organizației Aviației Civile Internaționale („OACI”) este de a sprijini propunerea de amendament 17 la anexa 13 la Convenția privind aviația civilă internațională („Convenția de la Chicago”), fără a se aduce atingere dreptului de a notifica diferențele în conformitate cu articolul 38 din Convenția de la Chicago.

Articolul 2

Poziția menționată la articolul 1 este exprimată de statele membre ale Uniunii care sunt membre ale Consiliului OACI.

Articolul 3

Prezenta decizie se adresează statelor membre.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*