



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.2.2019
COM(2019) 72 final

2019/0034 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

**o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v Svetu Mednarodne organizacije
civilnega letalstva glede sprejetja spremembe 17 Priloge 13**

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog se nanaša na sklep o stališču, ki se v imenu Unije zastopa v Svetu Mednarodne organizacije civilnega letalstva (v nadaljnjem besedilu: ICAO) glede predvidenega sprejetja spremembe 17 Priloge 13 k Čikaški konvenciji, ki naj bi jo Svet ICAO sprejel na svojem 216. zasedanju.

2. OZADJE PREDLOGA

2.1. Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu

Namen Konvencije o mednarodnem civilnem letalstvu (v nadaljnjem besedilu: Čikaška konvencija) je urejanje mednarodnega letalskega prometa. Čikaška konvencija je začela veljati 4. aprila 1947 in je ustanovila Mednarodno organizacijo civilnega letalstva.

Vse države članice EU so pogodbenice Čikaške konvencije.

2.2. Mednarodna organizacija civilnega letalstva

Mednarodna organizacija civilnega letalstva je specializirana agencija Združenih narodov. Namen in cilji organizacije so oblikovati načela in tehnike mednarodne zračne plovbe ter spodbujati načrtovanje in razvoj mednarodnega letalskega prometa.

Svet ICAO je stalni organ ICAO, katerega članice zajemajo 36 držav pogodbenic, ki jih izvoli Skupščina ICAO za obdobje treh let. V obdobju 2016–2019 je v Svetu ICAO zastopanih sedem držav članic EU.

Obvezne naloge Sveta ICAO, navedene v členu 54 Čikaške konvencije, vključujejo sprejetje mednarodnih standardov in priporočenih praks v obliki prilog k Čikaški konvenciji.

2.3. Predvideni akt Mednarodne organizacije civilnega letalstva

Svet Mednarodne organizacije civilnega letalstva bo na svojem 216. zasedanju sprejel spremembo 17 Priloge 13 k Čikaški konvenciji o poročanju in pravočasni preiskavi nesreč in incidentov (v nadaljnjem besedilu: predvideni akt).

Namen predvidenega akta je spremeniti Prilogo 13 k Čikaški konvenciji *Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov* na podlagi priporočil s tretjega zasedanja Odbora za preiskave nesreč (v nadaljnjem besedilu: AIGP/3) in priporočila z druge konference na visoki ravni o varnosti (v nadaljnjem besedilu: HLSC2015). Sprememba uvaja spremembe v zvezi s pravočasnimi preiskavami nesreč in resnih incidentov ter objavami končnega poročila, opredelitvijo pojma „pooblaščen predstavnik“, uskladitvijo določb o obveščanju in razširjanju končnih poročil, olajševanjem vstopa preiskovalcev, pravicami strokovnjaka, posvetovanjem o osnutkih varnostnih priporočil, seznamom primerov resnih incidentov in prenosom pooblastil za izvedbo preiskav.

Predlagana sprememba Priloge 13 naj bi začela veljati julija 2019 in se bo uporabljala od 5. novembra 2020.

3. STALIŠČE, KI SE ZASTOPA V IMENU UNIJE

3.1. Glavne spremembe in njihovo razmerje do veljavnih pravil Unije

Glavna sprememba, uvedena s predlogom za spremembo 17 Priloge 13 (v nadaljnjem besedilu: predlog), je povezana s „pravočasnimi preiskavami nesreč in resnih incidentov ter objavo končnega poročila“. Temelji na priporočilu s HLSC2015. Pri nekaterih nesrečah

država dogodka ni izvedla preiskave ali prenesla pooblastila za prenos preiskave, država operatorja ali država proizvodnje oz. projektiranja pa je menila, da je dogodek treba preiskati. Opozoriti je treba, da sicer obstajajo standardi in priporočene prakse, ki državi dogodka dajejo pravico do prenosa pooblastila za izvedbo preiskave, vendar ni standarda ali priporočene prakse ali katerega koli drugega merila, na podlagi katerega bi lahko države zahtevale prenos pooblastila. HLSC2015 je menila, da je mogoče, da država dogodka ne izvede nekaterih preiskav, ter je priporočila, da ICAO pregleda ustrezne določbe v Prilogi 13 in pri tem upošteva primere, ko država dogodka ne izvede preiskave, ki je zahtevana v Prilogi 13, in pooblastila za izvedbo preiskave ne namerava prenesti na drugo državo. Opozoriti je treba, da Priloga 13 državi dogodka nalaga obveznosti preiskave, če pa te obveznosti ne bi bile izpolnjene v škodo varnosti, bi se uporabljal predlog.

Predlagani „priporočeni praksi“¹ se nanašata na primer, v katerem država, ki je na podlagi Priloge 13 pristojna za preiskavo (država dogodka ali registra, odvisno od primera), ne izpolni svojih dolžnosti. Druge države, kakor so bile opredeljene, lahko nato „zahtevajo“ prenos pooblastila. Če odgovorna država članica ne ukrepa v skladu s Prilogo 13, mora država prosilka v skladu s priporočili „začeti in izvesti preiskavo s podatki, ki so na voljo“. Če država dogodka zavrne prošnjo za prenos pooblastila za preiskavo, kar je mogoče, država prosilka preiskave ne izvede.

Problem, zaradi katerega je bila predlagana navedena sprememba, se običajno ne bi smel pojaviti med državami članicami Unije. Člen 5 Uredbe (EU) št. 996/2010 določa obveznosti preiskave in opredelitve obsega preiskav v zvezi z varnostjo ter določa, katera država članica je odgovorna za preiskavo, glede na posamezen primer. Če država članica teh obveznosti ne izpolni, to pomeni kršitev prava Unije, Komisija pa lahko sproži postopek za ugotavljanje kršitev. Če pa bi bila sprejeta predlagana sprememba, bi bili lahko v primeru neizpolnjevanja obveznosti preiskave s strani države članice (tj. na podlagi Uredbe (EU) št. 996/2010 in obenem Priloge 13 Čikaške konvencije) sprejeti ukrepi na podlagi novih točk 5.1.3 in 5.3.2 Priloge 13, glede na posamezen primer.

Drugi vidik pravočasnih preiskav se nanaša na pozno objavo končnih poročil ali neobjavo končnega poročila. Pri pregledu 1 157 nesreč s smrtnim izidom, ki so se zgodile med letoma 1990 in 2016 in so vključevale zrakoplove z največjo certificirano vzletno maso (MCTOM) nad 5 700 kg, je bilo ugotovljeno, da 59 % končnih poročil ni javno dostopnih. Nerazpoložljivost končnih poročil je glavni vir zaskrbljenosti, saj zadevne informacije o varnosti niso na voljo za izvajanje varnostnih ukrepov. V nekaterih primerih so bile države, ki so sodelovale v zadevnih preiskavah, seznanjene z vprašanji, povezanimi z varnostjo, vendar informacij niso mogle razširjati, ker je bila država, ki je izvajala preiskavo, odgovorna za objavo informacij bodisi v končnem poročilu bodisi v vmesni izjavi.

Glede tega bi predlagana „priporočena praksa“² državam, ki sodelujejo pri preiskavi, omogočila, da zaprosijo za soglasje za objavo izjave, ki vsebuje vprašanja, povezana z varnostjo, če država, ki izvaja preiskavo, v razumnem času ne bi objavila končnega poročila ali vmesne izjave. Tovrstni mehanizem ni zajet v Uredbi (EU) št. 996/2010 in tudi ne bi bil potreben (glej že navedeni pomislek glede prenosa pooblastila).

Opozoriti je treba, da oba navedena vidika, predstavljena kot „priporočeni praksi“, spreminjata pravni položaj v zadevi, saj vplivata na razdelitev nalog med državami ICAO, ki izhaja iz že obstoječih standardov.

¹ Uvedeni kot točki 5.1.3 in 5.3.2 Priloge 13 k Čikaški konvenciji.

² Uvedena kot točka 6.6.1 Priloge 13 h Konvenciji.

Nadaljnja področja, na katerih je AIGP/3k v okviru predloga spremembe 17 Priloge 13 priporočil uvedbo sprememb, so naslednja: opredelitev pojma „pooblaščen predstavnik“, uskladitev določb o obveščanju in razširjanju končnih poročil, olajševanje vstopa preiskovalcev, pravice strokovnjaka, posvetovanje o osnutkih varnostnih priporočil, seznam primerov resnih incidentov in prenos pooblastila za izvedbo preiskave.

Glede spremembe opredelitve pojma „pooblaščen predstavnik“ je predlagano besedilo v skladu z odstavkom 2 člena 2 Uredbe (EU) št. 996/2010, ki opredeljuje „pooblaščenega predstavnika“ in navaja, da pooblaščen predstavnik, ki ga imenuje država članica, prihaja iz organa za preiskave v zvezi z varnostjo. Vse države članice so v Uniji ustanovile stalni in neodvisni preiskovalni organ za letalstvo.

Glede uskladitve določb o obveščanju in razširjanju končnih poročil predlagane spremembe usklajujejo različne določbe Priloge 13 s preostalim delom navedene priloge. Oceniti bi bilo treba učinek teh sprememb na pravila Unije in po potrebi sporočiti razliko.

Namen predlagane spremembe opombe 2 člena 5.24 o olajšanju vstopa preiskovalcev je opozoriti države članice, da lahko sklenitev predhodnih dogovorov med organi za preiskave nesreč in carinskimi organi v državi pospeši vstop preiskovalnega osebja in opreme. Člen 12 Uredbe (EU) št. 996/2010 prispeva k izvajanju tega cilja z naprednimi ureditvami, ki bi jih bilo treba vzpostaviti z drugimi organi, ki bodo verjetno vključeni v dejavnosti, povezane s preiskavo v zvezi z varnostjo, da se omogoči vestno in učinkovito izvajanje tehnične preiskave.

Da bi se izognili morebitni zmedi glede pravic strokovnjaka in pravic pooblaščenega predstavnika, se predlaga, da se črta beseda „udeležba“ iz naslova člena 5.27, saj je podobna besedi iz naslovov členov 5.18 in 5.23, v katerih so sodelujoče države upravičene do imenovanja pooblaščenih predstavnikov, ki sodelujejo v preiskavi. Oceniti bi bilo treba učinek teh sprememb na pravila Unije in po potrebi sporočiti razliko.

Namen predlagane opombe k členu 6.8 je obvestiti državo, ki izvaja preiskavo, o možnosti usklajevanja osnutkov varnostnih priporočil z državami, ki so sodelovale v preiskavi. To besedilo je skladno s členom 17 Uredbe (EU) št. 996/2010, v skladu s katerim organi za preiskavo letalskih nesreč Unije v kateri koli fazi preiskave v zvezi z varnostjo po ustreznem posvetovanju z zadevnimi stranmi pošljejo vsa varnostna priporočila, ki se jim zdijo potrebna.

Predlagane spremembe Dodatka C Seznam primerov resnih incidentov naj bi organom za preiskave letalskih nesreč pomagale pri oceni, ali je dogodek nesreča, resen incident ali le incident. Seznam ni izčrpen in se bo v prihodnosti spreminjal, da bo upošteval nove nevarnosti, kot so brezpilotni zrakoplovi ali kršitve kibernetске varnosti. Vsebuje tudi kratke smernice za uprave za inšpekcijske zadeve, ki naj bi pri ugotavljanju, ali je prišlo do resnega incidenta, uporabljale pristop na podlagi analize tveganja. Predlaga se, da se v Dodatek C vključi poenostavljena različica matrice o klasifikaciji tveganja nepričakovanih dogodkov (*event risk classification* – ERC) pri rešitvah obvladovanja tveganja v letalskem prometu (*Aviation Risk Management Solutions* – ARMS).

Priloga Seznam primerov resnih incidentov k Uredbi (EU) št. 996/2010 vsebuje značilne primere incidentov, za katere je verjetno, da so resni incidenti. Seznam ni izčrpen in se uporablja le kot vodilo pri opredelitvi „resnega incidenta“. Unija zato pozdravlja vsakršno pobudo, ki bi lahko pripomogla k usklajenemu določanju tega, kaj je resen incident. Predlagani dodatki ne sovpadajo z ustreznimi postavkami iz Priloge k Uredbi (EU) št. 996/2010. Zdi se pa se razumni in v enakem duhu kot že navedene postavke. Če pa bi katera od navedenih postavk kljub temu povzročila težave, je razlike še vedno mogoče sporočiti pozneje.

Predlagana sprememba Dodatka F Sporazumi o prenosu pooblastil za izvedbo preiskav se nanaša na sporazume o celotnem ali delnem prenosu pooblastila za izvedbo preiskave v zvezi z varnostjo. Ta predlog obravnava pomembnost razlikovanja med začetkom in izvajanjem preiskave ter odgovornostmi države, na katero je bilo preneseno pooblastilo za izvedbo preiskave. Uvaja možnost, da se pooblastilo prenese na regionalno organizacijo za preiskave nesreč in incidentov (v nadaljnjem besedilu: RAIO).

V Uredbi (EU) št. 996/2010 obstaja več členov, ki obravnavajo to področje. Člen 6 obravnava sodelovanje med organi za preiskave v zvezi z varnostjo in daje organu za preiskave v zvezi z varnostjo možnost, da nalogo izvajanja preiskave nesreče ali resnega incidenta na podlagi medsebojnega sporazuma prenese na drug organ za preiskave v zvezi z varnostjo. Člen 7 vzpostavlja Evropsko mrežo preiskovalnih organov za varnost v civilnem letalstvu (v nadaljnjem besedilu: ENCASIA), ki jo podpira Evropska komisija in katere cilj je med drugim zagotavljanje ustrezne pomoči na zahtevo organov za preiskave v zvezi z varnostjo za namen uporabe člena 6, zlasti, vendar ne zgolj, seznama preiskovalcev, opreme in zmogljivosti v drugih državah članicah, ki jih lahko uporabi organ, ki izvaja določeno preiskavo. ENCASIA je v registru ICAO že navedena kot RAIO. Vendar Uredba (EU) št. 996/2010 ne dovoljuje prenosa pooblastila za izvedbo preiskave z organa za preiskave v zvezi z varnostjo prenesla na RAIO (ENCASIA).

3.2. Stališče, ki se zastopa v imenu Unije

Predlagano stališče, ki se zastopa v imenu Unije, je v celoti podpreti predlagano spremembo.

Poleg primerov, v katerih je zakonodaja Unije že usklajena s spremembami, predlaganimi v spremembi 17, pa dejansko obstaja nekaj točk, kjer take uskladitve ni ali ni gotova.

Vendar obstajajo pomembni argumenti v podporo predlagane spremembe, pri čemer se razume, da se lahko odločitev o tem, ali bi bilo treba Uredbo (EU) št. 996/2010 spremeniti glede nekaterih podrobnosti in/ali bi bilo treba razlike sporočiti v skladu s členom 38 Čikaške konvencije, še vedno sprejme pozneje.

Prvi razlog za podporo spremembe je, da pomeni mednarodno soglasje, ki so ga dosegli strokovnjaki iz širokega spektra držav članic ICAO, vključno s številnimi strokovnjaki iz držav članic Evropske unije. Skupni cilj različnih elementov spremembe je izboljšati mednarodni sistem preiskav letalskih nesreč in incidentov. Če države članice Unije ne bi podprle predlagane spremembe, bi to lahko ogrozilo mednarodna prizadevanja na tem področju. Poleg tega je bistveno, da se sprememba 17 v celoti podpre, saj uvaja številne medsebojno povezane spremembe. Podpora samo delom spremembe 17 bi povzročila motnje v notranji logiki predlagane spremembe in morebitno nadaljnjo neusklajenost predpisov iz Priloge 13. Nazadnje je treba opozoriti, da čeprav se evropski pravni okvir na področju preiskav v zvezi z varnostjo v letalstvu lahko šteje za celovit in učinkovit, to ne velja za številne druge države članice ICAO.

Kot že omenjeno, navedeno ne vpliva na oceno, ki se izvede pozneje glede tega, ali bi morala Unija spremeniti svoja pravila in/ali odločiti, da se razlike sporočijo. Komisija bi v vsakem primeru sprejela potrebne pobude. Če bi menila, da je treba sporočiti razlike, bi pripravila ustrezen predlog sklepa v skladu s členom 218(9) Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU).

4. PRAVNA PODLAGA

4.1. Postopkovna pravna podlaga

4.1.1. Načela

V členu 218(9) PDEU so predvideni sklepi o določitvi „stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma“.

Člen 218(9) PDEU se uporablja ne glede na to, ali je Unija članica organa ali pogodbenica sporazuma³.

Pojem „akti s pravnim učinkom“ vključuje akte, ki imajo pravni učinek po pravilih mednarodnega prava, s katerimi se ureja zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, vendar lahko „odločilno vpliva[jo] na vsebino ureditve, ki jo [sprejme] zakonodajalec Unije“⁴.

4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Mednarodna organizacija civilnega letalstva je organ, ustanovljen s sporazumom, in sicer Konvencijo o mednarodnem civilnem letalstvu.

Akt, ki ga mora sprejeti Mednarodna organizacija civilnega letalstva, je akt s pravnim učinkom. Predvideni akt ima pravni učinek, saj spreminja številne standarde, ki lahko na podlagi mednarodnega prava ustvarijo zavezujočo pravno obveznost.

Poleg tega sprememba uvaja številne spremembe, ki so označene kot „priporočila“. Kljub njihovemu poimenovanju pa so ta „priporočila“ take narave, da spreminjajo pravni položaj, ki obstaja v okviru že obstoječih standardov.

Predvideni akt ne dopolnjuje ali spreminja institucionalnega okvira Sporazuma.

Postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 218(9) PDEU.

4.2. Materialna pravna podlaga

4.2.1. Načela

Materialna pravna podlaga za sklep iz člena 218(9) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine predvidenega akta, glede katerega se v imenu Unije zastopa stališče. Če ima predvideni akt dva cilja ali elementa in če je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep iz člena 218(9) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

4.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Glavni cilj in vsebina predvidenega akta se nanašata na skupno prometno politiko.

Materialna pravna podlaga za predlagani sklep je torej člen 100(2) PDEU.

4.3. Zaključek

Pravna podlaga predlaganega sklepa bi moral biti člen 100(2) PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU.

³ Sodba Sodišča Evropske unije z dne 7. oktobra 2014 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točka 64.

⁴ Sodba Sodišča Evropske unije z dne 7. oktobra 2014 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61 do 64.

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v Svetu Mednarodne organizacije civilnega letalstva glede sprejetja spremembe 17 Priloge 13

SVET EVROPSKIH SKUPNOSTI JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 100(2) v povezavi s členom 218(9) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu (v nadaljnjem besedilu: Čikaška konvencija), katere cilj je urejanje mednarodnega letalskega prometa, je začela veljati 4. aprila 1947. Z njo je bila ustanovljena Mednarodna organizacija civilnega letalstva (v nadaljnjem besedilu: ICAO).
- (2) Države članice Unije so države pogodbenice Čikaške konvencije in članice ICAO, Unija pa ima status opazovalke v nekaterih organih ICAO.
- (3) Svet ICAO lahko v skladu s členom 54 Čikaške konvencije sprejme mednarodne standarde in priporočene prakse.
- (4) Svet ICAO bo na svojem 216. zasedanju, ki se bo začelo 14. februarja 2019, sprejel spremembo 17 Priloge 13 k Čikaški konvenciji o poročanju in pravočasni preiskavi nesreč in incidentov.
- (5) Primerno je, da se določi stališče, ki se v imenu Unije zastopa v Svetu ICAO, saj ima predlagana sprememba pravni učinek in je v celoti ali delno zmožna odločilno vplivati na vsebino prava Unije, in sicer Uredbe (EU) št. 996/2010 Evropskega parlamenta in Sveta⁵.
- (6) Namen spremembe je uvesti naslednje spremembe v zvezi s: pravočasnimi preiskavami nesreč in resnih incidentov ter objavo končnega poročila, opredelitvijo pojma „pooblaščen predstavnik“, uskladitvijo določb o obveščanju in razširjanju končnih poročil, olajševanjem vstopa preiskovalcev, pravicami strokovnjaka, posvetovanjem o osnutkih varnostnih priporočil, seznamom primerov resnih incidentov in prenosom pooblastila za izvedbo preiskave.
- (7) Unija odločno podpira ta prizadevanja ICAO za izboljšanje varnosti v letalstvu z zagotavljanjem visoke ravni učinkovitosti, primernosti in kakovosti preiskav v zvezi z varnostjo v civilnem letalstvu.
- (8) Stališče Unije izrazijo države članice Unije, ki so članice Sveta ICAO –

⁵ Uredba (EU) št. 996/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. oktobra 2010 o preiskavah in preprečevanju nesreč in incidentov v civilnem letalstvu ter razveljavitvi Direktive 94/56/ES (UL L 295, 12.11.2010, str. 35).

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Stališče, ki se v imenu Unije zastopa na 216. zasedanju Sveta Mednarodne organizacije civilnega letalstva (v nadaljnjem besedilu: ICAO), je podpirati predlog spremembe 17 Priloge 13 h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu (v nadaljnjem besedilu: Čikaška konvencija), brez poseganja v pravico do priglasitve razlik v skladu s členom 38 Čikaške konvencije.

Člen 2

Stališče iz člena 1 izrazijo države članice Unije, ki so članice Sveta ICAO.

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na države članice.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*