



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.2.2019.
COM(2019) 72 final

2019/0034 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u Vijeću Međunarodne organizacije
civilnog zrakoplovstva u pogledu donošenja 17. izmjene Priloga 13.**

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj prijedlog odnosi se na odluku o utvrđivanju stajališta koje u ime Unije treba zauzeti u Vijeću Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO) u vezi sa 17. izmjenom Priloga 13. Čikaškoj konvenciji čije je donošenje predviđeno na 216. sjednici Vijeća ICAO-a.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Konvencija o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu

Cilj je Konvencije o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu („Čikaška konvencija”) reguliranje međunarodnog zračnog prijevoza. Čikaška konvencija stupila je na snagu 4. travnja 1947. te je njome osnovana Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva.

Sve države članice EU-a stranke su Čikaške konvencije.

2.2. Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva

Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva specijalizirana je agencija Ujedinjenih naroda. Ciljevi su organizacije razvoj načela i tehnika međunarodne zračne plovidbe i poticanje planiranja i razvoja međunarodnog zračnog prijevoza.

Vijeće ICAO-a trajno je tijelo s članovima iz 36 zemalja ugovornica Konvencije koje na razdoblje od tri godine bira Skupština ICAO-a. Od 2016. do 2019. sedam država članica EU-a ima predstavnike u Vijeću ICAO-a.

Obvezne funkcije Vijeća ICAO-a, navedene u članku 54. Čikaške konvencije, obuhvaćaju donošenje međunarodnih standarda i preporučenih praksi u obliku priloga Konvenciji.

2.3. Predviđeni akt Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva

Tijekom svoje 216. sjednice Vijeće Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva treba donijeti 17. izmjenu Priloga 13. Čikaškoj konvenciji o izvješćivanju i pravodobnom istraživanju nesreća i nezgoda („predviđeni akt”).

Cilj je predviđenog akta izmjena Priloga 13. Čikaškoj konvenciji – Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda – na temelju preporuka s trećeg sastanka Povjerenstva za istraživanje nesreća (AIGP/3) i na temelju preporuke s druge konferencije na visokoj razini o sigurnosti (HLSC2015). Izmjenom se uvode promjene u pogledu pravovremenog istraživanja nesreća i ozbiljnih nezgoda i objave završnog izvješća, definicije ovlaštenog predstavnika, usklađivanja odredaba o obavješćivanju i dostavljanju završnih izvješća, pospješivanja dolaska istražitelja, prava i ovlasti stručnjaka, uvida u nacrt preporuka o sigurnosti, popisa primjera ozbiljnih nezgoda te delegiranja istrage.

Predviđeno je da predložena izmjena Priloga 13. stupi na snagu od srpnja 2019. te da se primjenjuje od 5. studenoga 2020.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

3.1. Glavne promjene i njihov odnos s postojećim pravilima Unije

Glavna promjena uvedena prijedlogom 17. izmjene Priloga 13. („prijedlog”) povezana je s „pravodobnim istraživanjem nesreća i ozbiljnih nezgoda i objavom završnog izvješća”. Temelji se na preporuci s druge konferencije na visokoj razini o sigurnosti (HLSC2015). U nekim slučajevima država događaja nije provela istragu ili nije pristala delegirati provođenje istrage, a država operatora ili država proizvodnje/projektiranja smatrala je da je potrebno

provesti istragu. Napominje se da prema postojećim standardima i preporučenoj praksi država događaja ima pravo delegirati istragu, ali ne postoje standardi i praksa ili bilo koji drugi kriteriji prema kojima bi države imale pravo zatražiti delegiranje istrage. Na konferenciji na visokoj razini o sigurnosti uzeto je u obzir to što država događaja možda neće provesti sve istrage te je preporučeno da ICAO preispita relevantne odredbe iz Priloga 13. uzimajući u dovoljnoj mjeri u obzir slučajeve kada država događaja ne provede istragu koja se traži u Prilogu 13. te ne namjerava istragu delegirati drugoj državi. Podsjeća se da država događaja prema Prilogu 13. ima obvezu provođenja istrage; ovaj prijedlog primjenjivao bi se ako se ta obveza ne poštuje i to ugrožava sigurnost.

Predložene „preporučene prakse”¹ odnose se na slučaj u kojem država zadužena za istragu, prema Prilogu 13., odnosno država događaja ili država registracije, ne ispunjava svoje obveze. Druge države tada mogu „zatražiti” delegiranje. Ako država zadužena za istragu propisanu Prilogom 13. ne poduzima nikakve mjere, preporučuje se da država koja traži istragu „pokrene i provede istragu uzimajući u obzir dostupne informacije”. Ako država događaja odbije zahtjev za delegiranje istrage (što se može dogoditi), država koja traži istragu ne bi ju provodila.

Problem koji je potaknuo ovu izmjenu obično se ne pojavljuje između država članica Unije. U članku 5. Uredbe (EU) br. 996/2010 utvrđuju se obveze vođenja istraga koje se odnose na sigurnost i određivanja njihova opsega te se definira koja je država članica nadležna. Ako država članica ne ispunjava navedene obveze, krši pravo Unije i Komisija bi tada imala pravo pokrenuti postupak zbog povrede. No ako se donese predložena izmjena, a država članica ne ispunjava svoje obveze vođenja istrage (prema Uredbi (EU) br. 996/2010, odnosno prema Prilogu 13. Čikaškoj konvenciji), mjere će biti moguće poduzeti, u skladu s novim točkama 5.1.3. i 5.3.2. Priloga 13.

U vezi s pravovremenim istragama, potrebno je navesti slučajeve zakašnjelog objavljivanja završnih izvješća ili kada se ta izvješća uopće ne objavljuju. Revizijom 1 157 slučajeva nesreća sa smrtnim ishodom u razdoblju od 1990. do 2016. u kojima su sudjelovali zrakoplovi čija je dopuštena masa pri polijetanju veća od 5 700 kg utvrđeno je da 59 % završnih izvješća nije javno dostupno. To je velik problem jer nisu dostupne relevantne informacije o sigurnosti za provođenje sigurnosnih mjera. U nekim su slučajevima države koje su sudjelovale u takvim istragama bile svjesne sigurnosnih pitanja, ali nisu mogle obavijestiti druge jer je odgovornost za to na državi koja provodi istragu – ona mora objaviti informacije u završnom izvješću ili u privremenoj izjavi.

U vezi s tim, predloženom „preporučenom praksom”² državama članicama koje sudjeluju u istrazi omogućilo bi se da zatraže pristanak za objavljivanje izjave o sigurnosnim pitanjima ako država koja provodi istragu ne objavi završno izvješće ili privremenu izjavu u razumnom roku. Takav mehanizam nije sadržan u Uredbi (EU) br. 996/2010 niti bi bio potreban (vidjeti prethodno navedeno u pogledu delegiranja).

Potrebno je napomenuti da se tim dvjema točkama koje se navode kao „preporučene prakse” mijenja pravno stajalište u tom pitanju jer se njima utječe na dodjelu zadataka među državama ICAO-a koja proizlazi iz unaprijed određenih standarda.

U okviru prijedloga 17. izmjene Priloga 13. Povjerenstvo za istraživanje nesreća (AIGP/3) preporučilo je uvođenje promjena u sljedeća područja: definiciju ovlaštenog predstavnika, usklađivanje odredaba o obavješćivanju i dostavljanju završnih izvješća, pospješivanje

¹ Uvrstiti kao točke 5.1.3. i 5.3.2. Priloga 13. Čikaškoj konvenciji.

² Uvrstiti kao točku 6.6.1. Priloga 13. Konvenciji.

dolaska istražitelja, prava i ovlasti stručnjaka, uvid u nacрте preporuka o sigurnosti, popis primjera ozbiljnih nezgoda te delegiranje istrage.

Predloženi tekst izmijenjene definicije „ovlaštenog predstavnika” uklapa se u članak 2. stavak 2. Uredbe (EU) br. 996/2010 u kojem se definira „ovlašteni predstavnik” i navodi da ovlašteni predstavnik kojeg je imenovala država članica dolazi iz tijela odgovornog za istrage koje se odnose na sigurnost. Sve države članice Unije osnovale su trajna i neovisna tijela za istrage u zračnom prometu.

U pogledu usklađivanja odredaba o obavješćivanju i dostavljanju završnih izvješća, predloženim se izmjenama usklađuju različite odredbe Priloga 13. s ostatkom Priloga. Trebalo bi procijeniti učinak tih promjena na pravila Unije, a po potrebi moglo bi se izvijestiti o razlikama.

Predloženom izmjenom napomene 2 uz članak 5.24 o pospješivanju dolaska istražitelja želi se podsjetiti države članice da je prethodnim sporazumima između tijela nadležnih za istrage nesreća i carinskih tijela unutar iste države moguće ubrzati dolazak istražitelja i opreme. Članak 12. Uredbe (EU) br. 996/2010 pridonosi provedbi tog cilja jer se utvrđuju prethodni dogovori s ostalim nadležnim tijelima za koja je vjerojatno da će sudjelovati u aktivnostima povezanim s istragom koja se odnosi na sigurnost kako bi se omogućilo savjesno i učinkovito provođenje tehničke istrage.

Kako bi bilo jasno koja su prava i ovlasti stručnjaka, a koja su prava i ovlasti ovlaštenog predstavnika, predlaže se brisanje riječi „sudjelovanje” iz naslova 5.27 jer naslov nalikuje naslovima 5.18 i 5.23 kojima se državama sudionicama daje pravo imenovanja ovlaštenog predstavnika u istrazi. Trebalo bi procijeniti učinak tih promjena na pravila Unije, a po potrebi moglo bi se izvijestiti o razlikama.

Predloženom napomenom uz članak 6.8 državu članicu koja provodi istragu želi se obavijestiti o mogućnosti koordiniranja nacрте preporuka o sigurnosti s državama koje su sudjelovale u istrazi. Tekst se uklapa u članak 17. Uredbe (EU) br. 996/2010 prema kojem tijela Unije odgovorna za istrage koje se odnose na sigurnost u svakoj fazi istrage, nakon odgovarajućeg savjetovanja s relevantnim stranama, upućuju preporuke u pogledu sigurnosti koje smatraju potrebnima.

Predloženim izmjenama dodatka C „Popis primjera ozbiljnih nezgoda” želi se pomoći tijelima koja provode istrage u zrakoplovstvu u njihovoj ocjeni je li događaj nesreća, ozbiljna nezgoda ili samo nezgoda. Popis nije konačan te će se u budućnosti dopunjavati kako bi se u obzir uzeli novi rizici, primjerice oni povezani s bespilotnim zrakoplovima ili povredama u području kibersigurnosti. Ujedno sadržava kratke smjernice za tijela koja provode istrage u zrakoplovstvu u pogledu pristupa koji se temelji na analizi rizika pri utvrđivanju može li se incident smatrati ozbiljnom nezgodom. Predlaže se da se u dodatak C uvrsti pojednostavljena verzija matrice za klasifikaciju rizika događaja iz rješenja za upravljanje rizicima u zrakoplovstvu (ARMS).

Prilog „Popis primjera ozbiljnih nezgoda” Uredbi (EU) br. 996/2010 sadržava tipične primjere nezgoda koje bi mogle biti ozbiljne nezgode. Popis nije cjelovit i služi samo kao smjernica za definiranje izraza „ozbiljna nezgoda”. Unija pozdravlja svaku inicijativu koja bi mogla pridonijeti usklađenom utvrđivanju toga što je to ozbiljna nezgoda. Predloženi dodaci ne odgovaraju pripadajućim stavkama u Prilogu Uredbi (EU) br. 996/2010. No čine se razumni i u istom duhu kao stavke koje su već na popisu. Ako zbog jedne ili više ovih stavki ipak nastanu problemi, razlike se mogu priopćiti u kasnijoj fazi.

Predložena promjena u dodatku F „Sporazumi o istražnim ovlastima” odnosi se na sporazume o cjelokupnoj ili djelomičnoj delegaciji istraga koje se odnose na sigurnost. Prijedlogom se

razmatra važnost razlikovanja institucija i vođenja istrage te odgovornosti države kojoj je istraga delegirana. Uvodi se mogućnost delegiranja istrage regionalnoj organizaciji za istraživanje nesreća i nezgoda (RAIO).

Nekoliko članaka u Uredbi (EU) br. 996/2010 odnosi se na to područje. U članku 6. govori se o suradnji među tijelima odgovornima za istrage koje se odnose na sigurnost, a tim se tijelima daje mogućnost delegiranja zadaće provođenja istrage nesreće ili ozbiljne nezgode drugom tijelu u skladu s međusobnim dogovorom. Člankom 7. osniva se Europska mreža tijela odgovornih za istrage koje se odnose na sigurnost civilnog zrakoplovstva (ENCASIA), uz potporu Europske komisije, čiji je jedan od ciljeva pružanje, na zahtjev tijela odgovornih za istrage koje se odnose na sigurnost s ciljem primjene članka 6., odgovarajuće pomoći koja između ostalog uključuje davanje popisa istražitelja, opreme i sredstava raspoloživih u drugim državama članicama, koje tijelo koje provodi određenu istragu može koristiti. ENCASIA je već navedena kao RAIO u registru ICAO-a. Ipak, Uredbom (EU) br. 996/2010 ne dopušta se tijelu odgovornom za istrage koje se odnose na sigurnost da istrage delegiraju RAIO-u (ENCASIA).

3.2. Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije

Predlaže se da se u ime Unije u cijelosti podrži predložena izmjena.

Iako je u nekim slučajevima zakonodavstvo Unije već usklađeno s odredbama koje se predlažu 17. izmjenom, ponegdje takvo usklađivanje nedostaje ili nije sigurno da postoji.

No postoje važni argumenti za podupiranje predložene izmjene; smatra se da se odluka o tome treba li izmijeniti određene pojedinosti iz Uredbe (EU) br. 996/2010 i/ili treba li priopćiti razlike u skladu s člankom 38. Čikaške konvencije može donijeti i kasnije.

Izmjenu ponajprije treba poduprijeti jer je ona rezultat međunarodnog konsenzusa stručnjaka iz brojnih država članica ICAO-a, uključujući niz stručnjaka iz država članica Europske unije. Izmjenom se sveukupno želi poboljšati međunarodni sustav istraživanja zrakoplovnih nesreća i nezgoda. Kada države članice Unije ne bi podržale predloženu izmjenu, rad na međunarodnoj razini mogao bi biti ugrožen. Zatim, ključno je u cijelosti poduprijeti 17. izmjenu jer se njome uvodi niz međusobno povezanih promjena. Kada bi se podržali samo neki dijelovi 17. izmjene, narušila bi se njezina unutarnja logika te bi postojala opasnost od daljnje neusklađenosti pravila iz Priloga 13. Konačno, iako je europski pravni okvir u području istraga o sigurnosti zrakoplovstva sveobuhvatan i djelotvoran, to se ne može reći za niz pravnih okvira u drugim državama članicama ICAO-a.

Kao što je već navedeno, time se ne dovodi u pitanje procjena koju treba provesti kasnije, o tome treba li Unija izmijeniti vlastita pravila i/ili odlučiti o priopćavanju razlika. U svakom slučaju, Komisija bi poduzela potrebne inicijative. Posebno, ako Komisija uvidi potrebu za priopćavanjem razlika, donijela bi odgovarajući prijedlog odluke prema članku 218. stavku 9. UFEU-a.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Članak 218. stavak 9. UFEU-a primjenjuje se neovisno o tome je li Unija članica tijela ili stranka sporazuma³.

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali „mogu presudno utjecati na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”.⁴

4.1.2. Primjena u ovom slučaju

Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva tijelo je osnovano na temelju sporazuma, odnosno Konvencije o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu.

Međunarodnu organizaciju civilnog zrakoplovstva poziva se da donese akt koji proizvodi pravne učinke. Predviđeni akt proizvodi pravne učinke jer se njime mijenja niz standarda kojima se mogu stvoriti pravne obveze prisilne naravi prema međunarodnom pravu.

Nadalje, izmjenom se uvodi niz promjena koje su određene kao „preporuke”. Usprkos njihovom imenu, njima se mijenja pravna situacija nastala na temelju postojećih standarda.

Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti izmjenjuje institucionalni okvir Sporazuma.

Stoga je postupovna pravna osnova predložene odluke članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili dva elementa te ako se može utvrditi da je jedan od tih dvaju ciljeva ili elemenata glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, to jest onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena u ovom slučaju

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnosi se na zajedničku prometnu politiku.

Stoga je materijalna pravna osnova predložene odluke članak 100. stavak 2. UFEU-a.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 100. stavak 2. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

³ Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točka 64.

⁴ Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61. do 64.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u Vijeću Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva u pogledu donošenja 17. izmjene Priloga 13.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 100. stavak 2. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Konvencija o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu („Čikaška konvencija”), koja ima za cilj regulaciju međunarodnog zračnog prijevoza, stupila je na snagu 4. travnja 1947. Njome je osnovana Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO).
- (2) Države članice države su ugovornice Čikaške konvencije i članice ICAO-a, a Unija ima status promatrača u nekim tijelima ICAO-a.
- (3) U skladu s člankom 54. Čikaške konvencije Vijeće ICAO-a može donositi međunarodne standarde i preporučenu praksu.
- (4) Tijekom 216. sjednice, koja će početi 14. veljače 2019., Vijeće ICAO-a treba donijeti 17. izmjenu Priloga 13. Čikaškoj konvenciji o izvješćivanju i pravodobnom istraživanju nesreća i nezgoda.
- (5) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u Vijeću ICAO-a s obzirom na to da predložena izmjena ima pravni učinak te u cijelosti ili djelomično može presudno utjecati na sadržaj prava Unije, odnosno Uredbu (EU) br. 996/2010 Parlamenta i Vijeća⁵.
- (6) Svrha je izmjene uvođenje promjena u području pravovremenog istraživanja nesreća i ozbiljnih nezgoda i objave završnog izvješća, u definiciju ovlaštenog predstavnika, u pogledu usklađivanja odredaba o obavješćivanju i dostavljanju završnih izvješća, pospješivanja dolaska istražitelja, prava i ovlasti stručnjaka, uvida u nacrt preporuka o sigurnosti, u popis primjera ozbiljnih nezgoda te u delegiranje istraga.
- (7) Unija snažno podupire ICAO u tome da se osiguravanjem visoke razine učinkovitosti, svrsishodnosti i kvalitete sigurnosnih istraga u području civilnog zrakoplovstva poveća sigurnost zrakoplovstva.
- (8) Stajalište Unije trebaju izraziti države članice Unije koje su članice Vijeća ICAO-a,

⁵ Uredba (EU) br. 996/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o istragama i sprečavanju nesreća i nezgoda u civilnom zrakoplovstvu i stavljanju izvan snage Direktive 94/56/EZ (SL L 295, 12.11.2010., str. 35.).

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje u ime Unije treba zauzeti na 216. sjednici Vijeća Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO) jest da se podupire predložena 17. izmjena Priloga 13. Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu („Čikaška konvencija”) ne dovodeći u pitanje pravo na priopćavanje razlika u skladu s člankom 38. Čikaške konvencije.

Članak 2.

Stajalište iz članka 1. izražavaju države članice Unije koje su članice Vijeća ICAO-a.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*