



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 4.2.2019
COM(2019) 72 final

2019/0034 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

**o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Radě Mezinárodní organizace
pro civilní letectví, pokud jde o přijetí změny č. 17 přílohy 13**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. PŘEDMĚT NÁVRHU

Tento návrh se týká rozhodnutí o postoji, který má být zaujat jménem Unie v Radě Mezinárodní organizace pro civilní letectví (dále též „ICAO“) v souvislosti s plánovaným přijetím změny č. 17 přílohy 13 Chicagské úmluvy na 216. zasedání Rady ICAO.

2. SOUVISLOSTI NÁVRHU

2.1. Úmluva o mezinárodním civilním letectví

Úmluva o mezinárodním civilním letectví (dále jen „Chicagská úmluva“) má za cíl regulovat mezinárodní leteckou dopravu. Chicagskou úmluvou, která vstoupila v platnost dne 4. dubna 1947, byla zřízena Mezinárodní organizace pro civilní letectví.

Stranami Chicagské úmluvy jsou všechny členské státy EU.

2.2. Mezinárodní organizace pro civilní letectví

Mezinárodní organizace pro civilní letectví je specializovaná agentura Organizace spojených národů. Jejím cílem je rozvíjet zásady a techniky mezinárodního leteckého provozu a podporovat plánování a rozvoj mezinárodní letecké dopravy.

Rada ICAO je stálým orgánem této organizace, jehož členy je 36 smluvních států zvolených shromážděním ICAO na dobu tří let. V období 2016–2019 zastupuje Evropskou unii v radě sedm jejích členských států.

Podle článku 54 Chicagské úmluvy je v povinné působnosti Rady ICAO přijmout mezinárodní standardy a doporučené postupy, které jsou označovány jako přílohy Chicagské úmluvy.

2.3. Zamýšlený akt Mezinárodní organizace pro civilní letectví

Na svém 216. zasedání má Rada ICAO přijmout změnu č. 17 přílohy 13 Chicagské úmluvy týkající se hlášení a včasného šetření nehod a incidentů (dále jen „zamýšlený akt“).

Účelem zamýšleného aktu je změnit přílohu 13 Chicagské úmluvy – *Odborné zjišťování příčin leteckých nehod a incidentů*, a to na základě doporučení vydaných na třetím zasedání Komise pro šetření nehod (AIGP/3) a na druhé konferenci o bezpečnosti na vysoké úrovni (HLS2015). Změny se provádějí v těchto oblastech: včasné šetření nehod a vážných incidentů a zveřejnění závěrečné zprávy, definice „zplnomocněného představitele“, sladění ustanovení týkajících se oznamování a šíření závěrečných zpráv, umožnění vstupu inspektorů, práva a oprávnění odborníků, nahlížení do návrhů bezpečnostních doporučení, seznam příkladů vážných incidentů a pověření šetřením.

Navrhovaná změna přílohy 13 má vstoupit v platnost od července 2019 a měla by být účinná od 5. listopadu 2020.

3. POSTOJ, KTERÝ MÁ BÝT ZAUJAT JMÉNEM UNIE

3.1. Hlavní změny a jejich vztah ke stávajícím pravidlům Unie

Hlavní novinka, kterou návrh na změnu č. 17 přílohy 13 (dále jen „návrh“) přináší, se týká včasného šetření nehod a vážných incidentů a vydání závěrečné zprávy. Zakládá se na doporučení z druhé konference o bezpečnosti na vysoké úrovni (HLSC2015). V minulosti došlo totiž k nehodám, u kterých stát události neprovedl šetření ani nesouhlasil s tím, že pověří jiný stát, ačkoli podle stanoviska státu provozovatele nebo státu výroby/projekce bylo

nutné událost vyšetřit. Je třeba upozornit, že existují standardy a doporučené postupy, podle kterých má stát události právo pověřit šetřením jiný stát, ovšem neexistují žádné standardy a doporučené postupy či jakákoli jiná kritéria, podle nichž by státy měly právo žádat, aby byly šetřením pověřeny. HLSC2015 konstatovala, že některá šetření nemusí vést stát události, a doporučila, aby ICAO přezkoumala příslušná ustanovení v příloze 13 s náležitým ohledem na případy, kdy stát události neprovede šetření požadované v příloze 13 ani nemá v úmyslu tímto šetřením pověřit jiný stát. Zároveň je třeba připomenout, že podle přílohy 13 stát události šetření provádět musí. Tento návrh se má vztahovat pouze na situace, kdy tyto povinnosti nebyly splněny, přičemž to má důsledky pro bezpečnost.

Navrhované doporučené postupy¹ se týkají případu, kdy stát odpovědný podle přílohy 13 za šetření (stát události nebo stát zápisu do rejstříku) neplní své povinnosti. Jiné státy pak mohou za stanovených podmínek požádat, aby byly šetřením pověřeny. Pokud odpovědný stát nekoná, jak požaduje příloha 13, v doporučeních se uvádí, že žádající stát „by měl zahájit a provádět šetření na základě informací, které jsou k dispozici“. Může však nastat situace, že stát události zamítne žádost jiného státu, aby jej pověřil šetřením, a žádající stát pak nemůže šetření vést.

Mezi členskými státy Unie by problém, který vedl k této změně, neměl za normálních okolností vzniknout. Článek 5 nařízení (EU) č. 996/2010 stanoví povinnosti provádět šetření, vymezuje předmět a rozsah šetření a definuje, který členský stát je v daném případě odpovědný. Jestliže by členský stát tyto povinnosti nesplnil, jednalo by se o porušení práva Unie a Komise by mohla zahájit řízení o nesplnění povinnosti. Pokud by však navrhovaná změna byla přijata, v závislosti na daném případě by skutečnost, že členský stát nesplnil povinnost provádět šetření (tj. podle nařízení (EU) č. 996/2010 a podle přílohy 13 Chicagské úmluvy), mohla vést k přijetí opatření podle nových bodů 5.1.3 a 5.3.2 přílohy 13.

Dalším problémem v souvislosti s včasným šetřením je, že někdy je závěrečná zpráva vydána opožděně nebo není vydána vůbec. Z přezkumu 1 157 smrtelných nehod letadel o maximální schválené vzletové hmotnosti větší než 5 700 kg, k nimž došlo mezi lety 1990 a 2016, vyplývá, že 59 % závěrečných zpráv nebylo veřejně dostupných. Absence těchto závěrečných zpráv je velmi znepokojivá, protože nejsou k dispozici relevantní bezpečnostní informace pro provádění bezpečnostních opatření. V některých případech státy účastníci se šetření sice měly informace o bezpečnostních problémech, avšak nemohly je zveřejnit, protože odpovědnost za zveřejnění informací, buď v závěrečné zprávě, nebo předběžném prohlášení, měl stát provádějící šetření.

V tomto ohledu by podle navrhovaného doporučeného postupu² měly státy účastníci se šetření právo žádat stát provádějící šetření o souhlas s tím, že vydají prohlášení o bezpečnostních otázkách, pokud stát provádějící šetření nezveřejní závěrečnou zprávu nebo předběžné prohlášení v rozumné lhůtě. Tento druh mechanismu není obsažen v nařízení (EU) č. 996/2010 a ani není nutný (viz vysvětlení výše ohledně pověření šetřením).

Je třeba uvést, že zmíněné dva body, předkládané jako doporučené postupy, mění právní postavení stran v této věci, neboť mají vliv na rozdělení úkolů mezi státy ICAO oproti existujícím standardům.

Komise pro šetření nehod (AIGP/3) doporučila provést v rámci navrhované změny č. 17 přílohy 13 úpravy také v těchto oblastech: definice „zplnomocněného představitele“, sladění ustanovení týkajících se oznamování a šíření závěrečných zpráv, usnadnění vstupu

¹ Budou uvedeny jako body 5.1.3 a 5.3.2 přílohy 13 Chicagské úmluvy.

² Bude uveden jako bod 6.6.1 přílohy 13 Chicagské úmluvy.

inspektorů, práva a oprávnění odborníků, nahlížení do návrhů bezpečnostních doporučení, seznam příkladů vážných incidentů a pověření šetřením.

Pokud jde o změnu definice „zplnomocněného představitele“, odpovídá navrhované znění definici „zplnomocněného představitele“ v čl. 2 bodě 2 nařízení (EU) č. 996/2010, v níž se uvádí, že členský stát určí zplnomocněného představitele z orgánu pro šetření. Stálý a nezávislý úřad pro šetření leteckých nehod zřídily všechny členské státy Unie.

Pokud jde o sladění ustanovení týkajících se oznamování a šíření závěrečných zpráv, navrhovaná změna sladí některá ustanovení přílohy 13 se zbytkem přílohy. Vliv těchto změn na pravidla Unie by se musel posoudit a případný rozdíl by se mohl oznámit.

Navrhovaná změna poznámky 2 v článku 5.24 týkající se usnadnění vstupu inspektorů má za cíl připomenout členským státům, že uzavření předběžných dohod mezi orgány pro šetření nehod a celními orgány v rámci jednoho státu může urychlit vstup inspektorů a vybavení pro šetření. Článek 12 nařízení (EU) č. 996/2010 přispívá k plnění tohoto cíle tím, že stanoví předem uzavřená ujednání, jež by se měla uzavřít s ostatními orgány, které se mohou podílet na činnostech spojených s šetřením, aby bylo umožněno důkladné a účinné vedení šetření po technické stránce.

Aby se předešlo případným nejasnostem ohledně práv a oprávnění odborníka a zplnomocněného představitele, navrhuje se vypustit slovo „účast“ z nadpisu článku 5.27, protože je podobný článkům 5.18 a 5.23, podle nichž jsou zúčastněné státy oprávněny jmenovat zplnomocněné představitele k účasti na šetření. Vliv těchto změn na pravidla Unie by se musel posoudit a případný rozdíl by se mohl oznámit.

Navrhovaná poznámka k článku 6.8 má za cíl informovat stát provádějící šetření o možnosti zkoordinovat návrh bezpečnostních doporučení se státy, které se účastnily šetření. Toto znění je v souladu s článkem 17 nařízení (EU) č. 996/2010, podle něhož orgány pro šetření ve kterékoli fázi šetření zašlou po odpovídající konzultaci se zúčastněnými stranami veškerá bezpečnostní doporučení, jež považují za nezbytná.

Navrhované změny dodatku C „Přehled událostí v leteckém provozu, které jsou považovány za vážný incident“ mají usnadnit orgánům pro šetření v letectví hodnocení, zda je určitá událost nehodou, vážným incidentem či pouze incidentem. Tento seznam není vyčerpávající a v budoucnu se bude vyvíjet s ohledem na nová rizika, jako jsou bezpilotní letadla nebo narušení počítačové bezpečnosti. Obsahuje také stručný návod, jak mají orgány pro šetření provádět analýzu rizik při rozhodování, zda jde o vážný incident. Navrhuje se začlenit do dodatku C zjednodušenou verzi matice pro klasifikaci rizika události (*Event Risk Classification, ERC*), která je složkou metodologie ARMS (*Aviation Risk Management Solutions, AMRS*) pro hodnocení rizik v leteckých organizacích.

Příloha „Seznam příkladů vážných incidentů“ k nařízení (EU) č. 996/2010 obsahuje typické příklady incidentů, u nichž se pravděpodobně jedná o vážné incidenty. Seznam není vyčerpávající a slouží pouze jako vodítko pro definici vážného incidentu. Unie vítá každou iniciativu, která harmonizovaným způsobem pomůže pojem vážný incident vymezit. Navrhovaná doplnění sice nemají odpovídající protějšek v příloze nařízení (EU) č. 996/2010, jeví se však jako přiměřená a ve stejném duchu jako již uvedená ustanovení. Pokud by však jedno či více z těchto ustanovení působilo problémy, lze rozdíly oznámit později.

Navrhovaná změna dodatku F „Dohody o pověření šetřením“ se týká dohod o úplném nebo částečném pověření k šetření leteckých nehod. Návrh zohledňuje, že je důležité rozlišovat mezi orgánem, vedením šetření a odpovědností státu, který je šetřením pověřen. Zavádí možnost pověřit šetřením regionální organizaci pro šetření nehod a incidentů.

Nařízení (EU) č. 996/2010 obsahuje několik článků zabývajících se touto otázkou. Článek 6 se týká spolupráce mezi orgány pro šetření a dává orgánu pro šetření možnost na základě vzájemné dohody pověřit šetřením nehody nebo vážného incidentu jiný orgán pro šetření. Článkem 7 se zřizuje Evropská síť orgánů pro šetření v civilním letectví, kterou podporuje Evropská komise a jež má např. poskytovat vhodnou pomoc na žádost orgánů pro šetření za účelem uplatňování článku 6. Tato pomoc zahrnuje mimo jiné poskytnutí seznamu inspektorů pro šetření, vybavení a kapacit dostupných v jiných členských státech, jež může případně využít orgán vedoucí šetření. Pro informaci je třeba uvést, že síť již figuruje jako regionální organizace pro šetření nehod a incidentů v rejstříku ICAO. Nařízení (EU) č. 996/2010 však neumožňuje, aby na ni byly přeneseny pravomoci z orgánu pro šetření.

3.2. Postoj, který má být zaujat jménem Unie

Navrhovaný postoj, který má být zaujat jménem Unie, je podpořit celou navrhovanou změnu.

Přestože v mnoha bodech jsou právní předpisy Unie již v souladu s úpravami navrženými ve změně č. 17, v některých harmonizace chybí nebo není jednoznačná.

Ve prospěch podpoření této změny v předkládané podobě však hovoří významné argumenty, neboť rozhodnutí o tom, zda je třeba změnit některé drobnosti v nařízení (EU) č. 996/2010, anebo zda mají být podle článku 38 Chicagské úmluvy oznámeny rozdíly, lze přijmout až v pozdější fázi.

Prvním důvodem k podpoření této změny je, že představuje mezinárodní konsensus dosažený odborníky, kteří pocházejí z nejrůznějších členských států ICAO, včetně řady odborníků z členských států Evropské unie. Společným cílem různých prvků tohoto pozměňovacího návrhu je zlepšit mezinárodní systém šetření leteckých nehod a incidentů. Postoj, kdy by navrhovaná změna nebyla členskými státy Unie podpořena, by ohrozil úsilí mezinárodního společenství v tomto směru. Za druhé je zásadní, aby změna č. 17 byla podpořena v celém rozsahu, protože zavádí řadu vzájemně propojených novinek. Rozhodnutí podpořit změnu č. 17 pouze částečně by narušilo její vnitřní logiku a mohlo by prohloubit nesourodost pravidel uvedených v příloze 13. Dále je třeba poznamenat, že evropský právní rámec v oblasti šetření v letectví lze považovat za komplexní a účinný, což však neplatí pro řadu dalších členských států ICAO.

Jak bylo uvedeno výše, tím není vyloučena možnost, že v pozdější fázi může být provedeno posouzení, zda by Unie neměla změnit svá pravidla anebo rozhodnout o oznámení rozdílů. V obou případech by Komise podnikla nezbytné kroky. Konkrétně pokud by naznala, že je nutné oznámit určitý rozdíl, předložila by odpovídající návrh rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 SFEU.

4. PRÁVNÍ ZÁKLAD

4.1. Procesněprávní základ

4.1.1. Zásady

Ustanovení čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) zavádí rozhodnutí, kterými se stanoví „*postoje, které mají být jménem Unie zaujaty v orgánu zřízeném dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky, s výjimkou aktů, které doplňují nebo pozměňují institucionální rámec dohody*“.

Ustanovení čl. 218 odst. 9 SFEU se použije bez ohledu na to, zda je Unie členem orgánu nebo stranou dohody³.

Pojem „akty s právními účinky“ zahrnuje akty s právními účinky na základě pravidel mezinárodního práva, kterými se řídí dotýčný orgán. Zahrnuje rovněž nástroje, které podle mezinárodního práva nemají závazný účinek, ale „mohou [...] rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah právní úpravy přijaté zákonodárcem Unie“⁴.

4.1.2. Použití na stávající případ

Mezinárodní organizace pro civilní letectví je subjekt zřízený dohodou, konkrétně Úmluvou o mezinárodním civilním letectví.

Akt, který má Mezinárodní organizace pro civilní letectví přijmout, představuje akt s právními účinky. Zamýšlený akt má právní účinky, protože mění řadu norem, které mohou uložit závaznou právní povinnost podle mezinárodního práva.

Pozměňovací návrh dále zavádí řadu změn označených jako „doporučení“. Navzdory svému označení mají tato „doporučení“ povahu, která mění právní postavení stran existující podle nyní platných norem.

Zamýšlený akt nedoplňuje ani nepozměňuje institucionální rámec dohody.

Procesněprávním základem navrhovaného rozhodnutí je tudíž čl. 218 odst. 9 SFEU.

4.2. Hmotněprávní základ

4.2.1. Zásady

Hmotněprávní základ rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 SFEU závisí v první řadě na cíli a obsahu zamýšleného aktu, v jehož souvislosti je postoj jménem Unie zaujat. Sleduje-li zamýšlený akt dvojí účel nebo má-li dvě složky a lze-li jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka je pouze vedlejší, musí být rozhodnutí přijaté podle čl. 218 odst. 9 SFEU založeno na jediném hmotněprávním základu, a sice na tom, který si žádá hlavní nebo převažující účel nebo složka.

4.2.2. Použití na stávající případ

Hlavní cíl a obsah zamýšleného aktu se týkají společné dopravní politiky.

Hmotněprávním základem navrhovaného rozhodnutí je tudíž čl. 100 odst. 2 SFEU.

4.3. Závěr

Právním základem navrhovaného rozhodnutí by měl být čl. 100 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 9 SFEU.

³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, bod 64.

⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, body 61 až 64.

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Radě Mezinárodní organizace pro civilní letectví, pokud jde o přijetí změny č. 17 přílohy 13

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 100 odst. 2 ve spojení s čl. 218 odst. 9 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Úmluva o mezinárodním civilním letectví („Chicagská úmluva“), jež reguluje mezinárodní leteckou dopravu, vstoupila v platnost dne 4. dubna 1947. Zřídila Mezinárodní organizaci pro civilní letectví („ICAO“).
- (2) Členské státy jsou smluvními státy Chicagské úmluvy a členy ICAO, přičemž Unie má v některých orgánech ICAO status pozorovatele.
- (3) Podle článku 54 Chicagské úmluvy může Rada ICAO přijmout mezinárodní standardy a doporučené postupy.
- (4) Rada ICAO má na svém 216. zasedání, jež bude zahájeno 14. února 2019, přijmout změnu č. 17 přílohy 13 Chicagské úmluvy o podávání zpráv a včasném šetření nehod a incidentů.
- (5) Je vhodné stanovit postoj, který má být zaujat jménem Unie v Radě ICAO, protože navrhovaná změna má právní účinek a je zcela nebo zčásti schopna rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah práva Unie, konkrétně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 996/2010⁵.
- (6) Účelem tohoto pozměňovacího návrhu je provést změny v následujících oblastech: včasné šetření nehod a vážných incidentů a zveřejnění závěrečné zprávy, definice „zplnomocněného představitele“, sladění ustanovení týkajících se oznamování a šíření závěrečných zpráv, usnadnění vstupu inspektorů, práva a oprávnění odborníků, nahlížení do návrhů bezpečnostních doporučení, seznam příkladů vážných incidentů a pověření šetřením.
- (7) Unie důrazně podporuje úsilí ICAO o zlepšení bezpečnosti letectví zajištěním vysoké úrovně účinnosti, rychlosti a kvality šetření v letectví.
- (8) Postoj Unie vyjádří její členské státy, které jsou členy Rady ICAO,

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 996/2010 ze dne 20. října 2010 o šetření a prevenci nehod a incidentů v civilním letectví a o zrušení směrnice 94/56/ES (Úř. věst. L 295, 12.11.2010, s. 35).

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Postoj, který má být zaujat jménem Unie na 216. zasedání Rady Mezinárodní organizace pro civilní letectví („ICAO“), je podpořit navrhovanou změnu č. 17 přílohy 13 Úmluvy o mezinárodním civilním letectví („Chicagská úmluva“), aniž je dotčeno právo oznámit rozdíly podle článku 38 Chicagské úmluvy.

Článek 2

Postoj uvedený v článku 1 vyjádří členské státy Unie, které jsou členy Rady ICAO.

Článek 3

Toto rozhodnutí je určeno členskými státy.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*