EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.2.2024.
COM(2024) 78 final

2024/0042 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na 231. sjednici Vijeća Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO) u pogledu predviđene izmjene Dodatka 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda*

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se prijedlog odnosi na:

i. stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na 231. sjednici Vijeća Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO) u pogledu predviđene izmjene 19. Dodatka 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda*;

ii. stajalište koje treba zauzeti u ime Unije nakon što ICAO u dopisima državama najavi donošenje izmjene 19. Dodatka 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda* Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, pozivajući svoje države ugovornice da obavijeste o mogućim razlikama u odnosu na donesene mjere ili o usklađenosti s tim mjerama.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Konvencija o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu

Cilj je Konvencije o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu („Čikaška konvencija”) urediti međunarodni zračni promet. Čikaška konvencija, kojom je osnovana Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva, stupila je na snagu 4. travnja 1947.

Sve države članice EU-a stranke su Čikaške konvencije.

2.2. Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva

Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva specijalizirana je agencija Ujedinjenih naroda. Njezini su ciljevi razvoj načela i tehnika međunarodne zračne plovidbe te poticanje planiranja i razvoja međunarodnog zračnog prometa.

Vijeće ICAO-a trajno je tijelo čije članstvo čini 36 država ugovornica Konvencije koje na razdoblje od tri godine bira Skupština ICAO-a. Od 2022. do 2025. šest država članica EU-a ima predstavnike u Vijeću ICAO-a.

Obvezne djelatnosti Vijeća ICAO-a, navedene u članku 54. Čikaške konvencije, obuhvaćaju donošenje međunarodnih standarda i preporučenih praksi (SARP-ovi) u obliku Dodataka Čikaškoj konvenciji.

U skladu s člankom 90. Čikaške konvencije svaki takav Dodatak ili izmjena Dodatka stupa na snagu unutar tri mjeseca nakon prosljeđivanja državama ugovornicama ICAO-a ili nakon isteka dužeg vremenskog razdoblja kojeg je utvrdilo Vijeće ICAO-a, osim ako u međuvremenu većina država ugovornica nije obavijestila Vijeće o svojem neslaganju s prijedlogom.

Nakon donošenja tih mjera države ICAO-a dužne su uskladiti se s tim mjerama ili izdati obavijest o svojem neslaganju ili mogućim razlikama u odnosu na njih prije nego što stupe na snagu i postanu pravno obvezujuće.

U skladu s člankom 38. Čikaške konvencije svaka država koja ne smatra prikladnim da se u cijelosti pridržava bilo kojeg od tih međunarodnih standarda ili postupaka ili koja ne može u potpunosti uskladiti svoje propise ili praksu s bilo kojim od tih međunarodnih standarda ili postupaka ili koja smatra da je potrebno donijeti propise ili uvesti praksu koja se u bilo kojem konkretnom dijelu razlikuje od propisa i praksi utvrđenih međunarodnim standardom mora o razlikama između svoje prakse i prakse utvrđene tim međunarodnim standardom odmah obavijestiti ICAO.

2.3. Predviđeni akt ICAO-a i njegov odnos s postojećim propisima Unije

Očekuje se da će na svojoj 231. ili bilo kojoj sljedećoj sjednici Vijeće ICAO-a razmotriti i donijeti:

– izmjenu 19. Dodatka 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda* koja proizlazi iz rasprava na šestom sastanku Povjerenstva za istraživanje nesreća (AIGP/6), kako je navedeno u dopisu državama AN 6/1.2-22/85. Izmjena se odnosi na istrage koje uključuju bespilotne zrakoplove, objavljivanje informacija iz istrage, upotrebu Globalnog zrakoplovnog sustava za pogibelj i sigurnost (GADSS), skraćivanje razdoblja savjetovanja za završno izvješće te obvezu objavljivanja u elektroničkom obliku.

– Navedena izmjena može utjecati na pravo EU-a, kako je detaljnije objašnjeno u nastavku.

Predviđenom izmjenom obuhvaćena su sljedeća područja:

– u vezi s istragama koje se odnose na bespilotne zrakoplove: kako bi se razlikovali zrakoplovi s posadom i daljinski upravljani zrakoplovi (RPA), u Dodatku 13. pojasnit će se koje se vrste događaja u vezi s RPA-om moraju istražiti. Osim toga, izmjenom se predlaže da se u Dodatku 13. pojasne glavni elementi događaja povezanih s daljinski upravljanim zrakoplovima kojima bi glavni istražitelj trebao imati pristup tijekom istraga,

– u vezi sa smjernicama za istražna tijela: izmjenom se predlaže da se razmotri objavljivanje informacija u ranoj fazi istraga o nesrećama i nezgodama koje privlače povećanu pozornost javnosti, prema potrebi, a zatim formalnije pisanim preliminarnim izvješćem,

– u pogledu dostupnosti za istragu snimki koje potječu iz fiksnih uređaja za snimanje ugrađenih u zrakoplov: izmjenom se nalaže da se takve snimke stave na raspolaganje bez odgode i osigurava da se one ne otkrivaju bez pristanka države koja vodi istragu,

– u pogledu razdoblja savjetovanja za nacrte završnih izvješća: izmjenom se predlaže smanjenje sadašnjeg razdoblja savjetovanja na trideset dana uz mogućnost produljenja na šezdeset dana,

– naposljetku, izmjenom se predlaže informiranje o e-knjižnici završnih izvješća te se uvodi davanje prednosti tome da se završna izvješća podnose ICAO-u u elektroničkom obliku.

Predviđa se da će se izmjena početi primjenjivati od 28. studenog 2024., osim odredaba koje se odnose na istrage koje uključuju bespilotne zrakoplove, koje su predviđene za primjenu od 26. studenog 2026.

Većina predloženih izmjena u skladu je s odredbama Uredbe (EU) 996/2010[1], no možda će biti potrebne određene prilagodbe na razini provedbe Uredbe (EU) br. 996/2010. Posebno je potrebno na odgovarajući način dopuniti/izmijeniti radne postupke tijela EU-a odgovornih za istrage koje se odnose na sigurnost. U članku 16. stavku 4. postojećeg zakonodavnog okvira EU-a, to jest Uredbe (EU) br. 996/2010, navodi se da tijelo odgovorno za istrage koje se

[1] 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.

odnose na sigurnost mora poštovati međunarodne standarde i preporučene prakse, čime se osigurava usklađenost s Dodatkom 13.

Navedena ocjena pripremljena je na temelju doprinosa Europske mreže tijela odgovornih za istrage koje se odnose na sigurnost civilnog zrakoplovstva (ENCASIA). Mreža je uspostavljena člankom 7. stavkom 1. Uredbe (EU) 996/2010 i sastoji se od čelnika tijela odgovornih za istrage koje se odnose na sigurnost iz svake države članice i/ili, u slučaju multimodalnog tijela, voditelja njegova zrakoplovnog ogranka ili njihovih predstavnika. ENCASIA je zadužena za, među ostalim, pripremu prijedloga i savjetovanje institucija Unije o svim aspektima razvoja i provedbe politika Unije i pravila o istragama koje se odnose na sigurnost te o sprečavanju nesreća i nezgoda.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

3.1. Predložene izmjene i njihov odnos s postojećim pravilima Unije

Izmjena 19. Dodatka 13.

Predložena izmjena iz dopisa državama AN 6/1.2-22/85 obuhvaća odredbe Uredbe (EU) 996/2010 i u skladu je s pravom Unije.

Predmet predviđenih izmjena u isključivoj je nadležnosti Unije u skladu s posljednjim dijelom rečenice članka 3. stavka 2. UFEU-a.

Predloženom izmjenom pridonijelo bi se poboljšanju sigurnosti zračnog prometa osiguravanjem visoke razine učinkovitosti, svrhovitosti i kvalitete sigurnosnih istraga civilnog zračnog prometa, čiji je jedini cilj sprečavanje budućih nesreća i nezgoda bez utvrđivanja krivice ili odgovornosti. Unija prepoznaje potrebu za poboljšanim istragama nesreća i nezgoda, uključujući objavu svojih izvješća uvođenjem nekih izmjena u Dodatak 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda*.

Cilj je predloženih izmjena dvojak: s jedne strane, pomoći tijelima država članica odgovornima za istrage koje se odnose na sigurnost utvrđivanjem vrsta incidenata povezanih s RPA-ima koje treba istražiti, i tako što će bez odgode staviti na raspolaganje podatke iz fiksnih uređaja za snimanje ugrađenih u zrakoplov, uz dopuštenje države koja provodi istragu. Nadalje, u izmjeni se prepoznaju povećana očekivanja javnosti i medija, a time i potreba za bržim pružanjem informacija tijekom istraga nesreća i nezgoda koje privlače veću pozornost javnosti, kao i za slanjem završnih izvješća u elektroničkom obliku. Naposljetku, upotreba novih tehnologija trebala bi pomoći u skraćivanju razdoblja savjetovanja, čime će se ubrzati objavljivanje završnog izvješća i preporuka u pogledu sigurnosti (ako ih ima) koje ono sadržava, što će koristiti sigurnosti zračnog prometa.

U članku 16. stavku 4. postojećeg zakonodavnog okvira EU-a, to jest Uredbe (EU) br. 996/2010, navodi se da tijelo odgovorno za istrage koje se odnose na sigurnost mora poštovati međunarodne standarde i preporučene prakse, čime se osigurava usklađenost s Dodatkom 13. Ne smatra se da je potrebno izmijeniti Uredbu (EU) br. 996/2010 ili donijeti novi zakonodavni akt. Pravilna provedba predložene izmjene 19. Dodatka 13. može se postići prilagodbom postojećih radnih postupaka tijela odgovornih za istrage koje se odnose na sigurnost.

Predstavnici država članica EU-a i Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa (EASA) kao članovi i promatrači radne skupine WG 7 ENCASIA-e zaduženi za koordinaciju stajališta tijela odgovornih za istrage koje se odnose na sigurnost u vezi s ICAO-ovim

dopisima državama povezanima sa sigurnosnim istragama pridonijeli su izradi prijedloga povezanog s izmjenom 19.

Predlaže se da se u ime Unije podrži navedena izmjena.

Stoga stajalište koje treba zauzeti u ime Unije, pod uvjetom da Vijeće ICAO-a donese, bez znatnih promjena, predloženu izmjenu 19. Dodatka 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda*, jest da u odgovoru na odgovarajući ICAO-ov dopis ne obavješćuje o neslaganju, već da je suglasna s donesenim mjerama. Bude li pravo Unije odstupalo od novodonesenih standarda ICAO-a nakon predviđenog datuma početka primjene tih standarda, države članice trebale bi obavijestiti ICAO o stajalištu Unije o razlikama u odnosu na te konkretne standarde na temelju pripremnog dokumenta koji bi Komisija pravodobno podnijela Vijeću na raspravu i odobrenje te u kojem bi se navele detaljne razlike za vrijeme koje je potrebno za dovršetak njihove provedbe.

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 tog tijela ili stranka tog sporazuma[2].

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 postoji mogućnost da „presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”[3]. Kako je prethodno objašnjeno, predložena izmjena obuhvaćena je pravom Unije (tj. Uredbom (EU) br. 996/2010).

4.1.2. Primjena na ovaj predmet

Vijeće ICAO-a tijelo je osnovano na temelju sporazuma, odnosno Konvencije o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu („Čikaška konvencija”).

U skladu s člankom 54. Čikaške konvencije Vijeće ICAO-a usvaja međunarodne standarde i preporučenu praksu i označava ih kao Dodatke toj Konvenciji. To su akti koji proizvode pravne učinke. Nakon donošenja i stupanja na snagu, standardi i preporučene prakse koje donese ICAO obvezujući su za sve države ugovornice ICAO-a u skladu s člankom 90. točkom (a) Čikaške konvencije, kojom se predviđa sljedeće: „Da bi Vijeće usvojilo Dodatke navedene u članku 54. točki (1), na sjednici sazvanoj u tu svrhu je potrebna dvotrećinska većina glasova Vijeća, koje Dodatke mora proslijediti svakoj Državi ugovornici. Svaki takav Dodatak ili izmjena Dodatka stupa na snagu unutar tri mjeseca nakon prosljeđivanja Državama ugovornicama ili nakon isteka dužeg vremenskog razdoblja kojeg je utvrdilo

[2] Presuda Suda Europske unije od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, t. 64.

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

Vijeće, osim ako u međuvremenu većina država ugovornica nije obavijestila Vijeće o svojem neslaganju s prijedlogom.” Kako je prethodno objašnjeno, predviđena izmjena Dodatka 13. može presudno utjecati na sadržaj prava Unije. Konkretno, izmjenom bi se trebali prilagoditi postojeći radni postupci tijela odgovornih za istrage koje se odnose na sigurnost uređeni Uredbom (EU) br. 996/2010. .

Predviđenim aktima ne dopunjuje se niti mijenja institucionalni okvir sporazuma.

Stoga je postupovna pravna osnova za stajalište o predloženoj odluci u pogledu takvih obavijesti članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova za odluku 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 elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena na ovaj predmet

Glavni cilj i sadržaj donesenog akta odnose se na zajedničku prometnu politiku.

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

4.3. Zaključak

Pravna je osnova predložene odluke Vijeća članak 100. stavak 2. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

2024/0042 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na 231. sjednici Vijeća Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO) u pogledu predviđene izmjene Dodatka 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda*

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”), kojom se uređuje međunarodni zračni prijevoz, stupila je na snagu 4. travnja 1947. Njome je osnovana Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO).

(2) Države članice su države ugovornice Čikaške konvencije i članice ICAO-a, a Unija ima status promatrača u određenim tijelima ICAO-a. Šest država članica ima predstavnike u Vijeću ICAO-a.

(3) U skladu s člankom 54. Čikaške konvencije Vijeće ICAO-a može usvajati međunarodne standarde i preporučene prakse („SARP-ovi”) i označavati ih kao Dodatke toj Konvenciji.

(4) Na svojoj 231. sjednici Vijeće ICAO-a treba donijeti izmjenu 19. Dodatka 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda* Čikaškoj konvenciji.

(5) Glavna je svrha izmjene 19. Dodatka 13.– *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda* Čikaškoj konvenciji poboljšati sigurnost zračnog prometa osiguravanjem visoke razine učinkovitosti, svrsishodnosti i kvalitete sigurnosnih istraga u civilnom zrakoplovstvu.

(6) Cilj je predloženih izmjena postići te ciljeve pomaganjem tijelima država članica odgovornima za istrage koje se odnose na sigurnost u istragama povezanima s daljinski upravljanim zrakoplovima (RPA) i pružanjem informacija i podataka iz uređaja za snimanje ugrađenih u zrakoplov bez odgode. Izmjenom se također uvažavaju očekivanja javnosti i medija da budu informirani te ona stoga uključuje odredbe o pravodobnom pružanju činjeničnih informacija tijekom sigurnosnih istraga. Nadalje, upotrebom modernih tehnologija može se olakšati skraćivanje razdoblja savjetovanja, čime se ubrzava objava završnog izvješća. Naposljetku, slanje završnih izvješća u elektroničkom obliku pomoći će u njihovom učitavanju u središnju bazu podataka ICAO-a.

(7) Europska mreža tijela odgovornih za istrage koje se odnose na sigurnost civilnog zrakoplovstva (ENCASIA), uspostavljena člankom 7. Uredbe (EU) br. 996/2010[1],

[1] 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.

kojoj je jedna od zadaća savjetovanje institucija Unije o svim aspektima razvoja i provedbe politika i pravila Unije u vezi sa sigurnosnim istragama i sprečavanjem nesreća i nezgoda, pridonijela je izradi prijedloga povezanog s izmjenom 19.

(8) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Vijeća ICAO-a jer će izmjena 19. Dodatka 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda* Čikaškoj konvenciji biti obvezujuća na temelju međunarodnog prava u skladu s člankom 90. točkom (a) Čikaške konvencije i može presudno utjecati na pravo EU-a, posebno na Uredbu (EU) 996/2010.

(9) Stajalište Unije na 231. sjednici Vijeća ICAO-a i na bilo kojoj sljedećoj sjednici u pogledu donošenja predviđene izmjene 19. Dodatka 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda* Čikaškoj konvenciji trebalo bi biti da se u cijelosti podrže i poštuju te izmjene.

(10) U skladu s člankom 38. Čikaške konvencije svaka država koja ne smatra prikladnim da se u cijelosti pridržava bilo kojih od tih međunarodnih standarda ili postupaka ili koja ne može potpuno usuglasiti svoje propise ili praksu s bilo kojim takvim međunarodnim standardima ili postupcima ili koja smatra potrebnim donijeti praksu ili propise koji se u bilo kojem određenom dijelu razlikuju od propisa i praksi utvrđenih međunarodnim standardom mora o razlikama između svoje prakse i prakse utvrđene međunarodnim standardom odmah obavijestiti ICAO.

(11) U skladu s člankom 90. Čikaške konvencije svaki takav Dodatak ili izmjena Dodatka stupa na snagu unutar tri mjeseca nakon prosljeđivanja državama ugovornicama ICAO-a ili nakon isteka dužeg vremenskog razdoblja kojeg je utvrdilo Vijeće ICAO-a, osim ako u međuvremenu većina država ugovornica ICAO-a nije obavijestila Vijeće o svojem neslaganju s prijedlogom.

(12) Stajalište Unije nakon što Vijeće ICAO-a donese izmjenu 19. Dodatka 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda* Čikaškoj konvenciji, što će postupkom slanja dopisa državama najaviti glavni tajnik ICAO-a, trebalo bi biti da se ne izražava neslaganje i da se poštuju izmjene. Bude li pravo Unije odstupalo od novodonesenih SARP-ova nakon predviđenog datuma početka primjene tih SARP-ova, o razlikama u odnosu na te konkretne SARP-ove trebalo bi obavijestiti ICAO. Stajalište Unije u pogledu takvih razlika trebalo bi se temeljiti na pisanom dokumentu koji Komisija podnosi Vijeću na raspravu i odobrenje.

(13) Ovo bi stajalište trebale izraziti sve države članice Unije, djelujući zajednički u interesu Unije,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

1. Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na 231. sjednici Vijeća ICAO-a i na bilo kojoj sljedećoj sjednici jest da se u cijelosti podrži predložena izmjena Dodatka 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda* Čikaškoj konvenciji.

2. Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije, pod uvjetom da Vijeće ICAO-a donese, bez znatnih promjena, predloženu izmjenu Dodatka 13. – *Istraga zrakoplovnih nesreća i nezgoda* Čikaškoj konvenciji iz stavka 1., jest da u odgovoru na odgovarajući ICAO-ov dopis ne izražava neslaganje, već priopćuje suglasnost s donesenom mjerom. Bude li pravo Unije odstupalo od novodonesenih SARP-ova nakon predviđenog

datuma njihove primjene, potrebno je obavijestiti ICAO o razlikama u odnosu na te konkretne SARP-ove u skladu s člankom 38. Čikaške konvencije.

Ako se pravo Unije razlikuje od standardâ iz Dodatka 13. Čikaškoj konvenciji Komisija pravodobno, a najmanje dva mjeseca prije bilo kojeg roka za obavješćivanje o razlikama koji ICAO odredi, podnosi Vijeću na raspravu i odobrenje pripremni dokument u kojem se utvrđuje stajalište Unije o detaljno opisanim razlikama o kojima države članice trebaju obavijestiti ICAO u ime Unije.

Članak 2.

Stajalište iz članka 1. stavka 1. izražavaju države članice Unije koje su članice Vijeća ICAO-a, djelujući zajednički u interesu Unije.

Stajalište iz članka 1. stavka 2. izražavaju sve države članice Unije, djelujući zajednički u interesu Unije.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik