EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 19.2.2024
COM(2024) 78 final

2024/0042 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa na 231. zasedanju Sveta Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO) v zvezi s predvideno spremembo Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog se nanaša na:

(i) stališče, ki se v imenu Unije zastopa na 231. zasedanju Sveta Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO) v zvezi s predvideno spremembo 19 Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov, in

(ii) stališče, ki se v imenu Unije zastopa po tem, ko ICAO v svojih dopisih napove sprejetje spremembe 19 Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu, pri čemer države pogodbenice pozove, naj priglasijo morebitne razlike ali skladnost s sprejetimi ukrepi.

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 z njo je bila ustanovljena Mednarodna organizacija 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. Njen namen in cilji so oblikovati načela in tehnike mednarodne zračne plovbe ter spodbujati načrtovanje in razvoj mednarodnega zračnega prometa.

Svet ICAO je stalni organ ICAO, ki ga sestavlja 36 držav pogodbenic, ki jih izvoli Skupščina ICAO za obdobje treh let. V obdobju 2022–2025 je v Svetu ICAO zastopanih šest 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.

V skladu s členom 90 Čikaške konvencije vsaka taka priloga ali vsaka sprememba priloge začne veljati v treh mesecih po njeni predložitvi državam pogodbenicam ICAO ali po izteku daljšega časovnega obdobja, ki ga morda predpiše Svet ICAO, razen če medtem večina držav pogodbenic ICAO sporoči svoje nestrinjanje.

Po sprejetju takih ukrepov jih morajo države ICAO upoštevati ali pa priglasiti svoje nestrinjanje z ukrepi ali morebitne razlike v primerjavi z njimi, preden ti začnejo veljati in postanejo pravno zavezujoči.

V skladu s členom 38 Čikaške konvencije vsaka država, ki meni, da ne more v celoti spoštovati takega mednarodnega standarda ali postopka ali v celoti uskladiti svojih predpisov ali praks s takim mednarodnim standardom ali postopkom, ali meni, da mora sprejeti predpise in prakse, ki se v nekaterih pogledih razlikujejo od tistih, predpisanih v mednarodnih standardih, ICAO takoj obvesti o razlikah med lastno prakso in prakso, ki jo določa mednarodni standard.

2.3 Predvideni akt ICAO in njihova povezava z veljavnimi pravili Unije

Svet ICAO naj bi na 231. ali katerem koli poznejšem zasedanju proučil in sprejel:

– spremembo 19 Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov iz dopisa AN 6/1.2-22/85 na podlagi posvetovanj s šestega zasedanja Odbora za preiskave nesreč (AIGP/6). Nanaša se na preiskave v zvezi z zrakoplovi brez posadke, objavo informacij o preiskavah, uporabo univerzalnega letalskega sistema za varnost in stisko (GADSS), skrajšanje obdobja posvetovanja za končno poročilo ter obveznost objave v elektronski obliki;

– navedena sprememba bi lahko vplivala na pravo EU, kot je podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju.

Predvidena sprememba zajema naslednja področja:

– glede preiskav v zvezi z zrakoplovi brez posadke: za razlikovanje med zrakoplovi s posadko in daljinsko vodenimi zrakoplovi bo v Prilogi 13 pojasnjeno, katere vrste dogodkov glede daljinsko vodenih zrakoplovov je treba preiskati. V spremembi se prav tako predlaga, da se v Prilogi 13 pojasnijo glavni elementi dogodkov glede daljinsko vodenih zrakoplovov, do katerih bi moral imeti glavni preiskovalec dostop med preiskavami;

– glede smernic za preiskovalne organe: v spremembi se predlaga proučitev možnosti objave informacij, kadar je to primerno, v zgodnji fazi preiskav nesreč in incidentov, ki pritegnejo večjo pozornost javnosti, čemur bi sledilo bolj formalno obveščanje s pisnim predhodnim poročilom;

– glede razpoložljivosti zapisov iz fiksnih zapisovalnikov, nameščenih na zrakoplovu, za preiskavo: v spremembi je določeno, da morajo biti taki zapisi nemudoma na voljo in da se ti zapisi ne razkrijejo brez soglasja države, ki vodi preiskavo;

– glede obdobja posvetovanja za osnutke končnih poročil: v spremembi se predlaga skrajšanje sedanjega posvetovalnega obdobja na trideset dni z možnostjo podaljšanja na šestdeset dni;

– v spremembi se nazadnje predlaga ozaveščanje o e-knjižnici končnih poročil in uvaja preferenca, da se končna poročila predložijo ICAO v elektronski obliki.

Sprememba naj bi se začela uporabljati 28. novembra 2024, razen določb glede preiskav v zvezi z zrakoplovi brez posadke, ki naj bi se začele uporabljati 26. novembra 2026.

Večina predlaganih sprememb je v skladu z določbami Uredbe (EU) št. 996/2010[1], vendar bodo morda potrebne nekatere prilagoditve na ravni izvajanja navedene uredbe. Zlasti bi bilo morda treba ustrezno dopolniti/spremeniti delovne postopke organov EU za preiskave v zvezi z varnostjo. Sedanji zakonodajni okvir EU, tj. Uredba (EU) št. 996/2010, v členu 16(4) določa, da organ za preiskave v zvezi z varnostjo upošteva mednarodne standarde in priporočene prakse, kar zagotavlja skladnost s Prilogo 13.

Zgornja ocena je bila pripravljena na podlagi prispevka Evropskega omrežja organov za preiskave v zvezi z varnostjo civilnega letalstva (v nadaljnjem besedilu: ENCASIA). Omrežje je vzpostavljeno s členom 7(1) Uredbe (EU) št. 996/2010 in ga sestavljajo vodje organov za preiskave v zvezi z varnostjo iz vsake države članice in/ali, v primeru multimodalnega organa, vodja letalskega oddelka ali njihovi predstavniki. ENCASIA je med drugim odgovorna za pripravo predlogov in svetovanje institucijam Unije o vseh vidikih oblikovanja ter izvajanja

[1] 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).

politik Unije in predpisov o preiskavah v zvezi z varnostjo ter o preprečevanju nesreč in incidentov.

3. STALIŠČE, KI SE ZASTOPA V IMENU UNIJE

3.1 Predlagane spremembe in njihova povezava z veljavnimi predpisi Unije

Sprememba 19 Priloge 13

Predlagana sprememba iz dopisa AN 6/1.2-22/85 zajema določbe Uredbe (EU) št. 996/2010 in je v skladu s pravom Unije.

Vsebina predvidene spremembe spada v izključno pristojnost Unije na podlagi zadnjega dela člena 3(2) PDEU.

Predlagana sprememba bi pripomogla k izboljšanju varnosti v letalstvu z zagotavljanjem visoke učinkovitosti, primernosti in kakovosti preiskav v zvezi z varnostjo v civilnem letalstvu, katerih edini namen je preprečiti nesreče in incidente v prihodnosti in ne ugotavljati krivde ali odgovornosti. Unija priznava, da je treba izboljšati preiskave nesreč in incidentov, tudi kar zadeva objavo poročil o preiskavah, in sicer z uvedbo nekaterih sprememb Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov.

Cilj predlaganih sprememb je dvojen: po eni strani je cilj pomagati organom držav članic za preiskave v zvezi z varnostjo pri njihovih preiskavah, in sicer z opredelitvijo vrst incidentov glede daljinsko vodenih zrakoplovov, ki jih je treba preiskati, ter s takojšnjim dajanjem na voljo podatkov iz fiksnih zapisovalnikov, nameščenih na zrakoplovu, če to dovoli država, ki vodi preiskavo. Po drugi strani se v spremembi priznavajo večja pričakovanja javnosti in medijev, s tem pa potreba po hitrejšem zagotavljanju informacij med preiskavami nesreč in incidentov, ki pritegnejo večjo pozornost javnosti, ter objavi končnih poročil v elektronski obliki. Nazadnje bi morala uporaba novih tehnologij prispevati k skrajšanju obdobja posvetovanja, kar bo pospešilo objavo končnega poročila in (morebitnih) varnostnih priporočil ter posledično koristilo varnosti v letalstvu.

Sedanji zakonodajni okvir EU, tj. Uredba (EU) št. 996/2010, v členu 16(4) določa, da organ za preiskave v zvezi z varnostjo upošteva mednarodne standarde in priporočene prakse, kar zagotavlja skladnost s Prilogo 13. Sprememba Uredbe (EU) št. 996/2010 ali sprejetje novega zakonodajnega akta se ne zdita potrebna. Pravilno izvajanje predlagane spremembe 19 Priloge 13 je mogoče doseči s prilagoditvijo sedanjih delovnih postopkov organov za preiskave v zvezi z varnostjo.

Predstavniki držav članic EU in Agencije Evropske unije za varnost v letalstvu (EASA) kot člani in opazovalci delovne skupine 7 ENCASIA, ki je zadolžena za usklajevanje stališč organov za preiskave v zvezi z varnostjo kar zadeva dopise ICAO v zvezi s preiskavami v zvezi z varnostjo, so prispevali k pripravi predloga v zvezi s spremembo 19.

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

Stališče, ki se zastopa v imenu Unije, pod pogojem, da Svet ICAO brez bistvenih sprememb sprejme predlagano spremembo 19 Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov, bi zato moralo biti, da se v odgovor na ustrezni dopis ICAO ne priglasi nestrinjanje in da se zagotovi skladnost s sprejetim ukrepom. Če bi zakonodaja Unije odstopala od novo sprejetih standardov ICAO po predvidenem datumu začetka njihove uporabe, bi morale države članice

ICAO priglasiti stališče Unije o odstopanjih od zadevnih standardov na podlagi pripravljalnega dokumenta, ki ga Komisija pravočasno predloži Svetu v razpravo in odobritev ter v katerem so navedena podrobna odstopanja za čas, potreben za dokončno uvedbo.

4. PRAVNA PODLAGA

4.1 Postopkovna pravna podlaga

4.1.1 Načela

Člen 218(9) Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU) ureja sklepe 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 sporazuma[2].

Pojem „akti s pravnim učinkom“ vključuje tudi akte, ki imajo pravni učinek zaradi pravil mednarodnega prava, ki veljajo za zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, a lahko „odločilno vpliva[jo] na vsebino ureditve, ki jo [sprejme] zakonodajalec Unije“[3]. Kot je pojasnjeno zgoraj, predlagana sprememba spada na področje uporabe prava Unije (tj. Uredbe (EU) št. 996/2010).

4.1.2 Uporaba v obravnavanem primeru

Svet ICAO je organ, ustanovljen s sporazumom, in sicer s Konvencijo o mednarodnem civilnem letalstvu (v nadaljnjem besedilu: Čikaška konvencija).

V skladu s členom 54 Čikaške konvencije sprejema mednarodne standarde in priporočene prakse v obliki prilog k Čikaški konvenciji. To so akti s pravnim učinkom. Ko bodo standardi in priporočene prakse, ki jih je sprejela ICAO, sprejeti in veljavni, bodo zavezujoči za vse države pogodbenice ICAO na podlagi člena 90(a) Čikaške konvencije, ki določa: „V Svetu sta za sprejetje prilog, opisanih v pododstavku I) člena 54, potrebni dve tretjini glasov Sveta na seji, sklicani v ta namen, nato pa jih Svet predloži vsaki državi pogodbenici. Vsaka taka priloga ali vsaka sprememba priloge začne veljati v treh mesecih po predložitvi državam pogodbenicam ali po izteku daljšega časovnega obdobja, ki ga lahko predpiše Svet, razen če medtem večina držav pogodbenic sporoči svoje nestrinjanje“. Kot je pojasnjeno zgoraj, lahko predvidena sprememba Priloge 13 odločilno vpliva na vsebino zakonodaje Unije. Ustvarila bi namreč potrebo po prilagoditvi sedanjih delovnih postopkov organov za preiskave v zvezi z varnostjo, ki jih ureja Uredba (EU) št. 996/2010. .

Predvideni akti ne dopolnjujejo ali spreminjajo 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 po členu 218(9) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine predvidenega akta, glede katerega naj bi se v imenu Unije zastopalo stališče. Če ima predvideni akt dva cilja ali elementa in je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa

[2] Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točka 64.
[3] Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke 61 do 64.

postranski, mora sklep po členu 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 sprejetega akta se nanašata na skupno prometno politiko.

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

4.3 Zaključek

Pravna podlaga predlaganega sklepa Sveta je člen 100(2) PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU.

2024/0042 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa na 231. zasedanju Sveta Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO) v zvezi s predvideno spremembo Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov

SVET EVROPSKE UNIJE 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), ki ureja mednarodni letalski promet, je začela veljati 4. aprila 1947. Z njo je bila ustanovljena Mednarodna organizacija civilnega letalstva (v nadaljnjem besedilu: ICAO).

(2) Države članice so države pogodbenice Čikaške konvencije in članice ICAO, Unija pa ima status opazovalke v nekaterih organih ICAO. V Svetu ICAO je zastopanih šest držav članic.

(3) Svet ICAO lahko v skladu s členom 54 Čikaške konvencije sprejme mednarodne standarde in priporočene prakse v obliki prilog k Čikaški konvenciji.

(4) Svet ICAO naj bi na 231. zasedanju sprejel spremembo 19 Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov k Čikaški konvenciji.

(5) Glavni namen spremembe 19 Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov k Čikaški konvenciji je izboljšati varnost v letalstvu z zagotavljanjem visoke ravni učinkovitosti, hitrosti in kakovosti preiskav v zvezi z varnostjo v civilnem letalstvu.

(6) Namen predlaganih sprememb je te cilje doseči s pomočjo organov držav članic za preiskave v zvezi z varnostjo pri preiskavah glede daljinsko vodenih zrakoplovov ter z zagotavljanjem takojšnjega dostopa do informacij in podatkov iz zapisovalnikov, nameščenih na zrakoplovu. Sprememba priznava tudi pričakovanja javnosti in medijev o obveščenosti, zato vključuje določbe za pravočasno zagotavljanje informacij o dejstvih med preiskavami v zvezi z varnostjo. Poleg tega lahko uporaba sodobnih tehnologij pripomore k skrajšanju posvetovalnega obdobja in tako pospeši objavo končnega poročila. Prav tako bo pošiljanje končnih poročil v elektronski obliki pripomoglo k njihovemu nalaganju v osrednjo podatkovno zbirko ICAO.

(7) Evropsko omrežje organov za preiskave v zvezi z varnostjo civilnega letalstva (ENCASIA), vzpostavljeno s členom 7 Uredbe (EU) št. 996/2010[1], katerega ena od nalog je svetovanje institucijam Unije o vseh vidikih oblikovanja ter izvajanja politik

[1] 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).

Unije in predpisov o preiskavah v zvezi z varnostjo ter o preprečevanju nesreč in incidentov, je prispevalo k pripravi predloga v zvezi s spremembo 19.

(8) Primerno je določiti stališče, ki se v imenu Unije zastopa v Svetu ICAO, saj bo sprememba 19 Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov k Čikaški konvenciji zavezujoča v mednarodnem pravu v skladu s členom 90(a) Čikaške konvencije in bo lahko odločilno vplivala na pravo EU, zlasti Uredbo (EU) št. 996/2010.

(9) Stališče Unije na 231. zasedanju Sveta ICAO ali katerem koli poznejšem zasedanju v zvezi s sprejetjem predvidene spremembe 19 Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov k Čikaški konvenciji bi moralo biti, da se ta sprememba v celoti podpre in upošteva.

(10) V skladu s členom 38 Čikaške konvencije bi morala vsaka država, ki meni, da ne more v celoti spoštovati takega mednarodnega standarda ali postopka ali v celoti uskladiti svojih predpisov ali praks s takim mednarodnim standardom ali postopkom, ali meni, da mora sprejeti predpise in prakse, ki se v nekaterih pogledih razlikujejo od tistih, predpisanih v mednarodnih standardih, ICAO takoj obvestiti o razlikah med lastno prakso in prakso, ki jo določa mednarodni standard.

(11) V skladu s členom 90 Čikaške konvencije vsaka taka priloga ali vsaka sprememba priloge začne veljati v treh mesecih po njeni predložitvi državam pogodbenicam ICAO ali po izteku daljšega časovnega obdobja, ki ga morda predpiše Svet ICAO, razen če medtem večina držav pogodbenic ICAO sporoči svoje nestrinjanje.

(12) Stališče Unije, potem ko bo Svet ICAO sprejel spremembo 19 Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov k Čikaški konvenciji, kar naznani generalni sekretar ICAO v postopku z dopisom ICAO, je, da se ne priglasi nestrinjanje in da se zagotovi skladnost s spremembo. Če bi zakonodaja Unije odstopala od novo sprejetih standardov in priporočenih praks po predvidenem datumu začetka njihove uporabe, bi bilo treba ICAO priglasiti odstopanja v primerjavi z navedenimi standardi in priporočenimi praksami. Stališče Unije v zvezi s takim odstopanjem bi moralo temeljiti na pisnem dokumentu, ki ga Komisija predloži Svetu v razpravo in odobritev.

(13) To stališče bi morale izraziti vse države članice Unije, ki delujejo skupno v interesu Unije –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

(1) Stališče, ki se v imenu Unije zastopa na 231. ali na enem od poznejših zasedanj Sveta ICAO, je, da se v celoti podpre predlagana sprememba Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov k Čikaški konvenciji.

(2) Stališče, ki se zastopa v imenu Unije, pod pogojem, da Svet ICAO brez bistvenih sprememb sprejme predlagano spremembo Priloge 13 – Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov k Čikaški konvenciji iz odstavka 1, je, da se v odgovor na ustrezni dopis ICAO ne priglasi nestrinjanje in da se priglasi skladnost s sprejetim ukrepom. Če bi zakonodaja Unije odstopala od novo sprejetih standardov in priporočenih praks po predvidenem datumu začetka njihove uporabe, se odstopanja v primerjavi z navedenimi standardi in priporočenimi praksami priglasijo ICAO v skladu s členom 38 Čikaške konvencije.

V primeru, da bi zakonodaja Unije odstopala od standardov iz Priloge 13 k Čikaški konvenciji, Komisija pravočasno in vsaj dva meseca pred rokom, ki ga ICAO določi za priglasitev odstopanj, Svetu v razpravo in odobritev predloži pripravljalni dokument, v katerem je določeno stališče Unije o podrobnih odstopanjih, ki jih morajo države članice v imenu Unije priglasiti ICAO.

Člen 2

Stališče iz člena 1(1) izrazijo države članice Unije, ki so članice Sveta ICAO ter delujejo skupaj v interesu Unije.

Stališče iz člena 1(2) izrazijo vse države članice Unije ter delujejo skupaj v interesu Unije.

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na države članice.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik