



Брюксел, 4.2.2019 г.  
COM(2019) 72 final

2019/0034 (NLE)

Предложение за

## **РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА**

**относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в  
Съвета на Международната организация за гражданско въздухоплаване по  
отношение на приемането на изменение 17 на приложение 13**

## ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### **1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

Настоящото предложение се отнася до решението за позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в Съвета на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) по отношение на предвиденото приемане на изменение 17 на приложение 13 към Чикагската конвенция от Съвета на ИКАО на неговото 216-о заседание.

### **2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

#### **2.1. Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване**

Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване (Чикагската конвенция) е предназначена за уреждане на международния въздушен транспорт. Чикагската конвенция влезе в сила на 4 април 1947 г. и с нея бе създадена Международната организация за гражданско въздухоплаване.

Всички държави – членки на ЕС, са страни по Чикагската конвенция.

#### **2.2. Международната организация за гражданско въздухоплаване**

Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) е специализирана агенция на Организацията на обединените нации. Целите и задачите на ИКАО са да развива принципите и техниката на международното въздухоплаване и да съдейства за планирането и развитието на международния въздушен транспорт.

Съветът на ИКАО е постоянен неин орган, който се състои от 36 договарящи държави, избирани от събранието на ИКАО за срок от три години. За периода 2016 – 2019 г. седем държави – членки на ЕС, са представени в Съвета на ИКАО.

Сред задължителните му функции, изброени в член 54 от Чикагската конвенция, са приемането на международни стандарти и препоръчителни практики, които се определят като приложения към Конвенцията.

#### **2.3. Предвиденият акт на ИКАО**

На 216-ото си заседание Съветът на ИКАО трябва да приеме изменение 17 на приложение 13 към Чикагската конвенция, отнасящо се до уведомяването за произшествия и инциденти и своевременното им разследване (наричано по-нататък „предвиденият акт“).

Предназначението на предвидения акт е да се измени приложение 13 към Чикагската конвенция „Разследване на авиационните произшествия и инциденти“ въз основа на препоръките от третото заседание на Работната група по разследванията на произшествията (AIGP/3) и една препоръка, отправена по време на Втората конференция на високо равнище по безопасността (HLSC2015). С предвиденото изменение се въвеждат промени по отношение на: своевременното разследване на произшествията и сериозните инциденти и издаването на окончателния доклад; определението за „акредитиран представител“; уеднаквяването на разпоредбите за уведомяване и разпространението на окончателните доклади; улесняването на допускането на разследващи лица; правата на експертите; извършването на справки в проектите на препоръки за безопасността; списъка на примери за сериозни инциденти; делегирането на разследванията.

Предвижда се предложеното изменение на приложение 13 да влезе в сила от юли 2019 г. и да започне да се прилага от 5 ноември 2020 г.

### **3. ПОЗИЦИЯ, КОЯТО ТРЯБВА ДА СЕ ЗАЕМЕ ОТ ИМЕТО НА СЪЮЗА**

#### **3.1. Основните промени и връзката им с действащите разпоредби на Съюза**

Основната промяна, въведена с предложението за изменение 17 на приложение 13 (наричано по нататък „предложението“), е свързана със „своевременното разследване на произшествията и сериозните инциденти и издаването на окончателния доклад“. Тя се основава на препоръка, отправена по време на Втората конференция на високо равнище по безопасността. Имало е произшествия, във връзка с които държавата на настъпване на събитието не е провела разследване и не се е съгласила да делегира разследването на друга държава, докато според държавата на оператора или държавата на производство/проектиране е имало нужда от разследване на събитието. Отбелязва се, че има стандарти и препоръчителни практики (СПП), съгласно които държавата на настъпване на събитието има право да делегира разследването на друга държава, но няма СПП или други критерии, съгласно които държавите да имат право да поискат делегирането на разследване. Участниците във Втората конференция на високо равнище по безопасността прецениха, че някои разследвания може да не се провеждат от държавата на настъпване на събитието, и препоръчаха ИКАО да преразгледа относимите разпоредби в приложение 13, като обърне надлежно внимание на случаите, в които държавата на настъпване на събитието не провежда разследване, необходимо съгласно приложение 13, и не възнамерява да делегира разследването на друга държава. Припомня се, че по силата на приложение 13 държавата на настъпване на събитието има задължения за разследване; предложението би се прилагало, ако тези задължения не бъдат спазени, което влияе неблагоприятно на безопасността.

Предложените „препоръчителни практики“<sup>1</sup> се отнасят до случаите, когато държавата, която по силата на приложение 13 отговаря за разследването (държавата на настъпване на събитието или държавата по регистрацията – според случая), не спазва задълженията си. Тогава определени други държави може да „поискат“ делегиране. Ако отговарящата за разследването по силата на приложение 13 държава не предприеме действия, съгласно препоръките поискалата делегирането държава „следва да започне и проведе разследването въз основа на наличната информация“. Ако обаче държавата на настъпване на събитието отхвърли искането за делегиране на разследването, което е един от възможните резултати, поискалата разследването държава не би могла да го проведе.

Проблемът, довел до тази промяна, обичайно не би трябвало да възникне между държави – членки на ЕС. С член 5 от Регламент (ЕС) № 996/2010 се установяват задължения за разследване, определяне на обхвата и разширяване на разследванията във връзка с безопасността и се определя коя държава членка отговаря за това според случая. Ако държава членка не спази тези задължения, това би представлявало нарушение на правото на Съюза и Комисията би имала правото да открие процедура за нарушение. Ако обаче предложеното изменение бъде прието, неизпълнението на задълженията за разследване от страна на държава членка (т.е. едновременно по Регламент (ЕС) № 996/2010 и приложение 13 към Чикагската конвенция) би могло да доведе до действие по силата на новите точки 5.1.3 и 5.3.2 от приложение 13, според случая.

---

<sup>1</sup> Те ще бъдат установени като точки 5.1.3 и 5.3.2 от приложение 13 към Чикагската конвенция.

Друга тема, свързана със своевременността на разследванията, се отнася до просроченото издаване на окончателните доклади или неиздаването им. От прегледа на 1157 смъртоносни произшествия, настъпили между 1990 г. и 2016 г. с участието на въздухоплавателни средства с максимална сертифицирана излетна маса над 5700 kg, е видно, че 59 на сто от окончателните доклади не са обществено достъпни. Липсата на тези окончателни доклади е значителен проблем, защото води до неразполагаемост на относимата информация за безопасността, която е нужна за осъществяване на действия във връзка с безопасността. В някои случаи държавите, участвали в такива разследвания, са били наясно с проблемите с безопасността, но не са могли да разпространят информацията, тъй като отговорна за оповестяването ѝ чрез окончателния доклад или междинен отчет е била държавата, провеждаща разследването.

В тази връзка с предложената „препоръчителна практика“<sup>2</sup> участващите в разследването държави биха получили правото да поискат съгласие да издадат отчет за проблемите с безопасността, ако провеждащата разследването държава не публикува окончателния доклад или междинен отчет в разумен срок. Такъв механизъм не е предвиден в Регламент (ЕС) № 996/2010, а не е и необходим (вж. съображението по-горе по отношение на делегирането).

Следва да се отбележи, че двата горепосочени елемента, представени като „препоръчителни практики“, променят правното състояние в тази област, тъй като засягат разпределението на задачите между държавите, членуващи в ИКАО, в сравнение със съществуващите до този момент стандарти.

Работната група по разследванията на произшествията препоръча като част от предложението за изменение 17 на приложение 13 да се въведат промени и в следните области: определението за „акредитиран представител“; уеднаквяването на разпоредбите за уведомяване и разпространението на окончателните доклади; улесняването на допускането на разследващи лица; правата на експертите; извършването на справки в проектите на препоръки за безопасността; списъка на примери за сериозни инциденти; делегирането на разследванията.

По отношение на промяната в определението за „акредитиран представител“ предложеният текст подхожда на член 2, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 996/2010, където има определение за това понятие и се посочва, че акредитираният представител, определен от държава членка, трябва да е служител на орган за разследване във връзка с безопасността. В Съюза всяка държава членка е създала постоянен и независим орган за разследване във въздухоплаването.

Що се отнася до уеднаквяването на разпоредбите за уведомяването и разпространението на окончателните доклади, с предложеното изменение различни разпоредби от приложение 13 се уеднаквяват с останалата част от приложението. Въздействието на тези промени върху разпоредбите на Съюза ще трябва да бъде оценено и при необходимост може да се посочи наличието на различие.

Предложеното изменение на бележка 2 към член 5.24 за „улесняването на допускането на разследващи лица“ е предназначено да подсеца държавите членки, че установяването на предварителни споразумения между органите за разследване на произшествията и митническите органи в дадена държава може да ускори допускането на разследващите служители и съответното оборудване. С член 12 от Регламент (ЕС) № 996/2010 се допринася за изпълнението на тази цел чрез предварителни

---

<sup>2</sup> Тя ще бъде установена като точка 6.6.1 от приложение 13 към Конвенцията.

споразумения, които следва да бъдат сключени с други органи, чието включване в дейностите по разследването във връзка с безопасността е вероятно, така че да се осигури възможност за надлежно и ефикасно провеждане на техническото разследване.

За да се избегне възможното объркване на правата на експертите с тези на акредитираните представители, се предлага да се заличи думата „участие“ в раздел 5.27, защото е подобна на раздели 5.18 и 5.23, съгласно които на участващите държави се дава правото да назначават акредитирани представители за разследването. Въздействието на тези промени върху разпоредбите на Съюза ще трябва да бъде оценено и при необходимост може да се посочи наличието на различие.

Предложената бележка към член 6.8 е предназначена за осведомяване на държавата, провеждаща разследване, за възможността за съгласуване на проектите на препоръки за безопасността с държавите, участвали в разследването. Този текст съответства на член 17 от Регламент (ЕС) № 996/2010, според който органите за разследване във връзка с безопасността на въздухоплаването в Съюза могат на всеки етап от разследването да изпратят – след подходяща консултация със съответните страни – всякакви препоръки за безопасността, които смятат за необходими.

Предложените изменения на притурка В „Списък с примери за сериозни инциденти“ са предназначени за подпомагане на органите за разследване във въздухоплаването при преценяването дали дадено събитие е произшествие, сериозен инцидент или просто инцидент. Списъкът не е изчерпателен и в бъдеще ще бъде променян, за да бъдат отчитани новите опасности, като безпилотните въздухоплавателни средства или нарушенията на киберсигурността. Той съдържа и кратки указания към органите за разследване във въздухоплаването по отношение на прилагането на подход чрез анализ на риска, когато трябва да определят дали даден инцидент е сериозен. Предлага се в притурка В да бъде включен опростен вариант на матрицата за класифициране на събитията според риска, изработена от Работната група за управленски решения във връзка с рисковете във въздухоплаването (Aviation Risk Management Solutions – ARMS).

Приложението „Списък на примери за сериозни инциденти“ към Регламент (ЕС) № 996/2010 съдържа типични примери за инциденти, за които е вероятно да бъдат определени като сериозни инциденти. Списъкът не е изчерпателен и служи само като указание за определянето на „сериозен инцидент“. Поради това Съюзът приветства всяка инициатива, която би могла да помогне за определянето по хармонизиран начин на понятието „сериозен инцидент“. Предложените допълнения нямат съответствие в приложението към Регламент (ЕС) № 996/2010. Въпреки това те изглеждат разумни и съответстват на естеството на вече включените в списъка примери. Ако все пак един или повече от тези примери доведе до проблеми, за различията може да се уведоми на по-късен етап.

Предложената промяна в притурка Е „Споразумения за делегиране на разследването“ се отнася до целите споразумения за делегиране на разследването във връзка с безопасността или части от тях. Предложението се отнася до това колко важно е да се разграничава започването и провеждането на разследването от отговорностите на държавата, на която е делегирано разследването. С него се въвежда възможността разследването да се делегира на регионална организация за разследване на произшествия и инциденти (RAIO).

Този въпрос е уреден в няколко от членовете на Регламент (ЕС) № 996/2010. В член 6 се разглежда сътрудничеството между органите за разследване във връзка с безопасността, като, ако е налице взаимно съгласие, на органа за разследване във връзка с безопасността се дава възможност да делегира задачата за провеждане на

разследване на произшествие или сериозен инцидент на друг орган за разследване във връзка с безопасността. С член 7 се създава Европейска мрежа на органите за разследване във връзка с безопасността в гражданското въздухоплаване (ЕНКАСИА), подкрепена от Европейската комисия, като една от целите ѝ е предоставянето, по искане на органите за разследване във връзка с безопасността за целите на прилагането на член 6, на подходящо съдействие, включващо — но не ограничаващо се до — предоставянето на списък на разследваните лица, оборудване и капацитет, които са налице в други държави членки и които могат да бъдат използвани от органа, провеждащ дадено разследване. За сведение, ЕНКАСИА вече е включена като RAIO в регистъра на ИКАО. Независимо от това с Регламент (ЕС) № 996/2010 не се позволява делегирането от орган за разследване във връзка с безопасността на RAIO (ЕНКАСИА).

### **3.2.      Позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза**

Предложената позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза, е да се подкрепи предложеното изменение в неговата цялост.

Вярно е, че наред със случаите, при които законодателството на Съюза вече е в съответствие с промените, предложени с изменение 17, има и някои други случаи, при които въпросното уеднаквяване липсва или не е сигурно.

Въпреки това има важни аргументи в полза на подкрепата за предложеното изменение, като се има предвид, че и на по-късен етап може да бъде взето решение дали Регламент (ЕС) № 996/2010 следва да се измени във връзка с някои детайли и/или дали следва да бъде уведомено относно някои различия в съответствие с член 38 от Чикагската конвенция.

Първата причина за подкрепа на изменението е, че то представлява международен консенсус, постигнат от експерти от широк спектър от държави — членки на ИКАО, включително определен брой експерти от държавите — членки на Европейския съюз. Общата цел на различните елементи на изменението се състои в подобряването на международната система за разследване на авиационни произшествия и инциденти. Позиция против предложеното изменение от страна на държавите — членки на Съюза, би създавала риск от подкопаване на международните усилия в тази посока. Второ, от основно значение е изменение 17 да бъде подкрепено в неговата цялост, тъй като с него се въвеждат редица промени, които са взаимосвързани. Решение, с което се подкрепят само части от изменение 17, би довело до нарушаване на вътрешната логика на предложеното изменение и би създавало риск от допълнителни разминавания в правилата, съдържащи се в приложение 13. Накрая, следва да се отбележи, че докато европейската законодателна уредба в областта на разследванията относно безопасността на въздухоплаването може да се счита за всеобхватна и ефективна, това не е така при някои от държавите — членки на ИКАО.

Както вече беше упоменато, горепосоченото не засяга оценката, която ще бъде извършена на по-късен етап, по въпроса дали Съюзът следва да измени собствените си правила и/или да реши да уведоми относно евентуалните различия. И в двата случая Комисията ще предприеме необходимите инициативи. По-специално, ако тя установи необходимостта от уведомяването относно дадено различие, Комисията ще изготви съответното предложение за решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС.

## **4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ**

### **4.1. Процесуалноправно основание**

#### *4.1.1. Принципи*

В член 218, параграф 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда приемането на решения за установяване на „позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“.

Член 218, параграф 9 от ДФЕС се прилага независимо от това дали Съюзът е член на органа или страна по споразумението<sup>3</sup>.

Понятието „актове с правно действие“ включва актове с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат съответния орган. То включва и инструменти, които нямат обвързващ характер съгласно международното право, но са „годни да окажат съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“<sup>4</sup>.

#### *4.1.2. Приложение в конкретния случай*

Международната организация за гражданско въздухоплаване е организация, учреден със споразумение, а по-конкретно с Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване.

Актът, който Международната организация за гражданско въздухоплаване е призована да приеме, представлява акт с правно действие. Предвиденият акт има правно действие, защото променя редица стандарти, които са в състояние да създадат правно обвързващи задължения по силата на международното право.

Освен това с изменението се въвеждат редица промени, определени като „препоръки“. Въпреки наименованието си, тези „препоръки“ променят съществуващата правна ситуация по силата на съществуващите до този момент стандарти.

Предвиденият акт не допълва, нито изменя институционалната рамка на споразумението.

Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 9 от ДФЕС.

### **4.2. Материалноправно основание**

#### *4.2.1. Принципи*

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, във връзка с който се заема позиция от името на Съюза. Ако предвиденият акт преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

<sup>3</sup> Решение на Съда на Европейския съюз от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, С-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 64.

<sup>4</sup> Решение на Съда на Европейския съюз от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, С-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64.

#### *4.2.2. Приложение в конкретния случай*

Главната цел и съдържание на предвидения акт са свързани с общата транспортна политика.

Поради това материалноправното основание за предложеното решение е член 100, параграф 2 от ДФЕС.

#### **4.3. Заключение**

Правното основание за предложеното решение следва да бъде член 100, параграф 2 от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.



Предложение за

## РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в Съвета на Международната организация за гражданско въздухоплаване по отношение на приемането на изменение 17 на приложение 13**

### СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 100, параграф 2 във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване (Чикагската конвенция), с която се урежда международният въздушен транспорт, е влязла в сила на 4 април 1947 г. С нея е учредена Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО).
- (2) Държавите членки са договарящи държави по Чикагската конвенция и членки на ИКАО, а Съюзът има статут на наблюдател в определени органи на ИКАО.
- (3) В съответствие с член 54 от Чикагската конвенция Съветът на ИКАО може да приема международни стандарти и препоръчителни практики.
- (4) На 216-ото си заседание, започващо на 14 февруари 2019 г., Съветът на ИКАО планира да приеме изменение 17 на приложение 13 към Чикагската конвенция, отнасящо се до уведомяването за произшествия и инциденти и съвременното им разследване.
- (5) Целесъобразно е да се определи позицията, която трябва да се заеме от Съюза от името на Съвета на ИКАО, тъй като предложеното изменение има правно действие и е изцяло или частично в състояние значително да повлияе върху съдържанието на законодателството на Съюза, а по-конкретно върху Регламент (ЕС) № 996/2010 на Европейския парламент и на Съвета<sup>5</sup>.
- (6) Целта на предвиденото изменение е да въведе следните промени: по отношение на съвременното разследване на произшествията и сериозните инциденти и издаването на окончателния доклад; определението за „акредитиран представител“; уеднаквяването на разпоредбите за уведомяване и за разпространението на окончателните доклади; улесняването на допускането на разследващите лица; правата на експертите; извършването на справки в проектите на препоръки за безопасността; списъка на примери за сериозни инциденти; И делегирането на разследванията.

---

<sup>5</sup> Регламент (ЕС) № 996/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 г. относно разследването и предотвратяването на произшествия и инциденти в гражданското въздухоплаване и за отмяна на Директива 94/56/ЕО (ОВ L 295, 12.11.2010 г., стр. 35).

- (7) Съюзът е силен поддръжник на тези усилия на ИКАО да повиши безопасността на въздухоплаването, като гарантира високо ниво на ефикасност, бързина и качество на разследванията във връзка с безопасността в гражданското въздухоплаване.
- (8) Позицията на Съюза трябва да бъде изразена от държавите — членки на Съюза, които са членки на ИКАО,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

*Член 1*

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на 216-тото заседание на Съвета на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО), е да се подкрепи предложеното изменение 17 на приложение 13 към Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване (Чикагската конвенция), без да се засяга правото на уведомяване относно различията в съответствие с член 38 от Чикагската конвенция.

*Член 2*

Позицията, посочена в член 1, се изразява от държавите — членки на Съюза, които са членки на ИКАО.

*Член 3*

Адресати на настоящото решение са държавите членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета  
Председател*