

Brussel, 20.6.2022
COM(2022) 312 final

2022/0203 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake het standpunt dat namens de Europese Unie in de 226^e bijeenkomst van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie moet worden ingenomen met betrekking tot de voorgenomen vaststelling van amendement 48 van bijlage 6, deel I, bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) ten aanzien van de verschillen die aan de ICAO moeten worden meegedeeld met betrekking tot amendement 48 van bijlage 6, deel I, bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, dat door de ICAO-Raad tijdens zijn 226^e bijeenkomst moet worden vastgesteld.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart

Het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (“het Verdrag van Chicago”) heeft tot doel het internationale luchtvervoer te regelen. Het verdrag is op 4 april 1947 in werking getreden en voorzagt in de oprichting van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie.

Alle EU-lidstaten zijn partij bij het Verdrag van Chicago.

2.2. De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie

De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie is een gespecialiseerd agentschap van de Verenigde Naties dat ernaar streeft de beginselen en technieken van de internationale luchtvaart te ontwikkelen en de planning en ontwikkeling van internationaal luchtvervoer te bevorderen.

De ICAO-Raad is een permanent orgaan van de ICAO met 36 verdragsluitende staten die door de Algemene Vergadering van de ICAO zijn gekozen voor een periode van drie jaar. In de periode 2019-2022 zijn zeven EU-lidstaten vertegenwoordigd in de ICAO-Raad.

Tot de verplichte taken van de ICAO-Raad, zoals vermeld in artikel 54 van het Verdrag van Chicago, behoort de vaststelling van internationale normen en aanbevolen praktijken (SARP's), die worden vastgelegd in bijlagen bij het Verdrag van Chicago.

Overeenkomstig artikel 90 van het Verdrag van Chicago treedt een bijlage of een amendement van een bijlage in werking binnen drie maanden na de voorlegging ervan aan de verdragsluitende staten van de ICAO of na afloop van een langere termijn zoals de ICAO-Raad die kan voorschrijven, tenzij in de tussentijd een meerderheid van de verdragsluitende staten van de ICAO zijn afkeuring kenbaar maakt.

Na de vaststelling van dergelijke maatregelen en vóór ze in werking treden en juridisch bindend worden, moeten de ICAO-staten meedelen dat zij de maatregelen afkeuren of naleven, eventueel met verschillen.

Overeenkomstig artikel 38 van het Verdrag van Chicago moet elke staat die vindt dat het in de praktijk onmogelijk is om in alle opzichten te voldoen aan een internationale norm of procedure of om zijn eigen regels of praktijken volledig in overeenstemming te brengen met een internationale norm of procedure, of die het nodig acht om regels of praktijken vast te stellen die in enig specifiek opzicht verschillen van die welke bij een internationale norm zijn vastgesteld, de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie onmiddellijk in kennis stellen van de verschillen tussen zijn eigen praktijk en die welke bij de internationale norm is vastgesteld.

2.3. De beoogde handelingen van de ICAO en hun verhouding tot de bestaande regels van de Unie

Naar verwachting zal de ICAO-Raad tijdens zijn 226e zitting amendement 48 op deel I van bijlage 6 bij het Verdrag van Chicago vaststellen met betrekking tot middelen om een vliegtuig in nood te lokaliseren.

2.3.1. Normen binnen het toepassingsgebied van amendement 48 van ICAO-bijlage 6, deel I

Norm 6.18.1 van ICAO-bijlage 6, deel I, schrijft voor dat alle vliegtuigen met een maximale gecertificeerde startmassa van meer dan 27 000 kg waarvoor het individuele luchtwaardigheidscertificaat voor het eerst is afgegeven op of na 1 januari 2023, autonoom informatie moeten doorgeven op basis waarvan de exploitant ten minste eenmaal per minuut een positie kan bepalen, in geval van nood.

Norm 6.18.1, zoals vermeld in ICAO-bijlage 6, deel I, aanhangsel 9, heeft tot doel de locatie van een ongevallenlocatie binnen een straal van 6 zeemijl vast te kunnen stellen.

Norm 6.18.1 van ICAO-bijlage 6, deel I, is omgezet¹ in CAT.GEN.MPA.210 van bijlage IV (deel-CAT) bij Verordening (EU) nr. 965/2012² van de Commissie (EU-vluchtuitvoeringsregels), waarin het volgende is vereist:

“De volgende vliegtuigen worden uitgerust met een krachtige en automatische voorziening om, na een ongeval waarbij het vliegtuig ernstig is beschadigd, nauwkeurig te bepalen op welk punt de vlucht eindigt:

- (1) alle vliegtuigen met een MCTOM van meer dan 27 000 kg, met een MOPSC van meer dan 19 en waarvoor het individuele luchtwaardigheidscertificaat (CofA)³ voor het eerst is afgegeven op of na 1 januari 2023;
- (2) alle vliegtuigen met een MCTOM van meer dan 45 500 kg en waarvoor het individuele luchtwaardigheidscertificaat voor het eerst is afgegeven op of na 1 januari 2023.”

2.3.2. Wijzigingen ingevoerd bij ontwerpamendement 48 van ICAO-bijlage 6, deel I

In ontwerpamendement 48 van ICAO-bijlage 6, deel I, wordt de toepassingsdatum van norm 6.18.1 uitgesteld tot 1 januari 2025 (in plaats van 1 januari 2023) en wordt het toepassingsgebied beperkt tot vliegtuigen waarvoor het individuele luchtwaardigheidscertificaat voor het eerst is afgegeven op of na 1 januari 2024 (in plaats van op of na 1 januari 2023). De belangrijkste redenen voor deze voorgestelde wijzigingen zijn:

- wereldwijd kampen alle vliegtuigfabrikanten met aanzienlijke vertragingen bij hun werkzaamheden om vliegtuigen met de nodige apparatuur uit te rusten,

¹ De lidstaten werd aanbevolen een verschil met ICAO-norm 6.18.1 aan te melden, aangezien vliegtuigen met een MOPSC van 19 of minder en met een MCTOM tussen 27 000 en 45 500 kg niet onder het toepassingsgebied van CAT.GEN.MPA.210 vallen.

² Verordening (EU) nr. 965/2012 van de Commissie van 5 oktober 2012 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures voor vluchtuitvoering, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad.

³ CofA: Luchtwaardigheidscertificaat

- grote vertraging bij de uitrol van de communicatie-infrastructuur om te voldoen aan norm 2.4 van aanhangsel 9⁴ en de ontwikkeling van de volledige operationele capaciteit daarvan; en
- er is te weinig tijd voor de noodhulpcoördinatiecentra en eenheden voor luchtverkeersdiensten om hun procedures voor te bereiden en aan te passen.

Opmerking: de aanvaardbare wijzen van naleving voor CAT.GEN.MPA.210 bevatten op het gebied van robuustheid en nauwkeurigheid strengere voorwaarden dan die welke zijn gespecificeerd in ICAO-bijlage 6, deel I, 6.18 en aanhangsel 9. Vliegtuigfabrikanten streven ernaar hun vliegtuigen uit te rusten met apparatuur die voldoet aan zowel ICAO-norm 6.18.1 als CAT.GEN.MPA.210, zodat deze vliegtuigen zonder wijzigingen of beperkingen zowel in de EU en wereldwijd kunnen worden gebruikt. Dit heeft er op zijn beurt voor gezorgd dat er veel extra werk moet worden geleverd om die apparatuur te ontwerpen en te certificeren.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

3.1. Voornaamste wijzigingen en hun verhouding tot de bestaande regels van de Unie

In ontwerpamendement 48 van ICAO-bijlage 6 wordt de toepassingsdatum van norm 6.18.1 van ICAO-bijlage 6, deel I, met twee jaar uitgesteld:

“6.18.1 Met ingang van 1 januari 2025 moeten alle vliegtuigen met een maximale gecertificeerde startmassa van meer dan 27 000 kg waarvoor het individuele luchtwaardigheidscertificaat voor het eerst op of na 1 januari 2024 is afgegeven, wanneer zij in nood verkeren autonoom informatie doorgeven op basis waarvan de exploitant ten minste eenmaal per minuut een positie kan bepalen, overeenkomstig aanhangsel 9.”

3.2. Namens de Unie in te nemen standpunt

Alle vliegtuigfabrikanten kampen met aanzienlijke vertragingen bij het proces om norm 6.18.1 van ICAO-bijlage 6, deel I, en CAT.GEN.MPA.210 van de Eu-vluchtuitvoeringsregels toe te passen. De huidige toepassingsdatum handhaven zal wellicht tot gevolg hebben dat talrijke in de EU gevestigde vliegtuigexploitanten tijdelijke vrijstellingen moeten vragen voor vliegtuigen die in 2023 worden geleverd en nadien tegen een hoge kostprijs apparatuur moeten laten inbouwen. Die tijdelijke vrijstellingen zullen wellicht tot en met 2024 moeten worden verlengd om voldoende tijd te geven voor de aanpassing van alle betrokken vliegtuigen. Bovendien zal het misschien tot 2024 duren vooraleer de communicatie-infrastructuur volledig operationeel is en de luchtverkeersleidingseenheden en reddingscoördinatiecentra hun voorbereidingen hebben afgerond. In de EU gevestigde vliegtuigexploitanten beschikken over weinig hefboomen om de tenuitvoerlegging van ICAO-norm 6.18.1 en CAT.GEN.MPA.210 te versnellen.

Het voorgestelde uitstel van de toepassingsdatum van norm 6.18.1 van ICAO-bijlage 6, deel I, heeft een beperkte impact op de veiligheid van de luchtvaart, aangezien deze ICAO-norm slechts een van de maatregelen is die de ICAO heeft genomen om luchtvaartuigen in nood gemakkelijker te kunnen lokaliseren. De meeste vliegtuigen waarop norm 6.18.1 van toepassing is, moeten ook door de exploitant worden gevolgd wanneer zij over

⁴ Volgens norm 2.4 van aanhangsel 9 van ICAO-bijlage 6, deel I, moeten ten minste de luchtverkeersleidingseenheden en de opsporings- en reddingscoördinatiecentrum en -subcentra deel uitmaken van de organisaties die toegang hebben tot de doorgestuurde informatie.

oceaangebieden vliegen overeenkomstig norm 3.5.3 van ICAO-bijlage 6, deel I, (omgezet in CAT.GEN.MPA.205 van de EU-vluchtuitvoeringsregels) en worden uitgerust met twee plaatsaanduidende noodzenders overeenkomstig norm 6.17.3 van ICAO-bijlage 6, deel I (omgezet in CAT.IDE.A.280 van de EU-vluchtuitvoeringsregels).

Daarom moet de Unie het voorstel om de toepassingsdatum van norm 6.18.1 van ICAO-bijlage 6, deel I, uit te stellen steunen.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”.

Artikel 218, lid 9, VWEU is van toepassing ongeacht of de Unie lid is van het betrokken lichaam dan wel partij is bij de betrokken overeenkomst⁵.

Het begrip “handelingen met rechtsgevolgen” omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die “*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*”⁶.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De ICAO-Raad is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, namelijk het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (“Verdrag van Chicago”).

Overeenkomstig artikel 54 van het Verdrag van Chicago stelt de ICAO-Raad internationale normen en aanbevolen praktijken vast, in de vorm van bijlagen bij het Verdrag van Chicago. Dat zijn handelingen met rechtsgevolgen. Bepaalde juridische gevolgen van die handelingen kunnen afhangen van de indiening van kennisgevingen van verschillen, en van de voorwaarden voor die kennisgevingen. De vaststelling van een standpunt van de Unie ten aanzien van dergelijke kennisgevingen valt derhalve binnen de werkingssfeer van artikel 218, lid 9, VWEU.

De beoogde handeling kan een beslissende invloed hebben op de inhoud van de EU-wetgeving, namelijk punt CAT.GEN.MPA.210 van Verordening (EU) nr. 965/2012 van de Commissie.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de

⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punt 64.

⁶ Arrest van het Hof van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Als de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De hoofddoelstelling en de inhoud van de vastgestelde handeling hebben betrekking op het gemeenschappelijk vervoersbeleid.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 100, lid 2, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag van het voorgestelde besluit van de Raad is artikel 100, lid 2, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake het standpunt dat namens de Europese Unie in de 226^e bijeenkomst van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie moet worden ingenomen met betrekking tot de voorgenomen vaststelling van amendement 48 van bijlage 6, deel I, bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 100, lid 2, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (“het Verdrag van Chicago”), waarbij het internationale luchtvervoer wordt geregeld, is op 4 april 1947 in werking getreden. Bij dat verdrag is de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (International Civil Aviation Council — ICAO) opgericht.
- (2) De lidstaten zijn verdragsluitende partijen bij het Verdrag van Chicago en leden van de ICAO, terwijl de Unie de status van waarnemer heeft in bepaalde organen van de ICAO. Momenteel zijn zeven lidstaten vertegenwoordigd in de ICAO-Raad.
- (3) Overeenkomstig artikel 54 van het Verdrag van Chicago kan de ICAO-Raad internationale normen en aanbevolen praktijken (SARP’s) vaststellen; deze worden vastgelegd in de bijlagen bij het Verdrag van Chicago.
- (4) Overeenkomstig artikel 90 van het Verdrag van Chicago treden de bijlagen of een wijziging van een bijlage in werking binnen drie maanden na de voorlegging ervan aan de ICAO-verdragsstaten of na afloop van een zodanige langere termijn als de ICAO-Raad kan voorschrijven, tenzij in de tussentijd een meerderheid van de ICAO-verdragsstaten hun afkeuring kenbaar maakt.
- (5) Overeenkomstig artikel 38 van het Verdrag van Chicago moet elke staat die oordeelt dat het onmogelijk is om in alle opzichten te voldoen aan een internationale norm of procedure, of om zijn eigen regels of praktijken volledig in overeenstemming te brengen met een internationale norm of procedure, of die het nodig acht om regels of praktijken vast te stellen die in enig specifiek opzicht verschillen van die welke bij een internationale norm zijn vastgesteld, de ICAO onmiddellijk in kennis stellen van de verschillen tussen zijn eigen praktijk en die welke bij de internationale norm is vastgesteld.
- (6) Naar verwachting zal de ICAO-Raad tijdens zijn 226^e zitting amendement 48 van bijlage 6, deel I, bij het Verdrag van Chicago vaststellen.
- (7) De belangrijkste doelstelling van amendement 48 van bijlage 6, deel I, is het uitstel van de toepassingsdatum van norm 6.18.1 tot 1 januari 2025.

- (8) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moeten worden ingenomen tijdens de 226^e zitting van de ICAO-Raad met betrekking tot het voorgenomen amendement 48 van bijlage 6, deel I. Dat standpunt om dit amendement te steunen moet namens de Unie tot uiting worden gebracht door de gezamenlijk optredende lidstaten van de Unie die lid zijn van de ICAO-Raad.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen op de 226^e of een latere vergadering van de ICAO-Raad is dat het voorgestelde amendement 48 van bijlage 6, deel I, bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart in zijn geheel moet worden gesteund.

Artikel 2

Het in artikel 1 vermelde standpunt wordt tot uitdrukking gebracht door de lidstaten van de Unie die lid zijn van de ICAO-Raad, die gezamenlijk in het belang van de Unie optreden.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*