



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 22.2.2021
COM(2021) 74 final

2021/0040 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**inzake het standpunt dat namens de Europese Unie in de Internationale
Burgerluchtvaartorganisatie moet worden ingenomen met betrekking tot de
kennisgeving van verschillen met bijlage 6, deel II, bij het Verdrag inzake de
internationale burgerluchtvaart**

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel heeft betrekking op het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) met betrekking tot de bij de ICAO aan te melden verschillen met amendement 37 van bijlage 6 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart - *Exploitation van luchtvaartuigen*, Deel II – *Internationale general aviation – Vleugelvliegtuigen*, wat betreft de voorwaarden voor vergunningen, aanvaarding en goedkeuringen, zoals vastgesteld door de ICAO-raad op de 219^e vergadering en bekendgemaakt in staatsbrief AN 11/6.3.21-20/31.

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 is op 4 april 1947 in werking getreden en voorzorg 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 het internationale luchtvervoer te bevorderen.

De ICAO-raad is een permanent orgaan van de ICAO met 36 leden die door de algemene Vergadering van de ICAO zijn gekozen voor een periode van drie jaar. Voor 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 (SARPs); deze worden vastgelegd in bijlagen bij het Verdrag van Chicago.

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 zullen afwijzen of naleven, eventueel met bepaalde 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 handelingen die zijn vastgesteld op de 219^e vergadering van de ICAO-Raad en hun verhouding tot de bestaande regels van de Unie

Tijdens zijn 219^e vergadering heeft de ICAO-raad diverse amendementen aangenomen op verscheidene bijlagen bij het Verdrag van Chicago, waaronder amendement 37 van bijlage 6, deel II. In ICAO-staatsbrief AN 11/6.3.21-20/31, waarin de verdragsluitende staten worden geïnformeerd over de vaststelling van dit amendement, worden de staten verzocht om de

ICAO in kennis te stellen van eventuele verschillen, overeenkomstig hun verplichting uit hoofde van artikel 38 van het Verdrag van Chicago.

Het standpunt dat namens de Europese Unie in de ICAO moet worden ingenomen met betrekking tot de kennisgeving van uit amendement 37 voortvloeiende verschillen met, onder andere, deel II van bijlage 6 bij het Verdrag van Chicago, is gedeeltelijk aan bod gekomen in een voorstel voor een besluit van de Raad¹. Verder onderzoek van mogelijke verschillen tussen de SARP's en het EU-acquis door het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart heeft nog een verschil ten gevolge van amendement 37 aan het licht gebracht, namelijk met betrekking tot de voorwaarden voor vergunningen, aanvaarding en goedkeuringen.

2.3.1. Amendement 37 van bijlage 6 - Exploitatie van luchtvaartuigen, deel II - Internationale general aviation - Vleugelvliegtuigen

2.3.1.1. Harmonisatie van de voorwaarden voor vergunningen, aanvaarding en goedkeuringen

De termen vergunning, aanvaarding en goedkeuring zijn niet consequent gebruikt in de bepalingen van bijlage 6. Vaak kan het vereiste vergunningsniveau niet duidelijk worden opgemaakt uit de huidige tekst van de bijlage.

Om de samenhang en duidelijkheid te garanderen, is gestandaardiseerd taalgebruik voorgeschreven voor alle bepalingen waarvoor een specifieke goedkeuring vereist is. De richtsnoeren in de bijlagen bij elk deel van bijlage 6 zijn gewijzigd om te verduidelijken voor welke punten een specifieke goedkeuring nodig is die afwijkt van andere vergunningsniveaus. De definitie van “specifieke goedkeuring” en een wijziging van de definitie van “activiteitenspecificaties”, om te verwijzen naar deze nieuwe definitie, worden eveneens opgenomen in dit amendement.

De definities van “activiteitenspecificaties” en “specifieke goedkeuring” zijn niet opgenomen in Verordening (EU) nr. 965/2012². De termen worden echter met dezelfde betekenis gebruikt.

Bij amendement 37 is de eis ingevoerd dat electronic flight bags (EFB) voor gebruik in de general aviation specifiek moeten worden goedgekeurd. Dit vormt een verschil met de EU-wetgeving, omdat Verordening (EU) nr. 965/2012 niet voorschrijft dat niet-commerciële exploitanten met complexe motoraangedreven luchtvaartuigen en niet-commerciële exploitanten met andere dan complexe motoraangedreven luchtvaartuigen over een specifieke goedkeuring moeten beschikken voor EFB-toepassingen van type B. De overeenkomstige wijzigingen in SARP 2.4.17 zullen worden beoordeeld in het kader van RMT.0392 “Regular Update of the Air Operations Rules”.

De andere ingevoerde wijzigingen leiden niet tot een wijziging van het niveau van tenuitvoerlegging van die normen, aangezien zij reeds onder de EU-regels vallen.

¹ Voorstel COM(2020) 649 van de Commissie voor een Besluit van de Raad, nog niet aangenomen door de Raad.

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 (PB L 296 van 25.10.2012, blz. 1).

De lidstaten zullen een verschil met SARP 2.4.17 indienen met betrekking tot de specifieke goedkeuring voor EFB.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

3.1. Te melden verschillen

Op de 219^e zitting van de ICAO-Raad, van 2 tot en met 20 maart 2020, is een aantal amendementen van diverse bijlagen bij het Verdrag van Chicago op het gebied van veiligheid, milieu en luchtvaartnavigatie vastgesteld. Een daarvan was amendement 37 van bijlage 6, deel II.

Amendement 37 van bijlage 6, deel II, valt onder het recht van de Unie en derhalve onder de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie. Het verschil dat bij de ICAO moet worden aangemeld, is in detail uiteengezet in de bijlage bij het voorstel voor een besluit van de Raad.

In dit verband, gezien de desbetreffende wetgeving van de Unie, is het namens de Unie in te nemen standpunt dat de verschillen moeten worden meegedeeld overeenkomstig artikel 38 van het Verdrag van Chicago, zoals uiteengezet in dit voorstel voor een besluit van de Raad.

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 overeenkomst³.

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*”⁴.

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. Dit 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

³ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punt 64.

⁴ Arrest van het Hof van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

aanzien van dergelijke kennisgevingen valt derhalve binnen de werkingssfeer van artikel 218, lid 9, VWEU.

Verschillen waarvan kennisgeving moet worden gedaan in antwoord op ICAO-staatsbrief AN 11/6.3.21-20/31 hebben een effect op de rechtsgevolgen van de normen van het Verdrag van Chicago.

Die rechtsgevolgen vallen binnen een gebied dat grotendeels wordt bestreken door regels van de Unie, namelijk Verordening (EU) 2018/1139⁵ en Verordening (EU) nr. 965/2012⁶. Dat houdt in dat de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 2, VWEU in deze kwestie exclusieve externe bevoegdheid heeft.

De vastgestelde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

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 beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer 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.

⁵ Verordening (EU) 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PB L 212 van 22.8.2018, blz. 1).

⁶ Verordening (EU) nr. 965/2012 van de Commissie van 5 oktober 2012 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures voor vluchtuitlevering, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 296 van 25.10.2012, blz. 1).

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake het standpunt dat namens de Europese Unie in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie moet worden ingenomen met betrekking tot de kennisgeving van verschillen met bijlage 6, deel II, 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 (ICAO) opgericht.
- (2) De lidstaten zijn overeenkomstsluitende 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. Zeven lidstaten zijn 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 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 ICAO onmiddellijk in kennis stellen van de verschillen tussen zijn eigen praktijk en die welke bij de internationale norm is vastgesteld.
- (5) Tijdens zijn 219^e vergadering, van 2 tot en met 20 maart 2020, heeft de ICAO-raad verscheidene amendementen op talrijke bijlagen bij het Verdrag van Chicago aangenomen, op de gebieden veiligheid, milieu en luchtvaartnavigatie, waaronder amendement 37 van bijlage 6, deel II. In ICAO-staatsbrief AN 11/6.3.21-20/31, waarin de staten die partij zijn bij het ICAO-verdrag worden geïnformeerd over de vaststelling van amendement 37 van deel II van bijlage 6 bij het Verdrag van Chicago, worden de staten verzocht om de ICAO in kennis te stellen van eventuele verschillen, overeenkomstig hun verplichting uit hoofde van artikel 38 van het Verdrag van Chicago.
- (6) Het door de ICAO-raad aangenomen amendement 37 van deel II van bijlage 6 bij het Verdrag van Chicago valt onder het recht van de Unie en derhalve onder de exclusieve

externe bevoegdheid van de Unie. Dat amendement valt onder het gebied waarop Verordening (EU) nr. 965/2012¹ van toepassing is.

- (7) In dit geval leidt amendement 37 tot een verschil met Verordening (EU) nr. 965/2012. Die verordening bevat geen definities van “activiteitenspecificaties” en “specifieke goedkeuringen”. De termen worden echter met dezelfde betekenis gebruikt. Bij amendement 37 is voorts ook de eis ingevoerd dat electronic flight bags (EFB) voor gebruik in de general aviation specifiek moeten worden goedgekeurd, wat een verschil vormt met Verordening (EU) nr. 965/2012.
- (8) Artikel 38 van het Verdrag van Chicago schrijft voor dat de lidstaten van de Unie, in antwoord op ICAO-staatsbrief AN11/6.3.21-20/31, verschillen moeten aanmelden met betrekking tot de harmonisering van voorwaarden voor vergunningen, aanvaarding en goedkeuring, d.w.z. verschillen met nieuwe SARP's met betrekking tot deel II van bijlage 6 bij het Verdrag van Chicago, die voortvloeien uit het op de 219^e vergadering van de ICAO-raad aangenomen amendement 37.
- (9) De verschillen waarvan kennisgeving moet worden gedaan in antwoord op ICAO-staatsbrief AN 11/6.3.21-20/31 hebben een effect op de rechtsgevolgen van de normen van het Verdrag van Chicago.
- (10) Het is dan ook passend het standpunt vast te stellen dat namens de Unie moet worden ingenomen in antwoord op ICAO-staatsbrief AN 11/6.3.21-20/31, aangezien de vaststelling door de ICAO van amendement 37 van deel II van bijlage 6 bij het Verdrag van Chicago een beslissende invloed kan hebben op de inhoud van het Unierecht, namelijk Verordening (EU) nr. 965/2012². Het standpunt van de Unie wordt tot uitdrukking gebracht door de lidstaten van de Unie,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in antwoord op ICAO-staatsbrief AN 11/6.3.21-20/31 betreffende de vaststelling door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) van amendement 37 van bijlage 6, deel II, is uiteengezet in de bijlage bij dit besluit.

Artikel 2

Het in artikel 1 bedoelde standpunt wordt tot uitdrukking gebracht door alle lidstaten van de Unie.

¹ 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 (PB L 296 van 25.10.2012, blz. 1).

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 (PB L 296 van 25.10.2012, blz. 1).

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter