EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.2.2023
COM(2023) 70 final

2023/0032 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake het standpunt dat namens de Europese Unie in de 228e bijeenkomst van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) moet worden ingenomen met betrekking tot de voorgenomen vaststelling van amendement 93 van bijlage 10 - Luchtvaarttelecommunicatie, volume I - Radionavigatiehulpmiddelen bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft:

i) het standpunt dat namens de Unie in de 228e bijeenkomst van de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) moet worden ingenomen met betrekking tot de voorgenomen vaststelling van amendement 93 van bijlage 10 — Luchtvaarttelecommunicatie, volume I — Radionavigatiehulpmiddelen, en

ii) het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen nadat de ICAO de vaststelling van amendement 93 van bijlage 10 — Luchtvaarttelecommunicatie, volume I — Radionavigatiehulpmiddelen van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart in respectieve staatsbrieven heeft aangekondigd, waarbij haar verdragsluitende staten worden verzocht kennis te geven van hun afkeuring, eventuele verschillen aan te melden of mee te delen dat zij de vastgestelde maatregelen zullen naleven.

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 voorzag 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; 36 verdragsluitende staten worden door de algemene Vergadering van de ICAO verkozen tot lid van de ICAO-raad voor een periode van drie jaar. In de periode 2022-2025 zijn zes 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 moeten de ICAO-staten ze naleven of, vóór ze in werking treden en juridisch bindend worden, kennis geven van hun afkeuring of eventuele verschillen.

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 procedures, of die het nodig vindt 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 praktijken en die welke bij de internationale norm zijn vastgesteld.

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

De ICAO-Raad zal naar verwachting het volgende aannemen tijdens zijn 228e vergadering of een daaropvolgende vergadering:

- Amendement 93 van bijlage 10, volume I, betreffende de

  a) steun voor de invoering van een wereldwijd multiconstellatie-satellietnavigatiesysteem met twee frequenties (DFMC) door bepalingen toe te voegen voor extra operationele frequenties voor het wereldwijde plaatsbepalingssysteem (GPS), het wereldwijde satellietnavigatiesysteem (GLONASS) en het satellietgebaseerde augmentatiesysteem (SBAS), en door bepalingen in te voeren voor het nieuwe satellietnavigatiesysteem BeiDou (BDS) en het Galileosysteem;

  alsmede

  b) steun voor de beperking van de ionosferische gradiënt voor het grondaugmentatiesysteem (GBAS) naar aanleiding van de zesde vergadering van het panel voor navigatiesystemen (NSP/6).

De beoogde handelingen hebben de volgende doelstellingen:

– ***Amendement 93 van bijlage 10, volume I, betreffende steun voor de invoering van een wereldwijd multiconstellatie-satellietnavigatiesysteem met twee frequenties (DFMC) door bepalingen toe te voegen voor extra operationele frequenties voor het wereldwijde plaatsbepalingssysteem (GPS), het wereldwijde satellietnavigatiesysteem (GLONASS) en het satellietgebaseerde augmentatiesysteem (SBAS), en door bepalingen in te voeren voor het nieuwe satellietnavigatiesysteem BeiDou (BDS) en het Galileosysteem***

Het amendement betreffende DFMC GNSS is bedoeld om de voortdurende ontwikkeling van de mondiale GNSS-infrastructuur te weerspiegelen en de verwezenlijking ervan door de internationale burgerluchtvaart te vergemakkelijken. In het kader van de ontwikkeling worden meerdere GNSS-constellaties met dubbele-frequentiesignalen in gebruik genomen door de Verenigde Staten (modernisering van GPS), de Russische Federatie (modernisering van GLONASS), de Europese Unie (Galileo-constellatie) en China (BeiDou Navigation Satellite System (BDS)). Een aantal staten en regio's is ook van plan om satellietgebaseerde DFMC-augmentatiesystemen (SBAS's) uit te rollen. DFMC GNSS biedt de gelegenheid om de robuustheid, navigatieprestaties en operationele voordelen van GNSS verder te verbeteren. Het gebruik van dubbele frequenties zal de gevoeligheid voor ionosferische storingen en radiofrequentie-interferentie helpen verminderen. De beschikbaarheid van meerdere constellaties zal de ionosferische scintillatie en het risico op onvoldoende satellieten binnen één constellatie helpen beperken. Deze technische verbeteringen zullen operationele voordelen mogelijk maken op het gebied van veiligheid en efficiëntie, zoals een betere operationele betrouwbaarheid van communicatie-, navigatie- en surveillancetoepassingen (CNS), wereldwijd een grotere uitrol van 3D-instrumentnaderingen die in overeenstemming zijn met de mondiale doelstellingen voor prestatiegebaseerde navigatie (PBN), de invoering van innovatieve operationele concepten

en toepassingen en de voortdurende rationalisering van conventionele navigatiehulpmiddelen.

– ***Amendement 93 van bijlage 10, volume I, betreffende steun voor de beperking van de ionosferische gradiënt voor het grondaugmentatiesysteem (GBAS)***

Dit amendement is bedoeld om luchthavens in staat te stellen de dekking van hun GBAS-diensten te optimaliseren op basis van het feit dat de beschikbaarheid van de GBAS-dienst aanvaardbaar blijft. Dit is met name nodig in het geval van een grote luchthaven of een enkel GBAS-grondstation dat meerdere start- en landingsbanen ondersteunt, omdat de huidige SARP's impliciet de toegestane maximumafstand tussen het grondstation en de baandrempel(s) beperken.

Het voorgestelde amendement zal naar verwachting op 2 november 2023 van toepassing worden.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

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

Amendement 93 van bijlage 10, volume I, betreffende steun voor de invoering van een wereldwijd multiconstellatie-satellietnavigatiesysteem met twee frequenties (DFMC) door bepalingen toe te voegen voor extra operationele frequenties voor het wereldwijde plaatsbepalingssysteem (GPS), het wereldwijde satellietnavigatiesysteem (GLONASS) en het satellietgebaseerde augmentatiesysteem (SBAS), en door bepalingen in te voeren voor het nieuwe satellietnavigatiesysteem BeiDou (BDS) en het Galileosysteem

Deze wijziging van ICAO-bijlage 10, volume I, heeft gevolgen voor Uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie van 1 maart 2017 tot vaststelling van gemeenschappelijke eisen voor verleners van luchtverkeersbeheer-/luchtvaartnavigatiediensten en andere netwerkfuncties voor luchtverkeersbeheer en het toezicht daarop. In CNS.TR.100, punt a), van bijlage VIII (deel-CNS) bij Verordening (EU) 2017/373 wordt de verwijzing gewijzigd naar de meest recente wijziging van volume I.

Amendement 93 van bijlage 10, volume I, betreffende steun voor de beperking van de ionoferische gradiënt voor het grondaugmentatiesysteem (GBAS)

Deze wijziging van ICAO-bijlage 10, volume I, heeft ook gevolgen voor Uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie van 1 maart 2017 tot vaststelling van gemeenschappelijke eisen voor verleners van luchtverkeersbeheer-/luchtvaartnavigatiediensten en andere netwerkfuncties voor luchtverkeersbeheer en het toezicht daarop. In CNS.TR.100, punt a), van bijlage VIII (deel-CNS) bij Verordening (EU) 2017/373 wordt de verwijzing gewijzigd naar de meest recente wijziging van volume I.

3.2. Namens de Unie in te nemen standpunt

De Unie erkent de noodzaak om op internationaal niveau een geharmoniseerd regelgevingskader tot stand te brengen.

Bovendien zal de vaststelling van dergelijke normen het luchtvaartgebruik van de EU-vlaggenschipprogramma's voor GNSS, zoals Galileo, en de lopende modernisering van de European Geostationary Navigation Overlay Service (Egnos) mogelijk maken ter ondersteuning van toepassingen in alle vluchtfasen, zoals prestatiegebaseerde navigatie, zoals voorzien in het ATM-masterplan. Dit zal ook de robuustheid van GNSS tegen interferenties vergroten, in overeenstemming met de resoluties van de 41e Algemene Vergadering van de ICAO.

De vertegenwoordigers van de EU-lidstaten, de Europese Commissie en het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) in het panel voor navigatiesystemen, ondersteund door de deskundigen van EUROCONTROL, hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het voorstel voor amendement 93 van bijlage 10, volume I.

Het namens de Unie in te nemen standpunt houdt dan ook in dat dit amendement moet worden gesteund.

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen, mits de ICAO-Raad de voorgestelde amendementen van het Verdrag van Chicago zonder ingrijpende wijzigingen vaststelt, is dat in antwoord op de respectieve ICAO-staatsbrief geen kennisgeving moet worden gedaan van afkeuring, maar moet worden gemeld dat de vastgestelde maatregelen zullen worden nageleefd. Indien de wetgeving van de Unie zou afwijken van de onlangs vastgestelde ICAO-normen na een beoogde toepassingsdatum van die normen (2 november 2023), moeten de lidstaten het standpunt van de Unie over de verschillen met die specifieke normen aan de ICAO meedelen op basis van een voorbereidend document dat de Commissie tijdig ter bespreking en goedkeuring aan de Raad voorlegt, en waarin de gedetailleerde verschillen worden uiteengezet voor de tijd die nodig is om de tenuitvoerlegging te voltooien.

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 overeenkomst[1].

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*"[2].

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. Zodra de door de ICAO vastgestelde normen en aanbevolen praktijken eenmaal zijn vastgesteld en van kracht zijn, zijn zij bindend voor alle verdragsluitende staten van de ICAO. Bepaalde rechtsgevolgen van die handelingen kunnen

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

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

afhangen van kennisgevingen aangaande afkeuring en verschillen, en van de voorwaarden voor die kennisgevingen.

Voorts worden deze normen en aanbevolen praktijken, voor zover mogelijk, weerspiegeld in het Unierecht en kunnen zij derhalve een beslissende invloed hebben op de inhoud van de wetgeving van de Unie op het gebied van de burgerluchtvaart, namelijk Uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie.

De beoogde handelingen strekken niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit inzake het standpunt over dergelijke kennisgevingen 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. 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.

2023/0032 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake het standpunt dat namens de Europese Unie in de 228e bijeenkomst van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) moet worden ingenomen met betrekking tot de voorgenomen vaststelling van amendement 93 van bijlage 10 - Luchtvaarttelecommunicatie, volume I - Radionavigatiehulpmiddelen 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. Zes 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) Naar verwachting zal de ICAO-Raad tijdens zijn 228e zitting amendement 93 van bijlage 10, volume I, bij het Verdrag van Chicago vaststellen.

(5) Het belangrijkste doel van amendement 93 van bijlage 10, volume I, bij het Verdrag van Chicago is steun te verlenen voor de invoering van een wereldwijd multiconstellatie-satellietnavigatiesysteem met twee frequenties (DFMC) door bepalingen toe te voegen voor extra operationele frequenties voor het wereldwijde plaatsbepalingssysteem (GPS), het wereldwijde satellietnavigatiesysteem (GLONASS) en het satellietgebaseerde augmentatiesysteem (SBAS), en door bepalingen in te voeren voor het nieuwe satellietnavigatiesysteem BeiDou (BDS) en het Galileosysteem. Het heeft ook als doel steun te verlenen voor de beperking van de ionosferische gradiënt voor het grondaugmentatiesysteem (GBAS)

(6) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de ICAO-Raad, aangezien amendement 93 van bijlage 10, volume I, bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart bindend zal zijn krachtens het internationaal

recht en een beslissende invloed kan hebben op de inhoud van het recht van de Unie, namelijk Uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie[3].

(7) Het standpunt van de Unie tijdens de 228e zitting van de ICAO-Raad of een daaropvolgende zitting met betrekking tot de vaststelling van het beoogde amendement 93 van bijlage 10, volume I, bij het Verdrag van Chicago, zoals uiteengezet in staatsbrief 2021/41, moet erin bestaan deze wijzigingen in hun geheel te steunen en na te leven. Dat standpunt moet namens de Unie tot uiting worden gebracht door de gezamenlijk optredende lidstaten van de Unie die lid zijn van de ICAO-Raad.

(8) Zodra amendement 93 van bijlage 10, volume I, van het Verdrag van Chicago is aangenomen en van kracht is, zal dit bindend zijn voor alle ICAO-lidstaten, met inbegrip van alle lidstaten van de Unie.

(9) 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.

(10) 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.

(11) Het standpunt van de Unie na de vaststelling door de ICAO-Raad van amendement 93 van bijlage 10, volume I, bij het Verdrag van Chicago, dat door de secretaris-generaal van de ICAO moet worden aangekondigd via een ICAO-staatsbrief, moet erin bestaan geen afkeuring te registreren en aan de wijzigingen te voldoen. Als de Uniewetgeving na de beoogde toepassingsdatum van de nieuwe SARP's van die SARP's zou afwijken, moet de ICAO in kennis worden gesteld van een verschil met die specifieke SARP's. Het standpunt van de Unie met betrekking tot dit verschil moet worden gebaseerd op een schriftelijk document dat de Commissie ter bespreking en goedkeuring aan de Raad voorlegt.

(12) Dat standpunt moet tot uiting worden gebracht door alle lidstaten van de Unie die gezamenlijk optreden in het belang van de Unie,

[3] Uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie van 1 maart 2017 tot vaststelling van de gemeenschappelijke eisen voor verleners van luchtverkeersbeheers-/luchtvaartnavigatiediensten en andere netwerkfuncties voor luchtverkeersbeheer en het toezicht daarop, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 482/2008, Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 1034/2011, (EU) nr. 1035/2011 en (EU) 2016/1377 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 677/2011 (PB L 62 van 8.3.2017, blz. 1).

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

(1) Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen op de 228e of een latere vergadering van de ICAO-Raad is dat het voorgestelde amendement 93 van bijlage 10, volume I, bij het Verdrag van Chicago in zijn geheel moet worden gesteund.

(2) Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen, mits de ICAO-Raad het voorgestelde amendement 93 van bijlage 10, volume I, bij het Verdrag van Chicago zonder ingrijpende wijzigingen vaststelt, is dat in antwoord op de respectieve ICAO-staatsbrief geen afkeuring moet worden geregistreerd, maar moet worden gemeld dat de vastgestelde maatregel zal worden nageleefd. Als de Uniewetgeving na de beoogde toepassingsdatum van de nieuwe SARP's van die SARP's zou afwijken, moet de ICAO overeenkomstig artikel 38 van het Verdrag van Chicago in kennis worden gesteld van een verschil met die specifieke SARP's.

In dat geval dient de Commissie te zijner tijd en ten minste twee maanden vóór een door de ICAO vastgestelde termijn voor kennisgeving van verschillen, ter bespreking en goedkeuring bij de Raad een voorbereidend document in met het standpunt van de Unie over de gedetailleerde verschillen die de lidstaten namens de Unie aan de ICAO moeten meedelen.

Artikel 2

Het in artikel 1, lid 1, genoemde standpunt moet worden uitgedrukt door de gezamenlijk in het belang van de Unie optredende lidstaten van de Unie die lid zijn van de ICAO-raad.

Het in artikel 1, lid 2, bedoelde standpunt moet tot uiting worden gebracht door alle lidstaten van de Unie die gezamenlijk optreden in het belang van de Unie.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter