



Brussel, 5 mei 2026
(OR. en)

8879/26

**Interinstitutioneel dossier:
2026/0098 (NLE)**

**AVIATION 72
ICAO 16
RELEX 595**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	5 mei 2026
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.:	COM(2026) 181 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD inzake het standpunt dat namens de Unie in de 238ste zitting van de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) moet worden ingenomen met betrekking tot amendement 19 van bijlage 17 — <i>Luchtvaartbeveiliging</i> .

De delegaties vinden hierbij document COM(2026) 181 final.

Bijlage: COM(2026) 181 final



Brussel, 5.5.2026
COM(2026) 181 final

2026/0098 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake het standpunt dat namens de Unie in de 238^{ste} zitting van de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) moet worden ingenomen met betrekking tot amendement 19 van bijlage 17 — *Luchtvaartbeveiliging*.

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel heeft betrekking op:

- i) het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de 238^{ste} zitting van de raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) met betrekking tot het voorstel voor de amendementen van bijlage 17 – *Luchtvaartbeveiliging* bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (het “Verdrag van Chicago”), voor wat normen en aanbevolen praktijken op het gebied van luchtvaartbeveiliging betreft.
- ii) het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen nadat de ICAO de vaststelling van de amendement 19 van bijlage 17 bij het Verdrag van Chicago heeft aangekondigd, waarbij de ICAO-verdragstaten worden verzocht 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 van Chicago, dat tot doel heeft het internationale luchtvervoer te regelen, is op 4 april 1947 in werking getreden en voorzag in de oprichting van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO).

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

2.2. De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie

De ICAO is een gespecialiseerd agentschap van de Verenigde Naties dat tot doel heeft de beginselen en technieken van de internationale luchtvaart te ontwikkelen en de planning en ontwikkeling van het internationale luchtvervoer te bevorderen.

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); deze worden vastgelegd in bijlagen bij het Verdrag van Chicago.

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. Op dit ogenblik zijn Frankrijk, Duitsland, Italië, Denemarken, Spanje, Zwitserland en Polen vertegenwoordigd in de ICAO-Raad.

De EU heeft de status van waarnemer in de ICAO.

2.3. De voorgenomen besluiten van de raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie

De ICAO-Raad heeft SARP's inzake luchtvaartbeveiliging vastgesteld als bijlage 17 bij het Verdrag van Chicago.

Tijdens zijn 238^{ste} zitting, in juni 2026, zal de ICAO-Raad beraadslagen over de voorgestelde amendementen van bijlage 17. Op 12 december 2025 is een staatsbrief¹ met de voorgestelde tekst naar de ICAO-staten gestuurd, zodat zij opmerkingen konden maken.

¹ AS 8/2.1-25/95 Confidential

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

3.1. Voorgestelde amendementen en verband met de bestaande regels van de Unie

De voorgestelde amendementen, zoals uiteengezet in de bovengenoemde staatsbrief, hebben onder meer betrekking op nieuwe definities van transferpassagiers en -bagage en transitpassagiers en -bagage; een herziene definitie van menselijke factoren; een herziene aanbevolen praktijk inzake menselijke factoren; en een herziene norm inzake beveiligingscontroles of beveiligingsdoorzoeken van luchtvaartuigen.

Het onderwerp van de beoogde handeling betreft een gebied waarvoor de Unie krachtens het laatste zinsdeel van artikel 3, lid 2, VWEU exclusieve externe bevoegdheid heeft, aangezien de beoogde handelingen gemeenschappelijke regels kunnen aantasten of de strekking daarvan kunnen wijzigen, namelijk:

— Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002²,

— Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1998 van de Commissie van 5 november 2015 houdende vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart³, en

— Uitvoeringsbesluit C(2015)8005 van de Commissie van 16 november 2015 tot vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basisnormen inzake luchtvaartbeveiliging, zoals vermeld in artikel 18, punt a), van Verordening (EG) nr. 300/2008⁴.

3.2. Namens de Unie in te nemen standpunt

Gezien de toepasselijke wetgeving van de Unie moet het standpunt dat namens de Unie in de ICAO-Raad moet worden ingenomen, erin bestaan de voorgestelde wijzigingen van bijlage 17 te steunen.

De voorgestelde wijzigingen betekenen een belangrijke vooruitgang en een verbetering van de bestaande tekst van bijlage 17, aangezien zij een aantal SARP's en hun definities zullen verbeteren en tot gevolg zullen hebben dat sommige praktijken nauwer worden afgestemd op de bestaande benaderingen in de Unie, met name op het gebied van beveiligingscontroles en -doorzoeken van luchtvaartuigen.

De volgende specifieke wijzigingen worden voorgesteld:

- De voorgestelde wijziging van de definitie van “beginselen van menselijke factoren” en aanbevolen praktijk (RP) 2.5.2 heeft tot doel het toepassingsgebied van de bestaande RP 2.5.2, dat momenteel gericht is op technologische ontwikkeling, uit te breiden door ervoor te zorgen dat bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid, processen en procedures ook rekening wordt gehouden met menselijke factoren. In de wijziging wordt erkend dat de handelingen en gedragingen van beveiligingspersoneel een belangrijke rol spelen bij het waarborgen van doeltreffende en duurzame veiligheid. Daarom wordt voorgesteld de definitie van “menselijke prestaties” te schrappen, aangezien deze term niet meer noodzakelijk is in bijlage 17 door de nieuwe definitie van “menselijke factoren”.

² PB L 97 van 9.4.2008, blz. 72, [EUR-Lex – 02008R0300-20100201 – NL – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

³ PB L 299 van 14.11.2015, blz. 1, [EUR-Lex – 02015R1998-20260101 – NL – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁴ Niet gepubliceerd in het PB.

- De voorgestelde nieuwe definities van “transferpassagiers en -bagage” en “transitpassagiers en -bagage” zijn bedoeld om ze in overeenstemming te brengen met de relevante definities die worden gebruikt in het *Aviation Security Manual* van de ICAO en zullen zo zorgen voor consistente terminologie in de ICAO-documenten en voor een consistente interpretatie van de desbetreffende normen.
- Bijlage 17, norm 4.4.3, betreffende beveiligingsonderzoeken van transferpassagiers en hun handbagage, en norm 4.5.5, betreffende beveiligingsonderzoeken van transferruimbagage, voorzien in de mogelijkheid om beveiligingsonderzoeken te vermijden op basis van een éénlokeregeling (OSS) tussen twee of meer staten. Er bestaat echter geen soortgelijke bepaling voor norm 4.3.1 met betrekking tot beveiligingscontroles en -doorzoeken van luchtvaartuigen. Aangezien norm 4.3.1 niet voorziet in de mogelijkheid om af te zien van een veiligheidscontrole of -doorzoeking van een luchtvaartuig door gebruik te maken van een OSS-regeling, moet de norm worden gewijzigd om vrijstelling van controle of doorzoeking mogelijk te maken indien een robuust OSS-systeem is opgezet. Dit voorgestelde amendement zou voorkomen dat ICAO-auditbevindingen worden vastgesteld voor staten die reeds doeltreffende OSS-regelingen toepassen die ook betrekking hebben op veiligheidscontroles en -doorzoeken van luchtvaartuigen, en is daarom van groot belang voor een betere erkenning van het interne OSS-systeem van de Unie op deze belangrijke gebieden.

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen, mits de ICAO-Raad de voorgestelde amendementen van bijlage 17 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, 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 uitvoering te voltooien.

4. VERENIGBAARHEID MET ANDERE BELEIDSTERREINEN VAN DE UNIE

Het voorgestelde besluit is in overeenstemming met en vormt een aanvulling op andere beleidsterreinen van de Unie, met name op het gebied van vervoer.

5. RECHTSGRONDSLAG

5.1. Procedurele rechtsgrondslag

5.1.1. 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 lichaam dan wel partij is bij de 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.

5.1.2 Toepassing op het onderhavige geval

De ICAO-Raad is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten het Verdrag van Chicago.

De beoogde handelingen hebben rechtsgevolgen in de zin van artikel 218, lid 9, VWEU. Overeenkomstig artikel 54 van het Verdrag van Chicago stelt de ICAO-Raad internationale normen en aanbevolen praktijken (SARP’s) vast, in de vorm van bijlagen bij het Verdrag van Chicago. Dergelijke SARP’s zijn krachtens internationaal recht bindend overeenkomstig artikel 90 van het Verdrag van Chicago, voor zover zij bindend worden voor alle verdragsluitende partijen van de ICAO, tenzij een meerderheid van laatstgenoemden zijn afkeuring bij de ICAO-Raad registreert.

Omdat de voorgenomen handelingen mogelijk tot wijzigingen leiden, kunnen zij bovendien een bepalende invloed uitoefenen op de inhoud van de EU-wetgeving, met name Verordening (EG) nr. 300/2008, Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1998 van de Commissie en Uitvoeringsbesluit C(2015) 8005 van de Commissie, voor zover zij uitdrukkelijk verwijzen naar bijlage 17 bij het Verdrag van Chicago.

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

De vaststelling van het standpunt van de Unie met betrekking tot deze wijzigingen valt dan ook binnen het toepassingsgebied van artikel 218, lid 9, VWEU.

5.2. Materiële rechtsgrondslag

5.2.1 Beginsel

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.

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 Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61-64.

5.2.2 Toepassing op het onderhavige geval

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

Overeenkomstig artikel 91, lid 1, VWEU voorziet de Europese Unie in a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten; b) de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn; c) de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren; d) alle overige dienstige bepalingen.

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

5.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit 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 Unie in de 238^{ste} zitting van de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) moet worden ingenomen met betrekking tot amendement 19 van bijlage 17 — *Luchtvaartbeveiliging*.

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 geregeld wordt, is op 4 april 1947 in werking getreden. Bij dat verdrag is de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (International Civil Aviation Organization — ICAO) opgericht.
- (2) Alle 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. Zes lidstaten zijn vertegenwoordigd in de ICAO-Raad.
- (3) Op grond van artikel 54 van het Verdrag van Chicago kan de ICAO-Raad internationale normen en aanbevolen praktijken (Standards and Recommended Practices — SARP’s) vaststellen.
- (4) De ICAO-Raad heeft de SARP’s inzake luchtvaartbeveiliging vastgesteld als bijlage 17 bij het Verdrag van Chicago.
- (5) De ICAO-Raad zal tijdens zijn 238^{ste} zitting een aantal amendementen van bijlage 17 bij het Verdrag van Chicago vaststellen. De voorgestelde wijzigingen betekenen een belangrijke vooruitgang en een verbetering van de bestaande tekst van bijlage 17, aangezien zij een aantal SARP’s en hun definities zullen verbeteren en tot gevolg zullen hebben dat sommige praktijken nauwer worden afgestemd op de bestaande benaderingen in de Unie, met name op het gebied van beveiligingscontroles en -doorzoekingen van luchtvaartuigen.
- (6) Het is passend het standpunt vast te stellen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de ICAO-Raad aangezien de voorgestelde wijzigingen rechtsgevolgen hebben; zij zijn immers bindend krachtens het internationaal recht en kunnen een beslissende invloed hebben op de inhoud van de Uniewetgeving, namelijk

Verordening (EG) nr. 300/2008⁷, Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1998 van de Commissie⁸ en Uitvoeringsbesluit C(2015) 8005 van de Commissie⁹.

- (7) Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen, is dat het voorgestelde amendement 19 van bijlage 17 bij het Verdrag van Chicago moeten worden gesteund.
- (8) Het standpunt van de Unie moet namens de Unie tot uiting worden gebracht door de gezamenlijk optredende lidstaten van de Unie die lid zijn van de ICAO-Raad.
- (9) Het standpunt van de Unie na de vaststelling door de ICAO-Raad van het voorgestelde amendement 19 van bijlage 17 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 amendementen 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.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

- (1) Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de 238ste zitting van de ICAO-raad, of in een daaropvolgende zitting, met betrekking tot amendement 19 van bijlage 17 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, houdt in dat het voorgestelde amendement volledig moet worden gesteund.
- (2) Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen, mits de ICAO-Raad het voorgestelde amendement 19 van bijlage 17 bij het Verdrag van Chicago, zoals bedoeld in lid 1, 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 nieuw vastgestelde internationale normen zou afwijken van die normen, moet een verschil met die specifieke internationale normen bij de ICAO worden aangemeld, overeenkomstig artikel 38 van het Verdrag van Chicago.

In geval de wetgeving van de Unie verschilt van de normen in bijlage 17 bij het Verdrag van Chicago, dient de Commissie te zijner tijd en ten minste twee maanden vóór een door de ICAO vastgestelde termijn voor kennisgeving van verschillen, ter

⁷ Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002 (PB L 97 van 9.4.2008, blz. 72).

⁸ Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1998 van de Commissie van 5 november 2015 tot vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart (PB L 299 van 14.11.2015, blz. 1).

⁹ Uitvoeringsbesluit C(2015) 8005 van de Commissie van 16 november 2015 tot vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basisnormen inzake luchtvaartbeveiliging, zoals vermeld in artikel 18, punt a), van Verordening (EG) nr. 300/2008 (niet in het PB gepubliceerd).

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, bedoelde standpunt wordt tot uitdrukking gebracht 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 wordt tot uitdrukking 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