



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 15 januari 2018
(OR. en)

5261/18

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0004 (NLE)**

**AVIATION 8
RELEX 27
ENV 16
CLIMA 4**

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	12 januari 2018
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2018) 19 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2018) 19 final.

Bijlage: COM(2018) 19 final



Brussel, 12.1.2018
COM(2018) 19 final

2018/0004 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de
Internationale Burgerluchtvaartorganisatie**

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot vaststelling van het standpunt dat de Unie in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) moet innemen met betrekking tot de voorgenomen vaststelling van rechtshandelingen die gevolgen hebben op het gebied van de burgerluchtvaart.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag van Chicago

De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) is opgericht bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart ("het Verdrag van Chicago"), dat in 1944 in Chicago is ondertekend en in werking is getreden op 4 april 1947. Alle lidstaten van de Unie zijn partij bij dat Verdrag en zijn derhalve lid van de ICAO. De Unie is geen partij bij het Verdrag van Chicago, maar heeft de status van waarnemer in de ICAO.

2.2. De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie

De ICAO stelt internationale normen voor de burgerluchtvaart vast, met name met betrekking tot de veiligheid van de luchtvaart, luchtvaartnavigatie en luchtverkeersbeheer, milieu, beveiliging van de luchtvaart, economische ontwikkeling van het luchtvervoer, passagiersrechten en facilitering. Deze thema's komen aan bod in de bepalingen van het Verdrag van Lissabon en vallen grotendeels onder de bevoegdheid van de Europese Unie. In de mate van het mogelijke streeft de EU naar samenhang met internationale normen op het gebied van de burgerluchtvaart.

2.3. De voorgenomen handelingen die rechtsgevolgen hebben voor de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie

De algemene richting van het beleid van de ICAO op elk van de bovengenoemde domeinen wordt vastgesteld op de algemene vergadering van de ICAO, voor de driejarige periode tot de volgende algemene vergadering.

Om het standpunt van de EU in de ICAO vast te stellen wordt een aanpak in twee fasen voorgesteld. Bij een besluit van de Raad worden de algemene beginselen en richtsnoeren voor het standpunt van de Unie vastgesteld voor elke driejarige periode van de ICAO. Vervolgens wordt dit besluit aangepast voor elke zitting van de ICAO-raad, aan de hand van non-papers van de Commissie, die moeten worden besproken in het relevante orgaan van de Raad van de EU. Deze aanpak wordt ook gevolgd voor andere internationale organisaties, met name het Comité havenstaatcontrole van het Memorandum van overeenstemming van Parijs inzake havenstaatcontrole¹.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Dit voorstel heeft tot doel het standpunt uiteen te zetten dat de Unie in de ICAO moet innemen voor de lopende driejarige periode, tijdens dewelke het ICAO-werkprogramma voor

¹ Besluit (EU) 2016/381 van de Raad van 14 maart 2016 inzake het namens de Europese Unie in te nemen standpunt in het Comité havenstaatcontrole van het Memorandum van overeenstemming van Parijs inzake havenstaatcontrole; PB L 72 van 17.3.2016, blz. 53.

de periode 2016-2019 ten uitvoer wordt gelegd in overeenstemming met de aanbevelingen en conclusies van de 39^{ste} zitting van de algemene vergadering van de ICAO.

Gezien de kenmerken van het besluitvormingsproces in de ICAO, stelt de Commissie voor om de bovengenoemde aanpak in twee fasen te volgen. De ICAO-raad is het beheersorgaan dat verantwoordelijk is voor de vaststelling van handelingen met rechtsgevolgen in de ICAO. Volgens de interne regels van de ICAO moeten de leden van de ICAO-raad, de voorzitter van de ICAO-raad en de Secretaris-generaal van de ICAO alle documenten voor een vergadering van de ICAO-raad tussen tien dagen en 24 uur vóór die vergadering indienen. Pas dan zijn alle ingediende documenten beschikbaar en kan de Commissie de documenten analyseren en bepalen welk standpunt de Unie moet innemen over die thema's op de agenda van de ICAO-raad die onder de bevoegdheid van de EU vallen. Gezien de korte tijdspanne tussen de beschikbaarheid van de documenten en het begin van de vergadering van de ICAO-raad, kan geen besluit van de Raad worden vastgesteld overeenkomstig artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU").

Daarom wordt voorgesteld een besluit van de Raad overeenkomstig artikel 218, lid 9 VWEU vast te stellen waarin wordt bepaald welk standpunt de EU moet innemen in de lopende driejarige periode, en dit besluit vervolgens voor elke vergadering van de ICAO-raad aan te vullen met non-papers van de Commissie.

Dit voorstel is samenhangend met het EU-beleid op het gebied van de burgerluchtvaart, en met name met betrekking tot de veiligheid van de luchtvaart, luchtvaartnavigatie en luchtverkeersbeheer, milieu, beveiliging van de luchtvaart, economische ontwikkeling van het luchtvervoer, passagiersrechten en facilitering.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9 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 of partij is bij de betrokken overeenkomst².

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 een "*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*"³.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

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

² Zaak C-399/12 Duitsland/Raad (OIV), ECLI:EU:C:2014:2258, punt 64.

³ Zaak C-399/12 Duitsland/Raad (OIV), ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61-64.

De door de ICAO vast te stellen handelingen zijn handelingen met rechtsgevolgen. De beoogde handelingen hebben een beslissende invloed op de inhoud van de EU-regelgeving op het gebied van de burgerluchtvaart. De door de ICAO vastgestelde normen zijn immers van toepassing uit hoofde van het Verdrag van Chicago, tenzij een verdragsluitende partij een verschil aanmeldt bij de ICAO (artikel 38 van het Verdrag van Chicago). Bovendien streeft de EU, in de mate van het mogelijke, naar samenhang met internationale normen op het gebied van de burgerluchtvaart.

De beoogde handelingen strekken 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 te nemen 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 overwegende component, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

Wanneer een beoogde handeling tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, moet de materiële rechtsgrondslag van een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit bij wijze van uitzondering de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen omvatten.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De voorgenomen handelingen hebben doelstellingen en componenten die raken aan het gemeenschappelijk vervoersbeleid en het milieubeleid van de Unie. Deze aspecten van de beoogde handelingen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, zonder dat het ene ondergeschikt is aan het andere.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit omvat derhalve Artikel 100, lid 2, en artikel 191 VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 100, lid 2, en artikel 191 VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 100, lid 2 en artikel 191, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 47 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart ("het Verdrag van Chicago") kan de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ("ICAO") internationale normen voor de luchtvaart vaststellen, met name met betrekking tot de veiligheid van de luchtvaart, luchtvaartnavigatie, luchtverkeersbeheer, milieu, beveiliging van de luchtvaart, economische ontwikkeling van het luchtvervoer, passagiersrechten en facilitering.
- (2) Aangezien de ICAO handelingen vaststelt die een beslissende invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de wetgeving van de Unie op het gebied van de burgerluchtvaart, moet worden vastgesteld welk standpunt namens de Unie moet worden ingenomen in de ICAO.
- (3) Aangezien de interne regels van de ICAO, en met name de procedures van de ICAO-raad, het onmogelijk maken om het namens de Unie in te nemen standpunt tijdig vast te stellen overeenkomstig artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, is het in dit geval efficiënt om dat standpunt op meerjarige basis vast te stellen in twee fasen: algemene beginselen en richtsnoeren, samen met een kader voor de jaarlijkse standpuntbepaling. De meeste thema's die in de ICAO worden besproken, hebben betrekking op kwesties die onder het werkprogramma van de ICAO vallen, zoals vastgesteld tijdens de driejaarlijkse algemene vergadering. Specifiek wat de ICAO betreft, kan derhalve een algemeen standpunt worden vastgesteld dat namens de Unie in de ICAO moet worden ingenomen.
- (4) Het standpunt van de Unie moet worden bepaald op basis van de doelstellingen die de Unie nastreeft in het kader van het gemeenschappelijk vervoersbeleid en het milieubeleid van de Unie, vastgesteld overeenkomstig artikel 100, lid 2, en artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, teneinde een veilig, beveiligd, efficiënt, performant, open, economisch levensvatbaar en milieuvriendelijk luchtvervoerssysteem te bevorderen.

- (5) Bij Besluit (EU) 2016/915⁴ van de Raad is het standpunt vastgesteld dat namens de Unie moet worden ingenomen over een internationaal instrument dat moet worden opgesteld binnen de organen van de ICAO en dat tot doel heeft vanaf 2020 één mondiale marktgebaseerde maatregel toe te passen om de emissies van de internationale luchtvaart aan te pakken; dit instrument wordt nog steeds besproken binnen de ICAO. Het standpunt van de Unie over dit thema moet uitsluitend worden bepaald op basis van Besluit (EU) 2016/915, dat in dit opzicht specifiek is dan het onderhavige besluit.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ("ICAO") wanneer dat orgaan besluiten met rechtsgevolgen vaststelt, is uiteengezet in bijlage I.

Dat standpunt wordt beoordeeld en, indien nodig, herzien door de Raad, op voorstel van de Commissie, met name om rekening te houden met de resultaten van de 40^{ste} algemene vergadering van de ICAO.

Artikel 2

De gedetailleerde specificaties van het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de vergaderingen van de ICAO-raad, worden opgesteld overeenkomstig bijlage II.

Artikel 3

Het door de Unie in te nemen standpunt in de organen van de ICAO wordt verwoord door de lidstaten die gezamenlijk optreden in het belang van de Unie, bijgestaan door de Commissie, overeenkomstig de status van waarnemer van de Unie.

Artikel 4

Dit besluit laat Besluit (EU) 2016/915 onverlet.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

⁴ Besluit (EU) 2016/915 van de Raad van 30 mei 2016 inzake het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen over een internationaal instrument dat moet worden opgesteld binnen de organen van de ICAO en dat tot doel heeft vanaf 2020 één mondiale marktgebaseerde maatregel toe te passen om de emissies van de internationale luchtvaart aan te pakken; PB L 153 van 10.6.2016, blz. 32-34.