



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 10 februari 2023
(OR. en)

6062/23

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0030(NLE)**

**AVIATION 20
ICAO 3
RELEX 146
CLIMA 69
ENV 122**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	10 februari 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 67 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie met betrekking tot voorstellen tot wijziging van bijlage 16, Volumes I-III, bij het Verdrag van Chicago, inzake normen en aanbevolen praktijken op het gebied van milieubescherming.

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 67 final.

Bijlage: COM(2023) 67 final



Brussel, 10.2.2023
COM(2023) 67 final

2023/0030 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie met betrekking tot voorstellen tot wijziging van bijlage 16, Volumes I-III, bij het Verdrag van Chicago, inzake normen en aanbevolen praktijken op het gebied van milieubescherming.

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft een besluit van de Raad betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) met betrekking tot voorstellen tot wijziging van bijlage 16, Volumes I-III, bij het Verdrag van Chicago, inzake normen en aanbevolen praktijken op het gebied van milieubescherming.

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. Bij dit verdrag, dat op 4 april 1947 in werking is getreden, is de ICAO opgericht.

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 luchtvaartnavigatie 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. Een aantal lidstaten is vertegenwoordigd in de ICAO-raad.

De EU is ad-hocwaarnemer in veel organen van de ICAO (de algemene vergadering en andere technische organen).

2.3. Het voorgenomen besluit van de raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie

De ICAO-raad heeft de internationale normen en aanbevolen praktijken (SARP's) inzake milieubescherming goedgekeurd als bijlage 16 bij het Verdrag van Chicago. Bijlage 16 bestaat uit vier volumes:

- Volume I betreffende normen en aanbevolen praktijken met betrekking tot vliegtuiglawaai;
- Volume II betreffende normen en aanbevolen praktijken met betrekking tot emissies van vliegtuigmotoren;
- Volume III betreffende normen en aanbevolen praktijken met betrekking tot CO₂-emissies van vliegtuigen;
- Volume IV betreffende normen en aanbevolen praktijken met betrekking tot de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Corsia).

Tijdens zijn 228^{ste} zitting, van 13-31 maart 2023, moet de ICAO-raad mogelijke wijzigingen van deze volumes bespreken. In juli 2022 zijn staatsbrieven¹ naar de ICAO-staten gestuurd, met de verwachte wijzigingen, zodat zij opmerkingen konden maken.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

3.1. Achtergrond

Overeenkomstig artikel 19, lid 3, van Verordening (EU) 2018/1139² is aan de Commissie de bevoegdheid verleend om gedelegeerde handelingen vast te stellen om de verwijzingen naar de in artikel 9, lid 2, eerste alinea, bedoelde bepalingen van het Verdrag van Chicago aan te passen aan latere wijzigingen ervan die in werking treden na 4 juli 2018 en in alle lidstaten van toepassing worden, voor zover die aanpassingen de werkingssfeer van deze verordening niet verruimen.

Bij Besluit (EU) 2016/915 van de Raad van 30 mei 2016³, zoals gewijzigd bij Besluit (EU) 2020/768 van de Raad van 9 juni 2020⁴, is het standpunt van de Unie vastgesteld met betrekking tot het internationale instrument dat binnen de organen van de ICAO moet worden opgesteld en dat tot doel heeft vanaf 2020 één wereldwijde marktgebaseerde maatregel voor emissies van de internationale luchtvaart ten uitvoer te leggen, namelijk de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (“Corsia”). Dat besluit blijft van kracht. Daarom wordt het gebruikt als basis voor de vaststelling van het standpunt van de Unie met betrekking tot wijzigingen van bijlage 16, volume IV.

3.2. Namens de Unie in te nemen standpunt

Vóór de 228^{ste} zitting van de ICAO-raad, die plaatsvindt van 13-31 maart 2023, moet het standpunt namens de Unie worden vastgesteld om de lidstaten in staat te stellen deel te nemen aan de besluiten over de voorgestelde wijzigingen van bijlage 16, volumes I-III, bij het Verdrag van Chicago.

Zoals uiteengezet in de bovengenoemde staatsbrief, hebben de verwachte wijzigingen van volume I betrekking op:

- a) wijzigingen met betrekking tot het correcte gebruik van modale werkwoorden om bijlage 16, volume I, in overeenstemming te brengen met de richtsnoeren voor Divisional-type Air Navigation Meetings and Rules of Procedure for their Conduct (Doc 8143), Part II, Formulation of Proposals for International Standards, Recommended Practices and Procedures;
- b) aanbevolen richtsnoeren voor het meten van het geluid van helikopters in zweefvlucht, als onderdeel van bijlage 16, volume I, aanhangsel H;

¹ SL 22/58, SL 22/59, SL 22/60 en SL 22/61.

² 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 (PB L 212 van 22.8.2018, blz. 1).

³ 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 wereldwijde marktgebaseerde maatregel toe te passen om de emissies van de internationale luchtvaart aan te pakken (PB L 153 van 10.6.2016, blz. 32).

⁴ Besluit (EU) 2020/768 van de Raad van 9 juni 2020 tot wijziging van Besluit (EU) 2016/915 van de Raad wat betreft de referentieperiode die moet worden gebruikt om de toename van de CO₂-emissies te meten, teneinde rekening te houden met de gevolgen van de COVID-19-pandemie in het kader van Corsia (PB L 187 van 12.6.2021, blz. 10).

c) wijzigingen om tegemoet te komen aan de beperkingen van de specificaties met betrekking tot de aanpassingen van het geluidsdrukkniveau (Sound Pressure Level, SPL) tijdens testdagen aan referentieomstandigheden; en

d) de correctie van kleine tikfouten.

Zoals uiteengezet in de bovengenoemde staatsbrief, hebben de verwachte wijzigingen van volume II betrekking op:

a) de herstructurering en actualisering van relevante referenties, overeenkomstig de richtsnoeren voor Divisional-type Air Navigation Meetings and Rules of Procedure for their Conduct (Doc 8143), Part II, Formulation of Proposals for International Standards, Recommended Practices and Procedures;

b) actualisering op het gebied van consequent taalgebruik, die onder meer zorgen voor correct gebruik van modale werkwoorden, en de consequente toepassing van opmerkingen en aanbevelingen, overeenkomstig de richtsnoeren voor Divisional-type Air Navigation Meetings and Rules of Procedure for their Conduct (Doc 8143), Part II, Formulation of Proposals for International Standards, Recommended Practices and Procedures;

c) de taalkundige verbetering van de toepasbaarheid, om onder meer rekening te houden met het rooknummer en de normen voor de massaconcentratie van niet-vluchtige deeltjes (nvPM) die op de motoren van toepassing zijn;

d) de invoering van een nieuwe definitie van de “gelijkwaardige procedure”, met de daaropvolgende wijzigingen met het oog op de consistentie in bijlage 16, volume II;

e) definities, beschrijvingen, referenties en taalkundige verbeteringen, met inbegrip van onder meer uitgebreide verduidelijkingen, methodologische beschrijvingen, tussentijdse procedurele stappen en aanvullende aantekeningen en aanbevelingen;

f) verbeteringen in verband met de nvPM-meetprocedure overeenkomstig de meest recente updates in SAE ARP 6320A en AIR 6241A inzake continue bemonstering en meting van nvPM-emissies van vliegtuigturbinemotoren; en

g) correcties van algemene technische, typografische en nomenclatuurkwesties die tot doel hebben de duidelijkheid en consistentie van het document te vergroten.

Zoals uiteengezet in de bovengenoemde staatsbrief, hebben de verwachte wijzigingen van volume III betrekking op:

a) definitie, beschrijving, referenties en taalkundige verbeteringen die onder meer tot doel hebben mogelijke verkeerde interpretaties te voorkomen en aanvullende verduidelijkingen met betrekking tot de referentie-geometrische factor (RGF) in te voeren;

b) wijzigingen ten behoeve van de consistentie, als gevolg van de invoering van een nieuwe definitie voor de “gelijkwaardige procedure” in bijlage 16, volume III.

Alle voorgestelde wijzigingen zullen naar verwachting op 1 januari 2024 van toepassing worden.

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 (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 luchtvaart⁵;

— Verordening (EU) nr. 748/2012 van de Commissie van 3 augustus 2012 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften inzake de luchtwaardigheid en milieucertificering van luchtvaartuigen en aanverwante producten, onderdelen en uitrustingsstukken, alsmede voor de certificering van ontwerp- en productieorganisaties⁶.

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 volumes I, II en III te steunen.

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 energie, milieu en 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 betrokken lichaam dan wel partij is bij de betrokken overeenkomst⁷.

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 ook 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*”⁸.

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 (Standards and Recommended Practices, SARP's) vast, in

⁵ PB L 212 van 22.8.2018, blz. 1.

⁶ PB L 224 van 21.8.2012, blz. 1.

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

⁸ 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.

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 (EU) 2018/1139 en Verordening (EU) nr. 748/2012 van de Commissie, voor zover zij uitdrukkelijk verwijzen naar bijlage 16, volumes I-III bij het Verdrag van Chicago.

De voorgenomen 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.

5.2.2 Toepassing op het onderhavige geval

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

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 100, lid 2, VWEU. Overeenkomstig dit artikel kunnen het Europees Parlement en de Raad, handelend overeenkomstig de gewone wetgevingsprocedure, passende bepalingen vaststellen op het gebied van luchtvervoer.

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

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie met betrekking tot voorstellen tot wijziging van bijlage 16, Volumes I-III, bij het Verdrag van Chicago, inzake normen en aanbevolen praktijken op het gebied van milieubescherming.

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 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.
- (3) Overeenkomstig artikel 54 van het Verdrag van Chicago kan de ICAO-raad internationale normen en aanbevolen praktijken vaststellen.
- (4) De ICAO-raad heeft de internationale normen en aanbevolen praktijken (SARP’s) inzake milieubescherming goedgekeurd als bijlage 16, volumes I-IV, bij het Verdrag van Chicago.
- (5) De ICAO-raad zal tijdens zijn 228^{ste} zitting van 13-31 maart een aantal wijzigingen van bijlage 16, Volumes I tot en met III, bij het Verdrag van Chicago vaststellen.
- (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 (EU) 2018/1139 en Verordening (EU) nr. 748/2012 van de Commissie.
- (7) Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen, is dat de wijzigingen van de delen I-III 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 de wijzigingen van bijlage 16, volume I-III, 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 te melden dat de wijzigingen worden

nageleefd. 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.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

- (1) Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen op de 228ste zitting van de ICAO-raad, of in een daaropvolgende zitting, met betrekking tot bijlage 16, volumes I-III, bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, met betrekking tot de wijzigingen van deze volumes, is de voorgestelde wijzigingen in hun geheel te steunen.
- (2) Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen, mits de ICAO-Raad de voorgestelde wijzigingen van bijlage 16, volume I, bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart 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 aangenomen SARP's van die SARP's zou afwijken, moet de ICAO 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 de gedetailleerde verschillen die de lidstaten namens de Unie aan de ICAO moeten meedelen.

Artikel 2

Het in artikel 1, lid 1, vermelde standpunt wordt tot uitdrukking gebracht door de lidstaten van de Unie die lid zijn van de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, die gezamenlijk namens de Unie optreden.

Het in artikel 1, lid 2, bedoelde standpunt wordt tot uitdrukking gebracht door alle lidstaten van de Unie.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*