



Bruxelles, den 31.10.2018
COM(2018) 723 final/2
DOWNGRADED on 31.5.2023

2018/0372 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Organisationen for International Civil Luftfart for så vidt angår første udgave af "International Standards and Recommended Practices, Environmental Protection — Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation"

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Nærværende forslag vedrører afgørelsen om fastlæggelse af den holdning, som skal indtages på Unionens vegne som svar på ICAO's brev med referencen 2018/78 til de kontraherende stater i forbindelse med vedtagelsen af første udgave af bilag 16, bind IV.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Chicagokonventionen og Parisaftalen

Chicagokonventionen (i det følgende benævnt "aftalen") har til formål at regulere den internationale lufttransport. Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) er oprettet ved aftalen, som trådte i kraft den 4. april 1947.

Parisaftalen blev vedtaget på partskonferencen under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer i december 2015 med det formål at begrænse den globale gennemsnitlige temperaturstigning til et godt stykke under 2°C sammenlignet med førindustrielle niveauer og at fortsætte bestræbelserne på at begrænse temperaturstigningen til 1,5°C. Alle økonomiske sektorer bør bidrage til at nå dette emissionsreduktionsmål, herunder også den internationale luftfart.

Alle EU-medlemsstaterne er parter i aftalen.

2.2. ICAO

Organisationen for International Civil Luftfart er et af De Forenede Nationers særorganisationer. Organisationens sigte og mål er at udvikle principperne og teknikkerne for international luftfart og at fremme planlægningen og udviklingen af den internationale lufttransport.

2.3. ICAO's akt

Den første udgave af "International Standards and Recommended Practices, Environmental Protection — Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation" (CORSIA) (bilag 16, bind IV til konventionen angående international civil luftfart) blev vedtaget af ICAO-Rådet på det tiende møde, der blev afholdt den 27. juni 2018 inden for rammerne af dets 214. mødeperiode. Den første udgave af bilag 16, bind IV, indeholder standarder og anbefalede procedurer (SARP'er), der indgår i CO₂-compensations- og -reduktionsordningen for international luftfart (CORSIA).

Den 20. juli 2018 sendte ICAO et brev med referencen AN 1/17.14 – 18/78 til de kontraherende stater, hvori ICAO-medlemsstaterne anmodes om a) at meddele eventuelle indsigelser inden den 22. oktober 2018 og b) at meddele eventuelle uoverensstemmelser for så vidt angår vedtagelsen af første udgave af bilag 16, bind IV og forventet dato for overholdelse inden den 1. december 2018.

I overensstemmelse med artikel 90 i Chicagokonventionen træder standarderne og de anbefalede procedurer for CORSIA i kraft tre måneder efter fristen for indsigelse, medmindre et flertal af ICAO-medlemsstaterne gør indsigelse mod disse standarder og anbefalede procedurer. I henhold til første udgave af bilag 16, bind IV, finder kravene til overvågning, rapportering og verifikation (MRV) af CO₂-emissioner fra internationale flyvninger anvendelse fra 1. januar 2019. Kravene til CO₂-kompensation i henhold til første udgave af bilag 16, bind IV, finder anvendelse fra 1. januar 2021. Reglerne i CORSIA kan blive bindende i overensstemmelse med og inden for de begrænsninger, der er fastsat i

konventionen. De kan også blive bindende for Unionen og dens medlemsstater i henhold til gældende internationale lufttransportaftaler.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

Unionen og dens medlemsstater støtter ihærdigt ICAO's bestræbelser på at gennemføre en global markedsbaseret foranstaltning for international luftfart, der bidrager til at tackle klimaændringerne. Dette kan illustreres ved den kendsgerning, at Europa-Parlamentet og Rådet har ændret EU's emissionshandelssystem (EU ETS) tre gange for at lette ICAO's gennemførelse af globale markedsbaserede foranstaltning, samt ved de betydelige finansielle bidrag og bidrag fra eksperter, som Unionen og dens medlemsstater¹ har ydet ICAO's sekretariat i de seneste seks år, for at ICAO's bestræbelser skal lykkes.

Standarderne og de anbefalede procedurer (SARP) i CORSIA, som er udtryk for den stærkt værdsatte hensigt om at stabilisere luftfartsemissionerne på 2020-niveauet, udgør et vigtigt skridt hen imod at nå Parisaftalens mål og holde den globale opvarmning et godt stykke under 2°C.

Unionen og dens medlemsstater er blandt de første, der vedtager lovbestemmelser med henblik på at gennemføre ICAO's globale markedsbaserede foranstaltning, men andre stater forventes også at gennemføre den på nationalt plan.

Som det fremgår af artikel 28b og 28c i direktiv 2003/87/EF, er EU parat til at følge op på vedtagelsen af de relevante ICAO-instrumenter (i dette tilfælde CORSIA), hvis vedtagelse allerede var forudset.

I henhold til artikel 28c i direktiv 2003/87/EF skal Kommissionen vedtage bestemmelser vedrørende passende overvågning, rapportering og verifikation af emissioner med henblik på gennemførelsen af ICAO's globale markedsbaserede foranstaltning på alle ruter, der er omfattet heraf. En retsakt baseret på denne bestemmelse er i øjeblikket under udarbejdelse.

Endvidere forbereder Kommissionen en gennemførelsesforordning om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og endnu en gennemførelsesforordning om verifikation af drivhusgasemissionsrapporter og tonkilometerrapporter samt akkreditering af verifikatorer.

Direktivets artikel 28b vedrører ændringer af EU's emissionshandelssystem, der foretages af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure. I henhold til de ændringer af EU's emissionshandelsdirektiv, der blev foretaget i 2017 [ved forordning (EU) 2017/2392], skal Kommissionen overveje, hvordan det relevante instrument (i dette tilfælde CORSIA) kan gennemføres i EU ved hjælp af en ændring af direktivet, således at der er overensstemmelse med EU's 2030-klimamål. Med henblik herpå skal Kommissionen inden for et år efter ICAO's vedtagelse af de relevante retsakter, og inden de træder i kraft, forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet, hvori den blandt andet vurderer ICAO-instrumentets ambitionsniveau og miljømæssige integritet. Om nødvendigt ledsages rapporten af et forslag til en retsakt.

I øjeblikket hersker der stadig visse uoverensstemmelser mellem EU-reglerne, navnlig direktiv 2003/87/EF, og den første udgave af bilag 16, bind IV. Den frist, der er fastsat i ICAO's brev med referencen 1/17.14 – 18/78 til de kontraherende parter for meddelelse af eventuelle uoverensstemmelser, er imidlertid for kort til, at Unionen kan nå at vedtage de

¹ Dette omfatter finansiel støtte på over 15 mio. EUR til EU-kapacitetsopbygningsprojekter i udviklingslande, de arbejdstimer, som de medlemmer af Kommissionens, EASA's og EUROCONTROL's personale, der er inddraget i ICAO's arbejde, har bidraget med, den intensive inddragelse af sagkyndige fra de nationale myndigheder og brancheeksperter samt udstationering af personale til ICAO's sekretariat.

nødvendige tilpasninger. For at ICAO fuldt ud kan tage hensyn til gældende EU-lovgivning samt det arbejde, der er indledt inden for overvågning, rapportering og verifikation, foreslås det derfor, at medlemsstaterne i deres svar på brevet med referencen AN 1/17.14-18/78 underretter ICAO om de eksisterende uoverensstemmelser med henvisning til gældende EU-lovgivning og beskriver de igangværende tilpasninger af EU-lovgivningen og de gældende bestemmelser vedrørende den fremtidige revision af direktiv 2003/87/EF. Genstanden for den planlagte retsakt vedrører et område, hvorpå Unionen har ekstern enekompetence i henhold til artikel 3, stk. 2, sidste led, i TEUF, fordi den påtænkte retsakt kan påvirke reglerne og anvendelsesområdet for EU's emissionshandelssystem.

Det er derfor nødvendigt hurtigst muligt og i god tid inden fristen den 1. december som fastsat i ICAO's brev til de kontraherende parter, at fastlægge Unionens holdning, således at medlemsstaterne kan foretage den fornødne meddelelse af uoverensstemmelser. Det er nødvendigt for at fastlægge Unionens holdning for at sikre overensstemmelse med gældende EU-ret.

4. SAMMENHÆNG MED UNIONENS POLITIK PÅ ANDRE OMRÅDER

Den foreslåede afgørelse er i overensstemmelse med og supplerer andre af Unionens politikker, navnlig energi-, miljø- og transportpolitikken². En global omstilling til renere energi kræver en ændret forretnings- og investeringsadfærd og incitamenter på tværs af hele det politiske spektrum.

5. RETSGRUNDLAG

5.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

5.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal der træffes afgørelser om "*fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen.*"

Artikel 218, stk. 9, i TEUF finder anvendelse, uanset om Unionen er medlem af organet eller part i den pågældende konvention³.

Begrebet "*retsakter, der har retsvirkninger*" indbefatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, som gælder for det pågældende organ. Det omfatter også retsakter, der ikke har bindende virkning i henhold til folkeretten, men som "*vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver*"⁴.

5.1.2. Bestemmelsens anvendelse på det foreliggende tilfælde

ICAO er et organ, der er nedsat ved en aftale, nemlig Chicagokonventionen.

Den retsakt, som medlemsstaterne skal vedtage, er en retsakt, der har retsvirkninger. Den påtænkte retsakt kan få afgørende indflydelse på indholdet af EU-lovgivningen, nemlig

² COM(2016) 110 final.

³ Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 64.

⁴ Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61-64.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF⁵. Den påtænkte retsakt supplerer eller ændrer ikke den institutionelle ramme for aftalen.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

5.2. Det materielle retsgrundlag

I henhold til artikel 192, stk. 1, og artikel 191 i TEUF skal Den Europæiske Union bl.a. bidrage til opnåelsen af følgende mål: bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten; fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer, og navnlig bekæmpelse af klimaændringer.

5.2.1. Principper

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger hovedsagelig af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har et dobbelt formål eller består af to led, og det ene af disse formål eller disse led kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, have ét materielt retsgrundlag, nemlig det, som det primære eller fremherskende formål eller element tilsiger.

5.2.2. Bestemmelsens anvendelse på det foreliggende tilfælde

Hovedformålet med den påtænkte retsakt og dens indhold vedrører klimapolitikken i forbindelse med international luftfart.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 192, stk. 1, i TEUF.

5.3. Konklusion

Retsgrundlaget for forslaget til afgørelse bør være artikel 192, stk. 1, i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

2018/0372 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Organisationen for International Civil Luftfart for så vidt angår første udgave af "International Standards and Recommended Practices, Environmental Protection — Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation"

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 192, stk. 1, sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32).

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og
ud fra følgende betragtninger:

- (1) Chicagokonventionen angående international civil luftfart (i det følgende benævnt "konventionen"), der tager sigte på at regulere den internationale luftfart, trådte i kraft den 4. april 1947. Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) blev oprettet ved nævnte konvention.
- (2) EU-medlemsstaterne er kontraherende stater i denne konvention og medlemmer af ICAO, mens Unionen har observatørstatus i visse ICAO-organer.
- (3) I henhold til konventionens artikel 54 kan ICAO-Rådet vedtage internationale standarder og anbefalede procedurer.
- (4) Den 21. partskonference under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer blev afsluttet i december 2015 med vedtagelsen af Parisaftalen, hvis mål er at holde den globale temperaturstigning et godt stykke under 2°C sammenlignet med det førindustrielle niveau og at søge at begrænse temperaturstigningen til 1,5 C. Alle økonomiske sektorer bør bidrage til at nå disse emissionsreduktioner, herunder den internationale luftfart.
- (5) På ICAO's 39. generalforsamling i 2016 blev det vedtaget at udvikle en global markedsbaseret foranstaltning til at begrænse udledningen af drivhusgasser fra den internationale luftfart til 2020-niveaue.⁶ Unionens holdning i den forbindelse blev fastlagt ved Rådets afgørelse (EU) 2016/915⁷.
- (6) ICAO-Rådet vedtog på det 10. møde, der blev afholdt den 27. juni 2018 inden for rammerne af den 214. mødeperiode, første udgave af konventionens bilag 16, bind IV, med titlen "International Standards and Recommended Practices on Environmental Protection - Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation ("CORSIA")".
- (7) Reglerne i CORSIA kan blive bindende i overensstemmelse med og inden for de begrænsninger, der er fastsat i konventionen. De kan også blive bindende for Unionen og dens medlemsstater i henhold til gældende internationale lufttransportaftaler.
- (8) I henhold til konventionens artikel 90 træder CORSIA i kraft tre måneder efter fristen for indsigelse, medmindre et flertal af de kontraherende stater gør indsigelse mod disse standarder og anbefalede procedurer.
- (9) Konventionens artikel 38 vedrører afvigelser fra internationale standarder og procedurer. I henhold til bestemmelserne i nævnte artikel skal enhver kontraherende stat, der finder det umuligt i alle henseender at overholde eller bringe sine egne regler eller praksis i fuld overensstemmelse med en sådan international standard eller procedure efter ændring af sidstnævnte, eller som anser det for nødvendigt at vedtage bestemmelser eller procedurer, der i visse aspekter afviger fra dem, der er fastsat i den internationale standard, straks underrette ICAO om uoverensstemmelserne mellem dens egen procedure og den, der er fastsat i den internationale standard.

⁶ https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Resolution_A39_3.pdf

⁷ Rådets afgørelse (EU) 2016/915 af maj 2016 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne angående et internationalt instrument, som skal udarbejdes i ICAO's organer og føre til, at der fra 2020 gennemføres en global markedsbaseret foranstaltning vedrørende emissioner fra international luftfart (EUT L 153 af 10.6.2016, s. 32).

- (10) Den 20. juli 2018 sendte ICAO et brev til de kontraherende stater med referencen AN 1/17.14 – 18/78, hvori organisationen anmoder ICAO-medlemsstaterne om for det første at meddele eventuelle indsigelser inden den 22. oktober 2018 og for det andet inden den 1. december 2018 at meddele eventuelle uoverensstemmelser mellem de nationale procedurer og CORSIA-procedurene samt den dato, hvor sidstnævnte forventes at kunne overholdes.
- (11) CORSIA kommer til at finde anvendelse på alle luftfartøjsoperatører, der producerer CO₂ emissioner på mere end 10 000 ton om året ved internationale flyvninger med luftfartøjer med en maksimal certificeret startmasse på over 5 700 kg, dog med undtagelse af humanitære og medicinske flyvninger samt brandslukningsflyvninger.
- (12) De krav til overvågning, rapportering og verifikation (MRV), der er fastsat i CORSIA, skal anvendes fra den 1. januar 2019.
- (13) Fra den 1. januar 2021 til den 31. januar 2035 kommer de CO₂-kompensationskrav, der er fastsat i CORSIA, til at gælde for luftfartøjsoperatører, der udfører internationale flyvninger (som defineret i del II, kap. 1, pkt. 1.1.2, og del II, kap. 2, pkt. 2.1) mellem de kontraherende stater, der er omhandlet i det kommende ICAO-dokument med titlen "CORSIA States for Chapter 3 State Pairs".
- (14) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i svaret på ICAO's brev med referencen AN 1/17.14 – 18/78 til de kontraherende stater, bør fastlægges. Dette er nødvendigt, fordi CORSIA kan få afgørende indflydelse på indholdet af EU-lovgivningen, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF⁸.
- (15) I betragtning af de fremskridt, som CORSIA vil gøre det muligt at opnå på internationalt plan, bør der ikke gøres indsigelser i henhold til konventionens artikel 90.
- (16) Unionen støtter fuldt ud ICAO's indsats for at gøre CORSIA operationel så hurtigt som muligt. I overensstemmelse med direktiv 2003/87/EF er Kommissionen i færd med at udarbejde EU-retsakter med henblik på at omsætte de krav til overvågning, rapportering og verifikation (MRV), der er fastsat i CORSIA, til EU-lovgivning, som forventes at træde i kraft senest i januar 2019. Kommissionen skal endvidere forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet med en undersøgelse af, hvordan disse instrumenter kan gennemføres i EU-lovgivningen. Den frist, der er fastsat i ICAO' brev med referencen AN 1/17.14 – 18/78 til de kontraherende parter for meddelelse af eventuelle uoverensstemmelser, er for kort til, at Unionen kan nå at foretage eventuelle tilpasninger til CORSIA inden dens udløb. For at ICAO fuldt ud kan tage højde for den nuværende retlige situation på EU-plan samt det arbejde, der er indledt inden for overvågning, rapportering og verifikation bør medlemsstaterne i deres svar på ICAO's brev med referencen AN 1/17.14 – 18/78 til de kontraherende stater meddele uoverensstemmelser som angivet i bilaget til denne afgørelse.
- (17) I artikel 28b, stk. 2 og 3, i direktiv 2003/87/EF er det fastsat, hvordan der skal følges op på resultaterne af ICAO's arbejde. ICAO bør underrettes om betingelserne i disse bestemmelser.
- (18) Unionens holdning udtrykkes af de EU-medlemsstater, der er medlemmer af ICAO

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32).

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne som svar på brevet med referencen AN 1/17.14 – 18/78, som Organisationen for International Civil Luftfart sendte den 20. juli 2018 til de kontraherende parter, er fastsat i bilaget.

Artikel 2

Holdningen i artikel 1 udtrykkes af de EU-medlemsstater, der er medlemmer af Organisationen for International Civil Luftfart.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den xx.

*På Rådets vegne
Formand*