

Brussel, 13.5.2020
COM(2020) 194 final

2020/0078 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

over het namens de Europese Unie in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie in te nemen standpunt over kennisgeving van vrijwillige deelname aan de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (CORSIA) vanaf 1 januari 2021, en over de optie die wordt gekozen voor de berekening van de compensatievereisten die in de periode 2021-2023 van toepassing zijn op de luchtvaartmaatschappijen

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel heeft betrekking op een besluit tot vaststelling van het namens de Unie in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) in te nemen standpunt over vrijwillige deelname aan de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (CORSIA) vanaf 1 januari 2021, en over de optie die wordt gekozen voor de berekening van de compensatievereisten die in de periode 2021-2023 van toepassing zijn op luchtvaartmaatschappijen.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag van Chicago en de Overeenkomst van Parijs

Het Verdrag van Chicago (“het verdrag”) heeft tot doel het internationale luchtvervoer te regelen. Bij dit verdrag, dat in werking is getreden op 4 april 1947, is de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie opgericht.

De Overeenkomst van Parijs is in december 2015 gesloten door de Conferentie van de partijen bij het Raamverdrag inzake klimaatverandering van de Verenigde Naties, en heeft tot doel de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot beduidend minder dan 2 °C in vergelijking met het pre-industriële tijdperk, en te streven naar een maximale stijging van 1,5 °C. Alle bedrijfstakken van de economie moeten tot deze emissiebeperking bijdragen, inclusief de internationale luchtvaart.

Alle EU-lidstaten zijn partij bij beide verdragsteksten. De EU en haar lidstaten zijn partij bij de Overeenkomst van Parijs en hebben zich er gezamenlijk toe verbonden hun broeikasgasemissies te verminderen.

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

2.3. De regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (CORSIA)

Op 27 juni 2018 heeft de ICAO-raad tijdens de 214de zitting volume IV van bijlage 16 bij het verdrag goedgekeurd: de internationale normen en aanbevolen praktijken inzake milieubescherming — regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation — CORSIA).

De in bijlage 16, volume IV, vastgestelde monitoring-, rapporterings- en controlevereisten met betrekking tot de CO₂-emissies van internationale vluchten zijn van toepassing sinds 1 januari 2019. De eisen met betrekking tot CO₂-compensatie uit hoofde van bijlage 16, volume IV, worden van toepassing met ingang van 1 januari 2021.

Volgens hoofdstuk 3, punten 3.1.3 en 3.2.1, en aanhangsel 1 (“Administration Procedures”) van bijlage 16, volume IV, moeten de ICAO-lidstaten de ICAO uiterlijk op 30 juni 2020 in kennis stellen van:

- hun besluit om vrijwillig deel te nemen of om de vrijwillige deelname stop te zetten met ingang van 1 januari 2021¹;
- de optie die zij hebben gekozen voor de berekening van de compensatievereisten die in de periode 2021-2023 van toepassing zijn op de luchtvaartmaatschappijen.

2.4. Het EU-systeem voor de handel in emissierechten

De luchtvaartsector is sinds 2012 opgenomen in de EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS)². De EU-ETS had betrekking op emissies van vluchten die aankomen in en vertrekken uit de Europese Economische Ruimte (EER), met inbegrip van vluchten van en naar derde landen. Om de nodige vaart te brengen in de werkzaamheden van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie en gemakkelijker stappen te kunnen zetten op weg naar een mondiale aanpak van de internationale luchtvaartemissies, heeft de Unie tijdelijke afwijkingen vastgesteld om het geografische toepassingsgebied te beperken tot uitsluitend intra-EER-vluchten en extra-EER-vluchten uit te sluiten in afwachting van internationale ontwikkelingen³.

In artikel 28 ter van de recentste herziening van Richtlijn 2003/87/EG, die dateert van 2017, wordt expliciet vermeld dat CORSIA zal worden toegepast door middel van een herziening van de EU-ETS-regeling, na onderzoek van de belangrijkste kenmerken van CORSIA, onder meer ook wat de participatie betreft, en dat dit moet worden bereikt op een wijze die in overeenstemming is met de klimaatdoelstelling van de Unie voor 2030 (overeenkomstig het niet-terugvalbeginsel van de Overeenkomst van Parijs⁴).

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

3.1. Chronologisch overzicht

De Unie is een groot voorstander van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel van de ICAO met betrekking tot de emissies van de internationale luchtvaart (CORSIA), die mee helpt de klimaatverandering te bestrijden. De steun van de Unie blijkt onder meer uit het feit dat het Europees Parlement en de Raad drie keer de EU-ETS hebben gewijzigd om vooruitgang in de ICAO te vergemakkelijken.

Hoewel de aanvankelijke doelstelling van CORSIA beperkt is tot het compenseren van de toename van de emissies vanaf 2020, is het belangrijk om de eerste vooruitgang te ondersteunen en bij te dragen tot een passende participatie met het oog op de verwezenlijking van de doelstelling.

¹ Punt 3.1.3 heeft betrekking op de opname van de ICAO-lidstaat in het ICAO-document “CORSIA States for Chapter 3 State Pairs”. In een nota bij dit punt wordt gespecificeerd dat in dit document de ICAO-lidstaten worden vermeld die zich vrijwillig hebben aangemeld om deel te nemen tijdens de nalevingsperiode van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2026. Op grond van aanhangsel 1 zijn de ICAO-lidstaten verplicht de ICAO in kennis te stellen van elk besluit om de vrijwillige deelname stop te zetten, en dit uiterlijk op 30 juni van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de vrijwillige deelname wordt stopgezet.

² Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, PB L 8 van 13.1.2009, blz. 3.

³ Indien het Europees Parlement en de Raad tegen december 2023 geen wijziging van de EU-ETS-richtlijn hebben vastgesteld, geldt automatisch weer het oorspronkelijke toepassingsgebied voor de luchtvaart, namelijk alle vluchten die vertrekken van luchthavens in de EU-lidstaten en alle EVA-staten en die aankomen op andere luchthavens in de EU/EVA of in derde landen en, voor zover hiervoor geen vrijstelling is verleend via gedelegeerde wetgeving, vluchten die vanuit derde landen aankomen op luchthavens in de EU/EVA.

⁴ Artikel 3 van de Overeenkomst van Parijs.

Bij Besluit (EU) 2016/915 van de Raad⁵ is het standpunt vastgesteld 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.

Verordening (EU) 2017/2392⁶ heeft met name tot doel “de tenuitvoerlegging van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel vanaf 2021 voor te bereiden”. In de verordening is als volgt bepaald: “Voor de concrete toepassing [van die maatregel] zullen de ICAO-partijen echter actie moeten ondernemen op nationaal niveau.”

In artikel 28 ter van Richtlijn 2003/87/EG (de ETS-richtlijn)⁷ is als volgt bepaald: “Binnen twaalf maanden na de goedkeuring door de ICAO van de relevante instrumenten, en voordat de wereldwijde marktgebaseerde maatregel ingaat, dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in waarin zij onderzoekt hoe die uit te voeren instrumenten door middel van een herziening van deze richtlijn in het Unierecht kunnen worden opgenomen. De Commissie neemt in dat verslag zo nodig tevens de regels in aanmerking die voor vluchten binnen de EER gelden. In het verslag wordt tevens de ambitie en de algemene milieu-integriteit van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel onderzocht, met inbegrip van de mate van algemene ambitie met betrekking tot de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, het participatieniveau, de afdwingbaarheid ervan, de transparantie, de sancties voor niet-naleving, de processen voor inbreng van het publiek, de kwaliteit van de compensatiecredits, de monitoring, rapportage en verificatie van de emissies, de registers, de verantwoordingsplicht alsook de regels voor het gebruik van biobrandstoffen.”

In Besluit (EU) 2018/2027⁸ van de Raad is het standpunt bepaald dat namens de Unie in de ICAO moet worden ingenomen met betrekking tot de eerste editie van de SARP's inzake CORSIA, voor wat aan te melden verschillen betreft. Overeenkomstig dat besluit hebben de lidstaten verschillen tussen de EU-ETS en CORSIA aangemeld bij de ICAO (respectievelijk routegebaseerd of landgebaseerd) en hebben zij de ICAO ervan in kennis gesteld dat de toepassing van CORSIA in de EU zou plaatsvinden via een herziening van de EU-ETS, zoals overeengekomen in de laatste herziening van het besluit in 2017⁹. Het doel was het EU-acquis en de toekomstige beleidsruimte te behouden, zonder afbreuk te doen aan het ambitieniveau van de EU op het gebied van het klimaat.

⁵ 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.

⁶ Verordening (EU) 2017/2392 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG om de huidige beperkingen van het toepassingsgebied voor luchtvaartactiviteiten voort te zetten en de tenuitvoerlegging van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel vanaf 2021 voor te bereiden, PB L 350 van 29.12.2017, blz. 7.

⁷ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32.

⁸ Besluit (EU) 2018/2027 van de Raad van 29 november 2018 inzake het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, met betrekking tot de eerste editie van de internationale normen en aanbevolen praktijken inzake milieubescherming — Regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (CORSIA), PB L 325 van 20.12.2018, blz. 25.

⁹ Verordening (EU) 2017/2392 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG om de huidige beperkingen van het toepassingsgebied voor luchtvaartactiviteiten voort te zetten en de tenuitvoerlegging van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel vanaf 2021 voor te bereiden, PB L 350 van 29.12.2017, blz. 7.

Op 4 maart 2020 heeft de Commissie een voorstel voor een “Europese klimaatwet”¹⁰ vastgesteld, waarbij de Unie zich ertoe verbindt klimaatneutraal te worden tegen 2050, met het oog op het bereiken van de temperatuuroelstelling op lange termijn, zoals uiteengezet in artikel 2 van de Overeenkomst van Parijs. Het voorstel is gebaseerd op de conclusie dat aanvullende maatregelen moeten worden genomen en dat elke sector een bijdrage zal moeten leveren, aangezien het huidige beleid de broeikasgasemissies tegen 2050 naar verwachting met slechts 60 % zal doen afnemen en er dus veel meer moet worden gedaan om klimaatneutraliteit te bereiken.

Ten slotte heeft de Unie zich er bij verscheidene gelegenheden politiek toe verbonden om CORSIA toe te passen vanaf het begin van de proeffase. Bij de laatste gelegenheid, de verklaring namens de EU en haar lidstaten tijdens de 40^{ste} algemene vergadering van de ICAO in 2019, werd enerzijds aangegeven dat de Unie haar beleidsruimte en klimaatambitie zal behouden met betrekking tot de toepassing van CORSIA via de EU-ETS, en anderzijds dat de Unie en haar lidstaten “krachtige steun blijven verlenen aan CORSIA” en “zich er volledig toe verbinden het toe te passen vanaf het begin van de proeffase”. De Unie heeft voortdurend herinnerd aan de noodzaak om de relevante EU-wetgeving en de klimaatambitie te handhaven, in samenhang met de EU-ETS, zoals laatstelijk herzien, en heeft dit nogmaals herhaald in de verschillen die zijn aangemeld voor 2018 en in de EU-verklaring tijdens de 40^{ste} algemene vergadering van de ICAO. Sindsdien heeft het Europees Parlement de Commissie en de lidstaten opgeroepen om de wetgevende autonomie van de EU bij de uitvoering van de ETS-richtlijn te vrijwaren¹¹.

3.2. Voorgesteld standpunt

Het is noodzakelijk om vóór de uiterste termijn van 30 juni 2020, die door de SARP's van CORSIA is vastgesteld, het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen, teneinde de lidstaten in staat te stellen de nodige kennisgevingen te doen.

Wat het eerste punt betreft - namelijk de kennisgeving van besluiten om vrijwillig deel te nemen of om de vrijwillige deelname stop te zetten vanaf 1 januari 2021 - wordt, gezien de politieke verbintenissen die de Unie al herhaaldelijk is aangegaan en die al door de ICAO zijn erkend, de verwachte voordelen van CORSIA voor het milieu en het internationale vervoer, en het gebrek aan haalbaar alternatief op mondiaal niveau, voorgesteld kennis te geven van de vrijwillige deelname van de lidstaten vanaf het begin van de proeffase op 1 januari 2021. De kennisgeving gebeurt met inachtneming van de verschillen die in 2018 zijn aangemeld overeenkomstig Besluit (EU) 2018/2027 van de Raad en alle eventuele toekomstige verschillen, en doet geen afbreuk aan de beoordeling van de EU-ETS, zoals overeengekomen in 2017, noch aan de klimaatambitie van de EU en de richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen¹².

Wat het tweede punt betreft - namelijk de kennisgeving van de optie die is gekozen voor de berekening van de compensatievereisten van luchtvaartmaatschappijen in de periode 2021-2023 - wordt voorgesteld de optie van de emissies van respectievelijk 2021, 2022 en 2023 te kiezen, voor elk jaar van de proeffase, in plaats van de emissies van 2020 voor elk van deze jaren. Deze aanpak houdt rekening met de verwachte voordelen voor het milieu en het internationaal vervoer, de behoefte aan stimulansen voor exploitanten om hun milieu-impact

¹⁰ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet) van 4.3.2020, COM(2020) 80.

¹¹ Resolutie van het Europees Parlement van 28 november 2019 over de VN-klimaatconferentie van 2019 in Madrid, Spanje (COP 25), P9_TA(2019)0079.

¹² Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, PB L 328 van 21.12.2018, blz. 82.

te beperken en het belang van snel optreden, maar ook met de omvang van de potentiële compensatiekosten voor Europese exploitanten en de eventuele gevolgen voor hun internationaal concurrentievermogen. De keuze voor de jaren 2021, 2022 en 2023 als referentie zou tot grotere milieueffectiviteit moeten leiden dan de keuze voor 2020 als referentiejaar. De reden hiervoor is dat de emissies van de internationale luchtvaart naar verwachting in 2021, 2022 en 2023 hoger zullen zijn dan in 2020, niet in het minst wegens de aanzienlijke gevolgen van de COVID-19-pandemie voor het luchtverkeer en de emissies.

In deze context is het noodzakelijk te garanderen dat voldoende rekening wordt gehouden met huidige en eventuele toekomstige verschillen tussen de Uniewetgeving en CORSIA. Daarom moet de bovenvermelde kennisgeving een verwijzing bevatten naar het verschil dat is aangemeld op basis van Verordening (EU) 2018/2027 van de Raad. Aangezien dat verschil, voor zover het nog relevant is, alleen betrekking heeft op de toewijzing van de bevoegdheid van staten ten aanzien van de verschillende exploitanten, wegens bepaalde ontwerpverschillen tussen CORSIA en de EU ETS, moet de bovenvermelde kennisgeving ook voorzien in de mogelijkheid om aanvullende verschillen aan te melden.

4. VERENIGBAARHEID MET ANDERE BELEIDSTERREINEN VAN DE UNIE

Het voorgestelde besluit is in overeenstemming met en vormt een aanvulling op andere beleidsgebieden van de Unie, met name op het gebied van energie, milieu en vervoer. Het herinnert aan de koppeling tussen de deelname aan CORSIA en een herziening van de EU ETS-richtlijn door het Europees Parlement en de Raad, zoals uiteengezet in Verordening (EU) 2017/2392. De Commissie heeft het bij artikel 28 ter van de ETS-richtlijn voorziene verslag echter nog niet ingediend; meer algemeen is ook de toekomstige beslissing van de wetgever op dit gebied nog niet bekend. Deze kennisgeving moet dan ook als een tussenstap worden beschouwd, gelet op hoofdstuk 3, punten 3.1.3 en 3.2.1 en aanhangsel 1 van bijlage 16, volume IV, bij het Verdrag van Chicago.

Om te garanderen dat deze tussenstap geen afbreuk doet aan toekomstige beleidsbeslissingen van de medewetgevers, moet in de kennisgeving worden verwezen naar het verschil dat reeds is aangemeld overeenkomstig Besluit (EU) 2018/2027 van de Raad, alsook voorzien in de mogelijkheid om aanvullende verschillen aan te melden, zoals hierboven vermeld.

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 overeenkomst¹³.

¹³ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punt 64.

5.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

Overeenkomstig hoofdstuk 3, punt 3.1.3 en aanhangsel 1 (“Administration Procedures”) van bijlage 16, volume IV bij het verdrag, moeten de ICAO-lidstaten uiterlijk op 30 juni 2020 de ICAO in kennis stellen van hun besluit om vrijwillig deel te nemen of om de vrijwillige deelname met ingang van 1 januari 2021 stop te zetten, en van de optie die zij, overeenkomstig punt 3.2.1 van bijlage 16, volume IV, hebben gekozen voor de berekening van de compensatievereisten van luchtvaartmaatschappijen in de periode 2021-2023.

Die bepalingen hebben tot gevolg dat bepaalde juridische gevolgen van CORSIA, vastgesteld via een besluit van de ICAO-raad, een orgaan dat bij overeenkomst is opgericht, afhankelijk zijn van de indiening van relevante kennisgevingen bij de ICAO en van de voorwaarden voor die kennisgevingen. De vaststelling van een standpunt van de Unie met betrekking tot dergelijke kennisgevingen valt derhalve binnen de werkingssfeer van artikel 218, lid 9, VWEU.

5.2. Materiële rechtsgrondslag

Overeenkomstig artikel 192, lid 1, en artikel 191 VWEU moet de Europese Unie bijdragen tot het nastreven van onder meer de volgende doelstellingen: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.

5.2.1. 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. 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 geplande handeling hebben betrekking op het klimaatbeleid, in de context van de internationale luchtvaart.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 192, lid 1, VWEU.

5.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 192, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

over het namens de Europese Unie in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie in te nemen standpunt over kennisgeving van vrijwillige deelname aan de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (CORSIA) vanaf 1 januari 2021, en over de optie die wordt gekozen voor de berekening van de compensatievereisten die in de periode 2021-2023 van toepassing zijn op de luchtvaartmaatschappijen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart (“het verdrag”), dat tot doel heeft het internationale luchtvervoer te regelen, is op 4 april 1947 in werking getreden. Bij dat verdrag is de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) opgericht.
- (2) Alle lidstaten van de Unie zijn overeenkomstsluitende partijen bij dat verdrag en leden van de ICAO, terwijl de Unie de status van waarnemer heeft in bepaalde organen van de ICAO.
- (3) De 21^{ste} Conferentie van de partijen bij het Raamverdrag inzake klimaatverandering van de Verenigde Naties heeft in december 2015 de Overeenkomst van Parijs vastgesteld, die tot doel heeft de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot beduidend minder dan 2 °C in vergelijking met het pre-industriële tijdperk en te streven naar een maximale stijging van 1,5 °C. Alle bedrijfstakken van de economie moeten tot deze emissiebeperking bijdragen, inclusief de internationale luchtvaart.
- (4) In 2016 is tijdens de 39^{ste} algemene vergadering van de ICAO bij Resolutie A39-3 besloten een wereldwijd marktgebaseerd mechanisme te ontwikkelen om de broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart te beperken tot het niveau van 2020. Het standpunt van de Unie ten aanzien van de opstelling en vaststelling van dat mechanisme en de verschillende gedetailleerde elementen daarvan, is vastgesteld bij Besluit (EU) 2016/915 van de Raad¹.
- (5) Op 27 juni 2018 heeft de ICAO-raad tijdens de tiende vergadering van de 214^{de} zitting, de eerste editie van volume IV van bijlage 16 bij het verdrag goedgekeurd: de internationale normen en aanbevolen praktijken inzake milieubescherming —

¹ 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.

regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation — CORSIA).

- (6) In 2017 werd Richtlijn 2003/87/EG² door het Europees Parlement en de Raad herzien via Verordening (EU) 2017/2392³, met name om de toepassing van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel vanaf 2021 voor te bereiden, om wetgevingsvereisten van de Unie vast te stellen voor de monitoring-, rapportering- en controle van emissies met het oog op CORSIA, en om bepalingen inzake rapportering en beoordeling met betrekking tot CORSIA te specificeren.
- (7) De CORSIA-regels zullen bindend worden overeenkomstig het verdrag en binnen de grenzen die daarin zijn uiteengezet. Ze zullen ook bindend worden voor de Unie en haar lidstaten in het kader van bestaande internationale luchtvervoerovereenkomsten.
- (8) Opdat de ICAO volledig rekening zou kunnen houden met de huidige juridische situatie op het niveau van de Unie, hebben de lidstaten verschillen aangemeld overeenkomstig Besluit (EU) 2018/2027 van de Raad⁴. Volgens die aangemelde verschillen is Richtlijn 2003/87/EG in zijn huidige vorm van toepassing ongeacht de nationaliteit van de luchtvaartmaatschappij en heeft ze in beginsel betrekking op vluchten die vertrekken van of aankomen op een luchthaven die gevestigd is op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is. Richtlijn 2003/87/EG is van toepassing zonder onderscheid te maken tussen vluchten binnen en tussen lidstaten en/of landen van de EER. Die beginselen gelden zowel voor de monitoring-, rapporterings- en controlevereisten als voor de compensatievereisten.
- (9) Met inachtneming van die verschillen zijn de in CORSIA uiteengezette monitoring-, rapporterings- en controlevereisten, die van toepassing zijn sinds 1 januari 2019, opgenomen in de wetgeving van de Unie⁵. Volgens die wetgeving moeten in de proeffase gegevens over de emissies worden verzameld en doorgestuurd naar het ICAO-secretariaat.

² Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32.

³ Verordening (EU) 2017/2392 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG om de huidige beperkingen van het toepassingsgebied voor luchtvaartactiviteiten voort te zetten en de tenuitvoerlegging van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel vanaf 2021 voor te bereiden, PB L 350 van 29.12.2017, blz. 7.

⁴ Besluit (EU) 2018/2027 van de Raad van 29 november 2018 inzake het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, met betrekking tot de eerste editie van de internationale normen en aanbevolen praktijken inzake milieubescherming — Regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (CORSIA), PB L 325 van 20.12.2018, blz. 25.

⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie (PB L 334 van 31.12.2018, blz. 1), Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2067 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de verificatie van gegevens en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 334 van 31.12.2018, blz. 94) en Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/1603 van de Commissie van 18 juli 2019 tot aanvulling van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie aangenomen maatregelen voor de monitoring, rapportage en verificatie van luchtvaartemissies ter uitvoering van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel (PB L 250 van 30.9.2019, blz. 10).

- (10) Overeenkomstig hoofdstuk 3, punt 3.1.3 en aanhangsel 1 (“Administration Procedures”) van bijlage 16, volume IV bij het verdrag, moeten de ICAO-lidstaten uiterlijk op 30 juni 2020 de ICAO in kennis stellen van hun besluit om vrijwillig deel te nemen of om de vrijwillige deelname stop te zetten met ingang van 1 januari 2021, en van de optie die zij, overeenkomstig punt 3.2.1 van bijlage 16, volume IV, hebben gekozen voor de berekening van de compensatievereisten van luchtvaartmaatschappijen in de periode 2021-2023.
- (11) Die bepalingen hebben tot gevolg dat bepaalde juridische gevolgen van CORSIA, vastgesteld via een besluit van de ICAO-raad, een orgaan dat bij overeenkomst is opgericht, afhankelijk zijn van de indiening van relevante kennisgevingen bij de ICAO en van de voorwaarden voor die kennisgevingen. De vaststelling van een standpunt van de Unie met betrekking tot dergelijke kennisgevingen valt derhalve binnen de werkingssfeer van artikel 218, lid 9, VWEU.
- (12) In dit opzicht is het passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen met betrekking tot de bovenvermelde kennisgevingsvereiste, met name omdat de vrijwillige deelname aan CORSIA en de keuze van de optie volgens punt 3.2.1 van bijlage 16, volume IV, bij het verdrag, een beslissende invloed kunnen hebben op de rechten en plichten op een domein dat onder de Uniewetgeving valt, namelijk Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen⁶.
- (13) De Unie en haar lidstaten hebben herhaaldelijk verklaard⁷ dat zij vanaf 1 januari 2021 bereid zijn aan CORSIA deel te nemen .
- (14) Vrijwillige deelname aan CORSIA houdt ook in dat, overeenkomstig punt 3.2.1 van bijlage 16, volume IV, van het verdrag, een optie moet worden gekozen voor de berekening van de compensatievereisten van luchtvaartmaatschappijen in de periode 2021-2023. Wat dit punt betreft, is het passend de berekeningen te baseren op de emissies in de jaren 2021, 2022 en 2023. Deze keuze zal waarschijnlijk meer voordelen voor het milieu en het internationaal vervoer opleveren dan de andere beschikbare optie, namelijk de berekeningen baseren op de emissies van 2020, aangezien de emissies van de internationale luchtvaart in 2021, 2022 en 2023 naar verwachting hoger zullen zijn dan in 2020, waardoor ook de compensatievereisten hoger zullen liggen. Dit zou ook zorgen voor meer continuïteit, aangezien in punt 3.2.2 van bijlage 16, volume IV, is bepaald dat vanaf 2024 de berekening moet worden gebaseerd op het de emissies van het respectievelijke jaar.
- (15) De keuze voor de emissies van respectievelijk 2021, 2022 en 2023 voor de berekening van de compensatievereisten zou in de periode 2021-2023 gelden voor alle luchtvaartmaatschappijen die zijn toegewezen aan de desbetreffende lidstaat.
- (16) Zoals hierboven vermeld, wijkt het systeem van Richtlijn 2003/87/EG momenteel op bepaalde punten af van CORSIA. Volgens artikel 28 ter van Richtlijn 2003/87/EG moet de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen waarin zij onderzoekt hoe CORSIA door middel van een herziening van deze richtlijn ten uitvoer kan worden gelegd in de Unie, zulks in overeenstemming met de

⁶ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, PB L 328 van 21.12.2018, blz. 82.

⁷ Bijv. de “Verklaring van Bratislava” (bekrachtigd door COREPER, ST 12029/16 (Bijlage I)), ICAO A39- WP/414 (bekrachtigd door COREPER, ST 12029/16 (Bijlage II)), ICAO A40- WP/102 (bekrachtigd door de Raad, ST 10227/1/19 (aanhangsel H)).

toezegging inzake reductie van broeikasgasemissies die de Unie voor 2030 voor de hele economie heeft gedaan met het doel om de milieu-integriteit en doeltreffendheid van de klimaatactie van de Unie in stand te houden. Daartoe moet de Commissie, binnen één jaar na de vaststelling van de desbetreffende rechtsinstrumenten door de ICAO en vóór deze in werking treden, bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen waarin zij, onder meer, de ambitie en klimaatintegriteit van het ICAO-instrument beoordeelt. Indien nodig moet een wetgevingsvoorstel bij dat verslag worden gevoegd. De Commissie heeft dit verslag nog niet ingediend.

- (17) In deze context moet worden gewaarborgd dat voldoende rekening wordt gehouden met huidige en eventuele toekomstige verschillen tussen de Uniewetgeving en CORSIA, teneinde, indien nodig, het systeem van de Unie in stand te houden, met inbegrip van de vrijheid van de wetgever om te beslissen over de toekomstige regeling van de Unie op het desbetreffende gebied. In dit opzicht heeft het Europees Parlement de Commissie en de lidstaten opgeroepen⁸ om de wetgevende autonomie van de EU bij de uitvoering van de Richtlijn 2003/87/EG te vrijwaren.
- (18) Daarom moet de bovenvermelde kennisgeving een verwijzing bevatten naar het verschil dat is aangemeld op basis van Verordening (EU) 2018/2027 van de Raad, dat van toepassing is op de kwesties die onder de vrijwillige deelname vallen. Aangezien dat verschil, voor zover het nog relevant is, alleen betrekking heeft op de toewijzing van de bevoegdheid van staten ten aanzien van de verschillende exploitanten, moet de bovenvermelde kennisgeving ook voorzien in de mogelijkheid om aanvullende verschillen aan te melden.
- (19) Het standpunt van de Unie moet tot uiting worden gebracht door de lidstaten van de Unie die lid zijn van de ICAO,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen met betrekking tot hoofdstuk 3, punten 3.1.3 en 3.2.1, en aanhangsel 1 van bijlage 16, volume IV, van het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart en met betrekking tot de kennisgeving aan de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie van:

- de vrijwillige deelname van de lidstaten aan de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart vanaf 1 januari 2021, en
 - de optie die is gekozen voor de berekening van de compensatievereisten van luchtvaartmaatschappijen in de periode 2021-2023,
- is uiteengezet in de bijlage bij dit besluit.

Artikel 2

Het in artikel 1 bedoelde standpunt wordt tot uitdrukking gebracht door de lidstaten van de Unie die lid zijn van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 28 november 2019 over de VN-klimaatconferentie van 2019 in Madrid, Spanje (COP 25), P9_TA(2019)0079.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*