

Bruksela, dnia 10.2.2023 r.
COM(2023) 67 final

2023/0030 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej na forum Rady Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w kwestii propozycji zmiany tomów I–III załącznika 16 do konwencji chicagowskiej dotyczących norm i zalecanych metod postępowania odnoszących się do ochrony środowiska

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczy decyzji Rady określającej stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej na forum Rady Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w odniesieniu do propozycji zmiany tomów I–III załącznika 16 do konwencji chicagowskiej dotyczących norm i zalecanych metod postępowania odnoszących się do ochrony środowiska.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym

Celem Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym („konwencja chicagowska”) jest regulowanie międzynarodowego transportu lotniczego. Konwencja weszła w życie w dniu 4 kwietnia 1947 r. i na jej mocy ustanowiono ICAO.

Wszystkie państwa członkowskie UE są stronami tej konwencji.

2.2. Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego

ICAO jest wyspecjalizowaną organizacją Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jej celem jest rozwijanie zasad i technik międzynarodowej żeglugi powietrznej oraz wspieranie planowania i rozwoju międzynarodowego transportu lotniczego.

Czynności obowiązkowe Rady ICAO, wymienione w art. 54 konwencji chicagowskiej, obejmują przyjmowanie międzynarodowych norm i zalecanych metod postępowania (ang. standards and recommended practices, SARPs), które są oznaczane jako załączniki do konwencji chicagowskiej.

Rada ICAO jest stałym organem ICAO, a jej członkami jest 36 umawiających się państw wybieranych przez Zgromadzenie ICAO na okres trzech lat. W Radzie ICAO reprezentowanych jest kilka państw członkowskich.

UE jest doraźnym obserwatorem w wielu organach ICAO (w Zgromadzeniu i innych organach technicznych).

2.3. Planowane akty Rady Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego

Międzynarodowe normy i zalecane metody postępowania (SARPs) w zakresie ochrony środowiska zostały przyjęte jako załącznik 16 do konwencji chicagowskiej przez Radę ICAO. Załącznik 16 zawiera cztery tomy o następującym zakresie:

- tom I dotyczący norm i zalecanych metod postępowania odnoszących się do hałasu statku powietrznego;
- tom II dotyczący norm i zalecanych metod postępowania odnoszących się do emisji z silników statków powietrznych;
- tom III dotyczący norm i zalecanych metod postępowania odnoszących się do emisji CO₂ z samolotów;
- tom IV dotyczący norm i zalecanych metod postępowania odnoszących się do mechanizmu kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA).

Rada ICAO powinna na swojej 228. sesji w dniach 13–31 marca 2023 r. rozważyć możliwe zmiany w tych tomach. W lipcu 2022 r. skierowano do państw¹ ICAO pisma z przewidywanymi zmianami w celu zebrania uwag.

3. STANOWISKO, JAKIE MA ZOSTAĆ ZAJĘTE W IMIENIU UNII

3.1. Kontekst

Zgodnie z art. 19 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2018/1139² Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w celu zmiany odniesień do postanowień konwencji chicagowskiej, o których mowa w art. 9 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia, na potrzeby ich uaktualnienia w świetle późniejszych zmian tych postanowień, które to zmiany wejdą w życie po dniu 4 lipca 2018 r. i będą miały zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, w zakresie, w jakim takie dostosowania nie rozszerzą zakresu stosowania tego rozporządzenia.

W decyzji Rady (UE) 2016/915 z dnia 30 maja 2016 r.³, zmienionej decyzją Rady (UE) 2020/768 z dnia 9 czerwca 2020 r.⁴, określono stanowisko Unii w odniesieniu do międzynarodowego instrumentu, który ma zostać opracowany w ramach organów ICAO w celu wdrożenia od 2020 r. jednolitego globalnego środka rynkowego dotyczącego emisji z lotnictwa międzynarodowego, tj. mechanizmu kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego („CORSIA”). Decyzja ta pozostaje w mocy. W związku z tym służy ona jako podstawa do ustalenia stanowiska Unii w sprawie zmian w załączniku 16 tom IV.

3.2. Stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii

Konieczne jest przyjęcie, przed 228. sesją Rady ICAO w dniach 13–31 marca 2023 r., stanowiska w imieniu Unii, aby umożliwić państwom członkowskim udział w podjęciu decyzji w sprawie proponowanych zmian w tomach I–III w załączniku 16 do Konwencji Chicagowskiej.

W odniesieniu do zmian w tomie I oczekiwane proponowane zmiany, określone w wyżej wymienionym piśmie skierowanym do państw, obejmują:

- a) zmiany dotyczące właściwego stosowania czasowników modalnych w celu dostosowania załącznika 16 tom I do wytycznych na potrzeby wydziałowych posiedzeń dotyczących żeglugi powietrznej oraz regulaminu ich prowadzenia (dok. 8143) część II „Formułowanie propozycji w zakresie międzynarodowych norm, zalecanych metod postępowania i procedur”;
- b) zalecane wytyczne dotyczące pomiaru hałasu śmigłowca w zawisie zgodnie z załącznikiem 16 tom I dodatek H;

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

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (Dz.U. L 212 z 22.8.2018, s. 1).

³ Decyzja Rady (UE) 2016/915 z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w odniesieniu do międzynarodowego instrumentu, który ma zostać opracowany w ramach organów ICAO i który ma doprowadzić do wdrożenia od 2020 r. jednolitego globalnego środka rynkowego dotyczącego emisji z lotnictwa międzynarodowego (Dz.U. L 153 z 10.6.2016, s. 32).

⁴ Decyzja Rady (UE) 2020/768 z dnia 9 czerwca 2020 r. zmieniająca decyzję Rady (UE) 2016/915 w odniesieniu do okresu referencyjnego, który ma być stosowany na potrzeby pomiaru wzrostu emisji CO₂, w celu uwzględnienia skutków pandemii COVID-19 w kontekście mechanizmu CORSIA (Dz.U. L 187 z 12.6.2021, s. 10).

c) zmiany mające na celu uwzględnienie ograniczeń specyfikacji w odniesieniu do dostosowania poziomu ciśnienia akustycznego (SLP) z uwzględnieniem dnia badania do warunków odniesienia; oraz

d) korekty drobnych błędów typograficznych.

W odniesieniu do zmian w tomie II oczekiwane proponowane zmiany, określone w wyżej wymienionym piśmie skierowanym do państw, obejmują:

a) restrukturyzację i odpowiednie aktualizacje odniesień, wprowadzone zgodnie z wytycznymi na potrzeby wydziałowych posiedzeń dotyczących żeglugi powietrznej oraz regulaminu ich prowadzenia (dok. 8143), część II „Formułowanie propozycji w zakresie międzynarodowych norm, zalecanych metod postępowania i procedur”;

b) aktualizacje spójności językowej, które między innymi wprowadzają właściwe stosowanie czasowników modalnych oraz spójne stosowanie notatek i zaleceń, zgodnie z wytycznymi na potrzeby wydziałowych posiedzeń dotyczących żeglugi powietrznej oraz regulaminem ich prowadzenia (dok. 8143), część II „Formułowanie propozycji w zakresie międzynarodowych norm, zalecanych metod postępowania i procedur”;

c) ulepszenia językowe w zakresie stosowania, w celu odzwierciedlenia m.in. norm dotyczących zadymienia i norm stężenia masowego nielotnych cząstek stałych (nvPM) mających zastosowanie do silników;

d) wprowadzenie nowej definicji „procedury równoważnej” wraz z późniejszymi zmianami w celu zapewnienia spójności w załączniku 16 tom II;

e) definicje, opisy, odniesienia i ulepszenia językowe, w tym m.in. rozszerzone wyjaśnienia, opisy metodyczne, pośrednie etapy procedury oraz dodatkowe uwagi i zalecenia;

f) usprawnienia związane z procedurą pomiaru nvPM zgodnie z najnowszymi aktualizacjami SAE ARP 6320A i AIR 6241A dotyczącymi ciągłego pobierania próbek i pomiaru emisji nvPM z silników turbinowych statków powietrznych; oraz

g) korekty odnoszące się do ogólnych zagadnień technicznych, nazewniczych i typograficznych, mające na celu zwiększenie przejrzystości i spójności w całym dokumencie.

W odniesieniu do zmian w tomie III oczekiwane proponowane zmiany, określone w wyżej wymienionym piśmie skierowanym do państw, obejmują:

a) definicje, opisy, odniesienia i ulepszenia językowe, których celem jest między innymi uniknięcie ewentualnej błędnej interpretacji i wprowadzenie dodatkowych wyjaśnień dotyczących referencyjnego współczynnika geometrycznego (RGF);

b) zmiany dotyczące spójności wynikające z wprowadzenia nowej definicji „procedury równoważnej” w załączniku 16 tom III.

Wszystkie proponowane zmiany mają wejść w życie 1 stycznia 2024 r.

Przedmiot planowanego aktu dotyczy dziedziny, w której Unia ma wyłączną kompetencję zewnętrzną na mocy art. 3 ust. 2 akapit ostatni TFUE, ponieważ planowane akty mogą wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres, a mianowicie:

— rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego⁵;

⁵ Dz.U. L 212 z 22.8.2018, s. 1.

— rozporządzenie Komisji (UE) nr 748/2012 z dnia 3 sierpnia 2012 r. ustanawiające przepisy wykonawcze dotyczące certyfikacji statków powietrznych i związanych z nimi wyrobów, części i akcesoriów w zakresie zdadności do lotu i ochrony środowiska oraz dotyczące certyfikacji organizacji projektujących i produkujących⁶.

Uwzględniając odpowiednie przepisy Unii, stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii na forum Rady ICAO, powinno polegać na poparciu proponowanych zmian w tomach I, II i III.

4. SPÓJNOŚĆ Z INNYMI POLITYKAMI UNII

Decyzja, której dotyczy wniosek, jest spójna z innymi politykami Unii, zwłaszcza dotyczącymi energii, środowiska i transportu, a także je uzupełnia.

5. PODSTAWA PRAWNA

5.1. Proceduralna podstawa prawna

5.1.1. Zasady

Art. 218 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określa tryb przyjmowania decyzji ustalających „stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.

Art. 218 ust. 9 TFUE ma zastosowanie niezależnie od tego, czy Unia jest członkiem odnośnego organu, czy też stroną danej umowy⁷.

Pojęcie „akty mające skutki prawne” obejmuje akty, które wywołują skutki prawne na mocy przepisów prawa międzynarodowego dotyczących danego organu. Obejmuje ono ponadto instrumenty, które nie są wiążące na mocy prawa międzynarodowego, ale mogą „w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii”⁸.

5.1.2 Zastosowanie w niniejszej sprawie

Rada ICAO jest organem utworzonym na mocy umowy – konwencji chicagowskiej.

Planowane akty mają skutki prawne do celów art. 218 ust. 9 TFUE.

Zgodnie z art. 54 konwencji chicagowskiej Rada ICAO przyjmuje międzynarodowe normy i zalecane metody postępowania (SARPs), oznaczane jako załączniki do konwencji chicagowskiej. Takie SARPs są wiążące na mocy prawa międzynarodowego zgodnie z art. 90 konwencji chicagowskiej w takim zakresie, w jakim stają się wiążące dla wszystkich umawiających się stron ICAO, chyba że większość z nich zgłosi swój sprzeciw w Radzie ICAO.

Ponadto ze względu na prawdopodobieństwo wprowadzenia zmian planowane akty mogą mieć decydujący wpływ na treść przepisów UE, a mianowicie na rozporządzenie (UE)

⁶ Dz.U. L 224 z 21.8.2012, s. 1.

⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie C-399/12, Niemcy przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:2014:2258, pkt 64.

⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014: 2258, pkt 61–64.

2018/1139 i rozporządzenie Komisji (UE) nr 748/2012 w zakresie, w jakim wyraźnie odnoszą się one do tomów I–III załącznika 16 do konwencji chicagowskiej.

Planowane akty nie uzupełniają ani nie zmieniają ram instytucjonalnych umowy.

Dlatego też przyjęcie stanowiska Unii w odniesieniu do takich zgłoszeń wchodzi w zakres art. 218 ust. 9 TFUE.

5.2. Materialna podstawa prawna

5.2.1 Zasada

Materialna podstawa prawna decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zależy przede wszystkim od celu i treści przyjmowanego aktu, w odniesieniu do którego ma zostać zajęte stanowisko w imieniu Unii.

Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie pomocniczy charakter, decyzja przyjęta na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, tj. podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

5.2.2 Zastosowanie w niniejszej sprawie

Główny cel i treść przyjmowanego aktu prawnego odnoszą się do polityki transportowej.

Materialną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 100 ust. 2 TFUE. Zgodnie z tym artykułem Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanowić odpowiednie przepisy dotyczące transportu lotniczego.

5.3. Podsumowanie

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinien być art. 100 ust. 2 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej na forum Rady Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w kwestii propozycji zmiany tomów I–III załącznika 16 do konwencji chicagowskiej dotyczących norm i zalecanych metod postępowania odnoszących się do ochrony środowiska

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 100 ust. 2 w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym („konwencja chicagowska”), która reguluje międzynarodowy transport lotniczy, weszła w życie w dniu 4 kwietnia 1947 r. Na jej mocy ustanowiono Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO).
- (2) Wszystkie państwa członkowskie są umawiającymi się państwami konwencji chicagowskiej oraz członkami ICAO, natomiast Unia ma status obserwatora w niektórych organach ICAO.
- (3) Zgodnie z art. 54 konwencji chicagowskiej Rada ICAO może przyjmować międzynarodowe normy i zalecane metody postępowania.
- (4) Międzynarodowe normy i zalecane metody postępowania (SARPs) w zakresie ochrony środowiska zostały przyjęte jako załącznik 16 do konwencji chicagowskiej przez Radę ICAO w tomach I–IV.
- (5) Podczas swojej 228. sesji, która odbędzie się w dniach 13–31 marca, Rada ICAO ma przyjąć szereg zmian w tomach I–III załącznika 16 do konwencji chicagowskiej.
- (6) Należy ustalić stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w Radzie ICAO, ponieważ proponowane zmiany mają skutek prawny, biorąc pod uwagę, że są wiążące na mocy prawa międzynarodowego i mogą mieć decydujący wpływ na treść prawa Unii, a mianowicie na rozporządzenie (UE) 2018/1139 i rozporządzenie Komisji (UE) nr 748/2012.
- (7) Stanowiskiem, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii, powinno być poparcie poprawek do tomów I–III.
- (8) Stanowisko Unii powinno zostać wyrażone przez działające wspólnie w imieniu Unii państwa członkowskie UE będące członkami Rady ICAO.
- (9) Stanowisko Unii po przyjęciu przez Radę ICAO zmian w tomach I–III załącznika 16 do konwencji chicagowskiej, co ma zostać ogłoszone przez Sekretarza Generalnego ICAO w drodze procedury pisma ICAO skierowanego do państw, powinno polegać na niezgłaszaniu sprzeciwu i powiadomieniu o zastosowaniu się do przyjętych środków.

W przypadku gdy przepisy unijne odbiegałyby od nowo przyjętych SARPów po przewidywanej dacie rozpoczęcia ich stosowania, należy zgłosić ICAO różnice w stosunku do konkretnych SARPów.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

- 1) Stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii na 228. sesji Rady ICAO lub na dowolnym kolejnym posiedzeniu w odniesieniu do tomów I–III załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, w kwestii zmian w tych tomach, jest poparcie w całości proponowanych zmian.
- 2) Stanowiskiem, jakie należy zająć w imieniu Unii, o ile Rada ICAO przyjmie bez wprowadzania istotnych poprawek proponowanych zmian w tomach I–III załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, o której mowa w ust. 1, jest niezgłaszanie sprzeciwu oraz powiadomieniu o zastosowaniu się do przyjętego środka w odpowiedzi na odpowiednie pismo ICAO skierowane do państw. W przypadku gdy przepisy unijne odbiegałyby od nowo przyjętych SARPów po przewidywanej dacie rozpoczęcia ich stosowania, należy zgłosić ICAO różnice w stosunku do konkretnych SARPów. W takim przypadku Komisja, w odpowiednim czasie i co najmniej dwa miesiące przed terminem zgłaszania różnic wyznaczonym przez ICAO, przedkłada Radzie do dyskusji i zatwierdzenia dokument przygotowawczy określający konkretne różnice, które państwa członkowskie mają zgłosić ICAO w imieniu Unii.

Artykuł 2

Stanowisko, o którym mowa w art. 1 ust.1, wyrażają działające wspólnie w imieniu Unii państwa członkowskie UE będące członkami Rady Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego.

Stanowisko, o którym mowa w art. 1 ust. 2, wyrażają wszystkie państwa członkowskie Unii.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*