



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.5.2020
COM(2020) 219 final

2020/0096 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om ændring af Rådets afgørelse (EU) 2016/915 for så vidt angår den referenceperiode, der skal anvendes til at måle væksten i CO₂-emissioner, for at tage hensyn til konsekvenserne af covid-19-pandemien inden for rammerne af CORSIA

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag, der er vedtaget som en konsekvens af covid-19-pandemien, vedrører en afgørelse om tilpasning af den holdning, som på Den Europæiske Unions vegne skal indtages i Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) for så vidt angår "ordningen for CO₂-kompensation og -reduktion for international luftfart" ("Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation" (CORSIA)), med hensyn til referenceperioden for måling af væksten i CO₂-emissioner ("referencescenario") .

2 BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Chicagokonventionen og Parisaftalen

Chicagokonventionen ("konventionen") tager sigte på at regulere den internationale luftfart. Den trådte i kraft den 4. april 1947. Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) blev oprettet ved nævnte konvention.

Parisaftalen blev vedtaget af Partskonferencen under De Forenede Nationers Rammekonvention om Klimaændringer i december 2015 og har som mål 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.

Alle EU-medlemsstater er parter i begge aftaler. EU og dets medlemsstater er parter i Parisaftalen og har i fællesskab forpligtet sig til at reducere deres drivhusgasemissioner.

2.2. Organisationen for International Civil Luftfart

Organisationen for International Civil Luftfart er et specialiseret agentur under De Forenede Nationer. Organisationens målsætninger er at udvikle principper og teknikker for den internationale luftfart og fremme planlægningen og udviklingen af den internationale luftrtransport. Unionen har status som ad hoc-observatør i mange ICAO-organer (forsamlingen og andre tekniske organer).

2.3. Ordningen for CO₂-kompensation og -reduktion for international luftfart (CORSIA)

De internationale standarder og anbefalet praksis vedrørende miljøbeskyttelse – ordningen for CO₂-kompensation og -reduktion for international luftfart (International Standards and Recommended Practices (SARP), Environmental Protection – Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)) blev vedtaget af ICAO-Rådet på dets 214. samling den 27. juni 2018 som bilag 16, bind IV til Chicagokonventionen.

I henhold til Rådets afgørelse (EU) 2018/2027¹ har medlemsstaterne underrettet ICAO om uoverensstemmelser. Til disse uoverensstemmelser mellem direktiv 2003/87/EF og CORSIA hører navnlig, at direktiv 2003/87/EF finder anvendelse uanset luftfartøjsoperatørernes nationalitet. I princippet omfatter det flyvninger, der afgår fra eller ankommer til en flyveplads, der er beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaten finder anvendelse.

¹ Rådets afgørelse (EU) 2018/2027 af 29. november 2018 om den holdning, som på Den Europæiske Unions vegne skal indtages i Organisationen for International Civil Luftfart for så vidt angår første udgave af "International Standards and Recommended Practices on Environmental Protection – Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)", EUT L 325 af 20.12.2018, s. 25.

Det finder anvendelse uden forskel på flyvninger inden for og mellem medlemsstater og/eller EØS-lande.

I del II, punkt 3.2, i SARP ("CO₂-kompensationskrav") fastsættes et "referencescenario" for de gennemsnitlige årlige CO₂-emissioner i 2019 og 2020 for de ruter, der er omfattet af CORSIA.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDtages PÅ UNIONENS VEGNE

3.1. Baggrund

Den centrale problemstilling er overvejelsen om covid-19-pandemiens virkning på det CORSIA-referencescenario, som anvendes til at fastsætte fremtidige kompensationskrav for luftfartøjsoperatører med henblik på at opnå CO₂-neutral vækst fra 2020.

Den igangværende covid-19-pandemi vil afgjort medføre en betydelig reduktion af CO₂-emissioner fra international luftfart i 2020. Pandemien ville føre til et væsentligt lavere CORSIA-referencescenario, medmindre definitionen af dette referencescenario revideres, hvilket ville medføre højere kompensationskrav. Det afhænger naturligvis også af, hvor hurtigt den internationale lufttrafik kommer på fode igen, og af udviklingen i CO₂-emissionerne fra international lufttrafik.

ICAO's Udvalg for Miljøbeskyttelse i forbindelse med Luftfart (CAEP) har gennemført en skala-analyse for at få sat tal på covid-19-pandemiens virkning på efterspørgslen efter emissionsenheder (kompensationskøb) under CORSIA, baseret på forskellige scenarier, og for at undersøge forskellige modeller for referencescenariet.²

CAEP's analyse, der så på forskellige alternative referencescenarier, f.eks. status quo, scenarier med udgangspunkt i 2019-emissioner eller et gennemsnit af emissioner over flere år, eller endog ekstrapolerede skøn over de potentielle emissioner i 2020 uden en krise, viste bl.a., at

- CO₂-emissionerne i 2020 kunne blive ca. 40 % lavere end forventet i 2016
- referenceemissionerne med det aktuelle CORSIA-referencescenario kunne blive ca. 18 % lavere sammenlignet med niveauet i 2019
- et lavere referencescenario kunne påvirke de samlede kompensationskrav væsentligt:
 - Pilotfase (2021-2023): fra +280 % i et V-formet genopretningsscenario til +150 % i et U-formet genopretningsscenario med permanent tab
 - Alle faser (2021-2035): fra +45 % i et V-formet genopretningsscenarie til -24 % i et U-formet scenarie med permanent tab
- en ændring af referencescenariet til 2019 kunne føre til samlede kompensationskrav:
 - Pilotfase (2021-2023): på nul eller tæt på nul indtil 2023 i covid-19-scenarier, og

² IATA, ICSA og andre organisationer har ligeledes gennemført undersøgelser. Se f.eks.: <https://www.iata.org/en/policy/environment/corsia/> eller https://www.edf.org/sites/default/files/documents/COVID_CORSIA_baseline_analysis.pdf

- Alle faser (2021-2035): fra -9 % i et V-formet genopretningsscenario til -32 % i et U-formet genopretningsscenarie med permanent tab.

På mødet i CAEP-styrelsesgruppen den 11. maj 2020 godkendte ICAO-Rådet på dets 220. samling i juni 2020 skala-analysen med enstemmighed.

3.2. Forslag til holdning

Under hensyntagen til miljøeffektiviteten i forbindelse med ICAO's mål om at sikre CO₂-neutral vækst fra 2020, behovet for at sikre støtte til CORSIA under de omstændigheder, som covid-19-pandemien har skabt, og for at undgå afvikling af centrale elementer i udformningen af CORSIA samt den juridiske proces i ICAO, ville en forsigtig første tilgang, baseret på de foreliggende oplysninger³, være eventuelt at acceptere at justere CORSIA's struktur, således at kun de internationale CO₂-emissioner, der er omfattet af CORSIA i 2019, fastsættes som referencescenario.

ICAO-Rådets afgørelse om at justere CORSIA-referencescenariet på denne samling ville sende det signal, at ICAO aktivt tager skridt til at tilpasse sig krisen og fortsat sikre staternes støtte til og deltagelse i CORSIA. For at afveje en afgørelses hastende karakter mod behovet for at sikre overensstemmelse med ICAO's regler for god forvaltningspraksis kan en sådan afgørelse fra ICAO-Rådet følges op af en brevveksling på politisk niveau og formel vedtagelse på ICAO-Rådets næstkommende (221.) samling.

Det kan være hensigtsmæssigt at foretage visse justeringer af elementer af CORSIA's struktur, f.eks.:

- en tilsvarende justering af muligheden for at bruge emissioner for 2020 som reference til beregning af modregningskravene i den såkaldte "pilotfase", dvs. de første tre år med frivillig deltagelse (2021-2023)
- en præcisering af, at den sektorspecifikke vækstfaktor i forbindelse med beregningen af kompensationskrav for et givet år ikke kan være negativ, således at det forhindres, at eventuelle negative kompensationskrav i et år ophæver positive krav i et andet år i samme overholdelsesperiode.

Nogle lande anførte, at de måske ville forsøge at udnytte muligheden for en ændring af referencescenariet til at opfordre til at have forskellige referencescenarier for forskellige lande afhængigt af deres udviklingsniveau, år for optagelse i CORSIA eller andre kriterier. En sådan ændring ville være i modstrid med principperne i resolution A40-19 og Chicagokonventionen og dens princip om ikke-forskelsbehandling og ville indebære stor risiko for afvikling af CORSIA.

Såfremt det skulle tage flere år at nå trafikniveauet og de dermed forbundne emissioner for perioden før krisen, forventes et højere referencescenarie for 2019-emissionerne at føre til ingen eller minimale kompensationskrav i pilotfasen. Der mindes her om, at der i henhold til forsamlingens resolution A40-19 skal udføres en revision af CORSIA hvert tredje år — den første i 2022. Den præciserer, at revisionerne bør omfatte en vurdering af de fremskridt, der gøres mod at nå ICAO's ambitiøse mål om at holde de globale CO₂-nettoemissioner fra international luftfart fra 2020 på samme niveau, en vurdering af ordningens markeds- og omkostningsmæssige indvirkninger på statslige operatører og luftfartøjsoperatører og international luftfart, og en vurdering af, hvordan elementer af ordningens struktur fungerer, samt se nærmere på de forbedringer af ordningen, der kunne støtte formålet med Parisaftalen, navnlig dens langsigtede temperaturmål, og ligeledes overveje at ajourføre elementer af

³ Navnlig fra ICAO CAEP.

ordningens struktur for at forbedre gennemførelsen, øge effektiviteten og minimere markedsforvridning.

Relevansen af en sådan revision understreges af behovet for at sikre overensstemmelse med et langsigtet ambitiøst CO₂-emissionsreduktionsmål, som forsamlingen skal behandle.

Afhængigt af international lufttrafik og det omfang, i hvilket CORSIA bidrager til et langsigtet mål om nedbringelse af CO₂-emissionerne på lang sigt, kan det være relevant i forbindelse med en kommende revision at tage ambitionsniveauet for CORSIA op til fornyet overvejelse, eventuelt også spørgsmålet om referencescenariet. En forøgelse af ambitionsniveauet for CORSIA ville være i overensstemmelse med Unionens holdning som udtrykt i Rådets afgørelse (EU) 2016/915.

En ændret holdning til CORSIA fra Unionens side som følge af covid-19-pandemien ville ikke berøre Unionens støtte som sådan til den politik, der ligger til grund for ICAO's ambitiøse mål om CO₂-neutral vækst fra 2020, som fastsat i forsamlingens resolution A40-19.

4. SAMMENHÆNG MED UNIONENS POLITIK PÅ ANDRE OMRÅDER

Den foreslåede afgørelse er i overensstemmelse med og supplerer andre EU-politikker, navnlig på energi-, miljø- og transportområdet.

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, *"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 aftalen⁴.

5.1.2 Anvendelse på det foreliggende tilfælde

Den retsakt (CORSIA SARP), som ICAO-Rådet kan blive anmodet om at ændre, udgør en retsakt, der har retsvirkninger. Den påtænkte retsakt vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af EU-lovgivningen, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF. Den påtænkte retsakt hverken supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen.

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

5.2. Materielt 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.

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

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 elementer, og det ene af disse formål eller disse elementer 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 et enkelt materielt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller element.

5.2.2 *Anvendelse på det foreliggende tilfælde*

Den påtænkte retsakts formål og indhold vedrører klimapolitikken i forbindelse med international luftfart.

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

5.3. **Konklusion**

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

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om ændring af Rådets afgørelse (EU) 2016/915 for så vidt angår den referenceperiode, der skal anvendes til at måle væksten i CO₂-emissioner, for at tage hensyn til konsekvenserne af covid-19-pandemien inden for rammerne af CORSIA

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,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Chicagokonventionen angående international civil luftfart ("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) Alle EU-medlemsstater er kontraherende stater i konventionen og medlemmer af ICAO, mens Unionen har observatørstatus i visse ICAO-organer.
- (3) 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.
- (4) På ICAO's 39. generalforsamling i 2016 blev det ved resolution A39-3 vedtaget at udvikle en global markedsbaseret foranstaltning for at begrænse udledningen af drivhusgasser fra den internationale luftfart til 2020-niveauet. Unionens holdning med hensyn til udarbejdelse og vedtagelse af denne foranstaltning og dens forskellige detaljerede elementer er fastlagt ved Rådets afgørelse (EU) 2016/915¹. Denne afgørelse afspejler det forhold, at de relevante afgørelser truffet af ICAO-Rådet, et organ nedsat ved en aftale, har retsvirkninger. De kan blive bindende i overensstemmelse med og inden for de grænser, der er fastsat i konventionen, og de kan også blive bindende for Unionen og dens medlemsstater i henhold til eksisterende internationale lufttransportaftaler.
- (5) Den 27. juni 2018 vedtog ICAO-Rådet på det tiende møde i den 214. samling første udgave af bind IV i bilag 16 til konventionen: De internationale standarder og anbefalet praksis vedrørende miljøbeskyttelse – ordningen for CO₂-kompensation og -reduktion for international luftfart (International Standards and Recommended

¹ 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.

Practices (SARP), Environmental Protection – Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)). I denne ordning fastsættes bl.a. de emissionsværdier, der anvendes til at beregne vækstfaktorer (både sektorens vækstfaktor og luftfartøjsoperatørernes vækstfaktorer). Disse værdier fastsættes som gennemsnittet af de internationale CO₂-emissioner fra den internationale luftfart, der er omfattet af CORSIA i 2019 og 2020 (for sektoren og for de enkelte luftfartøjsoperatører).

- (6) I henhold til Rådets afgørelse (EU) 2018/2027² har medlemsstaterne underrettet ICAO om uoverensstemmelserne mellem direktiv 2003/87/EF og disse standarder og anbefalet praksis.
- (7) Den igangværende covid-19-pandemi vil føre til en betydelig reduktion af CO₂-emissionerne fra international luftfart i 2020³. Det vil derfor også føre til, at der anvendes væsentligt lavere CORSIA-emissionsværdier til at beregne vækstfaktorer⁴. Medmindre disse værdier ændres, kan dette føre til betydeligt højere kompensationskrav afhængigt af, hvor hurtigt den internationale lufttrafik kommer på fode igen, og af udviklingen i CO₂-emissioner fra international lufttrafik.
- (8) Det er sandsynligt, og samtidig vigtigt, at ICAO-Rådet på sin 220. samling den 8.-26. juni 2020 træffer afgørelse om ændring af de emissionsværdier, der anvendes til at beregne vækstfaktorer under CORSIA, nærmere bestemt for den betragtede referenceperiode. Alternativt kan der træffes en endelig afgørelse i denne sag på den næstkommende (221.) samling i ICAO-Rådet. Dette scenario kan navnlig blive en realitet, hvis ICAO-Rådet finder, at der bør indledes en offentlig høring forud for en sådan afgørelse.
- (9) I lighed med selve CORSIA udgør enhver ændring af dens vilkår en afgørelse truffet af et organ, der er nedsat ved en aftale, og som har retsvirkninger.
- (10) Unionen og dens medlemsstater har konsekvent plæderet for et samlet reduktionsmål for drivhusgasemissioner fra international luftfart, der ikke overstiger 2020-niveauerne, men under de nuværende omstændigheder ser det ud til, at 2019 som referenceperiode er det nærmest mulige alternativ baseret på reelle data med henblik på at afspejle ICAO's langsigtede mål om kulstofneutral vækst fra 2020 som fastsat i resolution A 39-3. På denne baggrund og for at fastholde tilstrækkelig støtte og bevare de centrale elementer i CORSIA's struktur, og på grundlag af de oplysninger, der er til rådighed på nuværende tidspunkt, forekommer det hensigtsmæssigt at acceptere kalenderåret 2019 som fælles referenceperiode.
- (11) Det alternativ, der blev foreslået under den aktuelle debat, om at fastsætte forskellige referenceværdier for forskellige lande afhængigt af deres udviklingsniveau, år for indtræden af CORSIA eller andre kriterier, bør ikke støttes. Det ville være i strid med princippet om ikke-forskelsbehandling, jf. resolution A40-19, og kunne true den fortsatte eksistens af CORSIA i dens nuværende form.

² Rådets afgørelse (EU) 2018/2027 af 29. november 2018 om den holdning, som på Den Europæiske Unions vegne skal indtages i Organisationen for International Civil Luftfart for så vidt angår første udgave af "International Standards and Recommended Practices on Environmental Protection – Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)", EUT L 325 af 20.12.2018, s. 25.

³ CO₂-emissionerne i 2020 kunne blive ca. 40 % lavere end de niveauer, der forventedes i 2016 (ICAO CAEP, 11. maj 2020).

⁴ Referenceemissionerne for CORSIA-referencescenariet kunne blive ca. 18 % lavere sammenlignet med niveauerne i 2019 (ICAO CAEP, 11. maj 2020).

- (12) Rådets afgørelse (EU) 2016/915 bør derfor ændres, så Unionen og dens medlemsstater kan acceptere kalenderåret 2019 som den fælles referenceperiode.
- (13) Princippet om regelmæssig revision finder fortsat anvendelse. I denne forbindelse mindes der om, at CORSIA i henhold til forsamlingens resolution A40-19 skal underkastes revision hvert tredje år – første gang i 2022. Relevansen af en sådan revision øges, jo længere tid det tager for sektoren at nå op på niveauet for trafikken og de dermed forbundne emissioner fra før krisen. Hvis genopretningen går langsomt, vil et referencescenario for 2019 sandsynligvis føre til ingen eller minimale kompensationskrav i CORSIA-pilotfasen (2021-2023)⁵. Relevansen af en sådan revision understreges af behovet for at sikre overensstemmelse med et langsigtet ambitiøst CO₂-emissionsreduktionsmål, som forsamlingen skal behandle.
- (14) Med hensyn til alle økonomiske sektorer, der bidrager til reduktion af CO₂ - emissioner, har luftfarten siden 2012 bidraget i kraft af dens deltagelse i EU's emissionshandelssystem. Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet og Rådet og forelægger om nødvendigt et forslag til gennemførelse af CORSIA med henblik på at sikre luftfartens bidrag til Unionens forpligtelse til at reducere drivhusgasemissionerne for 2030.
- (15) Rådets afgørelse (EU) 2016/915 bør derfor ændres —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Bilaget til Rådets afgørelse (EU) 2016/915 ændres i overensstemmelse med bilaget til denne afgørelse.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

*På Rådets vegne
Formanden*

⁵

ICAO CAEP, 11. maj 2020.