



Bruselas, 19.5.2020
COM(2020) 219 final

2020/0096 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se modifica la Decisión (UE) 2016/915 del Consejo en lo relativo al período tomado como base de referencia para medir las emisiones de CO₂ en el contexto del CORSIA, a fin de tener en cuenta las consecuencias de la pandemia de COVID-19

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

Como consecuencia de la pandemia de COVID-19, se propone una Decisión por la que se adapta la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) sobre el Plan de compensación y reducción del carbono para la aviación internacional (CORSIA), en lo que respecta al período tomado como base de referencia para la medición del incremento de las emisiones de CO₂.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. El Convenio de Chicago y el Acuerdo de París

El Convenio de Chicago tiene por objeto regular el transporte aéreo internacional. Entró en vigor el 4 de abril de 1947 y creó la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

El Acuerdo de París fue adoptado en diciembre de 2015 por la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y tiene por objetivo limitar el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de los 2 °C en comparación con los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos por limitar este aumento a 1,5 °C. Todos los sectores de la economía, incluida la aviación internacional, deben contribuir a lograr estas reducciones de emisiones.

Todos los Estados miembros de la Unión son Partes en el Convenio y en el Acuerdo. La Unión Europea y sus Estados miembros son Partes en el Acuerdo de París y se han comprometido conjuntamente a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.

2.2. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

La OACI es un organismo especializado de las Naciones Unidas. Sus fines y objetivos son desarrollar los principios y las técnicas de la navegación aérea internacional y fomentar la planificación y el desarrollo del transporte aéreo internacional. La Unión tiene estatus de observadora *ad hoc* en varios órganos de la OACI (Asamblea y otros órganos técnicos).

2.3. El Plan de compensación y reducción del carbono para la aviación internacional (CORSIA)

El documento de normas y métodos recomendados internacionales (SARPS) que contiene el Plan de compensación y reducción del carbono para la aviación internacional (CORSIA) fue adoptado como anexo 16 (Protección del medio ambiente), volumen IV, del Convenio de Chicago por el Consejo de la OACI el 27 de junio de 2018, en su 214.º período de sesiones.

De conformidad con la Decisión (UE) 2018/2027 del Consejo¹, los Estados miembros notificaron diferencias a la OACI. Estas diferencias entre la Directiva 2003/87/CE y el CORSIA incluyen, en particular, que la Directiva 2003/87/CE se aplica con independencia de la nacionalidad de los explotadores de aviones. En principio, esta Directiva cubre los vuelos con origen o destino en un aeródromo situado en el territorio de un Estado miembro al que se aplica el Tratado. Es aplicable, sin distinciones, a los vuelos dentro de los Estados miembros y entre los Estados miembros y los países del EEE.

¹ Decisión (UE) 2018/2027 del Consejo, de 29 de noviembre de 2018, sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la Organización de Aviación Civil Internacional respecto a la Primera edición de las Normas y métodos recomendados internacionales, Protección del medio ambiente — Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (plan CORSIA), DO L 325 de 20.12.2018, p. 25.

La parte II, apartado 3.2 (Requisitos de compensación de CO₂), de los SARPS establece como base de referencia el promedio de emisiones anuales de CO₂ durante 2019 y 2020 en las rutas contempladas en el CORSIA.

3. POSICIÓN QUE SE HA DE ADOPTAR EN NOMBRE DE LA UNIÓN

3.1. Antecedentes

Se abordan en este acto las consecuencias de la pandemia de COVID-19 con respecto al período utilizado como base de referencia en el CORSIA para determinar los futuros requisitos de compensación de los explotadores de aviones con vistas a un crecimiento neutro en carbono a partir de 2020.

La actual pandemia de COVID-19 va a traer consigo, seguramente, una reducción sustancial de las emisiones de CO₂ de la aviación internacional en 2020. A no ser que se revise la definición de la base de referencia, es presumible que, debido a la pandemia, los valores de base para el CORSIA sean considerablemente más bajos, lo que implicaría unos requisitos de compensación más elevados. Naturalmente, esto depende también del grado de recuperación del tráfico aéreo internacional y de la evolución de sus emisiones de CO₂.

El Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación (CAEP) de la OACI ha realizado una verificación de orden de magnitud a fin de cuantificar el impacto de la pandemia de COVID-19 en la demanda de unidades de emisión (compensaciones) con arreglo al CORSIA, a partir de diferentes escenarios y explorando distintas opciones de bases de referencia².

El análisis del CAEP barajó diversas opciones, desde mantener el período de referencia actual hasta utilizar como base las emisiones de 2019, pasando por tomar un promedio de emisiones a lo largo de un período más amplio, o incluso estimar por extrapolación las emisiones que podrían haberse producido en 2020 de no haber ocurrido la crisis. He aquí algunas de sus conclusiones:

- las emisiones de CO₂ en 2020 pueden ser alrededor de un 40 % inferiores a los niveles previstos en 2016;
- las emisiones de referencia con la base actual de CORSIA pueden ser en torno a un 18 % inferiores a los niveles de 2019;
- una base de referencia más baja podría tener un impacto sustancial en los requisitos de compensación totales:
 - fase piloto (2021-2023): entre un +280 % en un escenario de recuperación en V y un +150 % en un escenario de recuperación en U con pérdida permanente;
 - todas las fases (2021-2035): de un +45 % en un escenario de recuperación en V a un –24 % en un escenario de recuperación en U con pérdida permanente;
- cambiando la base de referencia al año 2019 se podrían obtener estos requisitos de compensación totales:

² La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), la Coalición Internacional para la Aviación Sostenible (ICSA) y otras organizaciones han llevado a cabo estudios afines. Véase, por ejemplo: <https://www.iata.org/en/policy/environment/corsia/> o bien https://www.edf.org/sites/default/files/documents/COVID_CORSIA_baseline_analysis.pdf

- fase piloto (2021-2023): valor cero o próximo a cero hasta 2023 en escenarios con COVID-19;
- todas las fases (2021-2035): de un – 9 % en un escenario de recuperación en V a un – 32 % en un escenario de recuperación en U con pérdida permanente.

En su reunión de 11 de mayo de 2020, el Grupo Director del CAEP aprobó por unanimidad la verificación de orden de magnitud para someterla al Consejo de la OACI en su 220.º período de sesiones, previsto en junio de 2020.

3.2. Posición propuesta

Teniendo en cuenta la eficacia medioambiental en relación con el objetivo de la OACI de garantizar un crecimiento neutro en carbono a partir de 2020, la necesidad de apoyar el CORSIA en las circunstancias creadas por la pandemia de COVID-19 y de evitar el desmantelamiento de los principales elementos de diseño del CORSIA, así como los procedimientos jurídicos de la OACI, un enfoque inicial prudente y basado en la información actualmente disponible³ sería el de admitir, en caso necesario, ajustes del diseño del CORSIA a fin de establecer como base de referencia las emisiones de CO₂ de la aviación internacional contempladas en el CORSIA durante 2019 únicamente.

Una decisión del Consejo de la OACI en el sentido de ajustar la base de referencia del CORSIA durante esta sesión mostraría que la OACI está tomando medidas para adaptarse a la crisis y preservar el apoyo y la participación de los Estados en el CORSIA. A fin de equilibrar la urgencia de una decisión con la necesidad de garantizar el cumplimiento de las normas de gobernanza de la OACI, tal decisión del Consejo de la OACI podría ir seguida de una consulta pública mediante cartas de Estado y de una adopción formal en el siguiente período de sesiones (221.º) del Consejo de la OACI.

Podría ser adecuado realizar determinados ajustes pertinentes de los elementos de diseño del CORSIA, como por ejemplo:

- un ajuste pertinente de la opción de utilizar las emisiones de 2020 como referencia para calcular los requisitos de compensación durante la llamada «fase piloto», es decir, los tres primeros años de participación voluntaria (2021-2023);
- la aclaración de que, al calcular los requisitos de compensación para un año determinado, el factor de crecimiento sectorial no puede ser negativo, impidiendo así que los posibles requisitos de compensación negativos en un año eliminen requisitos positivos en otro año del mismo período de cumplimiento.

Algunos países indicaron que podían intentar aprovechar la oportunidad de un posible cambio de base de referencia para establecer períodos diferentes para los distintos países, dependiendo de su nivel de desarrollo, del año de adhesión al CORSIA o de otros criterios. Un cambio en este sentido iría en contra de los principios de la Resolución A40-19 y del Convenio de Chicago y su principio de no discriminación, y conllevaría graves riesgos de desmantelamiento del CORSIA.

En caso de que transcurran varios años antes de alcanzar el nivel de tráfico anterior a la crisis y las emisiones correspondientes, es probable que una base de referencia más alta asociada a las emisiones de 2019 dé lugar a requisitos de compensación nulos o mínimos durante la fase piloto. En este contexto, cabe recordar que la Resolución A40-19 de la Asamblea prevé un examen de la implementación del CORSIA cada tres años (la primera vez, en 2022). Según la

³ En particular, del CAEP.

Resolución, los exámenes deben evaluar los progresos hacia el logro de la meta ambiciosa a la que aspira la OACI de mantener sin cambios las emisiones netas de carbono de la aviación internacional a partir de 2020, el impacto del Plan en el mercado y en los costes para los Estados, los explotadores de aviones y la aviación internacional y el funcionamiento de los elementos de diseño del Plan. Asimismo, deben estudiar mejoras del Plan que pudieran servir a los propósitos del Acuerdo de París, en particular sus objetivos de temperatura a largo plazo, y considerar la posibilidad de actualizar elementos de diseño del Plan para mejorar su aplicación, aumentar su eficacia y minimizar la distorsión del mercado.

La pertinencia del examen se ve refrendada por la necesidad de garantizar la coherencia con una meta ambiciosa a largo plazo de reducción de emisiones de CO₂ que debe tener en cuenta la Asamblea.

En función de la tasa de recuperación del tráfico aéreo internacional y de la medida en que el CORSIA contribuya a una meta ambiciosa a largo plazo de reducción de las emisiones de CO₂, puede ser conveniente reexaminar el nivel de ambición del CORSIA, incluida la cuestión de la base de referencia, con ocasión de un futuro examen. Un aumento del nivel de ambición del CORSIA sería coherente con la posición de la Unión establecida en la Decisión (UE) 2016/915 del Consejo.

Un cambio en la posición de la Unión sobre el CORSIA a raíz de la pandemia de COVID-19 no afectaría al apoyo de la UE por lo que respecta a la política que respalda el ambicioso objetivo de la OACI de un crecimiento neutro en carbono a partir de 2020, según lo establecido en la Resolución A40-19 de la Asamblea.

4. COHERENCIA CON OTRAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN

La Decisión propuesta es coherente con otras políticas de la Unión, en particular en materia de energía, medio ambiente y transporte, y las complementa.

5. BASE JURÍDICA

5.1. Base jurídica procedimental

5.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contempla la adopción de decisiones por las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

El artículo 218, apartado 9, del TFUE es de aplicación independientemente de que la Unión sea miembro del organismo o Parte en el acuerdo en cuestión⁴.

5.1.2. Aplicación al presente caso

El acto (los SARPS que establecen el CORSIA) cuya modificación puede solicitarse al Consejo de la OACI es un acto que surte efectos jurídicos. El acto previsto puede influir de manera determinante en el contenido de la normativa de la Unión, en particular la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. El acto previsto no completa ni modifica el marco institucional del Acuerdo.

⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, EU:C:2014:2258, apartado 64.

Por consiguiente, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

5.2. Base jurídica sustantiva

De conformidad con el artículo 192, apartado 1, y con el artículo 191 del TFUE, la Unión Europea debe contribuir a alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático.

5.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto respecto del cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue dos objetivos o tiene dos componentes, y si uno de estos objetivos o componentes es el principal, mientras que el otro solamente es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

5.2.2. Aplicación al presente caso

El objetivo principal y el contenido del acto previsto están relacionados con la política climática, en el contexto de la aviación internacional.

Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 192, apartado 1, del TFUE.

5.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 192, apartado 1, del TFUE, en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se modifica la Decisión (UE) 2016/915 del Consejo en lo relativo al período tomado como base de referencia para medir las emisiones de CO₂ en el contexto del CORSIA, a fin de tener en cuenta las consecuencias de la pandemia de COVID-19

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 192, apartado 1, en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional, cuyo objeto es regular el transporte aéreo internacional, entró en vigor el 4 de abril de 1947. Mediante este Convenio se creó la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
- (2) Todos los Estados miembros de la Unión son Estados contratantes del Convenio de Chicago y miembros de la OACI, mientras que la Unión tiene categoría de observadora en determinados órganos de la OACI.
- (3) En su 21.º período de sesiones, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático adoptó, en diciembre de 2015, el Acuerdo de París, cuyo objetivo es limitar el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de los 2 °C en comparación con los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar este aumento a 1,5 °C. Todos los sectores de la economía, incluida la aviación internacional, deben contribuir a lograr esas reducciones de las emisiones.
- (4) En su 39.º período de sesiones, en 2016, la Asamblea de la OACI decidió, mediante la Resolución A39-3, elaborar un mecanismo mundial de medidas basadas en el mercado para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación internacional a sus niveles de 2020. La posición de la Unión con respecto a la elaboración y adopción de este mecanismo y sus distintos elementos detallados fue establecida mediante la Decisión (UE) 2016/915 del Consejo¹. Esta Decisión tiene en cuenta que las decisiones pertinentes adoptadas por el Consejo de la OACI, organismo creado por un acuerdo, surten efectos jurídicos. Pueden llegar a ser vinculantes de conformidad con el Convenio de Chicago y dentro de los límites establecidos en él, y también pueden llegar a ser vinculantes para la Unión y sus Estados miembros con arreglo a los acuerdos internacionales vigentes en materia de transporte aéreo.

¹ Decisión (UE) 2016/915 del Consejo, de 30 de mayo de 2016, sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, respecto a un instrumento internacional que han de elaborarse en el seno de los órganos de la OACI y que pretende propiciar la aplicación a partir de 2020 de una única medida de mercado mundial para las emisiones de la aviación internacional (DO L 153 de 10.6.2016, p. 32).

- (5) El Consejo de la OACI, en la décima reunión de su 214.º período de sesiones, celebrada el 27 de junio de 2018, adoptó la primera edición del anexo 16, volumen IV, del Convenio de Chicago, es decir, las normas y métodos recomendados internacionales sobre protección del medio ambiente que contienen el Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA). En su texto se establecen los valores utilizados para calcular los factores de crecimiento de las emisiones (factor de crecimiento sectorial y factor de crecimiento del explotador de aviones). Estos valores son los promedios de emisiones de CO₂ de la aviación internacional contempladas en el CORSIA durante 2019 y 2020 (a nivel de sector y a nivel de cada explotador de aviones).
- (6) De conformidad con la Decisión (UE) 2018/2027 del Consejo², los Estados miembros han notificado a la OACI las diferencias entre la Directiva 2003/87/CE y estas normas y métodos recomendados.
- (7) La actual pandemia de COVID-19 va a traer consigo una reducción sustancial de las emisiones de CO₂ de la aviación internacional en 2020³. Por lo tanto, también hará que los valores de emisiones utilizados como base de referencia en el CORSIA para calcular los factores de crecimiento de las emisiones sean considerablemente más bajos⁴. A no ser que estos valores se modifiquen, esto podría traer consigo unos requisitos de compensación más elevados, dependiendo del grado de recuperación del tráfico aéreo internacional y de la evolución de sus emisiones de CO₂.
- (8) Es probable que durante su 220.º período de sesiones, que tendrá lugar del 8 al 26 de junio de 2020, el Consejo de la OACI adopte una importante decisión relativa a la modificación de los valores de las emisiones utilizados para calcular los factores de crecimiento según el CORSIA, más concretamente en lo tocante al período tomado como base de referencia. Alternativamente, en el siguiente período de sesiones del Consejo de la OACI (221.º) podría adoptarse una decisión final sobre este asunto. Este escenario podría darse, en particular, si el Consejo de la OACI considera que tal decisión debe ir precedida de una consulta mediante cartas de Estado.
- (9) Cualquier modificación de los términos del CORSIA, al igual que el propio Plan, constituye una decisión adoptada por un organismo creado mediante un acuerdo y que surte efectos jurídicos.
- (10) Si bien la Unión y sus Estados miembros han defendido sistemáticamente que el objetivo global de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación internacional no sea superior a los niveles de 2020, tomar el año 2019 como base de referencia parece ser, en las circunstancias actuales, la aproximación más plausible con datos reales a efectos de reflejar la meta a largo plazo de la OACI, consistente en un crecimiento neutro en carbono a partir de 2020, según lo establecido en la Resolución A39-3. En este contexto, para mantener un apoyo suficiente y conservar elementos clave de diseño del CORSIA, sobre la base de la

² Decisión (UE) 2018/2027 del Consejo, de 29 de noviembre de 2018, sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la Organización de Aviación Civil Internacional respecto a la Primera edición de las Normas y métodos recomendados internacionales, Protección del medio ambiente — Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (plan CORSIA) (DO L 325 de 2.12.2018, p. 25).

³ Según una evaluación hecha el 11 de mayo de 2020 por el Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación (CAEP) de la OACI, en 2020 las emisiones de CO₂ podrían estar alrededor de un 40 % por debajo de los niveles previstos en 2016.

⁴ Las emisiones del período de referencia CORSIA podrían ser inferiores en un 18 % aproximadamente a los niveles de 2019 (CAEP, 11 de mayo de 2020).

información actualmente disponible, parece oportuno admitir que el año civil 2019 sea el período tomado como base de referencia única.

- (11) La alternativa planteada en el debate actual de establecer bases de referencia diferentes para los distintos países, dependiendo de su nivel de desarrollo, del año de adhesión a CORSIA o de otros criterios, no debe apoyarse. Sería contraria al principio de no discriminación recogido en la Resolución A40-19 y podría comprometer la supervivencia del CORSIA en su forma actual.
- (12) Por tanto, conviene modificar la Decisión (UE) 2016/915 del Consejo para hacer posible que la Unión y sus Estados miembros puedan admitir que el año civil 2019 sea el período tomado como base de referencia única.
- (13) El principio de los exámenes periódicos sigue siendo válido. En este contexto, cabe recordar que la Resolución A40-19 de la Asamblea prevé un examen del CORSIA cada tres años (la primera vez, en 2022). La pertinencia de tal examen es cada vez mayor cuanto más tiempo necesite el sector para alcanzar el nivel de tráfico anterior a la crisis y las emisiones correspondientes. En caso de que la recuperación sea lenta, es probable que una base de referencia asociada a las emisiones de 2019 dé lugar a requisitos de compensación nulos o mínimos durante la fase piloto del CORSIA (2021-2023)⁵. La pertinencia de tal examen se ve refrendada por la necesidad de garantizar la coherencia con una meta ambiciosa a largo plazo de reducción de emisiones de CO₂ que debe tener en cuenta la Asamblea.
- (14) Junto a todos los demás sectores de la economía que contribuyen a la reducción de las emisiones de CO₂, la aviación hace su aportación desde 2012 mediante su inclusión en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE. La Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo y presentará una propuesta relativa a la aplicación del CORSIA de manera coherente con el compromiso de la aviación por contribuir al objetivo de la Unión de reducción de los gases de efecto invernadero en todos los sectores de la economía para 2030.
- (15) La Decisión (UE) 2016/915 del Consejo debe modificarse en consecuencia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El anexo de la Decisión (UE) 2016/915 del Consejo se modifica de conformidad con el anexo de la presente Decisión.

Artículo 2

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta

⁵ CAEP, 11 de mayo de 2020.