



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.5.2020
COM(2020) 219 final

2020/0096 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om ändring av rådets beslut (EU) 2016/915 vad gäller den referensperiod som ska användas för att mäta ökningen av koldioxidutsläpp för att ta hänsyn till följderna av covid-19-pandemin inom ramen för Corsia

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag – antaget som en följd av covid-19-pandemin – avser ett beslut om anpassning av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) om systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp från internationell luftfart (Corsia) vad gäller systemets referensperiod för att mäta ökningen av koldioxidutsläpp ("referensvärde").

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Chicagokonventionen och Parisavtalet

Chicagokonventionen (nedan kallad *konventionen*) syftar till att reglera internationella lufttransporter. Konventionen trädde i kraft den 4 april 1947 och genom den inrättades Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao).

Parisavtalet antogs av partskonferensen för FN:s ramkonvention om klimatförändringar i december 2015. Avtalets mål är att begränsa den globala temperaturökningen till klart under 2 °C jämfört med förindustriella nivåer, och att göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C. Alla ekonomiska sektorer bör bidra till att uppnå dessa utsläppsminskningar, även internationell luftfart.

Samtliga EU-medlemsstater är parter i bägge avtalen. EU och dess medlemsstater är parter i Parisavtalet och har gemensamt åtagit sig att minska sina utsläpp av växthusgaser.

2.2. Internationella civila luftfartsorganisationen

Internationella civila luftfartsorganisationen är ett fackorgan inom Förenta nationerna. Organisationens syfte och mål är att utveckla principer och tekniker för internationell luftfart och att främja planering och utveckling av internationella lufttransporter. EU är tillfällig observatör i många Icao-organ (församlingen och andra tekniska organ).

2.3. Systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp från internationell luftfart (Corsia)

Internationella standarder och rekommenderad praxis på miljöskyddsområdet på miljöskyddsområdet (Sarp) – Systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp från internationell luftfart (Corsia), antogs som volym IV i bilaga 16 till Chicagokonventionen av Icao-rådet vid dess 214:e möte den 27 juni 2018.

Enligt rådets beslut (EU) 2018/2027¹ har medlemsstaterna anmält avvikelser till Icao. Dessa avvikelser mellan direktiv 2003/87/EG och Corsia omfattar framförallt att direktiv 2003/87/EG ska tillämpas oavsett flygplansoperatörernas nationalitet. Direktivet omfattar i princip flygningar som avgår från eller ankommer till en flygplats belägen inom en medlemsstats territorium där fördraget är tillämpligt. Det är tillämpligt utan åtskillnad på flygningar inom och mellan medlemsstater och/eller EES-länder,

¹ Rådets beslut (EU) 2018/2027 av den 29 november 2018 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i internationella civila luftfartsorganisationen vad gäller den första utgåvan av internationella standarder och rekommenderad praxis på miljöskyddsområdet – Systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp från internationell luftfart (Corsia), EUT L 325, 20.12.2018, s. 25.

I del II punkt 3.2 i Sarp ("koldioxidkompensationskrav") fastställs ett referensvärde som utgörs av de genomsnittliga årliga koldioxidutsläppen under 2019 och 2020 för rutter som omfattas av Corsia.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

3.1. Bakgrund

Den aktuella frågan gäller hur covid-19-pandemin påverkar Corsias referensvärde, som används för att fastställa framtida kompensationskrav för flygplansoperatörer för att uppnå koldioxidneutral tillväxt från 2020.

Den pågående covid-19-pandemin kommer med all säkerhet att leda till en betydande minskning av koldioxidutsläppen från den internationella luftfarten under 2020. Pandemin skulle leda till ett betydligt lägre Corsia-referensvärde, om inte definitionen av referensvärdet ses över, vilket skulle medföra högre kompensationskrav. Detta beror naturligtvis också på i vilken takt den internationella flygtrafiken återhämtar sig och hur koldioxidutsläppen från internationell flygtrafik utvecklas.

Icaos kommitté för luftfart och miljöskydd (CAEP) har utfört en analys av omfattningen i syfte att kvantifiera effekterna av covid-19-pandemin på efterfrågan på utsläppsenheter (kompensationer) inom ramen för Corsia. Analysen baseras på olika scenarier och olika alternativ för referensvärdet undersöks.²

CAEP:s analys, som övervägde alternativ för referensvärden som skiljer sig från status quo, genom användning av 2019 års utsläpp eller ett genomsnitt av utsläpp under flera års tid eller till och med extrapolerade uppskattningar av vad utsläppen skulle ha kunnat vara under 2020 utan kris, kom bland annat fram till följande:

- Att koldioxidutsläppen under 2020 skulle kunna bli omkring 40 % lägre än de nivåer man förväntade sig 2016.
- Att referensutsläppen med användning av det nuvarande Corsia-referensvärdet skulle kunna bli omkring 18 % lägre jämfört med 2019 års nivåer.
- Att ett lägre referensvärde skulle kunna leda till betydande effekter på de totala kompensationskraven:
 - Pilotfas (2021–2023): från + 280 % i ett V-format återhämtningsscenario till + 150 % i en U-formad återhämtning med ett scenario med permanenta nedgångar.
 - Alla faser (2021–2035): från + 45 % i ett V-format återhämtningsscenario till - 24 % i en U-formad återhämtning med ett scenario med permanenta nedgångar.
- Att en ändring av referensperioden till 2019 års nivå skulle kunna resultera i att de totala kompensationskraven
 - i pilotfas (2021–2023) blir noll eller nära noll fram till 2023 med covid-19-scenarier och

² Även Iata, Icsa och andra organisationer har genomfört relaterade studier. Se till exempel <https://www.iata.org/en/policy/environment/corsia/> eller https://www.edf.org/sites/default/files/documents/COVID_CORZIA_baseline_analysis.pdf

- i alla faser (2021–2035) blir från - 9 % i ett V-format återhämtningsscenario till - 32 % i en U-formad återhämtning med ett scenario med permanenta nedgångar.

Vid CAEP:s styrgrupp den 11 maj 2020 godkändes analysen av omfattningen enhälligt för övervägande av Icao-rådet vid dess 220:e möte i juni 2020.

3.2. Föreslagen ståndpunkt

Med beaktande av miljöeffektiviteten i samband med Icaos mål att säkerställa koldioxidneutral tillväxt från 2020 och behovet av att säkerställa stöd för Corsia under de omständigheter som covid-19-pandemin gett upphov till, och för att undvika att bryta upp grundläggande delar av Corsias utformning, liksom den rättsliga processen i Icao, skulle ett försiktigt tillvägagångssätt, baserat på den information som för närvarande finns tillgänglig³, vara att om nödvändigt godta att anpassa Corsias utformning så att man fastställer som referensvärde endast 2019 års koldioxidutsläpp från internationell luftfart som omfattas av Corsia.

Ett beslut av Icao-rådet att justera Corsias referensvärde vid detta möte skulle indikera att Icao aktivt vidtar åtgärder för att anpassa sig till krisen och bevara staternas stöd för och deltagande i Corsia. För att uppnå balans mellan brådskan med att fatta ett beslut och behovet av att säkerställa överensstämmelse med Icaos styrningsregler kan ett sådant beslut av Icao-rådet åtföljas av ett skriftligt samråd och ett formellt antagande vid nästa möte i Icao-rådet (221:a mötet).

Det kan vara lämpligt att göra vissa relaterade anpassningar av Corsias utformning, exempelvis följande:

- En motsvarande anpassning av alternativet att använda 2020 års utsläpp som referens för beräkning av kompensationskrav under den så kallade pilotfasen, dvs. de första tre åren av frivilligt deltagande (2021–2023).
- Ett förtydligande om att tillväxtfaktorn för sektorn, vid beräkningen av kompensationskrav för ett visst år, inte kan vara negativ, och på så sätt förhindra att eventuella negativa kompensationskrav under ett år upphäver de positiva kraven under ett annat år under samma fullgörandeperiod.

Några länder angav att de eventuellt skulle utnyttja tillfället i samband med en eventuell ändring av referensvärdet för att begära att länder ska ha olika referensvärden, beroende på deras utvecklingsnivå, antal år de deltagit i Corsia eller andra kriterier. En sådan ändring skulle strida mot principerna i resolution A40–19 och Chicagokonventionen och dess princip om icke-diskriminering, och skulle leda till stora risker för att Corsia upplöses.

Om det tar flera år att komma tillbaka till den trafiknivå som rådde före krisen och därmed förknippade utsläpp, kommer ett högre referensvärde baserat på utsläpp under 2019 sannolikt att leda till inga eller minimala kompensationskrav under pilotfasen. I detta sammanhang bör det erinras om att det i församlingens resolution A40–19 föreskrivs en översyn av Corsia vart tredje år, där den första ska äga rum 2022. I resolutionen anges att översynen bör omfatta en bedömning av framstegen i fråga om att uppnå Icaos eftersträlvade mål att från 2020 hålla de globala nettoutsläppen av koldioxid från internationell luftfart på samma nivå; en bedömning av systemets marknads- och kostnadseffekter på stater och flygplansoperatörer och på internationell luftfart, och av hur systemets utformning fungerar. Vidare bör översynen överväga de förbättringar av systemet som skulle stödja syftet med Parisavtalet, särskilt dess

³ I synnerhet från Icao CAEP.

långsiktiga temperaturmål, samt överväga att uppdatera systemets utformning för att förbättra genomförandet, öka effektiviteten och minimera snedvridningen av marknaden.

Relevansen av en sådan översyn understryks av behovet av att säkerställa överensstämmelse med ett eftersträvat långsiktigt mål för minskning av koldioxidutsläppen som ska beaktas av församlingen.

Beroende på hur snart den internationella flygtrafiken återhämtar sig och i vilken utsträckning Corsia bidrar till ett eftersträvat långsiktigt mål för minskning av koldioxidutsläppen, kan det vara relevant att ompröva Corsias ambitionsnivå, eventuellt även frågan om referensvärdet, i samband med en framtida översyn. En höjning av Corsias ambitionsnivå skulle stämma överens med unionens ståndpunkt som anges i rådets beslut (EU) 2016/915.

En ändring av unionens ståndpunkt om Corsia, som en följd av covid-19-pandemin, skulle inte påverka EU:s stöd i sig för den politik som ligger till grund för Icaos eftersträvalda mål om koldioxidneutral tillväxt från 2020, så som fastställs i församlingens resolution A40–19.

4. FÖRENLIGHET MED UNIONENS POLITIK INOM ANDRA OMRÅDEN

Det föreslagna beslutet är förenligt med och kompletterar unionens övriga politik, särskilt dess energi-, miljö- och transportpolitik.

5. RÄTTSLIG GRUND

5.1. Förfarandemässig rättslig grund

5.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) föreskrivs att beslut ska antas ”om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.”.

Artikel 218.9 i EUF-fördraget är tillämplig oberoende av om unionen är medlem i organet eller part i avtalet⁴.

5.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Den akt (Corsia Sarp) som Icao-rådet kan komma att uppmanas ändra utgör en akt med rättslig verkan. Den planerade akten kan inverka på innehållet i EU-lagstiftning på ett avgörande sätt, i synnerhet Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG. Den planerade akten varken kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 218.9 i EUF-fördraget.

5.2. Materiell rättslig grund

I enlighet med artiklarna 192.1 och 191 i EUF-fördraget ska Europeiska unionen bidra till att bland annat följande mål uppnås: Att bevara, skydda och förbättra miljön, och att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.

⁴

Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkt 64.

5.2.1. Principer

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i den planerade akt avseende vilken en standpunkt intas på unionens vägnar. Om den planerade akten har två syften eller två beståndsdelar av vilka det ena syftet eller den ena beståndsdelen kan identifieras som det eller den huvudsakliga, medan det eller den andra endast är av underordnad betydelse, måste det beslut som antas enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget ha en enda materiell rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen.

5.2.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Det huvudsakliga syftet med och innehållet i den planerade akten rör klimatpolitik kopplad till internationell luftfart.

Den materiella rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 192.1 i EUF-fördraget.

5.3. Slutsats

Den rättsliga grunden för förslaget till beslut bör vara artikel 192.1 jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om ändring av rådets beslut (EU) 2016/915 vad gäller den referensperiod som ska användas för att mäta ökningen av koldioxidutsläpp för att ta hänsyn till följderna av covid-19-pandemin inom ramen för Corsia

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR FATTAT FÖLJANDE BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 192.1, jämförd med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Chicagokonventionen om internationell lufttransport (nedan kallad *konventionen*) som har till syfte att reglera internationell luftfart, trädde i kraft den 4 april 1947. Genom den inrättades Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao).
- (2) Unionens medlemsstater är avtalsslutande parter i konventionen och medlemmar av Icao, medan unionen har observatörsstatus i vissa Icao-organ.
- (3) Parisavtalet antogs av den 21:a partskonferensen för FN:s ramkonvention om klimatförändringar i december 2015 och har som mål att begränsa den globala temperaturökningen till klart under 2 °C jämfört med förindustriella nivåer, och att göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C. Alla ekonomiska sektorer bör bidra till att uppnå dessa utsläppsminskningar, även internationell luftfart.
- (4) Icaos 39:e församling beslutade 2016, genom resolution A39-3, att utarbeta en global marknadsbaserad mekanism för att begränsa utsläpp av växthusgaser från internationell luftfart till 2020 års nivåer. Unionens ståndpunkt när det gäller utarbetandet och antagandet av denna mekanism och dess olika detaljer har fastställts genom rådets beslut (EU) 2016/915¹. Detta beslut återspeglar det faktum att de relevanta beslut som antas av Icao-rådet, ett organ som inrättats genom ett avtal, har rättslig verkan. De kan bli bindande i enlighet med och inom de gränser som anges i konventionen och de kan också bli bindande för unionen och dess medlemsstater enligt befintliga internationella luftfartsavtal.
- (5) Den 27 juni 2018, vid det tionde sammanträdet inom ramen för Icao-rådets 214:e möte, antog Icao-rådet den första utgåvan av volym IV i bilaga 16 till konventionen: Internationella standarder och rekommenderad praxis på miljöskyddsområdet – Systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp från internationell luftfart (Corsia). I denna text fastställs bland annat de utsläppsvärden som används för att beräkna tillväxtfaktorerna (både tillväxtfaktorn för sektorn och tillväxtfaktorer

¹ Rådets beslut (EU) 2016/915 av den 30 maj 2016 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar med avseende på ett internationellt instrument som ska utarbetas inom Icao-organen och som är avsett att leda till genomförande från och med 2020 av en global marknadsbaserad åtgärd för utsläpp från internationell luftfart, EUT L 153, 10.6.2016, s. 32.

för flygplansoperatörer). Dessa värden fastställs som genomsnittet av de koldioxidutsläpp från internationell luftfart som omfattades av Corsia under 2019 och 2020 (på sektorsnivå och på nivån för enskilda flygplansoperatörer).

- (6) I enlighet med rådets beslut (EU) 2018/2027² har medlemsstaterna underrättat Icao om avvikelser mellan direktiv 2003/87/EG och dessa standarder och rekommenderad praxis.
- (7) Den pågående covid-19-pandemin kommer att leda till en betydande minskning av koldioxidutsläppen från den internationella luftfarten under 2020³. Den kommer därför också att leda till betydligt lägre utsläppsvärden inom ramen för Corsia som används för att beräkna tillväxtfaktorer⁴. Om dessa värden inte ändras, skulle det kunna leda till betydligt högre kompensationskrav, beroende på i vilken takt den internationella flygtrafiken återhämtar sig och på hur koldioxidutsläppen från internationell flygtrafik utvecklas.
- (8) Det är sannolikt, och mycket viktigt, att Icao-rådet vid sitt 220:e möte den 8–26 juni 2020 fattar ett beslut om ändring av de utsläppsvärden som används för att beräkna tillväxtfaktorer inom ramen för Corsia, närmare bestämt för den referensperiod som beaktas. Alternativt kan ett slutligt beslut i detta ärende komma att fattas vid nästa möte i Icao-rådet (221:a mötet). Detta kan framför allt inträffa om Icao-rådet anser att ett sådant beslut bör föregås av ett skriftligt samråd.
- (9) Precis som för Corsia i helhet utgör varje ändring av dess villkor ett beslut som fattas av ett organ som inrättats genom ett avtal och som har rättslig verkan.
- (10) Även om unionen och dess medlemsstater konsekvent har förespråkade ett globalt minskningsmål för utsläpp av växthusgaser från internationell luftfart på högst 2020 års nivåer, verkar det under de rådande omständigheterna som om en hänvisning till 2019 som referensperiod är den närmaste möjliga proxyvariabeln baserad på verkliga data för att återspegla Icaos långsiktiga mål om koldioxidneutral tillväxt från 2020, såsom fastställs i resolution A 39–3. Mot denna bakgrund och i syfte att bevara tillräckligt stort stöd och bevara de grundläggande delarna av Corsias utformning, och på grundval av den information som för närvarande finns tillgänglig, förefaller det lämpligt att godta kalenderåret 2019 som den enda referensperioden.
- (11) Det alternativ som togs upp i den aktuella debatten, att fastställa olika referensvärden för olika länder, beroende på deras utvecklingsnivå, antal år de deltagit i Corsia, eller andra kriterier, bör inte stödjas. Det skulle strida mot principen om icke-diskriminering, såsom det erinras om i resolution A40–19, och skulle kunna äventyra Corsias fortsatta existens i dess nuvarande form.
- (12) Rådets beslut (EU) 2016/915 bör därför ändras så att unionen och dess medlemsstater kan godta kalenderåret 2019 som den enda referensperioden.
- (13) Principen om regelbunden översyn fortsätter att gälla. I detta sammanhang bör det erinras om att det i församlingens resolution A40–19 föreskrivs en översyn av Corsia

² Rådets beslut (EU) 2018/2027 av den 29 november 2018 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i internationella civila luftfartsorganisationen vad gäller den första utgåvan av internationella standarder och rekommenderad praxis på miljöskyddsområdet – Systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp från internationell luftfart (Corsia), EUT L 325, 20.12.2018, s. 25.

³ Koldioxidutsläppen under 2020 skulle kunna bli omkring 40 % lägre än de nivåer man förväntade sig 2016 (Icao CAEP, 11 maj 2020).

⁴ Referensutsläppen för det nuvarande Corsia-referensvärdet skulle kunna bli omkring 18 % lägre jämfört med 2019 års nivåer (Icao CAEP, 11 maj 2020).

var tredje år, där den första ska äga rum 2022. Relevansen av en sådan översyn ökar ju längre tid det tar för sektorn att komma tillbaka till den trafiknivå som rådde före krisen och därmed förknippade utsläpp. Om återhämtningen blir långsam kommer 2019 års referensvärde för utsläpp sannolikt att leda till inga eller minimala kompensationskrav under Corsias pilotfas (2021–2023)⁵. Relevansen av en sådan översyn understryks av behovet av att säkerställa överensstämmelse med ett eftersträvat långsiktigt mål för minskning av koldioxidutsläppen som ska beaktas av församlingen.

(14) När det gäller att alla sektorer inom ekonomin ska bidra till minskade koldioxidutsläpp har luftfarten sedan 2012 bidragit genom att den tagits med i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Kommissionen kommer att rapportera till Europaparlamentet och rådet och kommer, i enlighet med vad som är lämpligt, att lägga fram ett förslag om genomförande av Corsia för att säkerställa luftfartens bidrag till unionens åtagande om minskade växthusgasutsläpp från hela ekonomin till 2030.

(15) Rådets beslut (EU) 2016/915 bör ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Bilagan till rådets beslut (EU) 2016/915 ska ändras i enlighet med bilagan till det här beslutet.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*

⁵

Icao CAEP, 11 maj 2020.