



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 19 Μαΐου 2020
(OR. en)

8122/20

Διοργανικός φάκελος:
2020/0096 (NLE)

AVIATION 85
CLIMA 88
RELEX 349

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας: Για την Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,
ο κ. Jordi AYET PUIGARNAU, Διευθυντής

Ημερομηνία: 19 Μαΐου 2020

Παραλαβής:

Αποδέκτης: κ. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Αριθ. εγγρ. Επιτρ.: COM(2020) 219 final

Θέμα: Πρόταση ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση της
απόφασης (ΕΕ) 2016/915 του Συμβουλίου όσον αφορά την περίοδο
αναφοράς που πρέπει να χρησιμοποιείται για τη μέτρηση της αύξησης των
εκπομπών CO₂, ώστε να ληφθούν υπόψη οι συνέπειες της πανδημίας
COVID-19 στο πλαίσιο του συστήματος CORSIA

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - COM(2020) 219 final.

σνημμ.: COM(2020) 219 final

Βρυξέλλες, 19.5.2020
COM(2020) 219 final

2020/0096 (NLE)

Πρόταση

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την τροποποίηση της απόφασης (ΕΕ) 2016/915 του Συμβουλίου όσον αφορά την περίοδο αναφοράς που πρέπει να χρησιμοποιείται για τη μέτρηση της αύξησης των εκπομπών CO₂, ώστε να ληφθούν υπόψη οι συνέπειες της πανδημίας COVID-19 στο πλαίσιο του συστήματος CORSIA

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

Η παρούσα πρόταση —που εγκρίθηκε συνεπεία της πανδημίας COVID-19— αφορά απόφαση για την προσαρμογή της θέσης που πρέπει να ληφθεί, εξ ονόματος της Ένωσης, στο πλαίσιο του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ) σχετικά με το σύστημα αντιστάθμισης και μείωσης των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα για τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές (σύστημα CORSIA) όσον αφορά την περίοδο αναφοράς για τη μέτρηση της αύξησης των εκπομπών CO₂ («γραμμή βάσης»).

2. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

2.1. Η Σύμβαση του Σικάγου και η Συμφωνία των Παρισίων

Η Σύμβαση του Σικάγου (στο εξής: Σύμβαση του Σικάγου) έχει ως στόχο τη ρύθμιση των διεθνών αεροπορικών μεταφορών. Αρχισε να ισχύει στις 4 Απριλίου 1947 και με αυτήν ιδρύθηκε ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ).

Η Συμφωνία των Παρισίων εγκρίθηκε, τον Δεκέμβριο του 2015, από τη Συνδιάσκεψη των Μερών της Σύμβασης-Πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή, στόχος της οποίας είναι να περιοριστεί η αύξηση της θερμοκρασίας του πλανήτη αρκετά κάτω από τους 2°C ως προς τα προβιομηχανικά επίπεδα και να συνεχιστούν οι προσπάθειες για τον περιορισμό της αύξησης της θερμοκρασίας στον 1,5°C. Όλοι οι τομείς της οικονομίας, μεταξύ των οποίων είναι και οι διεθνείς αεροπορικές μεταφορές, πρέπει να συμβάλουν στην επίτευξη μείωσης των εν λόγω εκπομπών.

Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ είναι συμβαλλόμενα μέρη και των δύο Συμφωνιών. Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της είναι συμβαλλόμενα μέρη της Συμφωνίας των Παρισίων και έχουν αναλάβει από κοινού δέσμευση να μειώσουν τις οικείες εκπομπές αερίων θερμοκηπίου.

2.2. Ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας

Ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ) είναι ειδικευμένος οργανισμός των Ηνωμένων Εθνών. Σκοπός και στόχοι του Οργανισμού είναι η ανάπτυξη των αρχών και των τεχνικών διεθνούς αεροναυτιλίας και η προώθηση του σχεδιασμού και της ανάπτυξης των διεθνών αεροπορικών μεταφορών. Η ΕΕ είναι παρατηρητής ad hoc σε πολλά όργανα του ΔΟΠΑ (Συνέλευση και άλλα τεχνικά όργανα).

2.3. Το σύστημα αντιστάθμισης και μείωσης των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα για τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation – σύστημα CORSIA)

Τα διεθνή πρότυπα και οι συνιστώμενες πρακτικές (Standards and Recommended Practices – SARP) για την προστασία του περιβάλλοντος — σύστημα αντιστάθμισης και μείωσης των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα για τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές (σύστημα CORSIA) εγκρίθηκαν, ως παράρτημα 16 τόμος IV της Σύμβασης του Σικάγου, από το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ κατά τη 214η συννοδό του, στις 27 Ιουνίου 2018.

Σύμφωνα με την απόφαση (ΕΕ) 2018/2027 του Συμβουλίου¹, τα κράτη μέλη κοινοποίησαν διαφορές στον ΔΟΠΑ. Οι διαφορές αυτές μεταξύ της οδηγίας 2003/87/ΕΚ και του

¹ Απόφαση (ΕΕ) 2018/2027 του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο πλαίσιο του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας όσον αφορά την πρώτη έκδοση των διεθνών προτύπων και συνιστώμενων πρακτικών για την προστασία του περιβάλλοντος — σύστημα αντιστάθμισης και μείωσης των εκπομπών διοξειδίου

συστήματος CORSIA περιλαμβάνουν, ειδικότερα, την εφαρμογή της οδηγίας 2003/87/EK ανεξάρτητα από την εθνικότητα του φορέα εκμετάλλευσης αεροπλάνων. Η εν λόγω οδηγία καλύπτει, καταρχήν, πτήσεις από ή προς αεροδρόμιο ευρισκόμενο στο έδαφος κράτους μέλους όπου εφαρμόζεται η Συνθήκη. Εφαρμόζεται χωρίς να γίνεται διάκριση σε πτήσεις εντός κρατών μελών και/ή χωρών του EOX και μεταξύ κρατών μελών και/ή χωρών του EOX.

Στο μέρος II παράγραφος 3.2 των SARP («απαιτήσεις αντιστάθμισης CO₂») καθορίζεται μια «γραμμή βάσης» των μέσων ετήσιων εκπομπών CO₂, κατά τη διάρκεια του 2019 και του 2020, για τις διαδρομές που καλύπτονται από το CORSIA.

3. ΘΕΣΗ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΛΗΦΘΕΙ ΕΞ ΟΝΟΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

3.1. Ιστορικό

Το επίμαχο ζήτημα είναι η συνεκτίμηση του αντικτύπου της πανδημίας COVID-19 στη γραμμή βάσης του συστήματος CORSIA, η οποία χρησιμοποιείται για τον προσδιορισμό των μελλοντικών απαιτήσεων αντιστάθμισης για τους φορείς εκμετάλλευσης αεροπλάνων, προκειμένου να επιτευχθεί ανάπτυξη με ουδέτερο ισοζύγιο άνθρακα από το 2020.

Η τρέχουσα πανδημία COVID-19 θα οδηγήσει οπωσδήποτε σε σημαντική μείωση των εκπομπών CO₂ από τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές το 2020. Η πανδημία θα οδηγήσει σε σημαντικά χαμηλότερη γραμμή βάσης του CORSIA, εκτός εάν αναθεωρηθεί ο ορισμός της γραμμής βάσης του CORSIA, πράγμα το οποίο θα συνεπάγεται υψηλότερες απαιτήσεις αντιστάθμισης. Αυτό, φυσικά, εξαρτάται επίσης από το ποσοστό ανάκαμψης της διεθνούς εναέριας κυκλοφορίας και την εξέλιξη των εκπομπών CO₂ από τη διεθνή εναέρια κυκλοφορία.

Η Επιτροπή Αεροπορίας και Προστασίας του Περιβάλλοντος του ΔΟΠΑ (Committee on Aviation and Environmental Protection – CAEP) πραγματοποίησε ανάλυση τάξης μεγέθους, με σκοπό την ποσοτικοποίηση του αντικτύπου της πανδημίας COVID-19 στη ζήτηση μονάδων εκπομπών (αντισταθμίσεων) στο πλαίσιο του CORSIA, βάσει διαφόρων σεναρίων, και τη διερεύνηση διαφόρων επιλογών για τη γραμμή βάσης.²

Από την ανάλυση της CAEP, όπου εξετάστηκαν επιλογές γραμμής βάσης που κυμαίνονται από τη διατήρηση του ισχύοντος καθεστώτος έως τη χρήση των εκπομπών του 2019 ή ενός μέσου όρου των εκπομπών περισσότερων ετών ή ακόμη και κατά παρέκταση εκτιμήσεων των εκπομπών που θα μπορούσαν να είχαν παρατηρηθεί το 2020, σε περίπτωση που δεν είχε υπάρξει κρίση, διαπιστώθηκε, μεταξύ άλλων, ότι

- Οι εκπομπές CO₂ το 2020 μπορεί να είναι περίπου 40 % χαμηλότερες από τα επίπεδα που αναμένονταν το 2016·
- Οι εκπομπές αναφοράς με την ισχύουσα γραμμή βάσης του CORSIA μπορεί να είναι χαμηλότερες κατά 18 % περίπου σε σύγκριση με τα επίπεδα του 2019·
- Μια χαμηλότερη γραμμή βάσης θα μπορούσε να έχει σημαντικό αντίκτυπο στις συνολικές απαιτήσεις αντιστάθμισης:

του άνθρακα για τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές (σύστημα CORSIA), EE L 325 της 20.12.2018, σ. 25.

² Επίσης η IATA, η ICSA και άλλοι οργανισμοί έχουν εκπονήσει σχετικές μελέτες. Βλ., για παράδειγμα:

<https://www.iata.org/en/policy/environment/corsia/>

ή https://www.edf.org/sites/default/files/documents/COVID_CORSA_baseline_analysis.pdf

- Πιλοτική φάση (2021-2023): από +280 % σε σενάριο ανάκαμψης σχήματος V έως +150 % σε σενάριο ανάκαμψης σχήματος U με μόνιμη απώλεια·
 - Όλες οι φάσεις (2021-2035): από +45 % σε σενάριο ανάκαμψης σχήματος V έως -24 % σε σενάριο ανάκαμψης σχήματος U με μόνιμη απώλεια·
- Η μεταβολή της γραμμής βάσης στο 2019 θα μπορούσε να οδηγήσει σε συνολικές απαιτήσεις αντιστάθμισης:
- Πιλοτική φάση (2021-2023): μηδενικές ή σχεδόν μηδενικές έως το 2023 σε σενάρια COVID-19, και
 - Όλες οι φάσεις (2021-2035): από -9 % σε σενάριο ανάκαμψης σχήματος V έως -32 % σε σενάριο ανάκαμψης σχήματος U με μόνιμη απώλεια.

Κατά τη συνεδρίαση της συντονιστικής ομάδας της CAEP στις 11 Μαΐου 2020, η ανάλυση της τάξης μεγέθους εγκρίθηκε ομόφωνα, προκειμένου να εξεταστεί από το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ κατά την 220ή σύνοδό του, τον Ιούνιο του 2020.

3.2. Προτεινόμενη θέση

Λαμβανομένης υπόψη της περιβαλλοντικής αποτελεσματικότητας σε σχέση με τον στόχο του ΔΟΠΑ για εξασφάλιση ανάπτυξης με ουδέτερο ισοζύγιο άνθρακα από το 2020, της ανάγκης να διασφαλιστεί υποστήριξη του CORSIA υπό τις συνθήκες που δημιουργήθηκαν από την πανδημία COVID-19, και να αποφευχθεί αποδυνάμωση βασικών σχεδιαστικών στοιχείων του CORSIA, και λαμβανομένης επίσης υπόψη της νομικής διαδικασίας στον ΔΟΠΑ, μια συνετή αρχική προσέγγιση, με βάση τις πληροφορίες που είναι επί του παρόντος διαθέσιμες³, θα είναι να γίνει αποδεκτή, εφόσον είναι αναγκαίο, προσαρμογή του σχεδιασμού του CORSIA, ώστε να καθοριστούν ως γραμμή βάσης οι εκπομπές CO₂ από τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές, που καλύπτονται από το CORSIA, κατά τη διάρκεια του 2019 και μόνον.

Μια απόφαση του Συμβουλίου του ΔΟΠΑ να προσαρμόσει τη γραμμή βάσης του CORSIA, κατά τη διάρκεια της εν λόγω συνόδου, θα στείλει το μήνυμα ότι ο ΔΟΠΑ λαμβάνει ενεργά μέτρα για την προσαρμογή στην κρίση και για τη διατήρηση της στήριξης και της συμμετοχής των κρατών στο σύστημα CORSIA. Προκειμένου να εξισορροπηθεί ο επείγων χαρακτήρας της απόφασης με την ανάγκη να διασφαλιστεί συμμόρφωση με τους κανόνες διακυβέρνησης του ΔΟΠΑ, μετά την απόφαση αυτή από το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ μπορεί να ακολουθήσει διαβούλευση, υπό μορφή επιστολής προς τα συμβαλλόμενα κράτη, και επίσημη έκδοση στην ακόλουθη (221η) σύνοδο του Συμβουλίου του ΔΟΠΑ.

Ενδέχεται να είναι σκόπιμο να γίνουν ορισμένες σχετικές προσαρμογές σε σχεδιαστικά στοιχεία του CORSIA, όπως:

- αντίστοιχη προσαρμογή της επιλογής να χρησιμοποιούνται οι εκπομπές του 2020 ως εκπομπές αναφοράς για τον υπολογισμό των απαιτήσεων αντιστάθμισης κατά τη διάρκεια της λεγόμενης «πιλοτικής φάσης», δηλαδή των τριών πρώτων ετών εθελοντικής συμμετοχής (2021-2023)·
- διευκρίνιση ότι, κατά τον υπολογισμό των απαιτήσεων αντιστάθμισης για ένα δεδομένο έτος, ο συντελεστής τομεακής ανάπτυξης δεν μπορεί να είναι αρνητικός, ώστε να αποτρέπεται η περίπτωση τυχόν αρνητικές απαιτήσεις αντιστάθμισης για ένα έτος να ακυρώνουν θετικές απαιτήσεις για άλλο έτος της ίδιας περιόδου συμμόρφωσης.

³ Ιδίως από την CAEP του ΔΟΠΑ.

Ορισμένες χώρες ανέφεραν ότι ενδέχεται να προσπαθήσουν να χρησιμοποιήσουν την ευκαιρία μιας πιθανής αλλαγής της γραμμής βάσης προκειμένου να ζητήσουν τη χρήση διαφορετικών γραμμών βάσης για τις διάφορες χώρες, ανάλογα με το επίπεδο ανάπτυξής τους, το έτος συμμετοχής τους στο CORSIA ή άλλα κριτήρια. Μια τέτοια αλλαγή θα αντιστρατευόταν τις αρχές του ψηφίσματος A40-19 και της Σύμβασης του Σικάγου, καθώς και την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων που ορίζεται στη Σύμβαση, και θα οδηγούσε σε σοβαρούς κινδύνους αποδυνάμωσης του CORSIA.

Εάν χρειαστούν αρκετά χρόνια για να επανέλθουν η κυκλοφορία και οι συναφείς εκπομπές στο επίπεδο προ της κρίσης, υψηλότερη γραμμή βάσης για τις εκπομπές του 2019 είναι πιθανό να οδηγήσει σε μηδενικές ή ελάχιστες απαιτήσεις αντιστάθμισης κατά τη διάρκεια της πιλοτικής φάσης. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το ψήφισμα A40-19 της Συνέλευσης προβλέπει επανεξέταση του CORSIA ανά τριετία – η πρώτη από αυτές το 2022. Διευκρινίζει ότι οι επανεξετάσεις θα πρέπει να περιλαμβάνουν αξιολόγηση της προόδου ως προς την επίτευξη του φιλόδοξου στόχου του ΔΟΠΑ να διατηρηθούν οι παγκόσμιες καθαρές ανθρακούχες εκπομπές από τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές στο ίδιο επίπεδο από το 2020· αξιολόγηση της αγοράς του συστήματος και του αντικτύπου του στο κόστος στα κράτη και στους φορείς εκμετάλλευσης αεροπλάνων, καθώς και στις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές· και αξιολόγηση της λειτουργίας των σχεδιαστικών στοιχείων του συστήματος. Θα πρέπει να εξετάζονται οι βελτιώσεις του συστήματος που θα μπορούσαν να στηρίξουν τον σκοπό της Συμφωνίας των Παρισίων, ιδίως τους μακροπρόθεσμους στόχους της για τη θερμοκρασία· και να εξετάζεται επίσης η επικαιροποίηση των σχεδιαστικών στοιχείων του συστήματος, με σκοπό τη βελτίωση της εφαρμογής, την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την ελαχιστοποίηση των στρεβλώσεων στην αγορά.

Η σημασία αυτής της επανεξέτασης τονίζεται από την ανάγκη να εξασφαλιστεί συνοχή με μακροπρόθεσμο φιλόδοξο στόχο μείωσης των εκπομπών CO₂, που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη από τη Συνέλευση.

Ανάλογα με το ποσοστό ανάκαμψης της διεθνούς εναέριας κυκλοφορίας και τον βαθμό στον οποίο το CORSIA συμβάλλει σε έναν μακροπρόθεσμο φιλόδοξο στόχο μείωσης των εκπομπών CO₂, ενδέχεται να είναι σκόπιμο να επανεξεταστεί το επίπεδο φιλοδοξίας του CORSIA, συμπεριλαμβανομένου ενδεχομένως του ζητήματος της γραμμής βάσης, επ' ευκαιρία μελλοντικής επανεξέτασης. Η αύξηση του επιπέδου φιλοδοξίας του CORSIA θα συνάδει με τη θέση της Ένωσης που καθορίζεται στην απόφαση (ΕΕ) 2016/915 του Συμβουλίου.

Μια αλλαγή στη θέση της Ένωσης όσον αφορά το CORSIA, ως αποτέλεσμα της πανδημίας COVID-19, δεν θα επηρεάσει τη στήριξη της ΕΕ, αυτή καθαυτήν, για την πολιτική στην οποία βασίζεται ο φιλόδοξος στόχος του ΔΟΠΑ για ανάπτυξη με ουδέτερο ισοζύγιο άνθρακα από το 2020, όπως ορίζεται στο ψήφισμα A40-19 της Συνέλευσης.

4. ΣΥΝΕΠΕΙΑ ΜΕ ΑΛΛΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Η πρόταση απόφασης συνάδει με άλλες πολιτικές της Ένωσης και τις συμπληρώνει, ιδίως όσον αφορά την ενέργεια, το περιβάλλον και τις μεταφορές.

5. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

5.1. Διαδικαστική νομική βάση

5.1.1. Αρχές

Το άρθρο 218 παράγραφος 9 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) προβλέπει την έκδοση αποφάσεων για τον καθορισμό «των θέσεων που θα πρέπει να ληφθούν, εξ ονόματος της Ένωσης, σε όργανο που συνιστάται από δεδομένη συμφωνία, όταν το εν λόγω όργανο καλείται να θεσπίσει πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα, με εξαίρεση τις πράξεις που συμπληρώνουν ή τροποποιούν το θεσμικό πλαίσιο της συμφωνίας».

Το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ εφαρμόζεται ανεξάρτητα από το αν η Ένωση είναι μέλος του σχετικού οργάνου ή συμβαλλόμενο μέρος της συμφωνίας⁴.

5.1.2. Εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση

Η πράξη (SARP του συστήματος CORSIA), την οποία καλείται να θεσπίσει το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ, συνιστά πράξη παράγουσα έννομα αποτελέσματα. Η προς έκδοση πράξη είναι ικανή να επηρεάσει με καθοριστικό τρόπο το περιεχόμενο της νομοθεσίας της Ένωσης, ήτοι της οδηγίας 2003/87/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Η προς έκδοση πράξη δεν συμπληρώνει ούτε τροποποιεί το θεσμικό πλαίσιο της Συμφωνίας.

Συνεπώς, η διαδικαστική νομική βάση για την προτεινόμενη απόφαση είναι το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ.

5.2. Ουσιαστική νομική βάση

Σύμφωνα με το άρθρο 192 παράγραφος 1 και το άρθρο 191 της ΣΛΕΕ, η Ευρωπαϊκή Ένωση συμβάλλει στην επιδίωξη, μεταξύ άλλων, των ακόλουθων στόχων: τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων, και ιδίως την καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος.

5.2.1. Αρχές

Η ουσιαστική νομική βάση για την έκδοση απόφασης βάσει του άρθρου 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ εξαρτάται πρωτίστως από τον στόχο και το περιεχόμενο της προς έκδοση πράξης σε σχέση με την οποία λαμβάνεται θέση εξ ονόματος της Ένωσης. Εάν η προς έκδοση πράξη επιδιώκει διττό σκοπό ή έχει δύο συνιστώσες και εάν ένας από τους σκοπούς ή μία από τις συνιστώσες μπορεί να χαρακτηριστεί κύριος/-α, ενώ ο/η άλλος/-η έχει απλώς παρεπόμενο χαρακτήρα, η απόφαση δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ πρέπει να στηρίζεται σε μία και μόνον ουσιαστική νομική βάση, ήτοι εκείνη που επιβάλλει ο κύριος ή πρωτεύων σκοπός ή συνιστώσα.

5.2.2. Εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση

Ο κύριος στόχος και το περιεχόμενο της προς έκδοση πράξης αφορούν την πολιτική για το κλίμα, στο πλαίσιο των διεθνών αεροπορικών μεταφορών.

Συνεπώς, η ουσιαστική νομική βάση της προτεινόμενης απόφασης είναι το άρθρο 91 της ΣΛΕΕ.

⁴ Απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Οκτωβρίου 2014, Γερμανία κατά Συμβουλίου, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, σκέψη 64.

5.3. Συμπέρασμα

Η νομική βάση της προτεινόμενης απόφασης θα πρέπει να είναι το άρθρο 192 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ.

Πρόταση

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την τροποποίηση της απόφασης (ΕΕ) 2016/915 του Συμβουλίου όσον αφορά την περίοδο αναφοράς που πρέπει να χρησιμοποιείται για τη μέτρηση της αύξησης των εκπομπών CO₂, ώστε να ληφθούν υπόψη οι συνέπειες της πανδημίας COVID-19 στο πλαίσιο του συστήματος CORSIA

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 192 παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 218 παράγραφος 9,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Η Σύμβαση του Σικάγου για τη διεθνή πολιτική αεροπορία (στο εξής: η Σύμβαση), η οποία έχει ως στόχο τη ρύθμιση των διεθνών αεροπορικών μεταφορών, άρχισε να ισχύει στις 4 Απριλίου 1947. Με αυτήν ιδρύθηκε ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ).
- (2) Όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης είναι συμβαλλόμενα κράτη της Σύμβασης και μέλη του ΔΟΠΑ, ενώ η Ένωση έχει την ιδιότητα του παρατηρητή σε ορισμένα όργανα του ΔΟΠΑ.
- (3) Τον Δεκέμβριο του 2015, η 21η Συνδιάσκεψη των Μερών της Σύμβασης-Πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή ενέκρινε τη Συμφωνία των Παρισίων, στόχος της οποίας είναι να περιοριστεί η αύξηση της θερμοκρασίας του πλανήτη αρκετά κάτω από τους 2°C ως προς τα προβιομηχανικά επίπεδα και να συνεχιστούν οι προσπάθειες για τον περιορισμό της αύξησης της θερμοκρασίας στον 1,5°C. Όλοι οι τομείς της οικονομίας, μεταξύ των οποίων είναι και οι διεθνείς αεροπορικές μεταφορές, πρέπει να συμβάλουν στην επίτευξη μείωσης των εν λόγω εκπομπών.
- (4) Το 2016, η 39η Συνέλευση του ΔΟΠΑ αποφάσισε, στο ψήφισμα A39-3, να αναπτυχθεί ένας παγκόσμιος αγορακεντρικός μηχανισμός, ώστε να περιοριστούν οι εκπομπές αερίων θερμοκηπίου από τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές στα επίπεδα του 2020. Η θέση της Ένωσης όσον αφορά τη διαμόρφωση και την έγκριση του εν λόγω μηχανισμού και των διαφόρων λεπτομερών στοιχείων του έχει καθοριστεί με την απόφαση (ΕΕ) 2016/915 του Συμβουλίου¹. Η απόφαση αυτή αντικατοπτρίζει το γεγονός ότι οι σχετικές αποφάσεις που λαμβάνονται από το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ, όργανο που συστάθηκε από συμφωνία, παράγουν έννομα αποτελέσματα. Είναι πιθανόν να καταστούν δεσμευτικές σύμφωνα με τη Σύμβαση και εντός των

¹ Απόφαση (ΕΕ) 2016/915 του Συμβουλίου, του Μαΐου 2016, σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσον αφορά το διεθνές νομοθέτημα που θα εκπονηθεί στο πλαίσιο των οργάνων του ICAO με σκοπό την εφαρμογή από το 2020 ενός ενιαίου παγκόσμιου αγορακεντρικού μέτρου για τις εκπομπές από τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές (ΕΕ L 153 της 10.6.2016, σ. 32).

καθοριζόμενων σε αυτήν ορίων και είναι επίσης πιθανόν να καταστούν δεσμευτικές για την Ένωση και τα κράτη μέλη της δυνάμει ισχυουσών διεθνών συμφωνιών για τις αεροπορικές μεταφορές.

- (5) Στις 27 Ιουνίου 2018, κατά τη δέκατη συνεδρίαση της 214ης συνόδου του, το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ ενέκρινε την πρώτη έκδοση του τόμου IV του παραρτήματος 16 της Σύμβασης: διεθνή πρότυπα και συνιστώμενες πρακτικές για την προστασία του περιβάλλοντος — σύστημα αντιστάθμισης και μείωσης των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα για τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές («σύστημα CORSIA»). Το κείμενο αυτό καθορίζει, μεταξύ άλλων, τις τιμές εκπομπών που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό των συντελεστών ανάπτυξης (τόσο του συντελεστή τομεακής ανάπτυξης όσο και του συντελεστή ανάπτυξης του φορέα εκμετάλλευσης αεροπλάνων). Οι τιμές αυτές προσδιορίζονται ως ο μέσος όρος των εκπομπών CO₂ από τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές που καλύπτονται από το σύστημα CORSIA κατά τη διάρκεια του 2019 και του 2020 (στο επίπεδο του τομέα και στο επίπεδο των επιμέρους φορέων εκμετάλλευσης αεροπλάνων).
- (6) Σύμφωνα με την απόφαση (ΕΕ) 2018/2027 του Συμβουλίου², τα κράτη μέλη έχουν κοινοποιήσει στον ΔΟΠΑ τις διαφορές μεταξύ της οδηγίας 2003/87/ΕΚ και των εν λόγω προτύπων και συνιστώμενων πρακτικών.
- (7) Η τρέχουσα πανδημία COVID-19 θα οδηγήσει σε σημαντική μείωση των εκπομπών CO₂ από τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές το 2020³. Ως εκ τούτου, θα οδηγήσει επίσης σε σημαντικά χαμηλότερες τιμές εκπομπών CORSIA που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό των συντελεστών ανάπτυξης⁴. Εάν δεν τροποποιηθούν οι τιμές αυτές, αυτό θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα σημαντικά υψηλότερες απαιτήσεις αντιστάθμισης, ανάλογα με το ποσοστό ανάκαμψης της διεθνούς εναέριας κυκλοφορίας και την εξέλιξη των εκπομπών CO₂ από τη διεθνή εναέρια κυκλοφορία.
- (8) Είναι πιθανό, και πράγματι σημαντικό, να λάβει απόφαση το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ, κατά την 220ή σύνοδό του στις 8-26 Ιουνίου 2020, όσον αφορά την τροποποίηση των τιμών εκπομπών που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό των συντελεστών ανάπτυξης στο πλαίσιο του συστήματος CORSIA, ειδικότερα όσον αφορά την περίοδο αναφοράς που λαμβάνεται υπόψη («περίοδος γραμμής βάσης»). Εναλλακτικά, η τελική απόφαση επί του θέματος μπορεί να ληφθεί στην επόμενη (221η) σύνοδο του Συμβουλίου του ΔΟΠΑ. Το σενάριο αυτό μπορεί να υλοποιηθεί, ιδίως, εάν το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ κρίνει ότι της απόφασης αυτής πρέπει να προηγηθεί διαβούλευση, υπό μορφή επιστολής προς τα συμβαλλόμενα κράτη.
- (9) Όπως και το ίδιο το CORSIA, κάθε τροποποίηση των όρων του συνιστά απόφαση που λαμβάνεται από όργανο που συστάθηκε από συμφωνία, και παράγει έννομα αποτελέσματα.

² Απόφαση (ΕΕ) 2018/2027 του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο πλαίσιο του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας όσον αφορά την πρώτη έκδοση των διεθνών προτύπων και συνιστώμενων πρακτικών για την προστασία του περιβάλλοντος — σύστημα αντιστάθμισης και μείωσης των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα για τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές (σύστημα CORSIA), ΕΕ L 325 της 20.12.2018, σ. 25.

³ Οι εκπομπές CO₂ το 2020 μπορεί να είναι περίπου 40 % χαμηλότερες από τα επίπεδα που αναμένονταν το 2016 (CAEP του ΔΟΠΑ, 11 Μαΐου 2020).

⁴ Οι εκπομπές αναφοράς για την ισχύουσα γραμμή βάσης του CORSIA μπορεί να είναι χαμηλότερες κατά 18 % περίπου σε σύγκριση με τα επίπεδα του 2019 (CAEP του ΔΟΠΑ, 11 Μαΐου 2020).

- (10) Παρότι η Ένωση και τα κράτη μέλη της έχουν επανειλημμένως ταχθεί υπέρ στόχου παγκόσμιας μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου από τις διεθνείς αερομεταφορές σε επίπεδα που δεν υπερβαίνουν τα επίπεδα του 2020, φαίνεται υπό τις παρούσες συνθήκες ότι μια αναφορά στο 2019 ως περίοδο γραμμής βάσης είναι η πλησιέστερη δυνατή ενδεικτική παράμετρος, βασιζόμενη σε πραγματικά δεδομένα για τους σκοπούς του αντικατοπτρισμού του μακροπρόθεσμου στόχου του ΔΟΠΑ για ανάπτυξη με ουδέτερο ισοζύγιο άνθρακα από το 2020, όπως ορίζεται στο ψήφισμα A 39-3. Με αυτά τα δεδομένα, και με σκοπό τη διατήρηση επαρκούς υποστήριξης του CORSIA και τη διατήρηση βασικών σχεδιαστικών στοιχείων του, και με βάση τις διαθέσιμες επί του παρόντος πληροφορίες, κρίνεται σκόπιμο να γίνει δεκτό το ημερολογιακό έτος 2019 ως ενιαία περίοδος γραμμής βάσης.
- (11) Η εναλλακτική λύση που προβάλλεται στην τρέχουσα συζήτηση, προκειμένου να καθοριστούν διαφορετικές γραμμές βάσης για τις διάφορες χώρες, ανάλογα με το επίπεδο ανάπτυξής τους, το έτος συμμετοχής τους στο CORSIA ή άλλα κριτήρια, δεν θα πρέπει να υποστηριχθεί. Θα συνιστούσε παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων, όπως υπενθυμίζεται στο ψήφισμα A40-19, και θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τη συνέχεια της ύπαρξης του CORSIA στη σημερινή μορφή του.
- (12) Επομένως, η απόφαση (EE) 2016/915 του Συμβουλίου θα πρέπει να τροποποιηθεί, ώστε να είναι σε θέση η Ένωση και τα κράτη μέλη της να αποδεχθούν το ημερολογιακό έτος 2019 ως ενιαία περίοδο γραμμής βάσης.
- (13) Η αρχή της τακτικής επανεξέτασης εξακολουθεί να ισχύει. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το ψήφισμα A40-19 της Συνέλευσης προβλέπει επανεξέταση του CORSIA ανά τριετία – η πρώτη από αυτές το 2022. Η σημασία αυτής της επανεξέτασης αυξάνεται όσο μεγαλύτερο είναι το χρονικό διάστημα που απαιτείται για να επανέλθει ο τομέας στο επίπεδο κυκλοφορίας και συναφών εκπομπών προ της κρίσης. Σε περίπτωση βραδείας ανάκαμψης, γραμμή με βάση τις εκπομπές του 2019 είναι πιθανό να οδηγήσει σε μηδενικές ή ελάχιστες απαιτήσεις αντιστάθμισης κατά τη διάρκεια της «πιλοτικής φάσης» του CORSIA (2021-2023)⁵. Η σημασία αυτής της επανεξέτασης τονίζεται από την ανάγκη να εξασφαλιστεί συνοχή με μακροπρόθεσμο φιλόδοξο στόχο μείωσης των εκπομπών CO₂, που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη από τη Συνέλευση.
- (14) Όσον αφορά όλους τους τομείς της οικονομίας που συμβάλλουν στη μείωση των εκπομπών CO₂, η αεροπορία συμβάλλει από το 2012, μέσω της ένταξής της στο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Η Επιτροπή θα παρουσιάσει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και θα υποβάλει πρόταση για την εφαρμογή του CORSIA, κατά περίπτωση, που θα διασφαλίζει τη συμβολή των αεροπορικών μεταφορών στη δέσμευση της Ένωσης για τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου στο σύνολο της οικονομίας με ορίζοντα το 2030.
- (15) Επομένως, η απόφαση (EE) 2016/915 του Συμβουλίου θα πρέπει να τροποποιηθεί αναλόγως,

⁵ CAEP του ΔΟΠΑ, 11 Μαΐου 2020.

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Το παράρτημα της απόφασης (ΕΕ) 2016/915 του Συμβουλίου τροποποιείται σύμφωνα με το παράρτημα της παρούσας απόφασης.

Άρθρο 2

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Βρυξέλλες,

*Για το Συμβούλιο
Ο/Η Πρόεδρος*