

Bruxelles, le 19 mai 2020
(OR. en)

8122/20

**Dossier interinstitutionnel:
2020/0096(NLE)**

**AVIATION 85
CLIMA 88
RELEX 349**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	19 mai 2020
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2020) 219 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL modifiant la décision (UE) 2016/915 du Conseil en ce qui concerne la période de référence destinée à mesurer la croissance des émissions de CO ₂ , afin de tenir compte des conséquences de la pandémie de COVID-19 dans le contexte du CORSIA

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2020) 219 final.

p.j.: COM(2020) 219 final



Bruxelles, le 19.5.2020
COM(2020) 219 final

2020/0096 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

modifiant la décision (UE) 2016/915 du Conseil en ce qui concerne la période de référence destinée à mesurer la croissance des émissions de CO₂, afin de tenir compte des conséquences de la pandémie de COVID-19 dans le contexte du CORSIA

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

Cette proposition, adoptée en conséquence de la pandémie de COVID-19, concerne une décision adaptant la position à prendre, au nom de l'Union, au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) au sujet du régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA) en ce qui concerne la période de référence pour mesurer la croissance des émissions de CO₂ (ci-après le «niveau de référence»).

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention de Chicago et l'accord de Paris

La convention de Chicago (ci-après la «convention») vise à réglementer le transport aérien international. Entrée en vigueur le 4 avril 1947, elle a créé l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

L'accord de Paris a été adopté par la conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques en décembre 2015, avec comme objectif de limiter l'augmentation de la température mondiale bien en deçà de 2 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle et de poursuivre les efforts pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C. Tous les secteurs de l'économie devraient contribuer à la réalisation de ces réductions d'émissions, y compris le transport aérien international.

Tous les États membres de l'UE sont parties à la convention et à l'accord. L'UE et ses États membres sont parties à l'accord de Paris et se sont engagés conjointement à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

2.2. L'Organisation de l'aviation civile internationale

L'Organisation de l'aviation civile internationale est une institution spécialisée des Nations unies. Les objectifs de l'organisation sont d'élaborer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international. L'UE est un observateur ad hoc au sein de nombreux organes de l'OACI (assemblée et autres organes techniques).

2.3. Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA)

Le 27 juin 2018, lors de sa 214^e session, le Conseil de l'OACI a adopté l'annexe 16, volume IV, de la convention de Chicago: les normes internationales et pratiques recommandées (ci-après «SARP») dans le domaine de la protection de l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA).

En application de la décision (UE) 2018/2027 du Conseil¹, les États membres ont notifié des différences à l'OACI. Ces différences entre la directive 2003/87/CE et le CORSIA portent, en particulier, sur le fait que la directive 2003/87/CE s'applique indépendamment de la nationalité des exploitants d'avions. Elle s'applique en principe aux vols au départ ou à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du

¹ Décision (UE) 2018/2027 du Conseil du 29 novembre 2018 établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale concernant la première édition des normes internationales et pratiques recommandées dans le domaine de la protection de l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA), JO L 325 du 20.12.2018, p. 25.

traité. Elle s'applique indifféremment aux vols effectués à l'intérieur des États membres et/ou des pays de l'EEE, et entre eux.

La partie II, paragraphe 3.2, des SARP («exigences de compensation des émissions de CO₂») définit comme «niveau de référence» la quantité annuelle moyenne des émissions de CO₂ durant 2019 et 2020 pour les routes incluses dans le CORSIA.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

3.1. Contexte

La question traitée est la prise en compte de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le niveau de référence du CORSIA qui est utilisé pour déterminer les exigences de compensation futures pour les exploitants d'avions afin de parvenir à une croissance neutre en carbone à partir de 2020.

La pandémie actuelle de COVID-19 donnera certainement lieu à une diminution significative des émissions de CO₂ de l'aviation internationale en 2020. Elle entraînera un abaissement considérable du niveau de référence CORSIA, ce qui aboutirait à des exigences de compensation plus élevées, à moins que ce niveau ne soit redéfini. Naturellement, cela dépend également du taux de reprise du trafic aérien international et de l'évolution des émissions de CO₂ produites par le trafic aérien international.

Le comité de la protection de l'environnement en aviation (CAEP) de l'OACI a procédé à une vérification d'ordre de grandeur afin de quantifier l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la demande d'unités d'émission (compensations) dans le cadre du CORSIA, sur la base de différents scénarios, et d'explorer différentes options pour le niveau de référence.²

L'analyse du CAEP, qui a envisagé, pour le niveau de référence, différentes options allant du statu quo à l'utilisation du niveau d'émissions de 2019 ou d'une moyenne des émissions sur plusieurs années ou même d'estimations extrapolées du niveau hypothétique des émissions en 2020 en l'absence de crise, a conclu, entre autres, que:

- en 2020, le niveau des émissions de CO₂ pourrait être inférieur d'environ 40 % à celui qui avait été prévu en 2016;
- les émissions de référence dans le cadre du niveau de référence CORSIA actuel pourraient être inférieures d'environ 18 % aux niveaux de 2019;
- un niveau de référence plus bas pourrait avoir des répercussions considérables sur les exigences de compensation totales:
 - Phase pilote (2021-2023): une augmentation de 280 % dans le cas d'une courbe de reprise en V ou de 150 % dans le cas d'une courbe de reprise en U avec des pertes irrécupérables;
 - Toutes les phases (2021-2035): une augmentation de 45 % dans le cas d'une courbe de reprise en V ou une diminution de 24 % dans le cas d'une courbe de reprise U avec des pertes irrécupérables;
- Prendre 2019 comme année de référence pourrait se traduire par des exigences de compensation totales:

² L'IATA, l'ICSA et d'autres organisations ont aussi réalisé des études connexes. Voir, par exemple: <https://www.iata.org/en/policy/environment/corsia/> ou https://www.edf.org/sites/default/files/documents/COVID_CORSIA_baseline_analysis.pdf

- Toutes les phases (2021-2023): nulles ou proches de zéro jusqu'en 2023 dans les scénarios d'émissions relatifs à la pandémie de COVID-19, et
- Toutes les phases (2021-2035): en diminution de 9 % dans le cas d'une courbe de reprise en V ou de 32 % dans le cas d'une courbe de reprise U avec des pertes irrécupérables.

Lors de la réunion du groupe de pilotage du CAEP du 11 mai 2020, la vérification d'ordre de grandeur a été approuvée à l'unanimité en vue de son examen par le Conseil de l'OACI lors de sa 220^e session en juin 2020.

3.2. Position proposée

Compte tenu de l'efficacité environnementale en rapport avec l'objectif de l'OACI de garantir une croissance neutre en carbone à partir de 2020, de la nécessité d'apporter un soutien au CORSIA dans les circonstances résultant de la pandémie de COVID-19 et d'éviter d'altérer les éléments de conception fondamentaux du CORSIA, ou de compromettre le processus juridique au sein de l'OACI, une approche initiale prudente, fondée sur les informations actuellement disponibles³, serait d'accepter, si nécessaire, d'adapter le plan de mise en œuvre du CORSIA de façon à fixer comme niveau de référence la quantité des émissions de CO₂ de l'aviation internationale incluses dans le CORSIA durant l'année 2019 uniquement.

Une décision du Conseil de l'OACI visant à adapter le niveau de référence du CORSIA au cours de cette session indiquerait que l'OACI prend activement des mesures pour s'adapter à la crise et préserverait le soutien des États au CORSIA et leur participation au régime. Afin de concilier l'urgence d'une décision et la nécessité de garantir le respect des règles de gouvernance de l'OACI, une telle décision du Conseil de l'OACI peut être suivie d'une lettre invitant les États à une consultation et d'une adoption formelle lors de la session suivante du Conseil de l'OACI (221^e session).

Il peut être opportun d'apporter les ajustements correspondants aux éléments de conception du CORSIA, tels que:

- un ajustement correspondant à l'option consistant à utiliser les émissions de 2020 comme valeurs de référence pour calculer les exigences de compensation au cours de la «phase pilote», c'est-à-dire les trois premières années de participation volontaire (2021-2023);
- une clarification selon laquelle, dans le calcul des exigences de compensation pour une année donnée, le facteur de croissance sectoriel ne peut être négatif, empêchant ainsi que les éventuelles exigences de compensation négatives pendant une année n'annulent les exigences positives pendant une autre année de la même période de conformité.

Certains pays ont indiqué qu'ils pourraient essayer de profiter d'un éventuel changement de niveau de référence pour demander l'application de niveaux de référence différents selon les pays, en fonction de leur niveau de développement, de l'année de leur adhésion au CORSIA ou d'autres critères. Un tel changement irait à l'encontre des principes de la résolution A40-19 et de la convention de Chicago, notamment de son principe de non-discrimination, et entraînerait des risques majeurs de dislocation du CORSIA.

Dans le cas où il faudrait plusieurs années pour retrouver le niveau de trafic précédant la crise et les émissions associées, prendre comme niveau de référence des émissions celui de 2019, qui est plus élevé, aboutirait probablement à des exigences de compensation nulles ou

³ En particulier par le CAEP de l'OACI.

minimes pendant la phase pilote. À cet égard, il convient de rappeler que la résolution A40-19 de l'Assemblée prévoit un examen du CORSIA tous les trois ans, et pour la première fois en 2022. Elle précise que cet examen devrait comprendre une évaluation des progrès accomplis en vue d'atteindre l'objectif ambitieux de l'OACI de maintenir au même niveau les émissions mondiales nettes de carbone dues au transport aérien international à partir de 2020, une évaluation du marché du régime et de l'incidence du point de vue des coûts pour les États, les exploitants d'avions et l'aviation internationale, et une évaluation du fonctionnement des éléments de conception du régime. Cet examen devrait aussi envisager des améliorations du régime qui appuieraient l'objectif de l'Accord de Paris, en particulier ses objectifs à long terme en matière de température, ainsi qu'une mise à jour des éléments de conception du régime pour améliorer la mise en œuvre, augmenter l'efficacité et réduire au minimum la distorsion du marché.

L'importance de cet examen est mise en évidence par la nécessité d'assurer la cohérence avec un objectif ambitieux à long terme de réduction des émissions de CO₂ dont doit tenir compte l'Assemblée.

En fonction du rythme de reprise du trafic aérien international et de la mesure dans laquelle le CORSIA contribue à un objectif ambitieux à long terme de réduction des émissions de CO₂, un réexamen futur pourrait être l'occasion de revoir le niveau d'ambition du CORSIA, y compris éventuellement la question du niveau de référence. Le relèvement du niveau d'ambition du CORSIA serait conforme à la position de l'Union définie dans la décision (UE) 2016/915 du Conseil.

Une modification de la position de l'Union sur le CORSIA, par suite de la pandémie de COVID-19, n'aurait pas d'incidence sur le soutien de l'UE, en tant que tel, à la politique qui sous-tend l'objectif ambitieux de l'OACI de croissance neutre en carbone à partir de 2020, tel qu'il est défini dans la résolution A40-19 de l'Assemblée.

4. COHERENCE AVEC LES AUTRES POLITIQUES DE L'UNION

La décision proposée est compatible avec les autres politiques de l'Union, notamment les politiques de l'énergie, de l'environnement et des transports, et les complète.

5. BASE JURIDIQUE

5.1. Base juridique procédurale

5.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant *«les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord»*.

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique, que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord⁴.

⁴ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, point 64.

5.1.2. Application en l'espèce

L'acte (SARP CORSIA) que le Conseil de l'OACI peut être appelé à modifier constitue un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé est de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'UE, à savoir la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil. L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

5.2. Base juridique matérielle

Conformément à l'article 192, paragraphe 1, et à l'article 191, du TFUE, l'Union européenne contribue notamment à la poursuite des objectifs suivants: la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique.

5.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

5.2.2. Application en l'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé portent essentiellement sur la politique climatique, dans le contexte de l'aviation internationale.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 192, paragraphe 1, du TFUE.

5.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 192, paragraphe 1, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

modifiant la décision (UE) 2016/915 du Conseil en ce qui concerne la période de référence destinée à mesurer la croissance des émissions de CO₂, afin de tenir compte des conséquences de la pandémie de COVID-19 dans le contexte du CORSIA

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale (ci-après la «convention»), qui vise à réglementer le transport aérien international, est entrée en vigueur le 4 avril 1947. Elle a institué l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).
- (2) Tous les États membres de l'Union sont parties contractantes à la convention et membres de l'OACI, tandis que l'Union a le statut d'observateur au sein de certains organes de l'OACI.
- (3) En décembre 2015, la 21^e conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques a adopté l'accord de Paris, dont l'objectif est de limiter l'augmentation de la température mondiale bien en deçà de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels, et de poursuivre les efforts pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C. Tous les secteurs de l'économie devraient contribuer à la réalisation de ces réductions d'émissions, y compris le transport aérien international.
- (4) En 2016, la 39^e assemblée générale de l'OACI a décidé, dans sa résolution A39-3, de mettre au point un mécanisme de marché mondial visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre du transport aérien international à leurs niveaux de 2020. La position de l'Union en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption de ce mécanisme et de ses divers éléments détaillés a été établie par la décision (UE) 2016/915 du Conseil¹. Cette décision tient compte du fait que les décisions pertinentes adoptées par le Conseil de l'OACI, une instance créée par un accord, ont des effets juridiques. Elles sont susceptibles de devenir contraignantes conformément à la convention et dans les limites prévues par celle-ci. Elles sont également susceptibles de devenir contraignantes pour l'Union et ses États membres au titre des accords existants relatifs au transport aérien international.

¹ Décision (UE) 2016/915 du Conseil du 30 mai 2016 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en ce qui concerne l'instrument international à rédiger au sein des organes de l'OACI en vue d'aboutir à l'application, à partir de 2020, d'un mécanisme de marché mondial unique pour les émissions du transport aérien international (JO L 153 du 10.6.2016, p. 32).

- (5) Le 27 juin 2018, lors de la dixième réunion de sa 214^e session, le Conseil de l'OACI a adopté la première édition de l'annexe 16, volume IV, de la convention: les normes internationales et pratiques recommandées dans le domaine de la protection de l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale («CORSIA»). Ce texte établit notamment les valeurs d'émission utilisées pour calculer les facteurs de croissance (le facteur de croissance du secteur et les facteurs de croissance des exploitants d'avions). Ces valeurs correspondent à la moyenne des émissions de CO₂ de l'aviation internationale relevant du CORSIA durant les années 2019 et 2020 (au niveau du secteur et au niveau de chaque exploitant d'avion).
- (6) En application de la décision (UE) 2018/2027 du Conseil², les États membres ont notifié à l'OACI les différences entre la directive 2003/87/CE et ces normes et pratiques recommandées.
- (7) La pandémie actuelle de COVID-19 entraînera une diminution considérable des émissions de CO₂ du transport aérien international en 2020³. Par conséquent, elle donnera également lieu à un abaissement significatif des valeurs d'émission CORSIA utilisées pour calculer les facteurs de croissance⁴. À moins que ces valeurs ne soient modifiées, cela pourrait se traduire par des exigences de compensation bien plus élevées, en fonction du taux de reprise du trafic aérien international et de l'évolution des émissions de CO₂ produites par le trafic aérien international.
- (8) Il est probable, et il importe de fait, que lors de sa 220^e session qui se tiendra du 8 au 26 juin 2020, le Conseil de l'OACI adopte une décision concernant la modification des valeurs d'émissions utilisées pour calculer les facteurs de croissance dans le cadre du CORSIA, plus précisément en ce qui concerne la période de référence prise en compte («période de référence»). À défaut, le Conseil de l'OACI pourra adopter une décision finale à ce sujet lors de sa session suivante (221^e session). Ce scénario pourrait se concrétiser, en particulier, si le Conseil de l'OACI estime qu'une telle décision devrait être précédée d'une consultation engagée par une lettre aux États.
- (9) À l'instar du CORSIA lui-même, toute modification de ses termes constitue une décision prise par une instance créée par un accord et ayant des effets juridiques.
- (10) Alors que l'Union et ses États membres ont toujours plaidé en faveur d'un objectif global de réduction des émissions de gaz à effet de serre par l'aviation internationale afin de ne pas dépasser les niveaux de 2020, les circonstances actuelles font apparaître que l'année 2019, prise comme période de référence, est la variable de substitution la plus proche possible fondée sur des données réelles aux fins de l'objectif à long terme de l'OACI de croissance neutre en carbone à partir de 2020, tel qu'il est établi dans la résolution A39-3. Compte tenu de ce qui précède, afin de continuer à apporter un soutien suffisant au CORSIA et d'en préserver les principaux éléments de conception, et sur la base des informations actuellement disponibles, il semble indiqué d'accepter l'année civile 2019 comme période de référence unique.

² Décision (UE) 2018/2027 du Conseil du 29 novembre 2018 établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale concernant la première édition des normes internationales et pratiques recommandées dans le domaine de la protection de l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA), JO L 325 du 20.12.2018, p. 25.

³ En 2020, le niveau des émissions de CO₂ pourrait être inférieur d'environ 40 % à celui qui avait été prévu en 2016 (CAEP de l'OACI, 11 mai 2020).

⁴ Les émissions de référence pour le niveau de référence CORSIA pourraient être inférieures d'environ 18 % aux niveaux de 2019 (CAEP de l'OACI, 11 mai 2020).

- (11) L'alternative évoquée dans le débat actuel, à savoir établir des valeurs de référence différentes selon les pays, en fonction de leur niveau de développement, de l'année de leur adhésion au CORSIA ou d'autres critères, ne devrait pas être soutenue. Elle serait contraire au principe de non-discrimination, tel que rappelé dans la résolution A40-19, et pourrait mettre en péril le maintien du CORSIA sous sa forme actuelle.
- (12) Il convient dès lors de modifier la décision (UE) 2016/915 du Conseil afin de permettre à l'Union et à ses États membres d'accepter l'année civile 2019 comme période de référence unique.
- (13) Le principe de l'examen régulier continue de s'appliquer. À cet égard, il convient de rappeler que la résolution A40-19 de l'Assemblée prévoit un examen du CORSIA tous les trois ans, et pour la première fois en 2022. Plus le secteur mettra de temps à atteindre le niveau de trafic précédant la crise et les émissions associées, plus cet examen sera pertinent. En cas de reprise lente, prendre 2019 comme période de référence est susceptible d'aboutir à des exigences de compensation nulles ou minimales au cours de la «phase pilote» du CORSIA (2021-2023)⁵. L'importance de cet examen est mise en évidence par la nécessité d'assurer la cohérence avec un objectif ambitieux à long terme de réduction des émissions de CO₂ dont doit tenir compte l'Assemblée.
- (14) Si l'on considère l'ensemble des secteurs de l'économie qui contribuent à la réduction des émissions de CO₂, le secteur de l'aviation en fait partie depuis 2012 grâce à son inclusion dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE. La Commission présentera un rapport au Parlement européen et au Conseil, au besoin accompagné d'une proposition portant sur une mise en œuvre du CORSIA de nature à garantir la contribution du secteur de l'aviation au respect de l'engagement de l'Union consistant à réduire, à l'horizon 2030, les émissions de gaz à effet de serre de tous les secteurs de l'économie.
- (15) Il y a lieu de modifier la décision (UE) 2016/915 du Conseil en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'annexe de la décision (UE) 2016/915 du Conseil est modifiée conformément à l'annexe de la présente décision.

Article 2

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

⁵ CAEP de l'OACI, 11 mai 2020.