



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 19 de maio de 2020
(OR. en)

8122/20

**Dossiê interinstitucional:
2020/0096 (NLE)**

**AVIATION 85
CLIMA 88
RELEX 349**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Jordi AYET PUIGARNAU, diretor
data de receção:	19 de maio de 2020
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2020) 219 final
Assunto:	Proposta de DECISÃO DO CONSELHO que altera a Decisão (UE) 2016/915 do Conselho no que diz respeito ao período de referência a utilizar para medir o aumento das emissões de CO ₂ , a fim de ter em conta as consequências da pandemia de COVID-19 no contexto do CORSIA

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2020) 219 final.

Anexo: COM(2020) 219 final



Bruxelas, 19.5.2020
COM(2020) 219 final

2020/0096 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que altera a Decisão (UE) 2016/915 do Conselho no que diz respeito ao período de referência a utilizar para medir o aumento das emissões de CO₂, a fim de ter em conta as consequências da pandemia de COVID-19 no contexto do CORSIA

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente proposta – adotada na sequência da pandemia de COVID-19 – tem por objeto uma decisão que adapta a posição a adotar, em nome da União, na Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) sobre o regime de compensação e de redução do carbono para a aviação internacional (CORSIA) no que diz respeito ao período de referência para a medição do aumento das emissões de CO₂ («cenário de base»).

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. A Convenção de Chicago e o Acordo de Paris

O objetivo da Convenção de Chicago (a seguir designada «a convenção») consiste em regulamentar o transporte aéreo internacional. Entrou em vigor em 4 de abril de 1947 e criou a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).

O Acordo de Paris foi adotado pela Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, em dezembro de 2015, cujo objetivo consiste em limitar o aumento da temperatura do planeta bem abaixo dos 2 °C em comparação com os níveis pré-industriais, e em continuar a envidar esforços para limitar esse aumento a 1,5 °C. Todos os setores da economia deverão contribuir para essa redução das emissões, incluindo a aviação internacional.

Todos os Estados-Membros da UE são partes em ambos os acordos. A UE e os seus Estados-Membros são partes no Acordo de Paris e comprometeram-se conjuntamente a reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa.

2.2. Organização da Aviação Civil Internacional

A Organização da Aviação Civil Internacional é uma agência especializada das Nações Unidas. As metas e os objetivos desta organização consistem em desenvolver os princípios e as técnicas de navegação aérea internacional e em promover o planeamento e o desenvolvimento do transporte aéreo internacional. A UE tem estatuto de observador *ad hoc* em vários organismos da OACI (assembleia e outros organismos técnicos).

2.3. Regime de compensação e de redução do carbono para a aviação internacional (CORSIA)

As normas e práticas recomendadas internacionais (SARP), a proteção do ambiente - Regime de compensação e de redução do carbono para a aviação internacional (CORSIA) foram adotadas pelo Conselho da OACI como anexo 16, volume IV, da Convenção de Chicago, na sua 214.^a sessão, que decorreu em 27 de junho de 2018.

Em conformidade com a Decisão (UE) 2018/2027 do Conselho¹, os Estados-Membros notificaram diferenças à OACI. Estas diferenças entre a Diretiva 2003/87/CE e o CORSIA

¹ Decisão (UE) 2018/2027 do Conselho, de 29 de novembro de 2018, relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional a respeito da Primeira Edição das Normas Internacionais e Práticas Recomendadas de Proteção Ambiental — Regime

incluem, em especial, o facto de a Diretiva 2003/87/CE se aplicar independentemente da nacionalidade dos operadores aéreos. Em princípio, abrange os voos à partida ou à chegada de um aeródromo situado no território de um Estado-Membro ao qual o Tratado se aplique. Aplica-se indiscriminadamente aos voos dentro dos Estados-Membros e/ou dos países do EEE e entre eles.

O ponto 3.2 da parte II das SARP («requisitos de compensação de CO₂») especifica um «cenário de base» para as emissões médias anuais de CO₂ em 2019 e 2020 nas rotas abrangidas pelo CORSIA.

3. POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UNIÃO

3.1. Contexto

A questão em causa é a tomada em consideração do impacto da pandemia de COVID-19 no cenário de base do CORSIA, que é utilizado para determinar os futuros requisitos de compensação para os operadores aéreos, com vista a um aumento da neutralidade carbónica a partir de 2020.

A atual pandemia de COVID-19 levará certamente a uma redução substancial das emissões de CO₂ da aviação internacional em 2020. A pandemia suscitaria um cenário de base do CORSIA substancialmente inferior, a menos que a sua definição seja revista, o que implica requisitos de compensação superiores. Tal depende também, naturalmente, da taxa de recuperação do tráfego aéreo internacional e da evolução das emissões de CO₂ resultantes do tráfego aéreo internacional.

O Comité da Aviação e da Proteção do Ambiente (CAEP), da OACI, efetuou uma análise da ordem de grandeza para quantificar o impacto da pandemia de COVID-19 na procura de unidades de redução de emissões (compensações) no âmbito do CORSIA, com base em diferentes cenários, e tendo em conta várias opções para o cenário de base.²

A análise do CAEP, que considerou diversas opções para o cenário de base, como o *status quo*, a utilização das emissões de 2019, uma média das emissões ao longo de vários anos ou estimativas extrapoladas sobre as emissões que poderiam eventualmente ter ocorrido em 2020 se não se tivesse ocorrido qualquer crise, concluiu, nomeadamente, que:

- As emissões de CO₂ em 2020 poderiam ser inferiores em cerca de 40 % aos níveis previstos em 2016;
- As emissões de referência, partindo do atual cenário de base do CORSIA poderiam ser inferiores em cerca de 18 % em comparação com os níveis de 2019;
- Um cenário de base inferior poderia ter um impacto substancial no total dos requisitos de compensação:

de compensação e de redução do carbono para a aviação internacional (CORSIA), JO L 325 de 20.12.2018, p. 25.

² Também a IATA, a ICSA e outras organizações realizaram estudos sobre esta matéria. Ver, por exemplo:

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

ou https://www.edf.org/sites/default/files/documents/COVID_CORSIA_baseline_analysis.pdf

- Fase piloto (2021-2023): entre +280 % num cenário de recuperação em forma de V e +150 % num cenário de recuperação em forma de U com perda permanente;
 - Todas as fases (2021-2035): entre +45 % num cenário de recuperação em forma de V e -24% num cenário de recuperação em forma de U com perda permanente;
- A alteração do cenário de base para 2019 poderia resultar em requisitos de compensação total:
- Fase piloto (2021-2023): passar a zero ou próximo de zero até 2023 nos cenários da COVID-19, e
 - Todas as fases (2021-2035): entre -9 % num cenário de recuperação em forma de V e -32 % num cenário de recuperação em forma de U com perda permanente.

Na reunião do grupo diretor do CAEP de 11 de maio de 2020, a análise da ordem de grandeza foi aprovada por unanimidade para apreciação pelo Conselho da OACI na sua 220.^a sessão, que deverá decorrer em junho de 2020.

3.2. Posição proposta

Tendo em conta a eficácia ambiental em relação ao objetivo da OACI de assegurar um aumento da neutralidade carbónica a partir de 2020, a necessidade de assegurar o apoio ao CORSIA na conjuntura originada pela pandemia de COVID-19 e de evitar o desmoronamento de elementos cruciais de conceção do CORSIA, bem como o processo jurídico no âmbito da OACI, uma abordagem inicial prudente, baseada nas informações atualmente disponíveis³, consistiria em aceitar, se necessário, em ajustar a conceção do CORSIA de molde a fixar como cenário de base as emissões de CO₂ da aviação internacional abrangidas pelo CORSIA apenas em 2019.

Uma decisão do Conselho da OACI de ajustar o cenário de base do CORSIA durante esta sessão mostraria a todos que a OACI está a tomar medidas ativas para se adaptar à crise e para preservar o apoio ao CORSIA e a participação dos Estados no mesmo. A fim de encontrar um equilíbrio entre a urgência de uma decisão e a necessidade de assegurar o cumprimento das regras de governação da OACI, essa decisão do Conselho da OACI poderá ser seguida de uma consulta mediante carta circular enviada aos Estados e de uma adoção formal na sessão seguinte do Conselho da OACI (221.^a sessão).

Poderá ser adequado introduzir certos ajustamentos relacionados com os elementos de conceção do CORSIA, tais como:

- Um ajustamento correspondente da opção de utilizar as emissões de 2020 como referência para o cálculo dos requisitos de compensação durante a chamada «fase-piloto», ou seja, os primeiros três anos de participação voluntária (2021-2023);

³ Em particular, do CAEP da OACI.

- Uma clarificação de que, no cálculo dos requisitos de compensação para um determinado ano, o fator de crescimento setorial não pode ser negativo, impedindo assim que quaisquer requisitos de compensação negativos no prazo de um ano anulem os requisitos positivos noutra ano do mesmo período de conformidade.

Alguns países indicaram que poderiam tentar utilizar o ensejo de uma eventual alteração do cenário de base para solicitar diferentes cenários de base para diferentes países, em função do seu nível de desenvolvimento, do seu ano de adesão ao CORSIA ou de outros critérios. Essa alteração seria contrária aos princípios da Resolução A40-19, bem como à Convenção de Chicago e ao seu princípio de não discriminação, e conduziria a um sério risco de desagregação do CORSIA.

Se forem necessários vários anos para atingir o nível de tráfego anterior à crise e as respetivas emissões, é provável que um nível mais elevado de emissões de 2019 conduza à ausência de requisitos de compensação ou a requisitos mínimos de compensação durante a fase-piloto. Neste contexto, importa recordar que a Resolução A40-19 da Assembleia prevê uma revisão do CORSIA de três em três anos – estando a primeira prevista para 2022. Especifica que essas revisões devem incluir uma avaliação: dos progressos na consecução do objetivo ambicioso da OACI de manter ao mesmo nível as emissões globais líquidas de carbono da aviação internacional a partir de 2020; do impacto sobre o mercado e os custos do regime nos Estados, os operadores aéreos e a aviação internacional; e do funcionamento dos elementos de conceção do regime; devem ter em conta as melhorias do regime suscetíveis de promover o objetivo do Acordo de Paris, em particular os seus objetivos a longo prazo em matéria de temperatura; e ponderar a atualização dos elementos de conceção do regime para melhorar a sua aplicação, aumentar a sua eficácia e minimizar as distorções do mercado.

A pertinência dessa revisão é sublinhada pela necessidade de assegurar a coerência com um objetivo ambicioso a longo prazo de redução das emissões de CO₂, a ter em conta pela Assembleia.

Em função da taxa de recuperação do tráfego aéreo internacional e da medida em que o CORSIA contribua para um objetivo ambicioso a longo prazo de redução das emissões de CO₂, poderá ser relevante reexaminar o nível de ambição do CORSIA, incluindo potencialmente a questão do cenário de base, aquando de uma futura revisão. O aumento do nível de ambição do CORSIA seria coerente com a posição da União estabelecida na Decisão (UE) 2016/915 do Conselho.

Uma alteração da posição da União em relação ao CORSIA, em resultado da pandemia de COVID-19, não afetaria o apoio da UE, enquanto tal, à política subjacente ao ambicioso objetivo da OACI de um aumento da neutralidade carbónica a partir de 2020, tal como estabelecido na Resolução A40-19 da Assembleia.

4. COERÊNCIA COM OUTRAS POLÍTICAS DA UNIÃO

A decisão proposta é coerente com outras políticas da União, que complementa, designadamente, as políticas da energia, do ambiente e dos transportes.

5. BASE JURÍDICA

5.1. Base jurídica processual

5.1.1. Princípios

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê decisões que definam «*as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo*».

O artigo 218.º, n.º 9, do TFUE é aplicável independentemente de a União ser ou não membro da instância ou parte no acordo⁴.

5.1.2. Aplicação ao caso em apreço

O ato (SARP do CORSIA) que o Conselho da OACI pode ser chamado a alterar constitui um ato que produz efeitos jurídicos. O ato previsto pode influenciar de forma determinante o teor do direito da UE, nomeadamente a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. O ato previsto não completa nem altera o quadro institucional do acordo.

A base jurídica processual da decisão proposta é, por conseguinte, o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

5.2. Base jurídica material

Em conformidade com o artigo 192.º, n.º 1, e o artigo 191.º do TFUE, a União Europeia contribuirá para a prossecução, entre outros, dos seguintes objetivos: preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente; promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente e, em especial, a combater as alterações climáticas.

5.2.1. Princípios

A base jurídica material para a adoção de uma decisão com fundamento no artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto em relação ao qual é adotada uma posição em nome da União. Se o ato previsto prosseguir duas finalidades ou tiver duas componentes, e se uma dessas finalidades ou componentes for identificável como principal e a outra como apenas acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE deve assentar numa única base jurídica material, a saber, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante.

5.2.2. Aplicação ao caso em apreço

O principal objetivo e o conteúdo do ato previsto estão relacionados com a política climática, no contexto da aviação internacional.

Por conseguinte, a base jurídica material da decisão proposta é o artigo 192.º, n.º 1, do TFUE.

⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014 no processo C-399/12, Alemanha/Conselho, ECLI:EU:C:2014:2258, n.º 64.

5.3. Conclusão

A base jurídica da decisão proposta deve ser o artigo 192.º, n.º 1, do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que altera a Decisão (UE) 2016/915 do Conselho no que diz respeito ao período de referência a utilizar para medir o aumento das emissões de CO₂, a fim de ter em conta as consequências da pandemia de COVID-19 no contexto do CORSIA

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 192.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) A Convenção de Chicago sobre a Aviação Civil Internacional (a seguir designada «a Convenção»), cujo objetivo é regular o transporte aéreo internacional, entrou em vigor em 4 de abril de 1947. Criou a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).
- (2) Os Estados-Membros da União são Estados Contratantes da Convenção e membros da OACI, tendo a União estatuto de observador em certos organismos da OACI.
- (3) Em dezembro de 2015, a 21.ª Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas adotou o Acordo de Paris, cujo objetivo consiste em limitar o aumento da temperatura do planeta bem abaixo dos 2 °C em comparação com os níveis pré-industriais, e continuar a envidar esforços para limitar esse aumento a 1,5 °C. Todos os setores da economia deverão contribuir para essa redução das emissões, incluindo a aviação internacional.
- (4) Em 2016, na sua Resolução A39-3, a 39.ª Assembleia Geral da OACI decidiu desenvolver um mecanismo baseado no mercado global com o objetivo de limitar as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da aviação internacional aos seus níveis de 2020. A posição da União no que respeita à elaboração e à adoção desse mecanismo e dos seus diversos elementos pormenorizados foi estabelecida pela Decisão (UE) 2016/915 do Conselho¹. Esta decisão reflete o facto de as decisões pertinentes adotadas pelo Conselho da OACI, um organismo criado por um acordo, terem efeitos jurídicos. São suscetíveis de se tornarem vinculativas nos termos da Convenção e dentro dos limites por ela estabelecidos e são igualmente suscetíveis de

¹ Decisão (UE) 2016/915 do Conselho, de maio de 2016, relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no que diz respeito a um instrumento internacional a elaborar pelos órgãos da OACI com vista à aplicação, a partir de 2020, de uma medida única de âmbito mundial baseada no mercado, aplicável às emissões da aviação internacional (JO L 153 de 10.6.2016, p. 32).

se tornarem vinculativas para a União e os seus Estados-Membros ao abrigo dos acordos internacionais de transporte aéreo em vigor.

- (5) Em 27 de junho de 2018, na décima reunião da sua 214.^a sessão, o Conselho da OACI adotou a primeira edição do Volume IV do Anexo 16 da Convenção: as Normas e Práticas Recomendadas Internacionais de Proteção Ambiental - regime de compensação e de redução do carbono para a aviação internacional («CORSIA»). Este texto estabelece, nomeadamente, os valores das emissões utilizados para calcular os fatores de crescimento (tanto o fator de crescimento do setor como os fatores de crescimento dos operadores aéreos). Estes valores são determinados como a média das emissões de CO₂ da aviação internacional abrangidas pelo CORSIA em 2019 e 2020 (ao nível do setor e ao nível dos operadores aéreos individuais).
- (6) Nos termos da Decisão (UE) 2018/2027 do Conselho², os Estados-Membros notificaram à OACI as diferenças entre a Diretiva 2003/87/CE e essas normas e práticas recomendadas.
- (7) A atual pandemia de COVID-19 irá suscitar uma redução substancial das emissões de CO₂ da aviação internacional em 2020³. Por conseguinte, conduzirá também a uma redução substancial dos valores das emissões definidos pelo CORSIA, utilizados para calcular os fatores de aumento⁴. A menos que esses valores sejam alterados, tal poderia levar igualmente a requisitos de compensação substancialmente mais elevados, em função da taxa de recuperação do tráfego aéreo internacional e da evolução das emissões de CO₂ resultantes do tráfego aéreo internacional.
- (8) É provável, e importante, que, na sua 220.^a sessão, que deverá decorrer entre 8 e 26 de junho de 2020, o Conselho da OACI tome uma decisão no que respeita à alteração dos valores das emissões utilizados para calcular os fatores de aumento ao abrigo do CORSIA, mais precisamente em relação ao período de referência tido em conta («cenário de base»). Em alternativa, uma decisão final sobre esta questão pode ocorrer na sessão seguinte do Conselho da OACI (221.^a sessão). Este cenário poderá concretizar-se, em particular, se o Conselho da OACI considerar que essa decisão deve ser precedida de uma consulta mediante carta circular enviada aos Estados.
- (9) À imagem do próprio CORSIA, quaisquer alterações aos seus termos constituem uma decisão tomada por uma instância criada por um acordo e que produz efeitos jurídicos.
- (10) Embora a União e os seus Estados-Membros tenham defendido sistematicamente a fixação de um objetivo global de redução das emissões de gases com efeito de estufa da aviação internacional não superior aos níveis de 2020, afigura-se, nas atuais circunstâncias, que tomar 2019 como período de referência é o indicador mais próximo possível, baseado em dados reais, a fim de refletir o objetivo a longo prazo

² Decisão (UE) 2018/2027 do Conselho, de 29 de novembro de 2018, relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional a respeito da Primeira Edição das Normas Internacionais e Práticas Recomendadas de Proteção Ambiental — Regime de compensação e de redução do carbono para a aviação internacional (CORSIA), JO L 325 de 20.12.2018, p. 25.

³ As emissões de CO₂ em 2020 poderiam ser inferiores em cerca de 40 % aos níveis previstos em 2016 (CAEP da OACI, 11 de maio de 2020).

⁴ As emissões de referência do atual cenário de base do CORSIA poderão ser inferiores em cerca de 18 % em comparação com os níveis de 2019 (CAEP da OACI, 11 de maio de 2020).

da OACI de um aumento da neutralidade carbónica a partir de 2020, tal como estabelecido na Resolução A 39-3. Neste contexto, a fim de preservar um apoio suficiente e os elementos fundamentais de conceção do CORSIA, com base nas informações atualmente disponíveis, afigura-se oportuno aceitar o calendário de 2019 como o único período de referência.

- (11) A alternativa evocada no debate em curso, de estabelecer vários cenários de base para diferentes países, em função do seu nível de desenvolvimento, do seu ano de adesão ao CORSIA ou de outros critérios, não deve ser apoiada. Seria contrária ao princípio da não discriminação, tal como referido na Resolução A40-19, e poderia fazer perigar a existência do CORSIA no seu atual formato.
- (12) Por conseguinte, a Decisão (UE) 2016/915 do Conselho deve ser alterada de modo a permitir que a União e os seus Estados-Membros aceitem o ano civil de 2019 como o único período de referência.
- (13) O princípio da revisão regular continua a aplicar-se. Neste contexto, importa recordar que a Resolução A40-19 da Assembleia prevê uma revisão do CORSIA de três em três anos – estando a primeira prevista para 2022. Quanto mais tempo for necessário para que o setor atinja o nível de tráfego anterior à crise e as respetivas emissões, maior a pertinência dessa revisão. Em caso de recuperação lenta, é provável que o cenário de base de 2019 conduza à ausência de requisitos de compensação ou a requisitos mínimos de compensação durante a «fase-piloto» do CORSIA (2021-2023)⁵. A pertinência dessa revisão é sublinhada pela necessidade de assegurar a coerência em relação ao objetivo ambicioso a longo prazo de redução das emissões de CO₂, que deve ser tido em conta pela Assembleia.
- (14) Em relação a todos os setores da economia que contribuem para a redução das emissões de CO₂, desde 2012 a aviação tem contribuído graças à sua inclusão no sistema de comércio de licenças de emissão da UE. A Comissão irá apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, bem como uma proposta com vista a aplicar o CORSIA, conforme adequado, em consonância com o objetivo de assegurar o contributo da aviação para o compromisso de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 2030 a nível de toda a economia da União
- (15) A Decisão (UE) 2016/915 do Conselho deverá ser alterada em conformidade.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O anexo da Decisão de Execução (UE) 2016/915 é alterado em conformidade com o anexo da presente decisão.

Artigo 2.º

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

⁵ CAEP da OACI, 11 de maio de 2020.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*