



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 19.5.2020 г.
COM(2020) 219 final

2020/0096 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за изменение на Решение (ЕС) 2016/915 на Съвета по отношение на референтния период, предназначен за измерване на нарастването на емисиите на CO₂, за да се вземат предвид последиците от пандемията от COVID-19 в контекста на CORSIA

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение — прието като последица от пандемията от COVID-19 — се отнася до решение за адаптиране на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) относно Схемата за компенсиране и намаляване на въглеродните емисии в международното въздухоплаване (CORSIA) по отношение на референтния период за измерване нарастването на емисиите на CO₂ („базова линия“).

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Чикагска конвенция и Парижкото споразумение

Чикагската конвенция (наричана по-долу „Конвенцията“) има за цел да регламентира международния въздушен транспорт. Тя е в сила от 4 април 1947 г. и с нея се учредява Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО).

Парижкото споразумение беше прието на Конференцията на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата през декември 2015 г., чиято цел е да се ограничи повишаването на температурата в световен мащаб значително под 2°C в сравнение с нивата от прединдустриалния период и да се продължат усилията за ограничаване на повишаването на температурата до 1,5°C. Всички икономически сектори, в това число и международното въздухоплаване, трябва да дадат своя принос за постигането на ограничаването на емисиите.

Всички държави — членки на ЕС, са страни и по двете споразумения. ЕС и неговите държави членки са страни по Парижкото споразумение и съвместно са поели ангажимент да намалят своите емисии на парникови газове.

2.2. Международна организация за гражданско въздухоплаване

Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) е специализирана агенция на Организацията на обединените нации. Целите и задачите на организацията са да развива принципите и техниките на международното въздухоплаване и да насърчава планирането и развитието на международния въздушен транспорт. ЕС е *ad hoc* наблюдател в много от органите на ИКАО (събранието и други технически органи).

2.3. Схема за компенсиране и намаляване на въглеродните емисии в международното въздухоплаване (CORSIA)

Международните стандарти и препоръчителни практики (СПП), Опазване на околната среда — Схема за компенсиране и намаляване на въглеродните емисии в международното въздухоплаване (CORSIA) — бяха приети като приложение 16, том IV към Чикагската конвенция от Съвета на ИКАО на 214-тото му заседание на 27 юни 2018 г.

В съответствие с Решение (ЕС) 2018/2027 на Съвета¹ държавите членки са нотифицирали различията пред ИКАО. Тези различия между Директива 2003/87/ЕО и

¹ Решение (ЕС) 2018/2027 на Съвета от 29 ноември 2018 г. относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Международната организация за гражданско въздухоплаване по отношение на първото издание на Международни стандарти и препоръчителни практики за опазването на околната среда — Схема за компенсиране и

CORSIA включват по-специално това, че Директива 2003/87/ЕО се прилага независимо от националността на операторите на въздухоплавателни средства. По принцип тя обхваща полети от или до летище, разположено на територията на държава членка, за която се прилага Договорът. Тя се прилага без разграничение за полетите в рамките на държавите членки и/или държавите от ЕИП и между тях.

В част II, точка 3.2 от СПП („изисквания за компенсиране на емисиите на CO₂“) се определя „базова линия“ на средните годишни емисии на CO₂ през 2019 и 2020 г. за маршрути, обхванати от CORSIA.

3. Позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза

3.1. Контекст

Основният въпрос е разглеждането на въздействието на пандемията от COVID-19 върху базовата линия на CORSIA, която се използва за определяне на бъдещи изисквания за компенсиране за операторите на въздухоплавателни средства, за да се постигне неутрално нарастване на въглеродните емисии, считано от 2020 г.

Продължаващата пандемия от COVID-19 със сигурност ще доведе до значително намаляване на емисиите на CO₂ от страна на международното въздухоплаване през 2020 г. Пандемията би довела до значително по-ниска базова линия на CORSIA, освен ако определението на базовата линия на CORSIA не бъде преразгледано, което би довело до по-високи изисквания за компенсиране. Това разбира се зависи и от степента на възстановяване на международното въздушно движение и от развитието при емисиите на CO₂ от международното въздушно движение.

Комитетът на ИКАО относно въздухоплаването и защитата на околната среда (CAEP) извърши анализ на естеството на размера с цел количествено определяне на въздействието на пандемията от COVID-19 върху търсенето на емисионни единици (компенсации) по CORSIA въз основа на различни сценарии и проучване на различни варианти за базовата линия.²

При анализа на CAEP, в който се разглеждат вариантите за базова линия, вариращи от съществуващото положение до използване на емисии през 2019 г., или на средна стойност на емисиите през повече години, или дори на екстраполирани прогнозни оценки за това какви емисии щеше да има през 2020 г., ако нямаше криза, беше установено, наред с другото, че:

- Емисиите на CO₂ през 2020 г. могат да бъдат с около 40 % по-ниски от нивата, предвидени през 2016 г.;
- Референтните емисии при сегашната базова линия на CORSIA могат да бъдат с около 18 % по-ниски в сравнение с нивата от 2019 г.;
- По-ниската базова линия може да окаже значително въздействие върху общите изисквания за компенсиране:

намаляване на въглеродните емисии в международното въздухоплаване (CORSIA), ОВ L 325, 20.12.2018 г., стр. 25.

² Международната асоциация за въздушен транспорт (IATA), Международният съвет на асоциациите за ценни книжа (ICSA) и други организации също са извършили съответни проучвания. Вж. например:

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

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

- Пилотна фаза (2021—2023 г.): от +280 % при сценарий на V-образно възстановяване до +150 % при U-образно възстановяване със сценарий за постоянна загуба;
- Всички фази (2021—2035 г.): от +45% при сценарий на V-образно възстановяване до –24 %

при сценарий на U-образно възстановяване с постоянна загуба;

- Промяната на базовата линия към 2019 г. може да доведе до общи изисквания за компенсиране:

- Пилотна фаза (2021—2023 г.): да станат равни на нула или близки до нула до 2023 г. в сценариите за COVID-19, и
- Всички фази (2021—2035 г.): от –9 % при сценарий на V-образно възстановяване

до –32 % при сценарий на U-образно възстановяване с постоянна загуба.

На заседанието на ръководната група на САЕР на 11 май 2020 г. анализът на порядъка на величината беше единодушно одобрен за разглеждане от Съвета на ИКАО по време на 220-ата му сесия през юни 2020 г.

3.2. Предложена позиция

Отчитайки екологичната ефективност във връзка с целта на ИКАО за осигуряване на неутрално нарастване на въглеродните емисии, считано от 2020 г., необходимостта да се осигури подкрепа за CORSIA при обстоятелствата, създадени от пандемията от COVID-19, и за да се избегне разграждането на ключови съставни елементи на CORSIA, както и на правния процес в ИКАО, благоразумният първоначален подход, основан на наличната понастоящем³ информация, би бил да се предприеме, ако е необходимо, коригиране на структурата на CORSIA, за да се определят като базова линия емисиите на CO₂ от международното въздухоплаване, обхванати от CORSIA само през 2019 г.

Решението на Съвета на ИКАО за коригиране на базовата линия на CORSIA по време на тази сесия би изпратило сигнал, че ИКАО предприема активно стъпки за приспособяване към кризата и запазване на подкрепата и участието на държавите в CORSIA. За да се балансира между спешността на дадено решение и необходимостта да се гарантира спазването на правилата за управление на ИКАО, такова решение на Съвета на ИКАО може да бъде последвано от консултация с писмо до държавите и официално приемане на следващата (221-ва) сесия на Съвета на ИКАО.

Може да е целесъобразно да се направят определени корекции в елементите на структурата на CORSIA, като например:

- съответна корекция на варианта за използване на емисиите през 2020 г. като еталон за изчисляване на изискванията за компенсиране по време на така наречената „пилотна фаза“, т.е. през първите три години на доброволно участие (2021—2023 г.);
- пояснение, че при изчисляването на изискванията за компенсиране за дадена година коефициентът на нарастване за сектора не може да бъде отрицателен,

³ По-специално от САЕР към ИКАО.

като по този начин се предотвратява това отрицателните изисквания за компенсиране през една година да унищожат положителните изисквания през друга година от същия период на съответствие.

Някои държави посочиха, че биха могли да се опитат да използват възможността за евентуална промяна в базовата линия и да поискат да има различни базови линии за различните държави в зависимост от тяхното ниво на развитие, година на присъединяване към CORSIA или други критерии. Подобна промяна би противоречала на принципите на Резолюция A40-19 и на Чикагската конвенция и нейния принцип за недискриминация, както и би довела до големи рискове за разграждане на CORSIA.

В случай че са необходими няколко години, за да се достигнат интензивността на движение и свързаните с него емисии отпреди кризата, по-високата базова линия на емисиите през 2019 г. вероятно ще доведе до липса на изисквания за компенсиране или до минимални изисквания по време на пилотната фаза. В този контекст трябва да се припомни, че в Резолюция A40-19 на 40-ото събрание се предвижда преразглеждане на CORSIA на всеки три години — първото от тях през 2022 г. В нея се уточнява, че преразглежданията трябва да включват оценка на напредъка по отношение на постигане на амбициозната цел на ИКАО — поддържане на глобалните нетни въглеродни емисии от международното въздухоплаване от 2020 г. на същото ниво; на въздействието на пазара и разходите на схемата върху държавите и операторите на въздухоплавателни средства и върху международното въздухоплаване; както и на функционирането на съставните елементи на схемата; да разгледат подобренията на схемата, които биха подкрепили целта на Парижкото споразумение, по-специално неговите дългосрочни цели по отношение на температурата; а също така да разгледат актуализиране на съставните елементи на схемата, за да се подобри прилагането ѝ, да се повиши ефективността и да се сведе до минимум изкривяването на пазара.

Адекватността на такова преразглеждане се подчертава от необходимостта да се гарантира съответствие с дългосрочната амбициозна цел за намаляване на емисиите на CO₂, която да бъде обсъдена от събранието.

В зависимост от степента на възстановяване на международното въздушно движение и степента, в която CORSIA допринася за дългосрочната амбициозна цел за намаляване на емисиите на CO₂, може да бъде от значение да се преразгледа равнището на амбиция на CORSIA, което потенциално включва въпроса за базовата линия при бъдещо преразглеждане. Повишаването на равнището на амбицията на CORSIA би било в съответствие с позицията на Съюза, посочена в Решение (ЕС) 2016/915 на Съвета.

Промяната в позицията на Съюза по отношение на CORSIA в резултат на пандемията от COVID-19 не би повлияла на подкрепата на ЕС като такава за политиката, която е в основата на амбициозната цел на ИКАО за неутрално нарастване на въглеродните емисии, считано от 2020 г., както е установено в Резолюция A40-19 на 40-ото събрание.

4. СЪГЛАСУВАНOST С ДРУГИ ПОЛИТИКИ НА СЪЮЗА

Предлаганото решение е съгласувано с други политики на Съюза, по-специално тези в областта на енергетиката, околната среда и транспорта, и ги допълва.

5. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

5.1. Процедурно правно основание

5.1.1. Принципи

В член 218, параграф 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда приемането на решения за установяване на „позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението.“

Член 218, параграф 9 от ДФЕС се прилага, без значение дали Съюзът е член на органа или страна по споразумението⁴.

5.2.1. Прилагане в конкретния случай

Актът (СПП на CORSIA,), който Съветът на ИКАО може да бъде призован да измени, представлява акт с правно действие. Предвиденият акт е в състояние да окаже съществено въздействие върху съдържанието на законодателството на ЕС, по-специално върху Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета. Предвиденият акт не допълва, нито изменя институционалната рамка на споразумението.

Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 9 от ДФЕС.

5.2. Материалноправно основание

В съответствие с член 192, параграф 1 и член 191 от ДФЕС Европейският съюз допринася за постигането, наред с другото, на следните цели: опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда; насърчаване на международно равнище на мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда, и по-специално борбата с изменението на климата.

5.2.1. Принципи

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, във връзка с който се заема позиция от името на Съюза. Ако предвиденият акт преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

5.2.2. Приложение в конкретния случай

Основната цел и съдържанието на предвидения акт са свързани с политиката в областта на климата в контекста на международното въздухоплаване.

Поради това материалноправното основание за предложеното решение е член 192, параграф 1 от ДФЕС.

⁴ Решение на Съда от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, точка 64.

5.3. Заключение

Правното основание за предложеното решение следва да бъде член 192, параграф 1 от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за изменение на Решение (ЕС) 2016/915 на Съвета по отношение на референтния период, предназначен за измерване на нарастването на емисиите на CO₂, за да се вземат предвид последиците от пандемията от COVID-19 в контекста на CORSIA

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 192, параграф 1 във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Чикагската конвенция за международно гражданско въздухоплаване (наричана по-долу „Конвенцията“), която има за цел да регламентира международния въздушен транспорт, влезе в сила на 4 април 1947 г. С нея се учредява Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО).
- (2) Всички държави — членки на Съюза, са договарящи държави по конвенцията и членки на ИКАО, докато Съюзът има статут на наблюдател в определени органи на ИКАО.
- (3) През декември 2015 г., на 21-вата Конференция на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата беше прието Парижкото споразумение, чиято цел е да се ограничи повишаването на температурата в световен мащаб значително под 2°C в сравнение с нивата от предииндустриалния период и да се продължат усилията за ограничаване на повишаването на температурата до 1,5°C. Всички икономически сектори, в това число и международното въздухоплаване, трябва да дадат своя принос за постигането на ограничаването на емисиите.
- (4) През 2016 г., на 39-ата сесия на събранието на ИКАО с Резолюция A39-3 беше взето решение за разработване на глобален, основан на пазара механизъм за ограничаване на емисиите на парникови газове от международното въздухоплаване на нивата им от 2020 г. Позицията на Съюза по отношение на разработването и приемането на този механизъм и различните му подробни части беше установена с Решение (ЕС) 2016/915 на Съвета¹. Това решение отразява факта, че съответните решения, приети от Съвета на ИКАО, орган, създаден със споразумение, имат правно действие. Те могат да станат задължителни в съответствие със и в рамките на ограниченията, определени в Конвенцията, както и могат да станат задължителни за Съюза и неговите

¹ Решение (ЕС) 2016/915 на Съвета от 30 май 2016 г. относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз по отношение на международния инструмент, който трябва да бъде изготвен в рамките на органите на ИКАО и който е предназначен да доведе до въвеждането на единна глобална основана на пазара мярка за емисиите от международното въздухоплаване, считано от 2020 г. (ОВ L 153, 10.6.2016 г., стр. 32).

държави членки съгласно действащите международни споразумения в областта на въздушния транспорт.

- (5) На 27 юни 2018 г., на десетото заседание от неговата 214-та сесия, Съветът на ИКАО прие първото издание на том IV на приложение 16 към Конвенцията: Международни стандарти и препоръчителни практики за опазване на околната среда — Схема за компенсиране и намаляване на въглеродните емисии в международното въздухоплаване (наричана по-долу „CORSIA“). С този текст се установяват, наред с другото, нормите за емисиите, използвани за изчисляване на коефициентите на нарастване (както коефициента на нарастване на сектора, така и коефициентите на нарастване на операторите на въздухоплавателни средства). Тези норми се определят като средните стойности на емисиите на CO₂ от международното въздухоплаване, обхванати от CORSIA през 2019 и 2020 г. (на равнище сектор и на равнище индивидуални оператори на въздухоплавателни средства).
- (6) В съответствие с Решение (ЕС) 2018/2027 на Съвета² държавите членки са уведомили ИКАО за различията между Директива 2003/87/ЕО и тези стандарти и препоръчителни практики.
- (7) Продължаващата пандемия от COVID-19 ще доведе до значително намаляване на емисиите на CO₂ от международното въздухоплаване през 2020 г.³ Следователно това ще доведе и до значително по-ниски стойности за емисиите на CORSIA, използвани за изчисляване на коефициентите на нарастване⁴. Освен ако тези стойности не бъдат изменени, това може да доведе до значително по-високи изисквания за компенсиране в зависимост от степента на възстановяване на международното въздушно движение и развитието при емисиите на CO₂ от международното въздушно движение.
- (8) Вероятно е и е наистина важно по време на 220-ата си сесия на 8—26 юни 2020 г. Съветът на ИКАО да вземе решение по отношение на изменението на стойностите за емисиите, използвани за изчисляване на коефициентите на нарастване в CORSIA, по-точно по отношение на референтния отчетен период („период на базовата линия“). Друг възможен вариант е окончателното решение по този въпрос да се вземе на следващата (221-ва) сесия на Съвета на ИКАО. Този сценарий може да се осъществи по-специално, ако Съветът на ИКАО счита, че такова решение трябва да бъде предшествано от консултация с писмо до държавите.
- (9) Както и самата CORSIA, всяко изменение на нейните условия представлява решение, взето от орган, създадено със споразумение и имащо правно действие.
- (10) Макар че Съюзът и неговите държави членки последователно защитават глобална цел за намаляване на емисиите на парникови газове от

² Решение (ЕС) 2018/2027 на Съвета от 29 ноември 2018 г. относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Международната организация за гражданско въздухоплаване по отношение на първото издание на Международни стандарти и препоръчителни практики за опазването на околната среда — Схема за компенсиране и намаляване на въглеродните емисии в международното въздухоплаване (CORSIA), ОВ L 325, 20.12.2018 г., стр. 25.

³ Емисиите на CO₂ през 2020 г. могат да бъдат с около 40 % по-ниски от предвидените през 2016 г. нива (САЕР към ИКАО, 11 май 2020 г.).

⁴ Референтните емисии за базовата линия на CORSIA могат да бъдат с около 18 % по-ниски в сравнение с нивата през 2019 г. (САЕР към ИКАО, 11 май 2020 г.).

международното въздухоплаване, не по-висока от нивата до 2020 г., при настоящите обстоятелства изглежда, че позоваването на 2019 г. като период на базовата линия е най-близкият възможен аналог, основан на реални данни за целите на отразяване на дългосрочната цел на ИКАО за неутрално нарастване на въглеродните емисии, считано от 2020 г., както е утвърдено в Резолюция А 39-3. На този фон и с оглед запазване на достатъчна подкрепа, запазване на ключови съставни елементи на структурата на CORSIA и въз основа на наличната в момента информация изглежда целесъобразно да бъде приет календар за 2019 г. като единен период на базовата линия.

- (11) Другият възможен вариант, изтъкнат в настоящия дебат, да се установят различни базови линии за различните държави в зависимост от тяхното ниво на развитие, година на присъединяване към CORSIA или други критерии, не следва да бъде подкрепян. Това би било в нарушение на принципа на недискриминация, както се припомня в Резолюция А40-19, и би могло да застраши по-нататъшното съществуване на CORSIA в сегашния ѝ вид.
- (12) Следователно Решение (ЕС) 2016/915 на Съвета следва да бъде изменено така, че да се даде възможност на Съюза и на неговите държави членки да приемат календарната 2019-а година като период на единната базова линия.
- (13) Принципът на редовно преразглеждане продължава да се прилага. В този контекст следва да се припомни, че в Резолюция А40-19 на 40-ото събрание се предвижда преразглеждане на CORSIA на всеки три години — първото от тях през 2022 г. Адекватността на това преразглеждане се увеличава за толкова продълго време, колкото е необходимо на сектора за достигане на интензивността на движението и свързаните с него емисии отпреди кризата. В случай на бавно възстановяване, базовата линия на емисиите за 2019 г. вероятно ще доведе до липса на изисквания за компенсиране или до минимални изисквания по време на „пилотната фаза“ на CORSIA (2021—2023 г.).⁵ Адекватността на това преразглеждане се подчертава от необходимостта да се гарантира съответствие с амбициозната дългосрочна цел за намаляване на емисиите на CO₂, която да бъде разгледана от събранието.
- (14) По отношение на всички икономически сектори, допринасящи за намаляване на емисиите на CO₂, от 2012 г. въздухоплаването допринася чрез включването си в системата за търговия с емисии на ЕС. Комисията ще докладва на Европейския парламент и на Съвета и ще представи предложение за прилагане на CORSIA, когато това е уместно, в съответствие с осигуряването на приноса на въздухоплаването в ангажимента, поет от Съюза за намаляване на емисиите на парникови газове в цялата икономика до 2030 г.
- (15) Решение (ЕС) 2016/915 на Съвета следва да бъде съответно изменено.

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Приложението към Решение (ЕС) 2016/915 на Съвета се изменя в съответствие с приложението към настоящото решение.

⁵

САЕР към ИКАО, 11 май 2020 г.

Член 2

Адресати на настоящото решение са държавите членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател