



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 16. srpnja 2021.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2021/0205(COD)

10884/21
ADD 3

TRANS 479
AVIATION 207
ENV 530
ENER 331
IND 201
COMPET 558
ECO 80
RECH 355
CODEC 1101
CLIMA 197
RELEX 674

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine
DEPREZ

Za: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.: SWD(2021) 634 final

Predmet: RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O
PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog uredbe Europskog
parlamenta i Vijeća o osiguravanju jednakih uvjeta za održivi zračni
prijevoz

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2021) 634 final.

Priloženo: SWD(2021) 634 final



Bruxelles, 14.7.2021.
SWD(2021) 634 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća
o osiguravanju jednakih uvjeta za održivi zračni prijevoz

{COM(2021) 561 final} - {SEC(2021) 561 final} - {SWD(2021) 633 final}

Sažetak

Procjena učinka Prijedloga uredbe o osiguravanju jednakih uvjeta za održivi zračni prijevoz

A. Potreba za djelovanjem

Zašto? Koji se problem rješava?

Iako je ključno održati jednake uvjete u zračnom prijevozu, emisije stakleničkih plinova iz sektora zrakoplovstva povećale su se od ranih 90-ih godina prošlog stoljeća na razini EU-a i na globalnoj razini te se očekuje njihov daljnji rast do 2050. Budući da je EU donio ambiciozne klimatske ciljeve za 2030. i 2050., proces dekarbonizacije u zrakoplovstvu mora se ubrzati. Međutim, mogućnosti tog sektora za smanjenje ugljičnog otiska ograničene su, posebno zbog ovisnosti o fosilnim gorivima i nedostatka zrelih i cjenovno konkurentnih tehnologija alternativnih goriva. Kako je Komisija naglasila u svojem Planu za postizanje klimatskog cilja do 2030., održiva zrakoplovna goriva (SAF-ovi) mogla bi znatno pridonijeti dekarbonizaciji tog sektora. SAF-ovi su tehnološki održivi i kompatibilni s postojećom zrakoplovnom tehnologijom i infrastrukturom za opskrbu gorivom. Međutim, tržište SAF-ova je u zastoju jer su i. proizvodnja SAF-ova i ii. potražnja za SAF-ovima na niskoj razini. To je posljedica (a) industrijskih i komercijalnih izazova, uključujući visoke troškove proizvodnje i konkurentnu potražnju za sirovinama i električnom energijom iz obnovljivih izvora, (b) visokorizičnih ulaganja za povećanje proizvodnje i (c) postojećeg regulatornog i fiskalnog okvira koji ne omogućuje uporabu SAF-ova, i to sve u kontekstu visoke razine konkurentnosti tržišta zračnog prijevoza.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Opći je cilj ove inicijative osigurati jednake uvjete na tržištu zračnog prijevoza i ujedno smanjiti emisije CO₂ iz zrakoplovstva u skladu s klimatskim ciljevima EU-a za 2030. i 2050. postupnim prestankom uporabe fosilnog mlaznog goriva i iskorištavanjem velikog potencijala SAF-ova za dekarbonizaciju tako što će se uspostaviti konkurentno tržište SAF-ova i pritom osigurati jednaki uvjeti u zrakoplovstvu. S jedne strane, to znači postizanje opsežne proizvodnje i opskrbe SAF-ovima uz konkurentne troškove, optimiziranje postojećih proizvodnih kapaciteta i poticanje razvoja novih postrojenja za SAF-ove u EU-u te smanjenje troškova proizvodnje s pomoću ekonomija razmjera i učinaka učenja. S druge strane, to znači postupno i kontinuirano uvođenje SAF-ova među zračnim prijevoznicima, ublažavanje rizika od istjecanja ugljika i osiguravanje pristupa zračnih prijevoznika tržištu SAF-ova na temelju jednakih uvjeta.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?

Zrakoplovstvo je vrlo integrirano tržište koje funkcionira kao mreža na razini cijelog EU-a. Prekogranična dimenzija svojstvena je zračnom prijevozu, stoga fragmentirani regulatorni okvir znatno otežava poslovanje gospodarskim subjektima. Mnoštvo nacionalnih mjera moglo bi dovesti do neželjenih kontraproduktivnih učinaka. Emisije CO₂ iz zrakoplovstva također su prekogranične prirode te se kao takve ne mogu razmatrati samo na nacionalnoj ili lokalnoj razini. Klimatski ciljevi EU-a najvjerojatnije će se djelotvorno ostvariti ako se mjere donesu na razini EU-a. Naposljetku, cilj postizanja velikog povećanja proizvodnje i opskrbe SAF-ovima najbolje je pokušati ostvariti na razini EU-a jer je energetska sektor uvelike integriran i sudionici na tržištu uglavnom djeluju na razini cijelog EU-a.

B. Rješenja

Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto?

Predložene mjere strukturirane su oko regulatornog zahtjeva koji uključuje osiguranje jednakih uvjeta tržišnog natjecanja u zračnom prijevozu i obvezu uporabe SAF-ova. Opcije politike omogućuju različite načine oblikovanja te obveze. Prvi skup opcija (A1 i A2) uključuje obvezu opskrbljivača gorivom da distribuiraju SAF-ove u svim zračnim lukama EU-a. Drugi skup opcija (B1 i B2) uključuje obvezu zračnih prijevoznika da upotrebljavaju SAF-ove kad lete iz zračnih luka u EU-u (B1 obuhvaća sve letove, a B2 samo letove unutar EU-a). Naposljetku, treći skup opcija (C1 i C2) uključuje obvezu opskrbljivača gorivom da u određenoj mjeri budu fleksibilni kad započnu s distribucijom SAF-ova i obvezu zračnih prijevoznika da upotrebljavaju mlazno gorivo prije odlaska iz zračnih luka EU-a. Ciljevi su utvrđeni u smislu količine SAF-ova za opcije A1, B1, B2 i C1 odnosno u smislu smanjenja emisija CO₂ iz mlaznog goriva za A2 i C2. Sve opcije sadržavaju poticaje za potporu RFNBO-a¹. Sve opcije podrazumijevaju popratne mjere, koje nisu obuhvaćene područjem primjene ove inicijative. Među njima su jačanje europskog djelovanja pri ICAO-u kako bi se utvrdili globalni ciljevi za uporabu SAF-ova, usmjeravanje financijskih sredstava prema uporabi SAF-ova, uspostava strateškog saveza za podupiranje obnovljivih i niskougljičnih goriva te olakšavanje postupka

¹ Obnovljiva goriva nebiološkog podrijetla (eng. *renewable fuels of non-biological origin*, RFNBO) kako su definirana u preinačenoj Direktivi o energiji iz obnovljivih izvora (EU) 2018/2001. Obično se nazivaju „e-gorivima” ili „održivim elektrogorivima”.

<p>certifikacije SAF-ova. Drugim dijelovima regulatornog okvira EU-a koji su trenutačno u postupku revizije (npr. ETS EU-a, ETD i RED²) može se dodatno poduprijeti uvođenje SAF-ova. Opcije C1 i C2 najpoželjnije su opcije jer omogućuju troškovno učinkovito znatno povećanje proizvodnje i uporabe SAF-ova u skladu s klimatskim ciljevima, uz minimalno narušavanje tržišta i minimalno istjecanje ugljika.</p>
<p>Tko podržava koju opciju?</p> <p>Velika većina dionika u zrakoplovnoj industriji i industriji goriva, država članica i nevladinih organizacija podupire uvođenje obveze uporabe SAF-ova kao djelotvornog mehanizma politike za poticanje proizvodnje i uporabe SAF-ova te za uspješnu dekarbonizaciju sektora zrakoplovstva. Dionici su prilično podijeljeni kad je riječ o konkretnom oblikovanju opcije, ali većina opskrbljivača gorivom, država članica i nevladinih organizacija te neki zračni prijevoznici podupiru obvezu uporabe SAF-ova na strani opskrbe s fleksibilnom distribucijom goriva i njezinu primjenu na mlazno gorivo koje se upotrebljava za sve odlazne letove iz zračnih luka EU-a. Nadalje, većina dionika smatra da je potrebno uvesti mjere za sprečavanje istjecanja ugljika i poremećaja na unutarnjem zrakoplovnom tržištu. Većina dionika podupire i posebne poticaje za potporu RFNBO-a. Sve te mjere obuhvaćene su opcijama C1 i C2.</p>
<p style="text-align: center;">C. Učinci najpoželjnije opcije</p>
<p>Koje su prednosti najpoželjnije opcije?</p> <p>Opcije C1 i C2 dovode do znatnog smanjenja emisija CO₂ „od izvora do krila” (eng. <i>well to wing</i>) u sektoru zrakoplovstva, i to za otprilike 60–61 % do 2050. u usporedbi s osnovnim scenarijem. Emisije onečišćujućih tvari u zraku smanjuju se za oko 9 % do 2050. u odnosu na osnovni scenarij. Općenito se troškovi zrakoplovstva povezani s okolišem (u pogledu emisija CO₂ i emisija onečišćujućih tvari u zraku) smanjuju za oko 87–88 milijardi EUR u usporedbi s osnovnim scenarijem, izraženo kao sadašnja vrijednost u razdoblju 2021.–2050. Proizvodni kapaciteti SAF-ova povećavaju se za dodatnih 25,5–25,6 Mt do 2050. Pojava SAF-ova na tržištu dovodi do velikog smanjenja ovisnosti zrakoplovstva o fosilnom mlaznom gorivu, čija se potrošnja smanjuje za 65 % do 2050. u usporedbi s osnovnim scenarijem. Energetska sigurnost EU-a povećava se kako se uvoz energije iz fosilnih goriva iz trećih zemalja smanjuje, a sirovine i električna energija iz obnovljivih izvora za proizvodnju SAF-ova dobivaju iz EU-a (SAF-ovi proizvedeni u EU-u čine 92 % ukupne uporabe SAF-ova 2050.). U okviru opcija C1 i C2 tehnologije SAF-ova s najvećim potencijalom za dekarbonizaciju pojavljuju se na tržištu u znatnim količinama prije nego što bi to bio slučaj bez tih mjera. Cijene SAF-ova smanjuju se u usporedbi s trenutačnim procjenama, što s vremenom pridonosi smanjenju razlike u cijeni u odnosu na fosilno mlazno gorivo. Opcije C1 i C2 dovode do stvaranja neto radnih mjesta u EU-u, odnosno oko 202 100 dodatnih radnih mjesta u usporedbi s osnovnim scenarijem. Naposljetku, smanjenje onečišćenja zraka pozitivno utječe na javno zdravlje (tj. vanjski troškovi zbog onečišćenja zraka smanjuju se za oko 1,5 milijardi EUR u razdoblju od 2021. do 2050. u usporedbi s osnovnim scenarijem).</p>
<p>Koji su troškovi najpoželjnije opcije?</p> <p>Opcije C1 i C2 općenito dovode do povećanja troškova za 20,3 milijarde EUR (C1) i 14,6 milijardi EUR (C2) u odnosu na osnovni scenarij u razdoblju od 2021. do 2050. Ti troškovi uglavnom su posljedica povećanja troškova mlaznog goriva u odnosu na osnovni scenarij, tj. 103,5 milijardi EUR (C1) i 88,2 milijarde EUR (C2), izraženo kao sadašnja vrijednost u razdoblju 2021.–2050. Povećanje troškova goriva odražava se na cijene zračnog prijevoza, za koje se procjenjuje da će do 2050. porasti za oko 8,1–8,2 %. Više cijene zračnog prijevoza dovode do blagog smanjenja ukupne aktivnosti putničkog zračnog prijevoza u odnosu na osnovni scenarij unatoč tomu što je ona 2050. i dalje za 77 % veća u odnosu na 2015. To dovodi do smanjenja kapitalnih i operativnih troškova zračnog prijevoza u odnosu na osnovni scenarij, i to za 84 milijarde EUR (C1) odnosno 74,5 milijardi EUR (C2). Dodatni logistički troškovi iznose 0,19 milijardi EUR (C1 i C2). Zračni prijevoznici imaju i veće troškove izvješćivanja, i to za 0,34 milijarde EUR (C1 i C2) u odnosu na osnovni scenarij, izraženo kao sadašnja vrijednost u razdoblju 2021.–2050. Potrebna ulaganja proizvođača SAF-ova u razdoblju od 2021. do 2050. procjenjuju se na otprilike 10,4–10,5 milijardi EUR. Do 2050. potrebno je izgraditi od 104 do 106 dodatnih postrojenja za SAF-ove u EU-u kako bi se osigurali potrebni kapaciteti za proizvodnju SAF-ova.</p>
<p>Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?</p> <p>Utjecaj ove inicijative na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća vjerojatno će biti neznatan i teško ga je predvidjeti. Nema detaljne procjene.</p>
<p>Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?</p> <p>Iako se ova inicijativa u velikoj mjeri oslanja na postojeće administrativne i provedbene postupke koji se već primjenjuju u skladu s drugim regulatornim okvirima EU-a, za tijela dolazi do povećanja administrativnih troškova od 0,27 milijardi EUR (C1 i C2). To odgovara većim troškovima, i to 264 milijuna EUR za države članice i</p>

² Sustav EU-a za trgovanje emisijama, Direktiva o oporezivanju energije i Direktiva o energiji iz obnovljivih izvora

2,7 milijuna EUR za tijela EU-a.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Ne očekuju se drugi bitni učinci.
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?
Mjere će se ocijeniti nakon što prođe dovoljno vremena od donošenja prijedloga da bi mjere postale djelotvorne i proizvele učinke. Ako ne dođe do problema u provedbi, preispitat će se najranije pet godina nakon stupanja zakonodavstva na snagu.