

Bruxelles, 6. veljače 2017.
(OR. en)

5968/17

**Međuinstitucijski predmet:
2017/0017 (COD)**

**CLIMA 25
ENV 104
AVIATION 20
MI 102
IND 27
ENER 38
CODEC 162**

PRIJEDLOG

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	3. veljače 2017.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2017) 54 final
Predmet:	Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Direktive 2003/87/EZ kako bi se nastavila postojeća ograničenja područja primjene za zrakoplovne djelatnosti i pripremila provedba globalne tržišno utemeljene mjere od 2021.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2017) 54 final.

Priloženo: COM(2017) 54 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 3.2.2017.
COM(2017) 54 final

2017/0017 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Direktive 2003/87/EZ kako bi se nastavila postojeća ograničenja područja primjene za zrakoplovne djelatnosti i pripremila provedba globalne tržišno utemeljene mjere od 2021.

(Tekst značajan za EGP)

{SWD(2017) 30 final}

{SWD(2017) 31 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

- **Razlozi i ciljevi prijedloga**

Emisije stakleničkih plinova iz zrakoplovnih djelatnosti znatno se povećavaju. U izostanku dodatnih mjera procjenjuje se da će se do 2050. emisije ugljikova dioksida (CO₂) iz međunarodnog zrakoplovstva gotovo učetverostručiti u odnosu na 2010. Nekoliko studija pokazalo je da su tehničke i operativne mjere, uključujući standarde za CO₂ za zrakoplove ili upotrebu održivih biogoriva, same po sebi nedostatne u obuzdavanju emisija iz zrakoplovstva te je stoga za rješavanje problema njihova rasta potrebno upotrebljavati tržišno utemeljene mjere. Snažnim rastom emisija stakleničkih plinova iz zrakoplovnog sektora dovode se u opasnost nastojanja EU-a i globalna nastojanja da se učinkovito riješi problem klimatskih promjena.

Još 2008. EU je predvodio u rješavanju problema emisija stakleničkih plinova iz zrakoplovstva uključivanjem letova između zračnih luka u Europskom gospodarskom prostoru (dalje u tekstu „letovi unutar EGP-a”) te letova između zračnih luka u Europskom gospodarskom prostoru (EGP) i zračnih luka u trećim zemljama („letovi izvan EGP-a”) u sustav trgovanja emisijama EU-a. To je bilo ključno za postizanje sporazuma u Međunarodnoj organizaciji za civilno zrakoplovstvo (ICAO) o postupku uspostavljanja globalne tržišno utemeljene mjere za rješavanje pitanja emisija iz međunarodnog zrakoplovstva, pokrenutom 2013. Time se omogućilo i da zrakoplovstvo pridonese ostvarivanju ciljeva klimatske politike EU-a o 20 %-tnom smanjenju emisija do 2020. u odnosu na razine iz 1990. Radi predstojećeg sporazuma i s ciljem promicanja razvoja globalne mjere za reguliranje emisija iz međunarodnog zrakoplovstva u ICAO-u, EU je, u iščekivanju ishoda preispitivanja u ICAO-u o području primjene u odnosu na letove izvan EGP-a, do 2016. privremeno smanjio područje primjene sustava trgovanja emisijama EU-a na letove unutar EGP-a. U izostanku bilo kakvih izmjena Direktive o sustavu trgovanja emisijama EU-a sustav će od 2017. automatski biti vraćen na potpuno područje primjene.

Europsko Vijeće u listopadu 2014. složilo se oko okvira za klimatsku i energetska politiku 2030. Glavna točka okvira za 2030. obvezujući je cilj smanjenja domaćih ukupnih emisija stakleničkih plinova EU-a do 2030. za najmanje 40 % ispod razina iz 1990. Kako bi se taj cilj postigao na troškovno učinkovit način, u sektorima obuhvaćenima sustavom trgovanja emisijama EU-a (EU ETS) emisije se moraju smanjiti za 43 % u odnosu na 2005., dok će u sektorima izvan sustava trgovanja emisijama EU-a one morati biti smanjene za 30 % u odnosu na 2005. Time se EU-u omogućilo da dostavi svoj doprinos u okviru Pariškog sporazuma koji ispunjava kriterije obveze na razini cjelokupnog gospodarstva, uključujući emisije iz zrakoplovstva. EU se obvezuje na odgovarajući način pridonositi ciljevima klimatske politike u okviru Pariškog sporazuma o zadržavanju globalnog zatopljenja znatno ispod 2°C u odnosu na predindustrijske razine i ulaganju napora u ograničavanje povećanja temperature na 1,5°C, kao i željenom cilju koji je odredila Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo prema kojemu globalne neto emisije CO₂ iz međunarodnog zrakoplovstva ne bi smjele prelaziti razine iz 2020. („ugljično neutralan rast” ili CNG 2020.).

U listopadu 2016. na 39. skupštini ICAO-a postignut je sporazum o rezoluciji za globalnu tržišno utemeljenu mjeru kako bi se od 2021. riješilo pitanje rasta emisija iz međunarodnog zrakoplovstva sustavom neutralizacije kojim bi se omogućilo postizanje željenog cilja

stabiliziranja emisija iz međunarodnog zrakoplovstva na razinama iz 2020. Sudjelovanje u globalnoj tržišno utemeljenoj mjeri tijekom prve faze njezine primjene (2021. – 2026.) izričito je dobrovoljno. Sve glavne zrakoplovne zemlje trebale bi je primjenjivati od početka druge faze 2027. EU i države članice izrazili su namjeru o primjeni globalne tržišno utemeljene mjere tijekom njezine faze sudjelovanja na dobrovoljnoj osnovi. Iako je postignut dogovor o željenom cilju i neutralizaciji kao osnovnoj prirodi globalne tržišno utemeljene mjere, još je potrebno razviti niz njezinih važnih obilježja koja su ključna za učinkovitost i okolišni integritet s klimatskog stajališta te postići dogovor oko njih u ICAO-u prije nego što se globalna tržišno utemeljena mjera može početi provoditi 2021. Bilo kakvo odgađanje postizanja dogovora o tim elementima moglo bi dovesti do kašnjenja početka djelovanja globalne tržišno utemeljene mjere. To bi moglo dovesti i do kašnjenja u prijenosu u nacionalno zakonodavstvo država članica, što je ključno s obzirom na to da konkretan početak djelovanja globalne tržišno utemeljene mjere počiva na djelovanju na nacionalnoj i regionalnoj razini.

Postojećim zakonodavstvom od Komisije se zahtijeva procjena ishoda 39. skupštine ICAO-a i na temelju toga preispitivanje područja primjene sustava trgovanja emisijama EU-a za letove u EGP i iz njega. U nedostatku izmjene postojećeg zakonodavstva prvotno područje primjene sustava trgovanja emisijama (tj. ono koje uključuje letove izvan EGP-a) ponovno bi se primjenjivalo. U pogledu sporazuma o globalnoj tržišno utemeljenoj mjeri u ICAO-u, potpori EU-a za njezino dovršavanje i pravovremeni početak djelovanja te namjeri EU-a da je provodi od 2021. smatra se potrebnim preispitati zakonodavstvo o sustavu trgovanja emisijama EU-a.

Kako bi se međunarodnim raspravama o preostalim pravilima i upravljanju potrebnima za provedbu globalne tržišno utemeljene mjere pružio dodatni poticaj, predlaže se da se nastavi sa smanjenim područjem primjene sustava trgovanja emisijama EU-a (tj. na letove između zračnih luka smještenih unutar EGP-a, kako je utvrđeno u Uredbi br. 421/2014) nakon 2016. Nakon što se dodatno razjasne priroda i sadržaj pravnih instrumenata koje je ICAO donio za provedbu globalne tržišno utemeljene mjere kao i namjere naših međunarodnih partnera u tom pogledu, izvršit će se dodatna procjena i preispitivanje sustava trgovanja emisijama EU-a za razdoblje nakon 2020. Time će se u obzir uzeti i potrebna dosljednost u pogledu obveze na razini cjelokupnog gospodarstva koju je EU preuzeo u okviru Pariškog sporazuma te u pogledu dogovorenog cilja o 40 %-tnom smanjenju domaćih emisija stakleničkih plinova do 2030. u odnosu na razine iz 1990.

Kako bi se 2017. osigurala pravna sigurnost za usklađenost sa sustavom trgovanja emisijama, važno je da se dogovor između Europskog parlamenta i Vijeća o ovom Prijedlogu postigne brzo i u idealnom slučaju do kraja 2017.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

U ovom Prijedlogu općenito se nastavlja s pristupom postojećih odredbi politike za sektore sustava trgovanja emisijama utvrđene Direktivom o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama EU-a te se istodobno uzimaju u obzir nova i daljnja kretanja u ICAO-u, a posebno postignuti sporazum o globalnoj tržišno utemeljenoj mjeri. Europsko vijeće izričito je zatražilo nastavak postojeće politike sustava trgovanja emisijama EU-a i ponudilo smjernice o specifičnim pitanjima koje treba razmotriti za razdoblje od 2021. do 2030. U skladu sa zaprimljenim smjernicama Europska komisija u srpnju 2015. podnijela je zakonodavni prijedlog o izmjeni sustava trgovanja emisijama EU-a za stacionarna postrojenja za razdoblje nakon 2020. U tom prijedlogu nisu se razmatrala pitanja koja se odnose na obuhvaćenost zrakoplovstva sustavom

trgovanja emisijama EU-a jer se to smatralo neprikladnim prije 39. skupštine ICAO-a u listopadu 2016. U skladu sa zaključcima Europskog vijeća sada se ovim Prijedlogom u kojem se razmatraju zrakoplovne emisije nastavlja s pristupom emisijama iz letova unutar Europe u okviru sustava trgovanja emisijama EU-a. Sadašnjim Prijedlogom nadopunjuje se preispitivanje sustava trgovanja emisijama kako ga je Komisija predložila u srpnju 2015. i koje se trenutačno nalazi u postupku suodlučivanja.

- **Usklađenost s drugim politikama Unije**

Prijedlogom se omogućuje provedba dijela okvira klimatske i energetske politike do 2030. kao ključnog elementa u kontekstu izgradnje otporne energetske unije s naprednom klimatskom politikom. Prateći zakonodavni prijedlozi kojima se pomaže u ostvarivanju različitih ciljeva koje je dogovorilo Europsko Vijeće već su izneseni. Tim prijedlozima trebalo bi se olakšati ostvarivanje klimatskih ciljeva iz sustava trgovanja emisijama i izvan njega. Uz to, u zrakoplovnoj strategiji Komisije i strategiji mobilnosti s niskim razinama emisija upućuje se na mjere za daljnje smanjivanje emisija stakleničkih plinova u prometu u okviru općih napora na koje se EU obvezao poduzetih s ciljem dekarbonizacije, uključujući za razdoblje do 2030.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Člancima od 191. do 193. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) potvrđuju se i određuju nadležnosti EU-a u području klimatskih promjena. Pravna je osnova ovog Prijedloga članak 192. UFEU-a.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Direktiva o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama EU-a postojeći je instrument politike EU-a koji se nastavlja i nakon 2020. U skladu s načelom supsidijarnosti iz članka 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ciljevi prijedloga o izmjeni tog instrumenta mogu se postići samo prijedlogom Komisije na razini EU-a.

Djelovanje na razini EU-a, a gdje je moguće na globalnoj razini, učinkovitije je od djelovanja na razini država članica zbog prekograničnih učinaka klimatskih promjena i uglavnom nadnacionalne prirode zrakoplovstva. Djelovanjem na razini EU-a najučinkovitije će se ostvariti domaći i međunarodni klimatski ciljevi te osigurati usklađena provedba globalne tržišno utemeljene mjere u EU-u. Na taj se način može zaštititi prikladan doprinos zrakoplovnog sektora smanjenju učinaka klimatskih promjena uz istovremeno očuvanje međunarodne konkurentnosti zrakoplovnog sektora EU-a i održavanje ravnopravnih uvjeta na unutarnjem tržištu EU-a.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti jer ne prelazi okvire potrebne za ostvarivanje ciljeva o provođenju smanjivanja emisija stakleničkih plinova EU-a za 2020. i

2030. na troškovno učinkovit način, uz istovremeno osiguravanje pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta i olakšano upotpunjavanje pravila za provedbu globalne tržišno utemeljene mjere.

- **Odabir instrumenta**

Ovaj Prijedlog Uredbe temelji se na Uredbi (EU) br. 421/2014 koja je donesena nakon skupštine ICAO-a 2013. Kao i s Uredbom (EU) br. 421/2014, i za ovaj Prijedlog važno je brzo postizanje dogovora između Europskog parlamenta i Vijeća kako bi on bio na snazi kada u ožujku i travnju 2018. nastupe naredne obveze usklađenosti u okviru sustava trgovanja emisijama EU-a. U izostanku preispitivanja sustav trgovanja emisijama vraća se na izvorno područje primjene. Stoga bi Europski parlament i Vijeće trebali prihvatiti ovaj Prijedlog te bi on trebao stupiti na snagu najkasnije početkom 2018. kako bi se osigurala pravna sigurnost i jasnoća za operatore zrakoplova koji bi inače morali predati emisijske jedinice za svoje ukupne emisije iz letova u treće zemlje i iz njih do 30. travnja 2018., kako je utvrđeno u Direktivi 2003/87/EZ.

S obzirom na ograničeno raspoloživo vrijeme smatra se da je ovaj Prijedlog najbolje ostvariti Uredbom. Uredbe se primjenjuju izravno u svim državama članicama i u cijelosti su obvezujuće te su stoga najbolje sredstvo za ostvarivanje pravovremene i ujednačene provedbe izmjena uoči rokova za usklađenost za godinu 2017. u ožujku i travnju 2018.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- ***Ex post* evaluacija / provjera primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

U okviru preispitivanja sustava trgovanja emisijama EU-a za razdoblje od 2021. do 2030. evaluacija postojeće Direktive o sustavu trgovanja emisijama provedena je u okviru procjene učinka te je unesena u procjenu mogućih politika. *Ex post* evaluacija i provjera primjerenosti koje bi se posebno odnosile na sustav trgovanja emisijama EU-a za zrakoplovstvo nisu provedene jer se sustav trgovanja emisijama EU-a za zrakoplovstvo nikada nije primjenjivao u svom punom opsegu, kako je prvobitno zamišljeno. Izmjene područja primjene sustava trgovanja emisijama EU-a za zrakoplovstvo napravljene su na temelju opsežnih procjena kojima se razmatraju problemi te uzimaju u obzir protivljenje nastala u odnosu na mjeru kako je ona prvobitno zamišljena uz istodobno održavanje jednakog postupanja prema svim operaterima na istim linijama. Procjenom učinka 2013.¹ priloženoj prijedlogu Uredbe (EU) br. 421/2014, kao i procjenom učinka priloženoj ovom Prijedlogu, zajedno s izvješćima o tržištu ugljika koja je Komisija pripremila i akcijskim planovima EU-a za ICAO koje je Komisija podnijela ICAO-u, učinkovito se ocjenjuju i procjenjuju učinkovitost i funkcioniranje Direktive o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama EU-a za zrakoplovstvo, što se smatra prikladnim u smislu naknadnog izvješća o evaluaciji i provjeri primjerenosti Direktive o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama EU-a za zrakoplovstvo.

¹ SWD(2013) 430 final

- **Savjetovanja s dionicima**

U svrhu preispitivanja sustava trgovanja emisijama EU-a nakon skupštine ICAO-a 2016. održano je javno internetsko savjetovanje u trajanju od 12 tjedana od 7. ožujka do 30. svibnja 2016. Ukupno gledajući, većina skupina dionika složila se da bi bilo potrebno postići dogovor o ambicioznim ciljevima za smanjenje emisija u međunarodnom zrakoplovstvu te da su tržišno utemeljene mjere primjeren alat za smanjenje emisija iz međunarodnog zrakoplovstva. Međutim, iznesena su različita stajališta o tome koliko visoko treba postaviti ciljeve te u pogledu posebnih mehanizama za smanjenje emisija. Dok neki dionici smatraju da bi trebalo nastaviti s primjenom sustava trgovanja emisijama EU-a u okviru postojećeg područja primjene unutar EGP-a nakon 2017., neki su bili mišljenja da bi se trebalo ponovno vratiti na područje primjene u punom opsegu (uključujući letove u treće zemlje i iz njih). Za razdoblje nakon 2020. mnogi su ispitanici napomenuli da bi mogućnosti primjene sustava trgovanja emisijama EU-a trebale ovisiti o visini postavljenih ciljeva, prirodi, opsegu i okolišnom integritetu / okolišnoj učinkovitosti sporazuma postignutog na skupštini ICAO-a 2016. Komisija će i dalje održavati konstruktivne bilateralne i multilateralne kontakte s dionicima i trećim zemljama.

- **Prikupljanje i primjena stručnih znanja**

U pogledu sveukupnih, globalnih predviđanja povezanih s emisijama stakleničkih plinova za potrebe procjene učinka upotrebljavano je Izvješće o odstupanju emisija za 2015. Programa Ujedinjenih naroda za zaštitu okoliša te 5. izvješće o procjeni Međuvladina tijela za klimatske promjene (IPCC). Opća predviđanja povezana s emisijama stakleničkih plinova u EU-u temeljila su se na izvješćima Europske agencije za okoliš. Studija se oslanjala na relevantne podatke iz izvješća o okolišu ICAO-a, posebno u odnosu na emisije i predviđanja emisija za međunarodno zrakoplovstvo, kao i na potencijal za smanjenje emisija iz međunarodnog zrakoplovstva tehničkim i operativnim mjerama. Predviđeni podaci o rastu zrakoplovnog sektora utvrđeni u izvješću o okolišu ICAO-a upotrebljavani su u temeljnome ekonometrijskom modeliranju i analizi.

- **Procjena učinka**

Procjenom učinka analiziraju se različite mogućnosti za razdoblja prije 2020. i od 2021. Prije 2020. procjenjuju se nastavak područja primjene unutar EGP-a i opcija koja obuhvaća sve letove koji polaze iz EGP-a te se uspoređuju s osnovnom vrijednošću (područje primjene u punom opsegu). Nakon 2020. svim će se mogućim rješenjima uzimati u obzir da će letovi u treće zemlje i iz njih biti obuhvaćeni globalnom tržišno utemeljenom mjerom. Jednim od mogućih rješenja razmatra se i neutralizacija emisija unutar EGP-a globalnom tržišno utemeljenom mjerom, a drugim se zadržavaju obveze iz sustava trgovanja emisijama EU-a za letove unutar EGP-a. Prijelaznim se rješenjima razmatraju promjene sustava trgovanja emisijama EU-a za letove unutar EGP-a kako bi se postiglo djelomično usklađivanje s globalnom tržišno utemeljenom mjerom (kada se u sustavu trgovanja emisijama EU-a primjenjuje pristup neutralizacije) ili kombinacija obaju sustava (kada su sustavom trgovanja emisijama EU-a obuhvaćene emisije koje nisu obuhvaćene globalnom tržišno utemeljenom mjerom).

Procjenom učinka pokazalo se da bi nastavak postojećeg područja primjene sustava trgovanja emisijama EU-a unutar EGP-a bio najprikladnija mogućnost za razmatranje za razdoblje od 2017. do 2020. te da bi se njime pružio očekivani doprinos iz zrakoplovstva klimatskim ciljevima za 2020. To bi pozdravile i treće zemlje te bi se pružio poticaj ICAO-u za završnu doradu potrebnih pravila za provedbu globalne tržišno utemeljene mjere. To bi bilo izvedivo uz vrlo nizak administrativni trošak jer je sustav uspostavljen te ga se sve strane jako dobro pridržavaju. Globalne mjere za ublažavanje emisija iz sektora maksimalno bi se iskoristilo olakšavanjem stvarne provedbe globalne tržišno utemeljene mjere od 2021., kako se očekuje.

Procjenom učinka analizirane su i različite mogućnosti za razdoblje nakon 2020. koje pokazuju hoće li i na koji će način pridonijeti ispunjavanju klimatskih ciljeva EU-a za 2030. Međutim, s obzirom na nesigurnosti koje i dalje utječu na konkretnu provedbu globalne tržišno utemeljene mjere smatra se da je u ovoj etapi prerano donositi odluku o načinu primjene nakon 2020. iako je sve spremno za pravovremeno preispitivanje situacije prije očekivanog početka primjene globalne tržišno utemeljene mjere.

- **Primjerenost propisa i pojednostavljenje**

Kako bi se smanjilo administrativno opterećenje najmanjim operaterima zrakoplova, trebalo bi nastaviti primjenjivati izuzeće za nekomercijalne operatere zrakoplova koji ispuštaju manje od 1 000 tona CO₂ godišnje za sljedećih 10 godina.

- **Temeljna prava**

Ovim Prijedlogom poštuju se temeljna prava i načela posebno priznata Poveljom o temeljnim pravima Europske unije. Njime se posebno pridonosi ostvarivanju cilja visoke razine zaštite okoliša u skladu s načelom održivog razvoja utvrđenog člankom 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog nema utjecaja na proračun Zajednice.

5. OSTALI DIJELOVI

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredbi Prijedloga**

Kao odgovor na napredak postignut na 39. skupštini ICAO-a te s ciljem promicanja dodatnog poticaja uspješnoj provedbi globalne tržišno utemeljene mjere kako bi se rješavalo pitanje emisija iz međunarodnog zrakoplovstva od 2021., predlažu se izmjene zrakoplovnih djelatnosti obuhvaćenih sustavom trgovanja emisijama EU-a. Predlaže se proširenje postojećeg pristupa na primjenu sustava trgovanja emisijama EU-a kako je utvrđeno u Uredbi br. 421/2014 i nakon 2016. dok se u dovoljnoj mjeri razjasni priroda i sadržaj pravnih instrumenata koje je ICAO donio za provedbu globalne tržišno utemeljene mjere kako bi se Europskoj komisiji omogućilo provođenje dodatnih procjena i preispitivanja sustava trgovanja emisijama EU-a za razdoblje nakon 2020. U skladu s tim pristupom, dodjela emisijskih jedinica operaterima zrakoplova od 2017. trebala bi biti ista kao u 2016. Očekuje se da će se ti

mehanizmi primjenjivati već na dodjelu za 2017. Stoga bi provedba sustava trgovanja emisijama EU-a u toj godini, u iščekivanju stupanja na snagu izmjene, trebala što je moguće više biti u skladu s očekivanim konačnim ishodom u postupku suodlučivanja.

Ovim Prijedlogom namjerava se nastaviti s postojećim izrazito pozitivnim učinkom sustava trgovanja emisijama EU-a na okoliš kojim se postiže doprinos smanjenju emisija od oko 17 milijuna tona CO₂ godišnje. To znači da je unutar Europskoga gospodarskog prostora doprinos zrakoplovstva naporima da se smanje domaće emisije jednak doprinosima bilo kojega drugog gospodarskog sektora. Prijedlogom se osigurava da će EU nastaviti s ostvarivanjem znatnih smanjenja emisija iz zrakoplovstva sustavom trgovanja emisijama EU-a, u skladu s klimatskim ciljevima EU-a, te se njime održava zamah u radu ICAO-a na stvarnom početku djelovanja globalne tržišno utemeljene mjere kako bi se postigao maksimalan učinak na ublažavanje emisija na globalnoj razini. Klauzula o preispitivanju dobar je znak da EU namjerava primjenjivati globalnu tržišno utemeljenu mjeru.

• **Članak 1. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ**

Prijedlogom se izmjenjuje članak 28.a Direktive, dodaju se još dva članka (28.b i 28.c) te se mijenja Prilog I.

Članak 28.a

Uvode se izmjene članka 28.a Direktive o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama EU-a u pogledu odstupanja koja se primjenjuju prije provedbe međunarodnog sporazuma o primjeni jedinstvene globalne tržišno utemeljene mjere. Na temelju jednakog pristupa kao u Uredbi (EU) br. 421/2014 za razdoblje od 2013. do 2016. odstupa se od primjene Direktive o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama EU-a na letove u najudaljenije regije i treće zemlje i iz njih nakon 2016., dok letovi između zračnih luka unutar EGP-a ostaju u potpunosti obuhvaćeni. S obzirom na to da se područje primjene ne mijenja u odnosu na 2016., količina besplatnih emisijskih jedinica koja će se dodijeliti operaterima zrakoplova i dalje će biti na istoj razini kao 2016., razmjerno djelatnosti unutar EGP-a, a linearni faktor smanjenja koji se primjenjuje na sve sektore obuhvaćene Direktivom o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama EU-a početak će se primjenjivati tek od 2021. Dodjeli iz posebne rezerve trebalo bi pristupiti na jednak način te stoga njezino izdavanje mora biti prilagođeno području primjene unutar EGP-a. Iznosi za dražbu također bi trebali biti na istoj razini kao 2016. Sustav će se primjenjivati na letove sa zemljama s kojima je postignut bilateralni sporazum o povezivanju sustava trgovanja uz kvote samo u skladu s uvjetima takvog sporazuma.

Članak 28.b

Novi članak 28.b uvodi se u Direktivu o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama EU-a kako bi se pripremila provedba globalne tržišno utemeljene mjere od 2021. Njime se od Komisije zahtijeva izvješćivanje Europskog parlamenta i Vijeća o međunarodnim kretanjima značajnima za provedbu globalne tržišno utemeljene mjere, kao i o mjerama u njezinoj provedbi koje su poduzele treće zemlje. Stoga je Komisija dužna razmotriti kako se revizijom Direktive o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama EU-a relevantni elementi ICAO-a mogu prenijeti u pravo Unije. To može biti popraćeno zakonodavnim prijedlozima, prema potrebi.

Članak 28.c

Kako bi se pripremila i za provedbu globalne tržišno utemeljene mjere, Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte kako bi se osiguralo primjereno praćenje, izvješćivanje i verifikacija

emisija koji se primjenjuju na operatere zrakoplova u svrhu provedbe globalne tržišno utemeljene mjere koju razrađuje ICAO.

Prilog I.

Prilog I. Direktivi 2003/87/EZ izmjenjuje se proširenjem izuzeća za nekomercijalne operatere zrakoplova koji ispuštaju manje od 1 000 tona CO₂ godišnje od 2020. do 2030. To je dokazano učinkovita mjera kojom se znatno smanjuje administrativni napor potreban za primjenu sustava trgovanja emisijama EU-a te se istodobno nastavljaju ostvarivati znatnija smanjenja emisija s pomoću sustava trgovanja emisijama EU-a. Izuzećem se broj operatera zrakoplova koje reguliraju države članice smanjio za oko 2 200, što čini samo 0,2 % emisija.

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Direktive 2003/87/EZ kako bi se nastavila postojeća ograničenja područja primjene za zrakoplovne djelatnosti i pripremila provedba globalne tržišno utemeljene mjere od 2021.

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 192. stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora²,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija³,

djelujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Na 21. konferenciji stranaka Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama (UNFCCC) koja je održana u Parizu od 30. studenoga do 12. prosinca 2015. donesen je međunarodni sporazum o jačanju globalnog odgovora na klimatske promjene. Pariškim se sporazumom, među ostalim, utvrđuje dugoročni cilj u skladu s nastojanjima da se porast globalne temperature ograniči na znatno manje od 2°C iznad predindustrijske razine te da ga se nastoji zadržati na 1,5°C iznad predindustrijske razine. Pariški sporazum odobren je u ime Unije Odlukom Vijeća (EU) 2016/1841. Pariški sporazum stupio je na snagu 4. studenoga 2016. Kako bi se ostvario cilj Pariškog sporazuma, stranke će pripremati, priopćavati i održavati uzastopne doprinose određene na nacionalnoj razini.
- (2) Ciljevi Unije u pogledu okoliša iz članka 191. Ugovora su očuvanje, zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša, zaštita ljudskog zdravlja, te promicanje mjera na međunarodnoj razini za rješavanje regionalnih, odnosno svjetskih problema okoliša, a osobito borba protiv klimatskih promjena.

² SL C , , str. .

³ SL C , , str. .

- (3) Na sjednici 23. i 24. listopada 2014. Europsko vijeće utvrdilo je obvezujući cilj od najmanje 40 % smanjenja domaćih emisija stakleničkih plinova u cjelokupnom gospodarstvu do 2030. u odnosu na 1990. Vijeće je na sastanku 6. ožujka 2015. službeno odobrilo taj doprinos Unije i njezinih država članica kao njihov planirani nacionalni doprinos u okviru Pariškog sporazuma. Zaključcima Europskog vijeća iz listopada 2014. predviđeno je da bi Unija taj cilj trebala ostvariti zajednički na troškovno najučinkovitiji način, pri čemu bi smanjenja do 2030. u odnosu na 2005. u sektorima u sustavu trgovanja emisijama (ETS) iznosila 43 %, a u sektorima izvan njega 30 %. Svi bi gospodarski sektori trebali pridonijeti tom smanjenju emisija.
- (4) Unija i njezine države članice od 1997. nastoje poboljšati međunarodni sporazum kako bi se smanjili učinci stakleničkih plinova iz zrakoplovstva te je od 2008. na snazi zakonodavstvo kojim se ograničavaju učinci zrakoplovnih djelatnosti na klimatske promjene s pomoću sustava trgovanja emisijama EU-a (EU ETS) koji djeluje od 2005. Kako bi se ostvario napredak u Međunarodnoj organizaciji za civilno zrakoplovstvo (ICAO), Unija je u dva navrata donijela vremenski ograničena odstupanja od sustava trgovanja emisijama EU-a u svrhu ograničavanja obveza usklađenosti na emisije iz letova između zračnih luka smještenih u Europskom gospodarskom prostoru (EGP) uz jednako postupanje prema operaterima zrakoplova na istim linijama neovisno o njihovom poslovnom nastanu. Najnovijim odstupanjem od sustava trgovanja emisijama EU-a, Uredbom (EU) br. 421/2014 Europskog parlamenta i Vijeća, obveze usklađenosti ograničile su se na letove unutar EGP-a od 2013. do 2016. te su njime predviđene moguće promjene područja primjene sustava u pogledu djelatnosti do i iz zračnih luka smještenih izvan EGP-a od 1. siječnja 2017. nakon preispitivanja koje je utvrđeno u toj Uredbi.
- (5) S obzirom na rezoluciju donesenu na 39. skupštini ICAO-a u listopadu 2016. o provedbi globalne tržišno utemeljene mjere od 2021. za neutralizaciju međunarodnih emisija iz zrakoplovstva iznad razina iz 2020. smatra se primjerenim nastaviti s postojećim odstupanjem u očekivanju daljnjeg napretka u pogledu zamišljenih elemenata i provedbe globalne tržišno utemeljene mjere. U tom je pogledu za 2018. predviđeno donošenje standarda i preporučenih praksi ICAO-a kako bi se tu rezoluciju dopunilo te omogućilo provedbu globalnog sustava. Međutim, za konkretan početak djelovanja bit će potrebno djelovanje stranaka ICAO-a na nacionalnoj razini. Osim toga, ICAO mora razraditi upravljačke mehanizme koji uključuju sustav registara. U tom bi smislu postojeće odstupanje od obveza iz sustava trgovanja emisijama EU-a trebalo proširiti na letove u treće zemlje i iz njih, podložno preispitivanju provedbe programa ICAO-a, kako bi ICAO dobio na zamahu te kako bi se omogućio početak djelovanja programa ICAO-a. Zbog proširenja odstupanja količina emisijskih jedinica za dražbu i besplatno izdavanje, uključujući one iz posebne rezerve, trebala bi biti jednaka odgovarajućoj količini iz 2016. te razmjerna smanjenju obveze predaje.
- (6) S obzirom na to da tek treba razviti ključne značajke globalne tržišno utemeljene mjere te da njezina provedba ovisi o nacionalnom zakonodavstvu država i regija, smatra se primjerenim obaviti preispitivanje nakon što se razjasne priroda i sadržaj tih pravnih instrumenata i prije početka primjene globalne tržišno utemeljene mjere ICAO-a, te podnijeti izvješće Europskom parlamentu i Vijeću. U tom izvješću trebali bi se razmotriti svi standardi ili drugi instrumenti koje je donio ICAO, mjere koje su treće zemlje poduzele za provedbu globalne tržišno utemeljene mjere koja će se primjenjivati na emisije od 2021. te ostala relevantna međunarodna kretanja (npr. pravila u okviru UNFCCC-a i Pariškog sporazuma o tržištima ugljika i obračunu). U

tom izvješću trebalo bi se razmotriti kako se preispitivanjem sustava trgovanja emisijama EU-a ti instrumenti mogu prenijeti u pravo Unije. U njemu bi se trebala razmotriti i pravila koja se primjenjuju na letove unutar EGP-a, prema potrebi. Izvješću bi prema potrebi trebalo priložiti prijedlog Europskom parlamentu i Vijeću u skladu s osiguravanjem doprinosa zrakoplovstva obvezi EU-a o smanjenju emisija stakleničkih plinova u cijelom gospodarstvu 2030.

- (7) U svrhu donošenja nezakonodavnih akata opće primjene kojima se nadopunjuju ili izmjenjuju određeni elementi zakonodavnog akta koji nisu suštinske prirode, ovlast za donošenje akata u skladu s člankom 290. Ugovora trebalo bi delegirati Komisiji kako bi se donijele mjere za praćenje, izvješćivanje i verifikaciju emisija koje se primjenjuju na operatore zrakoplova u svrhu globalne tržišno utemeljene mjere koju razrađuje ICAO. Posebno je važno da Komisija tijekom svojeg pripremnog rada provede odgovarajuća savjetovanja, uključujući ona na razini stručnjaka, te da se ta savjetovanja provedu u skladu s načelima utvrđenima u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. Točnije, kako bi se osiguralo ravnopravno sudjelovanje u pripremi delegiranih akata, Europski parlament i Vijeće sve dokumente zaprimaju istodobno kad i stručnjaci država članica te njihovi stručnjaci imaju sustavan pristup sastancima stručnih skupina Komisije koje se bave pripremom delegiranih akata.
- (8) Radi pojednostavnjenja te kako bi se smanjilo administrativno opterećenje najmanjim operaterima zrakoplova, trebalo bi se i dalje smatrati da nekomercijalni operateri zrakoplova koji ispuštaju manje od 1 000 tona CO₂ godišnje ispunjavaju zahtjeve Direktive 2003/87/EZ za sljedećih 10 godina tijekom kojih bi trebalo razraditi mjere kako bi ubuduće svi operateri davali svoj doprinos smanjenju emisija.
- (9) Nužno je osigurati pravnu sigurnost za operatore zrakoplova i nacionalna tijela uzimajući u obzir 30. travnja 2018. kao rok za predaju koji je određen u Direktivi 2003/87/EZ. Sukladno tome, ova bi se Uredba trebala primjenjivati od dana njezine objave u *Službenom listu Europske unije*.
- (10) Direktivu 2003/87/EZ trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELI SU OVU UREDBU:

Članak 1.

Direktiva 2003/87/EZ mijenja se kako slijedi:

- (1) članak 28.a mijenja se kako slijedi:
 - (a) stavak 1. mijenja se kako slijedi:
 - i. točke (a) i (b) zamjenjuju se sljedećim:
 - (a) „svih emisija iz letova u zračne luke smještene u zemljama izvan Europskoga gospodarskog prostora (EGP) i iz njih svake kalendarske godine od 1. siječnja 2013., podložno preispitivanju iz članka 28.b”.

(b) „svih emisija iz letova između zračne luke smještene u nekoj od najudaljenijih regija u smislu članka 349. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i zračne luke smještene u nekoj drugoj regiji EGP-a svake kalendarske godine od 1. siječnja 2013., podložno preispitivanju iz članka 28.b”.

ii. točka (c) briše se;

(b) stavak 2. mijenja se kako slijedi:

i. prvi podstavak zamjenjuje se sljedećim:

„Od 1. siječnja 2017., odstupajući od članaka 3.d do 3.f te dok izmjene nakon preispitivanja iz članka 28.b stupe na snagu, operaterima zrakoplova svake se godine izdaje određeni broj emisijskih jedinica koji odgovara 2016. godini. Od 2021. taj broj emisijskih jedinica podložan je primjeni linearnog faktora iz članka 9.”;

ii. treći podstavak briše se;

(c) stavak 4. zamjenjuje se sljedećim:

„4. Odstupajući od članka 3.d stavka 3., broj emisijskih jedinica koje će svaka država članica ponuditi na dražbi od 1. siječnja 2013. umanjuje se tako da odgovara njezinu udjelu dodijeljenih zrakoplovnih emisija iz letova koji ne podliježu odstupanjima predviđenima u stavku 1. točkama (a) i (b) ovog članka.”;

(d) stavak 7. zamjenjuje se sljedećim:

„Stavak 1. primjenjuje se na zemlje s kojima je postignut sporazum u skladu s člancima 25. ili 25.a samo u skladu s uvjetima takvog sporazuma.”;

(2) umeću se sljedeći članci 28.b i 28.c:

„Članak 28.b

Izvjешćivanje Komisije o provedbi globalne tržišno utemeljene mjere Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo (ICAO)

1. Komisija izvješćuje Europski parlament i Vijeće o relevantnim standardima ICAO-a ili drugim pravnim instrumentima, kao i o domaćim mjerama koje su treće zemlje poduzele za provedbu globalne tržišno utemeljene mjere koju treba primijeniti na emisije od 2021., te o ostalim relevantnim međunarodnim kretanjima.
2. U izvješću treba razmotriti kako se revizijom ove Direktive ti instrumenti ICAO-a mogu prenijeti u pravo Unije. U izvješću se također razmatraju pravila koja se primjenjuju na letove unutar Europskoga gospodarskog prostora (EGP), prema potrebi.
3. Izvješću se prema potrebi mogu priložiti prijedlozi Europskom parlamentu i Vijeću o izmjeni, brisanju, proširenju ili zamjeni odstupanja predviđeni člankom 28.a u skladu

s obvezom EU-a o smanjenju emisija stakleničkih plinova u cijelom gospodarstvu za 2030.

Članak 28.c

Odredbe za praćenje, izvješćivanje i verifikaciju u svrhu globalne tržišno utemeljene mjere

1. Komisija donosi odredbe za odgovarajuće praćenje, izvješćivanje i verifikaciju emisija u svrhu provedbe globalne tržišno utemeljene mjere koju razrađuje ICAO. Te odredbe temelje se na istim načelima kao i Uredba iz članka 14. stavka 1. te se njima osigurava da su podnesena izvješća o emisijama verificirana u skladu s člankom 15.
2. Komisija je ovlaštena donijeti delegirani akt u skladu s člankom [23].”;
- (3) u točki (k) Priloga I. godina „2020.” zamjenjuje se s „2030.”.

Članak 2.

Ova Uredba stupa na snagu na dan objave u *Službenom listu Europske unije*.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Europski parlament
Predsjednik*

*Za Vijeće
Predsjednik*