EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.7.2021.
COM(2021) 552 final

2021/0207 (COD)

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u pogledu doprinosa zrakoplovstva Unijinom cilju smanjenja emisija na razini cijeloga gospodarstva i o pravilnoj provedbi globalne tržišno utemeljene mjere

{SEC(2021) 552 final} - {SWD(2021) 555 final} - {SWD(2021) 603 final} - {SWD(2021) 604 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Ovim se prijedlogom uvode izmjene zakonodavstva o sustavu EU-a za trgovanje emisijama (ETS EU-a) u pogledu njegove primjene na zrakoplovstvo kako bi se osiguralo:

(1) da zrakoplovstvo pridonosi cilju smanjenja emisija do 2030. u skladu s europskim zelenim planom;

(2) da se ETS EU-a mijenja prema potrebi s obzirom na Program ICAO-a za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo; i

(3) da se dodjela emisijskih jedinica za zrakoplovstvo revidira kako bi se povećala dražbovna prodaja.

Cilj je revidirati ETS EU-a u pogledu emisija iz zrakoplovstva na troškovno učinkovit i koherentan način u skladu s povećanim klimatskim ciljem Unije, uzimajući pritom u obzir potrebu za pravednom tranzicijom i potrebu da svi sektori pridonesu naporima EU-a u području klime.

Cilj je europskog zelenog plana[1], koji je Komisija donijela u prosincu 2019., kao i propisa o klimi[2] i Plana za postizanje klimatskog cilja (CTP)[3], povećati klimatsku obvezu Unije na temelju Pariškog sporazuma, u skladu s ciljem postizanja klimatske neutralnosti na razini cijelog gospodarstva u EU-u do 2050. EU povećava svoju obvezu dekarbonizacije na razini cijelog gospodarstva, i to s najmanje 40 % na najmanje 55 % do 2030. u odnosu na razine iz 1990. bez upotrebe međunarodnih jedinica. Kako bi se postigao taj povećani klimatski cilj, svi sektori, uključujući zrakoplovstvo, moraju na odgovarajući način doprinijeti smanjenju emisija na domaćem tržištu.

Europskim zelenim planom EU se nastoji preobraziti u pravednije i prosperitetnije društvo s modernim, resursno učinkovitim i konkurentnim gospodarstvom u kojem 2050. neće biti neto emisija stakleničkih plinova i u kojem gospodarski rast neće biti povezan s uporabom resursa. Cilj klimatske neutralnosti potvrdili su Europsko vijeće i Europski parlament te je utvrđen na pravno obvezujući način u politički usuglašenom europskom propisu o klimi. Usto, europskim zelenim planom nastoji se i zaštititi, očuvati i povećati prirodni kapital EU-a te zaštititi zdravlje i dobrobit građana od rizika i učinaka povezanih s okolišem. Ta tranzicija istodobno mora biti pravedna i uključiva.

Osim povećanja EU-ovih ambicija tako da se do 2030. emisije stakleničkih plinova na razini cijeloga gospodarstva u EU-u smanje za najmanje 55 % u odnosu na 1990., u Komunikaciji o planu za postizanje klimatskog cilja do 2030. naglašava se da bi „u skladu sa svojom međunarodnom obvezom djelovanja na razini cijelog gospodarstva na temelju Pariškog sporazuma, trebao u okviru sustava za trgovanje emisijama nastaviti regulirati barem emisije iz zračnog prometa unutar EU-a”. U svojim zaključcima iz prosinca 2020. Europsko vijeće „poziva Komisiju da procijeni kako svi gospodarski sektori mogu na najbolji način doprinijeti

---

1 COM(2019) 640 final.

2 Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi”) (SL L 243, 9.7.2021., str. 1.).;

3 COM(2020) 562 final.

cilju za 2030. i da podnese potrebne prijedloge popraćene dubinskim ispitivanjem okolišnog, gospodarskog i socijalnog učinka na razini država članica”[4].

Emisije iz zračnog prometa čine 2–3 % globalnih emisija CO_2, a od 1990. znatno su se povećale i na razini EU-a i na globalnoj razini. Na razini EU-a emisije CO_2 iz zračnog prometa činile su 2018. godine 3,7 % ukupnih emisija iz gospodarstva ili 15,7 % emisija CO_2 iz prometnog sektora[49]. EU je 2018. bio odgovoran za 15 % globalnih emisija CO_2 iz zračnog prometa[5]. Nadalje, procjenjuje se da su učinci zrakoplovstva na klimu koji nisu povezani s emisijama CO_2 ukupno barem jednako važni kao i učinci samog CO_2[6].

Unatoč nedavnom smanjenju prometa zbog pandemije bolesti COVID-19, predviđa se daljnji rast učinaka zrakoplovstva na klimu s obzirom na povijesni rast tog sektora, koji je iznad prosjeka drugih gospodarskih sektora. Prije pandemije bolesti COVID-19 Eurocontrol je predvidio godišnje povećanje emisija iz europskog zračnog prometa za 53 % do 2040. u odnosu na 2017.[53] Prije krize uzrokovane bolešću COVID-19 ICAO je procijenio da bi do 2040. emisije iz međunarodnog zračnog prometa mogle porasti do 150 % u odnosu na 2020.[54]

ETS EU-a ključan je alat za rješavanje problema emisija CO_2 iz zrakoplovstva u Europi. U javnom savjetovanju o ažuriranim pravilima za sustav trgovanja emisijama u zrakoplovstvu 91 % ispitanika složilo se da bi zrakoplovstvo trebalo više doprinositi djelovanju u području klime. Da se tržišno utemeljenim mjerama može učinkovito riješiti problem emisija iz zrakoplovstva u skladu s klimatskim ciljevima smatra 88 % ispitanika. Procjenjuje se da je u zračnom prometu od 2013. do 2020. putem ETS-a EU-a ostvarena neto ušteda od 193,4 Mt CO_2, prvenstveno financiranjem smanjenja emisija u drugim sektorima[39]. To je doprinos zrakoplovstva klimatskim ciljevima EU-a za 2020., a predviđa se da će se nastaviti i do 2030.

Uzimajući u obzir trenutačne i predviđene emisije iz zrakoplovnog sektora te u kontekstu povećanih klimatskih ambicija EU-a za 2030., potrebno je znatno povećati doprinos mjerama za očuvanje klime, među ostalim i kako bi se omogućio potreban doprinos klimatskoj neutralnosti EU-a do 2050. Ta je potreba istaknuta i u Izvješću o utjecaju europskog zrakoplovstva na okoliš za 2019.

Komisija je pripremila niz procjena učinka za potporu predviđenim revizijama glavnih zakonodavnih instrumenata za paket za ostvarivanje cilja od 55 % („Fit for 55”). U procjeni učinka revizije pravila o zrakoplovstvu u okviru ETS-a EU-a analiziraju se načini da revizija djelotvorno i učinkovito doprinese postizanju ažuriranog cilja u okviru šireg paketa. Stoga se revizija pravila o zrakoplovstvu mora razmotriti zajedno s revizijom ETS-a EU-a za stacionarna postrojenja i njegovim proširenjem na druge sektore. Odredbe o ukupnoj količini emisijskih jedinica za zrakoplovstvo i primjena linearnog faktora smanjenja na njih te odredbe o rezervi za stabilnost tržišta elementi su ETS-a u kojima je međusobna povezanost revizija posebno istaknuta. Odluke o području primjene ETS-a EU-a i CORSIA-e utjecat će na razinu smanjenja emisija u tom sektoru ETS-a i na potražnju za emisijskim jedinicama EU-a. Odluke o udjelu zrakoplovnih emisijskih jedinica za prodaju na dražbi utjecat će na količinu prihoda od dražbi dostupnih za borbu protiv klimatskih promjena, kao i na elemente raspodjele.

Da bi zrakoplovstvo doprinosilo ciljevima Pariškog sporazuma, treba poduzeti i šire globalne mjere. EU je podržao program CORSIA ICAO-a te surađuje s drugima na poticanju

---

4 https://www.consilium.europa.eu/media/47330/1011-12-20-euco-conclusions-hr.pdf

5 Zračni promet unutar EGP-a činio je 7,5 %, a odlazni letovi u treće zemlje činili su još 7,5 %. Odlazni letovi obuhvaćeni su EU-ovim nacionalno utvrđenim doprinosima (NDC) u skladu s Pariškim sporazumom i inicijativom zrakoplovne industrije Odredište 2050.

6 U dokumentu COM(2020) 777 ti se učinci kvantificiraju, dok se u dokumentu COM(2020) 747 i povezanim dokumentima detaljno analiziraju.

odgovarajućeg sudjelovanja i provedbe. Preispitivanjem ETS-a EU-a za zrakoplovstvo trebalo bi se osigurati da se CORSIA prema potrebi provodi putem ETS-a EU-a, pri čemu treba osigurati jednako postupanje prema zračnim prijevoznicima. Istovremeno, svaka izmjena Direktive o ETS-u EU-a mora biti u skladu s ambicijom Unije da do 2050. postane klimatski neutralna, ciljevima Unije u pogledu smanjenja emisija stakleničkih plinova u cijelom gospodarstvu do 2030. te ciljem očuvanja okolišnog integriteta i učinkovitosti djelovanja Unije u području klime.

Velika količina emisijskih jedinica besplatno je dodijeljena zrakoplovnom sektoru od 2012. U Komunikaciji o europskom zelenom planu[70] najavljeno je da će se iznijeti prijedlog za smanjenje dodjele besplatnih emisijskih jedinica zračnim prijevoznicima. To je ponovno navedeno i u Komunikaciji „Povećanje klimatskih ambicija Europe za 2030.” Budući da besplatna dodjela emisijskih jedinica predstavlja odstupanje od načela „onečišćivač plaća”, standardna metoda u ETS-u EU-a jest dražba. Temeljna analiza upućuje i na nizak rizik od istjecanja ugljika i vrlo ograničen utjecaj na potrošačke cijene nakon povećanja dražbovne prodaje u zrakoplovstvu.

Glavne zakonske izmjene su sljedeće:

(1) konsolidiranje ukupne količine emisijskih jedinica za zrakoplovstvo na trenutačnim razinama i primjena linearnog faktora smanjenja u skladu s člankom 9. Direktive o ETS-u;

(2) povećanje dražbovne prodaje emisijskih jedinica za zrakoplovstvo;

(3) nastavak primjene ETS-a EU-a u Europi, uz primjenu CORSIA-e, prema potrebi, na letove izvan Europe; te

(4) osiguravanje da se prema zračnim prijevoznicima na istim linijama postupa jednako kad je riječ o njihovim obvezama koje imaju gospodarski učinak.

Usporedno s tim izmjenama Direktive o ETS-u EU-a donosi se zaseban prijedlog prema kojem će države članice obavješćivati zračne prijevoznike sa sjedištem u EU-u o nultoj stopi neutralizacije u okviru CORSIA-e za 2021. Taj zasebni prijedlog odnosi se na aspekte povezane s CORSIA-om koji bi trebali biti uspostavljeni do studenoga 2022. kako bi se do tog datuma mogle poslati obavijesti o nultoj dodatnoj neutralizaciji.

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

„Paket za ostvarivanje cilja od 55 %” sveobuhvatan je korak u reformi zakonodavstva Unije kako bi ga se uskladilo s ambicioznijim klimatskim ciljevima EU-a. Sve su inicijative u paketu usko povezane i svaka ovisi o strukturi drugih inicijativa.

Iako je politički mandat za jačanje ETS-a EU-a za zrakoplovstvo jasan, to se pitanje razmatra zajedno s drugim povezanim i relevantnim inicijativama, kao što su revizija Direktive o oporezivanju energije i Direktive o energiji iz obnovljivih izvora te inicijativa ReFuelEU, koje se ocjenjuju zasebno, uzimajući u obzir dimenziju i učinke ETS-a.

Kako je navedeno u europskom zelenom planu, za smanjenje utjecaja zrakoplovstva na klimatske promjene potrebna je kombinacija instrumenata politike jer ne postoji jedinstveno rješenje za dekarbonizaciju tog sektora. Revizija ETS-a EU-a za zrakoplovstvo stoga je dio paketa mjera koji uključuje tržišno utemeljene mjere kao što su ETS EU-a i CORSIA, poticanje proizvodnje i upotrebe održivih zrakoplovnih goriva, poboljšanje zrakoplovne tehnologije te operativna poboljšanja, npr. u okviru inicijative za jedinstveno europsko nebo.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Sve mjere i politike EU-a moraju biti usklađene s prijedlozima iz Paketa za ostvarivanje cilja od 55 % i pomagati EU-u u postizanju povećanog cilja za 2030. te uspješnog i pravednog prelaska na klimatsku neutralnost do 2050., kako je Komisija navela u Komunikaciji o europskom zelenom planu.

Stoga je ova inicijativa povezana s mnogim drugim područjima politika, uključujući vanjske politike Unije, npr. poticanjem partnerskih zemalja na provedbu CORSIA-e i potporom kako bi zračni prijevoznici mogli poslovati ravnopravno. Komisija je najavila da će unaprijediti način na koji se smjernicama za bolju regulativu i alatima za pružanje potpore rješavaju pitanja održivosti i inovacija, s ciljem da sve inicijative EU-a pridonose zelenom načelu nenanošenja štete. Ova je inicijativa u skladu i s politikom EU-a za istraživanja i inovacije te će se njome povećati sinergije između EU-ovih programa uvođenja, posebno inovacijskog fonda i okvirnih programa EU-a za istraživanja i inovacije poticanjem prihvaćanja i uvođenja inovativnih rješenja s niskim emisijama ugljika.

U procjeni učinka priloženoj Planu za postizanje klimatskog cilja do 2030. pažljivo je ocijenjena mogućnost jačanja i širenja trgovanja emisijama kao jednog od alata za smanjenje emisija stakleničkih plinova na razini EU-a.

Dosljednost u odnosu na druge politike Unije osigurava se i usklađivanjem procjena učinka ETS-a EU-a s procjenama provedenima u ostatku okvira klimatske, energetske i prometne politike do 2030. te usklađivanjem s drugim mjerama predstavljenima u okviru paketa mjera za rješavanje problema emisija stakleničkih plinova iz zrakoplovstva.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Pravna osnova za Direktivu o ETS-u EU-a 2003/87/EZ, kao i za cjelokupno kasnije zakonodavstvo o njezinoj izmjeni i ostalo zakonodavstvo kojim se uređuju emisije stakleničkih plinova, jest članak 192. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. To bi trebala ostati pravna osnova za svako novo zakonodavstvo koje se odnosi na klimatske učinke zrakoplovstva jer je glavni cilj mjere zaštita okoliša smanjenjem emisija stakleničkih plinova.

- **Supsidijarnost**

Direktiva o ETS-u EU-a postojeći je instrument politike EU-a. U skladu s načelom supsidijarnosti iz članka 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ciljevi prijedloga o izmjeni tog instrumenta mogu se postići samo zakonodavstvom na razini EU-a.

Pravni akt EU-a potreban je kako bi države članice prema potrebi primjenjivale CORSIA-u na letove na geografskom području primjene Direktive 2003/87/EZ kako je utvrđeno u njezinu Prilogu I., tj. na letove koji započinju u zračnim lukama u EGP-u i završavaju u drugim zračnim lukama u EGP-u ili u trećim zemljama te na dolazne letove iz trećih zemalja u zračne luke u EGP-u.

Djelovanje na razini EU-a i, kad je to moguće, na globalnoj razini učinkovitije je od djelovanja na razini država članica zbog prekograničnih učinaka klimatskih promjena i uglavnom transnacionalne prirode zrakoplovstva. Djelovanjem na razini EU-a najučinkovitije će se ostvariti domaći i međunarodni klimatski ciljevi EU-a te osigurati usklađena i odgovarajuća provedba CORSIA-e u odnosu na EU.

- **Proporcionalnost**

Ovaj je prijedlog u skladu s načelom proporcionalnosti jer ne nadilazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva smanjenja emisija stakleničkih plinova u EU-uza razdoblje od 2021. do 2030. na troškovno učinkovit način, uz istodobno osiguravanje pravednosti, okolišnog integriteta, pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta i provedbe CORSIA-e.

Europsko vijeće podržalo je ukupno smanjenje emisija stakleničkih plinova do 2030. na razini cijeloga gospodarstva i na domaćim tržištima za najmanje 55 % u odnosu na razine iz 1990. Ovim se prijedlogom obuhvaća velik dio tih emisija stakleničkih plinova i revidira Direktiva kako bi se postigao taj cilj.

- **Odabir instrumenta**

Ciljevi ovog prijedloga najbolje se ostvaruju Direktivom o izmjeni. To je najprikladniji pravni instrument za izmjenu postojeće Direktive 2003/87/EZ o ETS-u EU-a. Direktive od država članica zahtijevaju da ostvare ciljeve i provedu mjere u nacionalnim sustavima materijalnog i postupovnog prava. Države članice trebale bi osigurati da nacionalne odredbe o prenošenju ne otežavaju inovacije i da budu tehnološki neutralne.

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

- ***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Člankom 28.b stavkom 2. Direktive 2003/87/EZ od Komisije se zahtijeva da Vijeću i Europskom parlamentu podnese izvješće o CORSIA-i i u njemu analizira njezine ambicije i sveobuhvatni okolišni integritet, uključujući njezinu opću ambiciju u vezi s ciljevima iz Pariškog sporazuma, razinu sudjelovanja, njezinu provedivost, transparentnost, sankcije za neusklađenost, postupke za sudjelovanje javnog sektora, kvalitetu jedinica za neutralizaciju emisija, praćenje, izvješćivanje i verifikaciju emisija, registre, odgovornost te pravila o upotrebi biogoriva. S obzirom na to, trebalo bi predložiti izmjenu prava Unije kako bi se prema potrebi provodila CORSIA.

Osim toga, u članku 28.b stavku 2. Direktive 2003/87/EZ propisano je da bi se u izvješću Komisije trebalo razmotriti je li potrebno revidirati odredbe donesene na temelju članka 28.c stavka 2. Člankom 28.b stavkom 3. Direktive o ETS-u EU-a predviđa se da Komisija izvješću „prema potrebi prilaže prijedlog o izmjeni, brisanju, produljenju ili zamjeni" odstupanja predviđenih člankom 28.a (kojima se ograničava područje primjene ETS-a EU-a na letove unutar EGP-a u razdoblju 2017.–2023.), koji je „u skladu s obvezom Unije u pogledu smanjenja emisija stakleničkih plinova u cijelom gospodarstvu za 2030. s ciljem očuvanja okolišnog integriteta i učinkovitosti klimatskog djelovanja Unije".

Izvješće je uključeno u procjenu učinka priloženu ovom prijedlogu i temelji se na studiji „Procjena globalne tržišno utemeljene mjere ICAO-a (CORSIA) u skladu s člankom 28.b i za provedbu studije o prijenosu troškova u skladu s člankom 3.d Direktive o ETS-u EU-a"[7].

Člankom 3.d stavkom 2. Direktive o ETS-u EU-a od Komisije se zahtijeva da provede „studiju o sposobnosti sektora zrakoplovstva da prenese troškove CO_2 svojim kupcima, u odnosu na EU sustav trgovanja emisijama i globalnu tržišno utemeljenu mjeru koju je razvila Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO), uspoređujući to s industrijama i

[7] SWD [dodati poveznicu u trenutku donošenja]

energetskim sektorom, s namjerom da se podnese prijedlog za povećanje postotka prodaje na dražbi na temelju preispitivanja iz članka 28.b stavka 2.”

Ta je studija uključena u procjenu učinka revizije EU-ova sustava trgovanja emisijama na zrakoplovstvo, a nadovezuje se na izvješće „Procjena globalne tržišno utemeljene mjere ICAO-a (CORSIA) u skladu s člankom 28.b i za provedbu studije o prijenosu troškova u skladu s člankom 3.d Direktive o ETS-u EU-a”.

- **Savjetovanja s dionicima**

Savjetovanje s dionicima o početnoj procjeni učinka provedeno je u razdoblju od 3. srpnja 2020. do 28. kolovoza 2020. Povratne su informacije dostavila ukupno 54 subjekta. Među ispitanicima, države članice EU-a podržale su istodobno postojanje ETS-a EU-a i CORSIA-e, a zemlje izvan EU-a izrazile su zabrinutost zbog preklapanja ETS-a EU-a i CORSIA-e, djelomične provedbe CORSIA-e, postupanja prema prijevoznicima izvan EU-a i isključivosti CORSIA-e. Kad je riječ o opcijama za provedbu CORSIA-e, velika većina nevladinih organizacija dala je prednost punom opsegu ETS-a EU-a ili opcijama kojima se barem zadržava postojeće područje primjene ili hibridnim opcijama. Poduprle su i izravno trgovanje svim jedinicama na dražbi.

Većina poslovnih udruženja i poduzeća dala je prednost opciji politike prema kojoj se provodi samo CORSIA. Kad je riječ o dražbama, većina poslovnih udruženja i poduzeća dala je prednost *statusu quo* ili polaganom smanjenju te upotrebi prihoda za zrakoplovnu industriju. Građani EU-a koji su odgovorili na upitnik podržali su veće klimatske ambicije u tom sektoru.

Otvoreno javno savjetovanje s dionicima održano je od 1. listopada 2020. do 14. siječnja 2021. i zaprimljen je ukupno 81 odgovor. U okviru tog javnog savjetovanja 91 % ispitanika složilo se da bi sektor zrakoplovstva trebao više pridonositi djelovanju u području klime. Da tržišno utemeljene mjere mogu biti učinkovite u rješavanju problema emisija iz zrakoplovstva u skladu s klimatskim ciljevima smatra 88 % ispitanika. Da se tržišne mjere kombiniraju s drugim politikama, kao što su potpora inovativnim zrakoplovnim tehnologijama, operativna poboljšanja, oporezivanje te proizvodnja i uporaba održivih zrakoplovnih goriva slaže se 82 % ispitanika u javnom savjetovanju.

Kad je riječ o opcijama za provedbu CORSIA-e, mišljenja su se razlikovala među skupinama dionika i unutar njih. Za poslovne su udruge najpoželjnije opcije bile opcije SAMO CORSIA i KOMBINACIJA, s po 33 % odgovora za svaku od tih opcija. Najmanje poželjne opcije bile su cjelovit pravni okvir ETS-a i KOMBINACIJA BIS, s po 33 % odgovora za svaku od tih opcija. Kad je riječ o javnim tijelima, njih 30 % smatra da je najpoželjnija opcija SAMO CORSIA, a 40 % smatra da je to najmanje poželjna opcija. Za nevladine organizacije najpoželjnija je opcija bila cjelovit pravni okvir ETS-a EU-a, s 89 % odgovora, a najmanje je poželjna bila opcija SAMO CORSIA, s 44 % odgovora.

Kad je riječ o povećanju dijela emisijskih jedinica za zrakoplovstvo koje se prodaju na dražbi, većina dionika dala je prednost neposrednom početku postupnog ukidanja, dok je zadržavanje *statusa quo* ocijenjeno kao najnepovoljnija opcija. Stajališta ispitanika bila su jasno podijeljena između opcija za povećanje udjela za prodaju na dražbi. Prednost *statusu quo* dalo je 53 % poslovnih udruženja, koja su kao najnepovoljniju opciju navela neposredan početak postupnog ukidanja (74 %). Prednost neposrednom početku postupnog ukidanja dalo je 56 % nevladinih organizacija, a 63 % ih je navelo *status quo* kao najnepovoljniju opciju. Prednost sporom postupnom ukidanju besplatne dodjele emisijskih jedinica dalo je 60 % javnih tijela.

Velika većina dionika smatra da bi se povećanjem trgovanja na dražbi mogli povećati troškovi letova, ali većina se složila i da će se tom mjerom pridonijeti ublažavanju klimatskih promjena.

- **Procjena učinka**

U procjeni učinka analizirano je više opcija s pomoću kojih bi revizija ETS-a EU-a s obzirom na zrakoplovstvo mogla djelotvorno i učinkovito pridonijeti ostvarenju ažuriranog cilja u okviru šireg Paketa za ostvarivanje cilja od 55 %. U procjeni učinka analizira se i više opcija provedbe CORSIA-e u okviru ETS-a EU-a i za povećanje udjela trgovanja na dražbi.

Opcije provedbe CORSIA-e razlikuju se u opsegu u kojem se zadržava, smanjuje ili proširuje postojeća obuhvaćenost ETS-om EU-a. Usporedba opcija pokazuje da, iako su cjenovni poticaji u okviru ETS-a više redova veličine značajniji od cijene jedinica koje ispunjavaju uvjete za neutraliziranje u okviru CORSIA-e, ukupni utjecaj na okoliš na globalnoj razini u svim opcijama politike ograničen je zbog ograničenog zemljopisnog područja primjene ETS-a EU-a. Međutim, postoje znatne razlike među opcijama u pogledu doprinosa EU-ovu cilju smanjenja emisija. Postoje i znatne razlike u pogledu prihoda koje proizlaze iz različitih kombinacija opcija politike jer je CORSIA strukturirana tako da se ne ostvaruju javni prihodi od zračnih prijevoznika. Najpoželjnija je opcija zadržati trenutačnu pokrivenost ETS-om EU-a (letovi unutar EGP-a, uključujući odlazne letove u Švicarsku i Ujedinjenu Kraljevinu) i uvesti odgovarajuće odredbe povezane s CORSIA-om za letove koji trenutačno nisu obuhvaćeni ETS-om EU-a (letovi u treće zemlje i iz njih te letovi zračnih prijevoznika iz EU-a između dvije treće zemlje).

Opcije povećanja udjela trgovanja emisijskim jedinicama za zrakoplovstvo na dražbi razlikuju se po brzini povećanja. Usporedba analiziranih opcija pokazuje da postoje dobri argumenti za potpuni prelazak na trgovanje jedinicama na dražbi od datuma stupanja na snagu revidiranog zakonodavstva. Iako se besplatne emisijske jedinice dodjeljuju posebno za suzbijanje mogućih negativnih učinaka na konkurentnost i istjecanje ugljika, to predstavlja odstupanje od načela „onečišćivač plaća”. Analiza ukazuje na nizak rizik od istjecanja ugljika uslijed povećanja udjela trgovanja na dražbi. Prelazak na trgovanje svim jedinicama na dražbi podrazumijeva stabiliziranje gornje granice za zrakoplovstvo na trenutačnim razinama jer se trenutačno na dražbi trguje fiksnim postotkom besplatnih emisijskih jedinica. Time bi se zadržala trenutačna razina okolišnog integriteta u pogledu gornje granice za zrakoplovstvo, koja bi podlijegala linearnom faktoru smanjenja, kako su već zatražili suzakonodavci i kao što je slučaj sa svim drugim operaterima u okviru ETS-a EU-a. Ukidanjem besplatne dodjele emisijskih jedinica u ETS-u EU-a ojačao bi se okolišni integritet tog sustava. Opcija kojoj se daje prednost povećano je trgovanje na dražbi od stupanja na snagu izmjene.

- **Temeljna prava**

Ovim se prijedlogom poštuju temeljna prava i načela koja su posebno priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima. Njime se posebno pridonosi cilju postizanja visoke razine zaštite okoliša u skladu s načelom održivog razvoja iz članka 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

U okviru postojećeg ETS-a većina prihoda od dražbi ostvaruje se u korist država članica, što pozitivno utječe na nacionalne proračune. Komisija će u okviru predstojećeg paketa o vlastitim sredstvima, koji uključuje prijedlog izmjene višegodišnjeg financijskog okvira, predstaviti prilagodbe proračunskog okvira EU-a.

Kad je riječ o postojećem području primjene ETS-a EU-a, nema dodatnog administrativnog utjecaja na nacionalne uprave. Učinci provedbe CORSIA-e trebali bi biti ograničeni jer će se upotrebljavati ista infrastruktura.

Odluke o razvoju i nabavi u području informacijske tehnologije podlijegat će prethodnom odobrenju Odbora Europske komisije za informacijsku tehnologiju i kibersigurnost.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Članak 3.c stavci od 1. do 3. mijenjaju se kako bi se konsolidirala ukupna količina emisijskih jedinica za zrakoplovstvo na razini dodjele/trgovanja na dražbi za letove unutar Europe te odlazne letove iz zračnih luka EGP-a u Švicarsku i Ujedinjenu Kraljevinu. Dodjela emisijskih jedinica za 2024. temeljit će se na ukupnoj dodjeli emisijskih jedinica aktivnim operaterima zrakoplova 2023. umanjenoj za linearni faktor smanjenja kako je utvrđeno u Direktivi o ETS-u. Dodjela se povećava za razinu dodjele koja bi bila ostvarena da su linije između najudaljenijih regija i drugih država osim države članice u kojoj se najudaljenija regija nalazi bile obuhvaćene ETS-om 2023. Privremeno odstupanje od obveza u okviru ETS-a EU-a za te linije istječe 31. prosinca 2023. Povećana gornja granica smanjuje se linearnim faktorom smanjenja kako je utvrđeno u Direktivi o ETS-u.

Predlaže se vremenski ograničeno odstupanje od ETS-a EU-a za emisije iz letova između zračne luke smještene u nekoj od najudaljenijih regija države članice i zračne luke smještene u istoj državi članici.

Članak 3.d stavak 1. zamjenjuje se kako bi se povećalo trgovanje emisijskim jedinicama za zrakoplovstvo na dražbi od godine nakon stupanja izmjene na snagu. Izmjenom se propisuje prelazak na sustav dražbovne prodaje za sve emisijske jedinice od 2027.

Članak 3.d stavak 2. briše se kao zastario.

Članak 3.d stavak 3. prva rečenica mijenja se kako bi se osiguralo da delegirani akti koje treba donijeti radi dopune ove Direktive u pogledu detaljnih aranžmana za trgovanje emisijskim jedinicama za zrakoplovstvo na dražbi među državama članicama obuhvate modalitete za prijenos dijela prihoda u proračun Unije.

Članak 3.d stavak 4. zamjenjuje se kako bi odražavao snažniju preporuku da države članice prihode od dražbi u okviru ETS-a upotrebljavaju za borbu protiv klimatskih promjena i da dio tih prihoda odlazi u proračun Unije u skladu s Odlukom (EU, Euratom) 2020/2053 o sustavu vlastitih sredstava.

Članci 3.e i 3.f brišu se jer pravila o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica operaterima zrakoplova više neće biti potrebna nakon prelaska na prodaju svih jedinica na dražbi.

Članak 11.a stavci od 1. do 4. zamjenjuju se kako bi se zračnim prijevoznicima sa sjedištem u EU-u omogućila upotreba odgovarajućih međunarodnih jedinica za ispunjavanje obveze za letove u treće zemlje ili iz trećih zemalja koje primjenjuju CORSIA-u. Kako bi se osiguralo da se provedbom CORSIA-u u EU-u podupiru ciljevi Pariškog sporazuma i daju poticaji za široko sudjelovanje u CORSIA-i, moraju se ispuniti sljedeći uvjeti: jedinice za ispunjavanje obveze moraju potjecati iz država koje su stranke Pariškog sporazuma i sudjeluju u CORSIA-i te se mora izbjegavati dvostruko računanje jedinica.

Članku 11.a dodaje se novi stavak 8., kojim se Komisija ovlašćuje za donošenje provedbenog akta kojim se određuju jedinice koje Vijeće ICAO-a smatra prihvatljivima za ispunjavanje obveza u okviru CORSIA-e.

Članku 12. dodaje se novi stavak 6., kojim se CORSIA provodi za poduzeća iz EU-a za letove u Europski gospodarski prostor, Švicarsku i Ujedinjenu Kraljevinu, iz njih i izvan njih. Obveze zračnih prijevoznika u pogledu predaje za te letove smanjuju se s pune količine emisija na njihov udio u zajedničkim emisijama iz zrakoplovstva prema referentnoj vrijednosti CORSIA-e.

Članku 25.a dodaju se novi stavci od 3. do 9.

Komisija je ovlaštena donijeti i održavati provedbeni akt u kojem se navode države (osim država EGP-a, Švicarske i Ujedinjene Kraljevine) za koje se smatra da primjenjuju CORSIA-u za potrebe prava Unije.

Provjera usklađenosti zračnih prijevoznika sa sjedištem izvan EU-a s CORSIA-om trebala bi biti u isključivoj nadležnosti matične zemlje tih zračnih prijevoznika. Stoga provedba CORSIA-e za izvaneuropske letove znači izuzimanje zračnih prijevoznika sa sjedištem izvan EU-a od obveza u okviru ETS-a EU-a za letove između Europe i trećih zemalja koje provode CORSIA-u.

Kako bi se osiguralo jednako postupanje na linijama, letovi u zemlje koje ne provode CORSIA-u i iz njih bili bi izuzeti od obveza u okviru ETS-a EU-a ili CORSIA-e.

Letovi u većinu najmanje razvijenih zemalja i malih otočnih država u razvoju koje ne provode CORSIA-u i iz njih bili bi izuzeti od obveza u okviru ETS-a EU-a ili CORSIA-e bez datuma isteka izuzeća.

Komisija bi trebala biti ovlaštena za donošenje provedbenog akta kojim se zračni prijevoznici sa sjedištem u EU-u izuzimaju od zahtjeva za predaju emisija iz letova u kojima je zbog blaže primjene ili provedbe CORSIA-e u trećoj zemlji znatno narušeno tržišno natjecanje na štetu zračnih prijevoznika sa sjedištem u EU-u. Narušavanje tržišnog natjecanja moglo bi biti uzrokovano blažim pristupom prihvatljivim jedinicama za neutralizaciju ili odredbama o dvostrukom računanju.

2021/0207 (COD)

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u pogledu doprinosa zrakoplovstva Unijinom cilju smanjenja emisija na razini cijeloga gospodarstva i o pravilnoj provedbi globalne tržišno utemeljene mjere

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 nacrta zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora[1],

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija[2],

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

(1) Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća[3] uspostavljen je sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije radi promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na troškovno i gospodarski učinkovit način. Zrakoplovne djelatnosti uključene su u sustav EU-a za trgovanje emisijama Direktivom 2008/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća[4].

(2) Pariški sporazum, donesen u prosincu 2015. na temelju Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC), stupio je na snagu u studenome 2016. („Pariški sporazum”)[5]. Stranke Pariškog sporazuma postigle su dogovor da će zadržati povećanje globalne prosječne temperature na razini koja je znatno niža od 2 °C iznad razina u predindustrijskom razdoblju te nastojati ograničiti porast temperature na 1,5 °C iznad razina u predindustrijskom razdoblju. Kako bi se ostvarili ciljevi Pariškog sporazuma, svi gospodarski sektori, uključujući međunarodni zračni promet, moraju pridonositi smanjivanju emisija.

---

1 SL C , , str. .

2 SL C , , str. .

3 Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, 25.10.2003., str. 32.).

4 Direktiva 2008/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi uključivanja zrakoplovnih djelatnosti u sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice (SL L 8, 13.1.2009., str. 3.).

5 Pariški sporazum (SL L 282, 19.10.2016., str. 4.).

(3) Vijeće Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO) donijelo je prvo izdanje Međunarodnih standarda i preporučene prakse u području zaštite okoliša – Program za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo (CORSIA) (svezak IV. Priloga 16., Čikaškoj konvenciji) na desetoj sjednici svojeg 214. zasjedanja 27. lipnja 2018. Unija i njezine države članice i dalje podupiru CORSIA-u te su predane njezinoj provedbi od početka pilot-faze 2021.–2023.[6]

(4) U skladu s Odlukom Vijeća (EU) 2018/2027[7] države članice obavijestile su Tajništvo ICAO-a o razlikama između CORSIA-e i ETS-a EU-a. Cilj je bio očuvati pravnu stečevinu Unije i budući politički prostor, kao i razinu klimatske ambicije Unije i isključivu ulogu Europskog parlamenta i Vijeća u odlučivanju o sadržaju zakonodavstva Unije. Nakon donošenja ove izmjene Direktive 2003/87/EZ trebalo bi obavijestiti tajništvo ICAO-a o aktualnim razlikama između CORSIA-e i ETS-a EU-a s obzirom na revizije zakonodavstva Unije.

(5) Suočavanje s izazovima povezanima s klimom i okolišem te postizanje ciljeva Pariškog sporazuma u središtu su Komunikacije o europskom zelenom planu, koju je Komisija donijela 11. prosinca 2019.[8]

(6) Unija se obvezala da će do 2030. smanjiti svoje neto emisije stakleničkih plinova u cijelom gospodarstvu za najmanje 55 % u odnosu na razine iz 1990. u okviru ažurirane i na nacionalnoj razini utvrđene obveze smanjenja za Uniju i njezine države članice, dostavljene Tajništvu UNFCCC-a 17. prosinca 2020.[9]

(7) Unija je Uredbom (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća[10] u zakonodavstvo ugradila cilj klimatske neutralnosti na razini cijelog gospodarstva do 2050. Tom se uredbom propisuje i obveza da Unija do 2030. smanji neto emisije stakleničkih plinova na domaćem tržištu (emisije nakon što se odbije uklanjanje) za najmanje 55 % u odnosu na razine iz 1990.

(8) Cilj je ove izmjene Direktive 2003/87/EZ uključivanje zrakoplovstva u doprinos Unije na temelju Pariškog sporazuma i provedba regulatornog okvira za postizanje obvezujućeg klimatskog cilja Unije da se neto emisije stakleničkih plinova na domaćem tržištu do 2030. smanje za najmanje 55 % u odnosu na razine iz 1990., utvrđenog u Uredbi (EU) 2021/ ... .

(9) Zrakoplovstvo bi trebalo doprinositi nastojanjima u pogledu smanjenja emisija koja su potrebna za ostvarivanje klimatskog cilja Unije do 2030. Stoga bi ukupna količina

---

6 Odluka Vijeća (EU) 2020/954 od 25. lipnja 2020. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva u pogledu obavješćivanja o dobrovoljnom sudjelovanju u Programu za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo (CORSIA) od 1. siječnja 2021. i o opciji odabranoj za izračun zahtjevâ u vezi s neutralizacijom za operatore zrakoplova tijekom razdoblja 2021.–2023. (SL L 212, 3.7.2020., str. 14.).

7 Odluka Vijeća (EU) 2018/2027 od 29. studenoga 2018. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva u pogledu prvog izdanja Međunarodnih standarda i preporučene prakse u području zaštite okoliša – Program za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo (CORSIA) (SL L 325, 20.12.2018., str. 25.).

8 COM(2019) 640 final.

9 https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf

10 Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti („Europski zakon o klimi”) (SL L 243, 9.7.2021., str. 1.).

emisijskih jedinica za zrakoplovstvo trebala biti konsolidirana i podložna linearnom faktoru smanjenja.

(10) Za postizanje ambicioznijih klimatskih ciljeva bit će potrebno što više resursa usmjeriti na klimatsku tranziciju. Stoga bi se svi prihodi od dražbi koji ne odlaze u proračun Unije trebali upotrebljavati za ciljeve povezane s klimom.

(11) U skladu s člankom 28.b stavkom 3. Direktive 2003/87/EZ Unija ocjenjuje program CORSIA ICAO-a te ga prema potrebi provodi na način koji je u skladu s Unijinom obvezom smanjenja emisija u cijelom gospodarstvu do 2030.

(12) Ukupnu količinu emisijskih jedinica za zrakoplovstvo trebalo bi konsolidirati na razini dodjele za letove koji započinju u zračnoj luci smještenoj u EGP-u i završavaju u zračnoj luci smještenoj u EGP-u, Švicarskoj ili Ujedinjenoj Kraljevini. Dodjela emisijskih jedinica za 2024. trebala bi se temeljiti na ukupnoj dodjeli emisijskih jedinica aktivnim operaterima zrakoplova 2023. godine, umanjenoj za linearni faktor smanjenja kako je utvrđeno u članku 9. Direktive 2003/87/EZ. Razinu dodjele trebalo bi povećati kako bi se uzele u obzir linije koje nisu bile obuhvaćene ETS-om EU-a 2023., ali su obuhvaćene ETS-om EU-a od 2024. nadalje.

(13) Povećano trgovanje na dražbi od godine nakon stupanja na snagu ove izmjene Direktive 2003/87/EZ trebalo bi biti pravilo za dodjelu emisijskih jedinica u zrakoplovnom sektoru, uzimajući u obzir sposobnost sektora da prenese povećane troškove CO_2.

(14) Direktivu 2003/87/EZ trebalo bi izmijeniti i u pogledu jedinica prihvatljivih za ispunjavanje obveze kako bi se uzeli u obzir kriteriji prihvatljivosti emisijskih jedinica koje je Vijeće ICAO-a donijelo na svojem 216. zasjedanju u ožujku 2019. kao nužan element CORSIA-e. Zračni prijevoznici sa sjedištem u Uniji trebali bi moći koristiti međunarodne jedinice za ispunjavanje obveze za letove u treće zemlje za koje se smatra da sudjeluju u CORSIA-i ili iz tih zemalja. Kako bi se Unijinom provedbom CORSIA-e podupirali ciljevi Pariškog sporazuma i poticalo široko sudjelovanje u CORSIA-i, emisijske bi jedinice trebale potjecati iz država koje su stranke Pariškog sporazuma i koje sudjeluju u CORSIA-i te bi trebalo izbjegavati dvostruko računanje jedinica.

(15) Kako bi se osigurali jedinstveni uvjeti za upotrebu međunarodnih jedinica u skladu s člankom 11.a Direktive 2003/87/EZ, Komisiji bi trebalo dodijeliti provedbene ovlasti za donošenje popisa emisijskih jedinica koje Vijeće ICAO-a smatra prihvatljivima za upotrebu u svrhu ispunjavanja obveza u okviru CORSIA-e i koje ispunjavaju prethodno navedene uvjete prihvatljivosti. Te bi ovlasti trebalo izvršavati u skladu s Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća[11].

(16) Kako bi se osigurali potrebni mehanizmi za odobrenje stranaka sudionica, pravovremenu prilagodbu izvješćivanja o antropogenim emisijama po izvorima i uklanjanjima ponorima obuhvaćenima nacionalno utvrđenim doprinosima stranaka sudionica te kako bi se izbjeglo dvostruko računanje i neto povećanje globalnih emisija, Komisiji bi trebalo dodijeliti provedbene ovlasti s ciljem utvrđivanja detaljnih

[11] Uredba (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, 28.2.2011., str. 13.).

zahtjeva za takve aranžmane. Te bi ovlasti trebalo izvršavati u skladu s Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća[12].

(17) Za provedbu CORSIA-e za letove osim letova koji započinju u zračnoj luci smještenoj u EGP-u i završavaju u zračnoj luci smještenoj u EGP-u, Švicarskoj ili Ujedinjenoj Kraljevini trebalo bi smanjiti obveze predaje emisijskih jedinica za operatere zrakoplova registrirane u Uniji koji obavljaju te letove. Obveze operatera zrakoplova u pogledu predaje emisijskih jedinica za te letove trebalo bi za emisije u razdoblju 2021.–2023. smanjiti samo na njihov udio u ukupnim emisijama iz međunarodnog zračnog prometa iznad zajedničkih razina iz 2019., a za sljedeće godine primjene CORSIA-e iznad zajedničkih razina u razdoblju 2019.–2020.

(18) Kako bi se osigurali jednaki uvjeti za uvrštavanje na popis zemalja za koje se smatra da primjenjuju CORSIA-u za potrebe Direktive 2003/87/EZ u skladu s člankom 25.a stavkom 3. te direktive, Komisiji bi trebalo dodijeliti provedbene ovlasti za donošenje i održavanje popisa država koje nisu zemlje EGP-a, Švicarska i Ujedinjena Kraljevina, a za koje se smatra da sudjeluju u CORSIA-i za potrebe prava Unije. Te bi ovlasti trebalo izvršavati u skladu s Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća.

(19) Budući da bi provedba CORSIA-e i njezina primjena na operatere zrakoplova sa sjedištem izvan Unije trebala biti isključivo u nadležnosti matične zemlje tih operatera zrakoplova, provedba CORSIA-e za letove osim letova koji započinju u zračnoj luci smještenoj u EGP-u i završavaju u zračnoj luci smještenoj u EGP-u, Švicarskoj ili Ujedinjenoj Kraljevini znači izuzimanje operatera zrakoplova sa sjedištem izvan Unije od obveza u okviru ETS-a EU-a za te letove.

(20) Kako bi se osiguralo jednako postupanje na linijama, letovi u zemlje koje ne provode CORSIA-u i iz njih trebali bi biti izuzeti iz obveza u okviru ETS-a EU-a ili CORSIA-e. Kako bi se potaknula potpuna provedba CORSIA-e od 2027., izuzeće bi se trebalo primjenjivati samo na emisije do 31. prosinca 2026.

(21) Letovi u najmanje razvijene zemlje i male otočne države u razvoju, kako ih definiraju Ujedinjeni narodi, i letovi iz tih zemalja koje ne provode CORSIA-u, osim onih čiji je BDP po stanovniku jednak ili veći od prosjeka Unije, trebali bi biti izuzeti od obveza u okviru ETS-a EU-a ili CORSIA-e bez krajnjeg datuma za to izuzeće.

(22) Kako bi se osigurali ujednačeni uvjeti za izuzimanje operatera zrakoplova od zahtjeva za predaju emisijskih jedinica kako je utvrđeno u članku 12. stavku 8. Direktive 2003/87/EZ kad je riječ o emisijama iz letova prema zemljama koje u kontekstu domaćeg prava imaju blažu primjenu CORSIA-e ili koje ne provode odredbe CORSIA-e tako da se osigura jednako postupanje prema svim operaterima zrakoplova u skladu s člankom 25.a stavkom 7. te direktive ili iz tih zemalja, Komisiji bi trebalo dodijeliti provedbene ovlasti za izuzimanje zračnih prijevoznika sa sjedištem u Uniji od zahtjeva za predaju emisijskih jedinica kad je riječ o emisijama iz letova kod kojih je znatno narušeno tržišno natjecanje zbog blaže primjene ili provedbe CORSIA-e u trećoj zemlji. Narušavanje tržišnog natjecanja moglo bi biti uzrokovano blažim pristupom prihvatljivim jedinicama za neutralizaciju ili odredbama o dvostrukom

[12] Uredba (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, 28.2.2011., str. 13.).

računanju. Te bi ovlasti trebalo izvršavati u skladu s Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća.

(23) Kako bi se omogućila uspostava ravnopravnih uvjeta tržišnog natjecanja na linijama između dviju zemalja koje primjenjuju CORSIA-u u slučajevima u kojima te zemlje dopuštaju operaterima zrakoplova da upotrebljavaju jedinice koje nisu na popisu donesenom u skladu s člankom 11.a stavkom 8. Direktive 2003/87/EZ, Komisiji bi u skladu s člankom 25.a stavkom 8. te direktive trebalo dodijeliti provedbene ovlasti na temelju kojih operaterima zrakoplova sa sjedištem u državi članici može dopustiti da upotrebljavaju dodatne vrste emisijskih jedinica osim onih koje su na popisu donesenom u skladu s člankom 11.a stavkom 8. ili može odrediti da se na te operatere ne primjenjuju uvjeti iz članka 11.a stavaka 2. i 3. Te bi ovlasti trebalo izvršavati u skladu s Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća.

(24) Kako bi se osigurali jednaki uvjeti na linijama između dvije treće zemlje koje provode CORSIA-u, ovlast za donošenje akata u skladu s člankom 290. Ugovora trebalo bi delegirati Komisiji kad je riječ o prihvaćanju drugih jedinica na tim linijama. Posebno je važno da Komisija tijekom svojeg pripremnog rada provede odgovarajuća savjetovanja, uključujući ona sa stručnjacima, te da se ta savjetovanja provedu u skladu s načelima utvrđenima u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016.[13] Kako bi se osiguralo ravnopravno sudjelovanje u pripremi delegiranih akata, Europski parlament i Vijeće sve dokumente trebaju primiti istodobno kad i stručnjaci iz država članica te njihovim stručnjacima sustavno treba biti omogućen pristup sastancima stručnih skupina Komisije koji se odnose na pripremu delegiranih akata.

(25) Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti promicanju pristupačnosti najudaljenijih regija Unije. Stoga bi trebalo predvidjeti odstupanje od ETS-a EU-a za emisije iz letova između zračne luke smještene u najudaljenijoj regiji države članice i zračne luke smještene u istoj državi članici.

(26) Sveobuhvatan pristup inovacijama važan je za postizanje ciljeva europskog zelenog plana i konkurentnost europske industrije. To je posebno važno za sektore koje je teško dekarbonizirati, kao što su zrakoplovstvo i pomorski promet, i u kojima je potrebno uvesti kombinaciju operativnih poboljšanja, alternativnih klimatski neutralnih goriva i tehnoloških rješenja. Stoga bi države članice trebale osigurati da nacionalne odredbe o prenošenju ne ometaju inovacije i da budu tehnološki neutralne. Na razini EU-a potrebne aktivnosti u području istraživanja i inovacija podupiru se, među ostalim, putem okvirnog programa Obzor Europa, koji uključuje znatna financijska sredstva i nove instrumente za sektore obuhvaćene ETS-om.

(27) S obzirom na to da ciljeve ove Direktive ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog njezina opsega ili učinaka oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.

(28) Direktivu 2003/87/EZ trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

[13] SL L 123, 12.5.2016., str. 1.

DONIJELI SU OVU DIREKTIVU:

Članak 1.

Direktiva 2003/87/EZ mijenja se kako slijedi:

(1) članak 3.c mijenja se kako slijedi:

(a) stavak 2. briše se;

(b) dodaju se sljedeći stavci 5., 6. i 7.:

„5. Komisija utvrđuje ukupnu količinu emisijskih jedinica koje treba dodijeliti operaterima zrakoplova za 2024. na temelju ukupne dodjele emisijskih jedinica operaterima zrakoplova koji su 2023. obavljali zrakoplovne djelatnosti obuhvaćene Prilogom I., umanjeno za linearni faktor smanjenja iz članka 9., i objavljuje tu količinu, kao i količinu za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica koja bi se provela 2024. da pravila za besplatnu dodjelu nisu ažurirana.

6. Za letove koji započinju u zračnoj luci smještenoj u EGP-u i završavaju u zračnoj luci smještenoj u EGP-u, Švicarskoj ili Ujedinjenoj Kraljevini, a koji 2023. nisu bili obuhvaćeni ETS-om EU-a, ukupna količina emisijskih jedinica koja se dodjeljuje operaterima zrakoplova povećava se za količine emisijskih jedinica, uključujući besplatnu dodjelu emisijskih jedinica i prodaju na dražbi, koje bi bile dodijeljene da su te godine bile obuhvaćene ETS-om EU-a, umanjeno za linearni faktor smanjenja utvrđen u članku 9.

7. Odstupajući od članka 12. stavka 2.a, članka 14. stavka 3. i članka 16., države članice smatraju da su zahtjevi utvrđeni u tim odredbama ispunjeni i ne poduzimaju mjere protiv operatera zrakoplova u pogledu emisija do 2030. iz letova između zračne luke smještene u nekoj od najudaljenijih regija države članice i zračne luke smještene u istoj državi članici izvan te najudaljenije regije.”;

(2) članak 3.d mijenja se kako slijedi:

(a) stavak 1. zamjenjuje se sljedećim:

„1. U 2024. na dražbi se prodaje 25 % količine emisijskih jedinica za koje bi se provela besplatna dodjela kako je objavljeno u skladu s člankom 3.c.”;

(b) umeću se sljedeći stavci 1.a, 1.b, 1.c i 1.d:

„1.a U 2025. na dražbi se prodaje 50 % količine emisijskih jedinica za koje bi se te godine provela besplatna dodjela, izračunano temeljem objave u skladu s člankom 3.c.

1.b U 2026. na dražbi se prodaje 75 % količine emisijskih jedinica za koje bi se te godine provela besplatna dodjela, izračunano temeljem objave u skladu s člankom 3.c.

1.c Od 1. siječnja 2027. na dražbi se prodaju sve emisijske jedinice za koje bi se te godine provela besplatna dodjela.

1.d Besplatne emisijske jedinice dodjeljuju se operaterima zrakoplova razmjerno njihovu udjelu verificiranih emisija iz zrakoplovnih djelatnosti prijavljenih 2023. Tim se izračunom uzimaju u obzir i verificirane emisije iz zrakoplovnih djelatnosti prijavljene za letove koji su obuhvaćeni samo ETS-om EU-a od 1. siječnja 2023.”;

(c) stavak 2. briše se;

(d) u stavku 3. prva rečenica zamjenjuje se sljedećim:

„Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 23. radi dopune ove Direktive u pogledu detaljnih aranžmana na temelju kojih države članice na dražbi prodaju emisijske jedinice za zrakoplovstvo u skladu sa stavcima 1., 1.a, 1.b, 1.c i 1.d ovog članka, uključujući načine prijenosa dijela prihoda od takve dražbe u opći proračun Unije.”;

(e) stavak 4. zamjenjuje se sljedećim:

„4. Države članice određuju kako će se upotrebljavati prihodi od dražbovne prodaje emisijskih jedinica obuhvaćenih ovim poglavljem, osim prihoda koji su utvrđeni kao vlastita sredstva u skladu s člankom 311. stavkom 3. Ugovora i uključeni u opći proračun Unije. Države članice upotrebljavaju prihode ostvarene dražbovnom prodajom emisijskih jedinica u skladu s člankom 10. stavkom 3.”;

(3) članci 3.e i 3.f brišu se;

(4) u članku 6. stavku 2. točka (e) zamjenjuje se sljedećim:

„(e) obvezu predaje emisijskih jedinica u količini jednakoj ukupnim emisijama postrojenja u svakoj kalendarskoj godini, u skladu s verifikacijom iz članka 15., u roku od četiri mjeseca nakon završetka te godine.”;

(5) članak 11.a mijenja se kako slijedi:

(a) stavci od 1. do 3. zamjenjuju se sljedećim:

„1. Podložno odredbama iz stavaka 2. i 3. ovog članka, operateri zrakoplova koji posjeduju svjedodžbu o sposobnosti zračnog prijevoza koju je izdala država članica ili su registrirani u državi članici, uključujući najudaljenije regije te pridružena i druga područja te države članice, mogu upotrebljavati sljedeće jedinice kako bi ispunili svoje obveze utvrđene u članku 12. u pogledu emisija iz letova u zemlje navedene u provedbenom aktu donesenom u skladu s člankom 25.a stavkom 3. i iz tih zemalja:

(a) jedinice koje su odobrile stranke koje sudjeluju u mehanizmu uspostavljenom u skladu s člankom 6. stavkom 4. Pariškog sporazuma;

(b) jedinice koje su odobrile stranke koje sudjeluju u programima odobravanja emisijskih jedinica koje Vijeće ICAO-a smatra prihvatljivima kako je utvrđeno u provedbenom aktu donesenom u skladu sa stavkom 8.;

(c) emisijske jedinice koje su odobrile stranke sporazuma u skladu sa stavkom 5.;

(d) emisijske jedinice izdane za projekte na razini Unije u skladu s člankom 24.a.

2. Jedinice iz stavka 1. točaka (a) i (b) mogu se upotrebljavati ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) potječu iz zemlje koja je stranka Pariškog sporazuma u trenutku upotrebe;

(b) potječu iz zemlje koja je u provedbenom aktu donesenom u skladu s člankom 25.a stavkom 3. navedena kao zemlja koja sudjeluje u Programu za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo (CORSIA). Ovaj se uvjet ne primjenjuje na emisije prije 2027. niti se primjenjuje na najmanje razvijene zemlje i male otočne države u razvoju, kako ih definiraju Ujedinjeni narodi, osim za one zemlje čiji je BDP po stanovniku jednak ili veći od prosjeka Unije.

3. Jedinice iz stavka 1. točaka (a), (b) i (c) mogu se upotrebljavati ako su uspostavljeni aranžmani temeljem kojih stranke sudionice izdaju odobrenja, ako se provode pravovremene prilagodbe izvješćivanja o antropogenim emisijama po izvorima i uklanjanjima ponorima obuhvaćenima nacionalno utvrđenim doprinosima stranaka sudionica te ako se izbjegava dvostruko računanje i neto povećanje globalnih emisija.

Komisija donosi provedbene akte kojima se utvrđuju detaljniji zahtjevi za aranžmane iz prvog podstavka, koji mogu uključivati zahtjeve u pogledu izvješćivanja i registra, te za uvrštavanje na popis država ili programa koji primjenjuju te aranžmane. Aranžmani uzimaju u obzir fleksibilne mogućnosti dodijeljene najmanje razvijenim zemljama i malim otočnim državama u razvoju. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 22.a stavka 2.”;

(c) stavak 4. briše se;

(d) dodaje se sljedeći stavak 8.:

„8. Komisija donosi provedbeni akt u kojem se navode emisijske jedinice koje Vijeće ICAO-a smatra prihvatljivima i koje ispunjavaju uvjete utvrđene u stavcima 2. i 3. Komisija po potrebi mijenja taj popis. Taj se provedbeni akt donosi u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 22.a stavka 2.”;

(6) članak 12. mijenja se kako slijedi:

(a) stavak 6. zamjenjuje se sljedećim:

„6. U skladu s metodologijom utvrđenom u delegiranom aktu iz stavka 7. države članice izračunavaju neutralizaciju svake godine za prethodnu kalendarsku godinu u smislu ICAO-ovih međunarodnih standarda i preporučene prakse u području zaštite okoliša za Program za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo, osim onih koji se primjenjuju na letove započinju u zračnoj luci smještenoj u EGP-u i završavaju u zračnoj luci smještenoj u EGP-u, Švicarskoj ili Ujedinjenoj Kraljevini, te do 30. studenoga svake godine o razini neutralizacije obavješćuju operatere zrakoplova koji ispunjavaju sve sljedeće uvjete:

(a) operater zrakoplova posjeduje svjedodžbu o sposobnosti zračnog prijevoza koju je izdala država članica ili je registriran u državi članici, uključujući najudaljenije regije te pridružena i druga područja te države članice;

(b) od 1. siječnja 2019. proizvodi godišnje emisije CO_2 veće od 10 000 tona iz upotrebe zrakoplova s najvećom certificiranom masom pri uzlijetanju većom od 5 700 kg koji obavljaju letove obuhvaćene Prilogom I., osim onih koji započinju i završavaju u istoj državi članici (uključujući najudaljenije regije iste države članice).

Za potrebe prvog podstavka točke (b), ne uzimaju se u obzir emisije CO_2 iz sljedećih vrsta letova:

i. državni letovi;

ii. humanitarni letovi;

iii. letovi u svrhu pružanja hitne medicinske pomoći;

iv. vojni letovi;

v. letovi za gašenje požara.”;

(b) dodaju se stavci 7. i 8.:

„7. Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 23. radi dopune ove Direktive utvrđivanjem metodologije za izračun odgovornosti operatera zrakoplova za neutralizaciju.

8. Kad je riječ o letovima u zemlje navedene u provedbenom aktu donesenom u skladu s člankom 25.a stavkom 3., iz tih zemalja i među njima, operateri zrakoplova koji posjeduju svjedodžbu o sposobnosti zračnog prijevoza koju je izdala država članica ili su registrirani u državi članici, uključujući najudaljenije regije te pridružena i druga područja te države članice, poništavaju jedinice iz članka 11.a samo u odnosu na količinu koju je ta država članica prijavila za relevantnu kalendarsku godinu. Poništenje emisijskih jedinica provodi se do 31. siječnja 2025. za emisije u razdoblju od 2021. do 2023., do 31. siječnja 2028. za emisije u razdoblju od 2024. do 2026., do 31. siječnja 2031. za emisije u razdoblju od 2027. do 2029., do 31. siječnja 2034. za emisije u razdoblju od 2030. do 2032. i do 31. siječnja 2037. za emisije u razdoblju od 2033. do 2035.”;

(7) u članku 18a. stavku 3. točka (b) zamjenjuje se sljedećim:

„(b) od 2024. barem svake dvije godine ažurirati popis tako da se uključe operateri zrakoplova koji su naknadno obavljali zrakoplovne djelatnosti navedene u Prilogu I.”;

(8) članak 23. mijenja se kako slijedi:

(a) stavci 2. i 3. zamjenjuju se sljedećim:

„2. Ovlast za donošenje delegiranih akata iz članka 3.d stavka 3., članka 10. stavka 4., članka 10.a stavaka 1. i 8., članka 10.b stavka 5., članka 12. stavka 7. trećeg podstavka, članka 19. stavka 3., članka 22., članka 24. stavka 3., članka 24.a stavka 1., članka 25.a stavka 1. i članka 28.c dodjeljuje se Komisiji na neodređeno vrijeme počevši od 8. travnja 2018.

3. Europski parlament ili Vijeće u svakom trenutku mogu opozvati delegiranje ovlasti iz članka 3.d stavka 3., članka 10. stavka 4., članka 10.a stavaka 1. i 8., članka 10.b stavka 5., članka 12. stavka 7. trećeg podstavka, članka 19. stavka 3., članka 22., članka 24. stavka 3., članka 24.a stavka 1., članka 25.a stavka 1. i članka 28.c. Odlukom o opozivu prekida se delegiranje ovlasti koje je u njoj navedeno. Odluka počinje proizvoditi učinke sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije* ili na kasniji dan naveden u toj odluci. To ne utječe na valjanost delegiranih akata koji su već na snazi.”;

(b) stavak 6. zamjenjuje se sljedećim:

„6. Delegirani akt donesen na temelju članka 3.d stavka 3., članka 10. stavka 4., članka 10.a stavaka 1. i 8., članka 10.b stavka 5., članka 12. stavka 6. trećeg podstavka, članka 19. stavka 3., članka 22., članka 24. stavka 3., članka 24.a stavka 1., članka 25.a stavka 1. i članka 28.c stupa na snagu samo ako ni Europski parlament ni Vijeće u roku od dva mjeseca od priopćenja tog akta na njega ne podnesu nikakav prigovor ili ako su prije isteka tog roka i Europski parlament i Vijeće obavijestili Komisiju da neće podnijeti prigovore. Taj se rok na inicijativu Europskog parlamenta ili Vijeća produljuje za dva mjeseca.”;

(9) u članku 25.a dodaju se sljedeći stavci od 3. do 9.:

„3. Komisija donosi provedbeni akt u kojem se navode zemlje osim zemalja EGP-a, Švicarske i Ujedinjene Kraljevine za koje se smatra da primjenjuju CORSIA-u za potrebe ove Direktive, s referentnim vrijednostima iz 2019. za razdoblje od 2021. do

2023. i referentnim vrijednostima iz razdoblja 2019.–2020. za svaku sljedeću godinu. Taj provedbeni akt donosi se u skladu s postupkom ispitivanja navedenim u članku 22.a stavku 2.

4. Kad je riječ o emisijama iz letova u zemlje koje su navedene u provedbenom aktu donesenom u skladu sa stavkom 3. ili iz njih, od operatera zrakoplova koji posjeduju svjedodžbu o sposobnosti zračnog prijevoza koju je izdala zemlja navedena u provedbenom aktu ili su registrirani u zemlji navedenoj u provedbenom aktu ne zahtijeva se poništavanje jedinica za te emisije.

5. Kad je riječ o emisijama do 31. prosinca 2026. iz letova između EGP-a i zemalja koje nisu navedene u provedbenom aktu donesenom u skladu sa stavkom 3., osim letova u Švicarsku i Ujedinjenu Kraljevinu, operateri zrakoplova ne moraju poništavati jedinice.

6. Kad je riječ o emisijama iz letova u najmanje razvijene zemlje i male otočne države u razvoju kako ih definiraju Ujedinjeni narodi, osim onih navedenih u provedbenom aktu donesenom u skladu sa stavkom 3., i iz tih zemalja, operateri zrakoplova ne moraju poništavati jedinice.

7. Ako Komisija utvrdi da je tržišno natjecanje znatno narušeno na štetu operatera zrakoplova koji posjeduju svjedodžbu o sposobnosti zračnog prijevoza koju je izdala država članica ili su registrirani u državi članici, uključujući najudaljenije regije te pridružena i druga područja te države članice, ovlaštena je donijeti provedbene akte za izuzimanje tih operatera zrakoplova od zahtjeva za predaju emisijskih jedinica kako je utvrđeno u članku 12. stavku 8. u pogledu emisija iz letova u te zemlje i iz njih. Narušavanje tržišnog natjecanja može uzrokovati treća zemlja koja blaže primjenjuje CORSIA-u u svojem domaćem pravu ili ne primjenjuje odredbe CORSIA-e jednako na sve operatere zrakoplova. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 22.a stavka 2.

8. Ako operater zrakoplova koji posjeduje svjedodžbu o sposobnosti zračnog prijevoza koju je izdala država članica ili je registriran u državi članici, uključujući najudaljenije regije te pridružena i druga područja te države članice, obavlja letove između dviju zemalja navedenih u provedbenom aktu donesenom u skladu sa stavkom 3., uključujući letove između Švicarske, Ujedinjene Kraljevine i zemalja navedenih u provedbenom aktu donesenom u skladu sa stavkom 3., i ako te zemlje operaterima zrakoplova dopuštaju upotrebu jedinica koje nisu one s popisa donesenog u skladu s člankom 11.a stavkom 8., Komisija je ovlaštena donositi provedbene akte kojima će tim operaterima zrakoplova omogućiti upotrebu drugih vrsta emisijskih jedinica osim onih koje su na tom popisu ili odrediti da se na te operatere ne primjenjuju uvjeti iz članka 11.a stavaka 2. i 3. u pogledu emisija iz takvih letova. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 22.a stavka 2.”;

(10) u tablici u Prilogu I. nakon prvog odlomka iza naslova „Zrakoplovstvo” u stupcu „Djelatnosti” umeće se sljedeći tekst:

„Letovi između zračnih luka smještenih u dvije zemlje navedene u provedbenom aktu donesenom u skladu s člankom 25.a stavkom 3. koje obavljaju operateri zrakoplova koji ispunjavaju sve sljedeće uvjete:

(a) operater zrakoplova posjeduje svjedodžbu o sposobnosti zračnog prijevoza koju je izdala država članica ili je registriran u državi članici, uključujući najudaljenije regije te pridružena i druga područja te države članice;

(b) od 1. siječnja 2019. proizvodi godišnje emisije CO_2 veće od 10 000 tona iz upotrebe zrakoplova s najvećom certificiranom masom pri uzlijetanju većom od 5 700 kg koji obavljaju letove obuhvaćene Prilogom I., osim onih koji započinju i završavaju u istoj državi članici (uključujući najudaljenije regije iste države članice). Za potrebe ove točke ne uzimaju se u obzir emisije iz sljedećih vrsta letova: i. državni letovi; ii. humanitarni letovi; iii. letovi u svrhu pružanja hitne medicinske pomoći; iv. vojni letovi; v. letovi za gašenje požara.”.

Članak 2.

1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom do 31. prosinca 2023. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih mjera.

   Kada države članice donose te mjere, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja.

2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.

Članak 3.

Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Članak 4.

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Europski parlament	*Za Vijeće*
Predsjednik	*Predsjednik*