Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u pogledu obavješćivanja o neutralizaciji s obzirom na globalnu tržišno utemeljenu mjeru za operatere zrakoplova sa sjedištem u Uniji

(COM(2021) 567 – 2021/0204 (COD))

(2022/C 105/21)

Samostalni izvjestitelj: **Thomas KROPP**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 14.9.2021.
	European Parliament, 13.9.2021.
Pravna osnova:	Članci 192. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.10.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.10.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	564
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	238/0/5

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) napominje da su se zbog pandemije COVID-a 19 emisije CO_2 iz zračnog prometa smanjile u 2020. za 64 % u odnosu na 2019. ([1]). Prema prognozi Eurocontrola (Europska organizacija za sigurnost zračne plovidbe) na kojoj se temelji prijedlog Komisije, ne očekuje se da će obujam prometa dosegnuti razine iz 2019. prije 2024. ([2]).

1.2. Vijeće ICAO-a (Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva) na svojoj je sjednici u srpnju 2020. odlučilo da bi zračni prijevoznici kao referentnu vrijednost za izračun neutralizacije ([3]) za razdoblje 2021.–2022. trebali upotrebljavati emisije iz 2019.

1.3. Prijedlogom izmjene Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([4]) obvezuje se države članice da u skladu s međunarodnim pravom u 2022. izvijeste o neutralizacijama iz 2021., iako se očekuje da će povećanje emisija 2021. u odnosu na 2019. biti zanemarivo, možda čak i nula.

1.4. EGSO stoga podržava prijedlog Komisije ([5]) o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u pogledu obavješćivanja o neutralizaciji u 2021. Izmjenu bi trebalo donijeti bez odgode kako bi se postigla pravna sigurnost ([6]).

([1]) https://ec.europa.eu/clima/news-your-voice/news/emissions-trading-greenhouse-gas-emissions-reduced-133-2020-2021-04-15_hr.

([2]) https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-five-year-forecast-2020-2024.

([3]) Neutralizacija je aktivnost poduzeća ili pojedinca usmjerena na kompenzaciju vlastitih emisija financiranjem smanjenja emisija na drugom mjestu. Na tržištima na kojima je neutralizacija obavezna, ovjerene jedinice smanjenja emisija izdaju se za neutralizacije nastale u okviru projekata smanjenja emisija. Tim se jedinicama može trgovati između poduzeća i vlada s ciljem usklađivanja s međunarodnim sporazumima kojima se ograničava količina CO_2 koju može ispuštati neko tijelo ili organizacija.

([4]) 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.).

([5]) Predmet ovog mišljenja: COM(2021) 567 final – 2021/0204 (COD).

([6]) EGSO slijedi obrazloženje iz uvodne izjave 9. prijedloga COM(2021) 567 final – 2021/0204(COD).

1.5. EGSO preporučuje da se razmotri produljenje primjene promijenjene referentne vrijednosti sve dok prosječni broj putnika ne bude ponovno na razini iz 2019., barem u 2022. i 2023., kada se očekuje da će doći do oporavka. U suprotnom bi operateri zrakoplova bili obvezni neutralizirati emisije iako lete manje i stvaraju manje emisija nego tijekom referentne godine.

1.6. CORSIA (Program za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo) dio je paketa mjera osmišljenih za ublažavanje utjecaja zrakoplovstva na okoliš. EGSO potiče Komisiju da preispita sve regulatorne prijedloge relevantne za zrakoplovstvo u okviru „Paketa za cilj od 55 %”, koji je dio zelenog plana, kako bi se utvrdila međuovisnost prijedloga i procijenio njihov kumulativni financijski učinak te kako bi se uskladili odgovarajući postupci.

1.7. Države članice ICAO-a, uključujući države članice EU-a, postigle su 2016. dogovor o provedbi programa CORSIA kao instrumenta za zaštitu klime u međunarodnom zrakoplovstvu. EGSO pozdravlja globalne mjere za globalne industrije. Stoga poziva Europsku komisiju, Europski parlament i države članice da nastave u potpunosti podupirati i priznavati program CORSIA.

2. **Opće napomene**

2.1. Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO) usvojila je 2016. CORSIA-u kako bi se riješio problem emisija CO_2 iz zrakoplovstva. Standardi i postupci za provedbu tog programa doneseni su kao prilog Čikaškoj konvenciji koju sve države članice ICAO-a moraju primjenjivati od siječnja 2019.

2.2. Programom za neutralizaciju ne smanjuju se emisije tog sektora, već zračni prijevoznici neutraliziraju rast emisija iz zrakoplovstva u drugim sektorima s ciljem stabilizacije neto emisija CO_2. Temeljni je zahtjev da je smanjenje emisija drugdje trajno i da ne dovodi do nenamjernih povećanja emisija.

2.3. Važnost programa CORSIA ne može se precijeniti jer je riječ o međunarodno dogovorenom mehanizmu na razini UN-a. Sve države članice ICAO-a potpisnice moraju osigurati da njihovi prijevoznici izvješćuju o emisijama na godišnjoj osnovi; praćenje međunarodnih letova započelo je 1. siječnja 2019. Zračni prijevoznici stoga su obvezni uspostaviti baze podataka o gorivu koje se koristi na svakom letu kako bi se izračunale emisije CO_2 primjenom jedne od nekoliko odobrenih metoda mjerenja potrošnje goriva. Međutim, države članice ICAO-a dogovorile su se o provedbi programa CORSIA u različitim fazama; od 2021. do 2026. neutralizacija će se primjenjivati samo na letove između država koje su se dobrovoljno javile za sudjelovanje u toj prvoj fazi ([7]). Od 2027. svi međunarodni letovi bit će obuhvaćeni programom, uz vrlo mali izuzetak određenih zemalja u razvoju. Domaći letovi u nadležnosti su druge agencije UN-a, UNFCCC-a ([8]), i obuhvaćeni su Pariškim sporazumom.

2.4. Zbog jedinstvene krize uzrokovane COVID-om 19 i naglog smanjenja u obujmu prometa, a time i emisija CO_2 u 2020., kao i dugotrajnog razdoblja oporavka koje je uslijedilo, malo je vjerojatno da će u razdoblju 2021.–2023. biti ispunjeni uvjeti za neutralizaciju. To bi moglo dovesti do nesigurnosti u pogledu toga jesu li obveze obavješćivanja i dalje smislene. Ovim se prijedlogom utvrđuje pravna obveza država članica EU-a da do 30. studenoga 2022. zračne prijevoznike sa sjedištem u EU-u obavijeste o iznosima neutralizacije za emisije tijekom 2021., čak i ako su te vrijednosti nula. Time bi se pružila pravna sigurnost i za zračne prijevoznike iz EU-a i za države članice.

([7]) Od 2021. programom je obuhvaćeno najmanje 88 država koje predstavljaju 77 % međunarodnog zrakoplovstva, uključujući sve države članice EU-a.

([8]) Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime. Kyotski protokol, koji je potpisan 1997. i koji je trajao od 2005. do 2020., predstavljao je prvu provedbu mjera u okviru UNFCCC-a. Kyotski protokol zamijenjen je Pariškim sporazumom koji je stupio na snagu 2016. UNFCCC ima 197 država potpisnica, a napredak u provedbi njegovih odluka prati Konferencija stranaka, COP, koja se sastaje jednom godišnje.

2.5. Predviđa se da će se CORSIA-om izbjeći nastanak otprilike 2,5 milijardi tona CO_2 u razdoblju 2021.–2035., što predstavlja godišnji prosjek od 165 milijuna tona CO_2 ([9]). Međutim, s obzirom na to da se CORSIA-om ne smanjuju emisije iz zračnog prometa, to neće utjecati na stvarne razine emisija CO_2 u zrakoplovstvu. CORSIA se stoga mora promatrati zajedno s drugim mehanizmima koji utječu na razine emisija CO_2 u tom sektoru ([10]). Za ostvarivanje tog cilja utvrđene su tri dodatne mjere u kontekstu „Paketa za cilj od 55 %” ([11]): uvođenje poreza na kerozin isključivo na razini EU-a, uvođenje obveze miješanja za održiva goriva za zrakoplovstvo (SAF) ([12]) i izmjene sustava EU-a za trgovanje emisijama (ETS).

2.6. Iako se CORSIA i ETS bave problemom emisija CO_2, oni funkcioniraju drugačije. Sustav EU-a za trgovanje emisijama smanjuje ukupne dopuštene emisije tako što se zračne prijevoznike obvezuje na kupnju emisijskih jedinica za njihove pojedinačne emisije. S druge strane, CORSIA obvezuje zračne prijevoznike na kupnju jedinica za neutralizaciju radi kompenzacije kolektivnog rasta sektorskih emisija kako bi se svaka tona CO_2 koju ispuste zračni operateri izbjegla ili smanjila u drugom sektoru. ETS se primjenjuje na zrakoplovstvo unutar EU-a. Međutim, to uključuje putnike koji samo putuju iz zračne luke unutar EU-a u jedno od zračnih čvorišta EU-a kako bi otputovali u neko međunarodno odredište; u takvim slučajevima računaju se emisije CO_2 za sve segmente putovanja koji uključuju zračnu luku u EU-u. Isti bi putnik mogao otputovati u udaljeno odredište preko čvorišta smještenog u blizini EU-a, kao što su London, Istanbul, Dubai, Doha ili Moskva; u tom slučaju emisije CO_2 za let na veliku udaljenost koji polazi iz zračnog čvorišta izvan EU-a ne bi bio pokriven ETS-om. Te probleme istjecanja ugljika trebalo bi riješiti.

2.7. Prijedlog inicijative „ReFuelEU Aviation” mogao bi dovesti i do narušavanja tržišnog natjecanja jer bi upotreba mješavine goriva za zrakoplove, koja sadrži održivo gorivo bila obvezna (samo) u svim zračnim lukama EU-a, ali ne i u zračnim čvorištima izvan EU-a. Iako održiva goriva za zrakoplove emitiraju manje CO_2, njihovi troškovi proizvodnje znatno su viši od troškova konvencionalnih goriva za zrakoplove. Bez javnog financiranja održivih goriva za zrakoplove dodatni trošak bi se u konačnici prebacio na putnike, zbog čega bi međunarodni letovi iz čvorišta EU-a bili skuplji od letova do istog odredišta iz čvorišta izvan EU-a. Trebalo bi izbjegavati takva značajna narušavanja međunarodnog tržišnog natjecanja; ona u konačnici ugrožavaju politički, komercijalno i prije svega ekološki željena smanjenja emisija CO_2.

2.8. Oporezivanje kerozina imalo bi tržišni učinak samo ako bi se njime potaknula proizvodnja održivih goriva za zrakoplove; što nije nužno slučaj.

2.9. EGSO preporučuje Komisiji da izradi sveobuhvatan pregled svih tržišnih mjera i njihovog planiranog učinka na zrakoplovno tržište.

Bruxelles, 20. listopada 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

([9]) Informativni dokument IATA, CORSIA, 12. svibnja 2019.

([10]) Kao što je uključivanje zrakoplovstva u ETS EU-a 2003/87/EZ; RefuelEU Aviation COM (2021) 561 – final 2021/0205 (COD).

([11]) Komisijin „Paket za cilj od 55 %” sastoji se od nekoliko međuovisnih regulatornih prijedloga koji bi Europskoj uniji trebali omogućiti da postigne cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova na cijelom kontinentu za **55 % neto emisija, što je Vijeće EU-a dogovorilo 2020.**; to je utvrđeno u Europskom zakonu o klimi. Prijedlozi u ovom paketu utječu i na europske prometne i turističke ekosustave. Bez učinkovitih poticaja prijedlozi ne bi doveli do održivih turističkih i prometnih politika EU-a. Naprotiv, predložene mjere mogle bi dovesti do znatnog povećanja troškova za velika i mala poduzeća iz EU-a te naštetiti njihovoj konkurentnosti u odnosu na prijevozna i turistička poduzeća izvan EU-a koja su smještena na granicama EU-a, čime bi se ugrozila radna mjesta u EU-u u tim sektorima. Regije EU-a koje u velikoj mjeri ovise o turizmu bile bi stoga posebno pogođene. Održiv pristup usmjeren na budućnost, kako je predložila Komisija, sastoji se od komplementarnih mjera. Međutim, kombinacija tih mjera treba djelovati kao katalizator za ostvarivanje sektora koji je neutralan u pogledu stakleničkih plinova. Stoga je potrebno uzeti u obzir njihov kumulativni učinak na troškove europskih prometnih i turističkih ekosustava kako bi se osigurala stabilnost planiranja ulaganja u nova radna mjesta.

([12]) Nacrt mišljenja EGSO-a TEN/744 (vidjeti stranicu 136. ovoga Službenog lista).