EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.7.2021.
COM(2021) 567 final

2021/0204 (COD)

Prijedlog

ODLUKE 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

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Ovim se prijedlogom uvodi izmjena pravila o zrakoplovstvu u sustavu Europske unije za trgovanje emisijama (ETS EU-a) kako bi se uvela obavijest država članica zračnim prijevoznicima sa sjedištem u EU-u o neutralizaciji za 2021. u okviru Programa za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo (CORSIA) Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO).

Cilj je provesti slanje te obavijesti tako da se administrativno opterećenje nacionalnih tijela i zračnih prijevoznika svede na najmanju moguću mjeru i pruži pravna sigurnost u pogledu neutralizacije koju u okviru CORSIA-e provode zračni prijevoznici sa sjedištem u državama članicama.

CORSIA je mehanizam za neutralizaciju u okviru kojeg bi zemlje trebale od zračnih prijevoznika sa sjedištem u tim zemljama tražiti da međunarodnim emisijskim jedinicama neutraliziraju emisije CO_2 koje prelaze relevantnu referentnu vrijednost. Zbog pandemije bolesti COVID-19 Vijeće ICAO-a odlučilo je u lipnju 2020. da bi se kao referentna vrijednost za razdoblje 2021.–2023. trebale upotrebljavati emisije iz 2019., a ne prosjek emisija u razdoblju 2019.–2020.[1] U reviziji CORSIA-e 2022. ispitat će se utjecaj pandemije COVID-a 19 na više aspekata CORSIA-e.

EU namjerava provesti CORSIA-u, uzimajući u obzir razlike o kojima je obaviješteno 2018.[2] i način na koji Europski parlament i Vijeće izmijene zakonodavstvo Unije. Stoga bi zračni prijevoznici sa sjedištem u EU-u trebali predati emisijske jedinice ako je to relevantno radi usklađivanja s neutralizacijom u okviru CORSIA-e s obzirom na njihove emisije za 2021. Kako je predviđeno normama i preporučenim praksama CORSIA-e, države članice EU-a trebale bi do 30. studenoga 2022. izračunati i obavijestiti zračne prijevoznike o njihovoj neutralizaciji emisija za 2021.; nakon toga bi ti zračni prijevoznici do 31. siječnja 2025. trebali otkazati odgovarajući broj emisijskih jedinica.

Zbog pandemije bolesti COVID-19 emisije CO_2 iz zrakoplovstva u okviru ETS-a smanjile su se 2020. za 64 % u odnosu na 2019[3]. Europska organizacija za sigurnost zračne plovidbe (Eurocontrol) objavila je u studenome 2020. svoju prognozu za oporavak europskog zrakoplovnog sektora za razdoblje 2020.–2024.[4] U njoj se opisuje utjecaj pandemije COVID-a 19 na zračni promet. Prema prognozi, čak ni u najoptimističnijem scenariju razine emisija iz

---

1 https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/CORSIA-and-Covid-19.aspx

2 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.).

3 https://ec.europa.eu/clima/news/emissions-trading-greenhouse-gas-emissions-reduced-2020_en

4 https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-five-year-forecast-2020-2024

2019. ne bi bile postignute prije 2024., dok se u najgorem scenariju povratak na te razine emisija predviđa do 2029.

Iako se u procjenama ne predviđaju zahtjevi za neutralizaciju u okviru CORSIA-e tijekom razdoblja 2021.–2023., u pravu Unije ipak bi trebala postojati pravna obveza za države članice da do 30. studenoga 2022. zračne prijevoznike sa sjedištem u EU-u obavijeste o iznosima neutralizacije za emisije tijekom 2021. S obzirom na prethodno navedene činjenične dokaze o 2020. i prvoj polovini 2021., minimalna je vjerojatnost da će biti zahtjeva za neutralizaciju u okviru CORSIA-e za 2021., a vrlo je mala i za 2022. Stoga se ovim prijedlogom predviđa da, nakon što bude jasan iznos dodatne neutralizacije za 2021., koji će najvjerojatnije biti jednak nuli, države članice to tijekom 2022. priopće zračnim prijevoznicima. Vijeće i Europski parlament trebali bi donijeti ovaj prijedlog nakon što budu poznati podaci o emisijama za 2021., odnosno nakon 1. siječnja 2022.

Isti će se pristup primijeniti i za naredne godine ako još ne budu doneseni relevantni prijedlozi u okviru Paketa za ostvarivanje cilja od 55 % („Fit for 55”).

Obveze zračnih prijevoznika sa sjedištem u EU-u u okviru ETS-a ostaju na snazi u skladu s pravom Unije na temelju Direktive 2003/87/EZ. Te obveze uključuju obvezu praćenja i izvješćivanja o njihovim emisijama, uključujući emisije povezane s letovima između EGP-a i trećih zemalja.

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

Revizija pravila ETS-a za zrakoplovstvo sastavni je dio EU-ova Paketa za ostvarivanje cilja od 55 %. Revizija uključuje provedbu CORSIA-e putem Direktive o ETS-u EU-a.

Ovaj je prijedlog jedina izmjena povezana s CORSIA-om koja bi trebala biti na snazi do 30. studenoga 2022. kako bi se do tog datuma moglo obavijestiti o nultoj stopi dodatne neutralizacije.

Ostale izmjene povezane s provedbom CORSIA-e uključuju odredbe o upotrebi međunarodnih emisijskih jedinica za letove izvan EGP-a, obvezama predaje za letove izvan EGP-a, postupanju prema zračnim prijevoznicima sa sjedištem izvan EU-a kad je riječ o letovima izvan Europe, postupanju prema zračnim prijevoznicima sa sjedištem u EU-u kad je riječ o linijama na kojima se CORSIA ne primjenjuje na isti način te području primjene Direktive na letove zračnih prijevoznika sa sjedištem u EU-u između dvije treće zemlje. Te druge izmjene povezane s provedbom CORSIA-e uključene su u širi Prijedlog direktive 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.

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

Ovaj je prijedlog vrlo specifičan i ne otvara pitanje dosljednosti s drugim politikama Unije.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Pravna je osnova ovog prijedloga članak 192. UFEU-a. U skladu s člankom 191. i člankom 192. stavkom 1. UFEU-a Europska unija doprinosi, među ostalim, ostvarenju sljedećih ciljeva: očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša, promicanju mjera na međunarodnoj razini za rješavanje regionalnih, odnosno svjetskih problema okoliša, a osobito borbi protiv klimatskih promjena.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

Klimatske promjene prekogranični su problem, a djelovanjem EU-a može se djelotvorno nadopuniti i ojačati regionalno, nacionalno i lokalno djelovanje. Djelovanje u području klime trebalo bi se koordinirati na europskoj razini te bi se, kad je to moguće, trebalo olakšati učinkovito djelovanje na globalnoj razini. Djelovanje EU-a opravdano je na temelju supsidijarnosti kako je utvrđeno u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. Od 1992. Europska unija radi na razvoju zajedničkih rješenja i poticanju globalnih mjera za suzbijanje klimatskih promjena. Konkretnije, djelovanjem na razini EU-a omogućit će se troškovno učinkovito ostvarivanje ciljeva smanjenja emisija do 2030. i dugoročnih ciljeva smanjenja emisija te ujedno osigurati pravednost i ekološki integritet. Člancima od 191. do 193. UFEU-a potvrđuju se i određuju nadležnosti EU-a u području klimatskih promjena.

• Proporcionalnost

Ovaj je prijedlog u skladu s načelom proporcionalnosti jer ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje EU-ovih ciljeva troškovno učinkovitog smanjenja emisija stakleničkih plinova uz istodobno osiguravanje pravednosti i ekološkog integriteta.

• Odabir instrumenta

Odluka Parlamenta i Vijeća donesena redovnim zakonodavnim postupkom[5] smatra se odgovarajućim instrumentom za izmjenu Direktive o ETS-u jer potrebne mjere trebaju poduzeti države članice. Taj je odabir u skladu s presedanima iz triju prethodnih odluka povezanih s ETS-om (Odluka o „odgodi”[6], Odluka o rezervi za stabilnost tržišta[7] i prva Odluka o „zaustavljanju sata”[8]).

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

• *Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva

S obzirom na ranu fazu provedbe postojećeg zakonodavstva i, posljedično, ograničenu dostupnost podataka, nije provedena *ex post* evaluacija ni provjera primjerenosti u vezi s prijedlozima.

---

[5] Za razliku od akata usmjerenih samo na stajališta u međunarodnim tijelima na temelju članka 218. stavka 9. Ugovora, koji su uključivali samo Vijeće, npr. Odluka Vijeća o obavješćivanju ICAO-a o razlikama.

[6] Odluka br. 1359/2013/EU o izmjeni Direktive 2003/87/EZ kojom se pojašnjavaju odredbe o vremenskom rasporedu dražbi emisijskih jedinica stakleničkih plinova (SL L 343, 19.12.2013., str. 1.).

[7] Odluka (EU) 2015/1814 o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije i o izmjeni Direktive 2003/87/EZ (SL L 264, 9.10.2015., str. 1.–5.).

[8] Odluka br. 377/2013/EU o privremenom odstupanju od Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice (SL L 113, 25.4.2013., str. 1.–4.).

- **Savjetovanja s dionicima**

Prema potrebi su provedena savjetovanja s dionicima o opcijama politike za provedbu CORSIA-e putem ETS-a EU-a. Početna procjena učinka ažuriranih pravila ETS-a na zrakoplovstvo objavljena je 3. srpnja 2020. s razdobljem za dostavljanje povratnih informacija do 28. kolovoza 2020., a otvoreno javno savjetovanje provedeno je u obliku internetske ankete od 1. listopada 2020. do 14. siječnja 2021. Rezultati savjetovanja s dionicima sažeto su izneseni u prilogu procjeni učinka priloženoj Prijedlogu direktive 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[9].

- **Procjena učinka**

Ovaj se prijedlog odnosi na obavijesti o neutralizaciji koje šalju države članice i u odnosu na aktualnu situaciju nema utjecaja na okoliš ni gospodarstvo.

U procjeni učinka priloženoj Prijedlogu direktive 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 procijenjene su opcije politika za provedbu CORSIA-e i povećanje dražbovne prodaje za zrakoplovstvo[10].

- **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 visoke razine zaštite okoliša u skladu s načelom održivog razvoja iz članka 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima[11].

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Ovaj prijedlog nema utjecaja na proračun.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Nacionalna tijela i operateri zrakoplova mogu se koristiti postojećom infrastrukturom za praćenje i izvješćivanje o emisijama operatera zrakoplova. Budući da transakcije nisu predviđene, nisu potrebni dogovori u pogledu registra.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Članku 12. Direktive 2003/87/EZ dodaje se novi stavak, kojim se nacionalnim tijelima država članica nalaže da dostave obavijest o [najvjerojatnije: nultoj stopi] dodatne neutralizacije za operatere zrakoplova sa sjedištem u EU-u s obzirom na njihove emisije 2021.

Operateri zrakoplova kojima se dostavlja obavijest jesu operateri zrakoplova iz članka 1. Delegirane uredbe Komisije 2019/1603, kojom se prema potrebi provodi CORSIA u pogledu praćenja i izvješćivanja o emisijama.

---

9 SWD [dodati upućivanje]
10 SWD [dodati upućivanje]
11 SL C 326, 26.10.2012., str. 391.

2021/0204 (COD)

Prijedlog

ODLUKE 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

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) Program za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo (CORSIA) Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO) provodi se od 2019. za praćenje, izvješćivanje i verifikaciju emisija te bi trebao biti tržišno utemeljena mjera koja se primjenjuje na globalnoj razini i kojom se od 1. siječnja 2021. određenim jedinicama za neutralizaciju emisija nastoje neutralizirati emisije ugljikova dioksida iz međunarodnog zrakoplovstva koje premašuju fiksnu razinu emisija.

(2) Unija namjerava provesti CORSIA-u, uzimajući u obzir razlike između zakonodavstva EU-a i CORSIA-e, o kojima je ICAO obaviješten na temelju Odluke Vijeća (EU) 2018/2027[3], te način na koji Europski parlament i Vijeće izmijene zakonodavstvo Unije.

(3) Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/1603[4] donesena je radi odgovarajuće provedbe pravila CORSIA-e za praćenje, izvješćivanje i verifikaciju emisija iz zrakoplovstva.

---

1 SL C […], […], p. […].

2 SL C […], […], p. […].

3 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.).

4 Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/1603 od 18. srpnja 2019. o dopuni Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s mjerama koje je donijela Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo za praćenje, izvješćivanje i verifikaciju emisija u zrakoplovstvu u svrhu provedbe globalne tržišno utemeljene mjere (SL L 250, 30.9.2019., str. 10.).

Neutralizacija u smislu međunarodnih standarda i preporučenih praksi za CORSIA-u[5] izračunava se na temelju emisija CO_2 verificiranih u skladu s tom uredbom.

(4) Zbog velikog smanjenja emisija iz zrakoplovstva tijekom 2020. zbog pandemije bolesti COVID-19 Vijeće ICAO-a na svojoj je 220. sjednici u lipnju 2020. odlučilo da bi operateri zrakoplova kao referentnu vrijednost za izračun neutralizacije za razdoblje 2021.–2023. trebali upotrebljavati emisije iz 2019.

(5) Emisije iz zrakoplovstva 2021. najvjerojatnije neće premašiti ukupne razine iz 2019. Stoga se očekuje da će operateri zrakoplova za 2021. imati nultu dodatnu neutralizaciju.

(6) Države članice trebale bi do 30. studenoga 2022. provesti CORSIA-u obavješćivanjem operatera zrakoplova sa sjedištem u tim državama članicama o njihovoj neutralizaciji za 2021.

(7) S obzirom na to da ciljeve ove Odluke 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 Odluka ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.

(8) Kako bi se pružila sigurnost u pogledu razine neutralizacije za 2021., ovu bi Odluku trebalo donijeti nakon 1. siječnja 2022., kad bude poznata ukupna razina emisija za 2021.

(9) Važno je što prije tijekom 2022. pružiti pravnu sigurnost nacionalnim tijelima i operaterima zrakoplova u pogledu neutralizacije u okviru CORSIA-e za 2021. Stoga bi ova Odluka trebala stupiti na snagu bez odgode.

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

DONIJELI SU OVU ODLUKU:

Članak 1.

U članku 12. Direktive 2003/87/EZ dodaje se sljedeći stavak 6.:

„6. Države članice do 30. studenoga 2022. obavješćuju operatere zrakoplova da za 2021. imaju [nultu] neutralizaciju u smislu ICAO-ovih međunarodnih standarda i preporučenih praksi u pogledu Programa za zaštitu okoliša za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo. Države članice obavješćuju operatere zrakoplova koji ispunjavaju sljedeće uvjete:

(a) imaju 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;

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

[5] Prvo izdanje međunarodnih standarda i preporučenih praksi u području zaštite okoliša – Program za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo (svezak IV. Priloga 16. Čikaškoj konvenciji).

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.”

Članak 2.

Ova Odluka stupa na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Europski parlament	*Za Vijeće*
Predsjednik	*Predsjednik*