



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2020 r.
COM(2020) 194 final

2020/0078 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w odniesieniu do powiadomienia o dobrowolnym udziale w mechanizmie kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) od dnia 1 stycznia 2021 r. oraz o wariantcie wybranym do obliczania wymagań wobec przewoźników lotniczych w zakresie kompensacji w latach 2021–2023

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczy decyzji określającej stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w odniesieniu do dobrowolnego udziału w mechanizmie kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) od dnia 1 stycznia 2021 r. oraz wariantu wybranego do obliczania wymagań wobec przewoźników lotniczych w zakresie kompensacji w latach 2021–2023.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Konwencja chicagowska i porozumienie paryskie

Celem konwencji chicagowskiej („konwencja”) jest regulacja międzynarodowego transportu lotniczego. Konwencja weszła w życie w dniu 4 kwietnia 1947 r. i na jej mocy ustanowiono Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego.

Podczas konferencji stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu przyjęto w grudniu 2015 r. porozumienie paryskie, którego celem jest ograniczenie globalnego wzrostu temperatury na poziomie znacznie poniżej 2 °C w stosunku do poziomów sprzed epoki przemysłowej i kontynuacja starań zmierzających do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 °C. Wszystkie sektory gospodarki, w tym lotnictwo międzynarodowe, powinny przyczyniać się do realizacji tego zmniejszenia emisji.

Wszystkie państwa członkowskie UE są stronami obu porozumień. UE i jej państwa członkowskie są stronami porozumienia paryskiego i wspólnie zobowiązały się zredukować emisję gazów cieplarnianych.

2.2. Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego to wyspecjalizowana agencja Organizacji Narodów Zjednoczonych. Celem Organizacji jest opracowywanie zasad i technik międzynarodowej żeglugi powietrznej oraz wspieranie planowania i rozwoju międzynarodowego transportu lotniczego. UE jest doraźnym obserwatorem w wielu organach ICAO (w Zgromadzeniu i innych organach technicznych).

2.3. Mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA)

W dniu 27 czerwca 2018 r. na swojej 214. sesji Rada Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego przyjęła międzynarodowe normy i zalecane metody postępowania w zakresie ochrony środowiska – mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) jako tom IV załącznika 16 do konwencji chicagowskiej.

Wymogi w zakresie monitorowania, raportowania i weryfikacji dotyczące emisji CO₂ pochodzących z lotów międzynarodowych określone w tomie IV załącznika 16 obowiązują od 1 stycznia 2019 r. Wymagania w zakresie kompensacji CO₂ określone tomie IV załącznika 16 będą obowiązywały od 1 stycznia 2021 r.

W rozdziale 3 pkt 3.1.3 i 3.2.1 oraz dodatku 1 („Procedury administracyjne”) do tomu IV załącznika 16 zobowiązuje się państwa do powiadomienia ICAO do dnia 30 czerwca 2020 r. o:

- decyzji o dobrowolnym udziale lub o rezygnacji z dobrowolnego udziału od 1 stycznia 2021 r.¹;
- wariancie wybranym do obliczania wymagań wobec przewoźników lotniczych w zakresie kompensacji w latach 2021–2023.

2.4. Unijny system handlu uprawnieniami do emisji

Sektor lotnictwa jest uwzględniony w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) od 2012 r.² Unijny system handlu uprawnieniami do emisji obejmował emisje pochodzące z lotów z miejscem lądowania i odlotu na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), w tym do i z państw trzecich. Aby jednak nadać tempo działaniom Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i ułatwić postępy w realizacji globalnego podejścia do problemu emisji pochodzących z lotnictwa międzynarodowego, Unia – w oczekiwaniu na rozwój sytuacji międzynarodowej – przyjęła tymczasowe odstępstwa w celu ograniczenia zakresu geograficznego do lotów w obrębie EOG, wykluczając tym samym loty poza EOG³.

W ramach ostatniej zmiany dyrektywy 2003/87/WE z 2017 r. w jej art. 28b odzwierciedlono ustalenie, że mechanizm CORSIA zostanie uwzględniony w drodze zmiany systemu regulującego unijny system handlu uprawnieniami do emisji, z zastrzeżeniem oceny głównych elementów CORSIA, w tym pod względem udziału oraz że należy to osiągnąć w sposób zgodny z celem UE w dziedzinie klimatu na 2030 r. (zgodnie z zasadą nierezygnowania z kontynuowania postępów określoną w porozumieniu paryskim⁴).

3. STANOWISKO, JAKIE MA BYĆ ZAJĘTE W IMIENIU UNII

3.1. Przebieg procedury

Unia jest zdecydowanym zwolennikiem globalnego środka rynkowego ICAO dotyczącego emisji z lotnictwa międzynarodowego – mechanizmu CORSIA – który przyczynia się do przeciwdziałania zmianie klimatu. Przejawem wsparcia Unii było m.in. to, że Parlament Europejski i Rada trzy razy zmieniały unijny system handlu uprawnieniami do emisji, aby ułatwić postępy w ICAO.

Chociaż początkowy cel mechanizmu CORSIA ogranicza się do kompensowania wzrostu emisji od 2020 r., istotne jest, aby wspierać początkowe postępy i brać odpowiedni udział w dążeniu do osiągnięcia tego celu.

¹ Pkt 3.1.3 odnosi się do „uwzględnienia państwa w dokumencie ICAO zatytułowanym „CORSIA States for Chapter 3 State Pairs” (Państwa objęte mechanizmem CORSIA na potrzeby par państw określonych w rozdziale 3)”. Punkt ten zawiera uwagę, w której określono, że w przedmiotowym dokumencie rejestruje się „państwa, które dobrowolnie zgłosiły udział w okresach dostosowania się do wymagań od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2026 r.”. Należy również zauważyć, że w dodatku 1 zobowiązano państwa do powiadamiania ICAO o każdej decyzji o zakończeniu dobrowolnego udziału do dnia 30 czerwca każdego roku poprzedzającego rok, w którym dobrowolny udział miałby się zakończyć.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, Dz.U. L 8 z 13.1.2009, s. 3).

³ Jeżeli Parlament Europejski i Rada do grudnia 2023 r. nie przyjmą żadnych zmian do dyrektywy EU ETS, po tym terminie zakres unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla lotnictwa automatycznie powróci do swojego pierwotnego wymiaru, a mianowicie będzie obejmował wszystkie loty z miejscem odlotu w portach lotniczych w państwach członkowskich UE i we wszystkich państwach EFTA oraz z miejscem lądowania w innych portach lotniczych w UE/EFTA lub w państwach trzecich, a także – jeżeli nie zostaną one wyłączone na podstawie przepisów delegowanych – przyloty do portów lotniczych w UE/EFTA z państw trzecich.

⁴ Art. 3 porozumienia paryskiego.

W decyzji Rady (UE) 2016/915⁵ określono stanowisko Unii w odniesieniu do międzynarodowego instrumentu, który ma zostać opracowany w ramach organów ICAO i który ma doprowadzić do wdrożenia od 2020 r. jednolitego globalnego środka rynkowego dotyczącego emisji z lotnictwa międzynarodowego.

Celem rozporządzenia (UE) 2017/2392⁶ jest w szczególności „przygotowanie wdrożenia globalnego środka rynkowego po 2021 r.”. Jak wskazano w rozporządzeniu, „ostateczne [...] uruchomienie [tego środka] będzie wymagało podjęcia działań przez strony ICAO na szczeblu krajowym”.

Art. 28b dyrektywy 2003/87/WE (dyrektywa EU ETS)⁷ stanowi, że „[w] terminie 12 miesięcy od przyjęcia przez ICAO odpowiednich instrumentów i zanim globalny środek rynkowy zostanie uruchomiony, Komisja przedłoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, w którym rozpatrzy sposoby wdrożenia tych instrumentów do prawa unijnego w drodze przeglądu niniejszej dyrektywy. W sprawozdaniu tym Komisja przeanalizuje też, w stosownym przypadku, przepisy mające zastosowanie w odniesieniu do lotów w obrębie EOG. Komisja zbada także założenia i ogólną integralność środowiskową globalnego środka rynkowego, w tym jego ogólny poziom założeń w odniesieniu do celów wynikających z porozumienia paryskiego, poziom uczestnictwa, wykonalność, przejrzystość, kary za nieprzestrzeganie wymogów, procedury umożliwiające udział społeczeństwa, jakość jednostek kompensacji, monitorowanie, raportowanie i weryfikację w zakresie emisji, rejestry, rozliczalność, a także zasady dotyczące wykorzystania biopaliw”.

W decyzji Rady (UE) 2018/2027⁸ określono stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach ICAO w odniesieniu do pierwszego wydania międzynarodowych norm i zalecanych metod postępowania dotyczących mechanizmu CORSIA w zakresie różnic, które należy zgłosić. Zgodnie z tą decyzją państwa członkowskie zgłosiły różnice ICAO, podkreślając rozbieżności między unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji a mechanizmem CORSIA (które opierają się odpowiednio na trasach lotu i państwach) oraz że wdrożenie mechanizmu CORSIA przez UE odbędzie się poprzez dokonanie przeglądu unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, jak uzgodniono w jego ostatnim przeglądzie z 2017 r.⁹ Celem była ochrona dorobku prawnego UE i przyszłej przestrzeni politycznej, a także poziomu ambicji UE w dziedzinie klimatu.

⁵ Decyzja Rady (UE) 2016/915 z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w odniesieniu do międzynarodowego instrumentu, który ma zostać opracowany w ramach organów ICAO i który ma doprowadzić do wdrożenia od 2020 r. jednolitego globalnego środka rynkowego dotyczącego emisji z lotnictwa międzynarodowego, Dz.U. L 153 z 10.6.2016, s. 32.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2392 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE w celu utrzymania obecnych ograniczeń zakresu zastosowania w odniesieniu do działań lotniczych i w celu przygotowania wdrożenia globalnego środka rynkowego po 2021 r., Dz.U. L 350 z 29.12.2017, s. 7.

⁷ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32.

⁸ Decyzja Rady (UE) 2018/2027 z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w odniesieniu do pierwszego wydania międzynarodowych norm i zalecanych metod postępowania w zakresie ochrony środowiska – mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA), Dz.U. L 325 z 20.12.2018, s. 25.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2392 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE w celu utrzymania obecnych ograniczeń zakresu zastosowania w odniesieniu do działań lotniczych i w celu przygotowania wdrożenia globalnego środka rynkowego po 2021 r., Dz.U. L 350 z 29.12.2017, s. 7.

W dniu 4 marca 2020 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący Europejskiego prawa o klimacie¹⁰, na podstawie którego Unia byłaby zobowiązana do zrealizowania celu polegającego na osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r., w dążeniu do osiągnięcia długoterminowego celu dotyczącego temperatury określonego w art. 2 porozumienia paryskiego. Podstawą wniosku jest ustalenie, że należy podjąć dodatkowe działania, w które swój wkład będą musiały wnieść wszystkie sektory, ponieważ oczekuje się, że aktualna polityka pomoże ograniczyć emisje gazów cieplarnianych jedynie o 60 % do 2050 r., co oznacza, że w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej pozostanie jeszcze wiele do zrobienia.

Ponadto Unia wielokrotnie wyrażała polityczne zobowiązanie do wdrożenia mechanizmu CORSIA od początku jego etapu pilotażowego. Ostatnio oświadczenie złożone w imieniu UE i jej państw członkowskich na 40. sesji Zgromadzenia ICAO w 2019 r. miało na celu z jednej strony wskazanie, że Unia utrzyma swoje ambicje w zakresie przestrzeni politycznej i klimatu w odniesieniu do wdrażania mechanizmu CORSIA za pośrednictwem unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, a z drugiej strony wyrażenie, że Unia i jej państwa członkowskie nadal „zdecydowanie popierają mechanizm CORSIA” i są „w pełni zaangażowane w jego wdrażanie od początku etapu pilotażowego”. Unia konsekwentnie przypominała o potrzebie zachowania odpowiednich przepisów UE oraz poziomu ambicji w dziedzinie klimatu, zgodnie z ostatnią zmianą unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, oraz podkreśliła ją w ramach zgłoszonej różnicy w 2018 r., a także w oświadczeniu UE złożonym na 40. sesji Zgromadzenia ICAO. Od tego czasu Parlament Europejski wezwał Komisję i państwa członkowskie do zagwarantowania autonomii prawodawczej UE we wdrażaniu dyrektywy EU ETS¹¹.

3.2. Proponowane stanowisko

Konieczne jest przyjęcie, przed upływem terminu wyznaczonego w międzynarodowych normach i zalecanych metodach postępowania dotyczących mechanizmu CORSIA na dzień 30 czerwca 2020 r., stanowiska w imieniu Unii, aby umożliwić państwom członkowskim dokonanie niezbędnych powiadomień.

W odniesieniu do pierwszej kwestii – tj. powiadomienia o każdej decyzji o dobrowolnym udziale lub rezygnacji z dobrowolnego udziału od dnia 1 stycznia 2021 r. – biorąc pod uwagę zobowiązanie polityczne wielokrotnie składane przez Unię i uznane już przez ICAO, spodziewane korzyści dla środowiska i transportu międzynarodowego związane z mechanizmem CORSIA oraz brak jakiegokolwiek realnej alternatywy na szczeblu światowym, proponuje się powiadomienie o dobrowolnym udziale państw członkowskich od początku etapu pilotażowego w dniu 1 stycznia 2021 r. Zgodnie z decyzją Rady (UE) 2018/2027 powiadomienie podlegałoby różnicom zgłoszonym w 2018 r. oraz wszelkim przyszłym różnicom, a także pozostawałoby bez uszczerbku dla przeglądu unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji uzgodnionego w 2017 r. oraz dla ambicji UE w dziedzinie klimatu, a także nie naruszałoby przepisów dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii¹².

W odniesieniu do drugiej kwestii – tj. powiadomienia o wariancie wybranym do obliczania wymagań wobec przewoźników lotniczych w zakresie kompensacji w latach 2021–2023 –

¹⁰ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) z dnia 4 marca 2020 r., COM(2020) 80.

¹¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie konferencji ONZ w sprawie zmiany klimatu 2019 (COP25) w Madrycie (Hiszpania), P9_TA(2019)0079.

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 82.

proponuje się, aby dla każdego roku etapu pilotażowego wybrać odpowiednio warianty emisji w latach 2021, 2022 i 2023, a nie wariant emisji w 2020 r. dla każdego odpowiedniego roku. Podejście to uwzględnia oczekiwane korzyści dla środowiska i transportu międzynarodowego, potrzebę zapewnienia zachęt dla przewoźników do ograniczania ich wpływu na środowisko oraz znaczenie wczesnego działania, przy jednoczesnym uwzględnieniu wielkości potencjalnych kosztów kompensacji dla przewoźników europejskich i ewentualnego wpływu na ich międzynarodową konkurencyjność. W porównaniu z wyborem roku 2020 jako odniesienia, odniesienie odpowiednio do lat 2021, 2022 i 2023 powinno prowadzić do zwiększenia efektywności środowiskowej. Wynika to z tego, że oczekuje się, iż emisje pochodzące z lotnictwa międzynarodowego będą wyższe w latach 2021, 2022 i 2023 niż w 2020 r. w szczególności ze względu na znaczny wpływ pandemii COVID-19 na ruch lotniczy i emisje.

W tym kontekście konieczne jest zapewnienie, aby obecne i potencjalne przyszłe różnice między prawem Unii a mechanizmem CORSIA zostały należycie uwzględnione. Powyższe powiadomienie powinno zatem zawierać odniesienie do różnicy zgłoszonej na podstawie decyzji Rady (UE) 2018/2027. Ponieważ różnica ta, chociaż jest istotna, dotyczy jedynie podziału kompetencji państw względem poszczególnych przewoźników, zważywszy na pewne różnice w konstrukcji między mechanizmem CORSIA a unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, w ramach powyższego powiadomienia należy również zastrzec możliwość zgłoszenia dodatkowych różnic.

4. SPÓJNOŚĆ Z INNYMI POLITYKAMI UNII

Decyzja, której dotyczy wniosek, jest spójna z innymi politykami Unii, zwłaszcza dotyczącymi energii, środowiska i transportu, a także je uzupełnia. Przypomina ona o związku między udziałem w mechanizmie CORSIA a zmianą dyrektywy EU ETS przez Parlament Europejski i Radę, jak określono w rozporządzeniu 2017/2392. Komisja nie przedstawiła jednak jeszcze sprawozdania przewidzianego w art. 28b dyrektywy EU ETS, a bardziej ogólnie przyszła decyzja prawodawcy w tej kwestii nie jest jeszcze znana. Dlatego niniejsze powiadomienie należy uznać za etap pośredni, mając na uwadze rozdział 3 pkt 3.1.3 i 3.2.1 oraz dodatek 1 do tomu IV załącznika 16 do konwencji chicagowskiej.

W celu zapewnienia, aby ten etap pośredni pozostawał bez uszczerbku dla przyszłych decyzji politycznych współprawodawców, powiadomienie musi zawierać odniesienie do różnicy zgłoszonej już zgodnie z decyzją Rady (UE) 2018/2027 oraz dopuszczać możliwość zgłoszenia innych dodatkowych różnic, o których mowa powyżej.

5. PODSTAWA PRAWNA

5.1. Proceduralna podstawa prawna

5.1.1. Zasady

W art. 218 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określono tryb przyjmowania decyzji ustalających „stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.

Art. 218 ust. 9 TFUE ma zastosowanie niezależnie od tego, czy Unia jest członkiem organu, czy też stroną danej umowy¹³.

5.1.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Zgodnie z rozdziałem 3 pkt 3.1.3 i dodatkiem 1 („Procedury administracyjne”) do tomu IV załącznika 16 do konwencji państwa są zobowiązane do powiadomienia ICAO do dnia 30 czerwca 2020 r. o podjętej przez siebie decyzji o dobrowolnym udziale lub o rezygnacji z dobrowolnego udziału od dnia 1 stycznia 2021 r., a także o wybranym przez siebie zgodnie z pkt 3.2.1 tomu IV załącznika 16 wariantcie obliczania wymagań wobec przewoźników lotniczych w zakresie kompensacji na lata 2021–2023.

Z powyższych postanowień wynika, że niektóre skutki prawne związane ze stosowaniem mechanizmu CORSIA wprowadzonego na mocy decyzji Rady Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego – będącej organem ustanowionym na mocy umowy – są uzależnione od przekazania ICAO stosownych powiadomień oraz od warunków tych powiadomień. Dlatego też zajęcie stanowiska w imieniu Unii w odniesieniu do takich powiadomień wchodzi w zakres art. 218 ust. 9 TFUE.

5.2. Materialna podstawa prawna

Zgodnie z art. 192 ust. 1 i art. 191 TFUE Unia Europejska przyczynia się do osiągnięcia m.in. następujących celów: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności walki ze zmianą klimatu.

5.2.1. Zasady

Materialna podstawa prawna decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zależy przede wszystkim od celu i treści planowanego aktu, w którego kwestii ma być zajęte stanowisko w imieniu Unii. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie pomocniczy charakter, decyzja przyjęta na mocy art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, tj. podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

5.2.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Główny cel i treść planowanego aktu prawnego odnoszą się do polityki klimatycznej w kontekście lotnictwa międzynarodowego.

Materialną podstawą prawną proponowanej decyzji jest zatem art. 192 ust. 1 TFUE.

5.3. Podsumowanie

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinien być art. 192 ust. 1 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

¹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, pkt 64.

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w odniesieniu do powiadomienia o dobrowolnym udziale w mechanizmie kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) od dnia 1 stycznia 2021 r. oraz o wariantcie wybranym do obliczania wymagań wobec przewoźników lotniczych w zakresie kompensacji w latach 2021–2023

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 1 w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- 1) Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym („konwencja”), która ma na celu uregulowanie międzynarodowego transportu lotniczego, weszła w życie w dniu 4 kwietnia 1947 r. Na jej mocy ustanowiono Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO).
- 2) Wszystkie państwa członkowskie Unii są umawiającymi się państwami konwencji oraz członkami ICAO, natomiast Unia ma status obserwatora w niektórych organach ICAO.
- 3) Podczas 21. konferencji stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu przyjęto w grudniu 2015 r. porozumienie paryskie, którego celem jest ograniczenie globalnego wzrostu temperatury na poziomie znacznie poniżej 2 °C w stosunku do poziomów sprzed epoki przemysłowej i kontynuacja starań zmierzających do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 °C. Wszystkie sektory gospodarki, w tym lotnictwo międzynarodowe, powinny przyczyniać się do realizacji tego zmniejszenia emisji.
- 4) W 2016 r. podczas 39. sesji Zgromadzenia ICAO postanowiono, w drodze rezolucji A39-3, utworzyć globalny mechanizm rynkowy służący ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych z lotnictwa międzynarodowego, tak aby utrzymać je na poziomach z 2020 r. Stanowisko Unii w kwestii opracowania i przyjęcia mechanizmu i różnych jego elementów określono za pośrednictwem decyzji Rady (UE) 2016/915¹.
- 5) W dniu 27 czerwca 2018 r. na dziesiątym posiedzeniu swojej 214. sesji Rada Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego przyjęła pierwsze wydanie tomu IV załącznika 16 do konwencji: Międzynarodowe normy i zalecane metody

¹ Decyzja Rady (UE) 2016/915 z maja 2016 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w odniesieniu do międzynarodowego instrumentu, który ma zostać opracowany w ramach organów ICAO i który ma doprowadzić do wdrożenia od 2020 r. jednolitego globalnego środka rynkowego dotyczącego emisji z lotnictwa międzynarodowego (Dz.U. L 153 z 10.6.2016, s. 32).

postępowania w zakresie ochrony środowiska – mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego („CORSIA”).

- 6) W 2017 r. rozporządzeniem (UE) 2017/2392² Parlament Europejski i Rada dokonały przeglądu dyrektywy 2003/87/WE³ w szczególności, aby przygotować się do wdrażania globalnego środka rynkowego od 2021 r., ustanowić wymogi prawa Unii w zakresie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji do celów mechanizmu CORSIA oraz aby określić przepisy w zakresie sprawozdań i przeglądów dotyczących mechanizmu CORSIA.
- 7) Zasady zawarte w mechanizmie CORSIA mogą stać się wiążące zgodnie z konwencją oraz w ramach w niej określonych. Mogą one również stać się wiążące dla Unii i jej państw członkowskich w ramach istniejących międzynarodowych umów o transporcie lotniczym.
- 8) Aby ICAO mogła w pełni uwzględnić obecną sytuację prawną na poziomie Unii, państwa członkowskie powiadomiły o różnicach zgodnie z decyzją Rady (UE) 2018/2027⁴. Zgodnie z tymi powiadomieniami dyrektywę 2003/87/WE w obecnej formie stosuje się niezależnie od przynależności państwowej przewoźnika lotniczego i zasadniczo obejmuje ona loty rozpoczynające się lub kończące na lotnisku znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego, do którego zastosowanie ma Traktat. Dyrektywę 2003/87/WE stosuje się bez rozróżnienia na loty w obrębie poszczególnych państw członkowskich lub państw EOG i między nimi. Zasady te dotyczą zarówno wymagań dotyczących monitorowania, raportowania i weryfikacji, jak i wymagań w zakresie kompensacji.
- 9) Z zastrzeżeniem tych różnic obowiązujące do dnia 1 stycznia 2019 r. wymagania dotyczące monitorowania, raportowania i weryfikacji określone w ramach mechanizmu CORSIA włączono do przepisów Unii⁵. Na podstawie tych przepisów dane dotyczące emisji podczas etapu pilotażowego będą gromadzone i przekazywane Sekretariatowi Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2392 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE w celu utrzymania obecnych ograniczeń zakresu zastosowania w odniesieniu do działań lotniczych i w celu przygotowania wdrożenia globalnego środka rynkowego po 2021 r., Dz.U. L 350 z 29.12.2017, s. 7.

³ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32).

⁴ Decyzja Rady (UE) 2018/2027 z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w odniesieniu do pierwszego wydania międzynarodowych norm i zalecanych metod postępowania w zakresie ochrony środowiska – mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) (Dz.U. L 325 z 20.12.2018, s. 25).

⁵ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniające rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 (Dz.U. L 334 z 31.12.2018, s. 1), rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2067 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie weryfikacji danych oraz akredytacji weryfikatorów na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 334 z 31.12.2018, s. 94) oraz rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/1603 z dnia 18 lipca 2019 r. uzupełniające dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do środków przyjętych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w odniesieniu do monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji lotniczych w celu wdrożenia globalnego środka rynkowego (Dz.U. L 250 z 30.9.2019, s. 10).

- 10) Zgodnie z rozdziałem 3 pkt 3.1.3 i dodatkiem 1 („Procedury administracyjne”) do tomu IV załącznika 16 do konwencji państwa są zobowiązane do powiadomienia ICAO do dnia 30 czerwca 2020 r. o podjętej przez siebie decyzji o dobrowolnym udziale lub o rezygnacji z dobrowolnego udziału od dnia 1 stycznia 2021 r., a także o wybranym przez siebie zgodnie z pkt 3.2.1 tomu IV załącznika 16 wariancie obliczania wymagań wobec przewoźników lotniczych w zakresie kompensacji na lata 2021–2023.
- 11) Z powyższych postanowień wynika, że niektóre skutki prawne związane ze stosowaniem mechanizmu CORSIA wprowadzonego na mocy decyzji Rady Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego – będącej organem ustanowionym na mocy umowy – są uzależnione od przekazania ICAO stosownych powiadomień oraz od warunków tych powiadomień. Dlatego też zajęcie stanowiska w imieniu Unii w odniesieniu do takich powiadomień wchodzi w zakres art. 218 ust. 9 TFUE.
- 12) W tym względzie zasadne jest określenie stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii, biorąc pod uwagę wspomniany powyżej wymóg powiadomienia, w szczególności z uwagi na fakt, że dobrowolny udział w mechanizmie CORSIA i wybór wariantu zgodnie z pkt 3.2.1 tomu IV załącznika 16 do konwencji może mieć decydujący wpływ na prawa i obowiązki w obszarze podlegającym prawu Unii, zwłaszcza przepisom dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁶.
- 13) Unia i jej państwa członkowskie wielokrotnie deklarowały⁷, że są gotowe do uczestnictwa w mechanizmie CORSIA od dnia 1 stycznia 2021 r.
- 14) Dobrowolny udział w mechanizmie CORSIA wiąże się również z koniecznością wyboru wariantu związanego z metodą obliczania wymagań wobec przewoźników lotniczych w zakresie kompensacji na lata 2021–2023 zgodnie z pkt 3.2.1 tomu IV załącznika 16 do konwencji. W tym względzie zasadne jest oparcie obliczeń na poziomach emisji z – odpowiednio – 2021, 2022 i 2023 r. Wariant ten będzie prawdopodobnie wiązał się z większymi korzyściami środowiskowymi i większymi korzyściami dla transportu międzynarodowego niż drugi dostępny wariant zakładający oparcie obliczeń na poziomie emisji z 2020 r., ponieważ oczekuje się, że poziom emisji generowanych przez lotnictwo międzynarodowe będzie wyższy w latach 2021, 2022 i 2023 niż w 2020 r., co przełoży się na wyższe wymagania w zakresie kompensacji. Zastosowanie tego wariantu zapewniłoby również większą ciągłość z uwagi na fakt, że zgodnie z pkt 3.2.2 tomu IV załącznika 16 począwszy od 2024 r. obliczenia mają być przeprowadzane w oparciu o poziom emisji w danym roku.
- 15) Wybór emisji z – odpowiednio – 2021, 2022 i 2023 r. jako podstawy do obliczania wymagań w zakresie kompensacji miałyby zastosowanie w latach 2021–2023 do wszystkich przewoźników lotniczych przypisanych do danego państwa członkowskiego.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 82.

⁷ Na przykład „Deklaracja z Bratysławy” (zatwierdzona przez Coreper, ST 12029/16 (załącznik I)), dokument ICAO A39-WP/414 (zatwierdzony przez Coreper, ST 12029/16 (załącznik II)), dokument ICAO A40-WP/102 (zatwierdzony przez Radę, ST 10227/1/19 (załącznik H)).

- 16) Jak wspomniano powyżej, system przewidziany w dyrektywie 2003/87/WE różni się obecnie pod pewnymi względami od mechanizmu CORSIA. W art. 28b dyrektywy 2003/87/WE Komisję zobowiązano do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania dotyczącego sposobów wdrożenia mechanizmu CORSIA w Unii poprzez dokonanie przeglądu dyrektywy zgodnie z unijnym zobowiązaniem do redukcji emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce do 2030 r. oraz z myślą o zachowaniu integralności środowiskowej i skuteczności działań Unii w dziedzinie klimatu. W tym celu w terminie roku od daty przyjęcia przez ICAO odpowiednich instrumentów prawnych i zanim instrumenty te zostaną uruchomione Komisja jest zobowiązana przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, w którym oceni m.in. poziom ambicji i integralność środowiskową instrumentu ICAO. Sprawozdaniu powinien w stosownych przypadkach towarzyszyć wniosek ustawodawczy. Komisja nie przedstawiła jeszcze wspomnianego sprawozdania.
- 17) W tym kontekście konieczne jest zapewnienie, aby obecne i potencjalne przyszłe różnice między prawem Unii a mechanizmem CORSIA zostały należycie uwzględnione, by – w razie potrzeby – zachować system unijny, pozostawiając prawodawcy swobodę uznania w kwestii podjęcia decyzji dotyczącej mechanizmu unijnego, jaki ma być stosowany w przedmiotowej dziedzinie w przyszłości. W tym względzie Parlament Europejski wezwał Komisję i państwa członkowskie⁸ do zagwarantowania autonomii prawodawczej UE we wdrażaniu dyrektywy 2003/87/WE.
- 18) Powyższe powiadomienie powinno zatem zawierać odniesienie do różnicy zgłoszonej na podstawie decyzji Rady (UE) 2018/2027, która dotyczy kwestii związanych z dobrowolnym udziałem. Ponieważ różnica ta, chociaż jest istotna, dotyczy jedynie podziału kompetencji państw względem poszczególnych przewoźników, w ramach powyższego powiadomienia należy również zastrzec możliwość zgłoszenia dodatkowych różnic.
- 19) Stanowisko Unii powinno zostać wyrażone przez państwa członkowskie Unii będące członkami ICAO,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w związku z pkt 3.1.3 i 3.2.1 rozdziału 3 oraz dodatkiem 1 do tomu IV załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym oraz w związku ze skierowanym do Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego powiadomieniem dotyczącym

– dobrowolnego udziału państw członkowskich w mechanizmie kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego od stycznia 2021 r. oraz

– wariantu wybranego do obliczania wymagań wobec przewoźników lotniczych w zakresie kompensacji w latach 2021–2023,

zostało przedstawione w załączniku do niniejszej decyzji.

⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie konferencji ONZ w sprawie zmiany klimatu 2019 (COP25) w Madrycie (Hiszpania), P9_TA(2019)0079.

Artykuł 2

Stanowisko, o którym mowa w art. 1, wyrażają działające wspólnie państwa członkowskie Unii będące członkami Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*