



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.5.2020.
COM(2020) 219 final

2020/0096 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o izmjeni Odluke Vijeća (EU) 2016/915 u pogledu referentnog razdoblja koje se
upotrebljava za mjerenje rasta emisija CO₂ kako bi se posljedice pandemije COVID-a
19 uzele u obzir u kontekstu programa CORSIA**

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj prijedlog, donesen uslijed pandemije COVID-a 19, odnosi se na odluku o prilagodbi stajališta koje u ime Unije treba zauzeti u Međunarodnoj organizaciji civilnog zrakoplovstva (ICAO) o Programu za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika u međunarodnom zrakoplovstvu (CORSIA) u pogledu njegova referentnog razdoblja za mjerenje rasta emisija CO₂ („referentna vrijednost”).

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Čikaška konvencija i Pariški sporazum

Cilj je Čikaške konvencije („Konvencija”) regulirati međunarodni zračni prijevoz. Stupila je na snagu 4. travnja 1947. i njome je osnovana Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO).

Pariški sporazum donesen je na Konferenciji stranaka Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama u prosincu 2015., a cilj mu je ograničiti porast globalne temperature znatno ispod 2 °C u usporedbi s predindustrijskim razinama te ga nastojati zadržati ispod 1,5 °C. Svi sektori gospodarstva trebali bi doprinijeti tim smanjenjima emisija, uključujući međunarodni zračni promet.

Sve države članice EU-a stranke su obaju sporazuma. EU i njegove države članice stranke su Pariškog sporazuma i zajedno su se obvezali smanjiti svoje emisije stakleničkih plinova.

2.2. Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva

Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva specijalizirana je agencija Ujedinjenih naroda. Njezini su ciljevi razvoj načela i tehnika međunarodne zračne plovidbe te poticanje planiranja i razvoja međunarodnog zračnog prometa. EU je *ad hoc* promatrač u mnogim tijelima ICAO-a (Skupštini i drugim tehničkim tijelima).

2.3. Program za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo (CORSIA)

Vijeće ICAO-a na svojoj je 214. sjednici 27. lipnja 2018. kao svezak IV. Priloga 16. Čikaškoj konvenciji donijelo Međunarodne standarde i preporučene prakse (SARP) u području zaštite okoliša – Program za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo (CORSIA).

U skladu s Odlukom Vijeća (EU) 2018/2027¹ države članice obavijestile su ICAO o razlikama. Te razlike između Direktive 2003/87/EZ i CORSIA-e posebno se odnose na to da se Direktiva 2003/87/EZ primjenjuje neovisno o matičnoj zemlji operatora zrakoplova. Direktiva 2003/87/EZ u načelu obuhvaća letove koji polijeću s aerodroma ili slijeću na aerodrom koji se nalazi na državnom području države članice na koju se odnosi Ugovor. Primjenjuje se na jednak način na letove unutar država članica i/ili zemalja EGP-a i među njima.

¹ 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.

U stavku 3.2. dijela II. Međunarodnih standarda i preporučenih praksi („Zahtjevi za neutralizaciju CO₂”) navodi se „referentna vrijednost” prosječnih godišnjih emisija CO₂ tijekom 2019. i 2020. za linije obuhvaćene CORSIA-om.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

3.1. Kontekst

Predmet prijedloga je razmatranje utjecaja pandemije COVID-a 19 na referentnu vrijednost CORSIA-e koja se upotrebljava za određivanje budućih zahtjeva za neutralizaciju koje operatori zrakoplova moraju ispuniti kako bi se postigao ugljično neutralan rast od 2020.

Aktualna pandemija COVID-a 19 sigurno će dovesti do znatnog smanjenja emisija CO₂ iz međunarodnog zračnog prometa u 2020. Ako se definicija referentne vrijednosti CORSIA-e ne preispita, pandemija bi dovela do znatno niže referentne vrijednosti CORSIA-e, što bi podrazumijevalo veće zahtjeve u pogledu neutralizacije. To naravno ovisi i o brzini oporavka međunarodnog zračnog prometa i kretanju emisija CO₂ iz tog sektora.

ICAO-ov Odbor za zaštitu okoliša u zrakoplovstvu (CAEP) proveo je analizu razmjera s ciljem kvantificiranja učinka pandemije COVID-a 19 na potražnju za emisijskim jedinicama (za neutralizaciju) u okviru CORSIA-e na temelju različitih scenarija te s ciljem razmatranja različitih opcija za referentnu vrijednost.²

U CAEP-ovoj analizi razmotrene su različite opcije za referentnu vrijednost od nepromijenjenog stanja, upotrebe emisija iz 2019., prosjeka emisija tijekom više godina, do ekstrapoliranih procjena o tome kakve bi emisije bile u 2020. da nije bilo krize, te je među ostalim utvrđeno da bi:

- emisije CO₂ u 2020. mogle biti oko 40 % niže od razina predviđenih 2016.;
- referentne emisije za referentnu vrijednost CORSIA-e mogle biti oko 18 % niže u odnosu na razine iz 2019.;
- niža osnovna vrijednost mogla znatno utjecati na ukupne zahtjeve za neutralizaciju:
 - u pilot-fazi (2021.–2023.): od +280 % u scenariju oporavka s grafom u obliku slova V do +150 % u scenariju s grafom u obliku slova U s trajnim gubitkom;
 - u svim fazama (2021.–2035.): od +45 % u scenariju oporavka s grafom u obliku slova V do –24 % u scenariju s grafom u obliku slova U s trajnim gubitkom;
- promjena referentnog razdoblja na 2019. mogla dovesti do toga da ukupni zahtjevi za kompenzaciju:
 - u pilot-fazi (2021.–2023.): budu nula ili blizu nule do 2023. u scenarijima s COVID-om 19; te
 - u svim fazama (2021.–2035.): od –9 % u scenariju oporavka s grafom u obliku slova V do –32 % u scenariju s grafom u obliku slova U s trajnim gubitkom.

² IATA, ICSA i druge organizacije također su provele povezane studije. Vidjeti, primjerice: <https://www.iata.org/en/policy/environment/corsia/> ili https://www.edf.org/sites/default/files/documents/COVID_CORSIA_baseline_analysis.pdf

Na sastanku upravljačke skupine CAEP-a održanom 11. svibnja 2020. analiza razmjera jednoglasno je odobrena i upućena Vijeću ICAO-a na razmatranje tijekom njegova 220. zasjedanja u lipnju 2020.

3.2. Predloženo stajalište

Uzimajući u obzir ekološku učinkovitost u odnosu na cilj ICAO-a da osigura ugljično neutralan rast od 2020., potrebu da se osigura potpora CORSIA-i u okolnostima nastalima uslijed pandemije COVID-a 19 i izbjegne neuspjeh ključnih elemenata CORSIA-e, kao i pravni postupak u ICAO-u, razborit početni pristup na temelju trenutno dostupnih informacija³ bio bi prihvatiti, ako je to potrebno, prilagodbu projektnih elemenata CORSIA-e kako bi se kao referentna vrijednost utvrdile samo emisije CO₂ iz međunarodnog zrakoplovstva obuhvaćene CORSIA-om iz 2019.

Ako Vijeće ICAO-a tijekom tog zasjedanja donese odluku o prilagodbi referentne vrijednosti CORSIA-e, time bi se jasno pokazalo da ICAO aktivno poduzima korake za prilagodbu krizi te bi se očuvala potpora i sudjelovanje država u CORSIA-i. Kako bi se hitnost odluke uravnotežila s potrebom osiguravanja usklađenosti s pravilima o upravljanju ICAO-a, nakon takve odluke Vijeća ICAO-a može slijediti savjetovanje putem dopisa i službeno donošenje na sljedećem (221.) zasjedanju Vijeća ICAO-a.

Može biti primjereno izvršiti određene povezane prilagodbe projektnih elemenata CORSIA-e, kao što su:

- odgovarajuća prilagodba mogućnosti upotrebe emisija iz 2020. kao referentne vrijednosti za izračun zahtjeva neutralizacije tijekom takozvane „pilot-faze”, tj. prve tri godine dobrovoljnog sudjelovanja u programu (2021.–2023.);
- pojašnjenje da pri izračunu zahtjeva za neutralizaciju za određenu godinu faktor rasta sektora ne može biti negativan, čime se sprječava da negativni zahtjevi za neutralizaciju u jednoj godini poništavaju pozitivne zahtjeve u drugoj godini istog razdoblja obveze.

Neke su zemlje navele da bi mogle pokušati iskoristiti mogućnost promjene referentne vrijednosti kako bi zatražile različite referentne vrijednosti za različite zemlje ovisno o njihovoj razini razvoja, godini pridruživanja CORSIA-i ili drugim kriterijima. Takva bi promjena bila u suprotnosti s načelima Rezolucije A40-19 i Čikaške konvencije i njezinim načelom nediskriminacije te bi dovela do znatnog rizika od neuspjeha CORSIA-e.

Ako bi do oporavka intenziteta prometa i odgovarajućih emisija na razine od prije krize trebalo nekoliko godina, viša referentna vrijednost emisija iz 2019. vjerojatno bi dovela do nikakvih ili minimalnih zahtjeva za neutralizaciju tijekom pilot-faze. U tom kontekstu treba podsjetiti da se Rezolucijom Skupštine A40-19 predviđa preispitivanje CORSIA-e svake tri godine, koje će se prvi puta provesti 2022. U Rezoluciji se navodi da bi preispitivanja trebala uključivati procjenu napretka u postizanju cilja ICAO-a o zadržavanju globalnih neto emisija ugljika iz međunarodnog zračnog prometa od 2020. na istoj razini, procjenu tržišnih i troškovnih utjecaja programa na države i operatore zrakoplova te na međunarodni zračni promet, procjenu funkcioniranja planiranih elemenata programa i razmatranje poboljšanja programa u skladu sa svrhom Pariškog sporazuma, a posebno s njegovim dugoročnim ciljevima u pogledu temperature te razmatranje ažuriranja projektnih elemenata programa kako bi se poboljšala provedba, povećala djelotvornost i na najmanju moguću mjeru svelo narušavanje tržišta.

³ Posebno iz ICAO-ova CAEP-a.

Važnost takvog preispitivanja tim je veća zbog potrebe za osiguravanjem dosljednosti s dugoročnim ciljem smanjenja emisija CO₂ koji Skupština treba razmotriti.

Ovisno o brzini oporavka međunarodnog zračnog prometa i mjeri u kojoj CORSIA doprinosi dugoročnom cilju smanjenja emisija CO₂, moglo bi biti važno prilikom budućeg preispitivanja CORSIA-e ponovno razmotriti njezinu razinu ambicije uključujući i pitanje referentne vrijednosti. Povećanje razine ambicije CORSIA-e bilo bi u skladu sa stajalištem Unije utvrđenim u Odluci Vijeća (EU) 2016/915.

Promjena stajališta Unije o CORSIA-i zbog izbijanja pandemije COVID-a 19 ne bi utjecala na potporu EU-a politici na kojoj se temelji cilj ICAO-a za ugljično neutralan rast od 2020., kako je utvrđeno u Rezoluciji Skupštine A40-19.

4. DOSLJEDNOST U ODNOSU NA DRUGE POLITIKE UNIJE

Predložena Odluka usklađena je s drugim politikama Unije te ih dopunjuje, i to energetske politiku, politiku zaštite okoliša i prometnu politiku.

5. PRAVNA OSNOVA

5.1. Postupovnoppravna osnova

5.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Članak 218. stavak 9. UFEU-a primjenjuje se neovisno o tome je li Unija članica tijela ili stranka sporazuma⁴.

5.1.2. Primjena u predmetnom slučaju

Akt (Međunarodni standardi i preporučene prakse za CORSIA-u) koji Vijeće ICAO-a može izmijeniti je akt koji proizvodi pravne učinke. Predviđeni akt može presudno utjecati na sadržaj zakonodavstva EU-a, konkretno na Direktivu 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća. Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti izmjenjuje institucionalni okvir Sporazuma.

Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu Odluku članak 218. stavak 9. UFEU-a.

5.2. Materijalnopravna osnova

Europska unija u skladu s člankom 192. stavkom 1. i člankom 191. UFEU-a 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.

5.2.1. Načela

Materijalnopravna osnova odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili dva elementa te ako se može utvrditi da je jedan od tih dvaju ciljeva ili

⁴ Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točka 64.

elemenata glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj osnovi, konkretno onoj koja je potrebna za glavni ili prevladavajući cilj ili element.

5.2.2. Primjena u predmetnom slučaju

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnose se na klimatsku politiku u kontekstu međunarodnog zrakoplovstva.

Stoga je materijalnoj osnovi predložene odluke članak 192. stavak 1. UFEU-a.

5.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 192. stavak 1. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o izmjeni Odluke Vijeća (EU) 2016/915 u pogledu referentnog razdoblja koje se upotrebljava za mjerenje rasta emisija CO₂ kako bi se posljedice pandemije COVID-a 19 uzele u obzir u kontekstu programa CORSIA

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 192. stavak 1. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Čikaška konvencija o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu („Konvencija”), koja ima za cilj regulaciju međunarodnog zračnog prijevoza, stupila je na snagu 4. travnja 1947. Njome je osnovana Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO).
- (2) Sve države članice Unije ugovorne su stranke Konvencije i članice ICAO-a, a Unija ima status promatrača u nekim tijelima ICAO-a.
- (3) U prosincu 2015. na 21. Konferenciji stranaka Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama donesen je Pariški sporazum čiji je cilj ograničiti porast globalne temperature znatno ispod 2 °C u usporedbi s predindustrijskim razinama te ga nastojati zadržati ispod 1,5 °C. Svi sektori gospodarstva trebali bi doprinijeti tim smanjenjima emisija, uključujući međunarodni zračni promet.
- (4) ICAO je na 39. Skupštini održanoj 2016. donio Rezoluciju A39-3 u kojoj je odlučeno da će se razviti globalni tržišno utemeljen mehanizam radi ograničavanja emisija stakleničkih plinova iz međunarodnog zrakoplovstva na razine iz 2020. Stajalište Unije u pogledu razrade i donošenja tog mehanizma i njegovih raznih detaljnih elemenata utvrđeno je Odlukom Vijeća (EU) 2016/915¹. Tom se odlukom uvažava činjenica da relevantne odluke koje je donijelo Vijeće ICAO-a, tijelo osnovano na temelju sporazuma, proizvode pravne učinke. Te bi odluke mogle postati obvezujuće u skladu s Konvencijom i u okviru ograničenja utvrđenih u Konvenciji, a ujedno bi mogle postati obvezujuće za Uniju i njezine države članice na temelju postojećih sporazuma o međunarodnom zračnom prijevozu.
- (5) Vijeće ICAO-a na 10. sjednici 214. zasjedanja održanoj 27. lipnja 2018. donijelo je prvo izdanje sveska IV. Priloga 16. Konvenciji: Međunarodni standardi i preporučene prakse u području zaštite okoliša – Program za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo („CORSIA”). Tim se tekstom, među ostalim, utvrđuju vrijednosti emisija koje se upotrebljavaju za izračun faktora rasta (faktor rasta sektora i faktori rasta operatora zrakoplova). Te su

¹ Odluka Vijeća (EU) 2016/915 od 30. svibnja 2016. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u pogledu međunarodnog instrumenta koji treba izraditi u okviru tijela ICAO-a s ciljem provedbe jedinstvene globalne tržišno utemeljene mjere za emisije iz međunarodnog zračnog prometa od 2020. (SL L 153, 10.6.2016., str. 32.).

vrijednosti utvrđene kao prosjek međunarodnih emisija CO₂ iz zračnog prometa obuhvaćenih CORSIA-om tijekom 2019. i 2020. (na razini sektora i na razini pojedinačnih operatora zrakoplova).

- (6) U skladu s Odlukom Vijeća (EU) 2018/2027² države članice obavijestile su ICAO o razlikama između Direktive 2003/87/EZ i tih standarda i preporučenih praksi.
- (7) Aktualna pandemija COVID-a 19 dovest će do znatnog smanjenja emisija CO₂ iz međunarodnog zračnog prometa u 2020.³ Stoga će dovesti i do znatno nižih vrijednosti emisija CORSIA-e koje se upotrebljavaju za izračun faktora rasta⁴. Ako se te vrijednosti ne izmijene, to bi moglo dovesti do znatno viših zahtjeva u pogledu neutralizacije emisija, ovisno o brzini oporavka međunarodnog zračnog prometa i kretanju emisija CO₂ iz tog sektora.
- (8) Moguće je, a i važno, da će Vijeće ICAO-a na svojem 220. zasjedanju od 8. do 26. lipnja 2020. donijeti odluku o izmjeni vrijednosti emisija koje se upotrebljavaju za izračun faktora rasta u okviru programa CORSIA, točnije u odnosu na referentno razdoblje koje se uzima u obzir („referentno razdoblje”). Druga je mogućnost uvrštavanje konačne odluke o ovom pitanju u dnevni red sljedećeg (221.) zasjedanja Vijeća ICAO-a. Takav je razvoj događaja posebno moguć ako Vijeće ICAO-a smatra da bi takvoj odluci trebalo prethoditi savjetovanje putem dopisa.
- (9) Kao i sam program CORSIA, svaka izmjena njegovih uvjeta podrazumijeva odluku koju donosi tijelo osnovano na temelju sporazuma i koja proizvodi pravne učinke.
- (10) Iako su se Unija i njezine države članice dosljedno zalagale za globalni cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova iz međunarodnog zračnog prometa koji ne prelazi razine iz 2020., u sadašnjim okolnostima čini se da je upućivanje na 2019. kao referentno razdoblje najbliža moguća zamjenska vrijednost na temelju stvarnih podataka za potrebe odražavanja dugoročnog cilja ICAO-a o ugljično neutralnom rastu od 2020., kako je utvrđeno u Rezoluciji A39-3. U tom kontekstu i radi očuvanja dostatne potpore i ključnih projektnih elemenata CORSIA-e te na temelju trenutačno dostupnih informacija, čini se prikladnim kao jedinstveno referentno razdoblje odrediti kalendarsku godinu 2019.
- (11) Trebalo bi uskratiti potporu drugoj opciji iznesenoj u aktualnoj raspravi, kojom se predlaže utvrđivanje različitih referentnih vrijednosti za različite zemlje ovisno o njihovoj razini razvoja, godini pridruživanja CORSIA-i ili drugim kriterijima. Tom drugom opcijom bi se prekršilo načelo nediskriminacije, kako je navedeno u Rezoluciji A40-19, te bi se mogao ugroziti nastavak postojanja CORSIA-e u njezinu sadašnjem obliku.
- (12) Stoga bi Odluku Vijeća (EU) 2016/915 trebalo izmijeniti kako bi se Uniji i njezinim državama članicama omogućilo da kalendarsku godinu 2019. prihvate kao jedinstveno referentno razdoblje.

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 Emisije CO₂ u 2020. mogle bi biti oko 40 % niže od razina predviđenih 2016. (ICAO-ov CAEP, 11. svibnja 2020.).

⁴ Referentne emisije za referentnu vrijednost CORSIA-e mogle bi biti oko 18 % niže u odnosu na razine iz 2019. (ICAO-ov CAEP, 11. svibnja 2020.).

- (13) Načelo redovitog preispitivanja i dalje se primjenjuje. U tom kontekstu treba podsjetiti da se Rezolucijom Skupštine A40-19 predviđa preispitivanje CORSIA-e svake tri godine, koje će se prvi puta provesti 2022. Važnost takvog preispitivanja povećava se ako se intenzitet prometa u tom sektoru i odgovarajuće emisije budu dulje oporavljali do razina od prije krize. U slučaju sporog oporavka, tijekom „pilot-faze” CORSIA-e (2021.–2023.)⁵ osnovna vrijednost emisija iz 2019. vjerojatno bi dovela do nikakvih ili do minimalnih zahtjeva za neutralizaciju. Važnost takvog preispitivanja tim je veća zbog potrebe za osiguravanjem dosljednosti s dugoročnim ciljem smanjenja emisija CO₂ koji Skupština treba razmotriti.
- (14) Povezano sa svim sektorima gospodarstva koji doprinose smanjenju emisija CO₂, zrakoplovstvo od 2012. doprinosi svojim uključivanjem u sustav EU-a za trgovanje emisijama. Komisija će izvijestiti Europski parlament i Vijeće te predstaviti prijedlog za provedbu programa CORSIA, prema potrebi, u skladu s osiguravanjem doprinosa zrakoplovstva obvezi Unije za smanjenje emisija stakleničkih plinova u cijelom gospodarstvu do 2030.
- (15) Odluku Vijeća (EU) 2016/915 trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,
DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Prilog Odluci Vijeća (EU) 2016/915 mijenja se u skladu s Prilogom ovoj Odluci.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*

⁵

ICAO-ov CAEP, 11. svibnja 2020.