



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 19.5.2020
COM(2020) 219 final

2020/0096 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY,

**kterým se mění rozhodnutí Rady (EU) 2016/915, pokud jde o referenční období určené
pro měření růstu emisí CO₂, s cílem zohlednit důsledky pandemie COVID-19
v souvislosti se systémem CORSIA**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. PŘEDMĚT NÁVRHU

Tento návrh – přijatý v důsledku pandemie COVID-19 – se týká rozhodnutí o úpravě postoje, který má být zaujat jménem Unie v Mezinárodní organizaci pro civilní letectví (ICAO) v souvislosti se systémem kompenzací a snižování emisí uhlíku v mezinárodní letecké dopravě (CORSIA), pokud jde o jeho referenční období pro měření růstu emisí CO₂ (dále jen „základní úroveň“).

2. SOUVISLOSTI NÁVRHU

2.1 Chicagská úmluva a Pařížská dohoda

Cílem Chicagské úmluvy (dále také jen „úmluva“) je regulovat mezinárodní leteckou dopravu. Úmluvou, která vstoupila v platnost dne 4. dubna 1947, byla zřízena Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO).

V prosinci 2015 byla konferencí smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu přijata Pařížská dohoda, jejímž cílem je omezit globální nárůst teploty na úroveň výrazně nižší než 2 °C v porovnání s úrovní před průmyslovou revolucí a usilovat o udržení nárůstu teploty na úrovni 1,5 °C. K takovému snížení emisí by měla přispět všechna hospodářská odvětví, mezinárodní letectví nevyjímaje.

Všechny členské státy EU jsou smluvními stranami úmluvy i dohody. EU a její členské státy jsou smluvními stranami Pařížské dohody a společně se zavázaly ke snížení svých emisí skleníkových plynů.

2.2 Mezinárodní organizace pro civilní letectví

Mezinárodní organizace pro civilní letectví je specializovaná agentura Organizace spojených národů. Mezi záměry a cíle organizace patří vytvoření zásad a technik mezinárodního leteckého provozu a podpora plánování a rozvoje mezinárodní letecké dopravy. EU je pozorovatelem *ad hoc* v mnoha orgánech ICAO (shromáždění a další technické orgány).

2.3 Systém kompenzací a snižování emisí uhlíku v mezinárodní letecké dopravě (CORSIA)

Mezinárodní standardy a doporučené postupy v oblasti ochrany životního prostředí – systém kompenzací a snižování emisí uhlíku v mezinárodní letecké dopravě (CORSIA) přijala Rada ICAO dne 27. června 2018 na svém 214. zasedání jako svazek IV přílohy 16 Chicagské úmluvy.

Členské státy oznámily organizaci ICAO rozdíly podle rozhodnutí Rady (EU) 2018/2027¹. Jeden z těchto rozdílů mezi směrnicí 2003/87/ES a systémem CORSIA je zejména ten, že směrnice 2003/87/ES se použije bez ohledu na státní příslušnost provozovatele letounu. V zásadě se vztahuje na lety, které odlétají z letiště na území členského státu, na který se vztahuje Smlouva, nebo na takové letiště přilétají. Vztahuje se bez rozdílu na lety v rámci členských států, mezi nimi navzájem, mezi nimi a zeměmi EHP, v rámci zemí EHP nebo mezi zeměmi EHP navzájem.

¹ Rozhodnutí Rady (EU) 2018/2027 ze dne 29. listopadu 2018 o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Mezinárodní organizaci pro civilní letectví, pokud jde o první vydání mezinárodních norem a doporučených postupů v oblasti ochrany životního prostředí – Program kompenzace a snižování emisí oxidu uhličitého v mezinárodním civilním letectví (CORSIA), Úř. věst. L 325, 20.12.2018, s. 25.

Bod 3.2 části II standardů a doporučených postupů („požadavky ohledně kompenzací emisí CO₂“) upřesňuje „základní úroveň“ průměrných ročních emisí CO₂ v letech 2019 a 2020 pro trasy, na něž se vztahuje systém CORSIA.

3. POSTOJ, KTERÝ MÁ BÝT ZAUJAT JMÉNEM UNIE

3.1 Souvislosti

Jedná se o posouzení dopadu pandemie COVID-19 na základní úroveň systému CORSIA, která se použije k určení budoucích požadavků ohledně kompenzací na provozovatele letounů, aby bylo po roce 2020 dosaženo neutrálního růstu z hlediska emisí uhlíku.

Probíhající pandemie COVID-19 zcela jistě povede k významnému snížení emisí CO₂ z mezinárodní letecké dopravy v roce 2020. Pandemie povede k výraznému snížení základní úrovně systému CORSIA, pokud nebude přezkoumáno vymezení základní úrovně systému CORSIA, což by zahrnovalo vyšší požadavky ohledně kompenzací. To přirozeně závisí i na rychlosti zotavení mezinárodní letecké dopravy a na produkci emisí CO₂ z mezinárodní letecké dopravy.

Výbor ICAO pro letectví a ochranu životního prostředí (dále jen „výbor CAEP“) provedl analýzu, jejímž cílem je na základě různých scénářů řádově kvantifikovat dopad pandemie COVID-19 na poptávku po emisních jednotkách (kompenzacích) v rámci systému CORSIA a prozkoumat různé možnosti pro základní úroveň.²

Z analýzy výboru CAEP, která zvažila možnosti základní úrovně – od zachování stávajícího stavu až po použití emisí z roku 2019 nebo průměru emisí za více let, nebo dokonce extrapolovaných odhadů toho, jaké emise by mohly být v roce 2020, kdyby nedošlo k žádné krizi –, vyplývá mimo jiné to, že

- emise CO₂ v roce 2020 by mohly být o 40 % nižší než úrovně předvídané v roce 2016,
- referenční emise se současnou základní úrovní systému CORSIA by mohly být přibližně o 18 % nižší v porovnání s úrovněmi z roku 2019,
- nižší základní úroveň by mohla mít zásadní dopad na požadavky ohledně celkových kompenzací:
 - pilotní fáze (2021–2023): od +280 % v případě scénáře zotavení ve tvaru písmene V po +150 % v případě scénáře zotavení s trvalou ztrátou ve tvaru písmene U,
 - všechny fáze (2021–2035): od +45 % v případě scénáře zotavení ve tvaru písmene V po –24 % v případě scénáře zotavení s trvalou ztrátou ve tvaru písmene U,
- změna základní úrovně na hodnoty z roku 2019 by mohla mít za následek požadavky ohledně celkových kompenzací:
 - pilotní fáze (2021–2023): do roku 2023 nulové nebo blízké nule v případě scénářů pro COVID-19 a
 - všechny fáze (2021–2035): od –9 % v případě scénáře zotavení ve tvaru písmene V

² Související studie provedly také IATA, ICSA a další organizace. Viz například: <https://www.iata.org/en/policy/environment/corsia/> nebo https://www.edf.org/sites/default/files/documents/COVID_CORSIA_baseline_analysis.pdf

po -32 % v případě scénáře zotavení s trvalou ztrátou ve tvaru písmene U.

Na zasedání řídící skupiny výboru CAEP dne 11. května 2020 byla řádová analýza jednohlasně schválena pro posouzení Radou ICAO během jejího 220. zasedání v červnu 2020.

3.2 Navrhovaný postoj

S ohledem na environmentální účinnost ve vztahu k cíli organizace ICAO zajistit uhlíkově neutrální růst od roku 2020, na potřebu zajistit podporu pro systém CORSIA v podmínkách způsobených pandemií COVID-19 a zabránit rozpadu klíčových prvků systému CORSIA, jakož i na právní postup v organizaci ICAO, by omezitelný počáteční přístup založený na momentálně dostupných informacích³ spočíval v případném souhlasu s tím, že koncepce systému CORSIA bude upravena tak, aby byly jako základní úroveň stanoveny emise CO₂ z mezinárodní letecké dopravy, na něž se vztahuje systém CORSIA, pouze z roku 2019.

Rozhodnutí Rady ICAO upravit základní úroveň systému CORSIA během tohoto zasedání by vyslalo signál, že se ICAO aktivně snaží přizpůsobit krizové situaci a zachovat podporu států pro systém CORSIA a jejich účast v tomto systému. Za účelem dosažení rovnováhy mezi naléhavostí rozhodnutí a potřebou zajistit soulad s pravidly ICAO pro správu může po tomto rozhodnutí Rady ICAO následovat konzultace prostřednictvím dopisu jednotlivým státům a formální přijetí na následujícím (221.) zasedání Rady ICAO.

Může být vhodné provést určité koncepční úpravy systému CORSIA, jako např.:

- odpovídající úpravu možnosti použití emisí pro rok 2020 jako referenční hodnoty pro výpočet požadavků ohledně kompenzací během takzvané „pilotní fáze“, tj. prvních tří roků dobrovolné účasti (2021–2023),
- objasnění v tom smyslu, že ve výpočtu požadavků ohledně kompenzací pro daný rok nemůže být odvětvový růstový faktor negativní, což zamezí tomu, aby případné negativní požadavky ohledně kompenzací v jednom roce vyrušily pozitivní požadavky v jiném roce stejného období souladu.

Některé země uvedly, že by se mohly pokusit využít příležitosti možné změny základní úrovně a vyzvat k zavedení různých základních úrovní pro různé země v závislosti na jejich úrovni rozvoje, roku jejich zapojení do systému CORSIA nebo jiných kritériích. Tato změna by byla v rozporu s rezolucí A40-19 a Chicagskou úmluvou a její zásadou nediskriminace a vedla by ke značným rizikům rozpadu systému CORSIA.

Pokud by dosažení předkrizové úrovně emisí z dopravy a souvisejících emisí trvalo několik let, je pravděpodobné, že vyšší základní úroveň emisí z roku 2019 by měla za následek minimální nebo vůbec žádné požadavky ohledně kompenzací během pilotní fáze. V této souvislosti je třeba připomenout, že rezoluce shromáždění A40-19 stanoví přezkum systému CORSIA každé tři roky, přičemž první proběhne v roce 2022. V rezoluci je uvedeno, že tyto přezkumy by měly zahrnovat posouzení pokroku směrem k dosažení žádoucího cíle ICAO spočívajícího v zachování celosvětových čistých emisí uhlíku z mezinárodní letecké dopravy od roku 2020 na stejné úrovni. Dále by mělo být posouzeno, jaký dopad má tento systém na trh a na náklady a jaké důsledky to má pro státy a provozovatele letounů a pro mezinárodní leteckou dopravu. Posouzeno by mělo být i fungování koncepčních prvků programu. Kromě toho by při posouzení mělo být zváženo i to, jaká zlepšení systému by podpořila účel Pařížské dohody, zejména její dlouhodobé teplotní cíle, a v zájmu zlepšení provádění, zvýšení účinnosti a minimalizace narušení trhu by měla být zvažena aktualizace koncepčních prvků systému.

³ Zejména z výboru CAEP organizace ICAO.

Význam tohoto přezkumu podtrhuje potřeba zajistit, aby shromáždění posoudilo soulad s dlouhodobým žádoucím cílem v oblasti snižování emisí CO₂.

V závislosti na rychlosti zotavení mezinárodní letecké dopravy a na rozsahu, v němž systém CORSIA přispívá k dlouhodobému žádoucímu cíli v oblasti snižování emisí CO₂, může být při příležitosti budoucího přezkumu vhodné znovu přezkoumat ambicióznost systému CORSIA a případně i otázku základní úrovně. Zvýšení ambicióznosti systému CORSIA by bylo v souladu s postojem Unie stanoveným v rozhodnutí Rady (EU) 2016/915.

Změna postoje Unie k systému CORSIA v důsledku pandemie COVID-19 by neměla vliv na podporu EU jako takovou ve prospěch politiky, která je základem pro žádoucí cíl ICAO spočívající v dosažení uhlíkově neutrálního růstu od roku 2020, jak bylo stanoveno v rezoluci shromáždění A40-19.

4. SOULAD S OSTATNÍMI POLITIKAMI UNIE

Navrhované rozhodnutí je v souladu s ostatními politikami Unie – zejména s politikami v oblasti energetiky, životního prostředí a dopravy – a doplňuje je.

5. PRÁVNÍ ZÁKLAD

5.1 Procesněprávní základ

5.1.1 Zásady

Ustanovení čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) zavádí rozhodnutí, kterými se stanoví „*postoje, které má jménem Unie zaujmout orgán zřízený dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky, s výjimkou aktů, které doplňují nebo pozměňují institucionální rámec dohody*“.

Ustanovení čl. 218 odst. 9 SFEU se použijí bez ohledu na to, zda je Unie členem dotyčného orgánu nebo stranou dotyčné dohody⁴.

5.1.2 Použití na stávající případ

Akt (standards a doporučené postupy v rámci systému CORSIA), k jehož úpravě může být Rada ICAO vyzvána, představuje akt s právními účinky. Zamýšlený akt může rozhodujícím způsobem ovlivňovat obsah právních předpisů EU, zejména směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES. Zamýšlený akt nedoplňuje ani nepozměňuje institucionální rámec dotyčné dohody.

Procesněprávním základem navrhovaného rozhodnutí je tudíž čl. 218 odst. 9 SFEU.

5.2 Hmotněprávní základ

V souladu s čl. 192 odst. 1 a článkem 191 SFEU přispívá Evropská unie mimo jiné ke sledování následujících cílů: zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí; podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu.

⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, bod 64.

5.2.1 *Zásady*

Hmotněprávní základ rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 SFEU závisí v první řadě na cíli a obsahu zamýšleného aktu, k němuž se zaujímá postoj jménem Unie. Sleduje-li zamýšlený akt dvojí účel nebo má-li dvě složky a lze-li jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek označit jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka je pouze vedlejší, musí být rozhodnutí přijaté podle čl. 218 odst. 9 SFEU založeno na jediném hmotněprávním základu, a sice na tom, který si žádá hlavní nebo převažující účel či složka.

5.2.2 *Použití na stávající případ*

Hlavní cíl a obsah zamýšleného aktu se týkají politiky v oblasti klimatu v souvislosti s mezinárodní leteckou dopravou.

Hmotněprávním základem navrhovaného rozhodnutí je tudíž čl. 192 odst. 1 SFEU.

5.3 **Závěr**

Právním základem navrhovaného rozhodnutí by měl být čl. 192 odst. 1 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 9 SFEU.

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se mění rozhodnutí Rady (EU) 2016/915, pokud jde o referenční období určené pro měření růstu emisí CO₂, s cílem zohlednit důsledky pandemie COVID-19 v souvislosti se systémem CORSIA

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 192 odst. 1 ve spojení s čl. 218 odst. 9 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Chicagská úmluva o mezinárodním civilním letectví (dále jen „úmluva“), jejímž cílem je regulovat mezinárodní leteckou dopravu, vstoupila v platnost dne 4. dubna 1947. Byla jí zřízena Mezinárodní organizaci pro civilní letectví (ICAO).
- (2) Všechny členské státy Unie jsou smluvními státy úmluvy a členy ICAO, přičemž Unie má v některých orgánech ICAO status pozorovatele.
- (3) V prosinci 2015 byla na 21. konferenci smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu přijata Pařížská dohoda, jejímž cílem je omezit globální nárůst teploty na úroveň výrazně nižší než 2 °C v porovnání s úrovní před průmyslovou revolucí a usilovat o udržení nárůstu teploty na úrovni 1,5 °C. K takovému snížení emisí by měla přispět všechna hospodářská odvětví, mezinárodní letectví nevyjímaje.
- (4) Na svém 39. zasedání se Shromáždění ICAO v roce 2016 ve své rezoluci A39-3 rozhodlo o vytvoření celosvětového tržního mechanismu k omezení emisí skleníkových plynů z mezinárodní letecké dopravy na úroveň roku 2020. Postoj Unie k vypracování a přijetí tohoto mechanismu a jeho různým podrobným prvkům byl stanoven rozhodnutím Rady (EU) 2016/915¹. Toto rozhodnutí zohledňuje skutečnost, že příslušná rozhodnutí přijatá Radou ICAO, orgánem zřízeným dohodou, mají právní účinky. V souladu s úmluvou a v mezích v ní stanovených se mohou stát závaznými a rovněž se mohou stát závaznými pro Unii a její členské státy podle stávajících mezinárodních dohod o letecké dopravě.
- (5) Dne 27. června 2018 na desáté schůzi v rámci svého 214. zasedání přijala Rada ICAO první vydání svazku IV přílohy 16 úmluvy: Mezinárodní standardy a doporučené postupy v oblasti ochrany životního prostředí – systém kompenzací a snižování emisí uhlíku v mezinárodní letecké dopravě („CORSIA“). Tento text stanoví mimo jiné hodnoty emisí pro výpočet růstových faktorů (růstový faktor pro dané odvětví i růstové faktory provozovatelů letounů). Tyto hodnoty jsou stanoveny jako průměrné emise CO₂ z mezinárodní letecké dopravy v letech 2019 a 2020, na

¹ Rozhodnutí Rady (EU) 2016/915 z května 2016 o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie, pokud jde o mezinárodní nástroj, jenž má být vypracován v rámci orgánů ICAO a jenž má vést k uplatňování jednotného celosvětového tržního opatření pro emise z mezinárodní letecké dopravy od roku 2020 (Úř. věst. L 153, 10.6.2016, s. 32).

než se vztahuje systém CORSIA (na úrovni odvětví a na úrovni jednotlivých provozovatelů letounů).

- (6) V souladu s rozhodnutím Rady (EU) 2018/2027² oznámily členské státy organizaci ICAO rozdíly mezi směrnicí 2003/87/ES a těmito standardy a doporučenými postupy.
- (7) Probíhající pandemie COVID-19 povede k významnému snížení emisí CO₂ z mezinárodní letecké dopravy v roce 2020.³ V důsledku toho se tak výrazně sníží i hodnoty emisí v rámci systému CORSIA použité k výpočtu růstových faktorů⁴. Pokud tyto hodnoty nebudou upraveny, mohlo by to mít za následek významně vyšší požadavky ohledně kompenzací v závislosti na rychlosti zotavení mezinárodní letecké dopravy a na vývoji emisí CO₂ z mezinárodní letecké dopravy.
- (8) Je pravděpodobné a skutečně důležité, že Rada ICAO během svého 220. zasedání ve dnech 8.–26. června 2020 přijme rozhodnutí o úpravě hodnot emisí použitých k výpočtu růstových faktorů v rámci systému CORSIA, nebo přesněji řečeno, pokud jde o zohledněné referenční období („základní období“). Případně může k závěrečnému rozhodnutí v této záležitosti dojít na následujícím (221.) zasedání Rady ICAO. Tento scénář může nastat, zejména pokud Rada ICAO usoudí, že tomuto rozhodnutí by měla předcházet konzultace prostřednictvím dopisu jednotlivým státům.
- (9) Stejně jako tomu je u samotného systému CORSIA, jakákoli změna jeho podmínek představuje rozhodnutí přijaté orgánem zřízeným dohodou, které má právní účinky.
- (10) Unie a její členské státy sice soustavně prosazují cíl celosvětového snížení emisí skleníkových plynů z mezinárodní letecké dopravy na hodnoty nepřekračující úroveň roku 2020, avšak zdá se, že za současných okolností jsou hodnoty roku 2019 jako základního období nejbližší možnou zástupnou hodnotou, která vychází ze skutečných údajů, pro účely zohlednění dlouhodobého cíle ICAO spočívajícího v dosažení uhlíkově neutrálního růstu od roku 2020, jak bylo stanoveno v rezoluci A39-3. V této souvislosti a za účelem zachování dostatečné podpory a klíčových koncepčních prvků systému CORSIA a na základě momentálně dostupných informací se zdá, že je vhodné přijmout kalendářní rok 2019 jako jediné základní období.
- (11) Alternativa předložená ve stávající diskusi – stanovit různé základní úrovně pro různé země v závislosti na jejich úrovni rozvoje, roku jejich zapojení do systému CORSIA nebo jiných kritériích – by neměla být podpořena. Bylo by to v rozporu se zásadou nediskriminace uvedenou v rezoluci A40-19 a mohlo by to ohrozit další existenci systému CORSIA v jeho současné podobě.
- (12) Z toho důvodu by rozhodnutí Rady (EU) 2016/915 mělo být změněno tak, aby umožnilo Unii a jejím členským státům přijmout kalendářní rok 2019 jako jediné základní období.

² Rozhodnutí Rady (EU) 2018/2027 ze dne 29. listopadu 2018 o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Mezinárodní organizaci pro civilní letectví, pokud jde o první vydání mezinárodních norem a doporučených postupů v oblasti ochrany životního prostředí – Program kompenzace a snižování emisí oxidu uhličitého v mezinárodním civilním letectví (CORSIA), Úř. věst. L 325, 20.12.2018, s. 25.

³ Emise CO₂ v roce 2020 by mohly být o 40 % nižší než úrovně předvídané v roce 2016 (výbor CAEP organizace ICAO, 11. května 2020).

⁴ Referenční emise pro základní úroveň systému CORSIA by mohly být přibližně o 18 % nižší v porovnání s úrovněmi z roku 2019 (výbor CAEP organizace ICAO, 11. května 2020).

- (13) Zásada pravidelného přezkumu platí i nadále. V této souvislosti je třeba připomenout, že rezoluce shromáždění A40-19 stanoví přezkum systému CORSIA každé tři roky, přičemž první proběhne v roce 2022. Význam tohoto přezkumu je tím větší, čím delší doba je nutná, aby dané odvětví dosáhlo předkrizové úrovně emisí z dopravy a souvisejících emisí. V případě pomalého zotavení je pravděpodobné, že základní úroveň emisí z roku 2019 bude mít za následek minimální nebo vůbec žádné požadavky ohledně kompenzací během „pilotní fáze“ systému CORSIA (2021–2023).⁵ Význam tohoto přezkumu podtrhuje potřeba zajistit, aby shromáždění posoudilo soulad s dlouhodobým žádoucím cílem v oblasti snižování emisí CO₂.
- (14) Ve srovnání se všemi hospodářskými odvětvími, jež přispívají ke snížení emisí CO₂, přispívá letecká doprava od roku 2012 prostřednictvím svého zapojení do systému EU pro obchodování s emisemi. Komise podá zprávu Evropskému parlamentu a Radě a případně předloží návrh na provádění systému CORSIA v souladu s požadavkem zajistit přispívání letecké dopravy k závazku Unie snížit emise skleníkových plynů do roku 2030, který platí pro celé hospodářství.
- (15) Rozhodnutí Rady (EU) 2016/915 by mělo být odpovídajícím způsobem změněno,
PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Příloha rozhodnutí Rady (EU) 2016/915 se mění v souladu s přílohou tohoto rozhodnutí.

Článek 2

Toto rozhodnutí je určeno členským státům.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*

⁵

Výbor CAEP organizace ICAO, 11. května 2020.