



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 3.2.2017 r.
COM(2017) 54 final

2017/0017 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**zmieniające dyrektywę 2003/87/WE w celu kontynuowania obecnego ograniczenia
zakresu działalności lotniczej i przygotowania do wdrożenia globalnego środka
rynkowego od 2021 r.**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SWD(2017) 30 final}

{SWD(2017) 31 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Emisje gazów cieplarnianych pochodzące z działalności lotniczej znacząco rosną. Szacuje się, że przy braku dalszych działań emisje dwutlenku węgla (CO₂) pochodzące z lotnictwa międzynarodowego wzrosną do 2050 r. prawie czterokrotnie w porównaniu z 2010 r. Różne badania wskazują, że same środki techniczne i operacyjne, w tym normy emisji CO₂ dla statków powietrznych lub stosowanie zrównoważonych biopaliw, nie są wystarczające, by ograniczyć emisje pochodzące z lotnictwa, stąd potrzeba zastosowania środków rynkowych, które zapobiegłyby temu wzrostowi. Silny wzrost emisji gazów cieplarnianych z sektora lotniczego może przyczynić się do osłabienia unijnych i globalnych wysiłków mających na celu skuteczne zapobieżenie zmianom klimatu.

W 2008 r. UE przetarła szlaki w kwestii przeciwdziałania emisji gazów cieplarnianych z lotnictwa, włączając do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji („EU ETS”) loty pomiędzy lotniskami w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego („loty wewnątrz EOG”) oraz loty między lotniskami na terenie EOG i lotniskami w państwach trzecich („loty poza EOG”). Miało to zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego („ICAO”) porozumienia w sprawie opracowania globalnego środka rynkowego w lotnictwie międzynarodowym, który to proces rozpoczęto w 2013 r. Dzięki temu lotnictwo ma także swój udział w dążeniu do osiągnięcia unijnego celu klimatycznego w postaci zmniejszenia emisji o 20 % do 2020 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. Do czasu osiągnięcia porozumienia w ramach ICAO, w celu wspierania opracowania globalnego środka mającego służyć regulowaniu emisji pochodzących z międzynarodowego ruchu lotniczego w ramach ICAO, UE tymczasowo, do 2016 r., ograniczyła zakres systemu EU ETS do lotów wewnątrz EOG, oczekując na wynik działań ICAO, która ma dokonać przeglądu tego zakresu w odniesieniu do lotów poza EOG. W przypadku braku zmian dyrektywy w sprawie EU ETS przywrócone zostanie pełne stosowanie systemu EU ETS, począwszy od roku 2017.

W październiku 2014 r. Rada Europejska uzgodniła ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030. Głównym elementem ram polityki do 2030 r. jest wiążący cel redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE o co najmniej 40 % poniżej poziomów z 1990 r. do 2030 r. Aby osiągnąć ten cel w sposób racjonalny pod względem kosztów, sektory objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji („EU ETS”) będą musiały zmniejszyć emisje o 43 % w porównaniu do 2005 r., natomiast sektory nieobjęte ETS będą musiały zmniejszyć emisje o 30 % w porównaniu do 2005 r. To pozwoliło UE przedstawić swoją propozycję wkładu w ramach porozumienia klimatycznego z Paryża, co oznacza zobowiązanie w ramach całej gospodarki i obejmuje także emisje z lotnictwa. UE zobowiązuje się należycie przyczyniać się do osiągnięcia celu klimatycznego w ramach porozumienia paryskiego, polegającego na utrzymaniu globalnego ocieplenia na poziomie znacznie poniżej 2 °C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej i na dążeniu do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 °C, a także ambitnego celu określonego przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego, aby całkowite emisje netto CO₂ pochodzące z lotnictwa międzynarodowego nie przekroczyły poziomu z 2020 r. („wzrost neutralny pod względem emisji dwutlenku węgla od 2020 r.”).

W październiku 2016 r. na swoim 39. zgromadzeniu ICAO uchwaliła rezolucję w sprawie globalnego środka rynkowego (GMBM), który miałby zapobiec wzrostowi emisji pochodzących z lotnictwa międzynarodowego na całym świecie od 2021 r. w ramach systemu

offsetowania oraz pomóc w osiągnięciu ambitnego celu, jakim jest ustabilizowanie emisji z lotnictwa międzynarodowego na poziomie z 2020 r. W pierwszej fazie funkcjonowania globalnego środka rynkowego (2021–2026) udział w tym instrumencie byłby dobrowolny. Od początku drugiego etapu w 2027 r. globalny środek rynkowy powinny stosować wszystkie najważniejsze z punktu widzenia lotnictwa kraje. UE i jej państwa członkowskie wyraziły zamiar stosowania globalnego środka rynkowego już w trakcie fazy dobrowolnej. Podczas gdy uzgodniono ambitny cel i podstawowy charakter globalnego środka rynkowego w postaci offsetowania, pewne ważne elementy tego środka, kluczowe dla jego skuteczności i integralności środowiskowej z punktu widzenia klimatu, muszą dopiero zostać opracowane i uzgodnione w ramach ICAO, zanim środek ten zostanie wdrożony w 2021 r. Wszelkie opóźnienia w uzgadnianiu tych elementów mogą spowodować opóźnienie uruchomienia globalnego środka rynkowego. Mogłoby to również spowodować opóźnienia we wdrażaniu tego środka w prawodawstwie krajowym poszczególnych państw, co ma ogromne znaczenie, gdyż faktyczne uruchomienie globalnego środka rynkowego opiera się na działaniach krajowych i regionalnych.

Istniejące prawodawstwo wymaga, aby Komisja oceniła wyniki 39. sesji zgromadzenia ICAO, i w tym świetle dokonała przeglądu zakresu EU ETS w odniesieniu do lotów do i z EOG. W przypadku braku zmian istniejącego prawodawstwa stosowany będzie znowu pierwotny zakres EU ETS (tj. z uwzględnieniem lotów spoza EOG). W świetle porozumienia w sprawie globalnego środka rynkowego w ramach ICAO, wsparcia UE na rzecz jego realizacji i terminowego uruchomienia oraz planowanego wdrożenia tego środka przez UE od 2021 r., konieczne wydaje się dokonanie przeglądu przepisów dotyczących EU ETS.

W celu zapewnienia bodźca do dalszej międzynarodowej dyskusji na temat istniejących przepisów i zarządzania niezbędnego do wprowadzenia w życie globalnego środka rynkowego, proponuje się, aby po roku 2016 EU ETS nadal miał ograniczony zakres stosowania (tj. do lotów między lotniskami znajdującymi się na obszarze EOG, jak określono w rozporządzeniu nr 421/2014). Gdy będą dokładniej znane charakter i treść aktów prawnych przyjętych przez ICAO w celu wdrożenia globalnego środka rynkowego, a także zamiary naszych partnerów międzynarodowych, jeśli chodzi o realizację tego środka, przeprowadzone zostaną dalsza ocena i przegląd EU ETS dla okresu po roku 2020. W tych ramach uwzględnione będą również należycie spójność ze zobowiązaniem dotyczącym całej gospodarki podjętym przez UE w ramach porozumienia paryskiego i z uzgodnionym przez nią celem zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 40 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z roku 1990.

W celu zapewnienia pewności prawnej w odniesieniu do zgodności z systemem EU ETS w 2017 r. ważne jest, aby niniejszy wniosek został uzgodniony przez Parlament Europejski i Radę jak najszybciej, najlepiej przed końcem 2017 r.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Niniejszy wniosek zasadniczo stanowi kontynuację podejścia zawartego w przepisach obowiązujących w sektorach ETS ustanowionych w dyrektywie w sprawie EU ETS, przy uwzględnieniu najnowszych i dalszych zmian w ICAO, a w szczególności osiągniętego porozumienia w sprawie globalnego środka rynkowego. Rada Europejska wyraźnie wezwała do kontynuacji obecnej struktury polityki dotyczącej systemu EU ETS oraz wydała wytyczne dotyczące konkretnych zagadnień, które należy rozpatrzyć w odniesieniu do okresu 2021–2030. Zgodnie z otrzymanymi wytycznymi Komisja Europejska zaproponowała w lipcu 2015 r. wniosek ustawodawczy mający na celu przegląd unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do instalacji stacjonarnych na okres po roku 2020. We wniosku nie

uwzględniono kwestii dotyczących objęcia lotnictwa systemem EU ETS, ponieważ uznano, że uczynienie tego jest niewłaściwe przed 39. zgromadzeniem ICAO w październiku 2016 r. Obecnie, zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej, niniejszy wniosek dotyczący emisji pochodzących z lotnictwa stanowi kontynuację strategii wobec emisji pochodzących z lotów wewnątrzunijnych w ramach EU ETS. Niniejszy wniosek jest uzupełnieniem szerszego przeglądu systemu EU ETS, zaproponowanego przez Komisję w lipcu 2015 r., i jest obecnie objęty procedurą współdecyzji.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Wniosek przewiduje realizację części ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 jako kluczowego elementu w kontekście budowania stabilnej unii energetycznej, której przyświeca przyszłościowa polityka w dziedzinie klimatu. Przedłożono już uzupełniające wnioski ustawodawcze, by pomóc w osiągnięciu różnych celów uzgodnionych przez Radę Europejską. Wnioski te powinny ułatwić osiągnięcie celów w zakresie klimatu w sektorach objętych i nieobjętych ETS. Ponadto strategia Komisji w dziedzinie lotnictwa oraz strategia w sprawie mobilności niskoemisyjnej dotyczy działań zmierzających do dalszego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu, jako część szerszych starań na rzecz dekarbonizacji podejmowanych i planowanych przez UE, w tym w odniesieniu do roku 2030.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Artykuły 191–193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) potwierdzają i precyzują kompetencje UE w dziedzinie zmiany klimatu. Podstawę prawną niniejszego wniosku stanowi art. 192 TFUE.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Dyrektywa w sprawie EU ETS jest obowiązującym instrumentem polityki UE, który dotyczy również okresu po roku 2020. Zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, cele wniosku zmieniającego niniejszy instrument mogą zostać osiągnięte jedynie przez wniosek Komisji na poziomie UE.

Działanie na szczeblu UE, oraz, w miarę możliwości, na szczeblu światowym jest bardziej skuteczne niż działania na szczeblu państw członkowskich, ze względu na transgraniczne skutki zmiany klimatu i w dużej mierze ponadnarodowy charakter lotnictwa. Działania na poziomie UE będą najskuteczniejsze w realizacji krajowych i międzynarodowych celów UE związanych z klimatem i zapewnią zharmonizowane wdrożenie globalnego środka rynkowego w Unii. Postępując w ten sposób, zapewniony zostanie odpowiedni wkład sektora lotnictwa w zmniejszenie skutków zmiany klimatu, przy jednoczesnym zachowaniu międzynarodowej konkurencyjności sektora lotnictwa w UE i zapewnieniu równych szans na rynku wewnętrznym UE.

- **Proporcjonalność**

Wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia przez UE celów w zakresie zmniejszenia emisji gazów

cieplarnianych na 2020 r. i 2030 r. w sposób racjonalny pod względem kosztów przy jednoczesnym zapewnieniu właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i ułatwienia ustanowienia przepisów dotyczących wdrożenia globalnego środka rynkowego.

- **Wybór instrumentu**

Niniejszy wniosek dotyczący rozporządzenia opiera się na rozporządzeniu (UE) nr 421/2014, które zostało przyjęte w następstwie zgromadzenia ICAO w 2013 r. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 421/2014 ważne jest, aby Parlament Europejski i Rada szybko uzgodniły treść niniejszego wniosku, tak aby był on gotowy przed kolejnym terminem realizacji obowiązków w ramach EU ETS, w marcu i kwietniu 2018 r. W przypadku braku zmian EU ETS powróci do swojego pierwotnego zakresu. W związku z tym niniejszy wniosek powinien zostać przyjęty przez Parlament Europejski i Radę i wejść w życie nie później niż na początku 2018 r., aby zapewnić pewność prawa i jasność dla operatorów statków powietrznych, którzy w przeciwnym razie musieliby przekazać uprawnienia swoich całkowitych emisji w przypadku lotów do i z państw trzecich do dnia 30 kwietnia 2018 r., jak określono w dyrektywie 2003/87/WE.

Z uwagi na ograniczoną ilość czasu uznaje się, że cele niniejszego wniosku można najlepiej osiągnąć za pomocą rozporządzenia. Rozporządzenia są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich i wiążące w całości, w związku z tym są najlepszym sposobem jednolitego wprowadzenia zmian przed upływem terminów w marcu 2017 r. i kwietniu 2018 r.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny ex post/kontrole sprawności obowiązującego prawodawstwa**

W ramach przeglądu unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji na lata 2021–2030, ocena obecnie obowiązującej dyrektywy w sprawie EU ETS była częścią prac nad oceną skutków i została uwzględniona w ocenie wariantów polityki. Nie dokonano żadnej oceny *ex post* ani kontroli sprawności w szczególności sposobu związanej z EU ETS dla sektora lotnictwa, ponieważ EU ETS dla sektora lotnictwa nigdy nie został wdrożony w pełnym zakresie, jak to początkowo zaplanowano. Zmiany zakresu stosowania systemu EU ETS dla sektora lotnictwa zostały przeprowadzone na podstawie szeroko zakrojonych ocen mających na celu zbadanie obaw i uwzględnienie sprzeciwu podniesionego wobec środka w jego pierwotnym kształcie, przy jednoczesnym zachowaniu równego traktowania wszystkich operatorów na tych samych trasach. Ocena skutków z 2013 r.¹ towarzysząca wnioskowi w sprawie rozporządzenia (UE) nr 421/2014 oraz ocena skutków towarzysząca niniejszemu wnioskowi wraz ze sprawozdaniami na temat rynku emisji przygotowanymi przez Komisję, a także unijne plany działania ICAO przedłożone ICAO przez Komisję zawierają skuteczną ocenę i oceniają skuteczność i funkcjonowanie dyrektywy w sprawie EU ETS w sektorze lotnictwa, które uznaje się za odpowiednie w kontekście sprawozdania z retrospektywnej oceny i kontroli sprawności dyrektywy w sprawie EU ETS w sektorze lotnictwa.

¹ SWD(2013) 430 final

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

W celu odniesienia się do przeglądu EU ETS po zgromadzeniu ICAO w 2016 r. przeprowadzono konsultacje społeczne przez internet, które trwały 12 tygodni od dnia 7 marca do dnia 30 maja 2016 r. Ogólnie rzecz biorąc, większość zainteresowanych grup uzgodniła, że należy ustanowić ambitne cele w zakresie zmniejszenia emisji w lotnictwie międzynarodowym i że środki rynkowe są odpowiednimi narzędziami ograniczenia emisji z lotnictwa międzynarodowego. Zgłoszono jednak rozbieżne poglądy w odniesieniu do pożądanego poziomu ambicji i konkretnych mechanizmów zmniejszania emisji. Podczas gdy niektóre zainteresowane strony uważają, że unijny system handlu uprawnieniami do emisji należy kontynuować po 2017 r. w obecnym zakresie obejmującym loty wewnątrz EOG, inni byli zdania, że powinien on powrócić do swego pełnego zakresu (obejmującego loty do i z państw trzecich). Co do okresu po 2020 r. wielu respondentów zauważyło, że warianty dotyczące EU ETS powinny zależeć od poziomu ambicji, charakteru, zakresu i skuteczności/integralności środowiskowej porozumienia osiągniętego podczas sesji zgromadzenia ICAO w 2016 r. Komisja będzie nadal angażować się w konstruktywne dwustronne i wielostronne kontakty z zainteresowanymi stronami i państwami trzecimi.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

W odniesieniu do prognoz dotyczących emisji gazów cieplarnianych na świecie w niniejszej ocenie skutków wykorzystano sprawozdanie ONZ z 2015 r. na temat luki w emisjach w ramach programu w zakresie środowiska („United Nations Environmental Programme’s Emission Gap Report 2015”) i piąte sprawozdanie oceniające Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC). W odniesieniu do prognoz dotyczących gazów cieplarnianych w UE ogółem za podstawę przyjęto sprawozdania Europejskiej Agencji Środowiska. Badanie opierało się na odpowiednich danych ze sprawozdań ICAO na temat środowiska, w szczególności w odniesieniu do emisji i prognoz emisji dla lotnictwa międzynarodowego, a także do potencjału zmniejszenia emisji pochodzących z lotnictwa międzynarodowego wskutek środków technicznych i operacyjnych. Dane dotyczące prognozowanego wzrostu w sektorze lotnictwa zawarte w sprawozdaniu ICAO na temat środowiska zostały wykorzystane w modelowaniu i analizie ekonometrycznej.

- **Ocena skutków**

W ocenie skutków przeanalizowano różne warianty zarówno w odniesieniu do okresu przed rokiem 2020, jak i do okresu od roku 2021. Przed 2020 r. oceniono kontynuację zakresu obejmującego loty wewnątrz EOG i alternatywny zakres obejmujący wszystkie loty rozpoczynające się w EOG i porównano je ze scenariuszem bazowym (pełny zakres). Po 2020 r. wszystkie warianty zakładają, że globalny środek rynkowy będzie obejmować loty do i z państw trzecich. Jeden z wariantów zakłada także, że emisje z lotów wewnątrz EOG są offsetowane poprzez globalny środek rynkowy, podczas gdy inny zakłada utrzymanie obowiązków w ramach systemu EU ETS dla lotów wewnątrz EOG. Warianty pośrednie przewidują zmiany w EU ETS dla lotów wewnątrz EOG mające na celu albo dążenie do pewnej harmonizacji z globalnym środkiem rynkowym (z EU ETS działającym w ramach podejścia opartego na offsetowaniu) albo połączenie obu systemów (z EU ETS obejmującym emisje, których nie dotyczy globalny środek rynkowy).

Ocena skutków wykazała, że utrzymanie obecnego zakresu EU ETS ograniczonego do lotów wewnątrz EOG byłoby najodpowiedniejszym wariantem dla okresu 2017–2020 i przyniosłoby oczekiwany wkład ze strony sektora lotnictwa w osiągnięciu celu w zakresie klimatu na rok 2020. Byłoby to również mile widziane przez państwa trzecie i stanowiłoby bodziec dla ICAO, aby sfinalizować ustanowienie brakujących przepisów niezbędnych dla wdrożenia globalnego środka rynkowego; byłoby to wykonalne przy bardzo niskich kosztach administracyjnych, ponieważ system ten już funkcjonuje i jest przestrzegany przez wszystkich. Globalne działania łagodzące skutki emisji z sektora lotnictwa zostałyby zmaksymalizowane poprzez ułatwienie faktycznego wdrożenia globalnego środka rynkowego od 2021 r., jak przewidywano.

W ocenie skutków przeanalizowano różne warianty scenariusza na okres po 2020 r., wskazujące, czy i w jaki sposób przyczynią się one do realizacji wyznaczonych przez UE celów w zakresie klimatu na 2030 r. Ze względu na niepewność, jaka towarzyszy faktycznemu wdrażaniu globalnego środka rynkowego, podejmowanie decyzji co do systemu obowiązującego po 2020 r. uznaje się za przedwczesne na tym etapie, należy być natomiast gotowym na dokonanie przeglądu sytuacji w odpowiednim czasie, zanim globalny środek rynkowy zacznie funkcjonować.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Aby ograniczyć zadania administracyjne dla najmniejszych operatorów statków powietrznych nadal powinno obowiązywać, przez kolejne dziesięć lat, zwolnienie dla operatorów statków powietrznych wykonujących niezarobkowe przewozy lotnicze i emitujących mniej niż 1000 ton CO₂ rocznie.

- **Prawa podstawowe**

Wniosek został przygotowany z poszanowaniem praw podstawowych i zasad uznanych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. W szczególności przyczynia się on do osiągnięcia celu dotyczącego wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu na budżet Wspólnoty.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

W odpowiedzi na postępy poczynione na 39. zgromadzeniu ICAO, a także aby wspierać dalsze tempo prac mających na celu skuteczne wdrożenie globalnego środka rynkowego w celu rozwiązania problemu emisji pochodzących z lotnictwa międzynarodowego od 2021 r., proponuje się, by wprowadzić zmiany do działalności lotniczej objętej EU ETS. Proponuje się przedłużyć obecne podejście do stosowania systemu EU ETS, które zostało określone w rozporządzeniu nr 421/2014 poza rok 2016, dopóki nie będzie wystarczającej jasności co do charakteru i treści aktów prawnych przyjętych przez ICAO w celu wdrożenia globalnego środka rynkowego, tak aby Komisja Europejska mogła przeprowadzić dalsze oceny i dokonać przeglądu systemu EU ETS na okres po roku 2020. Według tego podejścia uprawnienia

przyznane operatorom statków powietrznych od 2017 r. powinny być takie same jak w 2016. Uzgodnienia te mają mieć zastosowanie już do uprawnień na 2017 r. W związku z tym realizacja EU ETS w tym roku, w oczekiwaniu na wejście w życie zmian, powinna być w miarę możliwości spójna z tymi zmianami i zgodna z oczekiwanym ostatecznym wynikiem procesu współdecyzji.

Obecny wniosek ma na celu utrzymanie dotychczasowego wysoce pozytywnego wpływu EU ETS na środowisko, który przyczynia się do redukcji około 17 mln ton CO₂ emisji rocznie. Oznacza to, że lotnictwo w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego przyczynia się do redukcji emisji wewnętrznych jak każdy inny sektor gospodarki. Przy jednoczesnym zapewnieniu, że UE nadal będzie osiągała poprzez EU ETS znaczną redukcję emisji pochodzących z lotnictwa, zgodnie z celami UE w zakresie klimatu, utrzymuje ona tempo prac w ramach ICAO nad faktycznym uruchomieniem globalnego środka rynkowego, aby zmaksymalizować efekty w zakresie łagodzenia zmian klimatu. Klauzula przeglądowa stanowi pozytywny sygnał co do zamiaru stosowania globalnego środka rynkowego przez UE.

- **Art. 1 zmieniający dyrektywę 2003/87/WE**

We wniosku proponuje się zmianę art. 28a dyrektywy, dodanie dwóch dodatkowych artykułów (28b i 28c) i zmianę jej załącznika I.

Art. 28a

Wprowadza się zmiany do art. 28a dyrektywy w sprawie EU ETS w zakresie odstępstwa mającego zastosowanie przed wdrożeniem porozumienia międzynarodowego w sprawie stosowania jednego globalnego środka rynkowego. Zgodnie z takim samym podejściem jak to stosowane na podstawie rozporządzenia (UE) nr 421/2014 w odniesieniu do okresu 2013–2016, stosowanie dyrektywy w sprawie EU ETS do lotów do i z regionów najbardziej oddalonych i krajów trzecich jest wyłączone po 2016 r., podczas gdy loty między lotniskami wewnątrz EOG pozostają w pełni objęte EU ETS. Biorąc pod uwagę, że zakres pozostaje taki jak w 2016 r., liczba bezpłatnych uprawnień otrzymanych przez operatorów statków powietrznych pozostanie taka sama jak w 2016 r., a więc proporcjonalna do działalności wewnątrz EOG, a liniowy współczynnik redukcji mający zastosowanie do wszystkich sektorów objętych dyrektywą w sprawie EU ETS będzie obowiązywał dopiero począwszy od roku 2021. Uprawnienia ze specjalnej rezerwy powinny być traktowane jednakowo, a więc ich przyznawanie musi zostać dostosowane do zakresu wewnątrz EOG. Liczba uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji również powinna być taka sama jak w roku 2016. System ten będzie miał zastosowanie do lotów do i z krajów, z którymi osiągnięto porozumienie dwustronne w sprawie powiązania systemów ograniczeń emisji i handlu uprawnieniami do nich, tylko zgodnie z warunkami takiego porozumienia.

Art. 28b

Wprowadza się do dyrektywy w sprawie ETS UE nowy art. 28b w celu przygotowania do wdrożenia od 2021 r. globalnego środka rynkowego. Nakłada on na Komisję obowiązek przedkładania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdań na temat zmian na szczeblu międzynarodowym istotnych dla wdrożenia globalnego środka rynkowego, a także na temat działań podejmowanych przez państwa trzecie w celu wdrożenia globalnego środka rynkowego. Komisja musi zatem rozważyć, w jaki sposób wdrożyć stosowne instrumenty ICAO do prawa unijnego w drodze przeglądu dyrektywy w sprawie EU ETS. Mogą temu towarzyszyć, w stosownych przypadkach, wnioski ustawodawcze.

Art. 28c

Aby przygotować wdrożenie globalnego środka rynkowego, Komisja jest także uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych służących zapewnieniu odpowiedniego monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji, mających zastosowanie do operatorów statków powietrznych w celu wdrożenia globalnego środka rynkowego opracowywanego w ramach ICAO.

Załącznik I

W załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE wprowadza się zmiany poprzez przedłużenie obowiązywania wyłączenia dla operatorów statków powietrznych wykonujących niezarobkowe przewozy lotnicze i emitujących mniej niż 1 000 ton CO₂ rocznie w latach 2020–2030. Okazało się to skutecznym środkiem, znacznie zmniejszającym obciążenia administracyjne związane z wdrożeniem unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, przy jednoczesnym stałym znacznym redukowaniu emisji osiąganym poprzez EU ETS. Wyłączenie spowodowało zmniejszenie liczby operatorów statków powietrznych objętych regulacjami przez państwa członkowskie o około 2 200 co odpowiada 0,2 % emisji.

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniające dyrektywę 2003/87/WE w celu kontynuowania obecnego ograniczenia zakresu działalności lotniczej i przygotowania do wdrożenia globalnego środka rynkowego od 2021 r.

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 1,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego²,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów³,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Podczas 21. konferencji stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), która odbyła się w Paryżu w dniach od dnia 30 listopada do dnia 12 grudnia 2015 r., przyjęto porozumienie o podjęciu bardziej zdecydowanych działań w wymiarze ogólnosiwiatowym w związku ze zmianą klimatu. Porozumienie paryskie określa między innymi cel długoterminowy zgodny z dążeniem do utrzymania światowego wzrostu temperatury znacznie poniżej 2 °C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej oraz do kontynuowania wysiłków na rzecz zatrzymania tego wzrostu na poziomie 1,5 °C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej. Porozumienie to zostało zatwierdzone w imieniu Unii decyzją Rady (UE) 2016/1841. Porozumienie paryskie weszło w życie w dniu 4 listopada 2016 r. Aby osiągnąć cel porozumienia paryskiego, strony będą przygotowywać, ogłaszać i utrzymywać kolejne ustalane na szczeblu krajowym wkłady.
- (2) Celami środowiskowymi Unii, o których mowa w art. 191 Traktatu, są: zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego; ochrona zdrowia ludzkiego, oraz promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska naturalnego, a w szczególności przeciwdziałanie zmianie klimatu.
- (3) Wiążący cel osiągnięcia co najmniej 40 % redukcji do 2030 r. wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce w porównaniu z 1990 r. został określony

² Dz.U. C z , s. .

³ Dz.U. C z , s. .

przez Radę Europejską w dniach 23–24 października 2014 r. Na posiedzeniu w dniu 6 marca 2015 r. Rada formalnie zatwierdziła ten wkład UE i jej państw członkowskich jako zaplanowany, ustalony na szczeblu krajowym wkład na mocy porozumienia paryskiego. W konkluzjach Rady Europejskiej z października 2014 r. przewidziano, że wyznaczony cel zostanie zrealizowany wspólnie przez Unię w sposób najbardziej racjonalny pod względem kosztów, przy redukcji w sektorach objętych i nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w wysokości odpowiednio 43 % i 30 % do 2030 r. w porównaniu z rokiem 2005. Osiągnięcie redukcji emisji wymaga współdziału wszystkich sektorów gospodarki.

- (4) Unia i jej państwa członkowskie od 1997 r. dążą do osiągnięcia międzynarodowego porozumienia w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z lotnictwa, a od 2008 r. obowiązują w UE przepisy mające na celu ograniczenie wpływu działalności lotniczej na zmianę klimatu w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), który funkcjonuje od 2005 r. W celu przyspieszenia postępów na forum Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) Unia dwukrotnie przyjęła ograniczone w czasie odstępstwa od EU ETS, tak aby ograniczyć obowiązki w zakresie przestrzegania wymogów do emisji pochodzących z lotów między lotniskami znajdującymi się na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), z uwzględnieniem równego traktowania operatorów statków powietrznych na trasach, gdziekolwiek mają swoją siedzibę. W ramach ostatniego odstępstwa od systemu EU ETS – rozporządzenia (UE) nr 421/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady – ograniczono obowiązki w zakresie przestrzegania wymogów do lotów wewnątrz EOG w latach 2013–2016 oraz przewidziano ewentualne zmiany zakresu stosowania tego systemu w odniesieniu do lotów do i z lotnisk znajdujących się poza EOG począwszy od dnia 1 stycznia 2017 r., po przeglądzie określonym w tym rozporządzeniu.
- (5) W świetle rezolucji przyjętej na 39. zgromadzeniu ICAO w październiku 2016 r. w sprawie wdrożenia globalnego środka rynkowego od 2021 r., mającego na celu offsetowanie emisji z lotnictwa międzynarodowego ponad poziom z 2020 r., uznaje się za właściwe, aby kontynuować obowiązujące obecnie odstępstwo w oczekiwaniu na dalsze postępy w zakresie opracowywania i wprowadzania w życie globalnego środka rynkowego. W tym względzie na rok 2018 planowane jest przyjęcie norm i zalecanych praktyk ICAO w celu uzupełnienia tej rezolucji i wdrożenia globalnego systemu. Jednakże konkretne jego uruchomienie będzie wymagało podjęcia działań przez strony ICAO na szczeblu krajowym. Ponadto ICAO musi opracować zasady zarządzania, w tym system rejestrów. W związku z tym należy przedłużyć obecnie obowiązujące odstępstwo od obowiązków w ramach systemu EU ETS w odniesieniu do lotów do i z państw trzecich, z zastrzeżeniem przeglądu wdrożenia programu Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO), w celu promowania dynamiki w ICAO i ułatwienia uruchomienia systemu ICAO. W związku z przedłużeniem odstępstwa ilość uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji i wydawanych nieodpłatnie, w tym ze specjalnej rezerwy, powinna być taka sama, jaka odpowiadałaby rokowi 2016 i powinna być proporcjonalna do ograniczenia obowiązku przekazania uprawnień.
- (6) Biorąc pod uwagę, że kluczowe elementy globalnego środka rynkowego muszą dopiero zostać opracowane, a jego wdrażanie zależy od ustawodawstwa krajowego w państwach członkowskich i regionach, uważa się za stosowne, aby dokonać przeglądu dopiero wtedy, gdy będą znane charakter i treść tych instrumentów prawnych i z odpowiednim wyprzedzeniem przed uruchomieniem globalnego środka rynkowego

ICAO, a następnie przedłożyć sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. W sprawozdaniu należy uwzględnić wszelkie normy lub inne instrumenty przyjęte przez ICAO, działania podejmowane przez państwa trzecie w celu wprowadzenia globalnego środka rynkowego, tak aby miał on zastosowanie do emisji od 2021 r., oraz inne istotne zmiany na szczeblu międzynarodowym (np. przepisy w ramach UNFCCC i porozumienia paryskiego w sprawie rynku i rozliczania emisji). W sprawozdaniu tym należy rozważyć, jak wdrożyć te instrumenty do prawa unijnego w drodze przeglądu EU ETS. Powinno ono również uwzględniać przepisy mające zastosowanie do lotów wewnątrz EOG, w zależności od przypadku. Sprawozdaniu temu powinny towarzyszyć, w stosownych przypadkach, wnioski do Parlamentu Europejskiego i Rady z zagwarantowaniem wkładu lotnictwa w unijne zobowiązanie na 2030 r. do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce.

- (7) W celu przyjmowania aktów o charakterze ustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego, uprawnienia do przyjmowania aktów zgodnie z art. 290 Traktatu powinny zostać przekazane Komisji w celu przyjmowania środków dotyczących monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji mających zastosowanie do operatorów statków powietrznych na potrzeby opracowania przez ICAO globalnego środka rynkowego. Szczególnie ważne jest, aby w czasie prac przygotowawczych Komisja prowadziła stosowne konsultacje, w tym na poziomie ekspertów, oraz aby konsultacje te prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. W szczególności, aby zapewnić udział na równych zasadach Parlamentu Europejskiego i Rady w przygotowaniu aktów delegowanych, instytucje te otrzymują wszelkie dokumenty w tym samym czasie co eksperci państw członkowskich, a eksperci tych instytucji mogą systematycznie brać udział w posiedzeniach grup eksperckich Komisji zajmujących się przygotowaniem aktów delegowanych.
- (8) W ramach uproszczenia i aby ograniczyć zadania administracyjne dla najmniejszych operatorów statków powietrznych, operatorzy statków powietrznych wykonujących niezarobkowe przewozy lotnicze i emitujących mniej niż 1000 ton CO₂ rocznie nadal powinni być uznawani za spełniających wymogi dyrektywy 2003/87/WE przez kolejne dziesięć lat, w którym to czasie powinny zostać opracowane środki, tak aby w przyszłości wszyscy operatorzy przyczyniali się do redukcji emisji.
- (9) Istotne jest zapewnienie operatorom statków powietrznych i organom krajowym pewności prawa w związku z wyznaczonym na 30 kwietnia 2018 r. terminem przekazania uprawnień, o którym mowa w dyrektywie 2003/87/WE. W związku z powyższym niniejsze rozporządzenie powinno obowiązywać z dniem jego publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.
- (10) Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywę 2003/87/WE.

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

W dyrektywie 2003/87/WE wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 28a wprowadza się następujące zmiany:
 - „a) w ust. 1 wprowadza się następujące zmiany:

- i. lit. a) i b) otrzymują brzmienie:
 - a) wszystkich emisji pochodzących z lotów do i z lotnisk znajdujących się w państwach spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) w każdym roku kalendarzowym od dnia 1 stycznia 2013 r. z zastrzeżeniem przeglądu, o którym mowa w art. 28b;
 - b) wszystkich emisji pochodzących z lotów pomiędzy lotniskiem znajdującym się w regionie najbardziej oddalonym w rozumieniu art. 349 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) a lotniskiem znajdującym się w innym regionie EOG w każdym roku kalendarzowym od dnia 1 stycznia 2013 r. z zastrzeżeniem przeglądu, o którym mowa w art. 28b”;
 - ii. skreśla się lit. c);
 - b) w ust. 2 wprowadza się następujące zmiany:
 - i. akapit pierwszy otrzymuje brzmienie:

„Począwszy od dnia 1 stycznia 2017 r., na zasadzie odstępstwa od artykułów 3d–3f oraz do czasu wejścia w życie zmian w następstwie przeglądu, o którym mowa w art. 28b, operatorom statków powietrznych wydaje się co roku liczbę uprawnień, która odpowiada rokowi 2016. Począwszy od 2021 r., liczba uprawnień podlega zastosowaniu współczynnika liniowego, o którym mowa w art. 9.”;
 - ii. skreśla się akapit trzeci.
 - c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Na zasadzie odstępstwa od art. 3d ust. 3 liczba uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji przez każde państwo członkowskie od dnia 1 stycznia 2013 r., zostaje zmniejszona tak, aby odpowiadała udziałowi przyznanych emisji z lotnictwa w odniesieniu do lotów, do których nie mają zastosowania odstępstwa przewidziane w ust. 1 lit. a) i b) niniejszego artykułu.”;
 - d) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„Przepisy ust. 1 mają zastosowanie do krajów, z którymi zawarto porozumienia na mocy art. 25 lub 25a tylko zgodnie z warunkami takiego porozumienia”;
- 2) dodaje się art. 28b i 28c w brzmieniu:

„Artykuł 28b

Sprawozdanie Komisji w sprawie wdrażania globalnego środka rynkowego ICAO

1. Komisja przedkłada sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w sprawie odpowiednich norm ICAO lub innych instrumentów prawnych, jak również w sprawie krajowych środków podejmowanych przez państwa trzecie w celu wprowadzenia globalnego środka rynkowego, który ma być stosowany do emisji od 2021 r., oraz innych istotnych zmian na szczeblu międzynarodowym.
2. W sprawozdaniu należy rozpatrzyć sposoby wdrożenia instrumentów ICAO do prawa unijnego w drodze przeglądu niniejszej dyrektywy. W sprawozdaniu należy też przeanalizować przepisy mające odpowiednio zastosowanie w odniesieniu do lotów w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

3. Sprawozdaniu temu mogą towarzyszyć wnioski skierowane odpowiednio do Parlamentu Europejskiego i do Rady w celu zmiany, skreślenia, rozszerzenia lub zastąpienia odstępstw przewidzianych w art. 28a, spójne z zobowiązaniem na rok 2030 dotyczącym zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce UE.

Art. 28c

Przepisy dotyczące monitorowania, raportowania i weryfikacji na potrzeby globalnego środka rynkowego

1. Komisja przyjmuje przepisy w celu odpowiedniego monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji w celu wdrożenia globalnego środka rynkowego opracowywanego w ramach ICAO. Przepisy te opierają się na tych samych zasadach, które określono w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 14 ust. 1, i dają pewność, że złożone sprawozdania dotyczące emisji zostaną zweryfikowane zgodnie z art. 15.
2. Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktu delegowanego zgodnie z art. [23].”;
- 3) w załączniku I lit. k) rok „2020” zastępuje się rokiem „2030”.

Artykuł 2

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie z dniem jego opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący*

*W imieniu Rady
Przewodniczący*