



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.4.2016 г.
COM(2016) 183 final

2016/0094 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да бъде заета от Европейския съюз по отношение на международния инструмент, който трябва да бъде изработен от органите на ИКАО, и който е предназначен да доведе до установяване след 2020 г. на единна глобална основана на пазара мярка за емисиите от международното въздухоплаване

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- Причини и цели на предложението

На 21^{-ата} конференция на страните по Конвенцията на ООН по изменение на климата бе успешно прието споразумението от Париж, с което се цели да се ограничи повишаването на глобалната температура значително под 2 °C в сравнение с нивата отпреди промишлената революция, и да се продължат усилията да се ограничи повишаването на температурата до 1,5 °. До 2050 г. нивата на емисиите на парникови газове трябва да се ограничат с най-малко 50 % в сравнение с нивата им от 1990 г. Всички икономически сектори, в това число и международното въздухоплаване, трябва да дадат своя принос за постигането на ограничаването на емисиите.

Емисиите на парникови газове от международното въздухоплаване са повече от 2 % от глобалните емисии и те нарастват експоненциално, като предвижданията за 2050 г. са, че ако нищо не бъде предприето, емисиите от въздухоплавателните дейности биха могли да се увеличат до над 200 % спрямо настоящите равнища. В съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Парижкият протокол – план за овладяване на изменението на климата в периода след 2020 г.“¹ се подчертава, че ICAO трябва да предприеме действия за ефективно регулиране на емисиите от международното въздухоплаване преди края на 2016 г. Независимо от технологичните подобрения, в областта на въздухоплаването потенциалът за намаляване на общите емисии е ограничен, и поради това пазарните мерки се признават като подходяща мярка, която би позволила на въздухоплаването да спомогне за общото намаляване на емисиите. На 38^{-ото} заседание на Събранието на ICAO (2013 г.) беше взето решение да се разработи единна, основана на пазара глобална мярка за емисиите от международното въздухоплаване с оглед 39^{-ото} заседание на Събранието на ICAO през 2016 г. (27 септември — 7 октомври) да вземе решение относно изпълнението на схемата след 2020 г.²

Поради това е необходимо възможно най-бързо и достатъчно време преди следващото заседание на Събранието на ICAO да се приеме позиция на държавите членки, която те да спазват при съвместните си действия в интерес на ЕС с оглед на решението, което ICAO ще вземе.

Позицията, приета от Съюза, трябва да бъде изразена от Комисията и държавите членки в органите на ICAO. В разработването на предложение за такъв инструмент участват множество органи на ICAO, а също и Съветът на ICAO. Необходимо е също така да се приеме позиция на ЕС с цел гарантиране на съгласуваността със съществуващото право на ЕС.

¹ COM(2015)81, 4 март 2015 г.

² Решение на ICAO A38-18 (2013 г.)

- **Съгласуваност със съществуващите разпоредби за политиката в съответната област на политиката**

В Решение 1600/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета се съдържа изискването Съюзът да идентифицира и предприеме конкретни действия за намаляване на парниковите газове от въздухоплаването, ако такова действие не бъде предприето в рамките на ICAO до 2002 г. След решение, прието от 33^{-ото} заседание на Събранието на ICAO (2001 г.) за утвърждаване на отворена система на търговия с емисии за международното въздухоплаване³ и от 35^{-ото} заседание на Събранието на ICAO (2004 г.) за разработване на насоки за включване на емисиите от международното въздухоплаване в схемите за търговия с емисии на договарящите се държави⁴, Европейският парламент и Съветът приеха Директива 2008/101/ЕО, с която се изменя Директива 2003/87/ЕО за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове, така че тя да включва въздухоплавателните дейности⁵.

Освен решението за разработването на глобална мярка, основана на пазара, 38^{-ото} заседание на Събранието на ICAO взе решение ICAO и нейните държави членки да работят съвместно в рамките на съответните организации за постигане на колективна средносрочна цел за запазване на общите нетни въглеродни емисии от международното въздухоплаване на едно и също равнище след 2020 г. Предвижда се, че емисиите от международното въздухоплаване през 2020 г. ще бъдат с около 70 % по-високи, отколкото през 2005⁶, а Съюзът и неговите държави членки последователно защитават позицията глобалната цел за намаляване на емисиите на парникови газове от международното въздухоплаване след 2020 г. да бъде намалена с 10 % в сравнение с равнищата от 2005 г. От друга страна, може да се смята за целесъобразно Съюзът да се възползва от възможността да придвижи разработването в по-кратки срокове на глобална, основана на пазара мярка за ограничаване на емисиите на парникови газове от международното въздухоплаване до нивата им от 2020 г., като се има предвид възможността с течение на времето да се преразгледат целите, ако е подходящо.

С цел да се улесни напредъкът на 39^{-ото} заседание на Събранието на ICAO към подходящ инструмент, законодателите на Съюза взеха решение временно да приемат, че изискванията на Директива 2003/87/ЕО са удовлетворени по отношение на полетите към и от летища извън Европейското икономическо пространство (ЕИО)⁷. След 39^{-ото} заседание на Събранието на ICAO (2016 г.) Комисията трябва да докладва на Европейския парламент и на Съвета за действията по създаване на международен инструмент за глобална, основана на пазара мярка след 2020 г., с чиято помощ по недискриминационен начин да се намалят емисиите на парникови газове от международното въздухоплаване. В посочения доклад Комисията трябва да разгледа, и ако е подходящо, да включи предложения в отговор на посочените мерки за подходящата степен на обхващане на емисиите от дейностите, свързани с полети от и към летища, разположени в държави извън ЕИО, от 1 януари 2017 г.

³ Резолюция на ICAO A33-7 (2001 г.)

⁴ Резолюция на ICAO A35-5 (2004 г.)

⁵ ОВ L 275, 25.10.2003 г., стр. 32.

⁶ Вж. резервите към Резолюция 2013 на ICAO в бележка под линия 4 по-горе

⁷ Регламент 421/2014 на Европейския парламент и на Съвета

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Предлаганото решение е съгласувано с други политики на Съюза, по-специално такива в областта на енергетиката, околната среда и транспорта, и ги допълва⁸.

Преходът към чиста енергия в глобален мащаб ще наложи изменения в деловото и инвестиционното поведение и в окуражителните мерки в тези области в целия спектър на политиката.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Предложението се прави съгласно член 192, параграф 1, и член 218, параграф 9 от ДФЕС.

В член 218, параграф 9 от ДФЕС е предвидена процедура за установяване на позиции от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие.

В този случай актът, който се очаква да бъде приет от Събранието на ИСАО, ще има правното действие, посочено в член 28а от Директива 2003/87/ЕО.

В съответствие с член 192, параграф 1 от ДФЕС, Европейският съюз следва да съдейства за преследването, наред с другото, на следните цели: запазване, защита и подобряване на качеството на околната среда; насърчаване на международно равнище на мерки за справяне с регионални или глобални проблеми във връзка с околната среда, и по-специално, борба с глобалното изменение на климата.

- **Избор на инструмент**

В член 218, параграф 9 от ДФЕС предвиденият приложим инструмент е решение на Съвета.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕДВАРИТЕЛНИТЕ И ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСУВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Не е приложимо.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма отражение върху бюджета на Европейския съюз.

⁸

COM(2016) 110 final

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

Не е приложимо.

2016/0094 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да бъде зета от Европейския съюз по отношение на международния инструмент, който трябва да бъде изработен от органите на ИКАО, и който е предназначен да доведе до установяване след 2020 г. на единна глобална основана на пазара мярка за емисиите от международното въздухоплаване

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз и по-специално член 192, параграф 1, във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Емисиите на парникови газове от международното въздухоплаване са повече от 2 % от глобалните емисии, като те нарастват експоненциално, като предвижданията за 2050 г. са, че ако нищо не бъде предприето, емисиите от въздухоплавателните дейности биха могли да се увеличат до над 200 % спрямо настоящите равнища. До 2050 г. нивата на емисиите на парникови газове трябва да се ограничат с най-малко 50 % в сравнение с нивата им от 1990 г. Всички икономически сектори, в това число и международното въздухоплаване, трябва да дадат своя принос за постигането на ограничаването на емисиите.

21-вата конференция на страните по Конвенцията на ООН по изменение на климата бе успешно приключена на 5 декември 2015 г. с приемането на споразумението от Париж, с което се цели да се ограничи повишаването на глобалната температура значително под 2 °C в сравнение с нивата отпреди промишлената революция, и да се продължат усилията да се ограничи повишаването на температурата до 1,5 °.

- (2) Международната организация на гражданското въздухоплаване (ИКАО) бе създадена с Чикагската конвенция за международно гражданско въздухоплаване през 1944 г. Всички държави членки са страни по тази конвенция и членове на ИКАО, докато Съюзът има статут на наблюдател в някои от заседанията на

ИКАО, в това число в тригодишното Събрание на ИКАО. Съюзът и всичките му държави членки са договарящи страни по протокола от Киото от 1997 г., по силата на който те са задължени да преследват ограничаването на емисиите на парникови газове от международното въздухоплаване с помощта на ИКАО. В Решение 1600/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета се съдържа изискването Съюзът да идентифицира и предприеме конкретни действия за намаляване на парниковите газове от въздухоплаването, ако такова действие не бъде предприето в рамките на ИКАО до 2002 г.

- (3) На 33^{-ото} заседание на Събранията на ИКАО (2001 г.) беше подкрепена отворена система за търговия с емисии за международното въздухоплаване⁹. През 2004 г. комитетът на ИКАО за защита на околната среда от въздухоплаването препоръча да не бъде продължена работата под патронажа на ИКАО върху специфична за въздухоплаването система за търговия с емисии, основаваща се на нов правен инструмент.

На 35^{-ото} заседание на Събранията на ИКАО (2004) бе подкрепено откритото търгуване с емисии и възможността държавите да включват емисиите от международното въздухоплаване в своите схеми за търговия с емисии¹⁰, но на 36^{-ото} заседание на Събранията на ИКАО (2007) бе отправен призив за освобождаване на операторите на въздухоплавателни средства, установени в други държави, освен ако тези схеми не са двустранно договорени¹¹. Съюзът, неговите държави членки и другите европейски държави последователно предоставят правото за прилагане на недискриминационна основа на основани на пазара мерки (МОП) на всички оператори на въздухоплавателни средства, които предлагат услуги към, от или в рамките на тяхната територия, припомняйки, че Чикагската конвенция признава правото на страните да прилагат на недискриминационна основа свои собствени закони и наредби по отношение на въздухоплавателни средства¹², които осъществяват услуги към, от или в рамките на тяхната територия.

- (4) С оглед на това, че ограничаването на емисиите на парникови газове от въздухоплаването е важен принос в съответствие с общите ангажименти за намаляване на емисиите, Европейският парламент и на Съветът приеха Директива 2008/101/ЕО¹³, с която се изменя Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета¹⁴. В петото съображение на Директива 2008/101/ЕО е посочено, че ЕС трябва да се стреми да гарантира, че такова споразумение с глобален обхват, предназначено да ограничи повишаването на глобалната температура, съдържа мерки за ограничаване на емисиите на парникови газове от международното

⁹ Резолюция на ИКАО А33-7

¹⁰ Резолюция на ИКАО А35-5

¹¹ Допълнение L към Решение А36-22

¹² Резерви към Резолюция 2007 на ИКАО, Резолюция 2010 на ИКАО, Решение 2012 на Съвета на ИКАО за подкрепа на „Декларацията от Делхи“ и Резолюция 2013 на ИКАО, вж.

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/documentation_en.htm

¹³ ОВ L 8, 13.1.2009, стр. 3

¹⁴ ОВ L 275, 25.10.2003 г., стр. 32.

въздухоплаване, и в този случай Комисията следва да проучи какви изменения е необходимо да се въведат в Директива 2003/87/ЕО в частта ѝ, която се отнася до операторите на въздухоплавателни средства.

- (5) В съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Парижкият протокол – план за овладяване на изменението на климата в периода след 2020 г.“¹⁵ се подчертава, че Международната организация за гражданска авиация (ИКАО) трябва да предприеме действия за ефективно регулиране на емисиите от международното въздухоплаване преди края на 2016 г. Следващото заседание на Събранието на ИКАО ще се състои през 2016 г., като на него трябва да се постигне споразумение за международния инструмент, който ще доведе до установяване след 2020 г. на единна глобална основана на пазара мярка за емисиите от международното въздухоплаване.
- (6) На 38^{-ото} заседание на Събранието на ИКАО бе приета резолюция, според която ИКАО и нейните държави членки следва да работят съвместно в рамките на съответните организации за постигане на колективна средносрочна цел за запазване на общите нетни въглеродни емисии от международното въздухоплаване на едно и също равнище след 2020 г. („цел на ИКАО“), и бе взето решение за разработване на глобална основана на пазара мярка за международното въздухоплаване, като резултатите от работата по решението се докладват на 39^{-ото} заседание на Събранието на ИКАО. Предвижда се, че емисиите от международното въздухоплаване през 2020 г. ще бъдат с около 70 % по-високи, отколкото през 2005¹⁶, а Съюзът и неговите държави членки последователно защитават позицията глобалната цел за намаляване на емисиите на парникови газове от международното въздухоплаване след 2020 г. да бъде намалена с 10 % в сравнение с равнищата от 2005 г. От друга страна, може да се смята за целесъобразно Съюзът да се възползва от възможността да придвижи разработването в по-кратки срокове на глобална основана на пазара мярка за ограничаване на емисиите на парникови газове от международното въздухоплаване до нивата им от 2020 г., като се има предвид с течение на времето да се преразгледат целите, ако е подходящо.
- (7) С цел да се улесни напредъкът на Събранието на ИКАО от 2016 г. към подходящ инструмент, законодателят на Съюза взе решение временно да приеме, че изискванията на Директива 2003/87/ЕО са удовлетворени по отношение на полетите към и от летища извън Европейското икономическо пространство (ЕИО). При това, Съюзът подчерта, че законовите изисквания могат да се приложат по отношение на полетите към и от летища в Европейското икономическо пространство (ЕИО), по същия начин, по който законовите изисквания могат да се приложат по отношение на емисиите от полети между такива летища¹⁷.

¹⁵ COM(2015)81, 4 март 2015 г.

¹⁶ Вж. резервите към Резолюция 2013 на ИКАО в бележка под линия 4 по-горе

¹⁷ Регламент 421/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността, с оглед на изпълнението до 2020 г. на международно споразумение за прилагане на единна, основана на пазара глобална мярка за емисиите от международната авиация, ОВ L 129, 30.4.2014 г., стр. 1.

- (8) В изменената Директива 2003/87/ЕО, се установяват някои задължения, с които е натоварена Комисията след 39^{-ото} заседание на Събранието на ICAO (2016 г.). Комисията трябва да докладва на Европейския парламент и на Съвета за действията по създаване на международен инструмент за глобална основана на пазара мярка след 2020 г., с чиято помощ по недискриминационен начин да се намалят емисиите на парникови газове от международното въздухоплаване. В посочения доклад Комисията трябва да разгледа, и ако е подходящо, да включи предложения в отговор на посочените мерки за подходящата степен на обхващане на емисиите от дейностите, свързани с полети от и към летища, разположени в държави извън ЕИО, от 1 януари 2017 г.
- (9) Трябва да бъде определена позицията на Съюза, която да бъде заета по отношение на международния инструмент, който трябва да бъде разработен в ICAO, и който ще доведе до установяване след 2020 г. на единна глобална основана на пазара мярка за емисиите от международното въздухоплаване.
- (10) Трябва да бъде приета позиция на Съюза достатъчно време преди следващото Събрание на ICAO,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да бъде заета от името на Европейския съюз и която ще доведе до приемането на инструмент относно глобална основана на пазара мярка в рамките на ICAO, трябва да съответства на приложението към настоящото решение и да бъде изразена в органите на ICAO съвместно от Комисията и държавите членки в интерес на Съюза.

Член 2

Комисията изчерпателно информира съответните органи на Съвета за провеждащите се дискусии. За да може Комисията да получава пълна представа за гледната точка на Съвета относно правилното прилагане на условията на приложението, Комисията трябва да провежда консултации с тези органи в хода на процеса, винаги, когато това се налага, като има предвид позицията на органите на ICAO.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*