



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.4.2016
COM(2016) 183 final

2016/0094 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se sprejme v imenu Evropske unije v zvezi z mednarodnim instrumentom, ki ga pripravijo organi ICAO in naj bi omogočil uvajanje enotnega globalnega tržnega ukrepa za obravnavanje emisij iz mednarodnega letalstva od leta 2020

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

- **Razlogi za predlog in njegovi cilji**

Na 21. konferenci pogodbenic konvencije ZN o spremembi podnebja je bil uspešno sprejet pariški sporazum, katerega cilj je, da se dvig globalne temperature omeji precej pod 2 °C v primerjavi s predindustrijsko ravno in da se nadaljujejo prizadevanja, da dvig temperature ne preseže 1,5 °C. Do leta 2050 bi se morale svetovne emisije toplogrednih plinov zmanjšati za vsaj 50 % glede na ravni iz leta 1990. Vse gospodarske panoge bi morale prispevati k doseganju zmanjšanja emisij, vključno z mednarodnim letalstvom.

Emisije toplogrednih plinov iz mednarodnega letalstva predstavljajo več kot 2 % svetovnih emisij in ta odstotek se skokovito povečuje. Napoveduje se, da bi se lahko po običajnem scenariju emisije iz letalskih dejavnosti do leta 2050 povečale za več kot 200 % v primerjavi s sedanjimi ravni. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z naslovom „*Pariški protokol – načrt za obravnavo svetovnih podnebnih sprememb po letu 2020*“¹ poudarja, da bi morala ICAO ukrepati za zagotovitev učinkovite ureditve emisij iz mednarodnega letalstva pred koncem leta 2016. Kljub tehnološkim izboljšavam je potencial za zmanjšanje skupnih emisij v letalskem sektorju omejen, zato so bili tržni ukrepi priznani kot primeren ukrep, ki bi letalstvu omogočil, da prispeva k skupnemu zmanjšanju emisij. Da se do 39. skupščine ICAO, ki bo potekala od 27. septembra do 7. oktobra 2016, sprejme odločitev o izvajanju sheme od leta 2020, je bilo na 38. zasedanju skupščine ICAO (2013) sklenjeno, da se razvije enoten globalni tržni ukrep za obravnavanje emisij iz mednarodnega letalstva².

Zato je treba čim prej, tj. veliko pred naslednjo skupščino ICAO, sprejeti stališče, ki bi ga morale države članice, ki skupaj zastopajo interes EU, zavzeti v zvezi s sklepom, ki ga sprejme ICAO.

Stališče, ki ga zavzame Unija, v organih ICAO izrazijo Komisija in države članice. Oblikovanje predloga za tak instrument vključuje več organov ICAO, vključno s Svetom ICAO. Sprejeti pa je treba tudi stališče EU, da se zagotovi skladnost z veljavno zakonodajo EU.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

S Sklepom št. 1600/2002/ES Evropskega parlamenta in Sveta je bila Unija pozvana, da prepozna in sprejme posebne ukrepe za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz letalstva, če se tak ukrep ne bi sprejel v okviru ICAO do leta 2002. Po sprejetju sklepa, da se do 33. zasedanja skupščine ICAO (2001) za mednarodno letalstvo izvede odprt sistem trgovanja z emisijami³ in da se do 35. zasedanja skupščine ICAO (2004) razvijejo smernice za vključitev emisij iz mednarodnega letalstva v sheme pogodbenic ICAO za trgovanje z emisijami⁴, sta Evropski parlament in Svet sprejela Direktivo 2008/101/ES, ki je spremenila Direktivo

¹ COM(2015)81, 4. marec 2015.

² Resolucija ICAO A38-18 (2013).

³ Resolucija ICAO A33-7 (2001).

⁴ Resolucija ICAO A35-5 (2004).

2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov zaradi vključitve letalskih dejavnosti.⁵

Poleg sprejetja sklepa o pripravi globalnega tržnega ukrepa je bilo na 38. zasedanju skupščine ICAO (2013) odločeno, da se ICAO in njene države članice, z ustreznimi organizacijami, skupaj prizadevajo za izpolnitev skupnega srednjeročnega globalnega okvirnega cilja, da se globalne neto emisije ogljika iz mednarodnega letalstva od leta 2020 ohranijo na isti ravni. Ravni emisij iz mednarodnega letalstva naj bi bile leta 2020 približno 70 % višje kot leta 2005⁶ in Unija ter njene države članice se dosledno zavzemajo, da se globalni cilj za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz mednarodnega letalstva določi tako, da se do leta 2020 emisije zmanjšajo za 10 % v primerjavi z ravnmi iz leta 2005. Zdi pa se primerno, da Unija izkoristi priložnost, da v dokaj kratkem časovnem obdobju spodbudi razvoj globalnega tržnega ukrepa za omejitev emisij toplogrednih plinov iz mednarodnega letalstva na ravni iz leta 2020 ob upoštevanju možnosti, da se cilji po potrebi sčasoma pregledajo.

Da bi se olajšal napredek na 39. zasedanju skupščine ICAO (2016) pri pripravi ustreznega instrumenta, sta se zakonodajalca Unije odločila, da se zahteve Direktive 2003/87/ES v zvezi z leti na letališča v državah zunaj Evropskega gospodarskega prostora (EGP) in z njih začasno štejejo za izpolnjene⁷. Na 39. zasedanju skupščine ICAO (2016) Komisija poroča Evropskemu parlamentu in Svetu o ukrepih za izvajanje mednarodnega instrumenta o globalnem tržnem ukrepu od leta 2020, s katerim se bodo na nediskriminatoren način zmanjšale emisije toplogrednih plinov iz mednarodnega letalstva. Komisija v tem poročilu preuči ustrezno področje uporabe za zajetje emisij iz dejavnosti na letališča v državah zunaj EGP in z njih od 1. januarja 2017 dalje in po potrebi vanj vključi predloge v odziv na navedeni razvoj.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Predlagani sklep je usklajen z drugimi politikami Unije, zlasti energetske, okoljske in prometne politike, ter jih dopolnjuje⁸.

Globalni prehod na čisto energijo bo zahteval spremembe poslovnega in naložbenega ravnanja ter spodbude na vseh področjih politike.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Predlog je oblikovan na podlagi člena 192(1) v povezavi s členom 218(9) PDEU.

Člen 218(9) PDEU določa postopek za oblikovanje stališč v imenu Unije v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar je ta organ pozvan k sprejetju aktov s pravnimi učinki.

V tem primeru bo imel akt, ki naj bi ga sprejela skupščina ICAO, pravne učinke, navedene v členu 28a Direktive 2003/87/ES.

⁵ UL L 275, 25.10.2003, str. 32.

⁶ Glej pridrške v zvezi z resolucijo ICAO 2013 v opombi 4 zgoraj.

⁷ Uredba (EU) 421/2014 Evropskega parlamenta in Sveta.

⁸ COM(2016) 110 final.

Evropska unija v skladu s členom 192(1) in členom 191 PDEU med drugim prispeva k uresničevanju naslednjih ciljev: ohranjanju, varstvu in izboljšanju kakovosti okolja; spodbujanju ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov, zlasti v boju proti podnebnim spremembam.

- **Izbira instrumenta**

Člen 218(9) PDEU določa, da je sklep Sveta ustrezen instrument.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

Ni relevantno.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog ne vpliva na proračun Evropske unije.

5. DRUGI ELEMENTI

Ni relevantno.

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se sprejme v imenu Evropske unije v zvezi z mednarodnim instrumentom, ki ga pripravijo organi ICAO in naj bi omogočil uvajanje enotnega globalnega tržnega ukrepa za obravnavanje emisij iz mednarodnega letalstva od leta 2020

SVET EVROPSKE UNIJE JE -

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, in zlasti člena 192(1) v povezavi s členom 218(9) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Emisije toplogrednih plinov iz mednarodnega letalstva predstavljajo več kot 2 % svetovnih emisij in ta odstotek se skokovito povečuje. Napoveduje se, da bi se lahko po običajnem scenariju emisije iz letalskih dejavnosti do leta 2050 povečale za več kot 200 % v primerjavi s sedanjimi ravni. Do leta 2050 bi se morale svetovne emisije toplogrednih plinov zmanjšati za vsaj 50 % glede na ravni iz leta 1990. Vse gospodarske panoge bi morale prispevati k doseganju zmanjšanja emisij, vključno z mednarodnim letalstvom.

Decembra 2015 je bil na 21. konferenci pogodbenic konvencije ZN o spremembi podnebja uspešno sprejet pariški sporazum, katerega cilj je, da se dvig globalne temperature omeji precej pod 2 °C v primerjavi s predindustrijsko ravno in da se nadaljujejo prizadevanja, da dvig temperature ne preseže 1,5 °C.

- (2) Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO) je bila ustanovljena s Čikaško konvencijo o mednarodnem civilnem letalskem prometu iz leta 1944. Vse države članice so pogodbenice te konvencije in hkrati članice ICAO, medtem ko ima Unija status opazovalke na nekaterih zasedanjih ICAO, vključno s triletno skupščino ICAO. Unija in vse njene države članice so pogodbenice Kjotskega protokola iz leta 1997, ki od njih zahteva, da si v okviru ICAO prizadevajo za omejevanje emisij toplogrednih plinov v mednarodnem letalstvu. S Sklepom št. 1600/2002/ES Evropskega parlamenta in Sveta je bila Unija pozvana, da prepozna in sprejme posebne ukrepe za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz letalstva, če se tak ukrep ne bi sprejel v okviru ICAO do leta 2002.

- (3) Na 33. zasedanju skupščine ICAO (2001) je bil potrjen odprt sistem za trgovanje z emisijami v mednarodnem letalstvu⁹. Odbor ICAO za varstvo okolja v letalstvu je leta 2004 priporočil prenehanje izvajanja sistema trgovanja z emisijami iz letalstva, ki temelji na novem pravnem instrumentu pod okriljem ICAO. Na 35. zasedanju skupščine ICAO (2004) sta bila podprta odprto trgovanje z emisijami in možnost za države, da emisije iz mednarodnega letalstva vključijo v svoje sisteme trgovanja z emisijami¹⁰, na 36. zasedanju skupščine ICAO (2007) pa je bilo pozvano k uporabi izjeme za operatorje zrakoplovov iz drugih držav, razen če je bila dvostransko dogovorjena¹¹. Unija, njene države članice in druge evropske države si pridržujejo pravico, da na nediskriminatorni osnovi uporabljajo tržne ukrepe za vse operatorje zrakoplovov, ki zagotavljajo storitve v, iz ali znotraj njihovega ozemlja, pri čemer opozarja, da Čikaška konvencija priznava pravice pogodbenic, da za zrakoplove vseh držav, ki zagotavljajo storitve v, iz ali znotraj njihovega ozemlja, na nediskriminatorni osnovi uporabljajo lastne zakone in predpise s področja letalstva¹².
- (4) Glede na to, da je omejitev emisij toplogrednih plinov iz letalstva ključni prispevek v skladu s splošnimi zavezami glede zmanjšanja emisij, sta Evropski parlament in Svet sprejela Direktivo 2008/101/ES¹³, ki je spremenila Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES¹⁴ zaradi vključitve letalskih dejavnosti. Peti recital Direktive 2008/101/ES določa, da bi morala EU skušati zagotoviti, da tak globalen sporazum za omejitev dviga globalne temperature vključuje ukrepe za znižanje emisij toplogrednih plinov iz mednarodnega letalstva ter da bi morala Komisija v tem primeru preučiti, katere spremembe Direktive 2003/87/ES so potrebne, v kolikor se uporablja za operatorje zrakoplovov.
- (5) Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z naslovom „*Pariški protokol – načrt za obravnavo svetovnih podnebnih sprememb po letu 2020*“¹⁵ poudarja, da bi morala Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO) ukrepati za zagotovitev učinkovite ureditve emisij iz mednarodnega letalstva pred koncem leta 2016. Na naslednjem zasedanju skupščine ICAO leta 2016 bi se bilo treba dogovoriti o mednarodnem instrumentu, ki bo omogočil uvajanje enotnega globalnega tržnega ukrepa za emisije iz mednarodnega letalstva do leta 2020.
- (6) Na 38. zasedanju skupščine ICAO (2013) je bilo odločeno, da se ICAO in njene države članice, z ustreznimi organizacijami, skupaj prizadevajo za izpolnitev skupnega globalnega okvirnega cilja, da se globalne neto emisije ogljika iz mednarodnega letalstva od leta 2020 ohranijo na isti ravni (v nadaljnjem besedilu: cilj ICAO), da se razvije globalni tržni ukrep za mednarodno letalstvo ter da se o rezultatih dela ICAO za sprejetje sklepa poroča na 39. zasedanju skupščine ICAO (2016). Ravni emisij iz

⁹ Resolucija ICAO A33-7.

¹⁰ Resolucija ICAO A35-5.

¹¹ Dodatek L k resoluciji A36-22.

¹² Za pridržke v zvezi z resolucijo ICAO iz leta 2007, resolucijo ICAO iz leta 2010, sklepom Sveta ICAO iz leta 2012 o potrditvi „deklaracije iz Delhija“ in resolucijo ICAO iz leta 2013 glej http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/documentation_en.htm.

¹³ UL L 8, 13.1.2009, str. 3.

¹⁴ UL L 275, 25.10.2003, str. 32.

¹⁵ COM(2015)81, 4. marec 2015.

mednarodnega letalstva naj bi bile leta 2020 približno 70 % višje kot leta 2005¹⁶ in Unija ter njene države članice se dosledno zavzemajo, da se globalni cilj za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz mednarodnega letalstva določi tako, da se do leta 2020 emisije zmanjšajo za 10 % v primerjavi z ravnmi iz leta 2005. Vendar se zdi primerno, da Unija izkoristi priložnost, da v dokaj kratkem časovnem obdobju spodbudi razvoj globalnega tržnega ukrepa za omejitev emisij toplogrednih plinov iz mednarodnega letalstva na ravni iz leta 2020 ob upoštevanju možnosti, da se cilji po potrebi sčasoma pregledajo.

- (7) Da bi se olajšal napredek na zasedanju skupščine ICAO leta 2016 pri pripravi ustreznega instrumenta, se je zakonodajalec Unije odločil, da se zahteve Direktive 2003/87/ES v zvezi z leti na letališča v državah zunaj Evropskega gospodarskega prostora (EGP) in z njih začasno štejejo za izpolnjene. Unija je pri tem poudarila, da se pravne zahteve lahko uporabijo v zvezi z leti na letališča v državah EGP in z njih na enak način kot se lahko pravne zahteve uporabijo v zvezi z emisijami iz letov med takšnimi letališči¹⁷.
- (8) Direktiva 2003/87/ES, kakor je bila spremenjena, določa nekatere obveznosti, ki so naložene Komisiji po 39. seji skupščine ICAO (2016). Komisija poroča Evropskemu parlamentu in Svetu o ukrepih za izvajanje mednarodnega instrumenta o globalnem tržnem ukrepu od leta 2020, s katerim se bodo na nediskriminatoren način zmanjšale emisije toplogrednih plinov iz mednarodnega letalstva. Komisija v tem poročilu preuči ustrezno področje uporabe za zajetje emisij iz dejavnosti na letališča v državah zunaj EGP in z njih od 1. januarja 2017 dalje in po potrebi vanj vključi predloge v odziv na navedeni razvoj.
- (9) Sprejeti bi bilo treba stališče Unije, ki se zavzame v zvezi z mednarodnim instrumentom, ki ga pripravijo organi ICAO in bo omogočil uvajanje enotnega globalnega tržnega ukrepa za emisije iz mednarodnega letalstva od leta 2020.
- (10) Stališče Unije je treba sprejeti že veliko pred naslednjo skupščino ICAO –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Stališče, ki se sprejme v imenu Evropske unije v zvezi z instrumentom za izvajanje globalnega tržnega ukrepa v okviru ICAO, je v skladu s Prilogo k temu sklepu ter ga izrazijo Komisija in države članice, ki v organih ICAO skupaj zastopajo interes Unije.

¹⁶ Glej pridržke v zvezi z resolucijo ICAO 2013 v opombi 4 zgoraj.

¹⁷ Uredba (EU) št. 421/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti zaradi izvajanja mednarodnega sporazuma o uporabi enotnega globalnega tržnega ukrepa za emisije iz mednarodnega letalstva do leta 2020, UL L 129, 30.4.2014, str. 1.

Člen 2

Komisija zadevne organe Sveta v celoti obvešča o tekočih razpravah. Da bi bila Komisija v celoti seznanjena s stališči Sveta glede pravilnega izvajanja določb iz Priloge, se v celotnem postopku, kadar koli je to potrebno, posvetuje z navedenimi organi ob upoštevanju razvoja razprav v organih ICAO.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*