



Bruselj, 3.2.2017  
COM(2017) 54 final

2017/0017 (COD)

Predlog

## **UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA**

**o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi ohranitve obstoječih omejitev področja uporabe za letalske dejavnosti in priprave na izvajanje globalnega tržnega ukrepa po letu 2021**

(Besedilo velja za EGP)

{SWD(2017) 30 final}

{SWD(2017) 31 final}

## OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

### 1. OZADJE PREDLOGA

#### • Razlogi za predlog in njegovi cilji

Emisije toplogrednih plinov iz letalskih dejavnosti bistveno naraščajo. Če ne bodo sprejeti dodatni ukrepi, se ocenjuje, da bodo emisije ogljikovega dioksida (CO<sub>2</sub>) iz mednarodnega letalstva do leta 2050 skoraj štirikrat večje, kot so bile leta 2010. Iz številnih študij je razvidno, da samo tehnični in operativni ukrepi, kot so standardi glede CO<sub>2</sub> za zrakoplove ali uporaba trajnostnih biogoriv, ne zadostujejo za omejitev emisij iz letalstva, zato je treba za obravnavo njihove rasti uporabiti tržne ukrepe. Močna rast emisij toplogrednih plinov iz letalskega sektorja bi lahko ogrozila evropska in globalna prizadevanja za učinkovito reševanje vprašanja podnebnih sprememb.

Leta 2008 je EU prevzela vodilno vlogo pri obravnavanju emisij toplogrednih plinov iz letalstva z vključitvijo letov med letališči znotraj Evropskega gospodarskega prostora (v nadaljnjem besedilu: leti znotraj EGP) ter letov med letališči v Evropskem gospodarskem prostoru (EGP) in letališči v tretjih državah (v nadaljnjem besedilu: leti zunaj EGP) v sistem EU za trgovanje z emisijami (v nadaljnjem besedilu: EU ETS). To je bilo ključnega pomena za doseg dogovora v Mednarodni organizaciji civilnega letalstva (ICAO) glede procesa v smeri globalnega tržnega ukrepa za obravnavo mednarodnega letalstva, ki se je začel izvajati leta 2013. Tako je letalstvo lahko tudi prispevalo k podnebnemu cilju EU glede zmanjšanja emisij za 20 % do leta 2020 v primerjavi z ravnmi iz leta 1990. V pričakovanju dogovora v ICAO in da bi spodbudila razvoj globalnega ukrepa za urejanje emisij iz mednarodnega letalstva v ICAO, je EU začasno zožila področje uporabe EU ETS na lete znotraj EGP do leta 2016, medtem ko je čakala na izid skupščine ICAO, da bi pregledala področje uporabe EU ETS v zvezi z leti zunaj EGP. Če se direktiva o EU ETS ne bo spremenila, bo od leta 2017 samodejno ponovno začelo veljati polno področje uporabe EU ETS.

Evropski svet se je oktobra 2014 dogovoril o okviru podnebne in energetske politike do leta 2030. Glavna točka okvira za leto 2030 je zavezujoč cilj vsaj 40-odstotnega domačega zmanjšanja skupnih emisij toplogrednih plinov EU glede na ravni iz leta 1990 do leta 2030. Za stroškovno učinkovito uresničitev tega cilja bodo morali sektorji, ki so vključeni v EU ETS, zmanjšati svoje emisije za 43 % glede na leto 2005, sektorji, ki niso vključeni v EU ETS, pa bodo morali svoje emisije zmanjšati za 30 % glede na leto 2005. Na podlagi tega je EU lahko predložila svoj prispevek v okviru Pariškega sporazuma, ki velja za zavezo za celotno gospodarstvo, vključno z emisijami iz letalstva. EU se je zavezala, da bo ustrezno prispevala k podnebnemu cilju iz Pariškega sporazuma, da se globalno segrevanje ozračja omeji na precej manj kot 2 °C nad predindustrijskimi ravnmi in da se nadaljujejo prizadevanja, da se dvig temperature omeji na 1,5 °C, ter tudi k ambicioznemu cilju ICAO, da globalne neto emisije CO<sub>2</sub> iz mednarodnega letalstva ne smejo preseči ravni iz leta 2020 („ogljikno nevtralna rast“ ali CNG 2020).

Oktobra 2016 se je ICAO na svoji 39. skupščini dogovorila glede resolucije o globalnem tržnem ukrepu, da bi se rast emisij iz mednarodnega letalstva od leta 2021 dalje obravnavala na globalni ravni prek sistema za izravnano, s čimer bi se omogočila uresničitev ambicioznega cilja stabilizacije emisij iz mednarodnega letalstva na ravneh iz leta 2020. V prvi fazi globalnega tržnega ukrepa (2021–2026) je udeležba pri tem ukrepu izrecno prostovoljna. Vse glavne letalske države bi morale globalni tržni ukrep uporabljati od začetka njegove druge faze leta 2027. EU in njene države članice so napovedale, da nameravajo globalni tržni ukrep začeti uporabljati v prostovoljni fazi. Čeprav so ambiciozni cilj in temeljne značilnosti globalnega tržnega ukrepa kot sistema za izravnano dogovorjeni, je treba

številne pomembne vidike globalnega tržnega ukrepa, ki so s podnebne vidika ključni za njegovo učinkovitost in okoljsko celovitost, še razviti in se glede njih dogovoriti v ICAO, preden se globalni tržni ukrep leta 2021 lahko začne izvajati. Kakšne koli zamude pri dogovoru glede teh elementov bi lahko povzročile zamudo pri začetku delovanja globalnega tržnega ukrepa. To bi lahko povzročilo tudi zamudo pri prenosu v nacionalno zakonodajo držav, ki je ključnega pomena, saj dejanski začetek delovanja globalnega tržnega ukrepa temelji na tovrstnih nacionalnih in regionalnih ukrepih.

Obstoječa zakonodaja od Komisije zahteva, da oceni izid 39. skupščine ICAO in na podlagi tega pregleda področje uporabe EU ETS za leto v in iz EGP. Če se obstoječa zakonodaja ne bo spremenila, bo ponovno začelo veljati prvotno področje uporabe sistema trgovanja z emisijami (tj. vključno z leti zunaj EGP). Ob upoštevanju dogovora v ICAO glede globalnega tržnega ukrepa, podpore EU njegovemu dokončanju in pravočasnemu začetku delovanja ter namena EU, da začne globalni tržni ukrep uporabljati od leta 2021 dalje, je nujno treba pregledati zakonodajo, ki ureja EU ETS.

Da bi se zagotovila nadaljnja spodbuda za mednarodne razprave o preostalih predpisih in upravljanju, potrebnih za izvajanje globalnega tržnega ukrepa, se predlaga nadaljnja uporaba zoženega področja uporabe EU ETS (tj. za leto med letališči znotraj EGP, kot je določeno v Uredbi (EU) št. 421/2014) po letu 2016. Ko bosta boljše pojasnjeni narava in vsebina pravnih instrumentov, ki jih bo ICAO sprejela za izvajanje globalnega tržnega ukrepa, ter bodo jasni nameni naših mednarodnih partnerjev glede izvajanja globalnega tržnega ukrepa, se bosta izvedla dodatna ocena in pregled EU ETS za obdobje po letu 2020. Pri tem se bo ustrezno upoštevala tudi potrebna skladnost z zavezo za celotno gospodarstvo, ki jo je EU sprejela v okviru Pariškega sporazuma, in dogovorjenim ciljem 40-odstotnega domačega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov glede na ravni iz leta 1990 do leta 2030.

Da bi se zagotovila pravna varnost glede skladnosti s sistemom trgovanja z emisijami leta 2017, je pomembno, da se Evropski parlament in Svet čim prej in po možnosti pred koncem leta 2017 dogovorita glede tega predloga.

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

Ta predlog na splošno nadaljuje s pristopom veljavnih predpisov za sektorje, ki so vključeni v sistem trgovanja z emisijami, določenih v direktivi o EU ETS, pri čemer ustrezno upošteva nov in nadaljnji razvoj v ICAO in zlasti doseženi dogovor glede globalnega tržnega ukrepa. Evropski svet je izrecno pozval k nadaljevanju sedanje politične strukture za EU ETS in podal smernice o posebnih vprašanjih, ki jih je treba obravnavati v obdobju 2021–2030. V skladu s prejetimi smernicami je Evropska komisija julija 2015 predložila zakonodajni predlog o reviziji EU ETS za nepremične naprave za obdobje po letu 2020. Navedeni predlog ni obravnaval vprašanj v zvezi z vključitvijo letalstva v EU ETS, saj se je to štelo za neprimerno pred 39. skupščino ICAO oktobra 2016. V skladu s sklepi Evropskega sveta ta predlog, ki obravnava emisije iz letalstva, zdaj nadaljuje s pristopom k emisijam iz letov znotraj Evrope v okviru EU ETS. Ta predlog dopolnjuje širši pregled sistema za trgovanje z emisijami, ki ga je Komisija predlagala julija 2015 in je trenutno v postopku soodločanja.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Predlog določa izvajanje dela okvira podnebne in energetske politike za leto 2030, ki je ključni element oblikovanja trdne energetske unije s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost. Dodatni zakonodajni predlogi so že bili pripravljene za pomoč pri doseganju različnih ciljev, glede katerih se je dogovoril Evropski svet. Ti predlogi bi morali omogočiti doseganje

podnebnih ciljev tako v sektorjih, ki so vključeni v sistem za trgovanje z emisijami, kot v tistih, ki v ta sistem niso vključeni. Poleg tega so v letalski strategiji Komisije in strategiji za mobilnost z nizkimi emisijami obravnavani ukrepi za dodatno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v prometu kot del širših prizadevanj za dekarbonizacijo, ki jih izvaja in h katerim se je zavezala EU, vključno za obdobje do leta 2030.

## **2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST**

### **• Pravna podlaga**

Členi od 191 do 193 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) potrjujejo in določajo pristojnosti EU na področju podnebnih sprememb. Pravna podlaga tega predloga je člen 192 PDEU.

### **• Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Direktiva o EU ETS je obstoječi instrument politike EU, ki se bo izvajal tudi po letu 2020. V skladu z načelom subsidiarnosti, določenim v členu 5 Pogodbe o delovanju Evropske unije, se lahko cilji predloga, ki spreminja ta instrument, dosežejo le s predlogom Komisije na ravni EU.

Zaradi čezmejnih učinkov podnebnih sprememb in večinoma nadnacionalne narave letalstva je ukrepanje na ravni EU in, kadar je mogoče, na globalni ravni učinkovitejše od ukrepanja na ravni države članice. Ukrepi na ravni EU bodo najučinkovitejše zagotovili doseganje domačih ciljev EU in mednarodnih ciljev na področju podnebja ter zagotovili usklajeno izvajanje globalnega tržnega ukrepa v EU. Tako se lahko zagotovi ustrezen prispevek letalskega sektorja k zmanjšanju vplivov podnebnih sprememb ter hkrati ohranijo mednarodna konkurenčnost letalskega sektorja EU in enaki konkurenčni pogoji na notranjem trgu EU.

### **• Sorazmernost**

Predlog je skladen z načelom sorazmernosti, saj ne presega tega, kar je potrebno za uresničitev izvajanja cilja stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov EU za leti 2020 in 2030, pri čemer zagotavlja pravilno delovanje notranjega trga in omogoča dokončanje predpisov za izvajanje globalnega tržnega ukrepa.

### **• Izbira instrumenta**

Ta predlog uredbe temelji na Uredbi (EU) št. 421/2014, ki je bila sprejeta po skupščini ICAO leta 2013. Kot pri Uredbi (EU) št. 421/2014 je pomembno, da se Evropski parlament in Svet čim prej dogovorita glede tega predloga, da bo v veljavi, ko marca in aprila 2018 zapadejo naslednje obveznosti glede skladnosti v okviru EU ETS. Brez revizije bo za sistem trgovanja z emisijami začelo veljati njegovo prvotno področje uporabe. Zato bi moral biti ta predlog sprejet s strani Evropskega parlamenta in Sveta ter začeti veljati najpozneje v začetku leta 2018, da bi se zagotovili pravna varnost in jasnost za operatorje zrakoplovov, ki bi sicer morali do 30. aprila 2018 predati pravice za svoje celotne emisije iz letov v tretje države in iz njih, kot je določeno v Direktivi 2003/87/ES.

Glede na omejen čas, ki je na voljo, se šteje, da se ta predlog lahko najboljše uresniči z uredbo. Uredbe se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah in so v celoti zavezujoče ter tako najboljše sredstvo za doseg pravočasne in enotne izvedbe sprememb pred roki za doseganje skladnosti za leto 2017 marca in aprila 2018.

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

#### **• Naknadne ocene/preverjanja ustreznosti obstoječe zakonodaje**

V okviru pregleda EU ETS za obdobje 2021–2030 je bila ocena obstoječe direktive o ETS del ocene učinka in je prispevala k oceni možnosti politike. Naknadna ocena ali preverjanje ustreznosti, ki bi se nanašala posebej na EU ETS na področju letalstva, se nista izvedla, ker se EU ETS na področju letalstva ni nikoli uporabljal v svojem polnem obsegu, kot je bilo prvotno načrtovano. Do sprememb področja uporabe EU ETS na področju letalstva je prišlo na podlagi obsežnih ocen, v katerih so se obravnavali pomisleki in upoštevala nasprotovanja, ki so bila izražena v zvezi z ukrepom, kot je bil prvotno načrtovan, medtem ko se je ohranila enaka obravnava vseh operatorjev na isti progi. V oceni učinka iz leta 2013<sup>1</sup>, ki je bila priložena predlogu Uredbe (EU) št. 421/2014, ter tudi oceni učinka, ki je priložena temu predlogu, v povezavi s poročili o trgu ogljika, ki jih je pripravila Komisija, in akcijskimi načrti EU o ICAO, ki jih je Komisija predložila ICAO, sta učinkovito ovrednotena in ocenjena učinkovitost in delovanje direktive o EU ETS na področju letalstva, kar se šteje za ustrezno v smislu retrospektivnega poročila o oceni in preverjanja ustreznosti direktive o EU ETS na področju letalstva.

#### **• Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Da bi se obravnaval pregled EU ETS po skupščini ICAO leta 2016, je med 7. marcem in 30. majem 2016 potekalo 12-tedensko spletno javno posvetovanje. Na splošno se je večina skupin zainteresiranih strani strinjala, da se je treba dogovoriti glede ambicioznih ciljev za zmanjšanje emisij iz mednarodnega letalstva ter da so tržni ukrepi ustrezen mehanizem za zmanjšanje emisij iz mednarodnega letalstva. Vendar so bila mnenja glede tega, kako visoko je treba zastaviti cilje in kako naj bi mehanizmi za zmanjšanje emisij dejansko izgledali, deljena. Medtem ko nekatere zainteresirane strani menijo, da bi morale področje uporabe EU ETS po letu 2017 še naprej zajemati le lete znotraj EGP, so druge menile, da bi morale ponovno v celoti začeti veljati njegovo prvotno področje uporabe (vključno z leti v tretje države in iz njih). Več vprašanih je navedlo, da bi morale biti možnosti za EU ETS po letu 2020 odvisne od ravni zastavljenih ciljev, narave, področja uporabe in okoljske celovitosti/učinkovitosti dogovora, ki je bil dosežen na skupščini ICAO leta 2016. Komisija si bo še naprej prizadevala za konstruktivne dvostranske in večstranske stike z zainteresiranimi stranmi in tretjimi državami.

---

<sup>1</sup> SWD(2013) 430 final.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Za splošne, globalne projekcije emisij toplogrednih plinov sta bila v oceni učinka uporabljena „Emission Gap Report“ (Poročilo o vrzelih na področju emisij) Programa Združenih narodov za okolje iz leta 2015 in peto ocenjevalno poročilo Medvladnega panela za podnebne spremembe (IPCC). V zvezi s splošnimi projekcijami emisij toplogrednih plinov v EU so se kot osnova uporabila poročila Evropske agencije za okolje. Ta študija se je sklicevala na ustrezne podatke iz okoljskih poročil ICAO, zlasti v zvezi z emisijami in napovedmi glede emisij iz mednarodnega letalstva kot tudi možnostjo zmanjšanja emisij iz mednarodnega letalstva zaradi tehničnih in operativnih ukrepov. Za osnovno ekonometrično modeliranje in analizo so se uporabili podatki o napovedani rasti v letalskem sektorju iz okoljskega poročila ICAO.

- **Ocena učinka**

V oceni učinka so analizirane različne možnosti tako za obdobje pred letom 2020 kot tudi za obdobje po letu 2021. Za obdobje pred letom 2020 sta ocenjena nadaljevanje področja uporabe, ki zajema lete znotraj EGP, in alternativna možnost, ki zajema vse odhodne lete iz EGP, ter se primerjata z osnovnim scenarijem (polno področje uporabe). Za obdobje po letu 2020 se pri vseh možnostih upošteva, da bo globalni tržni ukrep zajemal lete v tretje države in iz njih. Poleg tega ena možnost upošteva, da se emisije iz letov znotraj EGP izravnavajo z globalnim tržnim ukrepom, medtem ko druga za lete znotraj EGP ohranja obveznosti v okviru EU ETS. Vmesne možnosti predvidevajo spremembe EU ETS za lete znotraj EGP, da bi se dosegla nekakšna uskladitev z globalnim tržnim ukrepom (kjer bi EU ETS deloval na podlagi načela izravnave) ali da bi se združila oba sistema (kjer bi EU ETS zajemal emisije, ki jih globalni tržni ukrep ne obravnava).

Ocena učinka je pokazala, da bi bila ohranitev trenutnega področja uporabe EU ETS, ki je omejeno na lete znotraj EGP, najprimernejša možnost za obdobje 2017–2020, ki bi zagotovila pričakovani prispevek letalstva k podnebnemu cilju za leto 2020. Pozdravile bi jo tudi tretje države in zagotovila bi spodbudo za ICAO, da zaključi potrebne predpise, ki so še odprti, za izvajanje globalnega tržnega ukrepa. To bi se lahko izvedlo z zelo nizkimi administrativnimi stroški, saj je sistem že vzpostavljen in ga vsi zelo dobro upoštevajo. Učinek globalnih ukrepov blažitve podnebnih sprememb na področju emisij sektorja bi se povečal, ko bi se omogočilo dejansko izvajanje globalnega tržnega ukrepa od leta 2021, kot je pričakovano.

Poleg tega so bile v oceni učinka analizirane različne možnosti za scenarij po letu 2020 in prikazano je bilo, ali in na kakšen način bi prispevale k doseganju podnebnih ciljev EU za leto 2030. Vendar je glede na negotovosti, ki še vedno vplivajo na dejansko izvajanje globalnega tržnega ukrepa, prezgodaj, da bi se na tej stopnji sprejela odločitev glede ureditve po letu 2020, čeprav je vse pripravljeno za pravočasen pregled razmer pred pričakovanim začetkom delovanja globalnega tržnega ukrepa.

- **Ustreznost in poenostavitev ureditve**

Zaradi zmanjšanja administrativnega bremena za najmanjše operatorje zrakoplovov bi izvzetje za nekomercialne operatorje zrakoplovov, ki letno povzročijo manj kot 1 000 ton emisij CO<sub>2</sub>, moralo ostati v veljavi še naslednjih deset let.

- **Temeljne pravice**

Predlog spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava zlasti Listina o temeljnih pravicah Evropske unije. Zlasti prispeva k cilju zagotavljanja visoke ravni varstva okolja v skladu z načelom trajnostnega razvoja iz člena 37 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije.

#### **4. PRORAČUNSKÉ POSLEDICE**

Predlog ne vpliva na proračun Skupnosti.

#### **5. DRUGI ELEMENTI**

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

V odgovor na napredek, ki je bil dosežen na 39. skupščini ICAO, in da bi se zagotovila nadaljnja prizadevanja za uspešno izvajanje globalnega tržnega ukrepa za obravnavo emisij iz mednarodnega letalstva po letu 2021, se predlagajo spremembe letalskih dejavnosti, ki so zajete v EU ETS. Predlaga se, da se trenutni pristop k uporabi EU ETS, kakor je določen v Uredbi (EU) št. 421/2014, podaljša na obdobje po letu 2016, dokler ne bo dovolj jasno, kakšna bosta narava in obseg pravnih instrumentov, ki jih bo ICAO sprejela za izvajanje globalnega tržnega ukrepa, da se Evropski komisiji omogočita izvedba dodatnih ocen in pregled EU ETS za obdobje po letu 2020. Skladno s tem pristopom bi morala biti dodelitev pravic operatorjem zrakoplovov od leta 2017 dalje enaka, kot je bila leta 2016. Pričakuje se, da bodo te ureditve veljale že za dodelitev pravic leta 2017. Zato bi moralo biti izvajanje EU ETS v navedenem letu do začetka veljavnosti spremembe kolikor je mogoče skladno z njo in v skladu s pričakovanim izidom postopka soodločanja.

Cilj tega predloga je nadaljevati z obstoječim izredno pozitivnim okoljskim vplivom EU ETS, ki prispeva k zmanjšanju emisij CO<sub>2</sub> v višini približno 17 milijonov ton na leto. To pomeni, da znotraj Evropskega gospodarskega prostora letalstvo tako kot vsak drug gospodarski sektor prispeva k prizadevanjem za zmanjšanje emisij. Čeprav zagotavlja, da bo EU prek EU ETS še naprej dosegala znatna zmanjšanja emisij iz letalstva, kar je v skladu s podnebnimi cilji EU, nadalje spodbuja delo ICAO v zvezi z dejanskim začetkom delovanja globalnega tržnega ukrepa, da bi se čim bolj povečal učinek globalnih ukrepov blažitve podnebnih sprememb. Klavzula o pregledu je pozitiven znak, da namerava EU uporabljati globalni tržni ukrep.

- **Člen 1 o spremembi Direktive 2003/87/ES**

Predlog spreminja člen 28a Direktive, dodaja dva člena (28b in 28c) ter spreminja Prilogo I k Direktivi.

#### **Člen 28a**

Spremeni se člen 28a direktive o EU ETS o odstopanjih, ki se uporabljajo pred izvajanjem mednarodnega sporazuma o uporabi enotnega globalnega tržnega ukrepa. Na podlagi istega pristopa, kot se uporablja v okviru Uredbe (EU) št. 421/2014 za obdobje 2013–2016, se za leto v najbolj oddaljena območja in tretje države ter iz njih po letu 2016 uporablja odstopanje, medtem ko ostajajo leti med letališči znotraj EGP v celoti kriti. Ker področje uporabe ostaja enako kot leta 2016, bo količina pravic, ki se brezplačno dodeli operatorjem zrakoplovov, še naprej enaka, kot je bila leta 2016, tj. sorazmerna z dejavnostjo znotraj EGP, linearni faktor zmanjšanja, ki velja za vse sektorje v okviru direktive o EU ETS, pa se bo uporabljal šele od leta 2021 dalje. Dodelitev pravic iz posebne rezerve bi se morala obravnavati na enak način in njihova izdaja bi morala biti prilagojena področju uporabe znotraj EGP. Prav tako bi morala

biti količina pravic, ki se prodajo na dražbi, še naprej enaka, kot je bila leta 2016. Sistem bo veljal za lete v države in iz držav, s katerimi je bil dosežen dvostranski sporazum, ki povezuje sisteme omejevanja emisij in trgovanja z njimi, ter samo v skladu s pogoji takega sporazuma.

#### **Člen 28b**

Uvede se nov člen 28b v direktivo o EU ETS, da bi se pripravili na izvajanje globalnega tržnega ukrepa po letu 2021. Od Komisije zahteva, da mora Evropskemu parlamentu in Svetu poročati o razvoju dogodkov na mednarodni ravni, ki je pomemben za izvajanje globalnega tržnega ukrepa, ter o ukrepih, ki so jih tretje države sprejele za izvajanje globalnega tržnega ukrepa. V zvezi s tem mora Komisija proučiti načine za prenos zadevnih instrumentov ICAO v pravo Unije v okviru revizije direktive o EU ETS. Temu se lahko po potrebi priložijo zakonodajni predlogi.

#### **Člen 28c**

Poleg tega je zaradi priprave na izvajanje globalnega tržnega ukrepa Komisija pooblaščen za sprejetje delegiranih aktov, da se zagotovi ustrezno spremljanje, poročanje in preverjanje emisij, ki velja za operatorje zrakoplovov, z namenom izvajanja globalnega tržnega ukrepa, ki ga pripravlja ICAO.

#### **Priloga I**

Priloga I k Direktivi 2003/87/ES se spremeni s podaljšanjem izvzetja nekomercialnih operatorjev zrakoplovov, ki letno povzročijo manj kot 1 000 ton emisij CO<sub>2</sub>, z leta 2020 do leta 2030. To se je izkazalo za učinkovit ukrep, saj omogoča znatno zmanjšanje administrativnega bremena, ki je potrebno za izvajanje EU ETS, ob hkratnem doseganju znatnih zmanjšanj emisij v okviru EU ETS. Zaradi izvzetja se je število operatorjev zrakoplovov, ki jih regulirajo države članice, zmanjšalo za okrog 2 200, kar predstavlja le 0,2 % emisij.



Predlog

**UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA**

**o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi ohranitve obstoječih omejitev področja uporabe za letalske dejavnosti in priprave na izvajanje globalnega tržnega ukrepa po letu 2021**

(Besedilo velja za EGP)

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 192(1) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora<sup>2</sup>,

ob upoštevanju mnenja Odbora regij<sup>3</sup>,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Na 21. zasedanju Konference pogodbenic Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC), ki je potekalo od 30. novembra do 12. decembra 2015 v Parizu, je bil sprejet mednarodni sporazum za okrepitev svetovnega odziva na spremembo podnebja. V Pariškem sporazumu je med drugim določen dolgoročen cilj v skladu z zahtevo, da se dvig globalne temperature zadrži precej pod 2 °C nad predindustrijsko ravni in da se nadaljujejo prizadevanja, da dvig temperature ne preseže 1,5 °C nad predindustrijsko ravni. Pariški sporazum je Unija odobrila s Sklepom Sveta (EU) 2016/1841. Veljati je začel 4. novembra 2016. Za dosego cilja Pariškega sporazuma bodo pogodbenice pripravile, sporočile in ohranjale zaporedne nacionalno določene prispevke.
- (2) Med okoljske cilje Unije, kakor so navedeni v členu 191 Pogodbe, spadajo ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja, varovanje človekovega zdravja ter spodbujanje ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov, zlasti v boju proti podnebnim spremembam.
- (3) Zavezujoč cilj vsaj 40-odstotnega domačega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov EU v celotnem gospodarstvu glede na ravni iz leta 1990 do leta 2030 je Evropski svet določil na svojem zasedanju 23. in 24. oktobra 2014. Svet je na seji 6. marca 2015 uradno odobrila ta prispevek Unije in njenih držav članic kot njihov načrtovani, nacionalno določeni prispevek na podlagi Pariškega sporazuma. Evropski svet je v sklepih iz oktobra 2014 napovedal, da bi moral biti cilj dosežen skupno na ravni Unije

---

<sup>2</sup> UL C , , str. .

<sup>3</sup> UL C , , str. .

na čim bolj stroškovno učinkovit način, in sicer z zmanjšanjem emisij v sektorjih, ki so vključeni v sistem trgovanja z emisijami (ETS), za 43 % oziroma v tistih, ki v sistem ETS niso vključeni, za 30 % do leta 2030 v primerjavi z letom 2005. Vsi gospodarski sektorji bi morali prispevati k doseganju tega zmanjšanja emisij.

- (4) Unija in njene države članice si od leta 1997 prizadevajo za pospešitev mednarodnega sporazuma, da bi se zmanjšali učinki toplogrednih plinov iz letalstva, in imajo od leta 2008 vzpostavljeno zakonodajo za zmanjšanje vplivov letalskih dejavnosti na podnebne spremembe prek sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS), ki se izvaja od leta 2005. Da bi pospešila napredek v okviru Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO), je Unija dvakrat sprejela časovno omejena odstopanja od EU ETS, da bi bile obveznosti glede skladnosti omejene na emisije iz letov med letališči znotraj Evropskega gospodarskega prostora (EGP), pri čemer bi se zagotovila enaka obravnava operatorjev zrakoplovov na istih progah ne glede na njihov sedež. V zadnjem odstopanju od EU ETS, Uredbi (EU) št. 421/2014 Evropskega parlamenta in Sveta, so bile obveznosti glede skladnosti v obdobju med letoma 2013 in 2016 omejene na lete znotraj EGP in predvidene so bile morebitne spremembe področja uporabe sistema glede dejavnosti na letališča zunaj EGP in z njih od 1. januarja 2017 dalje po pregledu, določenem v navedeni uredbi.
- (5) Ob upoštevanju resolucije, ki je bila sprejeta na 39. skupščini ICAO oktobra 2016 glede izvajanja globalnega tržnega ukrepa po letu 2021 za izravnavo emisij iz mednarodnega letalstva nad ravnmi iz leta 2020, se zdi primerno, da se obstoječe odstopanje nadaljuje, dokler ne bo dosežen nadaljnji napredek v zvezi z načrtovanjem elementov in izvajanjem globalnega tržnega ukrepa. V zvezi s tem ICAO načrtuje, da bo leta 2018 sprejela standarde in priporočene prakse, da bi se dopolnila navedena resolucija in izvedel globalni sistem. Vendar bo njegovo konkretno uveljavljanje zahtevalo ukrepanje pogodbenic ICAO na nacionalni ravni. Poleg tega mora ICAO razviti ureditev upravljanja, vključno z registrskim sistemom. Glede na to bi bilo treba obstoječe odstopanje od obveznosti EU ETS za lete v tretje države in iz njih ob upoštevanju pregleda izvajanja sistema ICAO podaljšati, da bi se spodbudila prizadevanja v ICAO in omogočil začetek delovanja sistema ICAO. Zaradi podaljšanja odstopanja bi morala biti količina pravic, ki se prodajo na dražbi in izdajo brezplačno, vključno s pravicami iz posebne rezerve, enaka ustrezni količini iz leta 2016 in sorazmerna z zmanjšano obveznostjo predaje.
- (6) Glede na to, da je treba ključne vidike globalnega tržnega ukrepa še razviti ter da je njegovo izvajanje odvisno od nacionalne zakonodaje držav in regij, se zdi primerno, da se pregled opravi, ko bo jasno, kakšna bosta narava in obseg teh pravnih instrumentov, pred začetkom globalnega tržnega ukrepa ICAO, ter da se Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo. V navedenem poročilu bi bilo treba obravnavati vse standarde ali druge instrumente, ki jih je sprejela ICAO, ukrepe, ki so jih tretje države sprejele za izvajanje globalnega tržnega ukrepa v zvezi z emisijami po letu 2021, in drug ustrezen razvoj dogodkov na mednarodni ravni (npr. predpise na podlagi UNFCCC in Pariškega sporazuma o trgih ogljika in računovodenju). V navedenem poročilu bi bilo treba proučiti, kako bi se te instrumente preneslo v pravo Unije v okviru revizije EU ETS. Poleg tega bi bilo treba ustrezno obravnavati predpise, ki veljajo za lete znotraj EGP. Navedenemu poročilu bi moral biti po potrebi priložen predlog Evropskemu parlamentu in Svetu, skladen z zagotovitvijo prispevka letalskega sektorja k zavezi Unije glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2030 v celotnem gospodarstvu.

- (7) Da se sprejmejo nezakonodajni akti, ki se splošno uporabljajo, za dopolnitev ali spremembo nekaterih nebitvenih elementov zakonodajnega akta, bi bilo treba pooblastila za sprejemanje aktov v skladu s členom 290 Pogodbe prenesti na Komisijo, da se sprejmejo ukrepi za spremljanje, poročanje in preverjanje emisij, ki veljajo za operatorje zrakoplovov, z namenom priprave globalnega tržnega ukrepa v ICAO. Zlasti je pomembno, da se Komisija pri svojem pripravljalnem delu ustrezno posvetuje, vključno s strokovnjaki, in da se ta posvetovanja izvedejo v skladu z načeli, določenimi v Medinstitucionalnem sporazumu o boljši pripravi zakonodaje z dne 13. aprila 2016. Za zagotovitev enakopravnega sodelovanja pri pripravi delegiranih aktov Evropski parlament in Svet zlasti prejmeta vse dokumente sočasno kot strokovnjaki iz držav članic, njihovi strokovnjaki pa se sistematično lahko udeležujejo sestankov strokovnih skupin Komisije, ki zadevajo pripravo delegiranih aktov.
- (8) Zaradi poenostavitve in zmanjšanja administrativnega bremena za najmanjše operatorje zrakoplovov, bi za nekomercialne operatorje zrakoplovov, ki letno povzročijo manj kot 1 000 ton emisij CO<sub>2</sub>, moralo še naprej veljati, da izpolnjujejo zahteve iz Direktive 2003/87/ES za naslednjih deset let, v tem času pa bi se morali pripraviti ukrepi, da bi v prihodnje vsi operatorji prispevali k zmanjšanju emisij.
- (9) Glede na rok za predajo 30. aprila 2018, kot je določen v Direktivi 2003/87/ES, je bistveno, da se zagotovi pravna varnost za operatorje zrakoplovov in nacionalne organe. Ustrezno bi morala ta uredba začeti veljati na dan objave v *Uradnem listu Evropske unije*.
- (10) Direktivo 2003/87/ES bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

#### SPREJELA NASLEDNJO UREDBO:

##### *Člen 1*

Direktiva 2003/87/ES se spremeni:

- (1) Člen 28a se spremeni:
- (a) odstavek 1 se spremeni:
- i. točki (a) in (b) se nadomestita z naslednjim:
- (a) vse emisije iz letov na letališča v državah zunaj Evropskega gospodarskega prostora (EGP) in z njih v vsakem koledarskem letu od 1. januarja 2013, ob upoštevanju pregleda iz člena 28b;
- (b) vse emisije iz letov med letališčem v najbolj oddaljeni regiji s seznama v smislu člena 349 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in letališčem v drugi regiji EGP, v vsakem koledarskem letu od 1. januarja 2013, ob upoštevanju pregleda iz člena 28b;“
- ii. točka (c) se črta;
- (b) odstavek 2 se spremeni:
- i. prvi pododstavek se nadomesti z naslednjim:
- „Z odstopanjem od členov 3d do 3f in dokler ne začnejo veljati spremembe na podlagi pregleda iz člena 28b, prejmejo operatorji zrakoplovov od 1. januarja 2017 vsako leto število pravic, ki ustreza

pravicam za leto 2016. Od leta 2021 dalje se pri navedenem številu pravic upošteva uporaba linearnega faktorja iz člena 9.“

ii. tretji pododstavek se črta;

(c) odstavek 4 se nadomesti z naslednjim:

„4. Z odstopanjem od člena 3d(3) se število pravic, ki jih od 1. januarja 2013 na dražbi proda vsaka država članica, zmanjša, tako da ustreza deležu njenih dodeljenih emisij za lete, za katere se ne uporablja odstopanje iz točk (a) in (b) odstavka 1 tega člena.“

(d) odstavek 7 se nadomesti z naslednjim:

„Odstavek 1 se za države, s katerimi je bil dosežen sporazum v skladu s členom 25 ali 25a, uporablja le v skladu s pogoji takega sporazuma.“

(2) Vstavita se naslednja člena 28b in 28c:

#### *„Člen 28b*

##### *Poročanje Komisije o izvajanju globalnega tržnega ukrepa ICAO*

1. Komisija poroča Evropskemu parlamentu in Svetu o ustreznih standardih ali drugih pravnih instrumentih ICAO, pa tudi o nacionalnih ukrepih, ki so jih tretje države sprejele za izvajanje globalnega tržnega ukrepa v zvezi z emisijami po letu 2021, in drugem ustreznem razvoju dogodkov na mednarodni ravni.
2. V poročilu se proučijo načini prenosa navedenih instrumentov ICAO v pravo Unije v okviru revizije te direktive. Poleg tega se v poročilu ustrezno obravnavajo predpisi v zvezi z leti znotraj Evropskega gospodarskega prostora (EGP).
3. Poročilu se po potrebi lahko priložijo predlogi Evropskemu parlamentu in Svetu za spremembo, črtanje, podaljšanje ali nadomestitev odstopanj iz člena 28a, skladni z zavezo Unije glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2030 v celotnem gospodarstvu.

#### *Člen 28c*

##### *Določbe glede spremljanja, poročanja in preverjanja za namene globalnega tržnega ukrepa*

1. Komisija sprejme določbe glede ustreznega spremljanja, poročanja in preverjanja emisij za namene izvajanja globalnega tržnega ukrepa, ki ga pripravlja ICAO. Navedene določbe temeljijo na istem načelu kot uredba iz člena 14(1) in zagotavljajo, da se predložena poročila o emisijah preverijo v skladu s členom 15.
  2. Komisija je pooblaščenca za sprejetje delegiranega akta v skladu s členom [23].“
- (3) V točki (k) Priloge I se letnica „2020“ nadomesti z letnico „2030“.

#### *Člen 2*

Ta uredba začne veljati na dan objave v *Uradnem listu Evropske unije*.

Ta uredba je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

V Bruslju,

*Za Evropski parlament  
Predsednik*

*Za Svet  
Predsednik*