

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας, ενόψει της εφαρμογής έως το 2020 μιας διεθνούς συμφωνίας για τη θέσπιση ενός ενιαίου παγκόσμιου αγορακεντρικού μέτρου σχετικά με τις εκπομπές που οφείλονται στις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές»**

COM(2013) 722 final — 2013/0344 (COD)

(2014/C 177/16)

Γενικός εισηγητής: ο κ. J. SIMONS

Στις 24 Οκτωβρίου 2011 και στις 18 Νοεμβρίου 2013, και σύμφωνα με το άρθρο 192, παράγραφος 1 και το άρθρο 304 της ΣΛΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αντίστοιχα αποφάσισαν να ζητήσουν γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την:

*Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας, ενόψει της εφαρμογής έως το 2020 μιας διεθνούς συμφωνίας για τη θέσπιση ενός ενιαίου παγκόσμιου αγορακεντρικού μέτρου σχετικά με τις εκπομπές που οφείλονται στις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές*

COM(2013) 722 final — 2013/0344 (COD).

Στις 12 Νοεμβρίου 2013, το Προεδρείο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής ανέθεσε στο ειδικευμένο τμήμα «Γεωργία, αγροτική ανάπτυξη, περιβάλλον» τις σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες.

Λόγω του επείγοντος χαρακτήρα των εργασιών, κατά την 495η σύνοδο ολομέλειας, της 21ης και 22ας Ιανουαρίου 2014 (συνεδρίαση της 22ας Ιανουαρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή όρισε γενικό εισηγητή τον κ. Simons και υιοθέτησε με 175 ψήφους υπέρ, 4 ψήφους κατά και 7 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Για λόγους ασφάλειας δικαίου για τους φορείς εκμετάλλευσης αεροσκαφών και τις εθνικές αρχές, η ΕΟΚΕ συνιστά να υιοθετηθούν οι προτάσεις σχετικά με την παράταση της απόφασης αναστολής και της προθεσμίας υποβολής εκθέσεων για τις εκπομπές του 2013, κατά ένα έτος.

1.2 Επίσης, προτείνεται να εγκριθούν: η εξαίρεση μικρών, μη εμπορικών αερομεταφορέων με χαμηλές εκπομπές άνθρακα, καθώς και η παροχή στους μικρούς αερομεταφορείς που δεν υπάγονται στη ρύθμιση εξαίρεσης της δυνατότητας να χρησιμοποιούν απλοποιημένες διοικητικές διαδικασίες.

1.3 Ωστόσο, αυτό δεν ισχύει για τα κεφάλαια της πρότασης που αφορούν πτήσεις από και προς τρίτες χώρες κατά την περίοδο 2014-2020. Όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν συμφέρον να αποφευχθεί κάθε διαμάχη όσον αφορά την εναέρια κυκλοφορία ή/και την εμπορία εκπομπών και να ενθαρρυνθεί πρώτα η εξεύρεση λύσης στα πλαίσια διαπραγματεύσεων.

1.4 Επειδή οι πτήσεις μεταξύ αεροδρομίων εντός του ΕΟΧ θα υπάγονται και στο μέλλον στους κανόνες του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, η ΕΟΚΕ καλεί στις αρχές του ΕΟΧ:

- να ολοκληρώσουν το συντομότερο δυνατό τον ενιαίο ευρωπαϊκό ουρανό, ώστε να εξαλειφθούν οι περιττές εκπομπές που προκαλούνται λόγω παρακάμψεων και καθυστερήσεων που οφείλονται στη ρύθμιση της εναέριας κυκλοφορίας<sup>(1)</sup>
- να προβούν σε εντατικές πολυμερείς και διμερείς διαπραγματεύσεις, προκειμένου να δημιουργηθούν έως το 2016 παγκοσμίως και άλλα διαπεριφερειακά συστήματα ΑΚΜ, πέραν του συστήματος του ΕΟΧ.

## 2. Εισαγωγή

2.1 Παρά το σχετικά μικρό της μέγεθος, η εναέρια κυκλοφορία (περίπου 5% του συνόλου), αποτελεί μία από τις ταχύτερα αναπτυσσόμενες πηγές εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και οι εκπομπές της έχουν σχεδόν διπλασιαστεί τα τελευταία 20 χρόνια. Αν και οι τεχνολογικές δυνατότητες για μείωση των εκπομπών στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών είναι περιορισμένες, οι αεροπορικές εταιρείες μπορούν και θέλουν να συμβάλουν με αγορακεντρικά μέτρα (ΑΚΜ) στην μείωση των εκπομπών, αντισταθμίζοντας τις δικές τους έντονα αυξανόμενες εκπομπές με τη χρηματοδότηση της μείωσης των εκπομπών σε άλλους τομείς.

<sup>(1)</sup> ΕΚ/549/2004, ΕΚ/1070/2009

2.2 Μεταξύ άλλων και μετά από παράτρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω και της θέσπισης μέτρων όπως η αναστολή της εφαρμογής της οδηγίας 2008/101/ΕΚ (συμπερίληψη του τομέα των αεροπορικών μεταφορών στο σύστημα εμπορίας εκπομπών) που αποφασίστηκε αρχές 2013 για τους αερομεταφορείς των οποίων τα αεροπλάνα πραγματοποιούν πτήσεις από και προς τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ), η Συνέλευση της Διεθνούς Οργάνωσης Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO) αποφάσισε στις 4 Οκτωβρίου 2013 να αναπτύξει, με τη βοήθεια του χάρτη πορείας που ισχύει έως το 2016, το έτος της επόμενης τριετούς συνέλευσης της ICAO, έναν παγκόσμιο αγορακεντρικό μηχανισμό εκπομπών για την διεθνή εναέρια κυκλοφορία, που θα τεθεί σε εφαρμογή, εάν εγκριθεί, το 2020. Έως τότε, μπορούν μεμονωμένα κράτη ή ομάδες κρατών όπως η ΕΕ, να λαμβάνουν ενδιάμεσα μέτρα. Ωστόσο, δεν έχει ακόμη επιτευχθεί συμβιβασμός σχετικά με τις λεπτομέρειες εφαρμογής των μέτρων αυτών.

2.3 Οι εξελίξεις αυτές συνάδουν με παλαιότερες γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ <sup>(2)</sup>, όπως αυτή που εξέδωσε το 2006: «Προκειμένου να διασφαλισθεί η παγκόσμια εφαρμογή του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών, θα ήταν σκόπιμο να καθιερωθεί το σύστημα μέσω της Διεθνούς Οργάνωσης Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO). Αν αποδειχθεί στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων σκόπιμο, η καθιέρωση ενός ενδοκοινοτικού συστήματος ETS για τις ενδοκοινοτικές αερομεταφορές ως ένα πρακτικό πρώτο βήμα προς αυτή την κατεύθυνση, θα αποτελούσε μία εφικτή επιλογή», ή το 2007: «Με την ένταξη των αερομεταφορών στο ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπής (ΣΕΔΕ) ενισχύεται δυναμικά το ίδιο το σύστημα και παγιώνεται περισσότερο ως το κατ'εξοχήν υπόδειγμα για την αντιμετώπιση των εκπομπών CO<sub>2</sub> σε παγκόσμιο επίπεδο», αλλά και το 2013: «Η ΕΟΚΕ επικροτεί συνεπώς την πρωτοβουλία, η οποία προβλέπει την αναστολή της εφαρμογής του ΣΕΔΕ για τις αεροπορικές εταιρείες, που εισέρχονται και εξέρχονται από τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ), εν αναμονή της έκβασης των διεθνών διαπραγματεύσεων.»

### 3. Κύρια σημεία της πρότασης της Επιτροπής

3.1 Συνεκτιμώντας τα αποτελέσματα της συνέλευσης της Διεθνούς Οργάνωσης Πολιτικής Αεροπορίας των ΗΕ (ICAO), που πραγματοποιήθηκε από τις 24 Σεπτεμβρίου έως τις 4 Οκτωβρίου 2013, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει να επεκταθεί το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (ΣΕΔΕ) για τις αεροπορικές μεταφορές, έως ότου καθιερωθεί ένα παγκόσμιο σύστημα εμπορίας εκπομπών.

3.2 Η Επιτροπή προσδοκά ότι η πρότασή της θα δώσει ώθηση στην ανάπτυξη ενός παγκόσμιου συστήματος. Στην πρόταση δεν γίνονται διακρίσεις ως προς την εθνικότητα των αεροπορικών εταιρειών.

3.3 Αρχικά, το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ισχύει για πτήσεις από και προς αερολιμένες εντός του ΕΟΧ καθώς και για πτήσεις από και προς τρίτες χώρες, για όλη την απόσταση της πτήσης. Έως το 2012 και με βάση την απόφαση αριθ. 377/2013/ΕΕ (γνωστή ως απόφαση αναστολής), το σύστημα αυτό ισχύει προσωρινά μόνο για τις πτήσεις εντός του ΕΟΧ και όχι για τις πτήσεις από και προς τρίτες χώρες.

3.4 Η Επιτροπή προτείνει να διατηρηθεί αυτό το πεδίο εφαρμογής και για το 2013. Επιπλέον, προτείνεται να παραταθεί κατά ένα έτος η προθεσμία που διαδέχεται οι αερομεταφορείς για την υποβολή εκθέσεων για τις εκπομπές του 2013 και την εκχώρηση δικαιωμάτων εμπορίας εκπομπών.

3.5 Το προτεινόμενο πεδίο εφαρμογής για την περίοδο μεταξύ 2014 και 2020 ισχύει — συμπληρωματικά προς το προαναφερθέν πεδίο εφαρμογής για το 2013 -, και για τις πτήσεις από και προς χώρες εκτός του ΕΟΧ, όσον αφορά το τμήμα των πτήσεων που πραγματοποιείται εντός του εναέριου χώρου των κρατών μελών του ΕΟΧ. Στην πρόταση περιγράφονται τρόποι με τους οποίους οι δυνατότητες αυτές μπορούν να υλοποιηθούν στην πράξη.

3.6 Η πρόταση θεωρείται ότι θα έχει περαιτέρω τις ακόλουθες τρεις συνέπειες:

— Οι πτήσεις μεταξύ αεροδρομίων του ΕΟΧ θα συνεχίσουν να καλύπτονται πλήρως, όπως και βάσει της αρχικής οδηγίας και της απόφασης 377/2013/ΕΕ.

— Οι πτήσεις από και προς τρίτες χώρες οι οποίες δεν είναι ανεπτυγμένες και οι οποίες ευθύνονται για ποσοστό μικρότερο του 1% των εκπομπών των αεροπορικών μεταφορών σε παγκόσμιο επίπεδο, θα εξαιρούνται. Ο όρος αυτός εξαιρεί δρομολόγια προς 80 περίπου χώρες χωρίς διάκριση.

— Από το 2014 και μετά, για τις πτήσεις από και προς τρίτες χώρες θα λαμβάνονται υπόψη μόνο οι εκπομπές που εκλύονται στις χώρες του ΕΟΧ. Προτείνεται μια απλοποιημένη διαδικασία για να καθοριστεί η σχετική αναλογία εκπομπών μιας δεδομένης πτήσης που καλύπτεται από το ΣΕΔΕ. Προτείνεται οι φορείς εκμετάλλευσης να μπορούν να επιλέξουν μεταξύ των διαφόρων προσεγγίσεων της μεθοδολογίας ΠΥΕ (παρακολούθηση, υποβολή εκθέσεων και εξακρίβωση) για τη συμμόρφωση.

<sup>(2)</sup> CES585/2006, ΕΕ C 185, 8.8.2006, σ. 97 CES585/2007, ΕΕ C 175, 8.8.2006 CES585/2013, ΕΕ C 133, 8.8.2006, σ. 30-32

3.7 Τέλος, η Επιτροπή προτείνει να εξαιρεθούν από το ΣΕΔΕ οι μικροί και μη εμπορικού χαρακτήρα αερομεταφορείς, που ευθύνονται για ένα πολύ μικρό ποσοστό εκπομπών CO<sub>2</sub>. Μικρές αεροπορικές εταιρείες που δεν υπάγονται στη ρύθμιση εξαιρέσης, θα έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν απλοποιημένες διοικητικές διαδικασίες.

#### 4. Γενικές παρατηρήσεις

4.1 Με βάση την απόφαση αναστολής, το ΣΕΔΕ της ΕΕ για τις αεροπορικές μεταφορές ισχύει προσωρινά μόνο για τις πτήσεις εντός του ΕΟΧ και όχι για τις πτήσεις εκτός του ΕΟΧ. Η Επιτροπή προτείνει να διατηρηθεί αυτό το πεδίο εφαρμογής και για το 2013. Επιπλέον, προτείνεται να παραταθεί κατά ένα έτος η προθεσμία που διαθέτουν οι αερομεταφορείς για την υποβολή εκθέσεων για τις εκπομπές του 2013 και την εκχώρηση δικαιωμάτων εμπορίας εκπομπών. Η ΕΟΚΕ κρίνει τις προτάσεις αυτές ιδιαίτερα εύλογες όσον αφορά την ασφάλεια δικαίου για τους αερομεταφορείς και για τις εθνικές αρχές, και συνιστά την υιοθέτησή τους.

4.2 Δεδομένου ότι οι πτήσεις μεταξύ αεροδρομίων του ΕΟΧ θα συνεχίσουν να υπάγονται στο ΣΕΔΕ, η ΕΟΚΕ καλεί τόσο τις αρχές της ΕΕ όσο και τις αρχές του ΕΟΧ να ολοκληρώσουν το συντομότερο δυνατό τον ενιαίο ευρωπαϊκό ουρανό<sup>(3)</sup>, ώστε να εξαλειφθούν οι περιττές εκπομπές που προκαλούνται λόγω παρακάμψεων και καθυστερήσεων για λόγους ρύθμισης της εναέριας κυκλοφορίας.

4.3 Η ΕΟΚΕ θεωρεί επίσης ιδιαίτερα θετική την εξαίρεση των μικρών, μη εμπορικών αερομεταφορέων με χαμηλές εκπομπές άνθρακα, καθώς και την πρόβλεψη της δυνατότητας για τους μικρούς αερομεταφορείς που δεν υπάγονται στη ρύθμιση εξαιρέσης, να χρησιμοποιούν απλοποιημένες διοικητικές διαδικασίες.

4.4 Ωστόσο, αυτό δεν ισχύει για τα κεφάλαια της πρότασης που αφορούν πτήσεις από και προς τρίτες χώρες κατά την περίοδο 2014-2020. Όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν συμφέρον να αποφευχθεί κάθε διαμάχη όσον αφορά την εναέρια κυκλοφορία ή/και την εμπορία εκπομπών και να ενθαρρυνθεί πρώτα η εξεύρεση λύσης στα πλαίσια διαπραγματεύσεων.

4.4.1 Ήδη από τα στοιχεία της εκτίμησης αντικτύπου των διαπραγματεύσεων της ICAO το 2013 προκύπτει ότι, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών και των διαφορών θέσεων, πρέπει να επιλεγεί μία πολύ προσεκτική προσέγγιση, ώστε να υλοποιηθεί το 2016 το επιδιωκόμενο παγκόσμιο σύστημα. Ποτέ άλλοτε ο στόχος αυτός δεν ήταν τόσο απτός. Ωστόσο, έχει σημειωθεί μία πρωτοφανής καθυστέρηση με αποτέλεσμα να είναι αβέβαιη η επιτυχία.

4.4.2 Εάν ανακοινωθεί στις τρίτες χώρες, έμμεσα ή άμεσα, — διότι περί αυτού πρόκειται, σε περίπτωση που η ΕΕ εγκρίνει αυτό το μέρος της πρότασης προβαίνοντας σε μία μονομερή ενέργεια -, ότι οι αεροπορικές τους εταιρείες οφείλουν να πληρώνουν για τα ποσοστά άνθρακα που εκπέμπουν στον εναέριο χώρο του ΕΟΧ, αυτό θα συνιστούσε πρόκληση, που θα πρέπει να εξεταστεί μόνον μετά από διμερείς ή/και πολυμερείς διαπραγματεύσεις σύμφωνα με το άρθρο 16 εδάφιο α) του ψηφίσματος της ICAO, ώστε να αποφευχθεί ο κίνδυνος παγκόσμιας διαμάχης σχετικά με την εναέρια κυκλοφορία ή και την εμπορία εκπομπών.

4.4.3 Ο ΕΟΧ έχει μεν την εξουσία να εφαρμόζει τις διατάξεις των προτάσεων, αλλά και οι αρχές των ΗΠΑ έχουν επίσης το δικαίωμα, με βάση τον νόμο περί εμπορίας εκπομπών (missions Trading Scheme Prohibition Act -«Thune Bill») να απαγορεύουν τη συμμετοχή αεροπορικών εταιρειών, εγγεγραμμένων στις ΗΠΑ, στο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, χωρίς να αναφερθούμε στις αντιδράσεις της Κίνας ή της Ινδίας, δεδομένης της αντίθεσής τους σχετικά με το ψήφισμα που εξέδωσε η ICAO στις 4 Οκτωβρίου 2013. Ωστόσο, στην παρούσα φάση δεν κρίνεται απαραίτητο να τροποποιηθεί το περιεχόμενο της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

#### 5. Ειδικές παρατηρήσεις

5.1 Στην αγγλική έκδοση του παραρτήματος I — Γλωσσάριο της εκτίμησης αντικτύπου (SWD(2013) 430 final, σ. 51 EN) -φαίνεται να έχουν αντιστραφεί οι ορισμοί σχετικά με τις πτήσεις εκτός ΕΟΧ και τις πτήσεις εντός ΕΟΧ.

Βρυξέλλες, 22 Ιανουαρίου 2014

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Henry MALOSSE

<sup>(3)</sup> ΕΚ/549/2004, ΕΚ/1070/2009.