

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice u cilju provedbe međunarodnog sporazuma o primjeni jedinstvene globalne tržišne utemeljene mjere na emisije iz međunarodnog zračnog prometa do 2020.

COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD)

(2014/C 177/16)

Glavni izvjestitelj: **Jan SIMONS**

Sukladno članku 192. stavku 1. i članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament (24. listopada 2013.) i Vijeće (18. studenog 2013.) odlučili su se savjetovati s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice u cilju provedbe međunarodnog sporazuma o primjeni jedinstvene globalne tržišne utemeljene mjere na emisije iz međunarodnog zračnog prometa do 2020.

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

Dana 12. studenog 2013. Predsjedništvo Europskog gospodarskog i socijalnog odbora pozvalo je Stručnu skupinu za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša da pripremi rad Odbora o toj temi.

S obzirom na hitnu prirodu posla, Europski gospodarski i socijalni odbor imenovao je g. Simonsa glavnim izvjestiteljem na svom 495. plenarnom zasjedanju koje je održano 21. i 22. siječnja 2013. (sastanak od 22. siječnja) i usvojio sljedeće mišljenje sa 173 glasa za, 4 glasa protiv i 7 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Kako bi se operatorima zrakoplova i nacionalnim tijelima osigurala pravna sigurnost, Odbor preporučuje da se usvoje prijedlozi za nastavak primjene „odluke o zaustavljanju sata” i u 2013., te da se rok prijave i predaje emisijskih jedinica za 2013. produži za godinu dana.

1.2 Trebalo bi, također, odobriti izuzeće malih, nekomercijalnih operatora zrakoplova koji proizvode vrlo malo CO₂, te omogućiti malim prijevoznicima koji nisu obuhvaćeni tim izuzećem korištenje pojednostavljenih upravnih postupaka.

1.3 Odbor, međutim, nije istog mišljenja po pitanju dijelova prijedloga koji se tiču letova u treće zemlje i iz njih za razdoblje od 2014. do 2020. U interesu je svih strana izbjeći trgovinski rat i/ili trgovinske sukobe na području zračnog prometa, stoga je prije svega potrebno potaknuti pregovore kako bi se postiglo globalno rješenje.

1.4 Budući da će letovi između zračnih luka EGP-a i dalje biti obuhvaćeni sustavom trgovanja emisijama za zračni promet, EGSO poziva sve institucije Europskog gospodarskog područja (EGP) da:

- bez odlaganja uspostave jedinstveno europsko nebo kako bi se izbjegle nepotrebne emisije uzrokovane preusmjeravanjima i kašnjenjima zbog nadzora zračnog prijevoza; ⁽¹⁾
- provedu intenzivne multilateralne i bilateralne razgovore kako bi se, uz sustav EGP-a, do 2016. uveli i drugi međuregionalni sustavi utemeljeni na tržištu.

2. Uvod

2.1 Iako su emisije iz zračnog prometa, koje čine 5 % ukupnih emisija, relativno niske, one su ujedno i jedan od najbrže rastućih izvora stakleničkih plinova i u posljednjih 20 godina su se gotovo udvostručile. Osim toga, tehničke mogućnosti smanjenja emisija u zračnom su prometu ograničene, no zračne kompanije diljem svijeta mogu i žele, putem tržišnih mehanizama, doprinijeti smanjenju emisija, na način da značajan porast svojih emisija kompenziraju financiranjem smanjenja emisija u drugim sektorima.

⁽¹⁾ EK 549/2004.
EK 1070/2009.

2.2 Dijelom zahvaljujući poticaju EU-a, a naročito „odluci o zaustavljanju sata” s početka 2013., kojom je suspendirana Direktiva 2008/101/EZ (uključivanje aktivnosti zračnog prometa u sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova) na zračne kompanije koje lete u Europski gospodarski prostor (EGP) i iz njega, Skupština Organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO) odlučila je, 4. listopada 2013., do 2016. (kada je na redu sljedeća sjednica ICAO-a koja se održava svake tri godine) razviti, u skladu s usvojenim planom, globalni tržišno utemeljeni mehanizam za emisije iz međunarodnog zračnog prometa, te ga, ukoliko bude odobren, početi primjenjivati od 2020. Do tada, zemlje ili grupe zemalja poput EU-a mogu usvojiti privremene odredbe. Nije, međutim, postignut sporazum vezano za detaljnije uređenje.

2.3 Taj je razvoj događaja u skladu s prijašnjim mišljenjima ⁽²⁾ Odbora: „Kako bi se osigurala primjena sustava trgovanja emisijama na globalnoj razini, trebalo bi ga uvesti posredstvom Organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO); ukoliko se to tijekom pregovora pokaže pogodnim, uspostava takvog sustava za zračni promet unutar Zajednice mogla bi biti lako ostvariva opcija, kao prvi praktičan korak u tom smjeru.” (2006.); „Uključivanje zračnog prometa u europski sustav trgovanja emisijama (ETS) potencijalno jača taj sustav i njegovu ulogu modela u borbi protiv emisija CO₂ u svijetu.” (2007.); te u skorije vrijeme: „Odbor pozdravlja inicijativu za moratorij na primjenu sustava trgovanja emisijama (ETS) na zračne kompanije za letove u Europski gospodarski prostor i iz njega, do zaključenja globalnih pregovora.”

3. Sažetak dokumenta Komisije

3.1 S obzirom na ishod Skupštine Organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO) održane od 24. rujna do 4. listopada 2013., Europska komisija predlaže prilagođavanje geografskog opsega europskog sustava trgovanja emisijama u zračnom prometu za razdoblje do uvođenja globalnog sustava trgovanja emisijama.

3.2 Prijedlog Komisije ima za cilj dati novi poticaj razvoju sustava na svjetskoj razini. On ne pravi nikakvu razliku između kompanija po nacionalnoj osnovi.

3.3 U početku se sustav trgovanja emisijama u zračnom prometu primjenjivao na sve letove u zračne luke Europskog gospodarskog prostora (EGP) i iz njih, te na letove u treće zemlje i iz njih. Sukladno odluci br. 377/2013/EU (tzv. „odluka o zaustavljanju sata”), sustav se 2012. godine privremeno primjenjivao samo na letove unutar EGP-a, a ne onih u treće zemlje i iz njih.

3.4 Komisija preporučuje da se i za 2013. zadrži isti pristup. Također predlaže da se rok u kojem zračne kompanije moraju prijaviti i predati jedinice za 2013. produži za godinu dana.

3.5 Za razdoblje od 2014. do 2020., predloženo je da se gore navedeni sustav, korišten 2013., proširi na letove u zemlje izvan Europskog gospodarskog prostora i iz njih, za dionicu leta prijedenu iznad područja država Europskog gospodarskog prostora. Prijedlog detaljno opisuje načine praktične primjene te odredbe.

3.6 Prijedlog bi trebao imati još tri posljedice:

- letovi između zračnih luka u EGP-u obuhvaćeni su i dalje u cijelosti, u skladu s izvornom Direktivom i Odlukom br. 377/2013/EU;
- izuzeli bi se letovi u i iz trećih zemalja koje se ne ubrajaju u razvijene zemlje i koje ispuštaju manje od 1% emisija iz zračnog prometa u svijetu. Time bi se isključili zračni putovi u oko 80 zemalja na nediskriminirajućoj osnovi;
- od 2014. za letove u treće zemlje i iz njih obuhvaćene su emisije unutar zemalja EGP-a. Predložen je pojednostavljeni postupak za određivanje udjela emisija određenog leta koji je obuhvaćen sustavom trgovanja emisijama. Predloženo je da se operatorima pruži mogućnost odabira između različitih metodologija mjerenja, izvješćivanja i provjere za potrebe usklađivanja;

⁽²⁾ SL C 185 od 8. 8. 2006., str. 97.; SL C 175 od 27. 7. 2007., str. 47.; SL C 133 od 9. 5. 2013., str. 30.-32.

3.7 Napokon, Komisija predlaže da se mali, nekomićijalni operatori, koji proizvode vrlo malo CO₂, izuzmu iz sustava trgovanja emisijama EU-a u zračnom prometu. Male kompanije koje nisu obuhvaćene tim izuzećem imale bi pravo koristiti pojednostavljene upravne postupke.

4. Opće napomene

4.1 Uslijed tzv. „odluke o zaustavljanju sata”, europski sustav trgovanja emisijama u zračnom prometu privremeno se primjenjuje samo na letove unutar EGP-a, a ne na letove u treće zemlje i iz njih. Komisija preporučuje da se i za 2013. zadrži isti pristup. Također predlaže da se rok u kojem zračne kompanije moraju prijaviti i predati jedinice za 2013. produži za godinu dana. Imajući u vidu pravnu sigurnost koju je važno osigurati za operatore i nacionalna tijela, EGSO te prijedloge smatra iznimno korisnima te preporučuje da ih se usvoji.

4.2 Budući da će letovi između zračnih luka EGP-a i dalje biti obuhvaćeni europskim sustavom trgovanja emisijama za zračni promet, EGSO poziva institucije EU-a i EGP-a da bez odlaganja uspostave jedinstveno europsko nebo ⁽³⁾ kako bi se izbjele nepotrebne emisije uzrokovane preusmjeravanjima i kašnjenjima zbog nadzora zračnog prijevoza.

4.3 Odbor pozdravlja odredbu koja predviđa da se izuzmu mali, nekomićijalni zračni operatori koji proizvode vrlo malo CO₂, te da se malim prijevoznicima koji nisu obuhvaćeni tim izuzećem omogući korištenje pojednostavljenih upravnih postupaka.

4.4 Odbor, međutim, nije istog mišljenja po pitanju dijelova prijedloga koji se tiču letova u treće zemlje i iz njih za razdoblje od 2014. do 2020. U interesu je svih strana izbjeći trgovinski rat i/ili trgovinske sukobe na području zračnog prometa, stoga je prije svega potrebno potaknuti pregovore kako bi se pronašlo globalno rješenje.

4.4.1 Već se iz podataka sadržanih u ocjeni utjecaja koji se tiču rasprava unutar ICAO-a 2013. može zaključiti da će, s obzirom na odnose i različita stajališta članova te organizacije, biti potrebno vrlo oprezno manevrirati kako bi se 2016. ostvario planirani globalni rezultat. Nikad nismo bili tako blizu cilja, no zbog povijesti kašnjenja uspjeh nije zajamćen!

4.4.2 Reći trećim zemljama, izravno i neizravno – jer to će jednostrani potez EU-a značiti ako se prijedlog prihvati – da njihove zračne kompanije moraju plaćati za emisije CO₂ koje proizvedu u zračnom prostoru EGP-a bilo bi problematično te stoga tu mogućnost treba razmotriti tek nakon bilateralnih i/ili multilateralnih pregovora u skladu s člankom 16. točkom (a) rezolucije ICAO-a, kako bi se spriječila opasnost od globalnog trgovinskog rata ili trgovinskih sukoba na području zračnog prometa.

4.4.3 Iako, s pravnog gledišta, EGP ima pravo primjenjivati prijedloge, američka administracija je također ovlaštena, temeljem zakona Emissions Trading Scheme Prohibition Act („Thune Bill”), zabraniti zračnim kompanijama osnovanim u Sjedinjenim Američkim Državama da se ponašaju u skladu s europskim sustavom trgovanja emisijama, a da ne govorimo o reakciji Kine i Indije, ako je suditi po otporu koji su pružile rezoluciji ICAO-a od 4. listopada 2013. U ovom trenutku, međutim, nije neophodno mijenjati sadržaj prijedloga Komisije.

5. Posebne napomene

5.1 Čini se da su u Prilogu I. „Glosar ocjene učinka (SWD(2013) 430 final, str. 51. EN) zamijenjena značenja termina „letovi izvan Europskog gospodarskog prostora” i „letovi unutar Europskog gospodarskog prostora”.

Bruxelles, 22. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽³⁾ EZ 549/2004.
EZ 1070/2009.