

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie w celu wprowadzenia w życie do 2020 r. porozumienia międzynarodowego w sprawie stosowania jednego międzynarodowego środka rynkowego do emisji z międzynarodowego lotnictwa

COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD)

(2014/C 177/16)

Sprawozdawca generalny: **Jan SIMONS**

Parlament Europejski, w dniu 24 października 2013 r., oraz Rada, w dniu 18 listopada 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie w celu wprowadzenia w życie do 2020 r. porozumienia międzynarodowego w sprawie stosowania jednego międzynarodowego środka rynkowego do emisji z międzynarodowego lotnictwa

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

Dnia 12 listopada 2013 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 495. sesji plenarnej w dniach 21–22 stycznia 2014 r. (posiedzenie z dnia 22 stycznia 2014 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Jana SIMONSA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 173 do 4 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet zaleca, aby ze względu na pewność prawa dla operatorów statków powietrznych i władz krajowych przyjąć propozycje przewidujące stosowanie również w 2013 r. decyzji wprowadzającej tymczasowe odstępstwo od systemu EU ETS oraz przedłużyć o rok terminy, jakich przedsiębiorstwa lotnicze są zobowiązane przestrzegać w odniesieniu do raportowania oraz do zwrotu uprawnień do emisji w 2013 r.

1.2 Powinno się także zezwolić na zwolnienie małych niekomercyjnych operatorów statków powietrznych powodujących bardzo niewiele emisji CO₂ oraz zezwolić małym przedsiębiorstwom, które nie kwalifikują się do objęcia tym zwolnieniem, na korzystanie z uproszczonych procedur administracyjnych.

1.3 Nie odnosi się to tak jednak do tych części wniosku, które dotyczą lotów do i z państw trzecich w okresie 2014–2020. W interesie wszystkich stron leży unikanie wojny w lotnictwie lub handlu, a zatem zachęcanie w pierwszym rzędzie do negocjacji w celu znalezienia globalnego rozwiązania.

1.4 Z uwagi na to, że loty pomiędzy lotniskami w EOG będą nadal podlegać przepisom EU ETS dla lotnictwa, Komitet wzywa instytucje EOG do:

- bezwzględnego wprowadzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, aby wyeliminować niepotrzebne dodatkowe emisje będące wynikiem zmian tras i opóźnień powodowanych działaniami organów kontroli ruchu powietrznego ⁽¹⁾;
- prowadzenia intensywnych wielo- i dwustronnych dyskusji w celu wprowadzenia do roku 2016 międzyregionalnych systemów MBM w uzupełnieniu systemów istniejących jedynie w EOG.

2. Wprowadzenie

2.1 Emisje pochodzące z sektora lotnictwa, mimo iż stosunkowo niewielkie – około 5 % wszystkich emisji – są obecnie jednym z najszybciej rosnących źródeł emisji gazów cieplarnianych, a ich ilość niemal się podwoiła w ostatnich 20 latach. W związku z tym, że technologiczny potencjał redukcji emisji w sektorze lotnictwa jest ograniczony, środki rynkowe (MBM) umożliwiają przedsiębiorstwom lotniczym na całym świecie przyczynianie się do redukcji emisji dzięki kompensowaniu przez przedsiębiorstwa lotnicze ich znacznego wzrostu emisji poprzez finansowanie redukcji emisji w innych sektorach.

⁽¹⁾ WE/549/2004.
WE/1070/2009.

2.2 Częściowo dzięki działaniom UE, m.in. poprzez zawieszenie stosowania – tzw. decyzja wprowadzająca tymczasowe odstępstwo z początku 2013 r. – dyrektywy 2008/101/WE (włączającej sektor lotniczy do systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych) wobec operatorów wykonujących loty do lub z Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), zgromadzenie Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) postanowiło w dniu 4 października 2013 r. aby zgodnie z planem działań przyjętym na rok 2016 – kiedy to ma się odbyć kolejne organizowane raz na trzy lata zgromadzenie ICAO – opracować ogólnoświatowy mechanizm oparty na rynku dla emisji z międzynarodowego lotnictwa i, jeśli zostanie zatwierdzony, stosować go od roku 2020. Do tego czasu kraje lub grupy krajów, takie jak UE, mogą stosować środki przejściowe, jednak nie osiągnięto kompromisu co do szczegółowych ustaleń.

2.3 Jest to zgodne ze stwierdzeniami zawartymi we wcześniejszych opiniach Komitetu⁽²⁾: „W celu wdrożenia systemu handlu uprawnieniami do emisji w skali ogólnoświatowej należałoby go wprowadzić za pośrednictwem Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Realną opcją, a zarazem pierwszym praktycznym krokiem w tym kierunku, byłoby uruchomienie tego systemu na obszarze UE, jeżeli w trakcie negocjacji rozwiązanie takie uzna się za właściwe” (2006) „Poprzez objęcie sektora lotniczego europejskim systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS) sam system zostaje potencjalnie wzmocniony i zyskuje na znaczeniu jako wzorcowy model rozwiązania problemu emisji dwutlenku węgla w skali światowej”. (2007) „Komitet popiera zatem inicjatywę, która przewiduje moratorium na zastosowanie systemu ETS dla przewoźników lotniczych przybывających do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) lub go opuszczających, w oczekiwaniu na zakończenie światowych negocjacji.” (2013).

3. Streszczenie dokumentu Komisji

3.1 W świetle wyników Zgromadzenia Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), które odbyło się w dniach 24 września – 4 października 2013 r., Komisja Europejska proponuje dostosowanie zasięgu geograficznego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (ETS) pochodzących z lotnictwa w okresie poprzedzającym wprowadzenie światowego systemu handlu.

3.2 Celem propozycji Komisji jest dalsze przyspieszenie rozwoju systemu światowego. W propozycji nie wprowadza się rozróżnienia pomiędzy przedsiębiorstwami ze względu na narodowość.

3.3 Początkowo system EU ETS miał zastosowanie do wszystkich lotów, które rozpoczynają się oraz kończą na lotniskach w EOG, w tym lotów do i z państw trzecich. Jednak w roku 2012, w wyniku decyzji nr 377/2013/EU wprowadzającej tymczasowe odstępstwo, system EU ETS stosował się przejściowo tylko do lotów wewnątrz EOG, zaś nie do lotów do i z państw trzecich.

3.4 Komisja proponuje, aby ten zakres został też utrzymany w 2013 r. Proponuje się także, by przedłużyć o rok terminy, jakich przedsiębiorstwa lotnicze są zobowiązane przestrzegać w odniesieniu do raportowania i zwrotu uprawnień do emisji w 2013 r.

3.5 Zaproponowany zakres na lata 2014–2020 wykracza poza zakres dla roku 2013, gdyż obejmuje on także część lotów do i z państw spoza EOG, które odbywają się nad terytorium państw EOG. We wniosku opisano sposób, w jaki można to przeprowadzić w praktyce.

3.6 Propozycja miałaby trzy inne następstwa:

- Loty między lotniskami wewnątrz EOG pozostają w pełni objęte EU ETS, tak jak w oryginalnej dyrektywie i decyzji nr 377/2013/UE.
- Loty do i z państw trzecich, które nie są krajami rozwiniętymi i które emitują mniej niż 1 % światowych emisji lotniczych, zostałyby wyłączone. Spowodowałoby to wykluczenie tras do około 80 krajów w sposób niedyskryminujący.
- Loty do i z państw trzecich odpowiadają za emisje, które nie wykraczają poza państwa należące do EOG, począwszy od 2014 r. Zaproponowano uproszczoną procedurę w celu określenia odpowiedniej części emisji z danego lotu, która ma być objęta ETS. Proponuje się, aby operatorzy mogli wybierać między wariantami metodologii MRW (pomiar, raportowanie i weryfikacja) w celu zapewnienia zgodności.

⁽²⁾ Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 97; Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 47; Dz.U. C 133 z 9.5.2013, ss. 30–32.

3.7 Komisja proponuje na koniec wyłączenie z systemu EU ETS dla lotnictwa małych niekomercyjnych operatorów statków powietrznych powodujących bardzo niewiele emisji CO₂. Małym przedsiębiorstwom, które nie kwalifikują się do objęcia tym wyłączeniem, zostanie zaproponowana możliwość korzystania z uproszczonych procedur administracyjnych.

4. Uwagi ogólne

4.1 W wyniku decyzji wprowadzającej tymczasowe odstępstwo system EU ETS stosuje się przejściowo tylko do lotów wewnątrz EOG, zaś nie do lotów do i z państw trzecich. Komisja proponuje, aby ten zakres został też utrzymany w 2013 r. Proponuje się także, by przedłużyć o rok terminy, jakich przedsiębiorstwa lotnicze są zobowiązane przestrzegać w odniesieniu do raportowania i zwrotu uprawnień do emisji w 2013 r. Komitet jest zdania, że propozycje te są bardzo rozsądne ze względu na pewność prawa dla operatorów statków powietrznych i władz krajowych i dlatego też zaleca ich przyjęcie.

4.2 Z uwagi na fakt, iż loty pomiędzy lotniskami w EOG będą nadal podlegać przepisom EU ETS dla lotnictwa, Komitet wzywa instytucje UE i EOG do bezzwłocznego wprowadzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej⁽³⁾ aby wyeliminować niepotrzebne dodatkowe emisje będące wynikiem zmian tras i opóźnień powodowanych działaniami organów kontroli ruchu powietrznego.

4.3 Komitet przyjmuje z zadowoleniem zwolnienie małych niekomercyjnych operatorów statków powietrznych powodujących bardzo niewiele emisji CO₂ oraz zezwolenie małym przedsiębiorstwom, które nie kwalifikują się do objęcia tym wyłączeniem, na korzystanie z uproszczonych procedur administracyjnych.

4.4 Nie odnosi się to tak jednak do tych części wniosku, które dotyczą lotów do i z państw trzecich w okresie 2014–2020. W interesie wszystkich stron leży unikanie wojny w lotnictwie lub handlu, a zatem zachęcanie w pierwszym rzędzie do negocjacji w celu znalezienia globalnego rozwiązania.

4.4.1 Już z danych zawartych w ocenie wpływu dotyczącej dyskusji przeprowadzonych w ramach ICAO wynika, że z uwagi na układ sił i różnice stanowisk należy postępować bardzo rozważnie, aby do końca 2016 r. osiągnąć zamierzony ogólnosiwiatowy rezultat. Jeszcze nigdy nie byliśmy tak blisko realizacji tego celu. Mamy jednak do czynienia z największym opóźnieniem w historii, a sukces nie jest zagwarantowany!

4.4.2 Mówienie dosłownie i w przenośni wszystkim państwom trzecim (a to de facto oznacza jednostronne działanie państw UE, o ile ta część wniosku zostanie przyjęta), że ich przedsiębiorstwa lotnicze będą musiały zapłacić za emisje CO₂ w przestrzeni powietrznej EOG, byłoby wyzwaniem; aby uniknąć ryzyka światowego konfliktu w lotnictwie lub handlu należy rozważać takie posunięcie jedynie po dwustronnych lub wielostronnych negocjacjach zgodnie z art. 16 lit. a) rezolucji ICAO.

4.4.3 Jakkolwiek z prawnego punktu widzenia EOG jest upoważniony do wdrożenia tych propozycji, także administracja Stanów Zjednoczonych na podstawie Emissions Trading Scheme Prohibition Act („Thune Bill”) ma prawo zabronić przedsiębiorstwom lotniczym zarejestrowanym w USA udziału w UE ETS, niezależnie od reakcji Chin i Indii w świetle ich sprzeciwu wobec rezolucji ICAO z dnia 4 października 2013 r. Na tym etapie jednak nie trzeba zmieniać treści wniosku Komisji.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Wydaje się, że w załączniku I – Glosariusz do oceny skutków (SWD(2013) 430 final, str. 51 EN) definicje „lotów poza EOG” i „lotów wewnątrz EOG” zostały zamienione.

Bruksela, 22 stycznia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽³⁾ WE/549/2004.
WE/1070/2009.