

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę 2003/87/WE w celu kontynuowania obecnego ograniczenia zakresu działalności lotniczej i przygotowania do wdrożenia globalnego środka rynkowego od 2021 r.”

[COM(2017) 54 final – 2017/0017 (COD)]

(2017/C 288/10)

Sprawozdawca: **Thomas KROPP**

Wniosek o konsultację	Rada, 21.2.2017 Parlament, 13.2.2017
Podstawa prawna	Art. 192 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium	21.2.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	17.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	192/0/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Jakkolwiek poprawki zaproponowane przez Komisję doprowadzą do utrzymania po 2017 r. ram regulacyjnych właściwych wyłącznie dla przewoźników lotniczych obsługujących połączenia w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), to od 2020 r. utworzą one drogę wsparcia UE dla niepowodującego zakłóceń globalnego systemu CORSIA⁽¹⁾ i jego wdrażaniu.

1.2. Komitet przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji, zgłaszając kilka zastrzeżeń. Jeżeli wniosek ten zostałby przyjęty, ambicje związane z EU ETS w zakresie ochrony środowiska będą mniejsze niż ogólny zakres EU ETS. System taki miałby niekorzystny wpływ na realizację wewnętrznych celów klimatycznych i zobowiązań międzynarodowych UE, lecz jednocześnie UE w wiarygodny sposób dowiodłaby swego wsparcia dla globalnego środka, tak by można było nadal zwiększać globalne oddziaływanie łagodzące skutki emisji.

1.3. Poszerzenie zakresu obecnego EU ETS dla lotnictwa w celu pokrycia wszystkich przylotów i wylotów z EOG i do EOG groziłoby międzynarodowymi sporami handlowymi dotyczącymi zasadności jednostronnej, eksterytorialnej realizacji celów UE i opóźniłoby proces budowania porozumienia w celu zapewnienia jednolitego wdrażania wielostronnie uzgodnionego systemu.

1.4. Działanie na poziomie UE jest niezbędne, aby uniknąć zakłócenia konkurencji na jednolitym rynku lotniczym przy wdrażaniu międzynarodowego środka rynkowego w Unii Europejskiej, przy jednoczesnym zapewnieniu maksymalnej możliwej integralności środowiskowej CORSIA w oparciu o doświadczenia z ETS. Debata polityczna na temat funkcjonalności samodzielnego sposobu poczynienia postępów w UE musi uwzględniać rozwój systemu CORSIA i odpowiedź na pytanie, czy system ten spełnia założone cele.

⁽¹⁾ Na sesji plenarnej 39. zgromadzenia ICAO zalecono przyjęcie końcowej rezolucji wprowadzającej mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ w międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

1.5. Proces legislacyjny wymaga podjęcia pilnych działań. Konieczne jest przyjęcie wniosków przed końcem 2017 r., tak by środki przygotowawcze dotyczące wdrażania CORSIA mogły zostać przedsięwzięte na początku 2018 r. Przepisy unijne należy zastosować i zmienić wyłącznie w celu promowania globalnych środków rynkowych. Komitet apeluje do Rady i Parlamentu Europejskiego, by utrzymały tempo terminowego wdrażania systemu CORSIA w jednolity i niezakłócający sposób.

1.6. Komitet popiera zalecane przez Komisję wyważone podejście, w ramach którego utrzymuje się efekt dźwigni, jaki Komisja stworzyła dzięki EU ETS, a zarazem traktuje się globalną kwestię globalnie, zmniejszając w ten sposób ryzyko ucieczki emisji gazów cieplarnianych i pogorszenia pozycji konkurencyjnej Europy. Komisja powinna poinformować konsumenta o tym, że emisje pochodzące z lotnictwa międzynarodowego stanowią problem globalny. Jeżeli wszystkie państwa należące do Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) odpowiednio zastosują system CORSIA, doprowadzi on do wzrostu neutralnego pod względem emisji dwutlenku węgla, w którym wzrost ruchu lotniczego zostanie oddzielony od wzrostu emisji, niezależnie od tego, gdzie odbywa się podróż lotnicza.

1.7. Komitet postanowił zorganizować konferencję publiczną z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, aby dać im możliwość wyrażenia poglądów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego dotyczących politycznych, społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków omawianej inicjatywy regulacyjnej.

2. Kontekst opinii

2.1. Unijny system handlu uprawnieniami do emisji UE (EU ETS) został wprowadzony w 2005 r. i ograniczył emisję sektorów przemysłowych w EOG. Pułap emisji opiera się na uprawnieniach o łącznej wartości równej liczbie ton CO₂, które mogą zostać wyemitowane w jego ramach. Ogólny pułap jest co roku obniżany o 1,74 %, co przynosi korzyści tym sektorom przemysłowym, które potrzebują mniejszej liczby uprawnień, i zobowiązuje zanieczyszczające gałęzie przemysłu do zakupu większej liczby uprawnień. System wymaga od rządów określenia sposobu realizacji nadrzędnych celów obniżenia emisji, tak by ograniczono wszystkie emisje CO₂ w UE.

2.2. W 2008 r. UE zgodziła się włączyć lotnictwo do swego ETS jako sektor począwszy od 2012 r. Po raz pierwszy sektorowi, a nie państwom członkowskim, powierzono zadanie spełnienia celów ograniczenia emisji. Emisje lotnicze zostały tymczasowo ograniczone poniżej średniego poziomu w latach 2004–2006. Pułap emisji dotyczący uprawnień lotnictwa był odrębny od pułapu emisji dotyczącego wszystkich emisji EU ETS. W ramach ETS dla lotnictwa od 2012 r. użytkownicy statku powietrznego byli zobowiązani do składania uprawnień do emisji za każdą tonę CO₂ emitowaną podczas lotów na port lotniczy w EOG lub lotów z tego portu lotniczego. By poradzić sobie z rosnącym natężeniem ruchu i tym samym zaspokoić potrzebę wzrostu lotnictwa, przewoźnicy lotniczy otrzymali prawo do zakupu dodatkowych uprawnień na aukcjach, na których inne sektory udostępniały zezwolenia. Pułap uprawnień do emisji lotniczych został obniżony z 97 % historycznych emisji lotniczych (w latach 2004–2006) w 2012 r. do 95 % tej podstawy w okresie 2013–2020. W tym okresie 82 % uprawnień przydzielanych jest bezpłatnie użytkownikom statku powietrznego, a 15 % sprzedawanych na aukcji.

2.3. Włączenie lotnictwa do systemu handlu emisjami jest przedmiotem bardzo kontrowersyjnych dyskusji. Trudności wynikają z charakteru lotnictwa, które jest międzynarodowym przemysłem usług i którego podmioty emitujące CO₂ są mobilne, co sprawia, że przydzielenie emisji CO₂ w danej przestrzeni powietrznej rządowi krajowemu jest niełatwe. Kilka podstawowych kwestii nie podlega jednak dyskusji na forum międzynarodowym:

2.3.1. Lotnictwo odpowiada za przynajmniej 2 % globalnych emisji, a lotnictwo międzynarodowe za 1,3 %.

2.3.2. Żaden sektor nie powinien zostać wyłączony z obowiązku łagodzenia skutków emisji dla zmiany klimatu, w związku z czym sektor morski i sektor lotnictwa powinny zostać uwzględnione w światowych systemach zmniejszających wpływ CO₂ na zmianę klimatu.

2.3.3. Z czasem osiągnięto porozumienie co do tego, że wady podatków od emisji CO₂ przeważają nad zaletami środków rynkowych. Podatki płacone są w całości od pierwszego dnia, podczas gdy takie systemy jak ETS przewidują bezpłatne uprawnienia z góry jako zachętę do osiągnięcia jak największej wydajności i – poprzez handel niewykorzystanymi uprawnieniami – przekształcają koszt w źródło dochodów. Ponadto podatki nie są z definicji skoncentrowane na celach, lecz wpłacane do skarbu rządów krajowych, podczas gdy mechanizmy rynkowe mogą zostać połączone ze środkami offsetującymi w celu bezpośredniego zrekompensowania emisji.

2.4. Główny spór w sprawie włączenia lotnictwa do EU ETS dotyczył kwestii zastosowania systemu w skali międzynarodowej. Komisja UE dowodziła, że zmiana klimatu jako zjawisku globalnemu nie można skutecznie zaradzić za pomocą samych środków regionalnych. Dążyła zatem do wdrożenia EU ETS dla lotnictwa w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw lotniczych odbywających loty do portów lotniczych w Unii Europejskiej i z nich bez względu na to, czy są one zarejestrowane w państwie członkowskim. Jednak jednostronne nałożenie takiego mechanizmu na kraje trzecie jest niezgodne z suwerennością każdego narodu na świecie. W związku z brakiem międzynarodowego porozumienia dwustronnego lub wielostronnego w sprawie uwzględnienia środka rynkowego dotyczącego usług między suwerennymi narodami, kwestią budzącą wątpliwości pozostawało to, zgodnie z jaką podstawą prawną Unia Europejska może narzucić taki system krajom trzecim. Kwestię legalności ujęcia przez UE lotów do i z krajów trzecich Europejski Trybunał Sprawiedliwości rozstrzygnął w 2016 r.⁽²⁾ Oprócz wniesionego środka zaskarżenia⁽³⁾ UE musiała stawić czoła groźbie odwetowych sankcji handlowych ze strony większych państw prowadzących handel.

2.5. Kilka dużych krajów, takich jak Chiny, Brazylia, USA, Indie i Rosja koordynowały wysiłki w celu sprzeciwienia się jednostronnemu wdrażaniu systemu. W dniu 12 listopada 2012 r. pod naciskiem międzynarodowym Komisja przedstawiła wniosek w sprawie tymczasowego odstępstwa od systemu ETS dotyczącego lotnictwa na jeden rok. Wniosek w sprawie tymczasowego odstępstwa został formalnie przyjęty przez Radę i Parlament Europejski w kwietniu 2013 r., tuż zanim przewoźnicy lotniczy zobowiązani byli przekazać uprawnienia na 2012 r. Z mocą wsteczną ograniczył on zakres systemu ETS dotyczącego lotnictwa do lotów w obrębie EOG.

2.6. W marcu 2014 r. przyjęto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 421/2014⁽⁴⁾, które przedłużyło tymczasowe odstępstwo w obrębie EOG do końca 2016 r. wraz z powrotem do pierwotnego zakresu ETS (wszystkie loty do portów lotniczych w EOG i z nich), chyba że zgromadzenie ICAO z 2016 r. zapewniłoby wystarczająco szybkie postępy w kierunku światowego systemu.

2.7. Choć kilka organizacji pozarządowych wyraziło wątpliwości, czy porozumienie paryskie Konwencji ramowej ONZ w sprawie zmiany klimatu podpisane 12 grudnia 2015 r.⁽⁵⁾ w Paryżu przyniesie wystarczający skutek, powszechnie uważa się, że stanowi ono przełomowy krok w kierunku osiągnięcia międzynarodowego konsensusu w sprawie potrzeby dalszej międzynarodowej koordynacji działań na rzecz łagodzenia skutków zmiany klimatu. Porozumienie to stało się katalizatorem zbiorowych działań na wszystkich poziomach. Coraz więcej rządów podpisywało je w miesiącach następujących po jego publikacji⁽⁶⁾.

2.8. Porozumienie paryskie opiera się na konwencji i – po raz pierwszy – jednoczy wszystkie narody we wspólnej sprawie przedsięwzięcia ambitnych środków na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu i dostosowania się do jej skutków, zapewniając zwiększone wsparcie na ten cel krajom rozwijającym się. Jako takie wyznacza nowy kierunek globalnych wysiłków w dziedzinie klimatu⁽⁷⁾.

2.8.1. Główny cel porozumienia paryskiego polega na wzmocnieniu globalnej reakcji na zagrożenie, jakie niesie z sobą zmiana klimatu, poprzez utrzymanie globalnego wzrostu temperatury na poziomie znacznie poniżej 2° C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej oraz na kontynuowaniu wysiłków, by jeszcze bardziej ograniczyć wzrost temperatury – do 1,5° C. Ponadto porozumienie zmierza do wzmocnienia zdolności państw do radzenia sobie ze skutkami zmiany klimatu. Aby osiągnąć te ambitne cele, opracuje się odpowiednie mechanizmy finansowe, nowe ramy w zakresie technologii oraz ramy na rzecz budowania większych zdolności, wspierając tym samym działania krajów rozwijających się i krajów będących w najtrudniejszej sytuacji, w zgodności z ich własnymi celami krajowymi. Porozumienie przewiduje również zwiększenie przejrzystości działań i wsparcia poprzez mocniejsze ramy w zakresie przejrzystości⁽⁸⁾.

⁽²⁾ Dokument 62015CJ0272 – wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie C-272/15.

⁽³⁾ W następstwie decyzji z 2008 r. o włączeniu lotnictwa do systemu EU ETS poczynawszy od 2012 r., przewoźnik lotniczy z USA zaskarżył ją w Zjednoczonym Królestwie, dowodząc, że w świetle prawa międzynarodowego jest ona nielegalna.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 129 z 30.4.2014, s. 1.

⁽⁵⁾ http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?prirref=600008865.

⁽⁶⁾ Ratyfikowały je 43 spośród 197 stron konwencji. W dniu 5 października 2016 r. osiągnięto próg dla wejścia w życie porozumienia paryskiego. Weszło ono w życie 4 listopada 2016 r. W dniach 15–18 listopada 2016 r. w Marrakeszu w Maroku odbyła się pierwsza sesja konferencji stron, która miała charakter posiedzenia stron porozumienia paryskiego (CMA 1).

⁽⁷⁾ Tekst zaczerpnięty ze strony internetowej UNFCCC.

⁽⁸⁾ Więcej informacji na temat kluczowych aspektów porozumienia można znaleźć tutaj.

2.8.2. Porozumienie paryskie zobowiązuje wszystkie strony, by dołożyły wszelkich starań poprzez „zaplanowane, ustalone na szczeblu krajowym wkłady” oraz nasiliły te działania w nadchodzących latach. Obejmuje to wymogi, zgodnie z którymi wszystkie strony muszą regularnie informować o poziomie swoich emisji i zdawać sprawę ze swoich wysiłków w zakresie wdrażania⁽⁹⁾. W 2018 r. strony podsumują wspólne wysiłki w odniesieniu do postępów w realizacji celu wyznaczonego w porozumieniu paryskim i poinformują o swoich pracach nad zaplanowanymi, ustalonymi na szczeblu krajowym wkładami. Ponadto co pięć lat dokonywać się będzie globalnego przeglądu z myślą o ocenie wspólnego postępu w osiąganiu celów porozumienia oraz o ukierunkowywaniu dalszych działań podejmowanych indywidualnie przez strony.

2.9. Powszechnie uważa się, że porozumienie paryskie stanowiło impuls dla rezultatu Zgromadzenia ICAO z 2016 r. w odniesieniu konkretnie do lotnictwa cywilnego⁽¹⁰⁾. Po trzech latach negocjacji od czasu 38. zgromadzenia ICAO w 2013 r., w dniu 6 października państwa członkowskie ICAO zgodziły się wdrożyć globalny środek rynkowy w celu zrekomensowania wzrostu emisji międzynarodowego lotnictwa po 2020 r. Na sesji plenarnej przyjęto rezolucję wprowadzającą mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ w międzynarodowym lotnictwie cywilnym (CORSIA)⁽¹¹⁾. System ten wymaga, by przewoźnicy lotniczy offsetowali niektóre ze swoich emisji, lecz niekoniecznie je ograniczali.

2.10. Zgodnie z rezolucją zgromadzenia średni poziom emisji CO₂ z lotnictwa międzynarodowego pokrywany przez system w latach 2019–2020 począwszy od 2020 r. stanowi podstawę wzrostu neutralnego pod względem emisji dwutlenku węgla, do której porównywane są emisje w przyszłych latach. W dowolnym roku po 2021 r., gdy emisje CO₂ z lotnictwa międzynarodowego pokrywane przez system przekroczą średni referencyjny poziom emisji z 2019 r. i 2020 r., różnica ta będzie wyznaczać wymóg offsetowania przez dany sektor na ten rok.

2.11. ICAO podjęło decyzję w sprawie stopniowego wdrożenia w celu uwzględnienia szczególnych uwarunkowań i zdolności państw. Udział w systemie będzie od początku dobrowolny, po czym dołączą się do niego wszystkie państwa z wyjątkiem wyłączonych państw.

ICAO postanowiło zastosować podejście oparte na trasie lotu, aby zminimalizować dotykające operatorów skutki systemu CORSIA dla konkurencji. Trasy, których dotyczą wyłączenia, zostaną wyłączone w odniesieniu do każdego działającego na tych trasach przewoźnika lotniczego.

2.12. Faza pilotażowa (2021–2023) i pierwsza faza (2024–2026) obowiązują państwa, które zgłosiły dobrowolnie chęć udziału. Począwszy od 12 października 2016 r., 66 państw zamierza zgłosić od początku udział w mechanizmie kompensacji i redukcji CO₂ w międzynarodowym lotnictwie cywilnym. Druga faza (2027–2035) stosuje się do wszystkich państw z wyjątkiem wyłączonych państw, chyba że zgłoszą chęć udziału. EKES z zadowoleniem przyjmuje to porozumienie. Jednakże ze względu na jego dobrowolny charakter, inne sektory będą musiały nadrobić różnicę, by osiągnąć cele UE w zakresie klimatu.

2.13. Podstawą systemu CORSIA, która musi zostać uzgodniona i opublikowana przez ICAO, są metody monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji poszczególnych przewoźników, kryteriów dotyczących jednostki emisji i rejestrów. Jednak ICAO zapewni wszystkim państwom zasoby umożliwiające stworzenie niezbędnej infrastruktury⁽¹²⁾. Szczegóły dotyczące tych aspektów nie zostały jeszcze uzgodnione. Będą one miały decydujące znaczenie dla skuteczności środowiskowej systemu CORSIA, który powinien być zgodny z ambitnymi standardami.

2.14. Przewoźnicy lotniczy będą mogli wypełnić wymogi offsetowania, dokonując zakupu jednostek kompensacji emisji z rynków emisji. Jednostka emisji (jedna jednostka jest równa 1 tonie CO₂) zostanie zatem obniżona poza międzynarodowym sektorem lotnictwa. Kryteria dotyczące jednostki emisji muszą jeszcze zostać opracowane. Kluczowe znaczenie będzie miało zapewnienie, że tona CO₂ emitowanego przez przewoźnika lotniczego będzie rzeczywiście równa tonie CO₂ zaoszczędzonej w innym sektorze.

⁽⁹⁾ Więcej informacji na temat zaplanowanych, ustalonych na szczeblu krajowym wkładów można znaleźć tutaj.

⁽¹⁰⁾ Nie istnieje odpowiednia międzynarodowa podorganizacja ONZ dla emisji pochodzących z lotnictwa wojskowego. Unijny system EU ETS nie obejmuje emisji powodowanych przez samoloty wojskowe. Członkowie grupy analitycznej wyrazili zainteresowanie przeprowadzeniem oceny oddziaływania wojskowych lotów szkoleniowych pod względem emisji CO₂, z oczywistym wyjątkiem lotów wykonywanych w ramach oficjalnych misji. Informacji na temat emisji pochodzących z samolotów wojskowych nie gromadzi się ani na poziomie regionalnym, ani krajowym czy globalnym.

⁽¹¹⁾ CORSIA jest jednym z elementów pakietu środków dotyczących technologii statków i silników powietrznych, funkcjonowania i zrównoważonych paliw alternatywnych jako nowych źródeł energii.

⁽¹²⁾ Szczegółowy wykaz wszystkich wymogów został zamieszczony w załączniku 1.

2.15. W związku z trwającą ponad 10 lat dyskusją w ICAO uznano, że porozumienie osiągnięte w 2016 r. ma historyczne znaczenie. Uwzględnia ono różnice, które w przeszłości wielokrotnie prowadziły do braku porozumienia. Różnice opinii między państwami członkowskimi ICAO wynikają z różnic w dojrzałości gospodarczej poszczególnych krajów, a także różnic pod względem pozycji gospodarczej i ogólnej polityki dotyczącej kwestii środowiskowych. Duża liczba państw przygotowanych do udziału w CORSIA od początku stworzy sprzyjające warunki do udziału innych państw w systemie. Jednak CORSIA wymaga osiągnięcia porozumienia w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji do dnia 1 stycznia 2019 r., w sprawie kryteriów dotyczących jednostki emisji do 2018 r., wdrożenia ram regulacyjnych do 2020 r., a także w sprawie wdrożenia rejestrów do stycznia 2021 r.

3. Ocena wniosku

3.1. Jeżeli nie zostaną dokonane żadne zmiany w rozporządzeniu (UE) nr 421/2014, obecny tekst doprowadzi do przywrócenia EU ETS do jego pierwotnego zakresu i tym samym będzie obejmować wszystkie loty międzynarodowe do portów lotniczych w EOG, a także z tych portów lotniczych. Oznaczałoby to, że przewoźnicy lotniczy musieliby przekazać uprawnienia do całkowitych emisji w odniesieniu do lotów do państw trzecich i z państw trzecich do 30 kwietnia 2018 r. ⁽¹³⁾ Jak stwierdzono powyżej ⁽¹⁴⁾, rozporządzenie (UE) nr 421/2014 zostało zawieszono do czasu dokonania oceny wyników Zgromadzenia ICAO z 2016 r. W swej ocenie Komisja ⁽¹⁵⁾ uważa, że rezolucja ICAO w sprawie zasad mechanizmu kompensacji i redukcji CO₂ w międzynarodowym lotnictwie cywilnym jest zgodna z celami i strategiami politycznymi UE. Zatem konieczna jest zmiana rozporządzenia (UE) nr 421/2014 w celu uniknięcia wdrażania instrumentu UE pomimo konsensusu UE w sprawie CORSIA. Wniosek Komisji opiera się na następujących względach:

3.1.1. Format

W związku z ograniczoną ilością czasu potrzebną na dokończenie procesu legislacyjnego Komisja proponuje, by mechanizm przybrał formę rozporządzenia, które byłoby stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich i byłoby całkowicie wiążące, tak by poprawki mogły zostać jednolicie zastosowane i wdrożone przez wszystkie państwa członkowskie przed wejściem w życie terminów dostosowania się do przepisów w marcu i kwietniu 2018 r.

3.1.2. Ocena skutków ⁽¹⁶⁾

Komisja opowiada się za kontynuacją status quo, tzn. za kontynuacją obecnego zastosowania EU ETS do lotów w obrębie EOG w latach 2017–2020 (tym samym bez powrotu do pierwotnego zakresu dotyczącego lotów międzynarodowych począwszy od 2017 r.). Komisja potwierdza, że EU ETS w swym obecnym zakresie obejmującym loty wewnątrz EOG przyczynił się do ograniczenia emisji CO₂ o około 17 mln ton rocznie, w związku z czym lotnictwo wnosi wkład w realizację celów zmiany klimatu, tak jak inne sektory. Ponadto Komisja stwierdza, że utrzymanie zakresu obejmującego loty wewnątrz EOG zostałyby pozytywnie przyjęte przez państwa trzecie i umożliwiłyby skupienie się na podjęciu niezbędnych kroków w celu terminowego i jednolitego wdrożenia systemu CORSIA.

3.1.3. Terminy

Komisja proponuje skuteczne przedłużenie rozwiązania polegającego na „wstrzymaniu zegara” poza 2016 r., poprzez zastosowanie go w taki sam sposób po 2017 r. jak w 2016 r., i umożliwienie ICAO ustanowienia niezbędnych narzędzi w celu skutecznego zastosowania CORSIA. Następnie Komisja przeprowadziłaby dalsze oceny i przegląd EU ETS w odniesieniu do okresu po 2020 r. Nie wyznaczono terminów wygaśnięcia w odniesieniu do tego nowego przeglądu rozporządzenia.

3.1.4. Artykuł 28 lit. a) został zmieniony w taki sposób, że odstępstwa dotyczące lotów międzynarodowych do portów lotniczych w EOG i z tych portów lotniczych zostały przedłużone po 2016 r., podczas gdy loty w obrębie EOG pozostają w pełni objęte EU ETS.

3.1.5. Nowy artykuł 28 lit. b) został wprowadzony w celu przygotowania się do wprowadzenia systemu CORSIA. W artykule wdrażanie CORSIA powiązane z wymogami sporządzania przez Komisję sprawozdań dla Parlamentu Europejskiego dotyczących statusu wdrażania i stopnia, w jakim EU ETS wymaga zmian w celu zapewnienia pełnego zastosowania również w obrębie EOG ⁽¹⁷⁾.

3.1.6. Artykuł 28 lit. c) uprawnia Komisję do przyjęcia mechanizmów monitorowania, raportowania i weryfikacji w celu wdrożenia CORSIA.

⁽¹³⁾ Jak stwierdzono w dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32).

⁽¹⁴⁾ Zob. pkt 2.6.

⁽¹⁵⁾ Uzasadnienie do wniosku dotyczącego rozporządzenia nr 0017/2017 (COD).

⁽¹⁶⁾ Zob. uzasadnienie s. 6.

⁽¹⁷⁾ Artykuł ten odzwierciedla fakt, że loty w obrębie EOG są lotami międzynarodowymi i że system CORSIA powinien być jedynym środkiem rynkowym dla lotnictwa międzynarodowego, stosownie do rezolucji ICAO z 2016 r.

3.1.7. Z przyczyn formalnych w załączniku I wprowadza się zmiany poprzez przedłużenie obowiązywania wyłączenia dla operatorów statków powietrznych wykonujących niezarobkowe przewozy lotnicze i emitujących mniej niż 1 000 ton CO₂ rocznie w latach 2020–2030. Składają się one wyłącznie na 0,2 % wszystkich emisji, a ich uwzględnienie stanowiłoby nieproporcjonalne obciążenie administracyjne.

3.2. Jak stwierdza Komisja ⁽¹⁸⁾, dyskusja na różnych forach sugeruje, że kontrowersje mogą dotyczyć trzech kwestii:

3.2.1. Potrzeba bardziej zaostrzonych przepisów w dyrektywie dotyczącej EU ETS na lata 2017–2020. Oprócz problemów związanych z wykonalnością pojawia się pytanie, czy pomocna jest taka kontrowersyjna dyskusja w czasie, gdy należy się skupić na wdrażaniu CORSIA, i czy nie jest ona szkodliwa dla konkurencyjności przemysłu i pozycji UE w międzynarodowych negocjacjach w sprawie względów formalnych związanych z CORSIA; poza tym wątpliwe jest, czy na obecnym etapie zmiany w EU ETS przyniosłyby wystarczającą wartość dodaną pod względem obniżenia emisji CO₂, by uzasadniało to podjęcie globalnego ryzyka gospodarczego, politycznego i handlowego. Takie rozważania wydają się w najlepszym razie przedwczesne aż do czasu, gdy osiągnięta zostanie większa jasność w sprawie perspektyw związanych z CORSIA.

3.2.2. Potrzeba nałożenia ograniczenia czasowego na nowy przegląd EU ETS. Jest to zrozumiałe, gdyż wielokrotne poprawki dotyczące tymczasowego odstępstwa nie mogą stać się ostatecznym rozwiązaniem regulacyjnym. Jednocześnie ostateczny kształt systemu CORSIA nie jest jeszcze znany i włączenie CORSIA do polityki UE będzie musiało zostać poddane ponownej ocenie do 2020 r. Nieodłącznie związane jest z tym jednak ryzyko, że stabilność planowania zmniejszy się, jeżeli zainteresowane strony będą mieć świadomość, że rozporządzenie jest ograniczone w czasie, lecz nie będą mieć pewności, czy nowe rozporządzenie zastąpi stare i czy zastosowany zostanie przepis o powrocie do stanu pierwotnego, co ponownie prowadziłoby do międzynarodowych sporów handlowych, których wiele zainteresowanych stron pragnie uniknąć. Wyraźną zaletą braku limitu czasowego jest to, że Komisja może dokończyć oceny skutków i przeglądy przed przedstawieniem poprawki do dyrektywy w sprawie UE ETS.

3.2.3. Potrzeba osiągnięcia szybkiego porozumienia między Parlamentem Europejskim a Radą. Nie należy angażować obu tych instytucji w przedłużające się rozważania na temat wcześniejszych skutków EU ETS, lecz ukierunkować ich dyskusje polityczne na najlepszy sposób promowania zharmonizowanego i terminowego wdrażania systemu CORSIA. Rozważania na temat wniosku Komisji powinny zostać zakończone przed upływem 2017 r., tak by uniknąć powrotu do stanu pierwotnego.

4. Ze względu na swój wyjątkowy skład i wiedzę specjalistyczną EKES ma idealne możliwości, aby włączyć do debaty politycznej poglądy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego dotyczące politycznych, społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków omawianej inicjatywy regulacyjnej. W związku z tym EKES postanowił, że po przyjęciu niniejszej opinii zorganizowana zostanie konferencja z udziałem wszystkich zainteresowanych stron.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁸⁾ Streszczenie oceny skutków towarzyszące dokumentowi zmieniającemu dyrektywę 2003/87/WE.