



izv. prof. dr. sc. Iva Savić, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Održivi zračni prijevoz

Održivost (engl. *sustainability*) je postala novi središnji pojam raznih politika država diljem svijeta, a posebno Europske unije, koja stavlja naglasak na važnost ovog koncepta u velikom broju svojih politika, od poljoprivredne do transportne. Tako je, u okviru Europskog zelenog plana (*EU Green Deal*) u prosincu 2020. predstavljena Strategija za održivu i pametnu mobilnost [1], kojom je EU postavila temelje za zelenu i digitalnu transformaciju prometnog sustava EU-a i njegovu veću otpornost na buduće krize, s konačnim ciljem smanjenja štetnih emisija. Kako bi se taj cilj postigao, potrebno je uspostaviti pametan, konkurentan, siguran, pristupačan i cjenovno prihvatljiv transportni sustav koji će u cijelosti biti održiv.

U tom smislu se i u Strategiji za održivu i pametnu mobilnost naglasak stavlja na nekoliko pitanja, među kojima je i smanjenje postojeće ovisnosti o fosilnim gorivima.

Tako je u lipnju 2021. donesen Europski zakon o klimi (*European Climate Law*) [2], s kojim EU nije samo uspostavila regulatorni okvir za ostvarenje cilja smanjenja emisija stakleničkih plinova, već je uvela „obvezujući cilj“ da se do 2030. godine smanje emisije štetnih plinova za najmanje 55% u usporedbi s razinama iz 1990., odnosno da se do 2050. godine postigne klimatska neutralnost u Uniji - kako je propisano u čl. 2. st. 1. Europskog zakona o klimi, do te godine emisije bi se trebale smanjiti na nultu neto razinu, a Unija mora nastojati da nakon toga ostvari negativne emisije.

[1] Sustainable and Smart Mobility Strategy – Putting European Transport on Track for the Future - Communication from the Commission [...], COM (2020) 789 final

[2] Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021., o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999, [2021] SL EU L 243/1

Ovaj zakon predstavlja krovni propis, koji kao takav ne uzima u obzir posebitosti pojedinih sektora i njihovih potreba te ne adresira moguće načine za postizanjem konačnog cilja u pojedinim sektorima, već ostavlja državama članicama i nadležnim institucijama (nacionalnim i EU) da usvoje mjere usmjerene na postizanje postavljenog cilja.

Prve mjere u cilju smanjenja štetnog utjecaja zračnog prijevoza na okoliš

Negativni utjecaj emisija stakleničkih plinova na okoliš prvi je put na razini EU-a adresiran još 2003. godine, kad je donesena Uredba 2003/87 kojom je EU uspostavila vlastitu shemu upravljanja emisijama stakleničkih plinova (engl. *European Trading Scheme - ETS*). Riječ je o prvom multinacionalnom sistemu upravljanja emisijama stakleničkih plinova koji se odvija već godinama prema danoj Direktivi, a koji je u skladu s obvezama EU-a (i njezinih država članica) preuzetim Kyoto Protokolom 2002. godine.

Usvajanjem Direktive 2008/101 i zračni je promet integriran u postojeći ETS sustav, te se od 2012. godine prilagođeni sustav raspodjele i trgovanja jedinicama ugljika primjenjuje i na zračne prijevoznike koji se drže za glavne i odgovorne zagađivače zraka.

ETS obuhvaća sve zrakoplovne prijevoznike Europskog gospodarskog prostora (EEA) te prijevoznike iz trećih država čiji komercijalni zrakoplovi slijeću u zračne luke država članica EU-a i uzlijeću s područja istih. Takvim rješenjem je ETS sustav postao međunarodni sustav, ali ujedno i prva međunarodna mjera da se trgovanjem emisijama jedinica ugljika ciljano smanje emisije CO₂ u komercijalnom zrakoplovstvu. No mnoge države su prvih godina bojkotirale ETS sustav te tražile hitnu intervenciju Ujedinjenih naroda (uključujući SAD), dok su druge, poput Kine i Indije prijetile trgovinskim mjerama, prekidom svih pregovora oko klimatskih promjena s EU-om i raskidom velikih trgovačkih ugovora. Posljedično, stvorio se pritisak na odmicanje od EU-pristupa i Europska komisija je 2012. godine odlučila suspendirati primjenu ETS-a za ne-europske prijevoznike kako bi ICAO dobio na vremenu za usvajanje globalnih mjera za smanjenje stakleničkih plinova u civilnom zrakoplovstvu.

Europska unija odlučila je podržati CORSIA-u [3] i sama sudjelovati u njenoj implementaciji počevši od 2021. godine, ali je tijekom tih godina, za trajanja priprema za implementaciju CORSIA-e (od 2017. do 2020.) ETS sustav i dalje ostao u primjeni, i to samo na letove među prijevoznicima EEA, dakle uz isključenje ostalih inozemnih letova.

[3] Skraćeni naziv za tržišni mehanizam uspostavljen od strane ICAO-a za smanjenje emisije CO₂, *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation - CORSIA*.

U ovom trenutku CORSIA je još uvijek u pilot-fazi (2021. - 2023.), a EU je u međuvremenu revidirala EU ETS s kojom revizijom nastoji primijeniti CORSIA na emisije zračnih prijevoznika sa sjedištem u EU od letova u i iz zemalja izvan EEA. Kada emisije iz letova izvan EEA dosegnu razine iznad onih iz 2019., morat će se nadoknaditi odgovarajućim ugljičnim kreditima [4].

Međutim, ova mjera uskoro više neće biti jedina mjera za zrakoplovni sektor u EU. Donošenjem Zelenog plana paralelno je u EU pokrenuta i inicijativa „ReFuelEU Aviation“ kojom se predlaže usvajanje propisa o održivim zrakoplovnim gorivima (bio gorivima i elektro-gorivima), a u cilju povećanja proizvodnje i potražnje za održivim zrakoplovnim gorivima. Nastavno na tu inicijativu, u srpnju 2021. godine Europska komisija donijela je i Prijedlog uredbe o osiguravanju jednakih uvjeta za održivi zračni prijevoz.

Valja reći da i pored uvođenja ovih novih mjera i pristupa regulatornom uređenju, veliku važnost u razvoju održivog zračnog prometa odigrat će i nove tehnologije te upotreba novih vrsta vozila, dronova i bespilotnih zrakoplova, koje će biti potrebno prilagoditi i uklopiti u postojeći regulatorni i komercijalni režim. No njima se ovoga puta nećemo baviti.

Prijedlog uredbe o osiguravanju jednakih uvjeta za održivi zračni prijevoz

Održivost zračnog prijevoza u uskoj je vezi s korištenjem održivih zrakoplovnih goriva (engl. *sustainable aviation fuels* - SAF). Prema podacima Eurostata u 2018. godini preko 1,2 milijarde putnika letjelo je u/iz više od 500 zračnih luka u Europi. S obzirom na ogromne količine goriva koje se troše za operaciju tih letova, i njihov štetni učinak, EU ima za cilj povećati udio održivih zrakoplovnih goriva u ukupnoj količini utrošenih zrakoplovnih goriva. Do 2030. godine njihov udio bi trebao biti najmanje 5% a do 2050. godine čak 63%. Preduvjet za to svakako je tehnološki razvoj raznih vrsta „boljih“ goriva, budući da o tome izravno ovisi konačna dekarbonizacija zračnog prometa.

Međutim, inovacija u tom području, i proizvodnja koja će biti dostatna da goriva budu dostupna u količini u kojoj je to potrebno, nisu dovoljne. Već u ovom trenutku treba razmišljati o pripremi tržišta i same industrije za ovakvu veliku promjenu, budući da će uvođenje održivih goriva, između ostalog, utjecati i na povećanje troškova zračnih prijevoznika. U tom cilju donesen je i ovaj prijedlog uredbe.

[4] Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u pogledu obavešćivanja o neutralizaciji s obzirom na globalnu tržišno utemeljenu mjeru za operatere zrakoplova sa sjedištem u Uniji, COM(2021) 567 final

EU se odlučila na donošenje propisa koji će imati izravan učinak na sve države članice, kako bi izbjegla rješavanje pitanja na nacionalnoj razini budući da bi to moglo dovesti do mnoštva nacionalnih mjera s različitim zahtjevima i ciljevima. Osim toga, djelovanje na razini EU-a – umjesto kroz nacionalne propise - potrebno je i posebno važno i iz još jednog razloga vezanog uz tržište zračnog prijevoza, a to je njegova konkurentnost. Naime, cilj je predložene uredbe ponovno uspostaviti jednake uvjete na tržištu zračnog prijevoza, a različite razine obveza za države članice mogle bi imati suprotan učinak i dodatno poremetiti zrakoplovno tržište te potaknuti operatore zrakoplova na štetnu praksu nošenja viška goriva. Stoga je intervencija na razini EU-a nužna kako bi se izbjeglo mnoštvo nacionalnih mjera s takvim i drugim mogućim neželjenim učincima.

Paralelno, na razini EU-a egzistira i Direktiva o energiji iz obnovljivih izvora (2018/2001), te se stoga ova predložena uredba treba čitati kao *lex specialis*, čiji je cilj oblikovanje jasnih i djelotvornih mjera obveze opskrbljivača zrakoplovnim gorivom u pogledu održivih zrakoplovnih goriva. Predloženom uredbom utvrđuju se potpuno usklađeni zahtjevi kako bi se osigurali jednaki uvjeti za zračne prijevoznike i spriječio nepovoljan konkurentni položaj jednih zračnih luka EU-a u odnosu na druge.

Osim zračnih prijevoznika (odnosno operatora zrakoplova, engl. *aircraft operators*) i zračnih luka EU (engl. *Union airports*), predložena uredba adresira i opskrbljivače zrakoplovnog goriva (engl. *aviation fuel suppliers*).



Predloženom uredbom utvrđuju se potpuno usklađeni zahtjevi kako bi se osigurali jednaki uvjeti za zračne prijevoznike i spriječio nepovoljan konkurentni položaj jednih zračnih luka EU-a u odnosu na druge

Međutim, uredba se ne bi primjenjivala na sve među njima – za zračne luke i operatore zrakoplova postavljeni su kvantitativni kriteriji, odnosno od obaveza su isključeni oni koji ostvaruju manji promet: zračne luke u kojima je putnički promet bio manji od 1 milijuna putnika ili u kojima je teretni promet bio manji od 100 000 tona u razdoblju izvješćivanja, i koje se ne nalaze u nekoj od najudaljenijih regija navedenih u članku 349. Ugovora o funkcioniranju Europske unije; te osobe operatora (ili vlasnici) koje su u razdoblju izvješćivanja obavile manje od 729 letova u komercijalnom zračnom prijevozu iz zračnih luka Unije.

U tom razdoblju zrakoplovno gorivo s većim udjelima održivog zrakoplovnog goriva može se iskoristiti kako bi se nadoknadili manji udjeli održivih zrakoplovnih goriva ili manja dostupnost konvencionalnog zrakoplovnog goriva u drugim zračnim lukama.

Za opskrbljivače zrakoplovnim gorivom ne postoje slični kriteriji, već je opskrbljivač definiran kao onaj koji opskrbljuje zrakoplove zrakoplovnim gorivom u zračnoj luci Unije, a smatra se opskrbljivačem goriva u skladu s Direktivom (EU) 2018/2001, što podrazumijeva da je odgovoran za prolaz goriva kroz točku kontrole kojoj podliježe trošarinska roba ili, u slučaju električne energije, ili ako se ne plaća trošarina, ili ako je propisno utemeljeno, bilo koje drugo relevantno tijelo koje imenuje država članica (čl. 2., par. 2, toč. 38. Direktive).

Sukladno predloženoj uredbi, svakom od adresata propisane su određene obveze vezane uz korištenje održivih zrakoplovnih goriva, kao i uz izvještavanje o ispunjavanju njihovih obveza.

No prije nego analiziramo ova rješenja, valja vidjeti kako uredba definira održiva zrakoplovna goriva. Sukladno čl. 3. par. 1, toč. 5 predložene uredbe, održiva zrakoplovna goriva („SAF-ovi”) znači „drop-in” zrakoplovna goriva koja su:

- sintetička zrakoplovna goriva (dalje definirana kao obnovljiva goriva nebiološkog podrijetla kako su definirana u članku 2. drugom stavku točki 36. Direktive (EU) 2018/2001 i koja se upotrebljavaju u zrakoplovstvu),

- napredna biogoriva kako su definirana u članku 2. drugom stavku točki 34. Direktive (EU) 2018/2001, ili
- biogoriva proizvedena od sirovina navedenih u dijelu B Priloga IX. toj Direktivi koja ispunjavaju kriterije održivosti i emisija stakleničkih plinova utvrđene u članku 29. stavcima od 2. do 7. te Direktive i certificirana su u skladu s člankom 30. te Direktive.

Za razliku od ovih, predložena uredba definira i „konvencionalna zrakoplovna goriva” kao goriva proizvedena iz neobnovljivih fosilnih izvora ugljikovodičnih goriva (koja se upotrebljavaju u zrakoplovstvu). Ovo je bitno stoga što predložena uredba predviđa da održiva zrakoplovna goriva budu potpuno zamjenjiva konvencionalnim zrakoplovnim gorivom i kompatibilna s postojećim zrakoplovnim motorima. To bi bitno olakšalo prijelaz na novu vrstu goriva, kako za same prijevoznike, tako i za zračne luke.

U tom smislu je predloženom uredbom predviđeno i da se odredi prijelazno razdoblje od pet godina u kojem bi se opskrbljivačima zrakoplovnim gorivom, zračnim lukama Unije i operatorima zrakoplova dalo dovoljno vremena za nužna tehnološka i logistička ulaganja.

Osim toga, procjenjuje se da su troškovi proizvodnje sintetičkih zrakoplovnih goriva trenutačno tri do šest puta veći od tržišne cijene konvencionalnog zrakoplovnog goriva.

Uzimajući u obzir važnost i promjenu koju predstavlja uvođenje održivih (zrakoplovnih) goriva, uredbom se predviđa da će Komisija najmanje svakih pet godina (od datuma početka primjene uredbe) izvješćivati Europski parlament i Vijeće o razvoju tržišta zrakoplovnih goriva i njegovu utjecaju na unutarnje zrakoplovno tržište Unije. Također, Komisija bi izvještavala i u pogledu mogućeg proširenja područja primjene uredbe na druge izvore energije, te o mogućoj potrebi za prilagodbom određenih značajki predložene uredbe.

Iako su dionici koji su sudjelovali u javnom savjetovanju koje je prethodilo sastavljanju prijedloga uredbe bili prilično podijeljeni kad je riječ o konkretnom oblikovanju opcije, većina opskrbljivača gorivom, država članica, nevladinih organizacija, zračnih luka i neki zračni prijevoznici poduprli su obvezu uporabe SAF-ova na strani opskrbe, s fleksibilnom distribucijom goriva, i primjenu na mlazno gorivo koje se upotrebljava za sve odlazne letove iz zračnih luka EU-a.

Ukoliko ovaj prijedlog uredbe uspješno prođe cijelu zakonodavnu proceduru, uredba će stupiti na snagu 1. siječnja 2023., međutim obveze operatora zrakoplova u pogledu punjenja, te obveze opskrbljivača održivim zrakoplovnim gorivima u zračnim lukama Unije počinju s 1. siječnja 2025., dok se obveze operatora i opskrbljivača u pogledu izvješćivanja počinju primjenjivati s 1. travnja 2024. (za razdoblje izvješćivanja za 2023. godinu).

Zaključak

Nakon usvajanja Europskog zelenog plana i donošenja Strategije za održivu i pametnu mobilnost, Europska unija se intenzivno pokrenula u smjeru usvajanja propisa potrebnih za realizaciju ciljeva postavljenih u tim dokumentima. Svaki sektor koji je zbog svog značaja podložan promjenama radi postizanja klimatskih ciljeva EU-a do 2030. i 2050. mora proći svojevrsnu promjenu. U tom smislu krenula je i inicijativa za usvajanjem uredbe o održivom zračnom prijevozu koja čini nužan korak ka dekarbonizaciji zrakoplovnog sektora. S obzirom na integraciju i stabilnost unutarnjeg zrakoplovnog tržišta EU-a, ocijenjeno je da se postavljeni ciljevi najuspješnije mogu postići izravnim reguliranjem gospodarskih subjekata na razini EU-a, i to uredbom, kako bi se pravila primjenjivala na sve zračne prijevoznike i opskrbljivače održivim zrakoplovnim gorivima, na isti način. Time se ujedno osigurava i da se za sve sudionike na tržištu smanjuje rizik od narušavanja tržišnog natjecanja, ali i pošalju jasni signali sudionicima na zrakoplovnom tržištu izvan EU-a koji lete u EU.

Iako su neka ranija istraživanja ocijenila da je ETS sustav mnogo racionalniji i isplativiji od ostalih mjera (uključujući i mjeru korištenja alternativnih goriva) koje prijevoznici mogu uvoditi kako bi smanjili emisije stakleničkih plinova, u zadnjih par godina očito je postalo jasno da se radi postizanja željenih ciljeva i održivosti zračnog prijevoza mora djelovati s više različitih vrsta mjera i na više subjekata.

U tom smislu je i u samom prijedlogu uredbe naglašeno da je predložena uredba u skladu sa sustavom EU-a za trgovanje emisijama stakleničkih plinova koji se primjenjuje na zrakoplovstvo te da se očekuje nesmetana interakcija sa sustavom EU-a za trgovanje emisijama, u kojem se operatori zrakoplova potiču na uporabu održivih zrakoplovnih goriva, odnosno da zračni prijevoznici nisu obvezni predati emisijske jedinice kad izvješćuju o uporabi održivih zrakoplovnih goriva. Ipak, iako se operatori zrakoplova mogu pozivati na uporabu održivih zrakoplovnih goriva u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama ili CORSIA, ovisno o rutama letova, uredba ne bi trebala omogućiti dvostruko računanje smanjenja emisija. Kako je i navedeno u preambuli predložene uredbe, operatori zrakoplova bi trebali samo jednom moći zatražiti naknadu za uporabu iste serije održivih zrakoplovnih goriva. S druge strane opskrbljivači gorivom trebali bi biti obvezni operatorima zrakoplova besplatno dati bilo kakve informacije o svojstvima održivog zrakoplovnog goriva koje prodaju tom

operatoru zrakoplova a koje su relevantne za izvješćivanje operatora zrakoplova u skladu s ovom uredbom ili u okviru sustava za stakleničke plinove.

Pred zrakoplovnim tržištem EU-a i njegovim dionicima novi je izazov i promjena koju je bitno adresirati na odgovarajući način. Prijedlogom uredbe o osiguravanju jednakih uvjeta za održivi zračni prijevoz, kojom se operatorima zrakoplova, zračnim lukama i opskrbljivačima zrakoplovnih goriva propisuju konkretne obveze, Komisija čini prvi korak. Ukoliko prijedlog uspješno i pravovremeno prođe zakonodavnu proceduru, navedeni dionici bit će podvrgnuti novim praksama vezano uz opskrbu i korištenje održivih zrakoplovnih goriva, i već za desetak godina održiva zrakoplovna goriva predstavljat će čak 20% u ukupnom udjelu korištenih goriva, koji udio bi planirano trebao rasti do 63% u 2050. godini.