



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 27.9.2005  
KOM(2005) 459 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA  
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE JA REGIOONIDE KOMITEELE**

**Lennunduse mõju vähendamine kliimamuutustele**

{SEK(2005) 1184}

# KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE JA REGIOONIDE KOMITEELE

## Lennunduse mõju vähendamine kliimamuutustele

### 1. SISSEJUHATUS

21. sajandil on lennutransport muutunud ühiskonna lahutamatuks osaks, võimaldades nii reisijatel kui ka kaubal läbida enneolematu kiirusega pikki vahemaid. Lennundus soodustab siiski ka kliimamuutusi. Kuigi lennukikütuse säästlikkus on viimase 40 aasta jooksul suurenenud rohkem kui 70% võrra, on kasutatava kütuse kogumaht siiski suurenenud tänu lennuliikluse veelgi suuremale kasvule.

Selle tulemusena on lennunduse mõju kliimale kasvamas: kuigi Kyoto protokolliga kontrollitav ELi summaarne heitkogus langes ajavahemikus 1990–2003<sup>1</sup> 5,5% võrra (-287 miljonit tonni süsinikdioksiidi), suurenesid selle rahvusvaheliste lendude väljastatud kasvuhoonegaaside heitkogused 73% võrra (+47 miljonit tonni süsinikdioksiidi), mis vastab iga-aastasele 4,3%sele kasvule.

Kuigi lennunduse osakaal kasvuhoonegaaside summaarsetes heitkogustes on ikka veel tagasihoidlik (umbes 3%), kahjustab heitkoguste kiire kasv muudes sektorites tehtud edusamme. Kui kasv jätkub senise kiirusega, **on ELi lennujaamade rahvusvaheliste lendude heitkogused ajavahemikus 1990–2012 suurenenud 150%. ELi rahvusvaheliste lendude heitkoguste kasv võib aastaks 2012 hõlmata rohkem kui veerandi ühendusele Kyoto protokollil alusel nõutavatest vähendamistest.** Kui praegune tendents jätkub, muutub lennundus pikemas perspektiivis peamiseks heitgaaside põhjustajaks.

### 2. PRAEGUNE POLIITILINE KONTEKST

Käesolev teatis on alus aruteludeks teiste Euroopa institutsioonide ja sidusrühmadega, et Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi puhul arvesse võtta lennutranspordi heitkoguseid. Kuigi lennundussektoril tuleb silmitsi seista ajaloo kõrgeimate nafta- ja kütusehindadega, millel on lennuettevõtjatele oluline majanduslik mõju, tuletavad hiljutised dramaatilised kliimaga seotud sündmused meelde, kui suured võivad selliste kliimamuutusest tõenäoliselt põhjustatud sündmuste sageduse ja intensiivsuse suurenemisega seotud kulud.

Kuigi majanduslik olukord on raske, on kliimamuutuste probleem jätkuvalt kiireloomuline ning arutelusid tuleb alustada kohe, et anda õigeaegne panus Euroopa Liidu heitkoguste kauplemise süsteemi läbivaatamisse, mis toimub 2006. aasta juunis.

---

<sup>1</sup> Iga-aastane Euroopa Ühenduse kasvuhoonegaaside järelevalve ajavahemikus 1990–2003 ja 2005. aasta järelevalvearuanne.

Käesolevas teatises kirjeldatud strateegiat tuleb vaadelda järgmiste, juba eksisteerivate poliitiliste suundumuste taustal.

Komisjoni teatise „Kuidas võita lahing globaalse kliimamuutuse vastu?” põhjal kinnitasid Euroopa Parlament ja Euroopa Ülemkogu 2005. aasta kevadel järjekordselt ELi eesmärgi, mille kohaselt ohtlike ja pöördumatute inimtekkeliste kliimamuutuste ennetamiseks ei tohi ülemaailmne pinnatemperatuur võrreldes eelindustriaalse ajajärguga tõusta rohkem kui 2 °C võrra. Euroopa Ülemkogu märkis samuti, et:

- arenenud riikide rühma puhul tuleks kaaluda heidete vähendamist 2020. aastaks 15–30% võrra võrreldes Kyoto protokollis kavandatud lähtejoonega;
- komisjon peaks jätkama CO<sub>2</sub> vähendamise strateegiate kulude ja tulude analüüsi ning
- tuleks tugevdada rahvusvahelisi läbirääkimisi, et uurida võimalusi 2012. aasta järgseteks kokkulepeteks ÜRO kliimamuutuste protsessis, tagades võimalikult laiaulatusliku koostöö kõikide riikide vahel ning nende osaluse tõhusas ja asjakohases rahvusvahelises vastuses.

**Kõnealuste suuniste alusel on vaja võtta meetmed, et tagada, et lennundus mitte ei kahjusta, vaid soodustab kõnealuse üldise eesmärgi saavutamist.**

Käesolevas teatises antakse ülevaade strateegiast, mille abil ELi tasandil uut turupõhist vahendit rakendades toetatakse olemasolevaid meetmeid. Seda soodustavad arutelud sidusrühmadega ja mõju hindamine, mille kohta esitatakse eraldi aruandeid.

### 3. LENNUTRASPORDI MÕJU KLIIMALE

Äriotstarbeliste õhusõidukite lennukõrgus on 8–13 km, kus nad eraldavad atmosfääri koostist muutvaid ning kliimamuutusi soodustavaid gaase ja tahkeid osakesi.

**Süsinikdioksiid (CO<sub>2</sub>)** on kõige tähtsam kasvuhoonegaas selle suurte heitkoguste ning pikaajalise atmosfääris püsimise tõttu. Selle suurenenud sisalduse otsene soojendav mõju maapinnale on üldtuntud.

**Lämmastikoksiidid (NO<sub>x</sub>)** mõjutavad kliimat kahel erineval viisil. Lämmastikoksiidid toodavad päikesevalguse mõjul osooni, kuid nad vähendavad ka metaanisaldust ümbritsevas atmosfääris. Nii osoon kui ka metaan on kanged kasvuhoonegaasid. Lõpptulemusena domineerib osoon metaani mõju üle ja soojendab maapinda.

Otsene kasvuhoonegaasi mõju on õhusõidukitest eralduval **veeaurul**, kuid see mõju on väike, kuna sademed eemaldavad selle kiiresti. Suurel kõrgusel eraldunud veeaur põhjustab sageli maapinda soojendavate kondensatsioonijälgede moodustumist. Lisaks sellele võivad sellised jäljed muutuda kiudpilvedeks

(jääkristallilised pilved). Eeldatavalt on ka nendel märkimisväärne soojendav mõju, kuid see on jätkuvalt võrdlemisi ebaselge.

**Sulfaadi- ja tahmaosakestel** on võrreldes õhusõidukite muude heitkogustega palju väiksem otsene mõju. Tahm absorbeerib soojust ning sellel on soojendav mõju; sulfaadiosakesed peegeldavad kiirgust ja neil on väike jahutav mõju. Lisaks sellele võivad nad mõjutada pilvede moodustumist ning nende omadusi.

1999. aastal prognoosis valitsustevaheline kliimamuutuste rühm, et lennunduse kogumõju on praegu 2–4 korda suurem kui vaid selle süsinikdioksiidi heitkoguste mõju minevikus. Hiljutiste ELi teadusuuringute tulemustest ilmneb, et kõnealune suhe võib olla mõnevõrra väiksem (umbes 2 korda). Ühegi kõnealuse prognoosi puhul ei võeta arvesse kiudpilvede võrdlemisi ebaselget mõju.

#### **4. VAJADUS TEGEVUSKAVA JÄRELE KÕIKIDEL TASANDITEL**

##### **4.1. Lennutranspordi heitkoguste käsitlemine ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioonis ja Kyoto protokollis**

Rahvusvahelist lennutransporti käsitletakse enamikest muudest sektoritest erinevalt lähtuvalt sellest, kuidas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni alusel võetakse arvesse kõnealuse sektori kasvuhooonegaaside heitkoguseid. Seoses konsensuse puudumisega küsimuses, kas ja kuidas jaotada kõnealuste heitkoguste eest vastutamist, hõlmavad konventsiooniosaliste siseriiklikud summaarsed heitkogused ainult siseriiklikke süsinikdioksiidi heitkoguseid. Rahvusvaheliste lendude heitkogused käsitletakse ainult märkuse korras. Sellest tulenevalt ei kohaldata nende suhtes Kyoto protokollis ratifitseerinud, arenenud riikide poolt vastu võetud heitkoguste koguselisi piiranguid. Seega puudub rahvusvahelise lennutranspordi puhul poliitilise surve tähtis osa, mis sunnib liikmesriike rakendama vähendamismeetmeid muudes sektorites.

Komisjon väitis oma 2005. aasta veebruari teatises,<sup>2</sup> et **rahvusvaheline lennundus peaks olema kaasatud kõikidesse 2012. aasta järgsetesse kliimamuutuste režiimidesse**, et liikmesriikidel oleks suurem stiimul tegutseda omaette ja koostöös teistega.

##### **4.2. Rahvusvahelise tsiviillennundusorganisatsiooni meetmed lennutranspordi heitkoguste kontrollimiseks**

Vastutuse jaotamise küsimuses kokkuleppe puudumise tõttu leppisid Kyoto protokollis suhtes läbirääkimisi pidanud osalised kokku arenenud riikidele suunatud selgesõnalise kohustuse lisamises, mis kujutab endast lennunduse heitkoguste piiramist või vähendamist, tehes koostööd rahvusvahelise tsiviillennundusorganisatsiooni vahendusel.

Senini rahvusvahelise tsiviillennundusorganisatsiooni kaudu võetud meetmed on peamiselt soodustanud arusaamist lennunduse mõjust ülemaailmsele kliimale. Rahvusvahelise tsiviillennundusorganisatsiooni 188 liikmesriiki ei ole jõudnud

---

<sup>2</sup> KOM(2005) 35, 9.2.2005.

kokkuleppele süsinikdioksiidi käsitlevate õigusnormide osas või heitkoguste maksustamise suhtes ning katse välja selgitada ja ühiselt heaks kiita sobilik õhusõidukite tõhususindikaator on ebaõnnestunud. **Rahvusvaheline tsiviillennundusorganisatsioon on siiski kinnitanud, et rahvusvahelise heitkogustega avatud kauplemise mõistet tuleb rakendada vabatahtliku heitkogustega kauplemise kaudu või rahvusvaheliste lendude kaasamist riikide olemasolevatesse kavadesse.**

#### 4.3. Meetmed ühenduse tasandil

Euroopa Liit osaleb pidevalt ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni ja rahvusvahelise tsiviillennundusorganisatsiooni meetmetes ning toetab neid, et aidata võimalikult suurendada järjepidevust ning kliimamuutuste vähendamispüüdlustes osalemist kogu maailmas. Siiski on kõigi osaliste poolt kokkulepitud tegutsemisstrateegiates selgesõnaliselt tunnistatud, et ei ole realistlik loota, et rahvusvaheline tsiviillennundusorganisatsioon teeks ühtseid ülemaailmseid otsuseid kõikide rahvaste rakendatavate erimeetmete kohta. Tõenäoliselt vähendavad selle teokssaamise võimalusi arengumaade vastumeelsus siduda ennast rangema poliitikaga enne, kui nad näevad selget eeskuju tööstusriikide poolses juhtimises, ning Kyoto protokollis mitteosalevate tähtsate tööstuspartnerite vastava tegevuse puudumine.

EL on ülemaailmses lennunduses võtmeosaline, kelle süsinikdioksiidi heitkogus rahvusvahelistel lendudel moodustab umbes poole arenenud riikide esitatust.<sup>3</sup> Samal ajal on Euroopa Ühendusel ja ELi liikmesriikidel kui arenenud riikidest koosneval organisatsioonil ning ratifitseerivatel osapooltel ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni ja Kyoto protokollil alusel erikohustused.

Seda tunnustades otsustasid Euroopa Parlament ja nõukogu **kuuenda keskkonnavalase tegevusprogrammi** raames määratleda ning võtta erimeetmed lennundusvaldkonna kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks, kui vastavate meetmete suhtes ei jõuta rahvusvahelises tsiviillennundusorganisatsioonis 2002. aastaks kokkuleppele. Sellest alates on nõukogu korduvalt meenutanud vajadust kiirmeetmetega rahvusvahelise lennutranspordi heitkoguseid vähendada ja kutsunud komisjoni üles kõnealuseid meetmeid kaaluma ning ettepanekuid tegema.

Selle taustal on komisjon olemasolevad võimalused läbi vaadanud. **Kiiret ja lihtsat tehnilist lahendust** ei ole. Seega on vaja terviklikku lähenemist, mis tugevdaks olemasolevaid ning uuriks uusi meetmeid.

#### 5. OLEMASOLEVATE MEETMETE POTENTSIAALI KASUTAMINE

Mitmetel olemasolevatel ühenduse ja liikmesriikide meetmetel on (ehkki piiratud ulatuses või ainult pikemas perspektiivis) potentsiaali lennunduse mõju edasise vähendamise soodustamiseks. Lisaks üldsuse teadlikkuse tõstmisele ja alternatiivsete transpordiliikide toimivuse ning konkurentsivõime suurendamisele,

---

<sup>3</sup> 103.411 miljonit tonni süsinikdioksiidi 202.779st - 2002. aasta ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni I lisa osaliste esitatud andmed.

hõlmavad need eelkõige **teadusuuringuid, lennuliikluse korraldamist ja energia maksustamist**.

### 5.1. Rohkem teadusuuringuid puhtama lennutranspordi valdkonnas

Eesmärgiga vähendada õhusõidukite mõju keskkonnale on EL valinud lennunduse üheks oma uurimis- ja arendustegevuse prioriteetseks valdkonnaks. Alates aastatel 1990–1991 teise raamprogrammi alusel toimunud katsejärgust on rahastatud rohkem kui 350 teadusprojekti kogusummas 4 miljardit eurot. Umbes 30% nendest teadusuuringutest hõlmab tegevust, mille eesmärk on õhusõidukite keskkonnamõju vähendamine, eelkõige seoses süsinikdioksiidi ja lämmastikoksiididega. Lisaks sellele on rahastatud teadusuuringuid lennunduse kliimamõju uurimiseks kuuenda raamprogrammi ülemaailmsete muutuste ja ökosüsteemide programmi raames. **Kindlam suund lennutranspordi „rohelistemaks“ muutmise poole ning suurem tähelepanu selle kliimamõjule** on prioriteetne teemavaldkond uue seitsmenda raamprogrammi raames, mille kohta komisjon tegi hiljuti ettepaneku. Alternatiivkütuste täiendava uurimisega võib välja selgitada lennutegevusest põhjustatud kasvuhoonegaaside vähendamise lisavõimalusi.

### 5.2. Lennuliikluse korraldamise täiustamine

Samas kui teadusuuringud võivad suurendada homseid valikuvõimalusi, on tõhusamal lennuliikluse korraldamisel tähtis potentsiaal lühemas perspektiivis. Kütusekulu saab näiteks vähendada minimeerides enne õhkutõusmist järjekorras ootamist, kasutades optimaalsemaid lennutrajekte ning vähendades ooteringe, mida õhusõiduk enne maandumist ülekoormatud lennujaama kohal tegema peab. **Ühtse Euroopa õhuruumi ja ühtse Euroopa õhuruumi lennuliikluse korraldamise moderniseerimise programmi (SESAME)<sup>4</sup>** algatused on alustanud reformidega nende eeliste ärakasutamiseks. Rakendamise õigeaegne kulg peab nüüd muutuma esmatähtsaks.

### 5.3. Energia maksustamise järjekindlama kohaldamise suunas

**Ärilises lennutegevuses kasutatava kütuse energia maksustamise laialdasem kohaldamine**, mille liikmesriigid on üldiselt kehtestanud maksueesmärkidel, võib samuti soodustada keskkonnakulude arvessevõtmist ning süsinikdioksiidi heitkoguste vähendamist. Mitmel juhul on komisjon näidanud oma eelistust lennundust reguleerivates rahvusvahelistes õigusaktides lennukikütuse käsitlemise kiire normaliseerumise suhtes ning väitnud, et põhimõtteliselt peaks lennukikütuse suhtes kohaldama energiamakse sarnaselt muude mootorikütustega.

Nõukogu direktiivi 2003/96/EÜ, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik, vastuvõtmise järel **võivad liikmesriigid siseriiklike lendude puhul juba kehtestada kütuse maksustamise**. Siseriiklike lendude kütuse maksustamine toimib juba ELi välistes riikides nagu USA, Jaapan ja India, kuid ELis on siiani vastava otsuse teinud ainult Madalmaad.

---

<sup>4</sup> Ühtse Euroopa õhuruumi õigusakt võeti vastu 2004. aastal. Sellega nähakse ette ühtse koostalitlusvõimelise Euroopa lennujuhtimissüsteemi institutsiooniline ja reguleeriv alus. Ühtse Euroopa õhuruumi lennuliikluse korraldamise moderniseerimise programm hõlmab ühtse Euroopa õhuruumi programmi tehnilist rakendamist.

Vastavalt vastastikusele kokkuleppele võib olemasolevate ühenduse õigusaktide alusel hakata kütust maksustama ka kahe liikmesriigi vahelistel lendudel. Sellisel juhul kohaldatakse seda kõikide ELi lennuettevõtjate suhtes. Tsiviillennunduse algusaegadel selle edendamiseks kehtestatud poliitika kohaselt on üldiseks tavaks olnud rahvusvaheliste lendude lennukikütuse vabastamine kõikidest maksudest. Kahepoolsed lennunduslepingud<sup>5</sup> sisaldavad juriidiliselt siduvad maksuvabastusi. ELi lennuettevõtjate diskrimineerimise vältimine võib seepärast kujuneda keeruliseks marsruutidel, millel ELi välistel lennuettevõtjatel on liiklusõigused ning mis on tänu asjakohastele kahepoolsetele lennunduslepingutele<sup>6</sup> endiselt maksudest vabastatud.

Kõnealuses olukorras on olulised Euroopa Ühenduste Kohtu 5. novembri 2002. aasta niinimetatud avatud taevast („Open Skies“) käsitlevad otsused.<sup>7</sup> Nende abil käivitus ELi lennundusalaste välissuhete ulatuslik reform. Kõnealuse protsessi osana on muudetud rohkem kui 200 ELi liikmesriikide ja ELi väliste riikide vahelist kahepoolset lennunduslepingut, et võimaldada nii ELi sisestele kui ka välistele lennuettevõtjatele tarnitava kütuse õiglast maksustamist. Kõnealune protsess peab jätkuma ja jätkubki, kuid selle lõpuleviimine võtab paratamatult aega. Lennundussektori kõnealust omapära silmas pidades ei saa loota, et energiamaksude laialdasem kohaldamine lennunduse suhtes on kliimamuutuste vastu võitlemise strateegia tugisambaks lühikeses ja keskmises perspektiivis. Seepärast ei ole energiamakse käesoleval juhul rohkem hinnatud.

## 6. MAJANDUSLIKUD VAHENDID KUI MUUTUSTE TULUSAD ALGATAJAD

Eespool nimetatud olemasolevate meetmete ühendatud mõju ei ole üksi siiski piisav lennuliikluse heitkoguste kasvu tasakaalustamiseks. **On vaja uusi lähenemisviise, mis ulatuvad sügavamale ja kaugemale traditsioonilistest tehnilistest standarditest ning vabatahtlikust tegevusest.** Komisjon tunnistas juba oma 1999. aasta lennutranspordi- ja keskkonnavalades strateegias, et vajadus tulusate lähenemisviiside järele viitab paindlike majanduslike vahendite kasulikkusele. Kõnealused meetmed on kohaldatavad põhimõtte „saastaja maksab“ suhtes ning keskkonnapoliitika eesmarke peegeldavate hinnasignaalide kaudu käsitletakse nende abil võimalike vähendamiste hulka, mille kulud on kõige paremini tuntud tööstuses.

Arutlusel on olnud mitut liiki turupõhised vahendeid (vt mõju hindamine). **Sellistel vahenditel nagu lennupileti või väljasõidumaksud oleks vaid nõudlust summutav mõju** ning seepärast ei stimuleeriks need ettevõtjaid keskkonnavalasest tulemuslikkust parandama. Kuigi need vahendid on potentsiaalselt sobivad muude

---

<sup>5</sup> Vastupidiselt üldlevinud arusaamale välistatakse 1944. aasta Chicago konventsiooniga ainult lennuki transiitkütuse maksustamine; kõnealust sätet tuleb käsitada kui topeltmaksustamist ärahoidvat abinõud.

<sup>6</sup> Nendega reguleeritakse liiklusõigusi ja muid rahvusvaheliste lennuteenuste küsimusi.

<sup>7</sup> Milles komisjon oli võtnud meetmed kaheksa liikmesriigi suhtes USAgas sõlmitud kahepoolsete lennunduslepingute tõttu.

poliitikaeesmärkide<sup>8</sup> poole püüdlemiseks, on põhirõhk asetatud **heitektogustega kauplemisele ja heitektoguste maksudele**, kuna neid peetakse lennunduse kliimamõju käsitlemisel kõige tulemuslikumaks.

## 6.1. Valikute hindamine

Heitektogustega kauplemine toimib, kui kõigepealt seada piirang üksuste rühma summaarsele heitektogusele ning võimaldada siis turul kindlaks määrata iga väljastatava heitektoguse tonni kulud. Siiski määravad maksud kindlaks ühe tonni heitektoguse väljastamise kulud, kuid võimaldavad vastukaaluks asjaomastel üksustel määrata kindlaks heitektoguste vähendamise ulatuse.

Praeguses kontekstis erinevad kaks kõnealust vahendit ka **keskkonnakaitsealase tõhususe, majandusliku tasuvuse ja võimaliku laiaulatuslikuma kohaldamise poolest**.

## 6.2. Keskkonnakaitsealane tõhusus ja majanduslik tasuvus

Kui heitektogustega kauplemist ja heitektoguste makse kohaldataks lennundussektoris eraldatuna, oleksid kaks kõnealust vahendit keskkonnakaitsealase tõhususe ja majandusliku tasuvuse osas põhimõtteliselt võrdsed. Heitektogustega kauplemist ei peaks siiski kohaldama lennundussektori suhtes eraldatuna. Seda kasutatakse juba kliimamuutuste lahendamisel: Kyoto protokollil alusel heitektoguste piirangud saanud osalistel on võimalik omavahel kaubelda. Lisaks sellele mitmed kõnealused osalised delegeerivad või kaaluvad siseriikliku või piirkondliku heitektogustega kauplemise süsteemi kaudu oma heitektoguste piirangute osalist delegeerimist ettevõtte tasandile.

EL on direktiiviga 2003/87/EÜ kehtestanud seni suurima mitmeriigilise ja mitmesektorilise heitektogustega kauplemise süsteemi. Umbes 12.000 energiamahukat kütist hõlmav Euroopa Liidu heitektogustega kauplemise süsteem (EU ETS) alustas tegevust 1. jaanuaril 2005. See tähendab üldjuhul, et mida laiaulatuslikum on heitektogustega kauplemise süsteem, seda väiksemad on kindlaksmääratud heitektoguste vähendamise taseme saavutamiseks vajalikud kulud. Seega, lennunduses soovitakse saavutada samaväärset keskkonnanalast eesmärki nii heitektogustega kauplemise kui ka heitektoguste maksustamise abil, oleksid majanduslikud kulud kõnealuse sektori ja kogu ELi jaoks väiksemad, kui seda tehtaks pigem Euroopa Liidu heitektogustega kauplemise süsteemi mitte üksnes lennundust hõlmava maksustamissüsteemi alusel.

## 6.3. Võimalik laiaulatuslikum kohaldamine

Komisjon on arvamusel, et nii heitektoguste maksustamine kui ka heitektogustega kauplemine vastavad lennunduse valdkonnas kehtivale rahvusvahelisele õiguslikule raamistikule. Heitektoguste maksude mõiste on rahvusvahelisel tasandil siiski tüli tekitanud ning rahvusvahelise tsiviillennundusorganisatsiooni 35. assamblee raames oktoobris 2004 oli rohkem vaidlusi tekitanud küsimus seotud sellega, millises ulatuses võivad liikmesriigid välisriikide lennuettevõtjate suhtes

---

<sup>8</sup> Võimalus hankida arenguabi vahendeid lennupiletite abil oli hiljuti arutlusel majandus- ja rahandusministrite nõukogu kohtumisel.



selliseid makse kohaldada. Seevastu on rahvusvaheline tsiviillennundusorganisatsioon sõnaselgelt heaks kiitnud vabatahtliku heitkogustega kauplemise mõiste ning põhimõtte lisada rahvusvaheliste lendude heitkogused liikmesriikide olemasolevatesse kauplemissüsteemidesse. Viimane lähenemine sobib hästi ELi kliimapoliitikaga, kuna ühtne heitkogustega kauplemine on ka Kyoto protokollil oluline kujunduslik osa ning ELi tulevase kliimamuutuste strateegia võtmekomponent.

## 7. HEITKOGUSTEGA KAUPLEMIST KÄSITLEVAD KUJUNDUSLIKUD ERIKÜSIMUSED

**Võttes arvesse kõnealuseid erinevusi, paistab lennunduse lisamine Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi olema edasistest suundadest kõige paljulubavam.** Mitu tehnilist kujunduslikku elementi on kriitiliselt olulised poliitika keskkonnaalase ja majandusliku tasuvuse täieliku potentsiaali saavutamiseks; neid peab uus tööühm täiendavalt uurima ning neid töötatakse välja ka mõju hindamise puhul. Teostatavusuuringu<sup>9</sup> põhjal on komisjon arvamusel, et edasiste arutelude keskmes on neli järgmist küsimust: lennunduse kliimamõju eest **vastutav üksuse liik, täieliku mõju arvessevõtmise ulatus, hõlmatud lendude liigid** ja sektori üldiste **heitkoguste piirangute** arvutamiseks ja jaotamiseks valitud lähenemine. Samuti tuleb täiendavalt uurida hindade mõju ja heitekvootide jagamist.

On tähtis, et vastutus antakse kasutatavate õhusõidukite liigi ning nendega lendamise viisi üle kõige suuremat otsest kontrolli omavale üksusele. Seepärast leiab komisjon, et **Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi raames peaksid vastutavateks üksusteks olema lennuettevõtjad.**

Erinevate mõjude potentsiaalsete negatiivsete kompromisside vähendamiseks ja süsteemi üldise keskkonnapuutumatuse kaitsmiseks **tuleks kõige suuremal võimalikul määral arvesse võtta lennunduse mõju, mis avaldub nii süsinikdioksiidi kui ka muude saasteainete kaudu.** Seda tehes tuleks teatavaid mõjusid ümbritsev teadmatus tasakaalustada riskidega, mida nad endast kliimale kujutavad. Vaja oleks pragmaatilist lähenemisviisi, et poolelioleva teadusliku arengu käigus välja töötada sobivamaid parameetreid erinevate mõjude võrdlemiseks. Lühemas perspektiivis võiks see tugineda kas:

- lennundussektorile suunatud nõudele maksta mitmeid kompensatsioone, mis on vastavuses valdkonna süsinikdioksiidi heitkogustega korrutatuna muid mõjusid kajastava keskmise ettevaatuskoefitsendiga; või
- algselt ainult süsinikdioksiidi hõlmavale lähenemisele, millega paralleelselt rakendatakse siiski selliseid lisavahendeid nagu lennujaamamaksude eristamine vastavalt lämmastikoksiidide heitkogustele.

Komisjon usub, et eesmärk peaks olema leida Euroopa heitkoguste kauplemise kontekstis lennunduse jaoks kasutatav mudel, mida saaks laiendada või kopeerida

<sup>9</sup>

*Giving wings to emission trading*, CE Delft, juuli 2005

kogu maailmas. Mudeli täpset kohaldamisala hinnatakse lisa kohaselt moodustatavas töörühmas. Keskkonna seisukohast on eelistatud valik hõlmata kõik ELi lennujaamadest väljuvad lennud, sest piirdudes üksnes ELi siseste lendudega (mis nii väljuvad kui maanduvad ELis), võetaks arvesse vähem kui 40%<sup>10</sup> kõikide EList väljuvate lendude heitkogustest. Lennuettevõtjate konkurentsivõime osas uuritakse täiendavalt eelkõige mõju ELi siseste ja väliste lennuettevõtjate suhtelistele turuosalustele.

Lennunduse heitkoguste üldiste piirangute arvutamisel ja jaotamisel ei pruugi süsteemis osalejate jaoks juba kindlaksmääratud eeskirjad lennunduses sobilikud olla. Kyoto protokollil alusel arvestatakse ainult siseriiklike lendude süsinikdioksiidi heitkoguseid ning seepärast oleks vaja erikorda tagamaks, et see ei kahjustaks Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi ja Kyoto protokollil ühendavat raamatupidamissüsteemi.<sup>11</sup> Võttes arvesse ühenduse lennutranspordituru integratsiooni taset, tuleks lisaks sellele **kokku leppida ühtlustatud jaotusmetoodika suhtes**.

## 8. LENNUNDUSE EUROOPA LIIDU HEITKOGUSTEGA KAUPLEMISE SÜSTEEMIGA LIITMISE MÕJUD

Käesolevale teatisele lisatud mõjude hindamise ja komisjoni tellitud teostatavusuuringu kõikides arvessevõetud stsenaariumides käsitletakse nii ELi siseseid kui ka väliseid lennuettevõtjaid süsteemiga hõlmatud marsruutidel täpselt samal viisil. Selle tulemusena on vähetõenäoline, et lennunduse kliimamõju lisamine Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi kahjustaks oluliselt ELi lennuettevõtjate konkurentsivõimet võrreldes ELi väliste lennuettevõtjatega. Komisjoni uuringu kohaselt võivad ilmned sellised teisejärgulised mõjud nagu selliste lennuettevõtjate ristsubsideerimine, kes kasutavad meetme kohaldamisalast välja jäävatel marsruutidel saadud kasu meetmega hõlmatud marsruutide kasuks, kuid sellised mõjud on väikesed. Siiski uuritakse konkurentsivõime küsimust täiendavalt käesoleva teatise järelmeetmetes.

Lisaks on tähtis ka asjaolu, et kõnealuse sektori lisamisest Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi tulenev kulude kasv võib mõjutada lennutranspordi kasutajaid. Mõne näidisstsenaariumi loomine viitab siiski tagasihoidlikule piletihindade tõusule, sõltudes valitud eriparameetritest (vt mõju hindamine). Vajadus lennutranspordi järele mitte ei väheneks, vaid kasvaks lihtsalt veidi aeglasema kiirusega (suhteline 0,2–2,1%ne langus viieaastase ajavahemiku jooksul (2008–2012) võrreldes tavapärase rohkem kui 4%se kasvuga *aastas*).

Võttes arvesse prognoositavat piletihindade väikest tõusu, paistab igasugune mõju turismile või lennundusest kui võtmetranspordiliigist sõltuvatele äärealadele olevat piiratud ning seda tuleks olemasoleva avalike teenuste osutamise kohustusi hõlmavat raamistikku silmas pidades täiendavalt uurida.

<sup>10</sup> Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsiooni süsinikdioksiidi käsitlevad kalkulatsioonid. 2004. aasta kalkulatsioonid näitavad, et ELi sisestel lendudel väljastati umbes 52 miljonit tonni süsinikdioksiidi, samas kui kõikide väljuvate lendude puhul oli süsinikdioksiidi kogus 130 miljonit tonni.

<sup>11</sup> Komisjoni määrus (EÜ) nr 2216/2004.

## 9. JÄRELDUSED JA EDASISED SAMMUD

Praeguseks rahvusvahelisel, piirkondlikul ja siseriiklikul tasandil juurutatud kliimamuutusi leevendav poliitika ei ole lennundussektorilt siiani olulist panust nõudnud. Pidades silmas lennuliikluse tõenäolist kasvu tulevikus, on vaja edasist tegevuskava lennuliikluse põhjustatava kliimamõju suurenemise ennetamiseks.

Olles analüüsinud mitmeid valikuvõimalusi, leiab komisjon, et majanduslikust ja keskkonnavalasest seisukohast parim edasine tegutsemisviis **hõlmab lennundussektori kliimamõju lisamist Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi**. Heitkogustega kauplemine jääb tõenäoliselt iga edasise kliimamuutuste vastu võitlemise strateegia põhiosaks ja Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteem aitab kaasa tõeliselt rahvusvahelise süsinikuturu arengule, millega on võimalik ära kasutada heitkoguste vähendamise ülemaailmset potentsiaali. Vajalike otsuste vastuvõtmise ettevalmistamiseks komisjon:

- **moodustab Euroopa kliimamuutuste programmi<sup>12</sup> alusel lennunduse töörühma**. Kooskõlas käesolevale teatisele lisatud pädevusloeteluga antakse kõnealusele rühmale ülesanne kaaluda võimalusi lennunduse liitmiseks Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemiga. Tulemused lisatakse Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi<sup>13</sup> kehtiva raamistiku käimasolevale läbivaatamisele, mille aruanne peab valmima 30. juuniks 2006. Komisjon seab endale eesmärgiks esitada **seadusandlik ettepanek 2006. aasta lõpuks**;
- kutsub nõukogu ja Euroopa Parlamenti üles arvestama käesolevas teatises sisalduvate poliitikaalaste ja kujunduslike soovitusetega, sealhulgas ajastamisega seotud küsimustega, tulevase seadusandliku otsuse ettevalmistamisel.

Samaaegselt tuleks tervikliku ja järjekindla lähenemisviisi osana jätkata ja tugevdada mitmete **praeguste poliitikasuundade ja meetmete rakendamist**:

- Teadmatuse vähendamisele ja lennunduse kliimamõju edasise mõistmise täiustamisele suunatud teadusuuringud peaks jätkuma ning suuremat tähelepanu tuleks pöörata ELi **lennundusuuringutele**, mille eesmärk on lennutranspordi kahjuliku kliimamõju tegelik vähendamine; suurem tähelepanu kajastub ka seitsmendas raamprogrammis<sup>14</sup>;
- Peab jätkuma **ühtse Euroopa õhuruumiga** seotud ja juba algatatud protsesside areng Euroopa lennuliikluskorraldussüsteemi töö parandamiseks;
- Seoses energia maksustamise kohaldamisega lennukikütuse suhtes on kõikide õiguslike takistuste eemaldamine kahepoolsetest lennunduslepingutest jätkuvalt oluline;
- **Komisjon võtab vajalikud meetmed** (nii Euroopa kui ka rahvusvahelisel tasandil), et **jätkuvalt säilitada kõiki majanduslike vahenditega seotud**

<sup>12</sup> Euroopa kliimamuutuste programmi mitmete sidusrühmadega nõuandeprotsessis teevad koostööd komisjon, siseriiklikud eksperdid, tööstus ja valitsusväliste organisatsioonide ühendus.

<sup>13</sup> Vt direktiivi 2003/87/EÜ artikkel 30.

<sup>14</sup> K(2005) 119.

**valikuvõimalusi** juhuks, kui lennunduse täieliku kliimamõju käsitlemisel on lisaks heitkogustega kauplemisele vaja täiendavaid meetmeid;

- Komisjon teeb koostööd rahvusvahelisse tsiviillennundusorganisatsiooni kuuluvate ELi liikmesriikidega tehniliste projekteerimisstandardite jätkuva täiustamise ning vajadusel uute standardite väljatöötamise nimel, mille eesmärk on õhusõidukite heitkoguste otsene piiramine.

## **Lisa: Euroopa kliimamuutuste programmi alusel moodustatava lennunduse töörühma pädevus**

Töörühma ülesanne on nõustada komisjoni talitusi ning rühm koosneb liikmesriikide ekspertidest ja peamistest sidusrühmade organisatsioonidest, sealhulgas asjaomane tööstusharu, tarbija- ja keskkonnaorganisatsioonid

Kõnealune töörühm hindab allpool loetletud vajalikke viise lennunduse kliimamõju lisamiseks Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi,<sup>15</sup> võttes täielikult arvesse ettevaatusprintsipi.

### **Lennunduse kliimamõju hõlmamine**

Töörühm:

- Hindab, kuidas otsusele 2004/156/EÜ täiendavate lisade lisamise abil käsitleda lennunduse kliimamõju järelvalvet ja sellekohast aruandlust, võttes aluseks sealse metoodika ning arvestades aja jooksul saavutatavat suuremat täpsust;
- Uurib, kas otsuses 2004/156/EÜ esitatud tasandisüsteemi paindlikkus on lennundussektori jaoks sobilik või on vaja täiendavat ühtlustamist;
- Analüüsib võimalust, kas osaline lennunduse kliimamõjude hõlmamine võib stimuleerida ühe süsteemisisese mõju vähenemist teise, süsteemivälise mõju arvelt;
- Kaalub maksude või muude kõrvalmeetmete täiendavat kasutamist, et kehtestada lennunduse kliimamõju käsitlemine täies ulatuses, vältimaks osalise käsitlemise võimalikku kahjulikku mõju.

### **Hõlmatud heitkoguste ulatus**

Töörühm kaalub hõlmatud lende ja heitkoguseid, võttes arvesse vajadust: käsitleda lühi- ja kauglennuteenuseid erinevalt, et uurida erinevusi äärealadele juurdepääsu osas ning Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi laienemise korral laiendada ELi mudelit teistele riikidele ja hõlmata olulist osa heitkogustest kooskõlas kliimamuutuste vastu võitlemise keskkonnaalase eesmärgiga.

### **Lennundussektori üldise heitkoguse piirangu arvutamiseks ja jaotamiseks valitud lähenemisviis**

Töörühm kaalub:

- Erinevaid ELis ja rahvusvahelisel tasandil kasutatavaid mudeleid nii lennundussektori kui ka muude majandussektorite kasvu ja heitkoguste prognooside arvutamiseks ning nendes kasutatud erinevaid eeldusi.

---

<sup>15</sup>

Direktiiv 2003/87/EÜ.

- Lennundussektori jaoks arvestatud üldise heitkoguse piirangu ulatust, võttes arvesse mudelite erinevaid tulemusi.
- Milliseid üldise heitkoguse piirangu kehtestamise ja jaotamise osasid saab kogu ELi ulatuses ühtlustada.
- Mõju ühenduse tööstusharule, mõju piletihindadele (võttes muu hulgas arvesse alternatiivseid transpordivahendeid) ning mõju heitekvootide jagamisele ning kulude proportsionaalsele jaotumisele tööstusharu ja transpordi lõpptarbijate vahel.
- Kuidas tagada komisjoni määruse (EÜ) nr 2216/2004 raames asutatud Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi ja Kyoto protokollil alusel toimuva kauplemise järjekindluse eest vastutava raamatupidamissüsteemi kaitse lennunduse lisamisega seotud kahjulike mõjude eest. Iga kujunduslik lahendus peaks tasakaalustama lennundusalaste erieeskirjade kehtestamist üldise eesmärgi taustal liita lennundus Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise programmiga, s.t soodustada kliimamuutustega seotud probleemi lahendamist kõige lihtsamal ja tulusamal viisil.

### **Järgimine**

Töörühm kaalub kuidas praegu lennundustööstuses kohaldatavaid järgimismeetmeid saab kasutada lisaks Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemis juba juurutatud meetmetele, et tagada süsteemiga kehtestatud kohustuste järgimine.

### **Haldamine**

Töörühm kaalub, kuidas kõige paremini hallata lennunduse liitmist Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemiga, võttes arvesse heitkoguse piirangute kohta tehtud järeldusi, registrite süsteemi ja järgimist.

Kõnealune töörühm esitab oma järeldused aruande vormis hiljemalt 30. aprilliks 2006.