EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 27.9.2005
COM(2005) 459 galīgā redakcija

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

Kā samazināt aviācijas ietekmi uz klimata pārmaiņām

{SEC(2005) 1184}

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

Kā samazināt aviācijas ietekmi uz klimata pārmaiņām

1. IEVADS

Gaisa transports 21. gadsimta sabiedrībai ir kļuvis par neatņemamu dzīves sastāvdaļu, ļaujot ar nebijušu ātrumu lielos attālumos pārvadāt gan pasažierus, gan kravu. Taču aviācija arī veicina klimata pārmaiņas. Lai gan pēdējos 40 gados par vairāk nekā 70% ir pieaugusi gaisa kuģu degvielas ekonomija, vēl lielākas gaisa satiksmes attīstības dēļ ir pieaudzis arī sadedzinātās degvielas kopējais apjoms.

Rezultātā palielinās aviācijas ietekme uz klimatu: kaut arī no 1990. līdz 2003. gadam ES kopējā emisija, kas tiek kontrolēta saskaņā ar Kioto protokolu, samazinājās par 5,5% (-287 miljoni tonnu CO_2e)[1], par 73% (+47 miljoni tonnu CO_2e) palielinājās ES starptautiskās aviācijas radītās siltumnīcefekta gāzu emisijas, un tas atbilst 4,3% pieaugumam gadā.

Lai gan aviācijas devums kopējās siltumnīcefekta gāzu emisijās joprojām ir neliels (aptuveni 3%), straujā attīstība mazina virzību citās nozarēs. Ja šī attīstība turpināsies tāpat kā līdz šim, no ES lidostām veikto starptautisko lidojumu radītās emisijas **līdz 2012. gadam pieaugs par 150% salīdzinājumā ar 1990. gadu. Šis ES starptautiskās aviācijas radīto emisiju pieaugums maksātu Kopienai vairāk nekā ceturto daļu samazinājuma, kas vajadzīgs, lai sasniegtu Kopienas mērķi saskaņā ar Kioto protokolu**. Ja pašreizējā tendence saglabāsies, tad ar laiku aviācija kļūs par galveno emisiju avotu.

2. PAŠREIZĒJAIS POLITISKAIS KONTEKSTS

Šis paziņojums nodrošina pamatu apspriedēm ar citām Eiropas iestādēm un ieinteresētajām personām par aviācijas radīto emisiju dēļ nepieciešamo vides aizsardzības izmaksu internalizāciju ES Emisijas kvotu tirdzniecības sistēmā. Aviācijas nozare cieš no visaugstākajām jelkad pieredzētajām naftas un degvielas cenām, un tam ir būtiska ekonomiska ietekme uz aviācijas uzņēmumiem, bet tajā pašā laikā vairākas nesen notikušās ar klimatu saistītās dramatiskās katastrofas Eiropā un citās pasaules daļās atgādina mums par to, cik milzīgas izmaksas rada šādi notikumi, kuri klimata pārmaiņu rezultātā sagaidāmi aizvien biežāk un arvien smagākā formā.

Lai gan ekonomiskais stāvoklis ir sarežģīts, klimata pārmaiņu problēma joprojām ir neatliekama un apspriedes jāsāk tagad, lai laikus sagatavotos plānotajai ES Emisijas kvotu tirdzniecības sistēmas pārskatīšanai, kas notiks 2006. gada jūnijā.

---

[1] Ikgadējā Eiropas Kopienas siltumnīcefekta gāzu inventarizācija 1990.-2003. gadā un inventarizācijas ziņojums 2005. gadam.

Skatot šajā paziņojumā izklāstīto stratēģiju, prātā jāpatur šādas jau esošās politiskās ievirzes.

Pamatojoties uz Komisijas paziņojumu „Kā uzvarēt cīņā pret globālajām klimata pārmaiņām", lai novērstu bīstamas un neatgriezeniskas antropogēnas klimata pārmaiņas, Eiropas Parlaments un Eiropadome 2005. gada pavasarī no jauna apstiprināja ES mērķi, kura būtība ir panākt, lai Zemes virsmas temperatūra nepaaugstinātos par vairāk kā 2°C salīdzinājumā ar to, kāds līmenis bija pirms industrializācijas. Eiropadome arī paziņoja, ka

- jāapsver, kā attīstīto valstu grupai līdz 2020. gadam samazināt emisijas 15-30% apjomā salīdzinājumā ar Kioto protokolā paredzēto bāzlīniju,
- Komisijai jāturpina CO_2 samazināšanas stratēģiju izmaksu un guvumu analīze, kā arī
- no jauna jāpastiprina starptautiskās sarunas, pētot vienošanās iespējas ANO klimata pārmaiņu procesā pēc 2012. gada, nodrošinot visplašāko iespējamo sadarbību starp visām valstīm un to dalību efektīvās un atbilstošās starptautiskās reaģētspējas nodrošināšanā.

Pamatojoties uz šīm vadlīnijām, jāveic pasākumi, lai nodrošinātu, ka aviācija nevis kavē, bet gan veicina šā vispārējā mērķa sasniegšanu.

Šajā paziņojumā ir īsumā izklāstīta stratēģija, kā pašreizējos pasākumus papildināt ar jauna tirgus instrumenta ieviešanu Eiropas Savienībā. Stratēģija izstrādāta, pamatojoties uz konsultēšanos ar ieinteresētajām personām, kā arī uz ietekmes novērtējumu, par ko ir sagatavoti atsevišķi ziņojumi.

3. GAISA TRANSPORTA IETEKME UZ KLIMATU

Komerciālie gaisa kuģi lido 8-13 km augstumā, kur to izplūdes gāzes un daļiņas izmaina atmosfēras sastāvu un veicina klimata pārmaiņas.

Oglekļa dioksīds (CO_2) ir vissvarīgākā siltumnīcefekta gāze, jo tā izplūst lielos daudzumos un ilgi saglabājas atmosfērā. Pieaugošas CO_2 koncentrācijas rada visiem zināmu tiešu ietekmi, kas izraisa Zemes virsmas sasilšanu.

Slāpekļa oksīdi (NO_x) netieši ietekmē klimatu divos veidos. No slāpekļa oksīdiem saules gaismas ietekmē rodas ozons, bet tie arī samazina metāna koncentrāciju atmosfērā. Gan ozons, gan metāns ir spēcīgas siltumnīcefekta gāzes. Gala rezultātā ozona iedarbība ir lielāka nekā metāna iedarbība un izraisa Zemes sasilšanu.

Ūdens tvaikam, ko rada gaisa kuģi, ir tieša siltumnīcefekta gāzes iedarbība, bet, tā kā tas ātri vien izzūd nokrišņos, šī iedarbība ir neliela. Tomēr ūdens tvaiks, kas radies lielā augstumā, bieži vien izraisa „kondensācijas svītru" rašanos, kam ir tendence sasildīt Zemes virsmu. Turklāt no šādām kondensācijas svītrām var veidoties spalvu mākoņi (ledus kristālu mākoņi). Ir aizdomas, ka kondensācijas svītrām ir ievērojama sildošā iedarbība, bet tas joprojām ir tikai pieņēmums.

Sulfātu un kvēpu daļiņu tiešā iedarbība ir daudz mazāka salīdzinājumā ar citām gaisa kuģu emisijām. Kvēpi absorbē siltumu, un tiem ir sildoša iedarbība; sulfātu daļiņas atstaro radiāciju, un tām ir neliela dzesējošā iedarbība. Turklāt kvēpi var ietekmēt mākoņu veidošanos un īpašības.

Klimata pārmaiņu starpvaldību ekspertu padome (*Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC*) 1999. gadā aptuveni novērtēja, ka pašreiz aviācijas kopējā ietekme ir 2-4 reizes lielāka nekā ietekme, ko aviācija kādreiz izraisīja tikai ar CO_2 emisijām vien. Jaunākie ES pētījumu rezultāti liecina, ka šis samērs var būt nedaudz mazāks (aviācijas ietekme tikai aptuveni divreiz lielāka). Nevienā no šiem novērtējumiem nav ņemta vērā neskaidrā spalvu mākoņu iedarbība.

4. VAJADZĪBA PĒC VISU LĪMEŅU POLITISKIEM PASĀKUMIEM

4.1. Gaisa transporta emisijas ANO Vispārējā konvencijā par klimata pārmaiņām un Kioto protokolā

Saskaņā ar ANO Vispārējo konvenciju par klimata pārmaiņām (*United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*) starptautiskā gaisa transporta radītās gāzu emisijas tiek traktētas citādi nekā lielākās daļas pārējo nozaru radītās emisijas. Tā kā nav vienprātības par to, vai noteikt un kā noteikt atbildību par šīm emisijām, Konvencijas dalībvalstu emisiju kopapjomos tiek iekļautas tikai iekšzemes CO_2 emisijas. Starptautiskajos lidojumos radītās emisijas reģistrē vienkārši „zināšanai". Tādējādi uz tām neattiecas emisiju ierobežojumu kvotas, ko pieņēmušas attīstītās valstis, kuras ratificēja Kioto protokolu. Tādēļ starptautiskā gaisa transporta gadījumā trūkst krietnas daļas tā politiskā spiediena, kas liek valstīm īstenot emisiju mazināšanas pasākumus citās nozarēs.

Komisija savā 2005. gada februāra paziņojumā[2] norādīja, ka **starptautiskā aviācija jāiekļauj kādā no klimata pārmaiņu stratēģijām laika posmam pēc 2012. gada**, lai valstīm būtu lielāka motivācija veikt pasākumus pēc savas iniciatīvas *un* sadarbībā ar citām valstīm.

4.2. *ICAO* stratēģijas aviācijas emisiju kontrolei

Nepanākot vienošanos par sadalījuma jautājumu, puses, kas piedalījās sarunās par Kioto protokolu, vienojās iekļaut tiešu pienākumu attīstītajām valstīm, ar Starptautiskās Civilās aviācijas organizācijas (*International Civil Aviation Organisation - ICAO*) starpniecību, censties ierobežot vai samazināt aviācijas radītās emisijas.

Līdz šim veiktie pasākumi *ICAO* ir galvenokārt veicinājuši izpratni par aviācijas ietekmi uz pasaules klimatu. *ICAO* 188 dalībvalstis nav spējušas vienoties par CO_2 emisiju reglamentējošajiem standartiem vai emisiju maksām, un mēģinājums noteikt un pieņemt piemērotu efektivitātes rādītāju gaisa kuģiem ir bijis nesekmīgs. Tomēr ***ICAO* ir apstiprinājusi ideju par starptautiski atvērtu emisijas kvotu tirdzniecību**, kas īstenojama ar brīvprātīgu emisijas kvotu tirdzniecību, vai starptautiskās aviācijas iekļaušanu esošajās valstu sistēmās.

---

[2] KOM(2005) 35, 9.2.2005.

4.3. Vajadzība rīkoties Kopienas līmenī

ES pastāvīgi piedalās *UNFCCC* un *ICAO* pasākumos un atbalsta tos, palīdzot panākt maksimālu atbilstību un līdzdalību emisiju mazināšanas pasākumos visā pasaulē. Taču, kā stratēģiju paziņojumos skaidri atzinušas visas līgumslēdzējas puses, nav saprātīgi cerēt, ka *ICAO* pieņems globālus lēmumus par īpašiem vienotiem pasākumiem, kas veicami visām valstīm. Maz ticams, ka tas notiks, jo jaunattīstības valstis vilcinās veikt politiskus pasākumus, kas prasa lielāku piepūli, iekams tām priekšzīmi nedod rūpnieciski attīstītās valstis, un labu piemēru nerāda arī svarīgas rūpnieciski attīstītās partnervalstis, kas nav Kioto protokola dalībnieces.

Vadošā loma pasaules aviācijā ir Eiropas Savienībai, kas atbildīga par pusi no starptautiskās aviācijas radītajām CO_2 emisijām, par kurām ziņo attīstītās valstis[3]. Tajā pašā laikā Eiropas Kopienai kā attīstīto valstu organizācijai un ES dalībvalstīm kā ratificētājām pusēm ir īpaši pienākumi saskaņā ar *UNFCCC* un Kioto protokolu.

Tādēļ **Sestajā Kopienas Vides rīcības programmā** Eiropas Parlaments un Padome nolēma noteikt un uzņemties veikt īpašus pasākumus, lai samazinātu aviācijas radītās siltumnīcefekta gāzu emisijas, ja līdz 2002. gadam par šādiem pasākumiem nevienosies *ICAO*. Kopš tā laika Padome ir vairākkārt atgādinājusi, ka vajadzīgi steidzami pasākumi, lai samazinātu starptautiskā gaisa transporta radītās emisijas, un ir aicinājusi Komisiju apsvērt šādus pasākumus un sagatavot priekšlikumus.

Šajā sakarā Komisija ir izsvērusi dažādās pieejamās iespējas. **Ātra un viegla tehniska risinājuma nav**. Tādēļ ir vajadzīga visaptveroša pieeja, **pastiprinot esošos pasākumus un izmēģinot jaunus pasākumus**.

5. ESOŠO STRATĒĢIJU POTENCIĀLA IZMANTOJUMS

Vairākas Kopienas un dalībvalstu stratēģijas var palīdzēt turpmāk mazināt aviācijas ietekmi uz klimatu, kaut arī ierobežoti vai tikai ilgākā laikā. Papildus sabiedrības informētības palielināšanai un alternatīvu transporta veidu efektivitātes un konkurētspējas uzlabošanai šajās stratēģijās jo īpaši ietilpst **zinātniskā izpēte**, **gaisa satiksmes pārvaldība** un **enerģijas aplikšana ar nodokli**.

5.1. Intensīvāka izpēte attiecībā uz videi draudzīgāku gaisa transportu

ES izvēlējusies aeronavigāciju par vienu no savām pētniecības un attīstības prioritātēm ar mērķi līdz minimumam samazināt gaisa kuģu ietekmi uz vidi. Kopš izmēģinājumu fāzes 1990.-1991. gadā Otrajā pamatprogrammā ir finansēti vairāk nekā 350 zinātniskie projekti, kuru kopējās izmaksas ir 4 miljardi euro. Aptuveni 30% šā pētniecības darba ir veikti ar mērķi ir samazināt gaisa kuģu ietekmi uz vidi, jo īpaši CO_2 un NO_x emisijas. Turklāt Sestās pamatprogrammas „Globālo pārmaiņu un ekosistēmu programmā" ir veikts pētniecības darbs, lai labāk izprastu aviācijas

---

[3] 103.411 no 202.779 miljoniem tonnu CO_2e — 2002. gada dati, kā ziņojušas I pielikumā norādītās *UNFCCC* dalībnieces.

ietekmi uz klimatu. Jaunajā Septītajā pamatprogrammā, par ko Komisija nesen izteikusi priekšlikumu, prioritāte būs **lielākai orientācijai uz to, lai gaisa transportu padarītu videi draudzīgāku, un lielāka uzmanība tiks pievērsta gaisa transporta ietekmei uz klimata pārmaiņām**. Papildu iespējas, kā samazināt gaisa kuģu radītās siltumnīcefekta gāzu emisijas, var pavērties, veicot sīkāku izpēti par alternatīvām degvielām.

5.2. Gaisa satiksmes pārvaldības uzlabošana

Lai arī nākotnē pieejamās iespējas var paplašināt ar pētniecību, tuvākā laikā svarīgāka nozīme ir efektīvākai gaisa satiksmes pārvaldībai. Degvielas patēriņu, piemēram, var samazināt, ja līdz minimumam saīsina gaidīšanas laiku pirms pacelšanās un trajektoriju, kas gaisa kuģim jānolido pirms nolaišanās noslogotās lidostās. **Ar vienotās Eiropas gaisa telpas** un ***SESAME***[4] iniciatīvām ir sāktas reformas, kas vajadzīgas, lai sasniegtu šos mērķus. Tagad prioritārai jābūt savlaicīgai procesu virzībai.

5.3. Virzība uz saskaņotāku enerģijas aplikšanu ar nodokli

Kaut arī enerģijas nodokļus dalībvalstis parasti uzliek fiskāliem mērķiem, **enerģijas nodokļu plašāka uzlikšana komerciālās aviācijas degvielai** arī varētu sekmēt vides aizsardzības izmaksu internalizāciju un CO_2 emisiju samazināšanu. Vairākos gadījumos Komisija ir izteikusies, ka tā dod priekšroku cik vien iespējams drīzai aviācijas degvielas traktējuma normalizēšanai starptautiskajā tiesiskajā regulējumā attiecībā uz aviāciju, norādot, ka principā gaisa kuģu degviela tāpat kā citas motordegvielas jāapliek ar enerģijas nodokļiem.

Pēc Padomes Direktīvas 2003/96/EK pieņemšanas, ar ko pārkārto Kopienas noteikumus par nodokļu uzlikšanu energoproduktiem un elektroenerģijai, **dalībvalstis jau tagad var ieviest degvielas nodokli *iekšzemes* lidojumiem**. Degviela iekšzemes lidojumiem jau tiek aplikta ar nodokli ārpuskopienas valstīs, piemēram, ASV, Japānā un Indijā, bet Eiropas Savienībā līdz šim tikai Nīderlande nolēmusi uzlikt šādus nodokļus.

Saskaņā ar spēkā esošajiem Kopienas tiesību aktiem pēc savstarpējas vienošanās degvielas nodokli var ieviest arī lidojumiem starp divām dalībvalstīm. Tādos gadījumos tas attiektos uz visiem ES aviācijas uzņēmumiem. Tomēr parastajā praksē gaisa kuģu degviela starptautiskajos lidojumos tiek atbrīvota no visiem nodokļiem — sākotnēji ieviestā politika civilās aviācijas popularizēšanai tās agrīnajā periodā. Divpusējos gaisa satiksmes nolīgumos ir atrodami juridiski saistoši atbrīvojumi[5]. Tādēļ varētu būt grūtības izvairīties no ES aviācijas uzņēmumu diskriminācijas maršrutos, kuros ārpuskopienas aviācijas uzņēmumiem

---

[4] Tiesību akti par vienoto Eiropas gaisa telpu tika pieņemti 2004. gadā. Tie veido institucionālo un normatīvo bāzi integrētai, sadarbspējīgai Eiropas gaisa satiksmes vadībai. *SESAME* attiecas uz vienotās Eiropas gaisa telpas tehnisko īstenošanu.

[5] Pretēji vispārējam uzskatam 1944. gada Čikāgas konvencija gaisa kuģu degvielu aizliedz aplikt ar nodokli vienīgi tranzītā, un šo noteikumu var uzskatīt vienkārši par aizsardzības pasākumu pret nodokļu dubulto uzlikšanu.

ir tiesības veikt satiksmi un kuros tie turpina saņemt nodokļu atbrīvojumus saskaņā ar attiecīgajiem gaisa satiksmes nolīgumiem[6].

Sakarā ar to nozīmīgi ir spriedumi, ko Eiropas Kopienu Tiesa 2002. gada 5. novembrī sniegusi „*Open Skies*" lietās[7]. Tie aizsāka visaptverošu ES ārējo aviācijas attiecību reformu. Šajā procesā jau ir grozīti vairāk nekā 200 gaisa satiksmes nolīgumu starp ES dalībvalstīm un ārpuskopienas valstīm, lai dotu iespēju aplikt ar nodokli degvielu, kas piegādāta kā ES, tā arī ārpuskopienas aviācijas uzņēmumiem. Tomēr, lai arī šim procesam jāturpinās, un tas turpināsies, nenovēršami būs vajadzīgs laiks, lai to pabeigtu. Ņemot vērā šo aviācijas nozarei raksturīgo iezīmi, uz enerģijas nodokļu plašāku piemērošanu aviācijai nevar balstīties kā uz stratēģijas stūrakmeni, lai mazinātu aviācijas ietekmi uz klimata pārmaiņām īsā un vidējā termiņā. Tādēļ šajā kontekstā tas vairs dziļāk nav izvērtēts.

6. EKONOMISKIE LĪDZEKĻI KĀ RENTABLI PĀRMAIŅU KATALIZATORI

Iepriekšminēto spēkā esošo pasākumu kopējā iedarbība vien nebūs pietiekama, lai izlīdzinātu gaisa satiksmes emisiju pieaugumu. **Ir vajadzīgas jaunas stratēģijas, kas sniedzas tālāk nekā tradicionālie tehniskie standarti un brīvprātīga rīcība**. Kā tas jau ir atzīts Komisijas 1999. gada stratēģijā par gaisa transportu un vidi, vajadzība pēc rentablām stratēģijām ir zīme par labu elastīgiem ekonomiskajiem līdzekļiem. Šādos pasākumos tiek izmantots princips, ka maksā piesārņotājs, un tiek izmantotas daudzās emisijas samazināšanas iespējas, sūtot cenu signālus, kas atspoguļo vides politikas mērķus.

Ir izskatīti vairāki tirgus instrumentu veidi (skatiet ietekmes novērtējumu). Tomēr ar tādiem līdzekļiem kā **lidmašīnas biļešu nodokļi vai izlidošanas nodokļi, ietekmi panāktu tikai pieprasījuma samazināšanas veidā**, un tādējādi uzņēmējiem nebūtu motivācijas pilnveidot vides aizsardzības pasākumus. Lai arī tie, iespējams, ir atbilstoši citu politisko mērķu sasniegšanai[8], akcents ir likts uz **emisijas kvotu tirdzniecību** un **emisiju maksām**, jo tās tiek uzskatītas par daudzsološākām, risinot jautājumu par aviācijas ietekmi uz klimatu.

6.1. Izvēles iespēju novērtēšana

Emisijas kvotu tirdzniecība notiek, vispirms nosakot kopējo emisiju ierobežojumu noteiktām vienību grupām un pēc tam ļaujot tirgum regulēt katras emisiju tonnas izmaksas. Turpretim attiecībā uz maksām vispirms nosaka emisiju tonnas izmaksas, bet pēc tam ļauj attiecīgajām vienībām noteikt apjomu, par kādu emisijas attiecīgi tiek samazinātas.

---

6 Tie reglamentē tiesības veikt satiksmi un citus jautājumus, kas saistīti ar starptautiskajiem gaisa satiksmes pakalpojumiem.

7 Tajās Komisija pret astoņām dalībvalstīm bija cēlusi prasības par gaisa satiksmes nolīgumiem, kas parakstīti ar ASV.

8 Piemēram, Ekonomikas un finanšu padomē ir apspriesta iespēja ar lidmašīnas biļešu palīdzību savākt līdzekļus attīstības atbalstam.

Šajā kontekstā abi līdzekļi atšķiras arī ar **vides aizsardzības efektivitāti, ekonomisko efektivitāti un plašākas piemērošanas potenciālu**.

6.2. Vides aizsardzības un ekonomiskā efektivitāte

Ja aviācijas nozarē emisijas kvotu tirdzniecību vai emisiju maksas piemērotu atsevišķi, šie abi līdzekļi principā būtu vienādi to vides aizsardzības efektivitātes un ekonomiskās efektivitātes ziņā. Tomēr emisijas kvotu tirdzniecība aviācijas nozarē nav obligāti jāpiemēro kā atsevišķs līdzeklis. Emisijas kvotu tirdzniecību jau izmanto klimata pārmaiņu ierobežošanai: Kioto protokola dalībvalstis, uz kurām attiecas emisiju ierobežojumi, var tirgoties savā starpā. Turklāt daudzas no šīm valstīm emisiju ierobežošanu daļēji uztic vai apsver iespēju uzticēt uzņēmumiem, izmantojot iekšzemes vai reģionālu emisijas kvotu tirdzniecības sistēmu.

Ar Direktīvu 2003/87/EK Eiropas Savienība ir izveidojusi līdz šim vislielāko emisijas kvotu tirdzniecības sistēmu, kura aptver daudzas valstis un daudzas nozares. Eiropas emisijas kvotu tirdzniecības sistēma (ES ETS), kas aptver siltumnīcefekta gāzu emisijas no aptuveni 12 000 energoietilpīgām iekārtām, savu darbību sāka 2005. gada 1. janvārī. Vispārēji runājot, jo plašāka ir emisijas kvotu tirdzniecības sistēmas darbības joma, jo zemākas ir izmaksas, kas vajadzīgas, lai sasniegtu tādu pašu attiecīgo emisijas samazinājumu. Tādēļ, ja aviācijā ar emisijas kvotu tirdzniecību un emisiju maksām būtu jāpanāk tāds pats vides mērķis, tad nozarei un ES kopumā būtu mazākas saimnieciskās izmaksas, ja tiktu izmantota ES ETS, nevis tikai aviācijas nodokļu sistēma.

6.3. Plašākas piemērošanas potenciāls

Pēc Komisijas domām, kā emisiju maksas, tā emisijas kvotu tirdzniecība ir saderīga ar pašreizējo starptautisko tiesisko regulējumu aviācijas nozarē. Emisiju maksu princips tomēr tiek apstrīdēts starptautiskā līmenī, un 2004. gada oktobrī *ICAO* 35. asamblejā vislielākās diskusijas izraisīja jautājums par to, kādā apmērā valstis šādas maksas var piemērot ārvalstu aviācijas uzņēmumiem. Turpretim *ICAO* ir skaidri atbalstījusi emisijas kvotu brīvprātīgas tirdzniecības principu, kā arī principu, ka starptautiskās aviācijas radītās emisijas tiek iekļautas valstīs esošajās emisijas kvotu tirdzniecību sistēmās. Pēdējais minētais princips labi iederas ES klimata politikā, jo integrēta emisijas kvotu tirdzniecība ir arī Kioto protokola centrālais elements un ir ES nākotnes klimata pārmaiņu stratēģijas galvenais elements.

7. ĪPAŠI EMISIJAS KVOTU TIRDZNIECĪBAS MODEĻA ASPEKTI

Ņemot vērā šīs atšķirības, visdaudzsološākais šķiet iekļaut aviāciju ES ETS. Tomēr, lai pilnībā izmantotu šīs stratēģijas vides aizsardzības efektivitātes un ekonomiskās efektivitātes potenciālu, izšķirošā nozīme ir vairākiem tehniskā modeļa elementiem, kas būs sīkāk jāizpēta jaunai darba grupai, kura jāizveido, un kas tiks izstrādāti arī ietekmes novērtējumā. Pamatojoties uz priekšizpēti[9], Komisija uzskata, ka turpmāko apspriežu centrā ir šādi četri jautājumi: **kāda**

[9] „*Giving wings to emission trading*", *CE Delft*, 2005. gada jūlijs.

vienība atbild par aviācijas ietekmi uz vidi? **kādā mērā tiek ņemta vērā visa ietekme** uz klimatu? **kāda veida lidojumi tiek ņemti vērā**? kādu principu izmanto, lai aprēķinātu un sadalītu nozares kopējo **emisiju ierobežojumu**? Turklāt sīkāk jāizpēta ietekme uz cenām un emisijas kvotu sadalījums.

Būtiski, lai atbildība būtu uzticēta vienībai, kas vistiešāk kontrolē satiksmē esošos gaisa kuģus un to ekspluatāciju. Tādēļ **Komisija uzskata, ka** ES emisijas kvotu tirdzniecības sistēmā **atbildīgajām vienībām jābūt gaisa kuģu ekspluatantiem**.

Lai līdz minimumam samazinātu iespējamo negatīvo korelāciju starp dažādajām ietekmēm un lai aizsargātu kopējās sistēmas vides integritāti, **cik vien iespējams jāņem vērā gan CO_2 emisiju, gan pārējā aviācijas ietekme**. To darot, neskaidrība par konkrētu ietekmi jāizsver pret risku, kādu tā rada klimatam. Līdz zinātne attīstīsies un būs pieejamas piemērotākas metodes dažādu ietekmju salīdzināšanai, būs jāizmanto pragmatiska pieeja. Īstermiņā ir divas iespējas:

- vai nu aviācijai jāatsakās no vairākām kvotām, kas atbilst tās CO_2 emisijām, reizinātām ar vidējo koeficientu saskaņā ar piesardzības principu, saskaņā ar ko tiek ņemta vērā citu veidu ietekme; vai arī

- jāizmanto princips, ka sākotnēji tiek iekļauts tikai CO_2, bet paralēli tiek izmantoti papildu līdzekļi, piemēram, lidostu nodevu diferencēšana atbilstoši NO_x emisijām.

Komisija uzskata, ka mērķim jābūt nodrošināt aviācijai funkcionējošu modeli emisijas kvotu tirdzniecībā Eiropā, ko var paplašināt vai kopēt visā pasaulē. Precīzu darbības jomu novērtēs darba grupa, kas izveidojama, kā izklāstīts pielikumā. Vides apsvērumu ziņā labāk ir ņemt vērā visus lidojumus, ko veic no ES lidostām, jo, ja darbības jomā atstātu tikai „iekšējos ES" lidojumus, kas gan sākas, gan beidzas Eiropas Savienībā, vērā tiktu ņemti mazāk nekā 40%[10] emisiju visos no ES izlidojošajos reisos. Attiecībā uz aviācijas nozares konkurētspēju sīkāk tiks izpētīta ietekme jo īpaši uz ES un ārpuskopienas aviācijas uzņēmumu relatīvajām tirgus daļām.

Attiecībā uz aviācijas kopējo emisiju ierobežojuma aprēķinu un sadalījumu jau spēkā esošie noteikumi sistēmas dalībniekiem nebūt nav piemēroti aviācijai. Saskaņā ar Kioto protokolu vērā ņem vienīgi CO_2 emisijas iekšzemes lidojumos, un tādēļ būtu vajadzīgi īpaši noteikumi, lai nodrošinātu, ka tas neatstāj negatīvu ietekmi uz reģistrēšanas sistēmu[11], kas nodrošina saikni starp ES ETS un Kioto protokolu. Turklāt, ņemot vērā integrācijas līmeni Kopienas gaisa pārvadājumu tirgū, **jāvienojas par saskaņotu sadales metodiku**.

---

10 Organizācijas „*EUROCONTROL*" veiktais CO_2 emisiju novērtējums. No 2004. gada novērtējuma var secināt, ka iekšējos ES lidojumos radītās emisijas sasniedza aptuveni 52 milj.tonnu CO_2, bet visos izlidojo□ajos reisos — 130 milj.tonnu CO_2.

11 Komisijas Regula (EK) Nr. 2216/2004.

8. SEKAS, AVIĀCIJU IEKĻAUJOT ES ETS

Visi scenāriji, kas aplūkoti šim paziņojumam pievienotajā ietekmes novērtējumā, un Komisijas pasūtītā priekšizpēte rāda, ka sistēmā iekļautajos maršrutos būtu vienāda attieksme kā pret ES, tā pret citiem aviācijas uzņēmumiem. Rezultātā, ja aviācijas ietekmi uz vidi iekļautu ES ETS, tas, visticamāk, neatstātu nekādu būtisku negatīvu ietekmi uz ES aviācijas uzņēmumu konkurētspēju salīdzinājumā ar ārpuskopienas aviācijas uzņēmumiem. Saskaņā ar Komisijas pētījumu varētu būt pavisam neliela sekundāra ietekme, piemēram, to aviācijas uzņēmumu šķērssubsidēšana, kuri peļņu, kas iegūta maršrutos, uz kuriem šie pasākumi neattiecas, izmanto maršrutiem, uz kuriem šie pasākumi attiecas. Tomēr konkurētspējas jautājums pēc šā paziņojuma tiks izpētīts sīkāk.

Vēl cita ietekme ir tāda, ka, šo nozari iekļaujot ES ETS, iegūtais izmaksu palielinājums var ietekmēt arī gaisa transporta lietotājus. Tomēr saskaņā ar dažiem scenārijiem biļešu cenas paaugstinātos nedaudz, atkarībā no konkrētajiem izvēles parametriem (skatiet ietekmes novērtējumu). Gaisa pārvadājumu pieprasījums nesamazinātos, bet vienkārši pieaugtu nedaudz lēnāk (relatīvs samazinājums no 0,2-2,1% piecu gadu laikā (2008-2012)) salīdzinājumā ar parasto pieaugumu vairāk nekā par 4% *gadā*).

Ņemot vērā šo prognozēto nelielo biļešu cenu paaugstinājumu, visa ietekme uz tūrismu vai nomaļiem reģioniem, kas atkarīgi no aviācijas kā galvenā pārvadājumu veida, šķiet niecīga, un tā jāizpēta dziļāk, ievērojot arī spēkā esošās sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības.

9. SECINĀJUMI UN TURPMĀKIE PASĀKUMI

Līdz šim stratēģijas, kas starptautiskā, reģionu un valsts līmenī ieviestas, lai mazinātu klimata pārmaiņas, nav prasījušas būtisku ieguldījumu no aviācijas nozares. Paturot prātā iespējamo gaisa satiksmes pieaugumu nākotnē, ir vajadzīga turpmāka politiskā rīcība, lai netiktu pastiprināta ietekme uz klimatu.

Izanalizējusi vairākas izvēles iespējas, Komisija uzskata, ka, domājot par ekonomiku un vidi, turpmāk vislabākais ir iekļaut **ES emisijas kvotu tirdzniecības sistēmā aviācijas nozares ietekmi uz vidi**. Visticamāk, ka emisijas kvotu tirdzniecība paliks galvenais elements jebkurā turpmākajā stratēģijā cīņai pret klimata pārmaiņām, un ES ETS palīdzēs veicināt īstenu starptautisku emisiju tirgu, kas spēj maksimāli izmantot iespējas samazināt emisijas visā pasaulē. Lai sagatavotu lēmumus, kas jāpieņem, Komisija:

- **izveidos aviācijas darba grupu saskaņā ar Eiropas Klimata pārmaiņu programmu**[12]. Šai grupai uzticēs apsvērt veidus, kā iekļaut aviāciju ES ETS, saskaņā ar šim paziņojumam pievienoto darba uzdevumu. Rezultātus izmantos, pārskatot pašreiz spēkā esošo ES ETS regulējumu[13], par ko līdz 2006. gada

[12] EKPP ir daudzpusējs konsultatīvs process, kurā sadarbojas Komisija, valstu eksperti, nozares pārstāvji un NVO.

[13] Skat. Direktīvas 2003/87/EK 30. pantu.

30. jūnijam iesniedzams ziņojums. Komisijas mērķis būs **2006. gada laikā** iesniegt **tiesību akta priekšlikumu**;

- aicina Padomi un Eiropas Parlamentu apsvērt šajā paziņojumā izklāstīto stratēģiju un ieteikumus, tostarp termiņus, gatavojoties likumdošanas lēmuma pieņemšanai.

Vienlaikus **jāturpina un jāpastiprina vairākas esošās stratēģijas un darbības** kā visaptverošas un saskaņotas pieejas elementi.

- Lai arī jāturpina pētniecība ar mērķi kliedēt atlikušās neskaidrības un iegūt lielāku izpratni par aviācijas ietekmi uz klimatu, lielāka prioritāte jādod ES **aeronautikas izpētei**, kuras mērķis ir faktiski samazināt gaisa transporta negatīvo ietekmi uz klimata pārmaiņām, šo akcentēto uzsvaru atspoguļojot Septītajā pamatprogrammā[14].

- Jāpanāk savlaicīga to procesu virzība, kas jau iesākti ar **vienotās Eiropas gaisa telpas** iniciatīvu, lai uzlabotu Eiropas gaisa satiksmes pārvaldības sistēmu.

- Attiecībā uz aviācijas degvielas aplikšanu ar enerģijas nodokļiem joprojām ir būtiska un turpināsies visu tiesisko šķēršļu likvidēšana divpusējiem gaisa satiksmes pakalpojumu nolīgumiem.

- **Komisija veiks vajadzīgos pasākumus** kā Eiropas, tā starptautiskā līmenī, **lai tiktu saglabātas visas ekonomisko līdzekļu izvēles iespējas** gadījumā, kad līdztekus emisijas kvotu tirdzniecībai ir vajadzīgi papildu pasākumi, lai ņemtu vērā visu aviācijas ietekmi uz klimata pārmaiņām.

- Komisija sadarbosies ar ES dalībvalstīm Starptautiskajā Civilās aviācijas organizācijā, lai nepārtraukti uzlabotu tehniskos standartus un vajadzības gadījumā izstrādātu jaunus standartus ar mērķi ierobežot gaisa kuģu emisijas to rašanās vietā.

---

14 KOM(2005) 119.

PIELIKUMS. Saskaņā ar Eiropas Klimata pārmaiņu programmu izveidotās Aviācijas darba grupas darba uzdevums

Darba grupas mērķis ir konsultēt Komisijas dienestus, un tās sastāvā būs eksperti no dalībvalstīm un galvenās ieinteresētās organizācijas, tostarp nozares, patērētāju tiesību aizsardzības un vides organizācijas.

Šī darba grupa novērtē vajadzīgās metodes (kas uzskaitītas še turpmāk), kā aviācijas ietekmi uz klimatu iekļaut Eiropas emisijas kvotu tirdzniecības sistēmā (ES ETS)[15], pilnā mērā ievērojot piesardzības principu.

Aviācijas ietekme uz vidi

Darba grupa rīkojas šādi:

- novērtē, kā veikt aviācijas ietekmes uz vidi monitoringu un ziņošanu, pievienojot papildu pielikumus Lēmumam 2004/156/EK, ievērojot tajā izmantotās metodes un iespēju laika gaitā panākt lielāku precizitāti;

- izpēta, vai elastīgums, ko piedāvā Lēmumā 2004/156/EK minētā līmeņu sistēma, ir piemērots aviācijas nozarei vai arī ir vajadzīga turpmāka saskaņošana;

- analizē iespējamību, ka aviācijas ietekmes uz klimatu nepilnīga ņemšana vērā varētu veicināt vienas, sistēmā iekļautas ietekmes samazināšanu uz citas, sistēmā neiekļautas ietekmes rēķina;

- apsvērt, vai nevajadzētu papildus izmantot maksas vai citus drastiskus pasākumus, lai panāktu aviācijas ietekmes uz vidi ņemšanu vērā pilnā mērā, ar nolūku izvairīties no iespējamas negatīvas ietekmes, ko var radīt nepilnīga ņemšana vērā.

Vērā ņemtie emisiju veidi

Grupa apsver vērā ņemamos lidojumus un emisijas, paturot prātā to, ka jāsamazina atšķirīgā attieksme pret tuvajiem un tālajiem reisiem, jāizskata atšķirības nomaļu reģionu pieejamībā, jāparāda, kā ES modeli var attiecināt arī uz citām valstīm, paplašinoties ES ETS, un jācenšas ietvert ievērojamu daudzumu emisiju atbilstoši vides mērķim ierobežot klimata pārmaiņas.

Princips, ko izmanto, lai aprēķinātu un sadalītu kopējo emisiju ierobežojumu aviācijas nozarē

Darba grupa apsver:

- dažādos Eiropas Savienībā un starptautiskajā praksē izmantotos modeļus, lai aprēķinātu pieaugumu un emisiju prognozes gan aviācijas nozarē, gan citās tautsaimniecības nozarēs, un dažādos tajos izmantotos pieņēmumus;

---

15 Direktīva 2003/87/EK.

- kopējo emisiju ierobežojumu apmēru, kas jāapsver aviācijas nozarē, ņemot vērā dažādo modeļu piemērošanas rezultātus;

- kurus kopējo emisiju ierobežojuma noteikšanas un sadales elementus var saskaņot ES mērogā;

- ietekmi uz Kopienas ražošanas nozares konkurētspēju, ietekmi uz biļešu cenām (cita starpā apsverot, vai nepastāv alternatīvi transporta līdzekļi) un uz emisijas kvotu sadali, kā arī izmaksu proporcionālu sadali starp nozari un tiešajiem transporta lietotājiem;

- kā nodrošināt, lai aviācijas iekļaušana negatīvi neietekmētu reģistrēšanas sistēmu, kura paredzēta Komisijas Regulā (EK) Nr. 2216/2004, kas nodrošina atbilstību starp tirdzniecību saskaņā ar ES ETS un tirdzniecību saskaņā ar Kioto protokolu. Visi risinājumi jāizsver attiecībā uz to, vai ir līdzsvars starp īpašu noteikumu ieviešanu aviācijas nozarē un vispārējo mērķi to iekļaut ES ETS, t.i., visiem risinājumiem attiecībā uz klimata pārmaiņu ierobežošanu jābūt, cik vien iespējams, vienkāršiem un rentabliem.

Atbilstības nodrošināšana

Darba grupa izsver, kā var izmantot spēkā esošos atbilstības nodrošināšanas pasākumus, kas pašreiz tiek izmantoti aviācijas nozarē, papildus pasākumiem, kas jau tiek veikti saskaņā ar ES ETS, lai nodrošinātu atbilstību saistībām, ko uzliek sistēma.

Vadība

Darba grupa izsver, kā vislabāk vadīt aviācijas iekļaušanu ES ETS sistēmā, ņemot vērā izdarītos secinājumus par emisiju ierobežošanu, reģistrācijas sistēmu un atbilstību.

Šī darba grupa iesniegs savus secinājumus ziņojuma veidā vēlākais līdz 2006. gada 30. aprīlim.