



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 27.9.2005  
COM(2005) 459 końcowy

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ  
KOMITETU REGIONÓW**

**Ograniczenie wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne**

{SEC(2005) 1184}

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ  
KOMITETU REGIONÓW**

**Ograniczenie wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne**

**1. WSTĘP**

Transport lotniczy stał się integralnym elementem życia społeczeństw XXI wieku, umożliwiając przemieszczanie pasażerów i ładunków na duże odległości z nieosiągalną wcześniej prędkością. Lotnictwo przyczynia się jednak do zmian klimatycznych. Mimo że wydajność paliwa lotniczego wzrosła o ponad 70 % w ciągu ostatnich 40 lat, łączna ilość spalanego paliwa zwiększyła się z uwagi na szybki wzrost ruchu lotniczego.

W rezultacie wpływ lotnictwa na zmiany klimatyczne jest coraz większy: w UE w latach 1990-2003 łączna wielkość emisji kontrolowanych w ramach Protokołu z Kioto spadła o 5,5 % (-287 MtCO<sub>2</sub>e),<sup>1</sup> natomiast emisje gazów cieplarnianych pochodzące z sektora międzynarodowego lotnictwa wzrosły o 73 % (+47 MtCO<sub>2</sub>e), co stanowi roczny wzrost o 4,3 %.

Mimo że lotnictwo ma wciąż niewielki udział w łącznej emisji gazów cieplarnianych (ok. 3 %), szybki wzrost w tym sektorze podważa postępy dokonane w innych sektorach. Jeśli rozwój lotnictwa będzie przebiegał nadal w obecnym tempie, **wzrost emisji powodowanych przez loty międzynarodowe z portów lotniczych w UE wyniesie 150 % w okresie 1990-2012. To zniwelowałoby ponad jedną czwartą redukcji wymaganej w ramach celu ustalonego dla Wspólnoty zgodnie z Protokołem z Kioto.** Jeśli obecne tendencje się utrzymają, w dłuższej perspektywie lotnictwo stanie się głównym źródłem emisji.

**2. OBECNY KONTEKST POLITYCZNY**

Niniejszy komunikat stanowi podstawę debaty prowadzonej z innymi instytucjami europejskimi i zainteresowanymi stronami, która dotyczy internalizacji ekologicznych kosztów związanych z emisjami powodowanymi przez lotnictwo w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji UE (EU ETS). Co prawda sektor lotnictwa boryka się obecnie z najwyższymi w historii cenami ropy i paliw, które znacząco wpływają na sytuację ekonomiczną linii lotniczych, jednak z drugiej strony kilka niedawnych klęsk żywiołowych w Europie i poza jej granicami przypomniało o ogromnych potencjalnych kosztach, jakie pociągnie za sobą zwiększenie częstotliwości i siły takich zjawisk, a oczekuje się, że takie właśnie będą konsekwencje zmian klimatycznych.

---

<sup>1</sup> Coroczny wykaz gazów cieplarnianych Wspólnoty Europejskiej z lat 1990-2003 oraz sprawozdanie o wykazie za 2005 r.

Mimo że kontekst ekonomiczny jest trudny, zmiany klimatu pozostają pilnym problemem, a debata na ten temat powinna rozpocząć się już teraz, po to by jej wyniki były dostępne na czas jako wkład w planowany na czerwiec 2006 r. przegląd europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS).

Strategia zarysowana w niniejszym Komunikacie musi być postrzegana w kontekście wymienionych niżej istniejących kierunków politycznych.

Działając na podstawie komunikatu Komisji zatytułowanego „Powstrzymywanie zmian klimatycznych na świecie” wiosną 2005 r. Parlament Europejski i Rada Europejska potwierdziły ponownie, że celem UE jest niedopuszczenie, by temperatura powierzchni ziemi w skali światowej wzrosła o więcej niż 2 °C w stosunku do okresu sprzed epoki przemysłowej, co zapobiegnie niebezpiecznym i nieodwracalnym zmianom klimatycznym spowodowanym przez działalność człowieka. Rada Europejska stwierdziła również że:

- w przypadku grupy krajów rozwiniętych należy rozważyć ścieżki redukcji rzędu 15-30 % do 2020 r. w stosunku do podstawy przewidzianej w Protokole z Kioto;
- Komisja powinna kontynuować prowadzoną analizę kosztów i korzyści poszczególnych strategii redukcji emisji CO<sub>2</sub>;
- tempo międzynarodowych negocjacji powinno zostać zwiększone, przy czym należy rozważyć możliwość wprowadzenia po 2012 r. ustaleń w kontekście procesu dotyczącego zmian klimatu w ramach ONZ zapewniając jak najszerszy zakres współpracy wszystkich państw i ich zaangażowanie w skuteczne i właściwe działania na szczeblu międzynarodowym.

**Na podstawie tych wytycznych należy podjąć działania, dzięki którym lotnictwo nie utrudni realizacji wyznaczonego ogólnego celu, ale przyczyni się do jego osiągnięcia.**

Niniejszy komunikat przedstawia zarys strategii uzupełnienia prowadzonych obecnie działań poprzez wdrożenie nowego rynkowego instrumentu na szczeblu UE. Komunikat został opracowany na podstawie konsultacji z zainteresowanymi stronami i oceny wpływu, które omówiono w osobnych sprawozdaniach.

### **3. WPŁYW TRANSPORTU LOTNICZEGO NA KLIMAT**

Samoloty wykonujące loty komercyjne latają na wysokościach przelotowych od 8 do 13 km uwalniając gazy i cząstki stałe, które zmieniają skład atmosfery i przyczyniają się do zmian klimatycznych.

**Dwutlenek węgla (CO<sub>2</sub>)** jest najważniejszym gazem cieplarnianym, ponieważ jest uwalniany w dużych ilościach i długo utrzymuje się w atmosferze. Zwiększone stężenie dwutlenku węgla wywołuje dobrze znany bezpośredni efekt polegający na ociepleniu powierzchni ziemi.

**Tlenki azotu (NO<sub>x</sub>)** pośrednio wpływają na klimat na dwa sposoby. Pod wpływem światła słonecznego tlenki azotu wytwarzają ozon, ale jednocześnie zmniejszają

stężenie metanu w atmosferze. Zarówno ozon jak i metan są silnymi gazami cieplarnianymi. W ostatecznym bilansie działanie ozonu przeważa nad działaniem metanu, co prowadzi do ocieplenia powierzchni ziemi.

**Para wodna** uwalniana przez samoloty działa jak silny gaz cieplarniany, ale ponieważ jest szybko usuwana z atmosfery w postaci opadów, skutki jej działania są niewielkie. Jednak para wodna uwalniana na dużych wysokościach powoduje często powstawanie smug kondensacyjnych, które mają tendencję do ocieplania powierzchni ziemi. Smugi kondensacyjne mogą również przekształcać się w chmury typu cirrus (chmury zbudowane z kryształów lodu). Istnieje podejrzenie, że one również mają znaczne działanie ocieplające, jednak jak dotąd nie ma co do tego pewności.

**Cząsteczki siarczanów i sadzy** wywierają znacznie słabsze bezpośrednie działanie w porównaniu z innymi emisjami z samolotów. Sadza pochłania ciepło i działa ocieplająco, natomiast cząsteczki siarczanu odbijają promieniowanie i mają słabe działanie ochładzające. Dodatkowo mają wpływ na powstawanie i właściwości chmur.

W 1999 r. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) oszacował, że łączny wpływ lotnictwa jest obecnie 2 do 4 razy większy od odnotowanego wcześniej wpływu samych emisji CO<sub>2</sub> z samolotów. Wyniki badań przeprowadzonych niedawno w UE wskazują, że ten stosunek może być nieco mniejszy (ok. 2 razy). Żadne z tych szacunków nie uwzględniają wpływu chmur typu cirrus, co do którego nie ma nadal pewności.

#### **4. POTRZEBA DZIAŁAŃ POLITYCZNYCH NA WSZYSTKICH SZCZEBŁACH**

##### **4.1. Emisje pochodzące z transportu lotniczego w Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatycznych (UNFCCC) i Protokole z Kioto**

Zgodnie z Ramową Konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatycznych (UNFCCC) emisje gazów cieplarnianych pochodzące z transportu lotniczego są rozliczane inaczej niż emisje z większości pozostałych sektorów. Z powodu braku zgody co do tego, czy i jak należy przypisywać odpowiedzialność za te emisje, do łącznych krajowych emisji Stron wlicza się jedynie krajowe emisje CO<sub>2</sub>. Emisje pochodzące z lotów międzynarodowych rozpatruje się po prostu jako „pozycję w pamięci”. Nie są one zatem uwzględniane w ilościowych limitach emisji, do przestrzegania których zobowiązały się kraje rozwinięte, które ratyfikowały Protokół z Kioto. W związku z tym w przypadku międzynarodowego transportu lotniczego brakuje kluczowego elementu presji politycznej, która skłania te państwa do wdrażania środków łagodzących w innych sektorach

W swoim komunikacie z lutego 2005 r.<sup>2</sup> Komisja argumentowała, że **po 2012 r. transport lotniczy powinien zostać uwzględniony we wszelkich systemach dotyczących zmian klimatycznych**, dzięki czemu państwa uzyskają większą

<sup>2</sup>

COM(2005) 35 z 9.2.2005.

zachętę do podejmowania działań we własnym zakresie *oraz* we współpracy z innymi.

#### 4.2. **Polityki Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) służące ograniczeniu emisji pochodzących lotnictwa**

Wobec braku zgody w kwestii podziału odpowiedzialności, negocjując Protokół z Kioto Strony zgodziły się, by wyraźnie zobowiązywał on kraje rozwinięte do dążenia do ograniczenia lub zmniejszenia emisji powodowanych przez lotnictwo za pośrednictwem Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO).

Działania podjęte do tej pory w ramach ICAO przyczyniły się głównie do lepszego zrozumienia globalnego wpływu lotnictwa na klimat. 188 krajów członkowskich ICAO nie było w stanie osiągnąć porozumienia w sprawie standardów regulacyjnych i opłat z tytułu emisji CO<sub>2</sub>, podobnie jak niepowodzeniem zakończyła się próba określenia i uzgodnienia odpowiedniego wskaźnika wydajności samolotów. **Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego poparła jednak koncepcję otwartego międzynarodowego handlu uprawnieniami do emisji**, która zostałaby wdrożona w postaci dobrowolnego handlu uprawnieniami do emisji lub poprzez włączenie międzynarodowego lotnictwa do istniejących programów poszczególnych państw.

#### 4.3. **Argumenty na rzecz działań na szczeblu Wspólnoty**

Unia Europejska konsekwentnie bierze udział w działaniach w ramach UNFCCC i ICAO oraz wspiera je, przyczyniając się do zmaksymalizowania spójności wysiłków mających na celu łagodzenie wpływu lotnictwa na klimat oraz większego zaangażowania stron na całym świecie. Jednak zgodnie z tym, co wyraźnie stwierdzono w oświadczeniach politycznych uzgodnionych przez wszystkie Umawiające się Strony, nie można oczekiwać, by ICAO podjęła globalne decyzje w sprawie jednolitych, szczegółowych środków wdrażanych przez wszystkie kraje. Niechętnie podejście krajów rozwijających się do przyjmowania bardziej wymagających polityk bez wyraźnego przywództwa ze strony krajów uprzemysłowionych, a także brak działań ze strony ważnych uprzemysłowionych partnerów niebędących stronami Protokołu z Kioto, z dużym prawdopodobieństwem uniemożliwiłyby podjęcie takich decyzji.

Unia Europejska, będąca ważnym graczem w globalnym sektorze lotnictwa, odpowiada za około połowy łącznych emisji CO<sub>2</sub> powodowanych przez lotnictwo międzynarodowe we wszystkich krajach rozwiniętych.<sup>3</sup> Jednocześnie Wspólnota Europejska jako organizacja krajów rozwiniętych i Państwa Członkowskie UE jako ratyfikujące Strony mają szczególne zobowiązania w ramach UNFCCC i Protokołu z Kioto.

Uznając ten fakt Parlament Europejski i Rada w **szóstym wspólnotowym programie działań w zakresie środowiska naturalnego** podjęły decyzję o określeniu i podjęciu szczegółowych działań w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych powodowanych przez lotnictwo, o ile do 2002 r. żadne takie

<sup>3</sup>

103.411 z 202.779 MtCO<sub>2</sub>e – dane za 2002 r. dostarczone przez Strony Załącznika I do UNFCCC.

działania nie zostaną uzgodnione w ramach ICAO. Od tego czasu Rada wielokrotnie przypominała o konieczności podjęcia pilnych działań w celu ograniczenia emisji powodowanych przez międzynarodowy transport lotniczy i wzywała Komisję do rozpatrzenia takich działań i przedstawienia wniosków.

W odpowiedzi na te wezwania Komisja dokonała przeglądu dostępnych rozwiązań. Nie istnieje **żadne szybkie i łatwe rozwiązanie techniczne**. Wynika z tego konieczność przyjęcia kompleksowego podejścia, **wzmocnienia już prowadzonych działań i zbadania nowych środków**.

## 5. WYKORZYSTANIE POTENCJAŁU ISTNIEJĄCYCH POLITYK

Kilka polityk realizowanych już przez Wspólnotę i Państwa Członkowskie może potencjalnie przyczynić się do dalszego złagodzenia wpływu lotnictwa na klimat, chociaż jedynie w ograniczonym zakresie lub wyłącznie w perspektywie długookresowej. Polityki te dotyczą podnoszenia świadomości społecznej oraz zwiększania wydajności i konkurencyjności alternatywnych metod transportu, ale przede wszystkim **badania, zarządzania ruchem lotniczym oraz opodatkowania energii**.

### 5.1. Dalsze badania nad czystszym transportem lotniczym

UE wybrała aeronautykę jako jeden ze swoich priorytetów w dziedzinie badań i rozwoju, których celem jest ograniczenie wpływu samolotów na środowisko naturalne. Poczynając od fazy pilotażowej w latach 1900-1991, w ramach Drugiego Programu Ramowego sfinansowano ponad 350 projektów badawczych, których łączny koszt wyniósł 4 miliardy EUR. Około 30 % tych prac badawczych stanowiły działania zmierzające do ograniczenia wpływu samolotów na środowisko naturalne, w szczególności ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> i NO<sub>x</sub>. Oprócz tego w ramach Programu dotyczącego globalnych zmian i ekosystemu (Global Change and Ecosystem Programme) stanowiącego część Szóstego Programu Ramowego prowadzono badania służące lepszemu zrozumieniu wpływu lotnictwa na klimat. W Siódmym Programie Ramowym zaproponowanym niedawno przez Komisję priorytetem będzie położenie **większego nacisku na bardziej ekologiczny transport lotniczy i wpływ transportu lotniczego na zmiany klimatu**. Dalsze badania nad paliwami alternatywnymi mogą przynieść dodatkowe możliwości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z samolotów.

### 5.2. Poprawa zarządzania ruchem lotniczym

Dzięki badaniom zwiększa się zakres przyszłych możliwości działania, natomiast w perspektywie krótkoterminowej duże potencjalne możliwości leżą w bardziej wydajnym zarządzaniu ruchem lotniczym. Dla przykładu, zużycie paliwa można ograniczyć minimalizując kolejki samolotów oczekujących na start, stosując bardziej optymalne tory lotu i ograniczając konieczność latania w korytarzach dla oczekujących na zezwolenie lądowania nad przeciążonymi lotniskami. Inicjatywy **Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej** oraz **SESAME**<sup>4</sup> stanowiły

<sup>4</sup>

Przepisy dotyczące Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej przyjęto w 2004 r. Ustanowiły one instytucjonalną i prawną podstawę dla ujednoliconego, interoperacyjnego europejskiego systemu

początek reform niezbędnych do wdrożenia tych rozwiązań. Obecnie priorytetowe znaczenie mają terminowe postępy w realizacji tych inicjatyw.

### 5.3. W kierunku bardziej spójnego stosowania opodatkowania energii

Państwa Członkowskie generalnie stosują **opodatkowanie paliwa przeznaczonego dla lotnictwa komercyjnego** w celach fiskalnych, jednak **szersze zastosowanie** tego rozwiązania mogłoby również przyczynić się do internalizacji ekologicznych kosztów zewnętrznych oraz ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>. Przy wielu okazjach Komisja oświadczała, że wolałaby, aby w międzynarodowych ramach prawnych dotyczących lotnictwa możliwie jak najszybciej znormalizowano traktowanie paliwa lotniczego, argumentując, że zasadniczo paliwo przeznaczone dla samolotów powinno podlegać opodatkowaniu energii tak samo jak paliwo dla wszelkich innych pojazdów.

Po przyjęciu dyrektywy Rady 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej **Państwa Członkowskie mogą już wprowadzać opodatkowanie paliwa przeznaczonego dla lotów krajowych**. Paliwo przeznaczone dla lotów krajowych jest już opodatkowane w krajach spoza UE takich jak USA, Japonia i Indie, jednak w Unii Europejskiej jak dotąd tylko Niderlandy podjęły decyzję o wprowadzeniu takiego rozwiązania.

Zgodnie z istniejącymi przepisami wspólnotowymi istnieje również możliwość wprowadzenia opodatkowania paliwa dla lotów pomiędzy dwoma Państwami Członkowskimi za ich obopólną zgodą. W takich przypadkach opodatkowanie miałyby zastosowanie do wszystkich przewoźników z UE. Powszechną praktyką jest jednak zwalnianie paliwa lotniczego przeznaczonego dla lotów międzynarodowych ze wszystkich podatków zgodnie z polityką wprowadzoną w celu promowania lotnictwa cywilnego w początkowej fazie jego istnienia. Prawnie wiążące zwolnienia zapisane są w dwustronnych umowach o usługach lotniczych (ASA)<sup>5</sup>. W związku z tym na trasach, na których przewoźnicy spoza UE posiadają prawa przewozowe i wciąż korzystają ze zwolnień podatkowych w ramach odnośnych dwustronnych umów o usługach lotniczych trudno byłoby przeciwdziałać dyskryminacji przewoźników z UE.<sup>6</sup>

W tym kontekście ważne znaczenie mają orzeczenia wydane w dniu 5 listopada 2002 r. przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawach o „otwartym niebie”<sup>7</sup>. Zapoczątkowały one kompleksową reformę stosunków zewnętrznych UE w dziedzinie lotnictwa. W ramach tego procesu zmieniono już ponad 200 umów o usługach lotniczych między Państwami Członkowskimi UE a

---

kontroli ruchu powietrznego. Projekt SESAME dotyczy technicznej strony wdrożenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej.

<sup>5</sup> Wbrew powszechnemu przekonaniu konwencja chicagowska z 1944 r. wyklucza jedynie opodatkowanie paliwa lotniczego w tranzycie, który to przepis można traktować po prostu jako zabezpieczenie przed podwójnym opodatkowaniem.

<sup>6</sup> Umowy te regulują kwestie praw przewozowych i inne zagadnienia dotyczące międzynarodowych usług lotniczych.

<sup>7</sup> W których Komisja wniosła przeciwko ośmiu Państwom Członkowskim powództwa dotyczące ich umów o usługach lotniczych podpisanych z USA.

krajami spoza UE, otwierając możliwość opodatkowania na równych zasadach paliwa dostarczanego do przewoźników z UE i spoza Unii. Proces ten musi być i będzie kontynuowany, jednak doprowadzenie go do końca wymaga czasu. Z uwagi na specyfikę sektora lotnictwa szersze zastosowanie opodatkowania energii w odniesieniu do lotnictwa nie może być głównym filarem strategii zwalczania wpływu lotnictwa na klimat w perspektywie krótko i średniookresowej. Z tego powodu nie jest ono poddawane dalszej ocenie w kontekście niniejszego komunikatu.

## 6. INSTRUMENTY GOSPODARCZE JAKO OSZCZĘDNE CZYNNIKI STYMULUJĄCE ZMIANY

Połączone rezultaty zastosowania wymienionych wyżej środków nie wystarczą do zrównoważenia wzrostu emisji pochodzących z ruchu lotniczego. **Potrzebne są nowe podejścia wykraczające poza tradycyjne standardy techniczne i dobrowolne działania.** Jak stwierdzono już w przedstawionej przez Komisję Strategii w zakresie Transportu Lotniczego i Środowiska z 1999 r., z uwagi na potrzebę oszczędnego podejścia rozwiązaniem wydają się być elastyczne instrumenty ekonomiczne. Polegają one na zastosowaniu zasady „zanieczyszczający płaci” i poprzez wysłanie sygnałów cenowych odzwierciedlających cele polityki w zakresie ochrony środowiska umożliwiają wykorzystanie wielu potencjalnych środków ograniczania emisji, których koszty najlepiej zna sama branża.

Rozważano kilka typów instrumentów rynkowych (zob. ocena wpływu). Instrumenty takie jak **podatki od biletów lotniczych lub odlotów skutkują jedynie ograniczeniem popytu**, nie skłaniają zatem operatorów do poprawy funkcjonowania z punktu widzenia ochrony środowiska. Potencjalnie mogą one być przydatne w realizacji innych celów politycznych,<sup>8</sup> jednak główny nacisk kładzie się na **handel uprawnieniami do emisji i opłaty z tytułu emisji** jako metody bardziej obiecujące jeśli chodzi o kwestię wpływu lotnictwa na klimat.

### 6.1. Ocena dostępnych rozwiązań

Handel uprawnieniami do emisji polega na ustaleniu limitu łącznych emisji pochodzących od grupy podmiotów i pozwoleniu, by następnie rynek określił koszt każdej tony emisji. W przypadku opłat z tytułu emisji ustala się koszt jednej tony emisji, a następnie pozwala zainteresowanym podmiotom decydować, w jakim zakresie zareagują one ograniczając swoje emisje.

W obecnym kontekście te dwa instrumenty różnią się pod względem **skuteczności z punktu widzenia ochrony środowiska, wydajności ekonomicznej i możliwości szerszego zastosowania.**

---

<sup>8</sup> W ramach Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (Ecofin) rozważano na przykład ostatnio możliwość gromadzenia funduszy na pomoc rozwojową za pośrednictwem biletów lotniczych.

## **6.2. Skuteczność z punktu widzenia ochrony środowiska i wydajność ekonomiczna**

Gdyby handel uprawnieniami do emisji lub opłaty z tytułu emisji zastosowano w sektorze lotnictwa traktowanym oddzielnie od pozostałych sektorów, skuteczność z punktu widzenia ochrony środowiska i wydajność ekonomiczna byłaby zasadniczo taka sama w przypadku obu tych instrumentów. Jednak nie ma potrzeby, by handel uprawnieniami do emisji stosować w sektorze lotnictwa oddzielnie od innych sektorów. Handel uprawnieniami do emisji jest już wykorzystywany jako środek służący przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym - Strony podlegające ograniczeniom emisji zgodnie z Protokołem z Kioto mogą handlować ze sobą. Ponadto wiele z nich przekazuje część swoich własnych limitów emisji na poziom poszczególnych przedsiębiorstw za pośrednictwem krajowych lub regionalnych systemów handlu uprawnieniami do emisji, bądź rozważa wprowadzenie takiego rozwiązania.

Na podstawie dyrektywy 2003/87/WE UE stworzyła największy jak do tej pory wielopaństwowy i wielosektorowy system handlu uprawnieniami do emisji. Europejski system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) obejmujący emisje gazów cieplarnianych z ok. 12 000 energochłonnych obiektów zaczął działać 1 stycznia 2005 r. Generalnie im szerszy jest zasięg systemu handlu uprawnieniami do emisji, tym niższe koszty osiągnięcia tego samego poziomu redukcji emisji. Dlatego jeśli lotnictwo ma osiągnąć określony cel w zakresie ochrony środowiska przy zastosowaniu handlu uprawnieniami do emisji i opłat z tytułu emisji, koszt ekonomiczny, jaki poniesie przy tym sektor lotnictwa i UE jako całość będzie niższy, jeśli dokona się tego w ramach systemu EU ETS niż w przypadku zastosowania oddzielnego systemu tylko dla sektora lotnictwa.

## **6.3. Możliwość szerszego zastosowania**

Zdaniem Komisji zarówno opłaty z tytułu emisji jak i handel uprawnieniami do emisji są zgodne z obowiązującymi obecnie ramami prawnymi w dziedzinie lotnictwa. Jednak koncepcja opłat z tytułu emisji budzi wiele sporów na szczeblu międzynarodowym, a dopuszczalny zakres stosowania takich opłat przez Państwa wobec przewoźników zagranicznych był najbardziej dyskutowaną kwestią w czasie 35 zgromadzenia ICAO w październiku 2004 r. Z kolei koncepcja dobrowolnego handlu uprawnieniami do emisji oraz włączenia emisji powodowanych przez międzynarodowe lotnictwo do istniejących systemów handlu uprawnieniami do emisji w poszczególnych państwach uzyskała wyraźnie poparcie ICAO. To drugie rozwiązanie dobrze wpisuje się w politykę UE w dziedzinie klimatu ponieważ handel uprawnieniami do emisji jest zasadniczym elementem Protokołu z Kioto i kluczowym składnikiem przyszłej strategii UE w zakresie zmian klimatycznych

## **7. SZCZEGÓŁOWE ZAGADNIENIA PROJEKTOWE DOTYCZĄCE HANDLU UPRAWNIENIAMI DO EMISJI**

**Z uwagi na te różnice włączenie lotnictwa w zakres europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) wydaje się najbardziej obiecującym rozwiązaniem.** Istnieje jednak kilka szczegółowych technicznych zagadnień projektowych, od których zależy pełne wykorzystanie potencjału tej polityki w zakresie skuteczności z ekonomicznego i środowiskowego punktu

widzenia. Zagadnienia te muszą zostać zbadane przez nową Grupę Roboczą, która zostanie dopiero powołana, ponadto zostaną one również rozwinięte w ocenie wpływu. Na podstawie swojego studium wykonalności<sup>9</sup> Komisja uważa, że w centrum dalszej debaty powinny znaleźć się następujące cztery zagadnienia: **rodzaj podmiotów, które należy obciążyć odpowiedzialnością** za wpływ lotnictwa na klimat, **zakres stosowania systemu w stosunku do całości wpływu na klimat, typy lotów objęte systemem** oraz podejście zastosowane do wyliczania i podziału ogólnego **limitu emisji** dla całego sektora. Ponadto dalszych badań wymaga również wpływ na ceny i przydział praw do emisji.

Zasadnicze znaczenie ma to, by odpowiedzialnością obciążyć te podmioty, które mają najbardziej bezpośrednią kontrolę nad tym, jakie typy samolotów są eksploatowane i w jaki sposób się je eksploatuje. Dlatego **zdaniem Komisji podmiotami odpowiedzialnymi** w ramach EU ETS **powinny być podmioty eksploatujące samoloty**.

W celu zminimalizowania negatywnego bilansu różnych rodzajów wpływu na środowisko i zagwarantowania integralności całego systemu z punktu widzenia ochrony środowiska należy w **możliwie szerokim zakresie uwzględnić zarówno emisję CO<sub>2</sub> jak i inne rodzaje wpływu lotnictwa na środowisko**. Należy przy tym znaleźć właściwą równowagę między niejasnościami dotyczącymi niektórych rodzajów wpływu na środowisko a ryzykiem, jakie stanowią one dla klimatu. Do czasu, gdy ramach postępu naukowego opracowane zostaną bardziej odpowiednie metody pomiarowe służące porównywaniu różnych rodzajów wpływu na środowisko, należy przyjąć podejście pragmatyczne. W perspektywie krótkookresowej mogłoby ono opierać się na:

- wymogu, by sektor lotnictwa zrezygnował z pewnej liczby przydziałów emisji, odpowiadającej powodowanym przez niego emisjom CO<sub>2</sub>, pomnożonej przez zapobiegawczy średni współczynnik odzwierciedlający inne rodzaje wpływu; bądź
- założeniu, że początkowo uwzględniany jest tylko CO<sub>2</sub>, przy równoległym wdrożeniu instrumentów pomocniczych takich jak zróżnicowanie wysokości opłat lotniskowych w zależności od poziomu emisji NO<sub>x</sub>.

Komisja uważa, że celem powinno być stworzenie dla lotnictwa sprawnie funkcjonującego modelu w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji w Europie, który następnie będzie można rozszerzać lub naśladować na całym świecie. Dokładny zakres tego systemu zostanie poddany ocenie w ramach grupy roboczej powołanej zgodnie z postanowieniami załącznika. Preferowanym rozwiązaniem z punktu widzenia ochrony środowiska jest uwzględnienie w systemie wszystkich lotów rozpoczynających się w portach lotniczych UE, ponieważ w przypadku ograniczenia zakresu działania systemu do lotów „wewnątrzunijnych”, które rozpoczynają się i kończą w UE, uwzględnione byłoby

---

<sup>9</sup> „Giving wings to emission trading”, CE Delft, lipiec 2005 r.

mniej niż 40 %<sup>10</sup> emisji ze wszystkich lotów rozpoczynających się w UE. Odnosnie do konkurencyjności branży linii lotniczych przedmiotem dalszych badań będzie w szczególności wpływ systemu na względne udziały w rynku posiadane przez przewoźników z UE i spoza UE.

W odniesieniu do wyliczania i podziału ogólnego limitu emisji dla lotnictwa, reguły stosowane obecnie wobec podmiotów należących do systemu niekoniecznie byłyby odpowiednie w przypadku lotnictwa. W ramach Protokołu z Kioto rozliczane są tylko krajowe emisje CO<sub>2</sub>, dlatego konieczne byłyby specjalne ustalenia, które zapobiegą negatywnemu wpływowi omawianego rozwiązania na system rozliczeń<sup>11</sup> łączący EU ETS z Protokołem z Kioto. Ponadto z uwagi na stopień integracji wspólnotowego rynku transportu lotniczego **należy uzgodnić zharmonizowaną metodologię podziału.**

## 8. SKUTKI WŁĄCZENIA LOTNICTWA DO SYSTEMU EU ETS

We wszystkich scenariuszach branych pod uwagę w ocenie wpływu towarzyszącej niniejszemu komunikatowi i studium wykonalności przygotowanym dla Komisji, na wszystkich trasach objętych systemem przewoźnicy z UE i spoza UE byłiby traktowani dokładnie tak samo. W rezultacie niewielkie byłyby prawdopodobieństwo, że włączenie wpływu lotnictwa na klimat do EU ETS będzie miało jakikolwiek niekorzystny wpływ na konkurencyjność linii lotniczych z UE w stosunku do linii lotniczych spoza UE. W studium Komisji stwierdza się, że efekty drugorzędne, takie jak wykorzystywanie przez przewoźników zysków uzyskanych na trasach nieobjętych systemem do subsydiowania tras objętych systemem, będą miały miejsce, ale ich zakres będzie niewielki. Niemniej jednak kwestia konkurencyjności będzie przedmiotem dalszych badań prowadzonych w następstwie niniejszego komunikatu.

Dodatkowym skutkiem może być przeniesienie na użytkowników transportu lotniczego wszelkich podwyżek kosztów wynikających z włączenia sektora lotnictwa do EU ETS. Jednak modele opracowane na podstawie niektórych ilustracyjnych scenariuszy sugerują, że wzrost cen biletów byłby umiarkowany i zmienny w zależności od wybranych szczegółowych parametrów projektowych systemu (zob. ocena wpływu). Popyt na transport lotniczy nie spadłby, a jedynie wzrastał w nieco wolniejszym tempie (względny spadek o 0,2 do 2,1 % w okresie 5 lat (2008-2012) w porównaniu do wzrostu w normalnych warunkach, który wynosi ponad 4 % *rocznie*).

Ze względu na niski szacunkowy wzrost cen biletów wydaje się, że wpływ tego rozwiązania na turystykę i regiony peryferyjne uzależnione od lotnictwa jako głównego trybu transportu byłby ograniczony, ale powinien on zostać poddany dalszej analizie, z uwzględnieniem istniejących ram prawnych dotyczących zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.

---

<sup>10</sup> Szacunkowe dane na temat emisji CO<sub>2</sub> dostarczone przez EUROCONTROL. Według szacunkowych danych za 2004 r. loty wewnątrz UE były przyczyną emisji ok. 52 MtCO<sub>2</sub> natomiast wszystkie loty rozpoczynające się w UE spowodowały łącznie emisję 130 MtCO<sub>2</sub>.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) NR 2216/2004.

## 9. WNIOSKI I DALSZE KROKI

Jak dotąd polityki wdrażane na szczeblu międzynarodowym, regionalnym i krajowym w celu złagodzenia zmian klimatycznych nie wymagały żadnego znaczącego wkładu ze strony sektora lotnictwa. Ponieważ w przyszłości ruch lotniczy będzie prawdopodobnie dalej wzrastać, potrzebne są dalsze działania polityczne, dzięki którym wzrost ten nie doprowadzi do ciągłego zwiększania się wpływu lotnictwa na klimat.

Po przeanalizowaniu szeregu opcji Komisja uważa, że najlepszym rozwiązaniem z ekonomicznego i środowiskowego punktu widzenia będzie włączenie **wpływu sektora lotnictwa na klimat do systemu handlu uprawnieniami do emisji w UE**. Handel uprawnieniami do emisji najprawdopodobniej pozostanie zasadniczym elementem przyszłej strategii przeciwdziałania zmianom klimatu, a EU ETS przyczyni się do stworzenia prawdziwie międzynarodowego rynku emisji, w ramach którego możliwe będzie pełne wykorzystanie potencjału redukcji emisji w skali całego globu. W celu przygotowania niezbędnych do tego celu decyzji Komisja:

- **powoła Grupę Roboczą ds. Lotnictwa w ramach Europejskiego Programu Zapobiegającego Zmianom Klimatu (EPZZK).**<sup>12</sup> Zadaniem tej grupy będzie rozważenie sposobów włączenia lotnictwa do EU ETS, zgodnie z zakresem obowiązków załączonym do niniejszego komunikatu. Wyniki prac grupy zostaną włączone do trwającego przeglądu istniejących ram prawnych dotyczących EU ETS<sup>13</sup>, z którego sprawozdanie ma być przedstawione do 30 czerwca 2006 r. Komisja zamierza przedstawić **wniosek legislacyjny przed końcem 2006 r.**
- zachęca Radę i Parlament Europejski do rozważenia przedstawionych w niniejszym komunikacie zaleceń dotyczących polityki i rozwiązań projektowych, w tym kwestii harmonogramów, w ramach przygotowań do podjęcia w przyszłości decyzji legislacyjnej.

Jednocześnie w ramach kompleksowego i spójnego podejścia **należy wzmocnić i kontynuować szereg istniejących polityk i działań:**

- Należy kontynuować badania zmierzające do rozstrzygnięcia wciąż istniejących wątpliwości i lepszego zrozumienia wpływu lotnictwa na klimat, jednak priorytetem powinny być badania w **dziedzinie aeronautyki** prowadzone w UE w celu faktycznego ograniczenia negatywnego wpływu transportu lotniczego na zmiany klimatu, na które należy położyć większy nacisk w Siódmym Programie Ramowym.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> EPZZK jest procesem konsultacyjnym prowadzonym z udziałem wielu zainteresowanych stron, w ramach którego współpracują ze sobą eksperci krajowi, przedstawiciele branży, organizacje pozarządowe i Komisja.

<sup>13</sup> Zob. art. 30 dyrektywy 2003/87/WE.

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

- Należy zapewnić terminowe postępy procesu zapoczątkowanego przez projekt **Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej**, którego celem jest poprawa wydajności europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym.
- Odnośnie do zastosowania opodatkowania energii do paliwa lotniczego, proces usuwania wszelkich przeszkód prawnych z dwustronnych umów o usługach lotniczych nadal ma zasadnicze znaczenie i będzie kontynuowany.
- **Komisja podejmie niezbędne działania** na szczeblu europejskim i międzynarodowym **w celu zachowania wszystkich możliwości zastosowania wszelkich instrumentów ekonomicznych** w przypadku, gdyby okazało się, że dla uwzględnienia pełnego wpływu lotnictwa na klimat niezbędne jest zastosowanie oprócz handlu uprawnieniami do emisji również środków uzupełniających.
- Komisja będzie współpracować z Państwami Członkowskimi UE w ramach ICAO mając na względzie stałe ulepszanie istniejących standardów technicznych oraz, w razie potrzeby, opracowanie nowych standardów, których celem będzie ograniczenie emisji z samolotów u samego źródła.

## **Załącznik: Zakres obowiązków Grupy Roboczej ds. Lotnictwa powołanej w ramach Europejskiego Programu Zapobiegającego Zmianom Klimatu**

Zadaniem grupy roboczej jest doradzanie służbom Komisji. Grupa będzie się składać z ekspertów z Państw Członkowskich oraz organizacji reprezentujących główne zainteresowane strony, w tym przemysł, konsumentów i organizacje ekologiczne.

Grupa robocza oceni wymienione niżej sposoby włączenia wpływu lotnictwa na klimat do europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)<sup>15</sup>, w pełni uwzględniając zasadę ostrożności.

### **Uwzględniany zakres wpływu lotnictwa na klimat**

Grupa:

- oceni możliwości poprawy monitorowania i sprawozdawczości w zakresie wpływu lotnictwa na klimat poprzez dodanie kolejnych załączników do decyzji 2004/156/WE, przyjęcie zastosowanych tam istniejących metodologii jako punktów odniesienia i zbadanie możliwości zwiększenia dokładności w przyszłości;
- zbada, czy poziom elastyczności zapewniony przez system progów wprowadzony decyzją 2004/156/WE byłby odpowiedni dla sektora lotnictwa, czy też niezbędna jest dalsza harmonizacja;
- przeanalizuje, czy niepełne uwzględnienie wpływu lotnictwa na klimat mogłoby zachęcać do redukcji jednego rodzaju wpływu, objętego systemem, kosztem innego rodzaju wpływu, którego system nie uwzględnia;
- rozważy możliwość zastosowania dodatkowo opłat lub innych środków uzupełniających w celu uwzględnienia całości wpływu lotnictwa na klimat i zapobieżenia zidentyfikowanemu potencjalnemu niekorzystnemu skutkowi niepełnego uwzględnienia tego wpływu.

### **Uwzględniane rodzaje emisji**

Grupa rozważy, jakie rodzaje lotów i emisji powinny zostać uwzględnione, mając na uwadze potrzebę ograniczenia różnic w traktowaniu usług krótko- i długodystansowych, zbadania różnic w dostępie dotyczących regionów peryferyjnych, przeanalizowania możliwości rozszerzenia modelu UE na inne kraje w miarę rozbudowy EU ETS ujęcia znacznej ilości emisji zgodnie z celem, jakim jest przeciwdziałanie zmianom klimatu.

### **Podejście do wyliczania i podziału łącznych ograniczeń emisji dla sektora lotnictwa**

Grupa rozważy:

---

<sup>15</sup>

Dyrektywa 2003/87/WE.

- różne modele stosowane w UE i na arenie międzynarodowej do wyliczania prognoz wzrostu i poziomu emisji dla sektora lotnictwa i innych sektorów, oraz różne założenia przyjęte w ramach tych modeli;
- zakres łącznych ograniczeń emisji, jakie należy wziąć pod uwagę w przypadku sektora lotnictwa, z uwzględnieniem różnych wyników z poszczególnych modeli;
- które elementy ustalania i podziału łącznych limitów emisji mogą zostać zharmonizowane w całej UE;
- wpływ na konkurencyjność przemysłu Wspólnoty, wpływ na ceny biletów (w tym z uwzględnieniem alternatywnych środków transportu) oraz na przydziały emisji i proporcjonalny rozdział kosztów między przemysł i użytkowników końcowych transportu;
- sposoby zapewnienia, by włączenie lotnictwa nie wpłynęło niekorzystnie na system rozliczeń ustanowiony rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2216/2004, który gwarantuje spójność pomiędzy handlem uprawnieniami do emisji w ramach EU ETS a handlem w ramach Protokołu z Kioto. Każde szczegółowe rozwiązanie musi uwzględniać zarówno potrzebę wprowadzenia specyficznych reguł dla lotnictwa, jak i ogólny cel włączenia tego sektora do EU ETS, jakim jest złagodzenie wpływu na klimat w możliwie prosty i opłacalny sposób.

### **Przestrzeganie ustaleń**

Grupa rozważy możliwość zastosowania istniejących środków służących zapewnieniu przestrzegania zobowiązań stosowanych w odniesieniu do przemysłu lotniczego w połączeniu ze środkami przewidzianymi w ramach EU ETS w celu zagwarantowania przestrzegania zobowiązań nałożonych przez system.

### **Zarządzanie**

Grupa rozważy możliwości jak najlepszego zarządzania włączeniem lotnictwa do EU ETS z uwzględnieniem wniosków dotyczących ograniczenia emisji, systemu rejestrów i przestrzegania zobowiązań.

Grupa przedstawi swoje wnioski w formie sprawozdania najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2006 r.