KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 27.9.2005
KOM(2005) 459 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

Obmedzenie vplyvu leteckej dopravy na klimatické zmeny

{SEK(2005) 1184}

OZNÁMENIE KOMISIE RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

Obmedzenie vplyvu leteckej dopravy na klimatické zmeny

1. ÚVOD

Letecká doprava, ktorá umožňuje premiestňovanie pasažierov, ako aj nákladov, na veľké vzdialenosti v rekordnom čase, sa stala neoddeliteľnou súčasťou spoločnosti 21. storočia. Súčasne však prispieva ku klimatickým zmenám. Napriek tomu, že za posledných 40 rokov sa účinnosť využitia palív zlepšila o viac než 70 %, celkové množstvo spotrebovaného paliva sa aj naďalej zvyšuje z dôvodu ešte väčšieho rozvoja leteckej dopravy.

Dôsledkom toho je rastúci vplyv leteckej dopravy na klímu: zatiaľ čo celkové emisie EÚ, na ktoré sa vzťahuje Kjótsky protokol, poklesli od roku 1999 do roku 2003[1] o 5,5 % (-287 $MtCO_2e$), emisie skleníkových plynov EÚ vyprodukované medzinárodnou leteckou dopravou narástli o 73 % (+47 $MtCO_2e$), čo zodpovedá ročnému rastu 4,3 % ročne.

Napriek tomu, že letecká doprava má ešte stále nízky podiel na celkových emisiách skleníkových plynov (približne 3 %), jej rýchly rast ohrozuje pokroky dosiahnuté v ostatných sektoroch. Ak bude tento rast pokračovať tak ako doteraz, **emisie z medzinárodných letov z letísk EÚ narastú do roku 2012 o 150 % v porovnaní s úrovňou z roku 1990. Týmto nárastom emisií vyprodukovaných medzinárodnou leteckou dopravou EÚ by sa vykompenzovala viac než štvrtina znížení požadovaných v rámci cieľa Spoločenstva v zmysle Kjótskeho protokolu.** Pokiaľ bude tento trend naďalej pokračovať, letecká doprava sa stane z dlhodobejšieho hľadiska hlavným zdrojom emisií.

2. SÚČASNÁ POLITICKÁ SITUÁCIA

Toto oznámenie slúži ako podklad pre diskusie s ostatnými európskymi inštitúciami a zúčastnenými stranami o začlenení environmentálnych nákladov spojených s emisiami z leteckej dopravy do schémy obchodovania s emisiami Európskej únie. Zatiaľ čo letecký sektor sa vyrovnáva s doteraz najvyššími cenami oleja a palív v histórii, čo má výrazné ekonomické dosahy na letecké spoločnosti, viacero dramatických klimatických javov, ktoré nedávno postihli Európu, ako aj zahraničie, nám pripomínajú, aké vysoké by mohli byť náklady spojené s tým, keby sa výskyt a závažnosť podobných javov vyvolaných klimatickými zmenami stupňovali.

[1] Ročná inventúra skleníkových plynov Európskeho spoločenstva 1990-2003 a inventarizačná správa 2005.

Napriek ťažkej hospodárskej situácii je problém klimatických zmien stále naliehavý a už teraz sa musia začať diskusie, aby sa načas pripravili podklady na plánovanú revíziu systému obchodovania s emisiami EÚ, ktorá sa uskutoční v júni 2006.

Stratégia opísaná v tomto oznámení sa musí posudzovať v kontexte už existujúcich politických smerovaní uvedených nižšie.

Na základe oznámenia Komisie „Zvíťaziť nad globálnymi klimatickými zmenami" Európsky parlament a Európska rada opätovne potvrdili na jar 2005 cieľ Európskej únie zabrániť zvýšeniu teploty zemského povrchu o viac než 2°C v porovnaní s úrovňou pred industrializáciou, aby sa predišlo nebezpečným a nezvratným antropogénnym klimatickým zmenám. Európska rada ďalej vyhlásila, že:

- v prípade rozvinutých krajín by sa malo uvažovať o 15-30 % znížení do roku 2020 v porovnaní s východiskovou situáciou v Kjótskom protokole,

- Komisia by mala pokračovať vo svojich analýzach nákladov a výnosov, pokiaľ ide o stratégie zamerané na znižovanie CO_2 a

- opäť by sa mali oživiť medzinárodné rokovania tým, že sa preskúmajú rôzne možnosti dohôd po roku 2012 v rámci postupov Spojených národov v oblasti klimatických zmien a zabezpečí sa čo najširšia spolupráca medzi všetkými krajinami, ako aj ich účasť na účinnom a vhodnom medzinárodnom postupe.

Na základe týchto usmernení sa musia prijať také opatrenia, ktorými sa zabezpečí, že letecká doprava nebude ohrozovať tento všeobecný cieľ, ale naopak, prispeje k jeho dosiahnutiu.

Toto oznámenie opisuje stratégiu zameranú na doplnenie existujúcich opatrení zavedením nového trhovo orientovaného nástroja na úrovni EÚ. Opiera sa o konzultácie medzi zúčastnenými stranami a hodnotenie vplyvov, ktoré sú predmetom osobitných správ.

3. VPLYVY LETECKEJ DOPRAVY NA KLÍMU

Komerčné lietadlá lietajú vo výške od 8 do 13 km a v tejto letovej výške vypúšťajú plyny a častice, ktoré menia zloženie atmosféry a prispievajú ku klimatickým zmenám.

Oxid uhličitý (CO_2) je hlavným skleníkovým plynom vzhľadom na to, že je vypúšťaný vo veľkých množstvách a dlhodobo zotrváva v atmosfére. Rastúca koncentrácia CO_2 má všeobecne známy priamy účinok, ktorým je otepľovanie zemského povrchu.

Oxidy dusíka (NOx) majú dva nepriame účinky na klímu. Oxidy dusíka produkujú pod vplyvom slnečného žiarenia ozón, zároveň však znižujú okolitú koncentráciu metánu v atmosfére. Ozón, ako aj metán, sú významné skleníkové plyny. Konečným výsledkom je prevaha účinkov ozónu nad účinkami metánu, preto pozorujeme otepľovanie zemského povrchu.

Vodné pary vypúšťané lietadlami majú priamy účinok skleníkových plynov. Avšak vzhľadom na to, že dochádza k ich rýchlemu odstráneniu zrážaním, ich vplyv je malý. Pokiaľ sú však vodné pary vypustené vo veľkej nadmorskej výške, často spôsobujú tvorbu kondenzačných stôp, ktoré majú tendenciu otepľovať zemský povrch. Navyše sa z týchto kondenzačných stôp môžu vyvinúť tvz. *cirrusové* oblaky (oblaky pozostávajúce z ľadových kryštálov). Existuje podozrenie, že aj tieto oblaky majú výrazný vplyv na otepľovanie, ale toto tvrdenie je zatiaľ veľmi neisté.

Sulfátové a sadzové častice majú oveľa menší priamy vplyv v porovnaní s ostatnými emisiami z lietadiel. Sadze pohlcujú teplo a spôsobujú otepľovanie. Sulfátové častice odrážajú žiarenie a majú mierny ochladzovací účinok. Navyše môžu ovplyvňovať tvorbu a vlastnosti oblakov.

Medzinárodná skupina odborníkov na klimatické zmeny (IPCC) v roku 1999 odhadovala, že celkový vplyv leteckej dopravy v súčasnosti je približne dvojnásobne až štvornásobne väčší ako vplyv samotných emisií CO_2 z leteckej dopravy v minulosti. Nedávne výskumné výsledky EÚ poukazujú na to, že tento pomer je trošku nižší (približne 2-krát). Ani jeden z týchto odhadov nezohľadňuje veľmi neisté vplyvy cirrusových oblakov.

4. POTREBA PRIJAŤ POLITICKÉ OPATRENIA NA VŠETKÝCH ÚROVNIACH

4.1. Emisie z leteckej dopravy v Rámcovom dohovore OSN o zmene klímy (UNFCCC) a Kjótskom protokole

K medzinárodnej leteckej doprave sa pristupuje odlišne ako k väčšine ostatných sektorov, pokiaľ ide o spôsob, akým sa započítavajú jej emisie skleníkových plynov podľa Rámcového dohovoru OSN o zmene klímy. Keďže neexistuje jednotný názor na to, či treba rozdeliť zodpovednosť za tieto emisie a ak áno, akým spôsobom ju rozdeliť, do celkových národných emisií jednotlivých štátov, ktoré sú stranami dohovoru, sa zahŕňajú iba vnútroštátne emisie CO_2. Emisie z medzinárodných letov sa jednoducho registrujú ako „položka *pour mémoire*“. Z toho vyplýva, že nie sú započítané do emisných limitov, ku ktorým sa zaviazali rozvinuté krajiny, ktoré ratifikovali Kjótsky protokol. V prípade medzinárodnej dopravy teda chýba hlavný nástroj politického tlaku, ktorý núti štáty v iných sektoroch, aby v prijímali opatrenia zamerané na znižovanie emisií.

Komisia vo svojom oznámení[2] z februára 2005 vyhlásila, že **medzinárodná letecká doprava by mala byť začlenená do programu boja proti klimatickým zmenám, ktorý sa prípadne zavedie po roku 2012**, s cieľom intenzívnejšie stimulovať štáty, aby prijímali opatrenia z vlastnej iniciatívy *a* v spolupráci s ostatnými štátmi.

4.2. Politické opatrenia ICAO na kontrolu emisií z leteckej dopravy

Keďže v otázke rozdelenia emisií nedošlo k dohode, strany dojednávajúce Kjótsky protokol sa dohodli, že do protokolu začlenia výslovný záväzok pre rozvinuté

[2] KOM(2005) 35, 9.2.2005.

krajiny obmedzovať alebo redukovať emisie z leteckej dopravy v spolupráci s Medzinárodnou organizáciou pre civilné letectvo (ICAO).

Opatrenia, ktoré sa doteraz prijali v rámci ICAO, umožnili predovšetkým lepšie pochopiť vplyvy leteckej dopravy na globálnu klímu. 188 členským krajinám ICAO sa nepodarilo dohodnúť na regulačných normách, ani na emisných poplatkoch uplatniteľných v prípade emisií CO_2, a zlyhal aj pokus o stanovenie a prijatie vhodného ukazovateľa účinnosti pre lietadlá. Organizácia **ICAO však schválila koncepciu otvoreného medzinárodného obchodovania s emisiami**, ktorá by sa mala zrealizovať formou dobrovoľného obchodovania s emisiami, alebo začlenením medzinárodného letectva do existujúcich vnútroštátnych systémov obchodovania.

4.3. Potreba prijať opatrenia na úrovni Spoločenstva

Európska únia sa neustále zapája do činností UNFCCC a ICAO a podporuje ich, pričom pomáha zjednocovať celosvetové úsilie zamerané na znižovanie emisií a zvyšovať účasť na tomto úsilí. Avšak, ako sa výslovne uvádza v politických vyhláseniach odsúhlasených všetkými zmluvnými štátmi, je nerealistické očakávať, že ICAO prijme globálne rozhodnutia týkajúce sa konkrétnych jednotných opatrení, ktoré by implementovali všetky národy. Je to málo pravdepodobné aj z toho dôvodu, že rozvojové krajiny nie sú ochotné zaviazať sa k plneniu ešte náročnejších politík, kým nevidia jasný príkladný postoj priemyselných krajín v tejto oblasti. K tomu sa pridáva aj skutočnosť, že významní priemyselní partneri, ktorí nie sú viazaní Kjótskym protokolom, neprijímajú v tejto oblasti žiadne opatrenia.

Európska únia zohráva významnú úlohu v celosvetovej leteckej doprave, keďže je zodpovedná približne za polovicu emisií CO_2 vyprodukovaných medzinárodnou leteckou dopravou a oznamovaných rozvinutými krajinami[3]. Zároveň však majú Európske spoločenstvo ako organizácia rozvinutých krajín a členské štáty EÚ ako ratifikujúce strany osobitné povinnosti vyplývajúce z UNFCC a Kjótskeho protokolu.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti sa Európsky parlament a Rada rozhodli vo svojom **šiestom environmentálnom akčnom programe** prijať a uskutočniť konkrétne opatrenia zamerané na zníženie emisií skleníkových plynov z leteckej dopravy, pokiaľ sa takéto opatrenia neprijali do roku 2002 na úrovni ICAO. Odvtedy Rada opakovane pripomínala, že je nevyhnutné urýchlene prijať opatrenia zamerané na zníženie emisií z medzinárodnej leteckej dopravy, a vyzvala Komisiu, aby takéto opatrenia zvážila a pripravila príslušné návrhy.

Komisia v tejto súvislosti prehodnotila rôzne dostupné možnosti. **Rýchle a jednoduché technické riešenie neexistuje**. Preto je potrebný komplexný prístup, ktorým by sa **podporili existujúce opatrenia a preskúmali možnosti nových opatrení**.

---

[3] 103,411 z 202,779 MtCO2e – 2002 údaje, ktoré oznámili strany uvedené v prílohe I k dohovoru UNFCCC.

5. VYUŽITIE ĎALŠÍCH MOŽNOSTÍ EXISTUJÚCICH POLITÍK

Viaceré existujúce politiky Spoločenstva a členských štátov majú dostatočný potenciál na to, aby naďalej prispievali k zmierňovaniu vplyvov leteckej dopravy na klímu, avšak len v obmedzenom rozsahu alebo iba z dlhodobého hľadiska. Okrem zlepšovania informovanosti verejnosti a zvyšovania výkonnosti a konkurencieschopnosti alternatívnych spôsobov dopravy patrí medzi tieto politiky aj **výskum, riadenie leteckej dopravy a zdaňovanie energií**.

5.1. Viac výskumu v prospech čistejšej leteckej dopravy

Európska únia si zvolila letectvo za jednu zo svojich výskumných a vývojových priorít s cieľom minimalizovať vplyvy lietadiel na životné prostredie. Od pilotnej fázy, ktorá prebiehala v rámci druhého rámcového programu v rokoch 1990- 1991, sa prefinancovalo viac ako 350 výskumných projektov v celkovej hodnote 4 miliardy eur. Približne 30 % týchto výskumných prác malo podobu aktivít zameraných na znižovanie environmentálnych vplyvov lietadiel, najmä emisií CO_2 a NOx. Okrem toho sa viedol výskum zameraný na lepšie pochopenie vplyvov leteckej dopravy na klímu v rámci programu „Globálne zmeny a ekosystém“ šiesteho rámcového programu. Siedmy rámcový program, ktorý nedávno navrhla Komisia, sa bude **výraznejšie orientovať na „ekologizáciu“ leteckej dopravy a bude sa viac zaoberať jej vplyvmi na klimatické zmeny**. Ďalší výskum v oblasti alternatívnych palív by mohol priniesť nové možnosti znižovania skleníkových plynov vypúšťaných lietadlami.

5.2. Zlepšiť riadenie leteckej dopravy

Zatiaľ čo výskum môže ponúknuť viac výhod do budúcnosti, výsledky účinnejšieho riadenia leteckej dopravy sa môžu prejaviť za kratší čas. Spotreba palív sa môže znížiť napríklad minimalizáciou čakacieho času pred odletom, využitím optimálnejších letových trás a obmedzením období, počas ktorých musia lietadlá čakať na vytýčených vzdušných trasách pred pristátím na preťažených letiskách. Iniciatívami **Jednotné európske nebo** a **SESAME**[4] sa začali reformy, ktoré sú nevyhnutné na to, aby sa mohli využiť výhody, ktoré ponúka účinnejšie riadenie. Teraz musí byť prioritou včasná realizácia.

5.3. Smerom k jednotnejšiemu uplatňovaniu daní z energií

Napriek tomu, že členské štáty vo všeobecnosti ukladajú daň z energií na fiškálne účely, **rozšírenie pôsobnosti tejto dane na palivá používané v komerčnom letectve** by taktiež mohlo prispieť k internalizácii environmentálnych nákladov a zníženiu emisií CO_2. Komisia pri viacerých príležitostiach vyhlásila, že by uvítala čo možno najrýchlejšie zavedenie noriem v oblasti leteckých palív, a to v rámci medzinárodných právnych predpisov upravujúcich sektor letectva, argumentujúc tým, že principiálne by malo letecké palivo podliehať daniam z energií rovnako ako ostatné palivá.

---

[4] Legislatíva o jednotnom európskom nebi sa prijala v roku 2004. Ustanovuje inštitucionálny a regulačný základ pre zjednotenie a interoperabilnosť európskeho systému riadenia leteckej dopravy. SESAME sa vzťahuje na technickú implementáciu jednotného európskeho neba.

Po tom, čo sa prijala smernica Rady 2003/96/ES o reštrukturalizácii právneho rámca Spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny, **členské štáty už môžu zaviesť daň z palív určených pre *domáce* lety**. Palivo použité na domáce lety sa už zdaňuje v niektorých krajinách, ktoré nie sú členmi EÚ, ako napríklad USA, Japonsko a India, avšak v EÚ sa pre zdanenie doteraz rozhodlo iba Holandsko.

V zmysle existujúcich právnych predpisov Spoločenstva sa zdanenie paliva môže zaviesť aj pri letoch medzi dvoma členskými štátmi, avšak pod podmienkou vzájomnej dohody. V daných prípadoch by sa zdanenie uplatňovalo pri všetkých dopravcoch EÚ. Oslobodenie leteckých palív určených na medzinárodné lety od všetkých daní však bolo bežnou praxou ako súčasť politiky, ktorá sa zaviedla pôvodne so zámerom podporovať civilné letectvo v jeho počiatkoch. Právne záväzné výnimky nájdeme v bilaterálnych dohodách o leteckých službách (ASA - air service agreements)[5]. Preto možno iba ťažko zabrániť diskriminácii dopravcov EÚ na trasách, na ktorých majú dopravné práva dopravcovia, ktorí nie sú členmi EÚ a naďalej využívajú oslobodenie od daní v zmysle príslušných bilaterálnych dohôd ASA[6].

V tejto súvislosti sú dôležité rozsudky Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci „otvorené nebo“[7] vynesené 5. novembra 2002. Uvedenými rozsudkami sa spustila komplexná reforma vonkajších vzťahov EÚ v oblasti letectva. V rámci tohto procesu sa už zmenilo a doplnilo viac ako 200 dohôd ASA medzi členskými štátmi EÚ a nečlenskými štátmi s cieľom umožniť rovnocenné zdaňovanie palív dodávaných dopravcom v EÚ a dopravcom mimo EÚ. Aj keď tento proces musí a bude pokračovať, určite bude trvať istý čas, bude kým dospeje do konca. Vzhľadom na tieto zvláštnosti leteckého sektora nemôže byť širšie uplatňovanie daní z energií v letectve pilierom stratégie boja proti vplyvom leteckej dopravy na klimatické zmeny z krátkodobej a ani dlhodobej perspektívy. Preto sa táto možnosť podrobnejšie neskúmala.

6. EKONOMICKÉ NÁSTROJE – ÚSPORNÝ MOTOR ZMIEN

Spoločný účinok vyššie uvedených existujúcich opatrení nebude dostatočný na to, aby vyvažoval rast emisií z leteckej dopravy. **Budú sa musieť prijať nové pokrokové prístupy, ktoré pôjdu za hranice tradičných technických noriem a dobrovoľne prijímaných opatrení.** Ako sa už uznalo v stratégii Komisie z roku 1999 o leteckej doprave a životnom prostredí, nevyhnutnosť uplatňovať nákladovo efektívne prístupy svedčí v prospech flexibilných ekonomických nástrojov. Ide o nástroje, ktoré uplatňujú zásadu „znečisťovateľ platí“ a okrem toho využívajú ďalšie možnosti znižovania emisií vysielaním cenových signálov odrážajúcich ciele

---

5 V rozpore so spoločným postojom sa v Chicagskom dohovore z roku 1944 oslobodzuje od daní iba letecké palivo použité pri tranzite, čo sa môže jednoducho považovať za ochranu voči dvojitému zdaneniu.

6 Tieto dohody upravujú dopravné práva a iné otázky súvisiace s medzinárodnými dopravnými službami.

7 Komisia v týchto rozsudkoch začala konanie voči ôsmim členským štátom vo veci bilaterálnych dohôd ASA podpísaných s USA.

environmentálnej politiky. Náklady na znižovanie emisií sú dobre známe najmä v priemyselnom odvetví.

Uvažovalo sa o niekoľkých typoch trhovo orientovaných nástrojov (pozri hodnotenie vplyvov). Avšak nástroje ako **zdanenie letenky alebo odletu by mali iba ten účinok, že by sa znížil dopyt** a prevádzkovatelia by týmto spôsobom neboli stimulovaní k zlepšovaniu svojho environmentálneho výkonu. Keďže vyššie uvedené nástroje sú vhodné skôr pre iné politické ciele[8], pozornosť sa presunula na **obchodovanie s emisiami** a **poplatky za emisie**, ktoré predstavujú sľubnejší spôsob riešenia problému klimatických vplyvov letectva.

6.1. Zhodnotenie rôznych možností

Obchodovanie s emisiami funguje tým spôsobom, že sa najprv stanoví limit pre celkové emisie vyprodukované skupinou subjektov a potom sa ponechá na trh, aby určil cenu za každú vypustenú tonu emisií. Naopak, v prípade poplatkov za emisie platí, že poplatkami sa určuje cena za vypustenú tonu emisií a potom sa ponechá na príslušné subjekty, aby stanovili mieru, do akej sa obmedzia emisie vzhľadom na poplatky.

V súčasných podmienkach sa tieto dva nástroje líšia aj z hľadiska **environmentálnej účinnosti, ekonomickej efektívnosti a možnosti širšieho uplatňovania.**

6.2. Environmentálna účinnosť a ekonomická efektívnosť

Keby sa obchodovanie s emisiami a poplatky za emisie uplatnili v leteckom sektore oddelene, obidva nástroje by boli v zásade rovnocenné z hľadiska environmentálnej účinnosti a ekonomickej efektívnosti. Napriek tomu sa obchodovanie s emisiami nemusí nutne uplatňovať v leteckom sektore samostatne. Obchodovanie s emisiami ako nástroj boja proti klimatickým zmenám sa už využíva: strany, ktoré sa zaviazali k emisným limitom podľa Kjótskeho protokolu, majú možnosť medzi sebou obchodovať. Navyše mnohé z týchto strán prenášajú alebo majú v úmysle preniesť časť svojich vlastných záväzkov spojených s emisnými limitmi na podniky, a to prostredníctvom vnútroštátnych alebo regionálnych schém obchodovania s emisiami.

Smernicou 2003/87/ES vytvorila Európska únia najväčšiu doteraz známu multinacionálnu a multisektorovú schému obchodovania s emisiami. Európska schéma obchodovania s emisiami (EU ETS), ktorá sa vzťahuje na emisie skleníkových plynov vyprodukovaných približne 12 000 energeticky náročných zariadení, je funkčná od 1. januára 2005. Vo všeobecnosti platí, že čím širší je rozsah schémy obchodovania s emisiami, tým nižšie sú náklady potrebné na to, aby sa dosiahla rovnaká úroveň zníženia emisií. Z toho vyplýva, že keby malo letectvo dosiahnuť rovnaké environmentálne ciele pomocou obchodovania s emisiami a pomocou emisných poplatkov, finančné náklady pre letecký sektor a pre EÚ ako

[8] Napríklad Rada ECOFIN nedávno rokovala o možnosti zvýšiť prostriedky na rozvojovú pomoc prostredníctvom leteniek.

celok by boli nižšie, ak by sa použil skôr systém EU ETS, ako systém spoplatňovania, ktorý je použiteľný iba na letectvo.

6.3. Možnosti širšieho uplatnenia

Z pohľadu Komisie sú poplatky za emisie, ako aj obchodovanie s emisiami, zlučiteľné so súčasným medzinárodným právnym rámcom pre letectvo. Napriek tomu bola koncepcia spoplatenia emisií sporná na medzinárodnej úrovni a rozsah, v akom môžu uplatňovať štáty takéto poplatky v prípade zahraničných dopravcov, bol jednoznačne najdiskutovanejšou otázkou počas 35 zhromaždenia ICAO v októbri 2004. Naopak, koncepcie dobrovoľného obchodovania s emisiami a začlenenia emisií medzinárodného letectva do existujúcich vnútroštátnych schém obchodovania s emisiami boli organizáciou ICAO výslovne schválené. Tento posledný prístup zapadá do rámca politiky EÚ v oblasti klimatických zmien, keďže jednotné obchodovanie s emisiami je hlavným koncepčným prvkom aj v Kjótskom protokole a kľúčovým prvkom budúcej stratégie EÚ v otázkach klimatických zmien.

7. KONKRÉTNE ASPEKTY KONCEPCIE OBCHODOVANIA S EMISIAMI

Vzhľadom na vyššie uvedené rozdiely sa začlenenie letectva do EU ETS javí ako najsľubnejšia metóda. Pokiaľ majú politické opatrenia dosiahnuť maximálny účinok z hľadiska environmentálnej a ekonomickej efektívnosti, treba uvažovať s niekoľkými kľúčovými technickými prvkami. Tieto prvky bude musieť preskúmať nová pracovná skupina, ktorá sa zriadi neskôr, a rozvinú sa aj v rámci hodnotenia vplyvov. Na základe svojej štúdie realizovateľnosti[9] sa Komisia domnieva, že predmetom ďalších diskusií budú tieto štyri otázky: **typ subjektu, ktorý má niesť zodpovednosť** za vplyv letectva na klímu, **rozsah, v akom sa celkové vplyvy zohľadnia**, **typy posudzovaných letov** a prístup, ktorý sa zvolí na výpočet a prerozdelenie celkových **emisných limitov** v sektore. Okrem toho sa musia hlbšie preskúmať vplyvy na ceny a na rozdelenie emisných práv

Podstatné je to, aby zodpovednosť niesol ten subjekt, ktorý má najväčšiu priamu kontrolu nad typom prevádzkovaných lietadiel a spôsobom, akým sú prevádzkované. **Komisia preto usudzuje, že** v rámci EU ETS **by zodpovednými subjektmi mali byť prevádzkovatelia lietadiel**.

Vplyvy letectva, pokiaľ ide o emisie CO_2, ako aj iné emisie, by sa mali zohľadňovať v čo možno najväčšom rozsahu, aby sa minimalizovalo prípadné negatívne vyrovnávanie medzi rôznymi vplyvmi a zabezpečila sa environmentálna integrita všeobecnej schémy. Týmto spôsobom by sa mohli vyvážiť neistoty súvisiace s určitými vplyvmi oproti rizikám, ktoré pre klímu predstavujú. Dovtedy, kým vedecký pokrok neprinesie vhodnejšiu metódu merania na porovnanie rôznych vplyvov, bude potrebný pragmatický prístup. Z krátkodobého hľadiska sú dve možnosti:

[9] „Giving wings to emission trading“, CE Delft, júl 2005

- od leteckej dopravy sa bude požadovať, aby prepustila určitý počet pridelených kvót zodpovedajúcich emisiám CO_2, ktoré vypustila, vynásobených priemerným faktorom prevencie odrážajúcim ostatné vplyvy, alebo

- uplatní sa prístup, ktorý spočiatku zohľadňuje iba CO_2, ale súčasne bude zavádzať doplnkové opatrenia, ako je diferenciácia letiskových poplatkov v závislosti od emisií NOx.

Komisia sa domnieva, že cieľom je navrhnúť uskutočniteľný model začlenenia letectva do systému obchodovania s emisiami v Európe, ktorý by sa mohol rozšíriť alebo napodobniť na celosvetovej úrovni. Presný rozsah zhodnotí pracovná skupina, ktorá sa má zriadiť v zmysle prílohy. Z environmentálneho hľadiska sa uprednostňuje postup, ktorý berie do úvahy všetky lety s odletom z letísk EÚ, pretože v prípade, že by sa brali do úvahy iba lety v rámci EÚ, a to odlety z EÚ, ako aj prílety do EÚ, zohľadnilo by sa tak menej ako 40 %[10] emisií zo všetkých letov s odletom z EÚ. Pokiaľ ide o konkurencieschopnosť sektoru leteckej dopravy, bude sa musieť podrobnejšie preskúmať najmä dosah na príslušné trhové podiely dopravcov v EÚ a mimo EÚ.

Čo sa týka výpočtu a rozdelenia celkových emisných limitov v leteckom sektore, už zavedené pravidlá pre účastníkov schémy obchodovania s emisiami nemusia byť nutne vyhovujúce pre letecký sektor. Podľa Kjótskeho protokolu sa započítavajú iba emisie CO_2 z domácich letov, preto je potrebné prijať osobitné opatrenia, aby sa zabezpečilo, že to nebude mať nepriaznivý vplyv na účtovný systém[11], ktorý spája EU ETS s Kjótskym protokolom. Okrem toho by sa mala vzhľadom na úroveň integrácie trhu Spoločenstva s leteckou dopravou **schváliť harmonizovaná metodológia rozdelenia**.

8. DÔSLEDKY ZAČLENENIA LETECTVA DO EU ETS

Vo všetkých scenároch zvažovaných v rámci hodnotenia vplyvov sprevádzajúceho toto oznámenie a v štúdii realizovateľnosti vyhotovenej Komisiou sa ku všetkým dopravcom v EÚ aj mimo EÚ na linkách, na ktoré sa vzťahuje tento systém, pristupuje úplne rovnako. Z toho vyplýva, že ak sa klimatické vplyvy letectva začlenia do systému EU ETS, je málo pravdepodobné, že to bude mať výrazný nepriaznivý vplyv na konkurencieschopnosť leteckej dopravy EÚ oproti leteckej doprave mimo EÚ. Podľa štúdie Komisie druhoradé účinky ako krížové dotácie zo strany dopravcov využívajúcich zisky na linkách, ktoré nespadajú do pôsobnosti opatrenia na linky, ktoré spadajú do pôsobnosti opatrenia, sa môžu vyskytnúť, ale iba v obmedzenej miere. Otázka konkurencieschopnosti sa napriek tomu ešte bude podrobnejšie skúmať v podkladoch nadväzujúcich na toto oznámenie.

Ďalším dôsledkom začlenenia bude to, že nárast nákladov vyplývajúcich zo začlenenia tohto sektora do systému EU ETS sa môže preniesť na používateľov leteckej dopravy. Pri simulovaní niektorých modelových situácií sa dospelo k záveru, že nárast ceny letenky bude mierny a bude sa meniť v závislosti od

---

[10] Odhady emisií CO_2 podľa EUROCONTROLU. Odhady z roku 2004 uvádzajú, že lety v rámci EÚ vyprodukovali približne 52 $MtCO_2$, zatiaľ čo lety s odletom z EÚ vyprodukovali 130 $MtCO_2$.

[11] Nariadenie Komisie (ES) č. 2216/2004.

osobitných zvolených parametrov (pozri hodnotenie vplyvov). Dopyt po leteckej doprave by nemal klesnúť, iba by sa mal mierne spomaliť jeho rast (relatívny pokles od 0,2 do 2,1 % počas päťročnej periódy (2008-2012) v porovnaní s normálnym obchodným rastom viac ako 4 % *ročne*).

Vzhľadom na tieto odhady nízkeho nárastu cien leteniek, by dosahy na turistický ruch alebo na okrajové regióny, pri ktorých je letecká doprava hlavným spôsobom dopravy, mali byť obmedzené a mohli sa prípadne zmierniť v rámci existujúceho rámca záväzkov verejnej služby.

9. ZÁVERY A ĎALŠIE ETAPY

Politické opatrenia, ktoré sa doteraz zaviedli na medzinárodnej, regionálnej a národnej úrovni s cieľom zmierniť klimatické vplyvy, si nevyžiadali žiadnu výraznú účasť leteckého sektora. Vzhľadom na pravdepodobný rast leteckej dopravy v budúcnosti, bude potrebné prijať ďalšie politické opatrenia, aby sa zabránilo ďalšiemu rastu klimatických vplyvov.

Po analýze viacerých možností Komisia usudzuje, že z ekonomického a environmentálneho hľadiska je najlepším riešením začleniť **klimatické vplyvy leteckého sektora do schémy obchodovania s emisiami EÚ.** Obchodovanie s emisiami zostane pravdepodobne hlavnou súčasťou každej stratégie boja proti klimatickým zmenám v budúcnosti a EU ETS bude napomáhať rozvoju ozajstného medzinárodného trhu s CO_2, ktorý bude schopný využívať možnosti globálneho znižovania emisií. S cieľom pripraviť podmienky pre prijatie rozhodnutí Komisia:

- **zostaví pracovnú skupinu pre leteckú dopravu podľa Európskeho programu pre klimatické zmeny[12].** Táto skupina bude mať za úlohu posúdiť rôzne spôsoby, ako začleniť letecký sektor do systému EU ETS, v zmysle popisu pracovných činností v prílohe k tejto správe. Výsledky sa použijú na účely priebežného hodnotenia existujúceho rámca pre EU ETS[13], ktoré sa musí oznámiť k 30. júnu 2006. Cieľom Komisie bude predložiť **legislatívny návrh do konca roku 2006**;

- vyzve Radu a Európsky parlament, aby posúdili politické opatrenia a odporúčania predložené v tomto oznámení pri príprave budúceho legislatívneho rozhodnutia.

Súčasne **by sa malo pokračovať v uskutočňovaní a podpore existujúcich politík a opatrení** v rámci komplexného a konzistentného prístupu:

- Malo by sa pokračovať vo výskume zameranom na zmenšovanie pretrvávajúcich neistôt a lepšie pochopenie vplyvov letectva na klímu, popritom by sa však mala venovať väčšia pozornosť **výskumu EÚ v oblasti letectva** zameranému na skutočné znižovanie negatívnych vplyvov leteckej dopravy na

---

[12] Európsky program pre klimatické zmeny je multilaterálny poradenský postup založený na spolupráci medzi Komisiou, národnými expertmi, priemyselnými podnikmi a komunitou mimovládnych organizácií.

[13] Pozri článok 30 smernice 2003/87/ES.

klimatické zmeny, pričom táto tendencia sa musí odraziť v siedmom rámcovom programe[14].

- Postupy, ktoré sa už započali v rámci iniciatívy **jednotné európske nebo**, sa musia plniť načas, aby sa zlepšovalo fungovanie európskeho systému riadenia leteckej dopravy.

- Pokiaľ ide o uplatňovanie zdaňovania energií na letecké palivo, odstraňovanie všetkých právnych prekážok, ktoré sa nachádzajú v bilaterálnych dohodách o leteckých službách, zostáva naďalej prvoradou úlohou, v ktorej sa bude pokračovať.

- **Komisia prijme potrebné opatrenia** na európskej, ako aj medzinárodnej úrovni, **aby si aj naďalej ponechala otvorené všetky možnosti ekonomických nástrojov** v prípade, že popri obchodovaní s emisiami budú potrebné aj dodatočné opatrenia, ktoré umožnia zohľadniť všetky vplyvy letectva na klímu.

- Komisia sa bude snažiť v spolupráci s členskými štátmi EÚ v rámci ICAO o neustále zlepšovanie existujúcich technických noriem, prípadne o vývoj nových noriem zameraných na obmedzenie emisií z lietadiel priamo pri zdroji.

[14] KOM(2005) 119.

PRÍLOHA: Popis pracovných úloh pracovnej skupiny pre leteckú dopravu zriadenej v zmysle európskeho programu pre klimatické zmeny

Cieľom tejto pracovnej skupiny je radiť útvarom Komisie. Skupina bude pozostávať z expertov z členských štátov a kľúčových zúčastnených organizácií vrátane priemyselných podnikov, spotrebiteľov a environmentálnych organizácií.

Táto pracovná skupina zhodnotí všetky nižšie uvedené postupy začlenenia klimatických vplyvov letectva do európskej schémy obchodovania s emisiami (EU ETS)[15], pričom plne zohľadní zásadu prevencie.

Rozsah posúdenia klimatických vplyvov letectva

Skupina:

- Zhodnotí, akým spôsobom by sa dali sledovať a oznamovať klimatické vplyvy letectva, pripojením ďalších príloh k rozhodnutiu 2004/156/ES, pričom sa bude opierať o existujúce metódy použité v uvedenom rozhodnutí a uvedie možnosti, ako po určitom čase dosiahnuť väčšiu presnosť;

- Preskúma, či je flexibilnosť úrovňového systému zavedeného rozhodnutím 2004/156/ES vhodná aj pre letecký sektor alebo je potrebné ďalšie zosúladenie;

- Zhodnotí tú možnosť, že neúplné posudzovanie vplyvov letectva na klímu, by mohlo byť podnetom pre zníženie jedného vplyvu v rámci schémy na úkor iného vplyvu, ktorý sa v schéme nezobral do úvahy;

- Zváži možnosť použitia poplatkov, ako doplnkového opatrenia, alebo iných vedľajších opatrení, s cieľom zohľadniť všetky klimatické vplyvy leteckej dopravy, aby sa tak predišlo negatívnym dosahom vyplývajúcim z neúplného posúdenia klimatických vplyvov.

Rozsah posúdenia emisií

Skupina posúdi lety a emisie, ktoré sa budú brať do úvahy, pričom zohľadní tieto potreby: obmedziť rozdiely v prístupe ku krátkym a diaľkovým dopravným službám, preskúmať rozdiely v prístupnosti okrajových regiónov. Bude zisťovať, ako by sa dalo uplatňovanie modelu EÚ rozšíriť aj na ďalšie krajiny spolu s rozvojom samotného systému EU ETS, a ako zachytiť veľké množstvá emisií v súlade s environmentálnymi cieľmi boja proti klimatickým zmenám.

Prístup použitý na výpočet a rozdelenie celkových emisných limitov v leteckom sektore.

Skupina posúdi:

[15] Smernice 2003/87/ES.

- rôzne modely používané v rámci EÚ a na medzinárodnej úrovni na výpočet rastu a emisných predpovedí v leteckom sektore, ako aj v ostatných sektoroch hospodárstva, a rôzne teórie používané na tieto účely;

- škálu celkových emisných limitov, ktoré by mohli pripadať do úvahy v prípade leteckého sektoru, zohľadňujúc pritom rôzne výsledky jednotlivých modelov;

- ktoré prvky súvisiace so stanovovaním a rozdelením celkových emisných limitov sa môžu zosúladiť v celej EÚ;

- vplyv na konkurencieschopnosť priemyslu Spoločenstva, vplyv na ceny leteniek (zvažujúc okrem iného existenciu alternatívnych spôsobov dopravy) a rozdelenie emisných limitov a proporčné rozdelenie nákladov medzi priemysel a konečných užívateľov dopravy;

- ako zabezpečiť, aby účtovný systém vytvorený nariadením Komisie (ES) č. 2216/2004, ktorý zabezpečuje jednotnosť medzi obchodovaním podľa EU ETS a obchodovaním podľa Kjótskeho protokolu, nebol negatívne ovplyvnený začlenením leteckého sektoru. Akékoľvek koncepčné riešenie musí zabezpečiť rovnováhu medzi zavedením osobitných pravidiel pre letecký sektor a všeobecným cieľom začlenenia tohto sektoru do EU ETS, napr. prispievať k boju proti klimatickým zmenám čo možno najjednoduchším a najmenej nákladným spôsobom.

Zosúladenie

Skupina musí posúdiť, ako by sa už existujúce opatrenia na zosúladenie, ktoré sa bežne používajú v leteckom sektore, mohli použiť ako doplnok k opatreniam, ktoré sa už zaviedli v rámci EU ETS, tak aby sa zabezpečil súlad medzi povinnosťami uloženými v rámci systému.

Riadenie

Skupina posúdi, ktorý spôsob riadenia pri začleňovaní leteckého sektora do EU ETS, je najlepší, pričom zohľadní závery, ku ktorým sa dospelo ohľadom emisných limitov, systému registrov a otázky zosúladenia.

Táto pracovná skupina predloží svoje záverečné hodnotenie vo forme správy najneskôr do 30. apríla 2006.