



Brüssel, 16.10.2013
SWD(2013) 431 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

ETTEPANEK: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,
millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ (millega luuakse ühenduses
kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem) seoses rahvusvahelise
kokkuleppe rakendamisega 2020. aastaks, millega rahvusvahelise lennunduse
heitkoguste kohaldatakse üht üleilmset turupõhist meetet

{ COM(2013) 722 final }
{ SWD(2013) 430 final }

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

ETTEPANEK: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,
millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ (millega luuakse ühenduses
kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem) seoses rahvusvahelise
kokkuleppe rakendamiseks 2020. aastaks, millega rahvusvahelise lennunduse
heitkoguste kohaldatakse üht üleilmset turupõhist meetet

1. ÜLESANDE PÜSTITUS

1.1. Turupõhiste meetmete ebapiisav kasutamine rahvusvahelise lennunduse heitkoguste järsu kasvu vähendamiseks

EL on võtnud kindla kohustuse saavutada kliimaeesmärk, mille kohaselt maailma keskmine temperatuur ei tohiks tõusta industriaalühiskonna eelse tasemega võrreldes rohkem kui kaks kraadi Celsiuse järgi. Selle eesmärgi saavutamiseks on Euroopa 2020. aasta aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia üks põhieesmärke vähendada kasvuhoonegaaside heidet vähemalt 20 % võrreldes 1990. aasta tasemega. Lennunduse kasvuhoonegaaside heite piiramine on oluline panus selle püüdluse realiseerimisse.

Vastavalt Rahvusvahelise Energiaagentuuri andmetele moodustab tsiviillennunduse CO₂ heide 2,5 % CO₂ koguheitest. Tulevikku vaadates prognoosib Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon (ICAO), et 2036. aastaks kasvab rahvusvahelise lennunduse heide 2006. aastaga võrreldes 155–300 %, olenevalt tehnoloogilistest ja käitamisega seotud täiustustest. Kui mingeid leevendusmeetmeid ei võeta, suureneb 2050. aastaks rahvusvahelise lennunduse osa CO₂ koguheitest vähemalt 4 %ni.

Kuna lennundussektoris on võimalused heite vähendamiseks uue tehnoloogia ja käitamistavade abil piiratud, on vaja kasutada turupõhiseid meetmeid (MBM), et lennundus annaks oma õiglase panuse ülemaailmsesse heite vähendamisse. Turupõhised meetmed võimaldavad lennundussektoril kompenseerida oma heite kiiret kasvu sellega, et sektor rahastab muude sektorite kulutusi heite vähendamiseks madalamate kuludega.

EL on näidanud teed turupõhiste meetmete rakendamisel lennunduse lisamisega oma heitkogustega kauplemise süsteemi (ELi HKS). Vaatamata ELi HKS-i positiivsetele tulemustele ja madalatele kuludele on selle süsteemi rakendamisele olnud olulist rahvusvahelist vastuseisu (vt punkt 1.2.1). Rida riike on ELi HKS-i vastu, kuna see hõlmavat liiga suure osa rahvusvahelistest heidetest ja kuna ELil ei olevat pädevust kohustada kolmandate riikide ettevõtjaid osalema ELi HKS-is. Euroopa Kohus lükkas sellised väited siiski tagasi.

Vaatamata rahvusvahelisele vastuseisule ei ole ELi HKS piisav lennunduse heite kiire kasvu peatamiseks, kuna ELi HKS hõlmab vaid umbes 50 % rahvusvahelise lennunduse heitest. Seepärast ei saa isegi ELi HKS-i olemasolu korral ületada rahvusvaheliste lendude heite ülemaailmset erinevust lubatavast tasemest, kuna muudes piirkondades peale ELi ei ole turupõhiseid meetmeid rakendatud.

Turupõhiste meetmete ebapiisav kasutamine ja tugev vastuseis ELi HKSile on tingitud üldise poliitilise kokkuleppe puudumisest: seni ei ole ICAOs olnud võimalik saavutada selget pühendumist üleilmse turupõhise meetme kasutamisele ega suudetud kokku leppida üldtunnustatud põhimõtetes, näiteks ELi HKS-i taoliste piirkondlike turupõhiste meetmete rakendamises.

1.2. ELi meede keerulises rahvusvahelises keskkonnas

1.2.1. Lennunduse integreerimine ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (ELi HKS)

Direktiiviga 2008/101/EÜ muudeti direktiivi 2003/87/EÜ, et lisada lennundus ELi HKS-i kohaldamisalasse:

- kõikide Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) liikmesriikide, kaasa arvatud Islandi, Norra ja Liechtensteini osalemine;
- kõikide EMP lennuväljade vaheliste lendude (edaspidi „EMP-sisesed lennud”) ja EMP lennuväljadelt kolmandatesse riikidesse suunduvate või sealt EMP lennuväljadele saabuvate lendude (edaspidi „EMP-välised lennud”) hõlmamine;
- heite piirmäär 95 % 2004.–2006. aasta keskmisest lennunduse heitest;
- õhusõidukikäitajate kohustus hakata alates 2010. aastast teatama heiteandmeid ja saavutada täielik nõuetele vastavus, kaasa arvatud LHÜde tagastamine, alates 2012. aastast.

Kuid kolmandatesse riikidesse suunduvate ja sealt saabuvate lendude hõlmamine ELi HKS-iga on kohanud tugevat rahvusvahelist vastuseisu:

- Ameerika Lennutranspordi Ühendus (ATA) ja USA lennuettevõtjad on vaidlustanud ELi HKS-i seaduslikkuse ja väitnud muu hulgas, et tavalise rahvusvahelise õigusega oleks vastuolus ELi HKS-i kohaldamine sellistele lennu osadele, mis toimusid väljaspool EMP riikide õhuruumi. Euroopa Kohus lükkas need väited tagasi ja kinnitas, et EL on pädev laiendama ELi HKS-i ELi lennujaamadest algavate või seal lõppevate lendude kogu pikkusele;
- niinimetatud nõustumatute koalitsioon, sealhulgas Hiina, India, Venemaa ja USA, on kirjutanud alla kaks deklaratsiooni ELi HKS-i vastu ja väitnud, et see oleks vastuolus rahvusvahelise õigusega ning seda ei tuleks kohaldada nende riigis registreeritud õhusõidukikäitajatele;
- Hiina mandriosa lennuettevõtjad ja enamik India lennuettevõtjaid ei ole alates 2011. aastast järginud ELi HKS-i;
- aastal 2012 võttis Ameerika Ühendriikide Kongress vastu heitkogustega kauplemise süsteemi keelamise seaduse („Thune eelnõu”), millega Ameerika Ühendriikide valitsusel lubatakse pärast avalikku arutelu anda välja korraldus, et Ameerika Ühendriikides registreeritud lennuettevõtjad ei peaks järgima ELi HKS-i. Sellist korraldust ei ole seni välja antud.

1.2.2. Hiljutised arengud seoses ettevalmistustega ICAO 2013. aasta assambleeks

ELil on suured mitmepoolsete lepingute sõlmimise kogemused ja ta on pidevalt püüdnud edendada ICAO turupõhise meetme vastuvõtmist. Et hõlbustada läbirääkimisi, mida peetakse seoses valmistumisega ICAO 2013. aasta assambleeks, võttis EL vastu nn peatamisotsuse (*stop-the-clock decision*) nr 377/2013/EÜ, millega ajutiselt lükatakse edasi ELi HKS-i nõuete täitmise kohustuste jõustamine enamiku lendude puhul, mis 2012. aastal suunduvad kolmandatesse riikidesse ja lähtuvad sealt.

See on andnud tõuke ICAO 2013. aasta assambleele edasiliikumiseks üleilmse turupõhise meetme poole ning riiklike ja piirkondlike turupõhiste meetmete raamistiku loomisele (edaspidi „raamistik“), mida kohaldatakse seni, kuni 2020. aastal rakendatakse üleilmne turupõhine meede.

- ELi ettepanek üleilmse turupõhise meetme tegevuskava kohta

ELi liikmesriigid on teinud ettepaneku, et ICAO 2013. aasta assamblee peaks tegema otsuse võtta vastu siduv tegevuskava üleilmse turupõhise meetme väljatöötamiseks. Töö üleilmse turupõhise meetme üksikosalade kallal tuleks lõpetada ICAO 2016. aasta assambleeks ja üleilmne turupõhine meede tuleks rakendada 2020. aastaks.

Rahvusvahelise Lennutranspordi Assotsiatsiooni (IATA) aastakoosolekul 3. juunil 2013 võeti ülekaaluka häälteenamusega vastu resolutsioon üleilmse turupõhise meetme poole liikumise sellise tegevuskava kohta.

- Kompromiss piirkondlike või riiklike turupõhiste meetmete geograafilise ulatuse kohta

Turupõhise meetme raamistikus tuleks ette näha piirkondlike või riiklike turupõhiste meetmete järjepideva kohaldamise juhendid. Üks võtmeküsimusi on rahvusvaheliste lendude heite hõlmamine riikliku või piirkondliku turupõhise meetmega. Paljud ICAO liikmesriigid eelistaksid turupõhise meetme raamistikku, mis piiraks piirkondliku turupõhise meetme mõju kõnealuse piirkonna heidetega. Kompromissi saavutamiseks ja tingimusel, et üleilmne turupõhine meede on ambitsioonikas, väljendasid ELi liikmesriigid oma valmisolekut aktsepteerida piirkondlike turupõhiste meetmete vähendatud geograafilist katvust enne üleilmse turupõhise meetme kohaldama hakkamist 2020. aastal.

1.2.3. ICAO 2013.aasta assamblee tulemused

ICAO assamblee võttis vastu ettepanekud tegevuskava ülemaailmse turupõhise meetmeni jõudmiseks aastal 2020. Paraku ei suudetud lõpuks leida kompromissi kuni selle ajani kohaldatavate piirkondlike turupõhiste meetmete suuniste puhul. ELi liikmesriigid lükkasid (nagu eelmistelgi ICAO assambleedel) tagasi muude riikide väite, et piirkondliku turupõhise meetme suhtes peavad kokku leppima riigid, kelle lennuettevõtjad tegutsevad turupõhiste meetmete kohaldavates riikides.

1.3. Alusstsenaarium: jätkata ELi HKSi täieulatuslikku rakendamist

Kuigi ELi HKS põhjustab õhusõidukikäitajatele vaid väikseid kulusid ja Euroopa Kohus on ühemõtteliselt kinnitanud kõikide väljuvate ja saabuvate lendude hõlmamise õiguspärasust, ei saa siiski eeldada, et rahvusvaheline vastuseis väheneb, kui ELi HKSi rakendamist jätkatakse täies ulatuses. ELi HKSi kohaldamine täies ulatuses pärast 2013. aastat võib seada ohtu turupõhise meetme väljatöötamise ja rakendamise tulevased ICAO läbirääkimised.

2. EESMÄRGID

Üldeesmärk – tagada lennundussektori panus kliimamuutuse mõju vähendamisse – ei ole muutunud pärast ELi HKSi laiendamist lennundusele. Lisaks on EL kui mitmepoolsete meetmete arvatavasti tugevaim pooldaja seadnud rahvusvahelise koostöö ja üleilmse lahenduse leidmise oma poliitikakujundamises esiplaanile.

Erieesmärgid on kahesugused:

- hõlbustada 2020. aastaks kõigi rahvusvaheliste lendude heidet hõlmava üleilmse turupõhise meetme väljatöötamist ja rakendamist;

- ELi HKS-i kohaldamise jätkamine, et hõlmata sellega kõik EMPsse saabuvad ja EMPst väljuvad lennud, kuni 2020. aastal hakatakse rakendama üleilmset turupõhist meetet.

Avaliku arutelu tulemused kinnitavad, et kõik sidusrühmad – ettevõtjad, avaliku sektori asutused ja valitsusvälised organisatsioonid – toetavad tugevasti turupõhise meetme rakendamist lennundussektoris.

ELi HKS-i muutmise võimalikud variandid pärast ICAO 2013. aasta assambleed peaksid aitama saavutada järgmisi tegevuseesmärke:

- säilitada keskkonnatõhusus;
- mitte vähendada lennundussektori konkurentsivõimet;
- säilitada võrdsed võimalused lennunduse siseturul;
- piirata täiendavaid halduskulusid;
- tagada kooskõla rahvusvahelise õigusega ja ICAO assamblee mittesiduvate resolutsioonidega sedavõrd, kuivõrd need on kooskõlas ELi seisukohtadega selliste resolutsioonide kohta.

Keskkonnatõhusus, madalad halduskulud ja poliitiline aktsepteeritavus on peamised kaalutlused, mida sidusrühmad esitasid avaliku arutelu käigus.

3. VÕIMALIKUD VALIKUD

Nagu on sätestatud nn peatamisotsuses (vt punkt 1.2.2), kaalub EL pärast ICAO 2013. aasta assambleed, kas ELi HKS-i on vaja muuta ELi HKS-i ja ICAO assamblee tulemuste optimaalse koostoime saavutamiseks.

3.1.1. Täieulatuslik ELi HKS

ELi HKS-i täieulatusliku kohaldamise jätkamine tähendab, et õhusõidukikäitajad vastutavad endiselt kõikidest EMP lennujaamadest väljuvate ja nendesse saabuvate lendude heite eest.

3.1.2. Hübriidvariant

Võttes aluseks turupõhise meetme raamistiku, mida suuremad lennundusega tegelevad riigid toetasid valmistumisel ICAO 2013. aasta assambleeks, kuid mille suhtes assambleel lõpuks ikkagi kokku ei lepitud, peaks piirkondlik turupõhine meede põhinema järgmisel geograafilisel hõlmamisel:

- täielikult on hõlmatud riikide rühmade sees toimuvate lendude heide ning
- teatav osa selliste lendude heitest, mis saabuvad kolmandatest riikidest või suunduvad sinna, arvestades lennu üldteepikkuse seda osa, mis toimus riikide rühma territooriumi kohal (näiteks Pariisi-Pekingi lennu puhul on ELi HKS-i hõlmatud teepikkus EMP riikide territooriumi kohal kuni kolmanda riigi, sel juhul Venemaa piirini ja sealt tagasi).

Kui ELi HKS ühtlustatakse sellise kohaldamisalani, siis on võimalik säilitada EMP-siseste lendude heite täielik hõlmatus, kuid EMP-väliste lendude heite hõlmatus vähendatakse EMP riikide territooriumi kohal toimunud lennu osani (sellepärast edaspidi „hübriidvariant“). Mere kohal toimunud lennu heite hõlmamisele on eri lähenemisviise (nt territoriaalveed, mis ulatuvad kuni 12 meremiilini kaldast, või majandusvöönd, mis ulatub kuni 200 meremiili kaugusele rannikust).

3.1.3. Alternatiivsed võimalused

Lisaks hübriidvariandile kaaluti veel järgmisi alternatiivseid valikuid:

- Väljuvate lendude variant: on hõlmatud kõik EMP-sisesed lennud ja ainult väljuvad lennud EMP-välistes riikidesse. See on ELi esialgne ettepanek turupõhise meetme geograafilise ulatuse kohta turupõhise meetme raamistikus, kuid suur hulk ICAO liikmesriike lükkas selle tagasi.
- 50:50 variant: nagu avalik arutelu näitas, on enamik keskkonnaalaseid valitsusväliseid organisatsioone selle poolt, et piirata ELi HKS-i hõlmatus 50 %ga EMP-välistes riikidesse suunduvate ja sealt saabuvate lendude heitest. Paraku ei ole seda võimalust ICAOs kunagi arutatud.
- EMP-välistes riikidesse suunduvate ja sealt saabuvate lendude üldine väljajätmine (mis on sarnane nn peatamisotsusega), mille tulemusel oleksid hõlmatud üksnes EMP-sisesed lennud.
- Ettepoole viimise variant: üleminekul ettepoole viimise variandile muutuks kütusetarnija vastutavaks üksuseks õhusõidukikäitaja asemel. Selle valiku puhul oleks heite hõlmatus sarnane eelmiste variantide omaga, sest väljuvate lendude jaoks kütust tarnivad ettevõtjad tagastaksid LHÜsid, mis vastavad EMP lennujaamadele müüdüd kütusekogusele. Kütusetarnijatele langeva juhusliku kasumi vältimiseks ei antaks kütusetarnijatele tasuta LHÜsid, vaid kõik LHÜd müüduks oksjonil.

4. MÕJU HINNANG

4.1. Keskkonnamõju

Hübriid- ja alternatiivsed võimalused vähendavad heite hõlmatus 25–62 %, võrreldes täiemahulise ELi HKS-i puhul hõlmatud heitega (vt tabel 1).

4.2. Mõju majandusele

4.2.1. Konkurentsivõime

Hübriidvõimalus ja alternatiivsed võimalused, välja arvatud ettepoole viimise variant, parandavad lennundussektori üldist konkurentsivõimet, võrreldes ELi HKS-i täieulatusliku kohaldamisega, sest väiksem hõlmatus toob kaasa EMP-väliste lendude madalamad hinnad. Tasuta saastekvootide kaotamine tooks ettepoole viimise variandi puhul kaasa EMP-siseste lendude kallinemise.

4.2.2. Võrdsed võimalused konkurentsiks

Kõikide poliitikavalikute puhul säilitatakse asjakohase linnade paari turgudel võrdsed võimalused kõikide ettevõtjate jaoks, kuna kõiki ettevõtjaid koheldakse ühtmoodi, olenemata nende kodakondsusest või muudest omadustest. Juhul kui lendudega, millel vahemaandumine toimub EMP-välises sõlmjaamas (nt London-Singapuri liinil on võimalik vahemaandumine Dubais), konkureerivad ka vahemaandumiseta lennud, väldib hübriidlahendus võimalikku turumoonutust, kuna vahemaandumisega ja vahemaandumiseta lennud on võrdselt hõlmatud. Kuid praeguste süsinikdioksiidhindade juures on moonutused ebatõenäolised kõikide valikute korral.

4.3. Mõju halduskoormusele ja teostatavus

Hübriidvariandi saab rakendada praeguse aruandlus- ja tõendamissüsteemi alusel. EMP-väliste lendude väiksemat hõlmatus kajastatakse kütuse kogutarbimise proportsionaalse vähendamise teatava protsendimäära abil (kuna praegu esitatakse andmed kogu lennu

kohta). Väljuvate lendude, 50:50-variandi ja peatamisotsuse variantide jaoks ei ole vaja muuta praegust aruandlus- ja tõendamissüsteemi. Üleminek ettepoole viimise variandile tähendaks olulisi muudatusi, kuna vastutama hakkavad kütuse tarnijad. Sellise süsteemi rakendamisel tuleks oodata olulisi viivitusi.

4.4. Mõju kooskõlale rahvusvahelise lennundusõiguse ja ICAO poliitikaga

Euroopa Kohus lükkas tagasi väite, et ELi HKS riivaks teiste riikide suveräänsust, ja kinnitas, et EL on pädev kohaldama HKS-i liikmesriigi territooriumil asuvasse lennujaama saabuvate ja sealt väljuvate lendude kogu heitele. Kuna kõiki võimalusi kohaldatakse endiselt vaid saabuvatele ja väljuvatele lendudele ning neid ei kohaldata lendudele üle territooriumi, on need kooskõlas rahvusvahelise tavaõiguse vastavate põhimõtetega, Chicago konventsiooni ja lennunduslepingutega.

Muude variantidega võrreldes on hübriidvariandi eeliseks suurem rahvusvaheline poliitiline aktsepteeritavus, kuna sellega piiratakse kohaldatavus EMP heitega. Seoses ettepoole viimise variandiga on olemas juriidiline risk, et seda võidakse pidada kütusemaksuks või -tasuks Chicago konventsiooni ja lennunduslepingute tähenduses.

5. VALIKUVÕIMALUSTE VÕRDLUS

Eri võimaluste vahel valides peab EL tasakaalustama keskkonnatõhususe, võimalikud muudatused aruandlus- ja tõendamissüsteemis ning variantide kooskõla rahvusvahelise õiguse ja ICAO assamblee võimalike (mitte siduvate) resolutsioonidega. Eri variantide majanduslik mõju nii oluliselt ei erine, et see muudaks kulude ja tulude tasakaalu.

- Hübriidvariandiga saavutatakse oluliselt väiksem hõlmatus, 39–47 %, võrreldes ELi HKS-i täieulatusliku kohaldamisega (sõltub sellest, kas kohaldatakse 12 või 200 meremiili laiusele vööndile), ja see variant tooks kaasa teatavad seire-, aruandlus- ja tõendamissüsteemi muutmise kulud. Positiivne oleks see, et heite väiksem hõlmatus annab täiendavaid argumente ELi HKS-i kaitsmiseks suveräänsuse riivamise süüdistuste eest. Samuti vähendab see paralleelsete ühe vahemaandumisega lendude ja otselendude konkurentsi võimalikke moonutusi.
- Väljuvate lendude variant ja 50:50-variant võimaldavad hõlmata 62 % heitest, mis on hõlmatud ELi HKS-i täieulatusliku kohaldamise korral, ning need ei muuda seire-, aruandlus- ja tõendamissüsteemi. Kuid kuna neid võimalusi ICAO 2013. aasta assamblee resolutsiooniga ei toetata, ei suurenda need ei poliitilist aktsepteeritavust ega lisa uusi õiguslikke argumente ELi HKS-i kaitsmiseks.
- Kuna nn peatamisotsuse variant hõlmab üksnes 25 % heitest, ei ole see elujõuline pikaajaline lahendus ELi lennundussektoriga seotud keskkonnaalaste eesmärkide saavutamiseks.

Ettepoole viimise variandiga saavutatakse samasugune heite hõlmatus kui väljuvate lendude variandiga, kuid sellel on negatiivne mõju konkurentsi võimele. Lisaks sellele tuleks täielikult muuta seiret, aruandlust ja kontrolli ning sellega kaasneksid uued õigusliku vaidlustamise ohud.

Tabel 1. Valikuvõimaluste võrdlus

	Täieulatuslik ELi HKS	Hübriidvariant	Väljuvate lendude variant; 50:50 variant	Nn peatamisotsus	Ettepoole viimise variant
Keskonnatõhusus	100 %	39–47 %	62 %	25 %	62 %
Konkurentsivõime	Väike mõju kuludele ja nõudlusele	+	+	+	–
Võrdsed võimalused konkurentsiks	Süsinikdioksiidi praeguse hinna juures ei põhjusta moonutusi	++	=	+	=
Seire, aruandluse ja tõendamise koormus ja täpsus	Tuginedes kütusekulule	–	=	=	--
Kooskõla rahvusvahelise lennundusõigusega	Seaduslikkuse on kinnitanud Euroopa Kohus	=	=	=	–
Rahvusvaheline poliitiline aktsepteeritavus	Tugev rahvusvaheline vastuseis	++	=	++	=

- + positiivne mõju, võrreldes ELi HKS-i täieulatusliku kohaldamisega
– negatiivne mõju, võrreldes ELi HKS-i täieulatusliku kohaldamisega
= muutuseta võrreldes ELi HKS-i täieulatusliku kohaldamisega

6. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Sõltuvalt ICAO 2016. aasta assamblee tulemusest võib tulevikus osutada vajalikuks ELi HKS-i kohandamine, et tagada üleminek üleilmsele turupõhisele meetmele 2020. aastal. Seepärast on tehtud ettepanek, et ELi HKS-i muudatused on üksnes ajutised ja et pärast ICAO 2016. aasta assambleed esitab komisjon aruande Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles käsitleb meetmeid üleilmse turupõhise meetme rakendamiseks alates 2021. aastast.