

Bruksela, dnia 14.7.2021 r.
SWD(2021) 634 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu
lotniczego**

{COM(2021) 561 final} - {SEC(2021) 561 final} - {SWD(2021) 633 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Choć zapewnienie równych warunków działania w transporcie lotniczym ma kluczowe znaczenie, poziom emisji gazów cieplarnianych generowanych przez sektor lotnictwa zwiększa się na szczeblu UE i na szczeblu globalnym od początku lat 90. XX w. i oczekuje się, że do 2050 r. wzrośnie on jeszcze bardziej. Zważywszy na fakt, że UE przyjęła ambitne cele klimatyczne na 2030 r. i na 2050 r., sektor lotnictwa musi przyspieszyć proces obniżania swojej emisyjności. Sektor ten dysponuje jednak ograniczonymi możliwościami w zakresie zmniejszania swojego śladu węglowego, w szczególności biorąc pod uwagę jego zależność od paliw kopalnych oraz brak dojrzałych i konkurencyjnych cenowo technologii związanych z paliwami alternatywnymi. W Planie w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. Komisja podkreśliła, że zrównoważone paliwa lotnicze (SAF) mogą w istotnym stopniu przyczynić się do obniżenia emisyjności tego sektora. SAF są możliwe do wykorzystania z technologicznego punktu widzenia oraz kompatybilne z istniejącą technologią lotniczą i infrastrukturą uzupełniania paliwa. Na rynku SAF można jednak zaobserwować zastój, ponieważ zarówno (i) poziom produkcji SAF, jak i (ii) popyt na SAF utrzymują się na niskim poziomie. Jest to spowodowane: a) wyzwaniem przemysłowymi i handlowymi, w tym wysokimi kosztami produkcji i konkurencyjnym popytem na surowce oraz energię elektryczną ze źródeł odnawialnych, b) koniecznością dokonywania inwestycji wysokiego ryzyka w celu zwiększenia skali produkcji oraz c) obowiązującymi ramami regulacyjnymi i fiskalnymi uniemożliwiającymi zwiększenie wykorzystania SAF, w połączeniu z wysoce konkurencyjnym charakterem rynku transportu lotniczego.

Jaki jest cel inicjatywy?

Głównym celem tej inicjatywy jest zapewnienie równych warunków działania na rynku transportu lotniczego przy jednoczesnym obniżeniu poziomu emisji CO₂ generowanych przez sektor lotnictwa zgodnie z celami klimatycznymi UE na lata 2030 i 2050 poprzez odejście od kopalnych paliw do silników odrzutowych i wykorzystanie wysokiego potencjału SAF w zakresie obniżania emisyjności, ustanowienie konkurencyjnego rynku SAF oraz zagwarantowanie równych warunków działania w sektorze lotnictwa. Z jednej strony wiąże się to z koniecznością (i) zapewnienia możliwości produkowania SAF na dużą skalę i podaży SAF po konkurencyjnych kosztach; optymalizacji istniejącego potencjału produkcyjnego i przyspieszenia procesu tworzenia nowych zakładów SAF w UE oraz obniżenia kosztów produkcji przy wykorzystaniu korzyści skali i efektu uczenia się. Z drugiej strony doprowadzi do (ii) zapewnienia stopniowego i ustawicznego wzrostu poziomu wykorzystania SAF przez linie lotnicze, ograniczenia ryzyka ucieczki emisji gazów cieplarnianych oraz zagwarantowania liniom lotniczym równych szans w dostępie do rynku SAF.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Rynek lotnictwa to wysoce zintegrowany rynek działający w ramach sieci obejmującej terytorium całej UE. Ponieważ transport lotniczy jest nierozłącznie powiązany z wymiarem transgranicznym, wszelkie rozdrobnione ramy regulacyjne stanowią istotne utrudnienie dla podmiotów gospodarczych. Brak spójności środków krajowych mógłby spowodować niezamierzone negatywne skutki. Emisje CO₂ generowane przez sektor lotnictwa również mają charakter transgraniczny, dlatego też nie wystarczy ograniczyć je wyłącznie na szczeblu krajowym lub lokalnym. Opracowanie polityki na szczeblu UE zapewni największe prawdopodobieństwo skutecznego osiągnięcia celów klimatycznych Unii. Cel polegający na zapewnieniu możliwości produkowania i podaży SAF na dużą skalę również najłatwiej osiągnąć na szczeblu UE, biorąc pod uwagę znaczny stopień integracji sektora energetycznego z podmiotami rynkowymi prowadzącymi działalność w przeważającej mierze na terytorium całej UE.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Proponowane środki koncentrują się wokół wymogu regulacyjnego obejmującego zapewnienie konkurencyjnych, równych warunków działania w transporcie lotniczym oraz wokół zobowiązania do stosowania SAF. Warianty strategiczne obejmują różne sposoby zaprojektowania tego zobowiązania. Pierwsza grupa wariantów (A1 i A2) zakłada zobowiązanie dostawców paliwa do dystrybucji SAF we wszystkich unijnych portach lotniczych. Druga grupa wariantów (B1 i B2) zakłada zobowiązanie linii lotniczych do zaopatrywania się w SAF przy odlotach z unijnych portów lotniczych (B1 obejmuje wszystkie loty, B2 – tylko loty wewnątrzunijne). Trzecia grupa wariantów (C1 i C2) zakłada natomiast zobowiązanie dostawców paliwa do dystrybucji SAF z pewną swobodą na początku oraz zobowiązanie linii lotniczych do zaopatrywania się przed odlotem z unijnych portów lotniczych w paliwo do silników odrzutowych. W przypadku wariantów A1, B1, B2 i C1 wartości docelowe określono w ilości SAF, a w przypadku A2 i C2 w ograniczeniu intensywności emisji CO₂ z paliwa do silników odrzutowych. Wszystkie

warianty zawierają zachęty do stosowania odnawialnych paliw transportowych pochodzenia niebiologicznego¹. Wszystkim wariantom towarzyszą środki wspierające, które nie są objęte zakresem niniejszej inicjatywy. Obejmują one zintensyfikowanie europejskich działań w ramach ICAO na rzecz określenia globalnych celów w zakresie stosowania SAF, ukierunkowania finansowania na wprowadzanie SAF, utworzenia strategicznego sojuszu na rzecz paliw odnawialnych i niskoemisyjnych oraz ułatwienia procesu certyfikacji SAF. We wprowadzaniu SAF mogą dodatkowo pomóc inne elementy unijnych ram regulacyjnych będące obecnie przedmiotem przeglądu (np. EU-ETS, dyrektywa w sprawie opodatkowania energii i dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii²). Warianty C1 i C2 są wariantami preferowanymi, ponieważ umożliwiają znaczne zwiększenie produkcji i wykorzystania SAF zgodnie z ambitnymi celami klimatycznymi, przy minimalnych zakłóceniach na rynku i minimalnej ucieczce emisji gazów cieplarnianych, w sposób racjonalny pod względem kosztów.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Zdecydowana większość zainteresowanych stron z sektorów lotnictwa i paliw, państw członkowskich i organizacji pozarządowych popiera ustanowienie zobowiązania do stosowania SAF jako skutecznego mechanizmu w zakresie polityki służącego zwiększeniu produkcji i wykorzystania SAF oraz skutecznemu obniżeniu emisyjności sektora lotnictwa. Zainteresowane strony są stosunkowo podzielone w kwestii konkretnego kształtu tego wariantu, ale większość dostawców paliw, państw członkowskich, organizacji pozarządowych i niektóre linie lotnicze popierają wprowadzenie zobowiązania do stosowania SAF po stronie podaży, przy zachowaniu swobody w dystrybucji paliwa, obejmującego paliwo do silników odrzutowych dostarczane na potrzeby wszystkich lotów rozpoczynających się w unijnych portach lotniczych. Jednocześnie większość zainteresowanych stron dostrzega potrzebę wprowadzenia środków, które zapobiegą ucieczce emisji gazów cieplarnianych i zakłóceniom na wewnętrznym rynku lotniczym. Większość zainteresowanych stron popiera również stworzenie szczególnych zachęt do korzystania z odnawialnych paliw transportowych pochodzenia niebiologicznego. Wszystkie te środki uwzględniono w wariantach strategicznych C1 i C2.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu?

Warianty strategiczne C1 i C2 doprowadzą do znacznego zmniejszenia emisji CO₂ w sektorze lotnictwa, tj. o około 60–61 % do 2050 r. w porównaniu ze scenariuszem bazowym. Emisje zanieczyszczeń powietrza spadną o około 9 % do 2050 r. w porównaniu ze scenariuszem bazowym. Ogólnie rzecz biorąc, koszty środowiskowe lotnictwa (związane z emisjami CO₂ i zanieczyszczeń powietrza) zmniejszą się o około 87–88 mld EUR w porównaniu ze scenariuszem bazowym, wyrażone jako wartość bieżąca w latach 2021–2050. Zdolność do produkcji SAF wzrośnie do 2050 r. o dodatkowe 25,5–25,6 Mt. Pojawienie się SAF na rynku prowadzi do znacznego zmniejszenia zależności lotnictwa od kopalnych paliw do silników odrzutowych, których zużycie do 2050 r. spadnie o 65 % w porównaniu ze scenariuszem bazowym. Bezpieczeństwo energetyczne UE poprawia się, ponieważ zmniejsza się import energii ze paliw kopalnych z państw trzecich, a wykorzystywane do produkcji SAF surowce i energia elektryczna ze źródeł odnawialnych są pozyskiwane w UE (SAF produkowane w UE stanowią 92 % całkowitego zużycia SAF w 2050 r.). W wariantach strategicznych C1 i C2 technologie SAF o największym potencjale obniżenia emisyjności pojawiają się na rynku w znacznych ilościach wcześniej niż w przypadku braku działań politycznych. Ceny SAF spadną w porównaniu z obecnymi szacunkami, co z czasem przyczyni się do zmniejszenia różnicy w cenie w porównaniu z paliwem kopalnym do silników odrzutowych. Warianty strategiczne C1 i C2 prowadzą do wzrostu liczby miejsc pracy w UE, tj. do utworzenia około 202 100 dodatkowych miejsc pracy w porównaniu ze scenariuszem bazowym. Ponadto ograniczenie zanieczyszczenia powietrza ma pozytywny wpływ na zdrowie publiczne (tj. spadek kosztów zewnętrznych wynikających z zanieczyszczenia powietrza o około 1,5 mld EUR w latach 2021–2050 w porównaniu ze scenariuszem bazowym).

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu?

Ogólnie warianty strategiczne C1 i C2 doprowadzą w latach 2021–2050 do zwiększenia kosztów o 20,3 mld EUR (C1) i 14,6 mld EUR (C2) w stosunku do scenariusza bazowego. Koszty te w znacznej mierze wynikają ze wzrostu kosztu paliwa do silników odrzutowych w porównaniu ze scenariuszem bazowym, tj. o 103,5 mld EUR (C1) i o 88,2 mld EUR (C2), wyrażonego w wartości bieżącej w latach 2021–2050. Ten wzrost kosztów paliwa przełoży się na opłaty lotnicze, które według szacunków do 2050 r. wzrosną o około 8,1–8,2 %. Wyższe opłaty doprowadzą do nieznacznego zmniejszenia łącznej liczby pasażerów transportu lotniczego w porównaniu ze scenariuszem bazowym, która mimo to nadal będzie wzrastać aż o 77 % do 2050 r. w porównaniu z 2015 r. Spowoduje to

¹ Odnawialne paliwa transportowe pochodzenia niebiologicznego zgodnie z definicją zawartą w przekształconej dyrektywie (UE) 2018/2001 w sprawie odnawialnych źródeł energii. Powszechnie nazywane „e-paliwami” lub „paliwami w technologii power-to-liquid”.

² Unijny system handlu uprawnieniami do emisji, dyrektywa w sprawie opodatkowania energii oraz dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii.

<p>zmniejszenie kapitału i kosztów operacyjnych dla transportu lotniczego w stosunku do scenariusza bazowego, tj. o 84 mld EUR (C1) i o 74,5 mld EUR (C2). Dodatkowe koszty logistyczne wyniosą 0,19 mld EUR (C1 i C2). Linie lotnicze poniosą też wyższe o 0,34 mld EUR (C1 i C2) koszty sprawozdawczości w porównaniu ze scenariuszem bazowym, wyrażone w wartości bieżącej w latach 2021–2050. Jeśli chodzi o producentów SAF, potrzeby inwestycyjne w okresie 2021–2050 szacuje się na poziomie około 10,4–10,5 mld EUR. Aby bowiem zaspokoić niezbędne moce produkcyjne w zakresie produkcji SAF, do 2050 r. należy zbudować w UE 104–106 dodatkowych zakładów produkcyjnych zrównoważonych paliw lotniczych.</p>
<p>Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?</p>
<p>Wpływ niniejszej inicjatywy na przedsiębiorstwa, MŚP i mikroprzedsiębiorstwa będzie prawdopodobnie niewielki i trudny do przewidzenia. Brak szczegółowej oceny.</p>
<p>Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?</p>
<p>Ponieważ niniejsza inicjatywa opiera się w dużym stopniu na istniejących procesach administracyjnych i procesach dotyczących egzekwowania przepisów, które są już stosowane w innych ramach regulacyjnych UE, organy wygenerują dodatkowe koszty administracyjne w wysokości 0,27 mld EUR (C1 i C2). Odpowiada to wyższym kosztom, które poniosą państwa członkowskie, tj. 264 mln EUR, oraz kosztom, które poniosą organy unijne, w wysokości 2,7 mln EUR.</p>
<p>Czy wystąpią inne znaczące skutki?</p>
<p>Nie przewiduje się wystąpienia żadnych innych znaczących skutków.</p>
<p style="text-align: center;">D. Działania następcze</p>
<p>Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?</p>
<p>Ocena polityki zostanie przeprowadzona po odpowiednio długim czasie od przyjęcia wniosku, aby środki mogły skutecznie zadziałać i wygenerować skutki. O ile nie wystąpią problemy z wdrażaniem, okres ten nie będzie krótszy niż pięć lat od wejścia przepisów w życie.</p>