



Bruxelles, 16.10.2013  
SWD(2013) 431 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI**

*care însoțește documentul*

**PROPUNERE DE DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A  
CONSILIULUI**

**de modificare a Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din  
13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de  
gaze cu efect de seră în cadrul Comunității în vederea punerii în aplicare, din 2020, a  
unui acord internațional privind aplicarea unei măsuri unice mondiale bazate pe piață  
pentru emisiile generate de aviația internațională**

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

## DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

### REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

*care însoțește documentul*

#### PROPUNERE DE DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

**de modificare a Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității în vederea punerii în aplicare, din 2020, a unui acord internațional privind aplicarea unei măsuri unice mondiale bazate pe piață pentru emisiile generate de aviația internațională**

#### 1. DEFINIREA PROBLEMEI

##### 1.1. **Acceptarea insuficientă a măsurilor bazate pe piață pentru a aborda creșterea puternică a emisiilor generate de aviația internațională**

UE este ferm hotărâtă să își îndeplinească obiectivul climatic de limitare a creșterii temperaturii medii globale la mai puțin de 2 grade Celsius peste nivelurile preindustriale. În acest scop, unul dintre obiectivele principale ale Strategiei Europa 2020 pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii este reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 20 % față de nivelurile din 1990. Limitarea emisiilor de gaze cu efect de seră provenite din aviație reprezintă o contribuție esențială conformă cu acest angajament.

Potrivit Agenției Internaționale a Energiei, emisiile mondiale de CO<sub>2</sub> generate de aviația civilă reprezintă în prezent circa 2,5 % din emisiile totale de CO<sub>2</sub>. În perspectivă, Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI) preconizează că, până în 2036, emisiile generate de aviația internațională vor crește cu 155 % până la 300 % față de 2006, în funcție de nivelul progreselor tehnologice și operaționale. În lipsa unor măsuri suplimentare de atenuare, se estimează că ponderea emisiilor generate de aviația internațională în cadrul emisiilor totale de CO<sub>2</sub> va fi de cel puțin 4 % în 2050.

Deoarece, în sectorul aviației, potențialul de reducere a emisiilor prin aplicarea unor noi tehnologii și practici operaționale este limitat, este necesar să se utilizeze măsuri bazate pe piață (MBP) pentru a se garanta că aviația are o contribuție corespunzătoare la reducerea emisiilor mondiale. MBP permit sectorului aviației să compenseze creșterea puternică a emisiilor sale prin finanțarea reducerii emisiilor în alte sectoare care s-ar realiza cu costuri mai scăzute.

UE a deschis calea pentru punerea în aplicare a MBP prin includerea activităților din sectorul aviației în schema UE de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS). În pofida efectelor sale pozitive asupra mediului obținute cu costuri economice scăzute, punerea în aplicare a EU ETS s-a confruntat cu o opoziție importantă la nivel internațional (a se vedea secțiunea 1.2.1). O serie de state s-au opus EU ETS, afirmând că aceasta ar acoperi o cotă prea ridicată din emisiile internaționale și că UE nu ar avea competența să oblige operatorii din țări terțe să participe la EU ETS. Aceste argumente au fost însă respinse de Curtea Europeană de Justiție (CJE).

Indiferent de opoziția internațională, EU ETS, deoarece acoperă doar circa 50 % din emisiile generate de aviația internațională, nu va fi o măsură suficientă pentru a stopa creșterea puternică preconizată la nivel mondial a emisiilor generate de sectorul aviației. Prin urmare, chiar și în condițiile funcționării EU ETS, există în continuare un „decalaj” mondial de acoperire a emisiilor generate de aviația internațională, deoarece nicio altă regiune în afară de UE nu a pus în aplicare MBP.

Acceptarea insuficientă a MBP și opoziția puternică împotriva EU ETS au fost cauzate de absența unui acord politic la nivel mondial: până acum, nu s-a putut stabili un angajament clar pentru elaborarea unor MBP mondiale în cadrul OACI și nici nu s-a putut ajunge la un acord privind o serie de principii general acceptate pentru punerea în aplicare a unor MBP regionale, precum EU ETS.

## **1.2. Acțiunea UE într-un context internațional dificil**

### *1.2.1. Integrarea aviației în schema UE de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS)*

Directiva 2008/101/CE a modificat Directiva 2003/87/CE privind EU ETS pentru a include aviația în domeniul de aplicare al EU ETS:

- participarea tuturor statelor membre ale Spațiului Economic European (SEE), inclusiv a Islandei, a Norvegiei și a Principatului Liechtenstein;
- acoperirea emisiilor totale generate de zborurile care pleacă de pe aerodromuri din SEE și care sosesc pe acestea (denumite în continuare „zboruri intra-SEE”) și de zborurile care pleacă de pe aerodromuri din SEE către țări terțe sau care sosesc din țări terțe pe aerodromuri din SEE (denumite în continuare „zboruri extra-SEE”).
- limitarea emisiilor la 95 % din media emisiilor istorice din aviație din perioada 2004-2006;
- obligația ca operatorii de aeronave să înceapă raportarea emisiilor în 2010 și să asigure conformitatea integrală, inclusiv restituirea certificatelor, începând din 2012.

Cu toate acestea, includerea în EU ETS a zborurilor dinspre și către țări terțe a determinat o puternică opoziție internațională:

- Asociația Americană de Transport Aerian (ATA) și principalii transportatori aerieni din SUA au contestat legalitatea EU ETS, susținând, printre altele, că aplicarea EU ETS părților unui zbor care au loc în afara spațiului aerian al țărilor membre ale SEE ar contraveni dreptului internațional cutumiar. CJE a respins argumentele respective și a confirmat că UE are competența să extindă EU ETS la întreaga distanță a zborurilor care pleacă de pe aeroporturile din UE sau sosesc pe acestea;
- așa-numita „coalitie a nedoritorilor”, din care fac parte, printre alții, China, India, Rusia și SUA, a semnat două declarații prin care se opune EU ETS, susținând că aceasta ar contraveni dreptului internațional și nu ar trebui să li se aplice operatorilor de aeronave înregistrați în țările lor;
- transportatorii aerieni din China continentală și majoritatea transportatorilor aerieni din India nu s-au conformat EU ETS din 2011;
- în 2012, Congresul SUA a adoptat Legea de interzicere a schemei UE de comercializare a certificatelor de emisii („Legea Thune”), care ar permite administrației SUA, în urma unei consultări publice, să emită o ordonanță care să prevadă că transportatorii aerieni înregistrați în SUA nu trebuie să se conformeze EU ETS. Până acum nu s-a propus nicio ordonanță de acest tip.

### 1.2.2. *Ultimele evoluții din perioada premergătoare Adunării OACI din 2013*

UE are o lungă tradiție a relațiilor multilaterale și a încercat permanent să determine avansarea acțiunii OACI privind MBP. Pentru a facilita negocierile în perioada premergătoare Adunării OACI din 2013, UE a adoptat Decizia nr. 377/2013/CE (Decizia „de a opri ceasul”) pentru a amâna temporar aplicarea obligațiilor privind conformarea cu EU ETS pentru zborurile dinspre și către majoritatea țărilor terțe pentru 2012.

Aceasta a creat impulsul ca Adunarea OACI din 2013 să avanseze în direcția elaborării unei MBP mondiale și a unui acord privind un cadru pentru MBP naționale și regionale (denumit în continuare „cadru pentru MBP”) care să se aplice până când o MBP mondială va fi pusă în aplicare în 2020.

- Propunerea UE privind foaia de parcurs pentru o MBP mondială

Statele membre ale UE au propus ca Adunarea OACI din 2013 să adopte o foaie de parcurs obligatorie pentru elaborarea unei MBP mondiale. Adunarea OACI ar trebui să finalizeze lucrările privind elementele de concepție ale unei MBP mondiale în 2016, iar aceasta ar trebui să fie pusă în aplicare din 2020.

În cadrul reuniunii sale generale anuale din 3 iunie 2013, Asociația Internațională de Transport Aerian (IATA) a aprobat, cu o majoritate covârșitoare, o rezoluție în favoarea unei astfel de foi de parcurs în vederea aplicării unei MBP mondiale.

- Compromisul privind sfera geografică a unei MBP regionale sau naționale

Cadru pentru MBP ar trebui să ofere orientări pentru a asigura aplicarea coerentă a MBP naționale și regionale. Un aspect important vizează acoperirea emisiilor generate de aviația internațională de către o MBP națională sau regională. Multe state membre ale OACI ar prefera ca, prin cadrul pentru MBP, o MBP regională să fie limitată la emisiile din regiunea în cauză. Într-un spirit de compromis și cu condiția ca nivelul de ambiție privind MBP mondială să fie ridicat, statele membre ale UE și-au exprimat deschiderea față de o acoperire geografică redusă pentru schemele regionale înainte de aplicarea MBP mondiale din 2020.

### 1.2.3. *Rezultatele Adunării OACI din 2013*

Adunarea OACI a adoptat foaia de parcurs propusă în vederea aplicării unei MBP mondiale în 2020. Cu toate acestea, nu s-a putut ajunge la niciun compromis privind orientările referitoare la MBP regionale care ar urma să fie aplicate între timp. Statele membre ale UE au respins – ca și în cadrul adunărilor precedente ale OACI – argumentul adus de alte state potrivit căruia o MBP regională trebuie să fie supusă acordului statelor ai căror transportatori aerieni operează în statele care aplică o MBP.

### 1.3. **Scenariul de referință: continuarea aplicării EU ETS cu sfera sa geografică integrală**

Deși EU ETS creează doar costuri scăzute pentru operatorii de aeronave, iar CJE a confirmat fără echivoc legalitatea acoperirii tuturor zborurilor de plecare și de sosire, nu se poate aștepta ca opoziția internațională să înceteze dacă EU ETS s-ar aplica în continuare cu sfera sa geografică integrală. O aplicare a EU ETS cu sfera sa geografică integrală începând din 2013 ar putea, așadar, să riște să obstrucționeze viitoarele negocieri din cadrul OACI privind elaborarea și punerea în aplicare de MBP.

## 2. **OBIECTIVE**

Obiectivul general – asigurarea contribuției sectorului aviației la reducerea efectelor schimbărilor climatice – nu s-a schimbat de la integrarea aviației în EU ETS. Mai mult, în

calitatea sa neîndoielnică de cel mai puternic susținător al acțiunii multilaterale, UE a plasat cooperarea internațională și soluțiile la nivel mondial în centrul elaborării politicilor sale.

Obiectivele specifice sunt de două tipuri:

- facilitarea elaborării și a punerii în aplicare, din 2020, a unei MBP mondiale care să acopere toate emisiile generate de aviația internațională;
- acoperirea în continuare, de către EU ETS, a emisiilor generate de toate zborurile care pleacă din SEE sau sosesc în SEE, în așteptarea punerii în aplicare a unei MBP mondiale în 2020.

Rezultatele consultării publice confirmă că toate părțile interesate – industria, autoritățile publice și ONG-urile – susțin ferm utilizarea MBP în sectorul aviației.

Opțiunile de modificare a EU ETS după Adunarea OACI din 2013 ar trebui să permită realizarea următoarelor obiective operaționale:

- menținerea eficacității ecologice;
- menținerea la același nivel a competitivității sectorului aviației;
- menținerea condițiilor de concurență echitabile pe piața internă pentru sectorul aviației;
- limitarea costurilor administrative suplimentare;
- asigurarea coerenței cu dreptul internațional și cu rezoluțiile fără caracter obligatoriu ale Adunării OACI, în măsura în care sunt coerente cu declarațiile UE referitoare la aceste rezoluții.

Principalele considerente evidențiate de părțile interesate în cadrul consultării publice au fost eficacitatea ecologică, costurile administrative scăzute și acceptabilitatea politică.

### **3. OPȚIUNI DE POLITICĂ**

Așa cum se menționează în Decizia „de a opri ceasul”, (a se vedea secțiunea 1.2.2), UE va stabili după Adunarea OACI din 2013 dacă este necesar să se modifice EU ETS pentru a permite o interacțiune optimă între EU ETS și concluziile Adunării OACI.

#### *3.1.1. EU ETS cu sferă geografică integrală*

Continuarea aplicării EU ETS cu sfera sa geografică integrală înseamnă că operatorii de aeronave rămân responsabili pentru toate emisiile generate de zborurile care pleacă de pe aeroporturile din SEE sau care sosesc pe acestea.

#### *3.1.2. Opțiunea hibridă*

Având în vedere propunerea referitoare la un cadru pentru MBP care a fost susținută, în perioada premergătoare Adunării OACI din 2013, de țări în care sectorul aviației este foarte dezvoltat, dar care, în cele din urmă, nu a fost convenită în cursul adunării, o MBP regională ar trebui să se bazeze pe următoarea sferă geografică:

- acoperirea integrală a emisiilor generate de toate zborurile care sosesc și pleacă în cadrul unui grup de state, plus
- o proporție a emisiilor generate de zborurile care sosesc din țări terțe sau pleacă spre țări terțe din afara grupului de state, în raport cu distanța totală parcursă în zone asociate cu grupul de state (de exemplu, pentru un zbor între Paris și Beijing, EU

ETS ar acoperi distanța peste statele din SEE până la și de la granița cu o țară terță, în acest caz Rusia).

Dacă EU ETS va fi aliniat la această sferă geografică, va fi posibil să se mențină acoperirea integrală a emisiilor generate de zborurile intra-SEE, dar acoperirea emisiilor generate de zborurile extra-SEE va fi redusă proporțional cu distanța parcursă în cadrul SEE (denumită în continuare „opțiunea hibridă”). Există diferite abordări privind acoperirea distanțelor parcurse deasupra mării (de exemplu, apele teritoriale, care se întind până la 12 mile marine de coastă, sau zona economică exclusivă, care se întinde până la 200 de mile marine de coastă).

### 3.1.3. *Opțiuni alternative*

Pe lângă opțiunea hibridă, au fost analizate următoarele opțiuni:

- opțiunea zborurilor de plecare: sunt acoperite toate zborurile intra-SEE și numai zborurile care pleacă spre țări din afara SEE. Această abordare a fost propunerea inițială a UE privind sfera geografică a cadrului pentru MBP, dar a fost respinsă de un număr mare de state membre ale OACI;
- opțiunea 50/50: în cadrul consultărilor publice, majoritatea ONG-urilor din domeniul mediului s-au exprimat în favoarea limitării acoperirii EU ETS la 50 % dintre zborurile de plecare și de sosire în cazul zborurilor extra-SEE. Această opțiune nu a fost însă discutată niciodată în cadrul OACI;
- o scutire generală a zborurilor extra-SEE (similară cu Decizia „de a opri ceasul”) ar limita acoperirea doar la zborurile intra-SEE;
- opțiunea în amonte: prin adoptarea unui sistem în amonte, furnizorii de carburanți ar deveni entitatea responsabilă de conformare, în locul operatorilor de aeronave. Acoperirea emisiilor prin această opțiune ar fi similară cu cea din opțiunea zborurilor de plecare, deoarece furnizorii de carburanți ar restitui certificatele care corespund carburanților vânduți aeroporturilor din SEE. Pentru a evita obținerea unor profituri excepționale de către furnizorii de carburanți, nu s-ar acorda certificate gratuite, ci toate certificatele ar fi licitate.

## 4. EVALUAREA IMPACTULUI

### 4.1. Impactul asupra mediului

Opțiunea hibridă și opțiunile alternative reduc acoperirea emisiilor la 25 % - 62 % comparativ cu acoperirea emisiilor în cazul aplicării EU ETS cu sfera sa geografică integrală (a se vedea tabelul 1).

### 4.2. Impactul economic

#### 4.2.1. *Competitivitate*

Opțiunea hibridă și opțiunile alternative – cu excepția opțiunii în amonte – îmbunătățesc competitivitatea globală a sectorului aviației comparativ cu aplicarea EU ETS cu sfera sa geografică integrală, deoarece acoperirea redusă duce la prețuri mai mici pentru zborurile extra-SEE. Ca urmare a eliminării certificatelor gratuite, opțiunea în amonte ar duce la prețuri mai ridicate pentru zborurile intra-SEE.

#### 4.2.2. *Condiții de concurență echitabile*

Toate opțiunile de politică asigură condiții de concurență echitabile pe piețele perechilor de orașe relevante, deoarece toți operatorii sunt tratați la fel, indiferent de cetățenie sau de orice alte caracteristici. În cazul în care există servicii nonstop care concurează cu servicii care fac

o escală într-un nod aerian din afara SEE (de exemplu, pe o rută de la Londra la Singapore cu o escală posibilă la Dubai), opțiunea hibridă evită riscurile potențiale de denaturare a concurenței, deoarece vor fi acoperite și serviciile cu escală, și cele nonstop. Oricum, în condițiile prețurilor actuale ale carbonului, probabilitatea denaturărilor este neglijabilă în cazul tuturor opțiunilor.

#### **4.3. Impactul asupra efortului și fezabilității administrative**

Opțiunea hibridă poate fi pusă în aplicare pe baza sistemului MRV actual. Acoperirea mai redusă a zborurilor extra-SEE va fi reflectată prin luarea în considerare a unui procentaj redus proporțional din consumul total de carburanți (astfel cum este raportat în prezent pentru întregul zbor). Opțiunile zborurilor de plecare, 50/50 și „de a opri ceasul” nu necesită nicio modificare a sistemului MRV actual. Adoptarea opțiunii în amonte ar implica modificări semnificative, deoarece furnizorii de carburanți ar deveni entitățile responsabile. Se preconizează că ar exista întârzieri semnificative în punerea sa în aplicare.

#### **4.4. Impactul asupra coerenței cu dreptul internațional privind aviația și cu politica OACI**

CJE a respins argumentul potrivit căruia EU ETS ar încălca suveranitatea altor state și a confirmat competența UE de a aplica EU ETS emisiilor totale ale zborurilor care sosesc pe aerodromurile situate pe teritoriul unui stat membru și care pleacă de pe acestea. Având în vedere că toate opțiunile continuă să se aplice doar zborurilor de plecare și de sosire și nu includ survolurile, ele sunt conforme cu principiile dreptului internațional cutumiar, respectiv ale Convenției de la Chicago și ale acordurilor privind serviciile aeriene.

Comparativ cu alte opțiuni, opțiunea hibridă va avea avantajul unei acceptabilități politice internaționale mai mari, deoarece va limita efectiv acoperirea la emisiile din SEE. În ceea ce privește opțiunea în amonte, există un risc juridic ca aceasta să fie considerată o taxă sau o acciză pe carburanți în temeiul Convenției de la Chicago și al acordurilor privind serviciile aeriene.

### **5. COMPARAREA OPȚIUNILOR**

În vederea alegerii unei opțiuni, UE va trebui să compare eficacitatea ecologică, posibilele modificări ale sistemului MRV și coerența opțiunilor cu dreptul internațional și cu rezoluțiile (fără caracter obligatoriu) ale Adunării OACI. Efectele economice nu diferă atât de mult de la o opțiune la alta încât să modifice echilibrul cost-beneficiu.

- Opțiunea hibridă duce la o acoperire mult mai scăzută a emisiilor, de 39 % - 47 % comparativ cu aplicarea EU ETS cu sfera sa geografică integrală (în funcție de acoperirea definită de 12 sau de 200 de mii de mile marine), și ar implica anumite costuri pentru modificarea sistemului MRV. În ceea ce privește beneficiile, acoperirea mai limitată a emisiilor oferă argumente în plus pentru a apăra EU ETS împotriva acuzațiilor privind încălcarea suveranității. Se reduc, de asemenea, și potențialele denaturări legate de zborurile cu escală efectuate în paralel cu zborurile directe.
- Opțiunea zborurilor de plecare și opțiunea 50/50 oferă acoperirea a 62 % din emisii comparativ cu aplicarea EU ETS cu sfera sa geografică integrală și nu modifică sistemul MRV. Cu toate acestea, având în vedere că aceste opțiuni nu vor fi susținute de rezoluția Adunării OACI din 2013, ele nu vor spori acceptabilitatea politică și nici nu vor aduce noi argumente juridice în apărarea EU ETS.

- Având în vedere că acoperă doar 25 % din emisii, opțiunea „de a opri ceasul” nu va fi o soluție viabilă pe termen lung, ținând cont de obiectivele de mediu ale UE pentru sectorul aviației.

Opțiunea în amonte asigură aceeași acoperire a emisiilor ca și opțiunea zborurilor de plecare, dar are un impact negativ asupra competitivității. Mai mult, aceasta ar implica o modificare completă a sistemului MRV și un risc de noi contestații juridice.

Tabelul 1 Compararea opțiunilor

	EU ETS cu sferă geografică integrală	Opțiunea hibridă	Opțiunea zborurilor de plecare; opțiunea 50/50	Opțiunea „de a opri ceasul”	Opțiunea în amonte
<b>Eficacitate ecologică</b>	100%	39 % - 47 %	62 %	25 %	62 %
<b>Competitivitate</b>	Impact minor asupra costurilor și a cererii	+	+	+	-
<b>Condiții de concurență echitabile</b>	Nicio denaturare în condițiile prețurilor actuale ale carbonului	++	=	+	=
<b>Efortul și precizia MRV</b>	Pe baza consumului de carburanți	-	=	=	--
<b>Coerența cu dreptul internațional privind aviația</b>	Legalitate confirmată de CJE	=	=	=	-
<b>Acceptabilitatea politică internațională</b>	Opoziție internațională puternică	++	=	++	=

- + impact pozitiv față de aplicarea EU ETS cu sferă geografică integrală
- impact negativ față de aplicarea EU ETS cu sferă geografică integrală
- = nemodificat față de aplicarea EU ETS cu sferă geografică integrală

## 6. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

În funcție de rezultatul Adunării OACI din 2013, se pot dovedi necesare și alte ajustări ale EU ETS pentru a asigura tranziția către o MBP mondială în 2020. Se sugerează, așadar, ca orice modificări aduse EU ETS să fie temporare și ca, după Adunarea OACI din 2016, Comisia să informeze Parlamentul și Consiliul cu privire la măsurile necesare pentru a pune în aplicare MBP mondială din 2021.