



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 27.9.2005
KOM(2005) 459 končno

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Zmanjševanje vpliva letalstva na podnebne spremembe

{SEK(2005) 1184}

SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Zmanjševanje vpliva letalstva na podnebne spremembe

1. UVOD

Zračni prevoz je postal sestavni del družbe v 21. stoletju, saj potnikom in tovoru omogoča premostitev velike razdalje s hitrostjo brez primere. Vendar pa letalstvo prispeva tudi k podnebnim spremembam. Čeprav se je učinkovitost letalskega goriva v zadnjih 40 letih povečala za več kakor 70 %, se je zaradi zračnega prometa, ki narašča še hitreje, celotna količina porabljenega goriva kljub temu povečala.

Zato ima letalstvo vedno večji vpliv na podnebje: čeprav so skupne emisije v EU, nadzorovane v okviru Kjotskega protokola, padle za 5,5 % (-287 MtCO₂e) od leta 1990 do 2003¹, so se emisije toplogrednih plinov mednarodnega letalstva EU povečale za 73 % (+47 MtCO₂e), kar pomeni 4,3 %-odstotno letno povečanje.

Čeprav je delež letalstva pri skupnih emisijah toplogrednih plinov še vedno zmeren (okoli 3%), hitra rast škoduje napredku, ki je bil narejen v drugih sektorjih. Če se bo rast še nadaljevala, **bodo emisije, ki nastanejo pri mednarodnih letih iz letališč EU do leta 2012 narasle za 150 % v primerjavi z letom 1990. Ta rast emisij EU iz mednarodnega letalstva bo nadomestila več kakor četrtno zmanjšanj, ki so zahtevana v okviru cilja Skupnosti po Kjotskem protokolu.** Dolgoročno bo letalstvo prispevalo največ emisij, če se bo to gibanje nadaljevalo.

2. SEDANJI POLITIČNI KONTEKST

To sporočilo je podlaga za razpravo z drugimi evropskimi institucijami in interesnimi skupinami o zavedanju o okoljskih stroških emisij letalstva v sistemu EU za trgovanje z emisijami. Medtem ko se letalski sektor spopada z najvišjimi cenami nafte in goriva v zgodovini, kar povzroča znatne gospodarske vplive za letalske prevoznike, je več nedavnih tragičnih vremenskih dogodkov v Evropi in v tujini opozorilo na možne velikanske stroške, povezane s povečanjem in pogostnostjo ter resnostjo takih dogodkov, ki jih lahko sprožijo podnebne spremembe.

Čeprav je gospodarski kontekst težaven, ostaja problem podnebnih sprememb nujen in je treba zdaj začeti razprave, da se zagotovi pravočasni prispevek za načrtovan pregled sistema EU za trgovanje z emisijami junija 2006.

Strategijo, ki je določena v tem sporočilu, je treba razumeti v kontekstu naslednjih že obstoječih političnih usmeritev.

¹ Letni popis toplogrednih plinov Evropske skupnosti 1990-2003 in poročilo popisa 2005.

Na podlagi sporočila Komisije "Uspešen boj proti svetovnim podnebnim spremembam" sta Evropski parlament in Evropski svet pomladi leta 2005 ponovno potrdila cilj EU, da globalne temperature površja zemlje ne bi smele narasti za več kakor 2 °C v primerjavi s predindustrijsko stopnjo, da se preprečijo nevarne in nepopravljive antropogene podnebne spremembe. Evropski Svet je tudi ugotovil, da:

- je treba obravnavati zmanjšanje poti za skupino razvitih držav za 15-30 % do leta 2020, v primerjavi z izhodiščem, ki je predvideno v Kjotskem protokolu;
- mora Komisija nadaljevati svoje analize stroškov in koristi za strategije zmanjšanja CO₂ in
- je treba ponovno okrepiti mednarodna pogajanja s preučevanjem možnosti za ureditev po letu 2012 v kontekstu procesa podnebnih sprememb ZN z zagotovitvijo najširšega možnega sodelovanja vseh držav in njihove udeležbe pri učinkovitem in ustreznem mednarodnem odzivu.

Na podlagi teh smernic je treba ukrepati, da se zagotovi, da letalstvo ne škoduje, temveč prispeva k doseganju tega splošnega cilja.

To sporočilo opredeljuje strategijo za dopolnitev obstoječih ukrepov z izvajanjem novega tržno usmerjenega instrumenta na ravni EU. Podprto je s posvetovanji z interesnimi skupinami in presojo vplivov, ki so predstavljeni posebej.

3. VPLIVI ZRAČNEGA PREVOZA NA PODNEBJE

Komercialni zrakoplovi letijo na nadmorski višini od 8 do 13 km, kjer lahko sproščajo pline in delce, ki spremenijo sestavo ozračja in prispevajo k podnebnim spremembam.

Ogljikov dioksid (CO₂) je najbolj pomemben toplogredni plin zaradi velikih količin, ki se sproščajo, in njegovega dolgotrajnega zadrževanja v ozračju. Vedno višje koncentracije imajo dobro poznan neposredni učinek segrevanja zemeljske površine.

Dušikovi oksidi (NO_x) imajo dva neposredna učinka na podnebje. Dušikovi oksidi proizvajajo ozon pod vplivom sončne svetlobe, vendar tudi zmanjšujejo okoliško koncentracijo metana v ozračju. Ozon in metan sta močna toplogredna plina. Neto rezultat je, da ozon prevlada nad učinkom metana in tako segreva zemljo.

Vodni hlapi, ki jih sproščajo zrakoplovi, imajo neposredni učinek toplogrednih plinov, ker pa se hitro odstranijo s padavinami, je učinek majhen. Vendar vodni hlapi, ki se sproščajo na visoki nadmorski višini, pogosto sprožijo nastanek kondenzacijskih sledi, ki pogosto segrevajo zemeljsko površino. Poleg tega se take „sledi za letalom“ lahko razvijejo v oblake ciruse (oblake iz ledenih kristalov). Tudi zanje obstaja sum, da imajo precejšen učinek segrevanja, čeprav to ostaja zelo negotovo.

Sulfatni in sajasti delci imajo veliko manjši neposredni učinek v primerjavi z drugimi emisijami zrakoplovov. Saje absorbirajo toploto in imajo učinek segrevanja, sulfatni delci odbijajo sevanje in imajo majhen učinek hlajenja. Poleg tega lahko vplivajo na nastanek in lastnosti oblakov.

Leta 1999 je Medvladni forum o podnebnih spremembah (IPPC) ocenil, da je skupni vpliv letalstva trenutno okoli 2 do 4–krat večji kakor sam učinek preteklih emisij. Rezultati nedavne raziskave EU kažejo, da bi lahko to razmerje bilo nekoliko (okoli dvakrat) manjše. Nobena od teh ocen ne upošteva zelo negotovih učinkov oblakov cirusov.

4. POTREBNO POLITIČNO UKREPANJE NA VSEH RAVNEH

4.1. Emisije zračnega prevoza v okvirni konvenciji UNFCCC in Kjotskem protokolu

Mednarodni zračni prevoz je obravnavan drugače kakor večina drugih sektorjev glede na to, kako so njegove emisije toplogrednih plinov upoštevane v Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC). Zaradi pomanjkanja soglasja glede tega, ali naj se dodeli odgovornost za te emisije in kako to storiti, so samo domače emisije vključene v skupne nacionalne emisije pogodbenic. Emisije mednarodnih letov so preprosto obravnavane kakor „opombe“. Zato niso predmet omejitev količin emisij, ki so jih sprejele razvite države, ki so ratificirale Kjotski protokol. V primeru mednarodnega zračnega prevoza tako ni ključnega dela političnega pritiska, zaradi katerega države izvajajo ukrepe za zmanjšanje za druge sektorje.

Komisija se je v svojem sporočilu iz februarja 2005², zavzemala za to, da **je treba mednarodno letalstvo vključiti v kateri koli režim za podnebne spremembe po letu 2012**, da dobijo države močnejše pobude za lastne ukrepe in ukrepe v sodelovanju z drugimi.

4.2. Politike organizacije ICAO za nadzor emisij iz letalstva

Zaradi neobstoječega sporazuma o vprašanju dodelitve so se pogodbenice, ki so sodelovale pri pogajanjih o Kjotskem protokolu, dogovorile, da vključijo izrecno obveznost za razvite države pri omejevanju ali zmanjšanju emisij iz letalstva, v sodelovanju z Mednarodno organizacijo za civilno letalstvo (ICAO).

Dosedanji ukrepi v okviru organizacije ICAO so predvsem prispevali k izboljšanju razumevanja globalnih vplivov letalstva na podnebje. 188 držav članic organizacije ICAO ni moglo doseči soglasja o regulativnih standardih ali dajatvah za emisije, ki veljajo za emisije CO₂, propadel pa je tudi poskus opredelitve in soglasja v zvezi s primernim indikatorjem učinkovitosti za zrakoplove. Vendar pa je **organizacija ICAO odobrila koncept odprtega mednarodnega trgovanja z emisijami** za izvajanje v okviru prostovoljnega trgovanja z emisijami ali vključitve mednarodnega letalstva v obstoječe sisteme držav.

² COM(2005) 35, 9.2.2005

4.3. Ukrepanje na ravni Skupnosti

EU dosledno sodeluje in podpira dejavnosti okvirne konvencije UNFCCC in organizacije ICAO, da pomaga čim bolj povečati doslednost in sodelovanje pri prizadevanjih za zmanjšanje emisij po celem svetu. Čeprav je v izjavah o politiki, o katerih so se strinjale vse države pogodbenice, to izrecno priznано, ni realno pričakovati, da bo organizacija ICAO sprejela globalne odločitve o enotnih, posebnih ukrepih, ki naj bi jih izvajale vse države. Nepripravljenost držav v razvoju, da bi se zavezale k bolj zahtevnim politikam, preden lahko vidijo jasen zgled za to v industrijsko razvitih držav, in pomanjkanje takšnih ukrepov pri pomembnih industrijsko razvitih partnericah, ki niso pogodbenice Kjotskega protokola, lahko prepreči, da bi se to zgodilo.

EU je pomembna sila v svetovnem letalstvu in prispeva okoli polovico emisij iz mednarodnega letalstva, ki so jih sporočile razvite države³. Hkrati pa imajo Evropska skupnost in države članice EU kot organizacija razvitih držav in pogodbenic, ki so opravile ratifikacijo, posebne obveznosti v okviru okvirne konvencije UNFCCC in Kjotskega protokola.

Ob priznavanju tega sta se v **Šestem okoljskem akcijskem programu Skupnosti** Evropski parlament in Svet odločila opredeliti in sprejeti posebne ukrepe za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz letalstva, če v okviru organizacije ICAO do leta 2002 tak ukrep ne bo sprejet. Od takrat je Svet večkrat opozoril na potrebo po nujnih ukrepih za zmanjšanje emisij iz mednarodnega zračnega prevoza in pozval Komisijo, da obravnava take ukrepe in da predloge.

Glede na to je Komisija pregledala možnosti, ki so na voljo. Hitra in **lahka tehnična rešitev ne obstaja**. Zato je potreben celovit pristop, **ki krepi obstoječe ukrepe in preučuje nove**.

5. IZKORIŠČANJE POTENCIALA SEDANJIH POLITIK

Vrsta sedanjih politik Skupnosti in držav članic ima potencial za nadaljnji prispevek k zmanjšanju vpliva letalstva na podnebje, čeprav v omejenem obsegu ali samo dolgoročno. Te politike poleg ozaveščanja javnosti in izboljševanja zmogljivosti in konkurenčnosti alternativnih načinov prevoza vključujejo zlasti **raziskave, upravljanje zračnega prometa in obdavčenje energije**.

5.1. Več raziskav za čistejši zračni prevoz

EU je aeronavtiko izbrala za eno izmed prednostnih nalog raziskav in razvoja s ciljem čim bolj zmanjšati vpliv zrakoplovov na okolje. Od poskusne faze v letih 1990–1991 v okviru Drugega okvirnega programa je bilo financiranih več kakor 350 raziskovalnih projektov s skupnimi stroški 4 milijarde eurov. Okoli 30 % tega raziskovalnega dela je bilo izvedenega v obliki dejavnosti s ciljem zmanjšati vpliv zrakoplovov na okolje, zlasti CO₂ in NO_x. Poleg tega so bile raziskave za boljše razumevanje podnebne vpliva letalstva preučene v okviru programa Globalne

³ 103.411 od 202.779 MtCO₂e – Podatki za leto 2002, kakor so navedeni v Prilogi I Pogodbenice UNFCCC.

spremembe in ekosistem Šestega okvirnega programa. **Močnejša usmeritev za doseganje okolju prijaznejšega zračnega prevoza in večja osredotočenost na njegov vpliv na podnebne spremembe** bo prednostna naloga v novem Sedmem okvirnem programu, ki ga je pred kratkim predlagala Komisija. Nadaljnje raziskave glede alternativnih goriv lahko pokažejo dodaten potencial za zmanjšanje toplogrednih plinov, ki jih izpušča zrakoplov.

5.2. Izboljševanje upravljanja zračnega prometa

Medtem ko lahko raziskave povečajo priložnosti, ki bodo na voljo jutri, ima bolj učinkovito upravljanje zračnega prometa pomemben potencial v kratkoročnem smislu. Poraba goriva se lahko na primer zmanjša s čim krajšim čakanjem pred vzletom, z uporabo bolj optimalnih poti letov in zmanjšanjem obsega obveznih poti letenja pri čakanju na dovoljenje za pristanek na prezasedenih letališčih. Pobudi **Enotno evropsko nebo** in **SESAME**⁴ sta začeli reforme, potrebne za uresničevanje teh koristi. Prednostna naloga mora zdaj biti pravočasen napredek pri izvajanju.

5.3. Doslednejše izvajanje obdavčevanja energije

Čeprav države članice običajno določijo **davke na energijo za gorivo pri komercialnem letalstvu** zaradi doseganja davčnih ciljev, lahko širše **izvajanje tega obdavčevanja** tudi prispeva k večjem zavedanju o okoljskih stroških in zmanjšanju emisij CO₂. Komisija je večkrat izrazila, da je naklonjena normaliziranju obravnave letalskega goriva, kakor hitro je mogoče v okviru mednarodnega pravnega okvira, ki ureja letalstvo, in se zavzemala za to, da bi morale biti letalsko gorivo načeloma tudi predmet obdavčitve energije, kakor so druga motorna goriva.

Po sprejetju Direktive Sveta 2003/96/ES o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije **lahko države članice že uvedejo obdavčitev goriva za domače lete**. Gorivo za domače lete je že obdavčeno v državah, ki niso članice EU, kot so ZDA, Japonska in Indija, vendar se je za to do sedaj v EU odločila samo Nizozemska.

Na podlagi vzajemnega dogovora se lahko obdavčitev goriva uvede tudi za lete med dvema državama članicama v okviru sedanje zakonodaje Skupnosti. V takih primerih bi to veljalo za vse prevoznike EU. Vendar pa je postalo splošna praksa, da je letalsko gorivo pri mednarodnih letih oproščeno vseh davkov – politika, ki je bila prvotno uvedena za pospeševanje civilnega letalstva v njegovem začetnem obdobju razvoja. Pravno zavezujoče oprostitve so zajete v dvostranskih sporazumih o zračnem prevozu)⁵. Diskriminaciji proti prevoznikom EU bi se zato bilo težko izogniti na progah, kjer imajo prevozniki zunaj EU prometne pravice in so še

⁴ Zakonodaja Enotnega evropskega neba je bila sprejeta leta 2004. Določa institucionalno in pravno podlago za nerazdrobljeno in medoperabilno evropsko kontrolo letenja. Projekt SESAME zajema tehnično izvedbo projekta Enotno evropsko nebo.

⁵ V nasprotju s skupnim dojemanjem Konvencija iz Čikaga iz leta 1944 preprečuje samo obdavčitev letalskega goriva pri tranzitu, določba pa se lahko razume preprosto kakor zaščita pred dvojno obdavčitvijo.

naprej deležni oprostitev davka v okviru ustreznih sporazumov o zračnem prevozu⁶.

V tem kontekstu so pomembne sodbe, ki jih je izreklo Sodišče Evropskih skupnosti dne 5. novembra 2002 v sodnih primerih o „odprtem zračnem prostoru“⁷. Sprožile so obsežno reformo zunanjih odnosov EU na področju na področju letalstva. Kot del tega procesa je bilo več kakor 200 sporazumov o zračnem prevozu med državami članicami EU in državami, ki niso članice EU, že spremenjenih za zagotovitev možnosti obdavčevanja goriva, dobavljenega prevoznikom iz ali zunaj EU, na enaki osnovi. Kljub temu, da se ta proces mora in se bo nadaljeval, pa bo neizogibno potreben čas za njegovo dokončanje. Glede na specifičnost letalskega sektorja se na širšo uporabo davkov na energijo ni mogoče zanašati kakor na ključni steber strategije za boj proti vplivu letalstva na podnebne spremembe v kratkoročnem in srednjeročnem smislu. Zato ta ni bil nadalje ocenjen v sedanjem kontekstu.

6. GOSPODARSKI INSTRUMENTI KOT STROŠKOVNO UČINKOVITI SPODBUJEVALCI SPREMEMB

Skupni učinek zgoraj navedenih obstoječih ukrepov ne bo zadostoval za nadomestitev naraščanja emisij zračnega prometa. **Potrebni so novi pristopi, ki presegajo tradicionalne tehnične standarde in prostovoljne ukrepe.** Kakor je že prikazano v strategiji Komisije o zračnem prevozu in okolju iz leta 1999, je potreba po stroškovno učinkovitih pristopih usmerjena v korist prožnih gospodarskih instrumentov. Taki ukrepi uporabljajo načelo „onesnaževalec plača“ in tudi izkoriščajo številna možna znižanja, katerih stroške najbolje pozna industrija, s pošiljanjem cenovnih signalov, ki odražajo cilje okoljske politike.

Preučenih je bilo več vrst tržno usmerjenih instrumentov (glej presojo vplivov). Vendar bi bil učinek instrumentov, kakor so **davki na letalsko vozovnico ali odhod, zgolj zmanjšali povpraševanje** in zato izvajalcev ne bi spodbudili k izboljšanju njihovega okoljskega delovanja. Medtem ko so lahko primerni za doseganje drugih ciljev politik⁸, je bilo največ pozornosti posvečeno **trgovanju z emisijami in dajatvam za emisije** kot bolj obetavnima načinoma za bolj proti vplivu letalstva na podnebje.

6.1. Ocenjevanje možnosti

Trgovanje z emisijami poteka tako, da se najprej določi omejitev vseh emisij skupine subjektov, nato pa trg določi stroške za izpuščanje vsake tone emisij. Nasprotno pa se dajatvami določijo stroški za izpuščanje tone emisij in nato prepusti zadevnim subjektom, da določijo obseg posledičnega znižanja emisij.

⁶ Ti sporazumi urejajo prometne pravice in druga vprašanja, ki se nanašajo na mednarodni zračni prevoz.

⁷ V njih je Komisija vložila tožbo proti osim državam članicam v zvezi z dvostranskimi sporazumi o zračnem prevozu, podpisanimi z ZDA.

⁸ Na Ekonomsko-finančnem svetu se je na primer razpravljalo o možnosti zbiranja sredstev za razvojno pomoč s pomočjo letalskih vozovnic.

V sedanjem kontekstu se oba instrumenta razlikujeta tudi glede na **okoljsko in gospodarsko učinkovitost ter potencial za širšo uporabo**.

6.2. Okoljska in gospodarska učinkovitost

Če bi se trgovanje z emisijami ali dajatve za emisije uporabljali samo v letalskem sektorju, bi bila oba instrumenta načeloma enakovredna glede na okoljsko in gospodarsko učinkovitost. Vendar pa ni treba, da se trgovanje z emisijami uporablja samo v letalskem sektorju. Trgovanje z emisijami se že uporablja kot način boja proti podnebnim spremembam: pogodbenice z omejitvami emisij v okviru Kjotskega protokola lahko med seboj trgujejo. Poleg tega mnoge od teh pogodbenic prenašajo ali razmišljajo o prenosu dela svojih omejitev emisij na raven družb na podlagi domačega ali regionalnega sistema trgovanja z emisijami.

Z Direktivo 2003/87/ES je EU vzpostavila doslej največji večdržavni večsektorski sistem trgovanja z emisijami. Evropski sistem trgovanja z emisijami, ki zajema emisije toplogrednih plinov od okoli 12.000 energetske intenzivnih obratov, je začel delovati 1. januarja 2005. Na splošno velja, da širši ko je obseg sistema trgovanja z emisijami, nižji so stroški doseganja iste določene ravni zmanjšanja emisij. Če naj bi zato letalstvo doseglo isti okoljski cilj v okviru trgovanja z emisijami in dajatvami za emisije, bi bili gospodarski stroški za sektor in za EU kot celoto nižji, če bi bilo to narejeno v okviru evropskega sistema trgovanja z emisijami kakor v okviru sistema zaračunavanja samo za letalstvo.

6.3. Potencial za širšo uporabo

Po mnenju Komisije sta instrument dajatev za emisije in instrument trgovanja z emisijami skladna s sedanjim mednarodnim pravnim okvirom za letalstvo. Koncept dajatev za emisije pa je sporen na mednarodni ravni in obseg, v katerem lahko države take dajatve uporabljajo za tuje prevoznike, je bilo najbolj sporno vprašanje na 35. srečanju organizacije ICAO oktobra 2004. Nasprotno pa je organizacija ICAO izrecno podprla koncept *prostovoljnega trgovanja z emisijami in vključitve emisij mednarodnega letalstva v sedanje sisteme držav za trgovanje z emisijami*. Ta pristop dobro ustreza podnebni politiki EU, saj je integrirano trgovanje z emisijami tudi temeljna značilnost Kjotskega protokola in je ključni del prihodnje strategije EU o podnebnih spremembah.

7. POSEBNA VPRAŠANJA NAČRTOVANJA TRGOVANJA Z EMISIJAMI

Glede na te razlike, vključno z letalstvom v EU, se zdi evropski sistem trgovanja z emisijami najbolj obetavna pot naprej. Vendar pa je temeljnih več tehničnih sestavnih elementov, da lahko politika zagotovi popoln potencial za okoljsko in gospodarsko učinkovitost, ki jo bo morala nadalje preučiti nova delovna skupina, ki bo ustanovljena, in bo tudi razvita v presoji vplivov. Na podlagi študije izvedljivosti Komisije⁹, Komisija meni, da so v središču nadaljnje razprave naslednja štiri vprašanja: **vrsta subjekta, ki je odgovoren za vpliv letalstva na podnebje, obseg, v katerem je celotni vpliv obravnavan, vrste**

⁹ „Giving wings to emission trading“, CE Delft, julij 2005

zajetih letov in pristop, uporabljen za izračun in porazdelitev **omejitve** skupnih **emisij** v sektorju. Poleg tega je treba nadalje preučiti vpliv na cene in dodelitev pravic za emisije.

Bistveno je, da mora biti za odgovornega določen tisti subjekt, ki ima najbolj neposreden nadzor nad vrsto zrakoplovov uporabi in načinom letenja. Zato **Komisija meni, da morajo biti subjekti, ki so odgovorni** v okviru evropskega sistema trgovanja z emisijami, **letalski prevozniki**.

Da bi čim bolj zmanjšali morebitne negativne kompromise med različnimi vplivi in zavarovali okoljsko celovitost celotnega sistema, **je treba v čim večjem možnem obsegu obravnavati vplive letalstva na podlagi CO₂ in drugih snovi**. S tem je treba pretehtati pomembnost negotovosti glede nekaterih vplivov v primerjavi s tveganji, ki jih ti vplivi predstavljajo za podnebje. Dokler ne bo dosežen resničen znanstveni napredek pri razvoju ustrežnejših instrumentov za primerjavo različnih vplivov bi bil potreben pragmatičen pristop. Kratkoročno bi to lahko temeljilo na:

- zahtevi, da letalstvo preda določeno število dovoljenj, ki se nanašajo na njihove emisije CO₂, pomnožene s previdnostnim povprečnim faktorjem, ki odraža druge vplive; ali
- pristopu, pri katerem je prvotno vključen samo , vzporedno pa se izvajajo pomožni instrumenti, kot je diferenciacija letaliških taks v skladu z emisijami NO_x.

Komisija meni, da bi moral biti cilj zagotoviti delujoč model za letalstvo v okviru trgovanja z emisijami v Evropi, ki se bo lahko razširil ali repliciral po celem svetu. Natančen obseg bo ocenjen v delovni skupini, ki bo ustanovljena, kakor je bilo poudarjeno v Prilogi. V okoljskem smislu je prednostna možnost zajeti vse lete iz letališč EU, saj bi omejitev obsega na lete znotraj EU, ki se začnejo in končajo v EU, zajela manj kakor 40 %¹⁰ emisij vseh letov, ki se začnejo v EU. Glede konkurenčnosti industrije letalstva bo nadalje preučen vpliv zlasti na deleže trga EU in prevoznike zunaj EU.

Glede izračunavanja in porazdelitve omejitve skupnih emisij letalstva pravila, ki že obstajajo za udeležence sistema, niso nujno primerna za letalstvo. V okviru Kjotskega protokola se obravnavajo samo emisije domačih letov, zato bi bila potrebna posebna ureditev za zagotovitev, da to ne vpliva škodljivo na računovodski sistem¹¹, ki povezuje evropski sistem trgovanja z emisijami in Kjotski protokol. Poleg tega se je glede na raven povezovanja na trgu zračnega prevoza Skupnosti **treba dogovoriti o usklajeni metodologiji dodeljevanja**.

8. VPLIVI VKLJUČITVE LETALSTVA V EVROPSKI SISTEM TRGOVANJA Z EMISIJAMI

V vseh možnih predvidenih potekih pri presoji vplivov, ki je priložena temu sporočilu, in študiji izvedljivosti, izdelani za Komisijo, bi bili prevozniki iz in zunaj

¹⁰ Ocene emisij CO₂ Evropske organizacije za varnost zračne plovbe. Ocene za leto 2004 kažejo, da so opravljeni leti znotraj EU izpustili okoli 52 MtCO₂, vsi odhajajoči leti pa so povzročili 130 MtCO₂.

¹¹ Uredba Komisije (ES) št. 2216/2004.

EU obravnavani popolnoma enako na progah, zajetih v tem sistemu. Zato vključitev vpliva letalstva na podnebje v evropski sistem trgovanja z emisijami verjetno ne bo povzročila znatnih škodljivih vplivov na konkurenčni položaj letalskih prevoznikov EU glede na letalske prevoznike zunaj EU. Na podlagi študije Komisije se lahko pojavijo učinki drugega reda, kakor navzkrižno subvencioniranje s strani prevoznikov, ki uporabljajo dobičke, pridobljene na progah zunaj obsega ukrepov za proge, ki jih zajema ukrep, a bi bili majhni. Kljub temu pa bo vprašanje konkurenčnosti še nadalje preučeno v nadaljevanju tega sporočila.

Dodatna posledica je, da se katera koli povečanja stroškov, ki izvirajo iz vključitve tega sektorja v evropski sistem trgovanja z emisijami, lahko prenesejo na uporabnike zračnega prevoza. Vendar oblikovanje nekaterih ponazoritvenih predvidenih potekov predvideva, da bi bilo povišanje cen vozovnic zmerno, različno glede na posebne izbrane načrtovane parametre (glej presojo vplivov). Povpraševanje po zračnem prometu se ne bi zmanjšalo, temveč bi le rahlo počasneje naraščalo (relativno zmanjšanje med 0,2 in 2,1 % v petletnem obdobju (2008–2012) glede na običajno rast poslovanja več kakor 4 % *na leto*).

Glede na te nizke ocene za povišanje cen vozovnic se zdi, da bi bil kakršen koli učinek na turizem ali obrobne regije, ki so odvisne od letalstva kot ključnega načina prevoza, omejen in ga je treba nadalje preučiti, z upoštevanjem obstoječega okvira obveznosti javnih služb.

9. SKLEPNE UGOTOVITVE IN NASLEDNJI UKREPI

Doslej politike, uvedene na mednarodni, regionalni in državni ravni za zmanjšanje podnebnih sprememb niso zahtevale znatnega prispevka sektorja letalstva. Glede na verjetno prihodnjo rast zračnega prometa je potrebno dodatno ukrepanje za preprečitev nadaljnjega povečanja njegovega vpliva na podnebje.

Po analizi vrste možnosti Komisija meni, da je z gospodarskega in okoljskega vidika najboljši način za napredovanje vključitev **vpliva letalskega sektorja na podnebje v sistem EU za trgovanje z emisijami**. Trgovanje z emisijami bo verjetno ostalo osrednji del vseh prihodnjih strategij za boj proti podnebnim spremembam, evropski sistem trgovanja z emisijami pa bo pomagal spodbujati razvoj resničnega mednarodnega trga z ogljikom, ki bo zmožen izkoristiti potencial za zmanjšanje emisij po vsem svetu. V okviru priprav na sprejetje potrebnih odločitev Komisija:

- **bo ustanovila delovno skupino za letalstvo v okviru Evropskega programa o podnebnih spremembah¹²**. Ta skupina bo imela nalogo, da preuči načine vključitve letalstva v evropski sistem trgovanja z emisijami v skladu s pristojnostmi, ki so priložene temu sporočilu. Rezultati bodo vključeni v tekoči pregled obstoječega okvira za evropski sistem trgovanja z emisijami¹³, zaradi česar se pričakuje, da bo poročilo o njem pripravljeno do 30. junija

¹² Evropski program o podnebnih spremembah je posvetovalni postopek več interesnih skupin, v katerem sodelujejo Komisija, nacionalni strokovnjaki, industrija in skupnost nevladnih organizacij.

¹³ Glej člen 30 Direktive 2003/87/ES.

2006. Komisija si bo prizadevala predložiti **zakonodajni predlog do konca leta 2006**;

- poziva Svet in Evropski parlament, da preučita priporočila glede politike in načrta v tem sporočilu, vključno z vprašanji časovne razporeditve, za pripravo prihodnje zakonodajne odločitve.

Hkrati **je treba nadaljevati z vrsto obstoječih politik in ukrepov ter jih okrepiti** kakor elemente celovitega in doslednega pristopa:

- Čeprav je treba nadaljevati z raziskavami za zmanjšanje preostale negotovosti in nadaljnje izboljšanje razumevanja učinkov letalstva na podnebje, morajo imeti prednost **raziskave EU na področju aeronavtike**, s ciljem dejansko zmanjšati negativne vplive letalskega prevoza na podnebne spremembe, ta poudarek na tem pa se bo odražal v Sedmem okvirnem programu¹⁴.
- Treba je doseči pravočasen napredek pri procesih, ki so že stekli v okviru **Enotnega evropskega neba**, da se izboljša delovanje evropskega sistema upravljanja zračnega prometa.
- Glede izvajanja obdavčevanja energije za letalsko gorivo proces odpravljanja vseh zakonskih ovir iz dvostranskih sporazumov o zračnem prevozu ostaja bistvenega pomena in se bo tudi nadaljeval.
- **Komisija bo sprejela potrebne ukrepe** na evropski in mednarodni ravni za to, **da nadalje ohrani odprte vse možnosti za gospodarske instrumente**, če bi bili poleg trgovanja z emisijami potrebni dopolnilni ukrepi za reševanje vpliva celotnega vpliva letalstva na podnebje.
- Komisija bo v okviru organizacije ICAO sodelovala z državami članicami EU pri nenehnih izboljšavah sedanjih tehničnih konstrukcijskih standardov in po potrebi pri razvoju novih standardov s ciljem omejitve emisij zrakoplovov pri njihovem izvoru.

¹⁴

COM(2005) 119.

Priloga: Pristojnosti delovne skupine za letalstvo, ustanovljene v okviru Evropskega programa o podnebnih spremembah

Namen delovne skupine je svetovati službam Komisije in bo vključevala strokovnjake iz držav članic ter ključne organizacije interesnih skupin, vključno z organizacijami industrije, potrošniškimi in okoljskimi organizacijami.

Ta delovna skupina oceni potrebne načine za vključitev vpliva letalstva na podnebje v evropski sistem trgovanja z emisijami¹⁵, kakor je navedeno spodaj, pri čemer v celoti upošteva načelo previdnosti.

Vključitev vpliva letalstva na podnebje

Skupina:

- oceni, kako se lahko obravnava spremljanje in poročanje vpliva letalstva na podnebje, z dodajanjem nadaljnjih prilog k Odločbi 2004/156/ES, ob upoštevanju v njej uporabljenih obstoječih metodologij kot merilo uspešnosti, in z ugotavljanjem možnosti za doseg večje natančnosti v prihodnosti.
- preuči, ali bi bila prožnost, ki jo zagotavlja sistem stopenj Odločbe 2004/156/ES, ustrezna za letalski sektor, ali pa je potrebno nadaljnje usklajevanje.
- analizira možnost, da bi nepopolna vključitev vpliva letalstva na podnebje lahko pomenila spodbudo za zmanjšanje enega vpliva v okviru sistema na škodo drugega vpliva izven sistema.
- preuči dopolnilno uporabo dajatev ali drugih spremljajočih ukrepov za uvedbo popolne vključitve vpliva letalstva na podnebje v izogib opredeljenih morebitnih škodljivih učinkov zaradi nepopolne vključitve.

Obseg zajetih emisij

Skupina mora obravnavati zajete lete in emisije ob upoštevanju potrebe, da: se omejijo razlike pri obravnavi storitev na kratke in dolge razdalje, da se preučijo razlike pri dostopnosti obrobnihih regij, da se ugotovi, kako se lahko model EU razširi na druge države pri širitvi evropskega sistema trgovanja z emisijami, ter se zajame znatna količina emisij v skladu z okoljskim ciljem boja proti podnebnim spremembam.

Pristop, ki se uporablja za izračun in porazdelitev omejitve skupnih emisij za letalski sektor

Skupina preuči:

¹⁵

Direktiva 2003/87/ES.

- različne modele, ki se uporabljajo v EU in v mednarodnem okviru za izračunavanje prihodnje rasti in emisij za letalski sektor in druge gospodarske sektorje, ter različne predpostavke, ki se uporabljajo v teh modelih.
- obseg omejitev skupnih emisij, ki jih je treba obravnavati za letalski sektor, ob upoštevanju različnih rezultatov iz modelov.
- kateri elementi določanja in porazdelitve omejitve skupnih emisij se lahko uskladijo po EU.
- vpliv konkurenčnosti industrije Skupnosti, vplive na ceno vozovnic (med drugim s preučitvijo obstoja alternativnih načinov prevoza) in na dodelitve emisij ter sorazmerno razdelitev stroškov med industrijo in končnimi uporabniki prevoza.
- kako zagotoviti, da vključitev letalstva ne bo škodljivo vplivala na računovodski sistem, določen v Uredbi Komisije (ES) št. 2216/2004, ki zagotavlja usklajenost trgovanja v okviru evropskega sistema trgovanja z emisijami in trgovanja v okviru Kjotskega protokola. Katera koli rešitev glede načrta mora pretehtati pomembnost uvedbe posebnih pravil za letalstvo v primerjavi s splošnim ciljem njegove vključitve v evropski sistem trgovanja z emisijami, to je prispevati k boju s podnebnimi spremembami na najbolj enostaven in najbolj stroškovno učinkovit možen način.

Skladnost

Skupina preuči, kako se obstoječi ukrepi za zagotavljanje skladnosti, ki se trenutno uporabljajo v letalski industriji, lahko uporabljajo poleg tistih, ki so že določeni v okviru evropskega sistema trgovanja z emisijami, da se zagotovi skladnost z obveznostmi, določenimi s tem sistemom.

Upravljanje

Skupina preuči, kako najbolje upravljati vključitev letalstva v evropski sistem trgovanja z emisijami, ob upoštevanju sklepov, sprejetih glede omejitve emisij, sistema registrov in skladnosti.

Ta delovna skupina bo predložila svoje sklepe v obliki sporočila najkasneje 30. aprila 2006.