



Bruselj, 14.7.2021
SWD(2021) 634 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev za trajnostni zračni prevoz

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

Povzetek
Ocena učinka predloga uredbe o zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev za trajnostni zračni prevoz
A. Potreba po ukrepanju
Zakaj? V čem je težava?
<p>Čeprav je ohranjanje enakih konkurenčnih pogojev v zračnem prevozu bistvenega pomena, so se emisije toplogrednih plinov iz letalskega sektorja od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja na ravni EU in svetovni ravni povečale in pričakuje se, da se bodo do leta 2050 še naprej povečevale. Ker je EU sprejela ambiciozne podnebne cilje za leti 2030 in 2050, mora letalstvo pospešiti razogljichenje. Vendar ima sektor omejene možnosti za zmanjšanje ogljičnega odtisa, zlasti zaradi svoje odvisnosti od fosilnih goriv in pomanjkanja zrelih in cenovno konkurenčnih tehnologij za alternativna goriva. Kot je poudarjeno v načrtu Komisije za uresničitev podnebnih ciljev do leta 2030, lahko trajnostna letalska goriva znatno prispevajo k razogljichenju sektorja. Trajnostna letalska goriva so tehnološko izvedljiva in združljiva z obstoječo tehnologijo za zrakoplove in infrastrukturo za oskrbo z gorivom. Vendar trg trajnostnih letalskih goriv miruje, saj sta (i) proizvodnja in (ii) povpraševanje po trajnostnih letalskih gorivih majhna. To je posledica (a) industrijskih in komercialnih izzivov, vključno z visokimi proizvodnimi stroški in konkurenčnim povpraševanjem po surovinah in električni energiji iz obnovljivih virov, (b) visoko tveganih naložb za povečanje proizvodnje ter (c) regulativnega in davčnega okvira, ki ne omogoča uporabe trajnostnih letalskih goriv, vse v okviru zelo konkurenčne narave trga zračnega prevoza.</p>
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
<p>Splošni cilj te pobude je zagotoviti enake konkurenčne pogoje na trgu zračnega prevoza in hkrati zmanjšati emisije CO₂ iz letalstva v skladu s podnebnimi cilji EU za leti 2030 in 2050 ter preiti s fosilnega letalskega goriva in izkoristiti velik potencial razogljichenja trajnostnih letalskih goriv z vzpostavitvijo konkurenčnega trga za trajnostna letalska goriva, hkrati pa zagotavljati enake konkurenčne pogoje v letalstvu. Po eni strani to pomeni (i) doseganje obsežne proizvodnje in dobave trajnostnega letalskega goriva po konkurenčnih stroških; optimizacijo obstoječe proizvodne zmogljivosti in spodbujanje razvoja novih obratov za trajnostna letalska goriva v EU ter znižanje proizvodnih stroškov z ekonomijo obsega in spoznanji. Po drugi strani pa to pomeni (ii) doseganje postopne in neprekinjene uporabe trajnostnih letalskih goriv s strani letalskih prevoznikov; zmanjšanje tveganj uhajanja CO₂ in zagotavljanje, da imajo letalski prevozniki dostop do trga trajnostnih letalskih goriv na podlagi enakih konkurenčnih pogojev.</p>
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
<p>Letalstvo je visoko integriran trg, ki deluje v omrežni razsežnosti po vsej EU. Za zračni prevoz velja čezmejna razsežnost, zaradi česar vsak razdrobljen regulativni okvir predstavlja precejšnjo oviro za gospodarske subjekte. Različni nacionalni ukrepi bi lahko imeli neželene neproduktivne učinke. Emisije CO₂ iz letalstva so tudi čezmejne narave in jih zato ni mogoče obravnavati le na nacionalni ali lokalni ravni. Podnebni cilji EU bodo verjetno učinkoviteje doseženi, če se politika določi na ravni EU. Nazadnje, cilj doseganja obsežnega povečanja proizvodnje in dobave trajnostnih letalskih goriv je najbolje obravnavati na ravni EU, saj je energetskega sektorja močno povezan z akterji na trgu, ki večinoma delujejo v EU.</p>
B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?
<p>Predlagani ukrepi so strukturirani okrog regulativne zahteve za zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev na področju zračnega prevoza in obveznosti glede trajnostnih letalskih goriv. Možnosti politike zagotavljajo različne načine oblikovanja obveznosti. Prvi sklop možnosti (A1 in A2) vključuje obveznost dobaviteljev goriva, da distribuirajo trajnostno letalsko gorivo na vseh letališčih EU. Drugi sklop možnosti (B1 in B2) vključuje obveznost letalskih prevoznikov, da pri letih z letališč EU (B1 zajema vse lete, B2 pa zajema le lete znotraj EU) uporabljajo trajnostno letalsko gorivo. Nazadnje, tretji sklop možnosti (C1 in C2) vključuje obveznost dobaviteljev goriva, da na začetku trajnostno letalsko gorivo distribuirajo z določeno prožnostjo, in letalskih prevoznikov, da pred odhodom z letališč EU uporabijo letalsko gorivo. Cilji so oblikovani glede na količino trajnostnih letalskih goriv za možnosti A1, B1, B2 in C1 ter glede na zmanjšanje intenzivnosti CO₂ pri letalskem gorivu za možnosti A2 in C2. Vse možnosti vključujejo spodbude za podporo obnovljivim gorivom nebiološkega izvora¹. Vse možnosti spremljajo spremljevalni ukrepi, ki ne spadajo na področje uporabe te pobude. Ti vključujejo okrepitev evropskih ukrepov pri organizaciji ICAO za določitev globalnih ciljev uporabe trajnostnih letalskih goriv, usmerjanje financiranja v uvedbo trajnostnih</p>

¹ Obnovljiva goriva nebiološkega izvora, kot so opredeljena v prenovljeni Direktivi (EU) 2018/2001 o energiji iz obnovljivih virov. Običajno jih imenujemo „e-goriva“ ali „goriva, nastala s pretvorbo električne energije v tekoče gorivo“.

<p>letalskih goriv, vzpostavitev strateške zaveze za podporo gorivom iz obnovljivih virov in nizkoogljicnim gorivom ter olajšanje postopka certificiranja trajnostnih letalskih goriv. Drugi deli regulativnega okvira EU, ki so trenutno v reviziji (npr. EU ETS, direktiva o obdavčitvi energije in direktiva o energiji iz obnovljivih virov²), lahko dodatno podpirajo uvedbo trajnostnih letalskih goriv. Možnosti C1 in C2 sta prednostni možnosti, saj omogočata znatno povečanje proizvodnje in uporabe trajnostnih letalskih goriv v skladu s podnebnimi ambicijami, z minimalnimi izkrivljanji trga in uhajanjem CO₂, in to na stroškovno učinkovit način.</p>
<p>Kdo podpira katero možnost?</p> <p>Velika večina deležnikov iz letalstva in industrije goriv, držav članic in nevladnih organizacij podpira vzpostavitev obveznosti glede trajnostnega letalskega goriva kot učinkovitega mehanizma politike za spodbujanje proizvodnje in uporabe trajnostnega letalskega goriva ter uspešno razogljčenje letalskega sektorja. Deležniki so glede posebne zasnove možnosti precej razdeljeni, vendar večina dobaviteljev goriva, držav članic, nevladnih organizacij in nekaterih letalskih prevoznikov podpira obveznost dobave trajnostnih letalskih goriv s prožnostjo pri distribuciji goriva in pokrivanjem dobavljenega letalskega goriva za vse, ki odhajajo z letališč EU. Hkrati večina deležnikov prepoznava potrebo po ukrepih, ki preprečujejo uhajanje CO₂ in izkrivljanje na notranjem letalskem trgu. Večina deležnikov podpira tudi posebne spodbude za podporo obnovljivim gorivom nebiološkega izvora. Vsi ti ukrepi so vključeni v prednostni možnosti C1 in C2.</p>
<p style="text-align: center;">C. Učinki prednostne možnosti</p>
<p>Kakšne so koristi prednostne možnosti?</p> <p>Prednostni možnosti C1 in C2 vodita do znatnega zmanjšanja emisij CO₂ od vrtine do kril v letalskem sektorju, tj. za približno 60–61 % do leta 2050, v primerjavi z izhodiščnim scenarijem. Emisije onesnaževal zraka se bodo do leta 2050 glede na izhodiščno vrednost zmanjšale za približno 9 %. Na splošno se okoljski stroški letalstva (povezani z emisijami CO₂ in emisijami onesnaževal zraka) znižajo za približno 87–88 milijard EUR v primerjavi z izhodiščno vrednostjo, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2021–2050. Proizvodne zmogljivosti trajnostnega letalskega goriva se do leta 2050 povečajo za dodatnih 25,5–25,6 Mt. Pojav trajnostnega letalskega goriva na trgu vodi do velikega zmanjšanja odvisnosti letalstva od fosilnih letalskih goriv, katerih poraba se do leta 2050 zmanjša za 65 % v primerjavi z izhodiščno vrednostjo. Energetska varnost EU se izboljša, če se uvoz fosilne energije iz tretjih držav zmanjša, surovine in električna energija iz obnovljivih virov za proizvodnjo trajnostnih letalskih goriv pa izvirajo iz EU (trajnostna letalska goriva, proizvedena v EU, bodo leta 2050 predstavljala 92 % celotne uporabe trajnostnih letalskih goriv). V skladu s prednostnima možnostma C1 in C2 se tehnologije za trajnostno letalsko gorivo z največjim potencialom razogljčenja na trgu pojavijo v znatnih količinah prej kot brez ukrepanja politike. Cene trajnostnega letalskega goriva se v primerjavi s sedanjimi ocenami znižujejo, kar sčasoma prispeva k zmanjšanju vrzeli v ceni v primerjavi s fosilnimi letalskimi gorivi. Prednostni možnosti C1 in C2 vodita do neto ustvarjanja delovnih mest v EU, tj. približno 202 100 dodatnih delovnih mest v primerjavi z izhodiščno vrednostjo. Nazadnje, zmanjšanje onesnaženosti zraka ima pozitivne učinke na javno zdravje (tj. zunanji stroški onesnaženja zraka se v obdobju 2021–2050 v primerjavi z izhodiščno vrednostjo znižajo za približno 1,5 milijarde EUR).</p>
<p>Kakšni so stroški prednostne možnosti?</p> <p>Splošni prednostni možnosti C1 in C2 vodita do povišanja stroškov za 20,3 milijarde EUR (C1) in 14,6 milijarde EUR (C2) glede na izhodiščno vrednost v obdobju 2021–2050. Ti stroški so večinoma posledica povišanja stroškov letalskega goriva glede na izhodiščno vrednost, tj. 103,5 milijarde EUR (C1) in 88,2 milijarde EUR (C2), izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2021–2050. Povišanje stroškov goriva se kaže v cenah letalskih prevoznin, ki naj bi se do leta 2050 povišale za približno 8,1–8,2 %. Višje cene letalskih prevoznin vodijo v rahlo zmanjšanje celotne dejavnosti potniškega zračnega prevoza glede na izhodiščno vrednost, kljub temu da se dejavnost do leta 2050 glede na leto 2015 še vedno povečuje za 77 %. To vodi do nižjih kapitalskih in obratovalnih stroškov zračnega prevoza glede na izhodiščno vrednost, tj. za 84 milijard EUR (C1) in 74,5 milijarde EUR (C2). Dodatni logistični stroški znašajo 0,19 milijarde EUR (C1 in C2). Letalski prevozniki imajo tudi višje stroške poročanja v višini 0,34 milijarde EUR (C1 in C2) glede na izhodiščno vrednost, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2021–2050. Za proizvajalce trajnostnih letalskih goriv so naložbene potrebe v obdobju 2021–2050 ocenjene na približno 10,4–10,5 milijarde EUR. Dejansko je treba v EU do leta 2050 zgraditi dodatnih 104–106 obratov za trajnostna letalska goriva za izpolnitev zahtevanih proizvodnih zmogljivosti glede trajnostnih letalskih goriv.</p>
<p>Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?</p> <p>Učinek te pobude na podjetja, MSP in mikropodjetja bo verjetno zanemarljiv in ga bo težko napovedati. Ni podrobne ocene.</p>
<p>Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?</p>

² Sistem EU za trgovanje z emisijami, direktiva o obdavčitvi energije in direktiva o energiji iz obnovljivih virov.

Čeprav se ta pobuda močno opira na obstoječe upravne in izvršilne postopke, ki že obstajajo v drugih regulativnih okvirih EU, imajo organi višje upravne stroške za 0,27 milijarde EUR (C1 in C2). To pomeni višje stroške za države članice, tj. 264 milijonov EUR, in 2,7 milijona EUR za organe EU.

Ali bo imela pobuda druge znatne učinke?

Predvideni niso nobeni drugi znatni učinki.

D. Spremljanje

Kdaj bo politika pregledana?

Politika bo ocenjena, da se omogoči ustrezno časovno obdobje po sprejetju predloga, da bodo tako ukrepi učinkoviti in da se ustvarijo učinki. Politika bo pregledana najhitreje pet let po začetku veljavnosti zakonodaje, razen če se pojavijo težave glede izvajanja.