



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 16.10.2013
SWD(2013) 431 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**за изменение на Директива 2003/87/ЕО за установяване на схема за търговия с
квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността, с оглед на
изпълнението до 2020 година на международно споразумение за прилагане на
единна глобална, основана на пазара мярка за емисиите от международната
авиация**

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

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2003/87/ЕО за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността, с оглед на изпълнението до 2020 година на международно споразумение за прилагане на единна глобална, основана на пазара мярка за емисиите от международната авиация

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. Недостатъчно възприемане на основани на пазара мерки, за да се реагира на силния растеж на емисиите от международната авиация

ЕС е твърдо решен да постигне целта в областта на климата за ограничаване на повишаването на средната световна температура до не повече от 2 градуса по Целзий над преиндустриалните равнища. За тази цел една от водещите цели на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж е да се намалят емисиите на парников газ най-малко с 20 % в сравнение с нивата от 1990 г. Ограничаването на емисиите на парников газ от авиацията представлява съществен принос по отношение на този ангажимент.

Според Международната агенция по енергетика, световните емисии на CO₂ от гражданската авиация в момента възлизат на около 2,5 % от общите емисии на CO₂. Прогнозите на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ICAO) за бъдещето са, че до 2036 г. емисиите от международната авиация ще се увеличат между 155 % и 300 % в сравнение с 2006 г. в зависимост от нивото на технологичните и експлоатационните подобрения. Прогнозата за дялът на международната авиация в общите емисии на CO₂, е до 2050 г. той да достигне най-малко 4 % без да се въвеждат допълнителни мерки за намаляване на емисиите.

Тъй като потенциалът за намаляване на емисиите в авиационния сектор чрез нови технологии и експлоатационни практики е ограничен, е необходимо да се използват мерки, основани на пазара (МОП), за да се осигури, че авиацията допринася подобаващо за намаляването на емисиите в световен мащаб. МОП позволяват на авиационния сектор да компенсира силния растеж на емисиите си като финансира намаляване на емисиите в други сектори при по-ниски разходи за намаляване.

ЕС даде пример за изпълнението на МОП, като включи авиационните дейности в Схемата за търговия с емисии (СТЕ на ЕС). Въпреки положителното ѝ въздействие върху околната среда при ниски икономически разходи, изпълнението на СТЕ на ЕС беше изправено пред значителна международна съпротива (вж. раздел 1.2.1). Редица държави се възпротивиха на СТЕ на ЕС, твърдейки че тя ще обхване твърде голям дял от международните емисии и че ЕС няма правомощия да задължава оператори от трети държави да участват в СТЕ на ЕС. Тези твърдения обаче бяха отхвърлени от Съда на Европейския съюз (СЕС).

Поради това че СТЕ на ЕС покрива само около 50 % от емисиите на международната авиация, и независимо от международната опозиция, тя няма да бъде достатъчна да се спре бъдещия силен глобален растеж на емисиите от авиацията. Поради това, дори и при действаща СТЕ на ЕС, в покриването на емисиите от международната авиация остава глобална „празнина“, защото нито един друг регион с изключение на ЕС не е въвел МОП.

Недостатъчното възприемане на МОП и силната съпротива срещу СТЕ на ЕС бяха причинени от отсъствието на глобално политическо споразумение: Досега не беше възможно установяването на ясен ангажимент за разработването в ИКАО на глобална МОП, нито беше възможно постигането на споразумение за изпълнението на регионални МОП, такива като СТЕ на ЕС, което да е постигнато въз основа на общоприети принципи.

1.2. Действие на ЕС в една трудна международна среда

1.2.1. Включване на авиацията в обхвата на Схемата за търговия с емисии на ЕС (СТЕ на ЕС)

Директива 2008/101/ЕО измени Директива 2003/87/ЕО за СТЕ на ЕС с цел включване на авиацията в обхвата на СТЕ на ЕС:

- Участие на всички държави членки от Европейското икономическо пространство (ЕИП), включително Исландия, Норвегия и Лихтенщайн.
- Обхващане на общите емисии от полети, които заминават и пристигат в летища в ЕИП (наричани по-нататък „вътрешни полети за ЕИП“) и от полети, които заминават от летища в ЕИП за трети държави или пристигат в летища в ЕИП от трети държави (наричани по-нататък „външни полети за ЕИП“).
- Таван на емисиите, определен на 95 % от средните исторически авиационни емисии от 2004 до 2006 г.
- Задължение за операторите на въздухоплавателни средства да започнат от 2010 г. да докладват емисиите, както и постигане от 2012 г. нататък на пълно съответствие, включително връщане на квоти.

Въпреки това включването на полети до и от трети държави в СТЕ на ЕС се сблъска със силна международна съпротива:

- Асоциацията за въздушен транспорт на Америка (АТА) и големите американски авиокомпаниии оспорира законосъобразността на СТЕ на ЕС, твърдейки наред с другото, че ще бъде в противоречие с обичайното международно право да се прилага СТЕ на ЕС до тази част от полетите, която попада извън въздушното пространство на държавите от ЕИП. СЕС отхвърли тези твърдения и потвърди, че ЕС има правомощия да разшири обхвата на СТЕ на ЕС, за да покрие пълното разстояние на полетите, които заминават или пристигат в летища на ЕС.
- Така наречената „коалиция на нежелаещите“ — в това число Китай, Индия, Русия и САЩ — подписа две декларации, които се противопоставят на СТЕ на ЕС, като твърдят, че тя би била в противоречие с международното право и не следва да се прилага за операторите на въздухоплавателни средства, които са регистрирани в техните държави.
- Китайските вътрешни авиокомпаниии и повечето индийски авиокомпаниии не се съобразяват със СТЕ на ЕС от 2011 г. насам.

- През 2012 г., Конгресът на САЩ одобри Закона за забрана на Схемата за търговия с емисии („Законът Thune“), който ще даде възможност на американската администрация, след провеждането на публична консултация, да издаде заповед, гласяща, че регистрираните в САЩ авиокомпаниите не трябва да спазват СТЕ на ЕС. Досега такава заповед не е предложена.

1.2.2. Последни развития при подготовката за Асамблеята на ICAO през 2013 г.

ЕС има богат опит в областта на многостранните споразумения и непрекъснато е търсил възможност за напредък на действието на ICAO по отношение на МОП. За да улесни преговорите при подготовката на Асамблеята на ICAO през 2013 г., ЕС прие Решение № 377/2013/ЕС — решението за „спиране на часовника“ — за да отложи временно прилагането на задълженията за спазване на СТЕ на ЕС за 2012 г. по отношение на полети съответно до и от повечето трети държави.

Това създаде тласък за Асамблеята на ICAO през 2013 г. да постигне напредък по отношение на разработването на глобална МОП и на споразумение за рамка за национални и регионални МОП (наричана по-нататък „рамката за МОП“), която да се прилага до въвеждането на глобалната МОП през 2020 г.

- Предложение на ЕС за пътна карта за глобалната МОП

Държавите членки на ЕС предложиха на Асамблеята на ICAO през 2013 г. да се приеме решение за обвързваща пътна карта за разработване на глобална МОП. Работата по елементите на проекта за глобална МОП следва да завърши с Асамблеята на ICAO през 2016 г., а глобалната МОП следва да бъде въведена до 2020 г.

Годишното общо заседание на Международната асоциация за въздушен транспорт (IATA) на 3 юни 2013 г. с огромно мнозинство одобри резолюция в полза на такава пътна карта за глобална МОП.

- Компромис относно географския обхват за регионалните или националните МОП

Рамката за МОП следва да предостави насоки за осигуряване на съгласуваното прилагане на националните и регионалните МОП. Ключов въпрос е покриването на емисиите от международната авиация в рамките на националните или регионалните МОП. Много държави членки на ICAO биха предпочели рамката за МОП да ограничава регионалните МОП до емисиите в границите на въпросния регион. В дух на компромис и при условие, че равнището на амбиция по отношение на глобалната МОП е високо, държавите членки на ЕС изразиха готовността си за намален географски обхват на регионалните схеми преди прилагането на глобалната МОП през 2020 г.

1.2.3. Резултати от Асамблеята на ICAO през 2013 година

Асамблеята на ICAO прие предложената пътна карта за глобална МОП за 2020 г. Въпреки това, не можа да бъде постигнат компромис по отношение на насоките за регионалните МОП, които да се прилагат дотогава. Държавите членки на ЕС отхвърлиха — както и на предишните асамблеи — твърденията на други държави, че регионалната МОП трябва да е предмет на съгласуване с държавите, чиито авиокомпаниии извършват дейност в държавите, прилагащи МОП.

1.3. Базов сценарий: Продължаване на СТЕ на ЕС с пълен обхват

Въпреки че СТЕ на ЕС налага само малки разходи на операторите на въздухоплавателни средства и СЕС недвусмислено потвърди законността на обхващането на всички заминаващи и пристигащи полети, не може да се очаква

спиране на международната съпротива, ако СТЕ на ЕС продължи с пълния си обхват. Прилагането на СТЕ на ЕС в пълния ѝ обхват от 2013 г. нататък, поради това рискува да затрудни бъдещите преговори в ICAO по разработването и изпълнението на МОП.

2. Цели

Общата цел за осигуряване на приноса на сектора на авиацията за намаляване на въздействията на изменението на климата не се е променила след включването на авиацията в СТЕ на ЕС. Освен това, като най-голям привърженик на многостранното действие ЕС е поставил международното сътрудничество и глобалното решение на челно място в процеса си на изготвяне на политики.

Специфичните цели са с двойно значение:

- Улесняване на разработването и въвеждането до 2020 г. на глобална МОП, която да обхваща всички емисии от международната авиация;
- СТЕ на ЕС продължава да обхваща емисиите от всички полети, заминаващи или пристигащи в ЕИП, до въвеждането на глобална МОП през 2020 г.

Резултатите от публичната консултация потвърждават, че заинтересованите страни, публичните власти и НПО дават голяма подкрепа на използването на МОП в сектора на авиацията.

Вариантите за изменения на СТЕ на ЕС след Асамблеята на ICAO през 2013 г. следва да осигуряват изпълнението на следните оперативни цели:

- Запазване на екологичната ефективност
- Да не се намалява конкурентоспособността на авиационния сектор
- Поддържане на равни условия за участие на вътрешния авиационен пазар
- Ограничаване на допълнителните административни разходи
- Осигуряване на съгласуваност с международното право и с необвързващите резолюции на Асамблеята на ICAO, доколкото това е в съответствие с декларациите на ЕС по отношение на тези резолюции.

Екологичната ефективност, ниските административни разходи, и политическата приемливост са основните съображения, които заинтересованите страни изтъкнаха в публичната консултация.

3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Както е посочено в решението за „спиране на часовника“ (вж. раздел 1.2.2), след Асамблеята на ICAO през 2013 г. ЕС ще обмисли дали са необходими промени в СТЕ на ЕС, за да се даде възможност за оптимално взаимодействие между СТЕ на ЕС и резултатите от Асамблеята на ICAO.

3.1.1. СТЕ на ЕС с пълен обхват

Продължаване на пълния обхват на СТЕ на ЕС означава, че операторите на въздухоплавателни средства остават отговорни за всички емисии от полети, заминаващи или пристигащи в летища в ЕИП.

3.1.2. Смесен вариант

Въз основа на предложението за рамка за МОП, което в подготовката за Асамблеята на ICAO през 2013 г. беше подкрепено от държавите с големи авиационни сектори, но

евентуално без да бъде постигната договореност на Асамблеята, регионалните МОП следва да са на базата на следния географски обхват:

- Пълно покритие на емисиите от всички полети, които пристигат или заминават в рамките на група държави, плюс
- Част от емисиите от полети, които съответно пристигат от или заминават за трети държави извън групата държави, по отношение на общото разстояние, пропътувано през области, свързани с групата държави (напр. за полет между Париж и Пекин СТЕ на ЕС би покрила разстоянието над държавите от ЕИП съответно до и от границата с трета държава, в този случай Русия).

Ако СТЕ на ЕС се уеднакви с този обхват, ще бъде възможно да се запази пълното покриване на емисиите от вътрешни полети в ЕИП, но покриването на емисиите от външните полети за ЕИП ще бъде намалено пропорционално на изминатото разстояние в рамките на ЕИП (наричан по-нататък „смесен вариант“). Съществуват различни подходи по отношение на покриването на изминатите разстояния над море (напр. териториално море, което обхваща до 12 морски мили (nm) от брега, или изключителната икономическа зона (ИИЗ), която обхваща до 200 nm от брега).

3.1.3. Алтернативни варианти:

Освен смесения вариант, са разгледани следните алтернативни варианти:

- Вариант за заминаващите полети: Обхванати са всички вътрешни полети в ЕИП и само заминаващите полети за държави извън ЕИП. Този подход беше първоначалното предложение на ЕС за географския обхват на рамката за МОП, но беше отхвърлен от голям брой държави членки на ICAO.
- Вариант 50/50: Както беше показано от публичните консултации, мнозинството от екологичните НПО подкрепят ограничаването на обхвата на СТЕ на ЕС на 50 % за заминаващите и пристигащите полети по отношение на външните полети за ЕИП. Този вариант обаче никога се е обсъждал в ICAO.
- Общо освобождаване на външните полети за ЕИП (подобно на решението за „спиране на часовника“) ще остави обхванати само вътрешните полети за ЕИП.
- Вариант „нагоре по веригата“: Преминаване към система нагоре по веригата би превърнало доставчиците на горива в звеното, което трябва да постигне съответствие, на мястото на операторите на въздухоплавателни средства. Този вариант би имал подобно покритие на емисиите като варианта за заминаващите полети, защото доставчиците на гориво биха върнали квоти, съответстващи на горивото, продадено на летищата в ЕИП. За да се избегнат неочакваните печалби за доставчиците на гориво, няма да се разпределят безплатни квоти, а всички квоти ще бъдат предлагани на търг.

4. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

4.1. Въздействие върху околната среда

Смесеният и алтернативните варианти намаляват покриването на емисиите в интервала от 25 % до 62 % в сравнение с покриването при СТЕ на ЕС с пълния обхват (вж. таблица 1).

4.2. Икономическо въздействие

4.2.1. Конкурентоспособност

Смесеният и алтернативните варианти, с изключение на варианта „нагоре по веригата“, подобряват цялостната конкурентоспособност на сектора на авиацията в сравнение със СТЕ на ЕС с пълния обхват, тъй като намаленият обхват води до по-ниски цени за външните полети за ЕИП. Поради отмяната на безплатните квоти, вариантът „нагоре по веригата“ би довел до по-високи цени на вътрешните полети в ЕИП.

4.2.2. Равни условия за конкуренция

Всички варианти на политика поддържат равни условия за конкуренция на съответните пазари по двойки градове, защото всички оператори се третират еднакво, независимо от тяхната националност или други характеристики. В случай че услугите за директни полети са в конкуренция и с услуги с междинно кацане на летище извън ЕИП (напр. по маршрута от Лондон в Сингапур с възможно междинно кацане в Дубай), смесеният вариант избягва рисковете за потенциално нарушаване, тъй като услугите с междинно кацане и услугите с директни полети ще бъде обхванати в еднаква степен. При все това, при сегашните цени на въглерода, при всички варианти вероятността от нарушаване е незначителна.

4.3. Въздействие върху административното усилие и осъществимостта

Смесеният вариант може да бъде изпълнен въз основа на действащата система за МДП. По-ниското покриване на външните полети за ЕИП ще бъде отразено чрез възприемането на пропорционално по-нисък процент от общия разход на гориво (каквото понастоящем се докладва за целия полет). За заминаващи полети, вариантите 50/50 и „спиране на часовника“ не изискват никакви промени в сегашната система за МДП. Преминаването към вариант „нагоре по веригата“ ще означава значителни промени, тъй като доставчиците на гориво биха се превърнали в отговорните субекти. Би трябвало да се очакват значителни закъснения в изпълнението му.

4.4. Въздействие върху съгласуваността с международното право в областта на въздухоплаването и с политиката на ICAO

СЕС отхвърли жалбата, че СТЕ на ЕС би нарушила суверенитета на други държави и потвърди правото на ЕС да прилага СТЕ към общите емисии от полети, които пристигат и заминават от летища, разположени на територията на държава членка. Тъй като всички варианти продължават да се прилагат само за пристигащи и заминаващи полети и не включват прелитането над територията, те са в съответствие със съответните принципи на обичайното международно право, Чикагската конвенция и споразуменията за въздухоплавателни услуги.

В сравнение с другите варианти, смесеният вариант има предимството да бъде по-приемлив в международен политически план, защото той ефективно ще ограничи обхвата до емисии в рамките на ЕИП. По отношение на варианта „нагоре по веригата“ съществува правен риск да бъде счетен, че представлява данък или такса върху горивото по смисъла на Чикагската конвенция и споразуменията за въздухоплавателни услуги.

5. СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ

При избора между различните варианти, ЕС ще трябва да постигне равновесие между екологичната ефективност, възможните промени в системата за МДП и съгласуваността на вариантите с международното право и (необвързващите) резолюции

на Асамблеята на ICAO. Икономическото въздействие не се различава толкова значително между вариантите, че да се промени съотношението между разходите и ползите.

- Смесеният вариант води до значително по-ниско покриване от 39 % до 47 % в сравнение със СТЕ на ЕС с пълния обхват (в зависимост от определения обхват от 12 или 200 nm) и ще доведе до известни разходи за промени в системата за МДП. По отношение на ползите, по-ограниченото покриване на емисиите дава допълнителни аргументи в защита на СТЕ на ЕС срещу твърденията за нарушаване на суверенитета. Той намалява също така всякакви потенциални нарушения по отношение на полетите с междинно кацане, изпълнявани паралелно на директните полети.
- Вариантите за заминаващите полети и 50/50 осигуряват 62 % покриване на емисиите в сравнение със СТЕ на ЕС с пълния обхват и не променят системата за МДП. Въпреки това, тъй като тези варианти няма да бъдат подкрепени от Асамблеята на ICAO през 2013 г., те нито ще повишат политическата приемливост, нито ще донесат нови правни аргументи в защита на СТЕ на ЕС.
- Тъй като вариантът „спиране на часовника“ покрива само 25 % от емисиите, той няма да бъде жизнеспособно дългосрочно решение с оглед на екологичните цели на ЕС за авиационния сектор.

Вариантът „нагоре по веригата“ постига същото покриване на емисиите като варианта за заминаващите полети, но има отрицателно въздействие върху конкурентоспособността. Освен това той би означавал пълна промяна на МДП и рискува нови правни спорове.

Таблица 1 Сравняване на вариантите

	СТЕ на ЕС с пълен обхват	Смесен вариант	Вариант за заминаващите полети Вариант 50/50	Вариант „спиране на часовника“	Вариант „нагоре по веригата“
Екологична ефективност	100 %	39 до 47 %	62 %	25 %	62 %
Конкурентоспособност	Слабо въздействие върху разходите и търсенето	+	+	+	-
Равни условия за конкуренция	Няма нарушения при настоящите цени на въглерода	++	=	+	=
Усилие и точност на МДП	Въз основа на потреблението на гориво	-	=	=	--
Съгласуваност с международното право в областта на въздухоплаването	Законност, потвърдена от СЕС	=	=	=	-
Приемливост в международен политически план.	Силна международна съпротива	++	=	++	=

+ положително въздействие в сравнение със СТЕ на ЕС с пълния обхват
 - отрицателно въздействие в сравнение със СТЕ на ЕС с пълния обхват
 = без промяна в сравнение със СТЕ на ЕС с пълния обхват

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

В зависимост от резултата от Асамблеята на ICAO през 2016 г., за да се осигури преминаването през 2020 г. към глобална МОП могат да са необходими допълнителни корекции на СТЕ на ЕС. Поради тази причина е предложено всякакви промени на СТЕ на ЕС да бъдат само временни, и след провеждането на Асамблеята на ICAO през 2016 г. Комисията да докладва на Парламента и Съвета за действията за изпълнение на глобалната МОП, която да се прилага от 2021 г.