



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 20.12.2006
SEC(2006) 1685

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружаващ документ към

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парников газ в рамките на
Общността**

Резюме на оценката на въздействие:

{COM(2006) 818 окончателен}
{SEC(2006) 1684}

1. ПРОЦЕДУРА И КОНСУЛТАЦИИ

През 2005 г. Комисията прие съобщение, озаглавено „Намаляване на въздействието на авиацията върху изменението на климата¹“, което прави оценка на наличните за тази цел варианти на политиката и е придружено от оценка на въздействието. То прави заключението, че с оглед на вероятния бъдещ растеж на емисиите от въздушния транспорт са необходими допълнителни мерки. Поради това Комисията реши да работи за нови, основани на пазарен механизъм, мерки на ниво Общност, предпочетени пред други финансови мерки като данъчно облагане и такси и направи заключението, че „...най-добрият начин да се върви напред...е във включването на въздействието върху климата от сектора на авиацията в схемата за търговия с емисии на ЕС“ (СТЕ на ЕС). Настоящото предложение цели прилагането на този ключов стълб на стратегията, без да се засягат другите средства, отнасящи се до изменението на климата, като се прилага всестранен подход, основан на подобрения в технологията и използването на въздухоплавателните средства (включително подобрения в управлението на въздушното движение, изследователска дейност и т.н.)².

В отговор **Съветът на министрите на околната среда, Европейският съвет и Европейският парламент** приветстваха съобщението и признаха, че търговията с емисии изглежда най-добрият начин да се продължи напред и има потенциала да изиграе роля като част от обширен пакет мерки.

На международно ниво целите за ограничаване и намаляване, приети съгласно Протокола от Киото, включват емисиите от вътрешни полети, но не и емисиите от международни полети. Вместо това Протоколът от Киото създава задължение на страните да „преследват ограничаване или намаляване на емисиите от парникови газове...от авиационните...горива, като работят чрез Международната организация за гражданска авиация (ИКАО)...“. На шестата среща на комитета на ИКАО за защита на околната среда от авиацията през 2004 г., се постигна съгласие, че специална система за търговия с емисии от авиацията, основана на нов законодателен инструмент под патронажа на ИКАО „...изглежда достатъчно непривлекателна и че не следва да се работи върху нея“. Вместо това обаче Резолюция 35-5 на Асамблеята на ИКАО одобри отворена търговия с емисии и поиска разработването на незадължителни насоки за ползване в държавите, за включване на емисиите от международната авиация в техните схеми за търговия с емисии, където е подходящо. Комисията и държавите-членки подкрепят работата в тази насока, която ИКАО е определила да бъде завършена през 2007 г. Асамблеята на ИКАО през септември 2007 г. ще обсъди този въпрос. Във всеки случай не се очаква настоящото предложение да влезе в сила преди тази дата. Където е необходимо по време на процедурата за съвместно вземане на решение ще бъде взет предвид окончателния вариант на насоките от ИКАО. Целта на предложението е да предостави модел за търговия с емисии от авиацията, който да може да

¹ COM(2005) 459, 27.9.2005 г. За всички позовавания:
http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm.

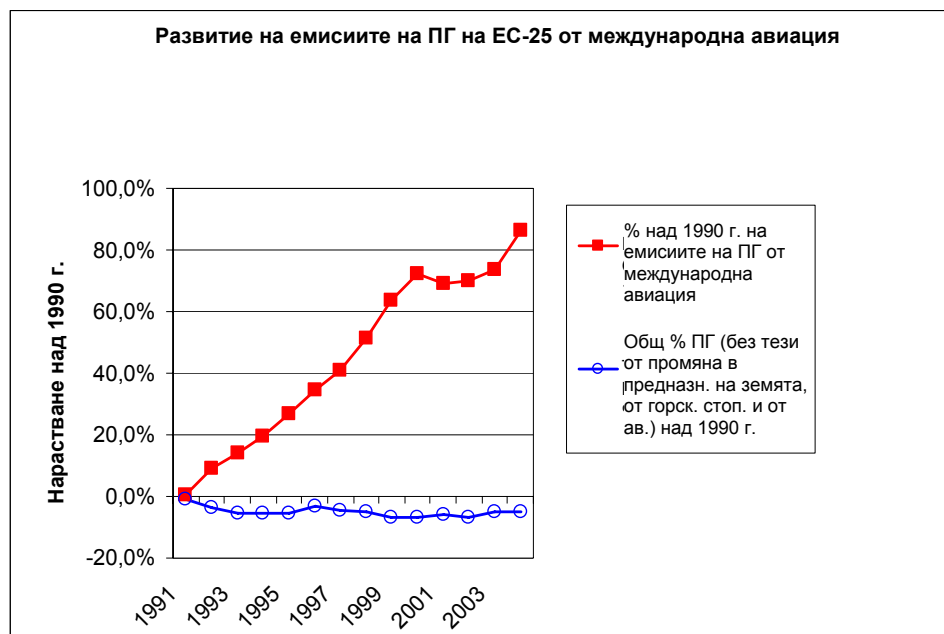
² По-специално виж т. 5 от COM(2005) 459.

служи за отправна точка в контактите на ЕС с ключови международни партньори и да може да бъде разширен и възпроизвеждан по света. Комисията също подкрепя постигането на международно споразумение, целящо ефективното справяне с авиационните емисии в световен мащаб.

Предложението се основава на разширени консултации със заинтересованите страни, включително **интернет допитване** и **работна група по авиацията**, съставена от **експерти** и създадена като част от европейската програма за изменението на климата.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Въздушният транспорт е интегрална част на обществото през 21-ви век, като допринася за европейската и световна интеграция. За беда обаче, той допринася и за изменението на климата. **Докато въздушният транспорт е отговорен за около 0,6 % от добавената стойност на ЕС³, той също е отговорен за около 3 % от емисиите на ЕС на парников газ (ПГ), като повечето от тях са от международни полети, които не са предмет на целите на Протокола от Киото. До днес политиките за намаляване на изменението на климата не са изисквали никакъв значим принос от авиацията.**



Фигура 1: Развитие на емисиите на ПГ в ЕС-25 от международна авиация (Източник: ЕИП – Европейско икономическо пространство)

Както показва Фигура 1м **емисиите на ПГ в ЕС от международна авиация са нараснали с 87 % между 1990 г. и 2004 г.** В същото време дейности на политиката са довели до намаляване на общите емисии от другите сектори. **Предвижда се въздушният транспорт да се увеличи повече от два пъти**

³

ЕВРОСТАТ: Статистиката на фокус, 37/2005.

между 2005 г. и 2020 г. Без нови политики растежът на емисиите ще продължи да подкопава усилията, направени в другите сектори.

3. ЦЕЛИ

Крайната цел е изправяне срещу растящото въздействие на авиацията върху изменението на климата и гарантиране, че това допринася към общата цел на ЕС за ограничаване на нарастването на световната средногодишна температура на повърхността до максимум 2 °C над нивата от преди началото на индустриализацията. **Оперативната цел** е да се включи авиацията в СТЕ на ЕС.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

4.1. Въведение

При обмислянето на предложението необходимостта да се запази **еднакво третиране на операторите, независимо от националността им в съответствие с Чикагската конвенция** е от фундаментално значение. Също е важно да се вземат предвид **поуките от съществуващата СТЕ на ЕС**. Поради това са разглеждани по-хармонизирани решения за авиацията.

4.2. Отворена или затворена система

Съобщението заключава, че най-добрият начин да се върви напред е във включването на авиацията в СТЕ на ЕС. Възможна алтернатива е разработването на отделна схема за авиацията („затворена“ система). Анализът показва въздействията от затворена система.

4.3. Географски обхват

При определянето на географския обхват на схемата бяха разгледани, въздействието върху околната среда, редицата икономически въздействия и потенциалът на схемата да предостави модел, който да се разшири. Вариантите са: **само вътрешни полети в ЕС; всички заминаващи полети от летища в ЕС; всички пристигащи и заминаващи полети**. Анализът се концентрира върху тези варианти.

4.4. Емисии, различни от емисиите на CO₂

Въздействието на авиацията върху климата е по-голямо, отколкото от въздействието само от емисиите на ПГ, поради голям брой индиректни въздействия (основно емисиите на NO_x и увеличение на покривката от перести облаци). След предварителен подбор са останали два варианта за заемане с тези въздействия: изискване към авиацията да предаде квоти, съответстващи на емисиите на CO₂, **умножени с коефициент на сигурност**, отразяващ другите въздействия; или подход, при който е включен само CO₂, но паралелно са приложени инструменти като **вариране в летищните такси, съответстващо на NO_x**.

4.5. Отдалечени и изолирани региони

Съветът и Парламентът призоваха Комисията да анализира въздействията при разнообразни ситуации в различни региони на Общността (включително острови и най-отдалечените региони). Бяха анализирани три варианта: **без да се приемат специални разпоредби** в зависимост от типа регион; приемане на **специални разпоредби за най-отдалечените региони**; **определяне на допълнителни типове региони, за които биха могли да се приемат специални разпоредби.**

4.6. Кредити за проекти

Авиацията трябва да може да използва кредити за проекти, генерирани съгласно Протокола от Киото, за целите на постигане на съответствие, в унисон с настоящата практика в СТЕ на ЕС. За да се избегне дискриминация между операторите на въздухоплавателни средства, е необходим хармонизиран подход. Анализът разглежда два варианта: **използване на кредити до степен, еквивалентна на средната граница, наложена от държавите-членки съгласно СТЕ на ЕС; или неограничен достъп.**

4.7. Общо количество на квотите

Включването на авиацията в СТЕ на ЕС означава, че секторът ще получи начално количество квоти, които в последствие могат да бъдат увеличени чрез купуване от пазара. В съществуващата СТЕ на ЕС таваните на емисиите и за двата периода 2005 – 2007 г. и 2008 – 2012 г. карат емисиите да се стабилизират на, и после да паднат под нивата от 1990 г. Все пак **да се изисква от авиацията да стабилизира емисиите си в близко бъдеще на или под нивата от 1990 г. би изглеждало нереалистично. Поради това анализът приема таван, изискващ от авиацията да стабилизира емисиите си на нивата от 2005 г.**

4.8. Разпределение на квоти

Разпределението на квоти повдига два въпроса: дали квотите да се дават безплатно и как да се разпределят безплатно дадените квоти. „Наследени права“ (дават се безплатно въз основа на нивата на емисиите в исторически план) насърчават замърсителя, наказват тези, които са приели ранни мерки и може да обезсърчи предприемането на ранни мерки за намаление на емисиите. Поради това анализът се фокусира върху „**състезателно наддаване**“ (отпуска се срещу заплащане) и „**сравняване**“ (отпуска се безплатно въз основа на някакъв показател за ефикасност).

5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

5.1. Въведение

Оценката използва три официални модела – AERO, PRIMES и TREMOVE. Анализът на въздушното движение също е направен въз основа на данни, получени от Европейската организация за безопасност на въздухоплаването.

Цената на квотата от СТЕ на ЕС е критичен входен параметър и в същото време изходен от PRIMES. Поради това две стойности (6 € и 30 €), в началото и в края на реда от резултати от PRIMES, са използвани за целите на анализ, различен от PRIMES.

5.2. Въздействия върху околната среда

Ефективността по отношение на околната среда на дадена схема за търговия с емисии зависи от тавана, който е равен на броя на издадените квоти. За даден таван намаленията на ПГ зависят от приетото в сценария бизнес при обичайното развитие. Растежът на емисиите на CO₂ по отношение на линията за сравнение е изчислен с модела AERO въз основа на приемания, получени от Международната организация за гражданска авиация (ИКАО). За да се вземат предвид подобренията в управлението на въздушното движение, резултат от инициативи на Общността, е прието допълнително подобрение от 1 % годишно за периода 2013 г. до 2019 г.

Таблица 1: Количествени и процентни намаления прави преглед на намаленията на ПГ при различен географски обхват, като сравнява емисиите от авиацията при бизнес при обичайното развитие със стабилизирането на нива от 2005 г.

Географски обхват	Намаление до 2015 г.		Намаление до 2020 г.	
	%	млн. тона CO ₂	%	млн. тона CO ₂
Вътрешни ЕС	36%	31	45%	44
Всички заминаващи	36%	77	46%	115
Всички заминаващи и всички пристигащи	36%	122	46%	183

Таблица 1: Намаления в абсолютно и процентно измерение

5.3. Икономически и социални въздействия

5.3.1. Въздействия върху въздухоплавателните компании, летищата и клиентите

Резултатите от анализа показват, че включването на авиацията в СТЕ на ЕС би имала незначителен ефект върху печалбата.

- Тъй като всеки въздушен превозвач по всеки обхванат маршрут ще бъде третиран еднакво, **от авиокомпаниите се очаква, че ще могат да прехвърлят до голяма степен или дори напълно разходите за участие в схемата върху клиентите си.** Това дали авиокомпаниите получават квотите безплатно не се очаква да окаже въздействие върху взимането на тези решения за прехвърляне на разходите. В това отношение авиокомпаниите имат сходни характеристики например с европейските производители на електроенергия.
- Пълното прехвърляне на разходите върху клиентите би означавало, че *до 2020 г.* билетите на авиокомпаниите за отиване и връщане могат да се увеличат с 4,6 € до 39,6 € в зависимост от дължината на пътуването. Това

предполага включване на всички заминаващи и пристигащи полети и висока цена от 30 € за квота. **Това би имало само слаб ефект върху прогнозирания растеж на търсенето** от нивата от 142 % при бизнес при обичайното развитие до минималната стойност от 135 %.

- **Това малко въздействие върху нарастването отразява факта, че търсенето на авиационни услуги, като цяло не е много чувствително към цената.** Отчасти това е така, защото според данни за социално-икономическото разпределение на потребителите на въздушен транспорт увеличената цена на билетите ще бъде понесена главно от по-богатите слоеве на населението. Допълнително обясняващ фактор е, че както БВП, така и нетните доходи се очаква в бъдеще да продължат да растат в реални измерения.
- Тъй като всички авиокомпании ще бъдат третираны еднакво, **конкуренцията между авиокомпаниите не се очаква да бъде повлияна значително.** Главната разлика между авиокомпаниите е дължината на предприетото пътуване, възрастта на въздухоплавателното средство и пренасяния полезен товар. Поради това превозвачите, които пътуват на по-къси разстояния, използват по-стари въздухоплавателни средства или превозват по-малко пътници или по-малко товар ще бъдат засегнати в по-голяма степен от превозвачите с по-голяма горивна ефективност. **Изборът на географски обхват най-вероятно няма да промени това заключение.**
- Конкуренцията между летищата и в туризма няма да бъде засегната значително, тъй като прогнозираният растеж на търсенето остава висок; винаги ще има икономически смисъл в предоставянето на въздушни услуги през летищата на ЕС; и по-голямата част от туризма в ЕС се генерира от граждани на ЕС. **Изборът на географски обхват най-вероятно няма да промени това заключение за летищата. Освен това, всякакви рискове за туризма вероятно ще бъдат намалени, ако обхвата включва заминаващи и пристигащи полети.**

5.3.2. *Въздействия върху СТЕ на ЕС*

Затворена система: Предпочитанието на Комисията за отворена система ясно се подкрепя от резултатите от моделирането: **в затворена система покриването на всички заминаващи полети ще изправи авиацията пред цена на квота между 114,1 € и 325,8 € до 2020 г.**

Отворени системи: Използването на приеманията в PRIMES за растежа до 2020 г. в система, покриваща всички заминаващи полети, но *без* достъп до кредити за проекти, включително и авиацията, ще промени цената за квота от 31,3 € на 34,6 €. Ако се използват приеманията на ИКАО за растеж, цената би се променила от 31,8 € на 40,6 €. Все пак никой от тези сценарии не е много реалистичен, тъй като авиацията *ще* има достъп до кредити. **С ограничен достъп до кредити авиацията не би имала значително въздействие върху цените в СТЕ на ЕС. Вместо това количеството на закупените кредити за проекти би се увеличило.**

5.3.3. Туризм

Туризмът в ЕС основно е задвижван от търсенето на собствените му граждани, на които се падат около 80 % от всички нощувки. При около 25 % от туристическите пътувания има и пътуване по въздух. В обобщение заключенията са, че:

- Допълнителните разходи ще възлизат на около 2 % от средните разходи за типично ваканционно пътуване по въздух в Европа, като се приема висока цена за квота от 30 €. Само за региони, чиито приходи от туризъм зависят почти изцяло от входящи туристически пътувания, може да се очаква малко по-голямо въздействие. **За почти всички държави-членки ефектът се очаква да е по-малко от 2 % от средните разходи за почивка и във всички държави-членки ще е сравним с годишните колебания, дължащи се на тенденциите в туристическите потоци.**
- Опитът от миналите нефтени ценови шокове показва, че увеличение съответстващо на високата цена от 30 € за квота не е вероятно да има значително въздействие върху международното туристическо търсене. **Въпреки средното повишение на разходите за гориво от 49 %, ИКАО отбелязва силен растеж на пътническите полети през 2005 г.**

5.3.4. Въздействия върху отдалечени и изолирани региони

Резултатите за **най-отдалечените (в края на периферията) региони** при различните варианти за географски обхват за цени за квота от 6 € и 30 € и за различни приемания за дела на квотите, предложени за състезателно наддаване са показани в Таблица 2.

Географски обхват	CO ₂	Цена за квота 6 €			Цена за квота 30 €		
		Състезателно наддаване			Състезателно наддаване		
	млн. тона	10%	20%	40%	10%	20%	40%
Вътрешни в ЕС	0	0	0	0	0	0	0
Всички заминаващи	3,4	2	4	8	10	20	40
Всички заминаващи/всички пристигащи	6,7	4	8	16	20	40	80

Таблица 2: Допълнителни разходи за регионите в края на периферията (млн. €). Оценка за 2005 г.

Все пак авиокомпаниите които летят до региони в края на периферията се опитват да предоставят търговска услуга. Поради това тези повишения на разходите може да се очаква да бъдат прехвърлени на клиентите в по-голяма степен, дори изцяло, като това има ограничено въздействие върху търсенето.

Ситуацията е по-различна за **други райони в неблагоприятно положение и за някои маршрути до региони в края на периферията**, където тенденцията е авиокомпаниите да не експлоатират търговска услуга, а да са субсидирани от държавите-членки. Потенциалните допълнителни разходи за поддържане на съществуващите въздушнотранспортни услуги, за които се знае че са предмет

на задължението за обществена услуга, бяха оценени, като се приема, че всички допълнителни разходи ще трябва да бъдат платени от държавите-членки. Като се остави настрана Италия, която, относително казано, има повече задължения за обществена услуга, само страни които имат региони в края на периферията рискуват да платят повече от 1 млн. € годишно, за да неутрализират ефекта от маршрутите, които са задължение за обществена услуга.

Накрая, **бяха оценени** потенциалните въздействия върху **обслужващите полети летища, разположени на острови**. В три държави-членки допълнителните разходи за тези услуги може да са малко над 1 млн. € годишно според най-евтиния сценарий и над 20 млн. € годишно според най-скъпия сценарий. Разходите са значително по-малки за всички други държави-членки, имащи острови.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

В т. 5 ефектите от вариращи отделни параметри са проучени и сравнени. Въз основа на този анализ **възможната най-добра комбинация от различни проектни параметри е посочена в настоящата точка.**

Анализът потвърждава заключението, очертано в съобщението, че **една отворена система е за предпочитане пред затворена система**. Самостоятелна система за авиацията няма да може да постигне същите екологични ползи, без да направи много по-високи разходи.

Анализът потвърждава, че възможно най-широкият **географски обхват на всички заминаващи и пристигащи полети** ще даде най-големите екологични ползи, ще бъде неутрален от гледна точка на конкуренцията в сравнение с алтернативните по отношение на обхвата варианти и ще бъде най-добрият вариант за туризма. По първата точка: ще отрази най-адекватно по-високите външни разходи, свързани с пътуванията по дълги маршрути. По втората точка: конкуренцията между авиокомпаниите и между летищата е малко вероятно да бъде засегната от избрания географски обхват. **Все пак, по отношение на туризма, въпреки че въздействията са преценени като ограничени, те най-вероятно ще бъдат и намалени при варианта с най-голям обхват.** Затова предложението покрива всички заминаващи и пристигащи полети от 2012 г. нататък. Освен това предложението започва с покриване на вътрешните полети в ЕС единствено през 2011 г., с оглед на това операторите на въздухоплавателни средства да съберат практически опит от участието си в схемата, преди обхватът да се разшири.

С оглед на **отдалечените и изолирани райони**: единственият ясно определен тип регион са най-отдалечените региони (член 299, параграф 2 от Договора). Все пак някои от тези региони в действителност са относително близо до основната европейска територия, така че специални разпоредби за тези региони може да предизвикат нарушения в конкуренцията по отношение на основната територия. Всички други региони, потенциално валидни за субсидиране, са определени, като се разглежда всеки случай поотделно. Поради това, **всякакво**

специално третиране трябва да е в рамките на съществуващата рамка, регулираща субсидирането на въздушния транспорт.

По отношение на **климатичния ефект, предизвикан от емисии на други газове, различни от CO₂**, преди края на 2008 г. Комисията ще внесе предложение, свързано с емисиите на NO_x от авиацията, след като се направи пълна оценка на въздействието, с цел да се създадат стимули за производителите и операторите да инвестират в технологии с ниски емисии на NO_x.

Консултации със заинтересованите страни потвърдиха силното желание за това разпределението на квоти да бъде хармонизирано на ниво ЕС, което също е в съответствие със запазването на еднаквото третиране, независимо от националността, както се изисква съгласно Чикагската конвенция.

Анализът показва, че определянето на част от квотите за състезателното наддаване няма да доведе до неоправдани разходи. **Това е защото, първо авиокомпаниите се очаква да могат да прехвърлят до голяма степен и дори изцяло разходите за участие в схемата върху клиентите си и, второ това дали квотите ще бъдат дадени безплатно или срещу заплащане не се очаква да повлияе на решението за прехвърлянето на разходите.** Разпределянето на част от квотите чрез състезателно наддаване ще помогне и за това първоначалното раздаване да бъде по-ефикасно. Поради това, за периода 2011 – 2012 г. делът за състезателно наддаване ще бъде равен на средноаритметичния процент от предложенията на държавите-членки, включително и състезателното наддаване в националните им планове за разпределение. Оттам нататък на това ще се прави преглед с оглед на резултатите от общия преглед на схемата за търговия с емисии. Накрая, приходите от състезателното наддаване ще бъдат използвани от държавите-членки за намаляване на емисиите на ПГ, за адаптиране към влиянието от изменението на климата например в развиващите се страни, за финансиране на изследвания и развойна дейност и за покриване на административни разходи.

По отношение на **безплатно предоставените квоти** сравнителното раздаване за разлика от наследените права ще възнагради операторите, които са предприели изпреварващи действия и ще възнагради по-чисти въздухоплавателни средства, *както и по-ефективно използване на въздухоплавателните средства.* **Стойност за сравнение, основана на емисиите на тонкилометър изглежда най-добрия начин да се върви напред.**

По отношение на **броя на квотите** – това ще е определящият фактор за екологичния резултат от схемата. Анализът показва, че в авиационния сектор ще се получат намаления, но по-голямата част от намаленията в емисиите ще се получат от други сектори. Това ще увеличи ефективността на разходите. При положение че авиацията има достъп до кредити за проекти, стабилизирането на емисиите на нивата от 2005 г. за периода 2011 – 2022 г. ще бъде реалистично и няма да окаже значителен натиск върху цената на квотите в СТЕ на ЕС.

7. **Мониторинг и оценка**

Търговията с емисии неизбежно предполага строги механизми за мониторинг, така че **основните индикатори за напредък** ще са **навременното прилагане на мерките и ефективния контрол на спазването им**.