

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ograniczenie wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne”

COM(2005) 459 końcowy

(2006/C 185/17)

Dnia 27 września 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Jan SIMONS**.

Na 426 sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dn. 21 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny większością 55 głosów, przy 1głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

A. Wnioski

A.1 EKES podziela opinię Komisji, że w celu kontroli wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne niezbędne są dodatkowe środki (w zakresie polityk). Udział lotnictwa w emisji gazów cieplarnianych będzie się zwiększał w tempie około 50 % rocznej stopy wzrostu natężenia ruchu lotniczego, nawet gdyby w najbliższych dekadach zrealizowano wszystkie ambitne cele w dziedzinie badań i rozwoju. Kwoty zarezerwowane na ten cel w VII programie ramowym trzeba będzie wydatkować w sposób ukierunkowany i efektywny.

A.2 Aby złagodzić wpływ na klimat, Komisja Europejska wyznaczyła cel polityczny zakładający redukcję emisji dwutlenku węgla (CO₂) i tlenków azotu (NO_x) w UE, począwszy od okresu 2008-2012. Uwzględniając porozumienia międzynarodowe, umowy oraz wyniki bieżących analiz, EKES uważa, że potencjalne inicjatywy w zakresie lotnictwa powinny początkowo dotyczyć wyłącznie emisji CO₂ pochodzących z ruchu lotniczego wewnątrz UE, aby do minimum ograniczyć ewentualne znaczne opóźnienia w fazie wdrożeniowej.

A.3. W celu wdrożenia systemu handlu uprawnieniami do emisji w skali ogólnosiwiatowej należałoby go wprowadzić za pośrednictwem Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Realną opcją, a zarazem pierwszym praktycznym krokiem w tym kierunku, byłoby uruchomienie tego systemu na obszarze UE, jeżeli w trakcie negocjacji rozwiązanie takie uzna się za właściwe.

A.4 Ze względu na rosnący z roku na rok wpływ emisji CO₂ pochodzących z lotów wewnątrzunijnych na zmiany klimatu, należy jak najszybciej włączyć cały wewnątrzunijny ruch lotniczy do europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), przyjmując realistyczny scenariusz bazowy (*baseline scenario*). Przydziałów uprawnień do emisji należy dokonać na szczeblu UE, a wobec linii lotniczych jako podmiotów uczestniczących w obrocie stosować się powinny dodatkowe wartości docelowe udziału w emisjach/ich redukcji. Równocześnie należy zagwarantować możliwość wejścia na rynek nowym operatorom bez ograniczania ich konkurencyjności. W przypadku pozostałych substancji wpływających na klimat należy wykorzystać bardziej odpowiednie do tego celu instrumenty lokalne, takie jak opłaty za emisję NO_x lub środki operacyjne.

A.5 Kluczowym priorytetem Wspólnoty i przedstawicieli sektora powinny być inwestycje w badania nad wpływem na zmiany klimatyczne związanym z emisją przez samoloty innych substancji niż CO₂ oraz nowymi rozwiązaniami technologicznymi służącymi zapewnieniu bardziej ekologicznego transportu lotniczego; w tym względzie trzeba w szczególności unikać wszelkich niekorzystnych kompromisów między poziomem lokalnego hałasu i lokalnych emisji a emisjami, których źródłem są samoloty w skali światowej.

A.6 Kolejnym priorytetem powinno być również udoskonalenie zarządzania ruchem lotniczym przy wykorzystaniu projektu Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej oraz programu SESAR ze względu na związane z tym możliwości redukcji emisji.

A.7 Należy dokładniej zbadać możliwość zastosowania niedyskryminacyjnych środków zwiększania konkurencyjności naziemnych środków transportu (w szczególności przewozów kolejowych), aby udostępnić atrakcyjne, alternatywne rozwiązania w transporcie pasażerskim i towarowym na obszarze Wspólnoty.

B. Uzasadnienie

B.1 Choć emisje pochodzące z ruchu lotniczego mają stosunkowo niski wpływ na zmiany klimatyczne (ok. 3 %), przewiduje się, że rozmiar tych skutków wzrośnie ze względu na zwiększony popyt na przewozy lotnicze, brak możliwości wykorzystania alternatywnych źródeł energii oraz względną dojrzałość technologii wykorzystywanych obecnie w samolotach. Nawet gdyby w nadchodzących dziesięcioleciach udało się zrealizować i wdrożyć wszystkie ambitne cele UE w dziedzinie badań i rozwoju, udział lotnictwa w ogólnej emisji gazów cieplarnianych będzie się zwiększał o 2-2,5 % rocznie, co odpowiada w przybliżeniu połowie wartości, o którą w stosunku rocznym wzrasta natężenie ruchu lotniczego (prognozowany wzrost natężenia wynosi 4-5 % rocznie).

B.2 System handlu uprawnieniami do emisji stanowi najbardziej efektywny kosztowo instrument ograniczania wpływu na zmiany klimatyczne, który ułatwia równocześnie zrównoważony rozwój lotnictwa.

B.3 Problem ma charakter ogólnoswiatowy, dlatego też wymaga globalnych rozwiązań. W międzyczasie, jeżeli uzna się to za właściwe, wdrożenie wewnętrznego systemu na obszarze UE stanowiłoby pierwszy krok w tym kierunku, który mógłby posłużyć za wzorzec możliwy do zastosowania w skali globalnej za pośrednictwem ICAO.

B.4 Z tej właśnie przyczyny system wewnętrzny powinien wzbudzać jak najmniej kontrowersji i początkowo obejmować jedynie emisje CO₂ bez stosowania mnożników. Na temat skutków emisji innych substancji niż CO₂ (dla których nie wyznaczono równoważnych wartości w protokole z Kioto) dysponujemy mniejszą wiedzą naukową, choć obserwacje wskazują, że niektóre z tych emisji mogą w określonych przypadkach mieć wpływ na zmiany klimatyczne. Do czasu uzyskania wyników dalszych badań skutki takich emisji powinny w miarę konieczności stać się przedmiotem standardowych, ogólnounijnych instrumentów lokalnych, takich jak opłaty z tytułu emisji tlenków azotu.

B.5 W miejscach, w których można korzystać z kolei dużych prędkości, przewozy takie stanowią korzystną alternatywę w stosunku do lotów pasażerskich na pewnych europejskich trasach, na których realizowana jest ogromna liczba lotów o długości nieprzekraczającej godziny. Należy przeprowadzić analizy w celu oceny możliwości rozwoju tego typu połączeń kolejowych, jak również możliwości ich wykorzystania dla potrzeb przewozów towarowych, dbając równocześnie o to, by nie doszło do zniekształcenia konkurencji poprzez udzielanie pomocy publicznej państwa lub unijnych dotacji. Niemniej należy oczekiwać, że połączenia kolejowe staną się w pełni równorzędnym, alternatywnym środkiem transportu jedynie w stosunku do części ruchu lotniczego wewnątrz UE.

1. Wprowadzenie

1.1 Transport lotniczy stał się integralnym elementem życia społeczeństwa XXI wieku, umożliwiając przemieszczanie pasażerów i ładunków na duże odległości z nieosiągalną wcześniej prędkością, oraz przynosząc istotne korzyści ekonomiczne regionalnym i krajowym gospodarkom. Lotnictwo przyczynia się jednak również do zmian klimatycznych. Mimo że wydajność paliwa lotniczego wzrosła o ponad 70 % w ciągu ostatnich 40 lat, łączna ilość spalane paliwa zwiększyła się w tym okresie o ponad 400 % z uwagi na jeszcze szybszy rozwój ruchu lotniczego, który z kolei był efektem wymogów/zapotrzebowania na transport.

1.2 W konsekwencji wpływ lotnictwa na zmiany klimatyczne jest coraz większy i jest ono najszybciej rozwijającym się źródłem gazów cieplarnianych: w UE w latach 1990-2003 łączna wielkość emisji kontrolowanych w ramach protokołu z Kioto spadła o 5,5 % (-287 MtCO₂e), natomiast emisje gazów cieplarnianych pochodzące z międzynarodowego ruchu lotniczego wzrosły o 73 % (+47 MtCO₂e), co oznacza roczny wzrost na poziomie 4,3 %. Natężenie ruchu lotniczego w UE od lat 90-tych ubiegłego wieku wzrastało jednak dużo szybciej. Zasadniczo widać więc, że przemysł lotniczy przy pomocy

odpowiednich technologii proponuje zająć się sprawami negatywnego wpływu lotnictwa na środowisko i jego przyczynami.

1.3 W związku z tym należy uznać, że rozwiązywanie problemu u samych źródeł stanowi efektywną (wstępną) metodę. W perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej pozostały udział w emisji nie może zostać zniwelowany przez sam sektor lotnictwa, chyba że doszłoby do przymusowego, co wydaje się nierealistyczne, zmniejszenia natężenia ruchu lotniczego.

1.4 Mimo że lotnictwo ma wciąż niewielki udział w łącznej emisji gazów cieplarnianych (ok. 3 %⁽¹⁾), szybki wzrost w tym sektorze podważa postępy dokonane w innych sektorach. Jeśli rozwój lotnictwa będzie nadal przebiegał w obecnym tempie, wzrost emisji powodowanych przez loty międzynarodowe z portów lotniczych w UE wyniesie 150 % w okresie 1990-2012. Taka sytuacja zniwelowałaby ponad jedną czwartą redukcji wymaganej w ramach celu ustalonego dla Wspólnoty zgodnie z protokołem z Kioto.

1.5 Jeśli obecne tendencje się utrzymają, w dłuższej perspektywie lotnictwo będzie miało coraz większy udział w ogólnym poziomie emisji — łączny udział emisji CO₂ pochodzących z ruchu lotniczego w UE wzrośnie z poziomu 3 % w roku 2005 do ok. 5 % w roku 2030, z uwagi na dwukrotne zwiększenie jego natężenia. System handlu uprawnieniami do emisji mógłby spowodować pewne ograniczenie popytu, jednak ze względu na fakt, że przewidywany rozwój lotnictwa wiązałby się z koniecznością odkupywania uprawnień do emisji od innych uczestników tego systemu, rozwiązanie takie nie utrudniłoby realizacji przytoczonych wyżej celów redukcji.

2. Streszczenie komunikatu Komisji

2.1 Dnia 27 września 2005 r. Komisja opublikowała komunikat poświęcony obecnym i ewentualnym dodatkowym politykom służącym pośredniemu lub bezpośrednio hamowaniu wzrostu emisji pochodzących z ruchu lotniczego.

2.2 Obecnie realizowana polityka, jak np. Szósty Ramowy Program Badań UE, koncentruje się między innymi na zwiększaniu wiedzy społeczeństwa, zachęcaniu do korzystania z alternatywnych środków transportu oraz prowadzeniu badań nad bardziej ekologicznym transportem lotniczym. Rozpoczynający się wkrótce Siódmy Program Ramowy będzie nawet w jeszcze większym stopniu skoncentrowany na czynnikach wpływających na zmiany klimatyczne.

2.3 Celem planowanych działań, takich jak usprawnianie zarządzania ruchem powietrznym (program Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna), ma być osiągnięcie średnioterminowej redukcji emisji na poziomie ok. 10 % poprzez zwiększenie efektywności w korzystaniu z europejskiej przestrzeni powietrznej.

2.4 Rozważane wcześniej działania, takie jak ewentualne wprowadzenie podatku energetycznego w transporcie powietrznym (paliwa) lub opodatkowanie biletów (w UE), prawdopodobnie zapewniłyby tylko częściową kontrolę wpływu transportu lotniczego na zmiany klimatyczne.

⁽¹⁾ Lotnictwo to jedna z najczystszych i najbardziej oszczędnych form transportu. Emisje ze wszystkich sektorów transportu składają się na ok. 22 % łącznych światowych emisji dwutlenku węgla z zastosowania paliw kopalnych. Wyniki Międzyrządowego Zespołu do Spraw Zmian Klimatu (IPCC) pokazują, że w sektorze transportu do emisji gazów cieplarnianych najbardziej przyczynia się transport drogowy (75 % łącznych emisji dwutlenku węgla w transporcie). Udział lotnictwa w łącznej emisji z transportu ogranicza się do 12 %. W konsekwencji lotnictwo odpowiada za ok. 2 %-3 % łącznych światowych emisji dwutlenku węgla (12 % z 22 %).

2.5 W związku z tym Komisja zaleca także uwzględnienie wpływu transportu lotniczego na zmiany klimatyczne w europejskim systemie handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), co stanowiłoby uzupełnienie obecnie realizowanych działań. Zdaniem Komisji rozwiązanie to jest zgodne z polityką prowadzoną przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (ICAO), która nie wyraża wyraźnego poparcia dla opodatkowania energii, opowiadając się raczej za wdrożeniem koncepcji międzynarodowego, otwartego obrotu uprawnieniami do emisji poprzez dobrowolny handel tymi uprawnieniami lub poprzez włączenie międzynarodowego lotnictwa do istniejących systemów obrotu emisjami poszczególnych państw.

2.6 W komunikacie Komisja wyszczególnia następujące kluczowe parametry projektowe systemu, które wstępnie zatwierdza:

- uczestnicy systemu: podmioty eksploatujące samoloty,
- rodzaje emisji: CO₂ oraz w miarę możliwości także wpływ innych substancji,
- zakres: wszystkie wyloty (na obszarze oraz z UE),
- metoda przydziału: zharmonizowana na szczeblu UE.

2.7 Do maja 2006 r. grupa robocza złożona z ekspertów z państw członkowskich oraz najważniejszych zainteresowanych podmiotów — przedstawicieli sektora oraz organizacji konsumenckich i ekologicznych — ma doradzać urzędnikom UE w kwestii sposobu włączenia lotnictwa do systemu ETS (zob. zakres obowiązków grupy w załączniku do komunikatu). Przedstawienie wniosków prawodawczych ma nastąpić pod koniec 2006 r.

3. Uwagi ogólne

3.1 Obecnie już prawie we wszystkich krajach na świecie uznaje się, że emisja gazów cieplarnianych (powstałych w wyniku działalności człowieka) ma wpływ na klimat na całym świecie. Niemniej nadal istnieją rozbieżne opinie co do najlepszych metod rozwiązania tego problemu. Państwa takie jak Stany Zjednoczone i Chiny, które mają istotny udział w globalnej emisji gazów cieplarnianych, wybrały jako kluczowy element swojej strategii innowacyjne środki zwalczające ten problem u źródła oraz zawarły niedawno międzynarodowe umowy w tej dziedzinie.

3.2 Protokół z Kioto, podpisany w 1997 r. i ratyfikowany przez Rosję, Kanadę, inne państwa, jak również UE, ma na celu — w przypadku UE — ograniczenie w okresie 2008-2012 o 8 % *średniego poziomu emisji* gazów cieplarnianych w porównaniu z poziomem z lat 90-tych ubiegłego wieku, przy zróżnicowanych ograniczeniach procentowych obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Niektóre z tych zobowiązań w zakresie redukcji emisji można realizować przez (bardziej ekonomiczne) działania prowadzone za granicą.

3.3 W roku 2000 w UE ustanowiono Europejski Program Zapobiegający Zmianom Klimatu (ECCP), w ramach którego opracowano nowy europejski system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). System zaczął obowiązywać dla wszystkich stacjonarnych źródeł emisji od 1 stycznia 2005 r. Transport nie został (jeszcze) włączony do EU ETS w pierwszym okresie, tzn. do końca 2007 r.; może to jednak nastąpić w drugim okresie, przypadającym na lata 2008-2012. Znaczenie ma także fakt, że międzynarodowy transport lotniczy jest jedną

z dziedzin, które nie zostały uwzględnione w obecnym protokole z Kioto i jego celach.

3.4 Drogą do zagwarantowania stosowania zasad w zakresie lotnictwa na całym świecie są inicjatywy i negocjacje podejmowane pod auspicjami ICAO.

3.5 Samoloty wykonujące loty komercyjne latają na wysokościach przelotu od 8 do 13 km, uwalniając gazy i cząstki stałe, które zmieniają skład atmosfery i przyczyniają się do zmian klimatycznych.

Dwutlenek węgla (CO₂) jest najważniejszym gazem cieplarnianym, ponieważ jest uwalniany w dużych ilościach i długo utrzymuje się w atmosferze. Zwiększone stężenie dwutlenku węgla wywołuje dobrze znany bezpośredni efekt polegający na ociepleniu powierzchni ziemi.

Z **tlenkami azotu (NO_x)** wiążą się dwa skutki pośrednio wpływające na klimat. Pod wpływem światła słonecznego tlenki azotu wytwarzają ozon, ale jednocześnie zmniejszają stężenie metanu w atmosferze. Zarówno ozon, jak i metan są silnymi gazami cieplarnianymi. W ostatecznym bilansie działanie ozonu przeważa nad działaniem metanu, co prowadzi do ocieplenia powierzchni Ziemi.

Para wodna (H₂O) uwalniana przez samoloty działa bezpośrednio jak gaz cieplarniany, ale ponieważ jest szybko usuwana z atmosfery w postaci opadów, skutki jej działania są niewielkie. Jednak para wodna uwalniana na dużych wysokościach powoduje często powstawanie smug kondensacyjnych, które mają tendencję do ocieplania powierzchni Ziemi. Smugi kondensacyjne mogą również przekształcać się w chmury typu cirrus (chmury zbudowane z kryształów lodu). Istnieje podejrzenie, że one również mają znaczne działanie ocieplające, jednak jak dotąd nie ma co do tego pewności

Cząsteczki siarczanów i sadzy mają znacznie słabsze bezpośrednie oddziaływanie w porównaniu z innymi emisjami z samolotów. Sadza pochłania ciepło i działa ocieplająco, natomiast cząsteczki siarczanu odbijają promieniowanie i mają słabe działanie ochładzające. Dodatkowo mają wpływ na powstawanie i właściwości chmur.

3.6 W 1999 r. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) oszacował, że łączny wpływ lotnictwa na klimat jest obecnie 2-4 razy większy niż wpływ samych emisji CO₂ pochodzących z samolotów. Wyniki najnowszych badań wskazują, że ten stosunek może być nieco mniejszy (ok. 2 razy), a w najbliższym czasie IPPC ma podać zaktualizowane wyniki.

3.7 Paliwo wykorzystywane w lotnictwie międzynarodowym jest na mocy traktatu zwolnione z opodatkowania, co stawia lotnictwo ogólnie na uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych środków transportu. Prawdą jest na przykład, że podmioty eksploatujące samoloty ponoszą własne koszty związane z infrastrukturą w postaci opłat trasowych i lotniskowych (te ostatnie w coraz większym stopniu uwzględniają aspekty związane z ochroną środowiska naturalnego), oraz opłat ekologicznych w formie opłat nakładanych na pasażerów, a uzyskują dopłaty tylko w przypadku tras, na których realizowane są zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, jednak pod tym względem inne formy transportu również ponoszą odpowiednie koszty.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Wewnątrzunijny ETS, który może, jeżeli okaże się to właściwe, zostać wprowadzony jako pierwsza konkretna inicjatywa w drodze negocjacji w ramach ICAO (co byłoby pierwszym praktycznym posunięciem), stanowiłby uzupełnienie obecnie realizowanych działań, takich jak szerzenie wiedzy wśród społeczeństwa na temat zrównoważonej mobilności, propagowanie alternatywnych środków transportu oraz zachęcanie do badań nad bardziej ekologicznym transportem powietrznym.

4.2 W celu ograniczenia wpływu lotnictwa na klimat można wprowadzić następujące dodatkowe instrumenty:

- opodatkowanie: opłata od paliwa lotniczego (stała stawka procentowa) lub objęcie ceny biletów podatkiem VAT,
- opłaty: ryczałtowa lub progresywna (w stosunku do długości trasy przelotu) opłata od pasażera lub samolotu,
- handel uprawnieniami do emisji: włączenie lotnictwa UE do otwartego EU ETS.

4.3 Jak pokazują wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji, **opodatkowanie** (opłata od paliwa lotniczego lub objęcie ceny biletów podatkiem VAT) wpłynęłoby głównie na popyt na transport lotniczy (jego spadek o co najmniej 7,5 % w roku 2010), a w najmniejszym stopniu na emisję CO₂ (-0,9 do -1,5 %). Opcja taka nie stanowiłaby ponadto żadnej zachęty dla działań służących zapewnieniu bardziej ekologicznego transportu lotniczego.

4.4 Kolejna opcja, a mianowicie **opłata nałożona na pasażerów**, byłaby stosunkowo łatwa do wprowadzenia, jednak nie byłaby żadnym bodźcem do ograniczania emisji gazów cieplarnianych związanych z lotami samolotów, co stanowi przecież polityczny cel wprowadzania takich rozwiązań. Z drugiej strony taka forma opodatkowania, w zależności od wysokości opłat, mogłaby mieć potencjalnie bardzo istotny wpływ na popyt na transport lotniczy, a tym samym na konkurencyjność europejskiego sektora (lotniczego).

4.5 Bardziej realne, szczególnie w perspektywie krótkoterminowej, byłoby wprowadzenie **opłaty od samolotów**, w miarę możliwości jako działania wspomagającego w zakresie redukcji negatywnego wpływu emisji innych substancji niż CO₂. Opłaty te mogą stanowić czynnik zachęcający do zapewnienia bardziej ekologicznego transportu lotniczego oraz w mniejszym stopniu wpływają na popyt na usługi tego sektora. Opłata od samolotów zostałaby nałożona także na przewoźników spoza UE, pod warunkiem że uzyskane w ten sposób przychody zostałyby wykorzystane na potrzeby ochrony środowiska naturalnego.

4.6 Natomiast z włączeniem transportu lotniczego do systemu EU ETS wiązałyby się następujące korzyści:

- jest to rozwiązanie najbardziej efektywne kosztowo,
- korzyści dla środowiska naturalnego, polegające na z góry przewidzianym ograniczeniu emisji CO₂,
- nie jest to nowy instrument, gdyż pierwszy etap został już skutecznie wdrożony.

4.7 Zdaniem EKES najbardziej prawdopodobna wstępna wersja EU ETS dla transportu powietrznego przedstawia się w następujący sposób:

- System objąłby jedynie emisje CO₂, skoro kluczowe znaczenie ma szybkie włączenie lotnictwa:
- jest to jedyna substancja, której oddziaływanie zostało dokładnie naukowo zbadane,
- inne opcje nie dają się (jeszcze) realizować, spowodowałyby opóźnienia, lub też badania naukowe nad nimi nie są dostateczne (obejmujące wpływ wszystkich emisji poza CO₂);
- Inne substancje szkodliwe dla środowiska naturalnego, takie jak tlenki azotu powinny stać się przedmiotem bardziej odpowiednich instrumentów uzupełniających;
- Przydzielanie uprawnień do emisji na szczeblu UE:
 - złe doświadczenia w zakresie krajowych planów przydziału uprawnień w odniesieniu do źródeł stacjonarnych, gdy podział odbywa się na szczeblu państw członkowskich;
 - lotnictwo stanowi nade wszystko rynek, na którym panuje międzynarodowa konkurencja, co zapobiega zniekształceniu rynku;
- Uprawnienia do emisji przyznawane liniom lotniczym:
 - zapewnianie jak najbardziej efektywnych i skutecznych zachęt w ramach tego systemu;
- Metoda przydziału uprawnień: niedyskryminacyjna:
 - przydział uprawnień proporcjonalnie do emisji historycznych (*grandfathering*), alokacja w oparciu o wielkość produkcji z określonym poziomem odniesienia (*benchmarking*) lub sprzedaż na aukcji,
 - równe traktowanie w stosunku do innych sektorów włączonych do otwartego EU ETS,
 - należy zadbać o to, by nie „karać” linii lotniczych, które już teraz osiągają wysoką wydajność, ani nowych uczestników rynku;
- System stosowany byłby wyłącznie w odniesieniu do lotów na obszarze UE, (jeszcze) nie zaś do wszystkich lotów rozpoczynających się/kończących na jej terytorium:
 - brakuje idealnego rozwiązania, najbardziej praktycznym rozwiązaniem są negocjacje na forum ICAO,
 - w proces ten zostaną zaangażowane wszystkie linie, niezależnie od kraju pochodzenia.

4.8 Na etapie opracowywania omawianego komunikatu Komisja przeprowadziła ograniczoną ocenę oddziaływania, stwierdzając, że bardziej szczegółowa ocena oddziaływania będzie przeprowadzona dla wszystkich ostatecznych propozycji uregulowań. Faktyczne oddziaływanie gospodarcze będzie zależało między innymi od przypuszczalnej ceny oraz metodologii przydziału uprawnień.

4.9 System obejmujący loty wewnątrzunijne będzie w zróżnicowany sposób wpływał na działalność operatorów na obszarze UE. Po pierwsze, zróżnicowana elastyczność cenowa doprowadzi do poważnych różnic w zakresie oddziaływania systemu na poziom popytu. Poza tym oddziaływanie to może zależeć od tego, jaki udział w ogólnej działalności operatora mają właśnie usługi wewnątrzunijne. Wyrażano obawy, że operatorzy, w przypadku których usługi objęte systemem stanowią niewielką część działalności, mogliby stosować praktykę wzajemnych dopłat pomiędzy różnymi rodzajami taryf lub z dochodów uzyskiwanych z lotów długodystansowych na szkodę tych przewoźników, których działalność w znacznej części (lub całkowicie) podlegałaby systemowi. Powyższe aspekty powinny zostać poddane dalszej analizie w ramach oceny oddziaływania.

4.10 Zdaniem EKES, zanim zajmie się ostateczne stanowisko w kwestii metod i terminów, konieczne jest poddanie analizie wielu aspektów związanych z włączeniem transportu lotniczego do EU ETS, np. na forum zaproponowanej i już działającej grupy roboczej ekspertów:

- wnioski wyciągnięte z oceny handlu uprawnieniami do emisji ze źródeł stacjonarnych, przed wdrożeniem środków dotyczących lotnictwa,
- problemy związane z włączeniem lotnictwa do EU ETS po rozpoczęciu drugiego okresu obrotu uprawnieniami,
- przyszłe ceny uprawnień oraz ich wpływ na rozwój lotnictwa,
- koszty ogólne handlu uprawnieniami w stosunku do wyznaczonych celów,
- wykonalność i możliwość zarządzania handlem uprawnieniami do emisji w lotnictwie,
- możliwości wprowadzenia handlu uprawnieniami do emisji w lotnictwie do systemu ogólnoeuropejskiego za pośrednictwem ICAO oraz, gdyby rozwiązanie to okazało się niewykonalne, korzyści i straty wynikające z potencjalnego wdrożenia systemu wyłącznie w skali regionalnej,
- dalsze badania na temat zależności między przydzielaniem czasu na start i lądowanie, a handlem uprawnieniami do emisji w lotnictwie,
- dalsze badania nad skutkami potencjalnych kompensacji między emisjami CO₂ a NO_x (gazu cieplarnianego, lecz także „problemu lokalnego” w pobliżu portów lotniczych na terenach miejskich w UE).

Bruksela, 21 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ram instytucjonalnych w zakresie żeglugi śródlądowej w Europie

(2006/C 185/18)

Dnia 14 lipca 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie *ram instytucjonalnych w zakresie żeglugi śródlądowej w Europie*

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Jan SIMONS**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 21 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 57 głosami, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 W opiniach z dnia 16 stycznia 2002 r. i 24 września 2003 r. EKES wezwał wszystkie zainteresowane podmioty do kontynuowania działań na rzecz harmonizacji i integracji żeglugi śródlądowej w Europie. Choć treść opinii pozostaje w całości aktualna, w odniesieniu do kwestii ram instytucjonalnych należałoby ją podeprzeć nowymi argumentami ze względu na zmiany, jakie miały miejsce od czasu jej opublikowania.

1.2 W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma poszerzenie i wzmocnienie współpracy między najważniejszymi instytucjami, tzn. Komisją Europejską, Centralną Komisją ds. Żeglugi

na Renie (CCNR) i Komisją Dunaju. Należy ustanowić stałą komisję ds. współpracy, która powinna zaangażować się w szeroką, ustrukturyzowaną współpracę w różnych dziedzinach żeglugi śródlądowej (jak również — przy pełnym zaangażowaniu partnerów społecznych — wszędzie tam, gdzie okaże się to użyteczne), której celem powinno być zapewnienie jak największej solidności, jednolitości oraz jak najbardziej kompleksowego zakresu decyzji politycznych na wczesnym etapie ich tworzenia.

1.3 Warunkiem ostatecznego wprowadzenia jednolitego systemu prawnego regulującego ogólnoeuropejską żeglugę śródlądową jest uwzględnienie szeregu kwestii.