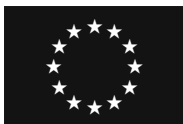


ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004



2009

Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων

**ΠΡΟΣΩΡΙΝΟ
2005/2249(INI)**

4.4.2006

ΣΧΕΔΙΟ ΕΚΘΕΣΗΣ

σχετικά με τον περιορισμό του αντικτύπου των αερομεταφορών στην αλλαγή του κλίματος
(2005/2249 (INI))

Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων

Εισηγήτρια: Caroline Lucas

Συντάκτρια γνωμοδότησης (*):
Jeanine Hennis-Plasschaert, Επιτροπή Μεταφορών και Τουρισμού

(*) Ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ των επιτροπών - άρθρο 47 του Κανονισμού

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σελίδα
ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ	3
ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ.....	7

ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με τον περιορισμό του αντικτύπου των αερομεταφορών στην αλλαγή του κλίματος
(2005/2249 (INI))

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

- έχοντας υπόψη την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, με τίτλο: "Περιορισμός του αντικτύπου των αερομεταφορών στην αλλαγή του κλίματος" (COM(2005)0459),
 - έχοντας υπόψη το ψήφισμά του της 16ης Νοεμβρίου 2005 με τίτλο «Η μάχη κατά της αλλαγής του κλίματος στον πλανήτη και πώς μπορεί να κερδηθεί»¹,
 - έχοντας υπόψη το άρθρο 45 του Κανονισμού του,
 - έχοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων και τη γνωμοδότηση της Επιτροπής Μεταφορών και Τουρισμού (A6-0000/2006),
- A. λαμβάνοντας υπόψη ότι η ΕΕ είναι προσηλωμένη στον στόχο της αντιμετώπισης της αλλαγής του κλίματος και του περιορισμού της αύξησης της θερμοκρασίας του πλανήτη στους +2°C σε σύγκριση με τα προ του εκβιομηχανισμού επίπεδα,
- B. λαμβάνοντας υπόψη ότι η συμβολή των αερομεταφορών στην αλλαγή του κλίματος είναι ουσιαστική και αυξάνεται ραγδαία,
- Γ. δεδομένου ότι οι διεθνείς αερομεταφορές δεν υπόκεινται σε οιαδήποτε δέσμευση που να απορρέει από τη Σύμβαση πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις Κλιματικές Μεταβολές (UNFCCC) και από το πρωτόκολλο του Κιότο ούτε σε οιαδήποτε άλλη διεθνή δέσμευση στον τομέα της αλλαγής του κλίματος,
- Δ. εκτιμώντας ότι η ΕΕ πρέπει να ηγηθεί της μάχης κατά της αλλαγής του κλίματος και, αναλαμβάνοντας περιφερειακή και έγκαιρη δράση, να αποτελέσει το παράδειγμα για τον τρόπο περιορισμού του αντικτύπου των αερομεταφορών στο κλίμα,
1. καλωσορίζει την ανακοίνωση της Επιτροπής και την αναγνώριση σε αυτήν ότι απαιτείται ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων που να περιλαμβάνει ρυθμιστικά, οικονομικά, τεχνολογικά και λειτουργικά μέσα, προκειμένου να αντιμετωπιστεί ο συνολικός αντίκτυπος των αερομεταφορών στο κλίμα, με εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» και διασφάλιση πλήρους εσωτερίκευσης του κόστους,
 2. τονίζει ότι ο γενικός στόχος των μέσων πολιτικής που θα επιλεγούν πρέπει να είναι ο περιορισμός του αντικτύπου των αερομεταφορών στην αλλαγή του κλίματος,
 3. στηρίζει πλήρως την πρόθεση της Επιτροπής να επιδιώξει την εισαγωγή φόρου κηροζίνης

¹ *Κείμενα που εγκρίθηκαν*, P6_TA(2005)0433.

και την καλεί να αρχίσει αμέσως απαιτώντας φόρο για όλες τις εγχώριες και τις εντός της ΕΕ» πτήσεις (με δυνατότητα απαλλαγής όλων των αερομεταφορέων για δρομολόγια που εκτελούν αερομεταφορές εκτός ΕΕ),

4. τονίζει την επείγουσα ανάγκη να επιτευχθούν αποτελέσματα στις συνεχιζόμενες αναδιαπραγματεύσεις συμφωνιών αεροπορικών υπηρεσιών –ιδίως δε της συμφωνίας με τις ΗΠΑ– ώστε να επιτραπεί η άνευ όρων φορολόγηση των καυσίμων που προμηθεύονται κοινοτικοί και μη αερομεταφορείς σε ισότιμη βάση,
5. υπερασπίζεται σθεναρά τη λήξη της απαλλαγής των αερομεταφορών από τον ΦΠΑ, με στόχο την προώθηση ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των αερομεταφορών και άλλων τομέων μεταφορών,
6. ενθαρρύνει την εισαγωγή τελών ως ένα βήμα για την πλήρη εσωτερίκευση του κόστους, κατά τρόπον ώστε ο ρόλος τους και το ύψος τους να αντικατοπτρίζουν τον βαθμό στον οποίο οποιοδήποτε σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών υπολείπεται των απαιτήσεων που συνοψίζονται κάτωθι,
7. τονίζει ότι η διαχείριση εναέριας κυκλοφορίας πρέπει να εξετάσει επειγόντως πώς μπορεί να συνδράμει στην αντιμετώπιση του σχηματισμού ουρών συμπύκνωσης και θυσανόμορφων νεφών,

Σχετικά με τη συμπερίληψη των αερομεταφορών στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών (ETS) της ΕΕ

8. αναγνωρίζει ότι η εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών δύναται να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης δέσμης μέτρων για την αντιμετώπιση του αντικτύπου των αερομεταφορών στο κλίμα, υπό τον όρο ότι έχει σχεδιαστεί κατάλληλα,
9. τονίζει ότι η περιβαλλοντική αποτελεσματικότητα οποιουδήποτε συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών θα εξαρτηθεί από την ύπαρξη ενός αρκετά ευρέος γεωγραφικού πεδίου· αυστηρού ορίου· πλήρους δημοπράτησης της αρχικής κατανομής και της αντιμετώπισης του συνολικού αντικτύπου στο κλίμα,
10. προτείνει την εισαγωγή ξεχωριστού συστήματος για τις εκπομπές των αερομεταφορών, αναγνωρίζοντας ότι, λόγω της έλλειψης δεσμεύσεων για τις εκπομπές των διεθνών αερομεταφορών στο πλαίσιο της UNFCCC και του πρωτοκόλλου του Κιότο, ο τομέας των αερομεταφορών δεν θα μπορούσε να πωλήσει στο Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών (ETS),
11. επισημαίνει ότι το σύστημα υπολογισμού θα απλοποιούταν ουσιαστικά από ένα χωριστό, κλειστό σύστημα· θεωρεί ότι, εάν έπρεπε να υπάρχει μια πύλη που θα επέτρεπε στους αερομεταφορείς να αγοράζουν από το ETS της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τούτο θα έπρεπε να γίνεται σε μια προσεκτικά περιορισμένη βάση,
12. τονίζει ότι, αν οι αερομεταφορές ενσωματωθούν τελικά στο ευρύτερο ETS, πρέπει τουλάχιστον να υπάρχει μια πειραματική φάση χωριστού συστήματος η οποία να καλύπτει την περίοδο 2008-2012,

13. επισημαίνει ότι η πιθανή είσοδος εξωτερικών πιστώσεων σε ένα χωριστό σύστημα (πχ. Μηχανισμός Καθαρής Ανάπτυξης και Κοινός Μηχανισμός Εφαρμογής, (CDM/JI)) ή πιστώσεις από περιφερειακά προγράμματα επιβολής ορίων και συναλλαγών σε χώρες που δεν είναι μέρη του πρωτοκόλλου του Κιότο) πρέπει να οριοθετηθεί σε επίπεδο το οποίο να διασφαλίζει ότι ο τομέας συμβάλλει στην επίτευξη του γενικού στόχου της αναχαίτισης της αλλαγής του κλίματος,
14. προτείνει, αν οι αερομεταφορές ενσωματωθούν τελικά στο ευρύτερο ETS, να εφαρμοστούν ειδικοί όροι, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι ο τομέας δεν θα στρεβλώσει την αγορά εις βάρος λιγότερο προστατευόμενων τομέων: όριο στον αριθμό δικαιωμάτων εκπομπών που επιτρέπεται να αγοράζονται από την αγορά, και απαίτηση προτού επιτραπεί η αγορά νέων αδειών να γίνονται οι αναγκαίες μειώσεις ενός μέρους των εκπομπών χωρίς εμπόριο ,
15. καλεί την Επιτροπή να προτείνει άλλα μέσα πολιτικής για να αντιμετωπίσει τον άσχετο προς το CO₂ αντίκτυπο των αερομεταφορών παράλληλα με το ETS· όταν υπάρχει αβεβαιότητα όσον αφορά οιονδήποτε τέτοιον αντίκτυπο, η πολιτική πρέπει να βασίζεται στην αρχή της προφύλαξης,
16. τονίζει ότι, αν μια τέτοια δέσμη δεν μπορεί να διατεθεί ταυτόχρονα, η ακεραιότητα του περιβάλλοντος πρέπει να διασφαλιστεί μέσω του ETS με τη χρήση πολλαπλασιαστών επί των εκπομπών CO₂,

Σχετικά με το φάσμα του συστήματος για τις αερομεταφορές

17. θεωρεί ότι ένα σύστημα για τις αερομεταφορές πρέπει να καλύπτει όλες τις πτήσεις προς και από οποιονδήποτε αερολιμένα της ΕΕ, προκειμένου να διασφαλίζει ίσους όρους ανταγωνισμού για φορείς εκμετάλλευσης με διαφορετικές εικόνες αεροπορικών γραμμών, να αποφεύγει τη στρέβλωση της αγοράς υπέρ πτήσεων με προορισμούς εκτός ΕΕ, να διασφαλίζει περιβαλλοντική αποτελεσματικότητα, να αποτρέπει τις διασταυρούμενες επιδοτήσεις και να επηρεάζει τον σχεδιασμό των αεροσκαφών,

Σχετικά με την αρχική κατανομή

18. τονίζει ότι η συνολική αρχική κατανομή πρέπει να καθοριστεί σύμφωνα με τον στόχο της δέσμευσης του Κιότο και, συνεπώς, δεν πρέπει να επιτρέψει αύξηση των εκπομπών πάνω από το έτος βάσης,
19. θεωρεί ότι το ποσό της αρχικής κατανομής πρέπει να καθοριστεί σε επίπεδο ΕΕ, καθώς ο καθορισμός του σε επίπεδο κρατών μελών ενέχει τον κίνδυνο υπερβολικά γενναιόδωρης αρχικής κατανομής, η οποία θα στρέβλωνε την αγορά και θα υπονόμει την περιβαλλοντική αποτελεσματικότητα του συστήματος,

Σχετικά με τη μέθοδο κατανομής

20. θεωρεί ότι η δημοπρασία είναι η καλύτερη επιλογή για την κατανομή των δικαιωμάτων, καθώς αντικατοπτρίζει τη δυναμική φύση του τομέα, χωρίς προκατάληψη έναντι νεοεισερχόμενων ή έναντι εκείνων των περιφερειών που βρίσκονται ακόμα στο στάδιο της ανάπτυξης στον εν λόγω τομέα,

21. επισημαίνει ότι η δημοπρασία ικανοποιεί επίσης τις απαιτήσεις της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» και έχει πρόσθετα περιβαλλοντικά οφέλη, αν τα έσοδα διατίθενται με τον κατάλληλο τρόπο· και ότι ανταμείβει αυτόματα τις καλές επιδόσεις φορέων εκμετάλλευσης στο παρελθόν και στο μέλλον,
22. τονίζει ότι η δωρεάν διάθεση αδειών, είτε μέσω κεκτημένων δικαιωμάτων είτε μέσω προτύπων αναφοράς, θα επέφερε διακρίσεις εις βάρος φορέων εκμετάλλευσης που θα εισέρχονταν στο σύστημα μετά την περίοδο αρχικής κατανομής, καθώς οι οντότητες αυτές θα έπρεπε να αγοράσουν όλα τα δικαιώματά τους, αντί να τα λάβουν χωρίς χρέωση,
23. σημειώνει την πιθανότητα η ελεύθερη κατανομή αδειών, είτε μέσω κεκτημένων δικαιωμάτων είτε μέσω προτύπων αναφοράς, να οδηγήσει σε απροσδόκητα κέρδη για τον τομέα εις βάρος των καταναλωτών, εξαιτίας οριακής τιμολόγησης του κόστους βάσει της τιμής αγοράς των δικαιωμάτων παρά την ελεύθερη κατανομή· τονίζει ότι δεν είναι αυτός ο στόχος της πολιτικής,
24. θεωρεί ότι η δωρεάν διάθεση εκπομπών βάσει κεκτημένων δικαιωμάτων είναι η χειρότερη επιλογή, καθώς τιμωρεί την έγκαιρη δράση των αερομεταφορέων. Αντίθετα, η δωρεάν διάθεση εκπομπών βάσει προτύπων αναφοράς, ενώ θεωρητικά φαίνεται κατά τι πιο ενδιαφέρουσα, κινδυνεύει να αποδειχθεί υπέρ το δέον πολύπλοκη και γραφειοκρατική. Επί πλέον, όλες οι μέθοδοι υπολογισμού παρουσιάζουν δυσκολίες όσον αφορά τον προσδιορισμό των όντως βέλτιστων επιδόσεων,

0

0 0

25. αναθέτει στον Πρόεδρό του να διαβιβάσει το παρόν ψήφισμα στο Συμβούλιο και την Επιτροπή, καθώς και στις κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια των κρατών μελών.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Οι αερομεταφορές έχουν καταστεί αναπόσπαστο μέρος της κοινωνίας, εκπληρώνοντας την επιθυμία να ταξιδεύει κανείς γρήγορα σε μεγάλες αποστάσεις. Διευκολύνουν την κοινωνική συνοχή και την πολιτισμική ανταλλαγή και προσφέρουν κατ' εκτίμηση 4,1 εκατ. θέσεις εργασίας και περίπου 228 δισ. ευρώ στην οικονομία της ΕΕ μέσω άμεσων, έμμεσων και επαγωγικών επιπτώσεων¹.

Ωστόσο, δεν μπορεί να αγνοηθεί το γεγονός ότι οι εκπομπές από τις αερομεταφορές αυξάνονται ραγδαία, υπονομεύοντας την πρόοδο σε άλλους τομείς. Η ΕΕ έχει δεσμευθεί να αποφύγει την επικίνδυνη αλλαγή του κλίματος με τον περιορισμό της θέρμανσης στους +2°C σε σύγκριση με τα προ του εκβιομηχανισμού επίπεδα, γεγονός που μεταφράζεται σε μείωση των εκπομπών της τάξεως του 15-30% έως το 2020 και του 60-80% έως το 2050 για την ΕΕ². Την περίοδο 1990-2003, οι εκπομπές από τις διεθνείς αερομεταφορές στην ΕΕ αυξήθηκαν κατά 73%, αύξηση που αντιστοιχεί σε ετήσιο ποσοστό 4,3%³. Με αυτό το ποσοστό αύξησης, οι εκπομπές από τις αερομεταφορές θα εξουδετερώσουν πάνω από το ένα τέταρτο των μειώσεων που απαιτούνται από τον στόχο της ΕΕ στα πλαίσια του πρωτοκόλλου του Κιότο έως το 2012⁴.

Επιπλέον, ο συνολικός αντίκτυπος των αερομεταφορών στο κλίμα εκτιμάται ότι είναι 2-4 φορές μεγαλύτερος από τον αντίκτυπο που έχει άμεση σχέση⁵, ακόμη και χωρίς να εξετάσουμε τον πιθανό αντίκτυπο της αύξησης των θυσανόμορφων συννέφων.

Οι προσπάθειες του τομέα να μειώσει τις εκπομπές του είναι αξιέπαινες. Ωστόσο, όπως προβλέπει το Eurocontrol, οι κινήσεις εναέριας κυκλοφορίας στην ΕΕ αναμένεται να υπερδιπλασιαστούν έως το 2020 σε σχέση με το 2003. Τα ποσοστά τεχνολογικών/ λειτουργικών βελτιώσεων (ιστορικά 1-2% ετησίως⁶) δεν θα επαρκέσουν για να αντισταθμίσουν αυτήν την αύξηση.

Πολιτικό πλαίσιο

Οι διεθνείς αερομεταφορές δεν υπόκεινται στο πρωτόκολλο του Κιότο ή σε άλλες δεσμεύσεις. Το άρθρο 2, παράγραφος 2 του πρωτοκόλλου του Κιότο καλεί τα κράτη να επιδιώξουν τον περιορισμό/μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από αυτήν την πηγή στο πλαίσιο του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO). ωστόσο, δεν υπάρχουν επί του παρόντος σχέδια για μια συνολική λύση στον ICAO: μόνο εν εξελίξει έργα για την ανάπτυξη καθοδήγησης για συστήματα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών (ETS).

Οι αερομεταφορές δεν υπόκεινται σε φόρο καυσίμων ή ΦΠΑ και επωφελούνται από διάφορες κρατικές ενισχύσεις. Αυτά τα ιστορικά προνόμια ωφελούν κυρίως τους ευκατάστατους, τόσο σε παγκόσμια κλίμακα (τις περισσότερες πτήσεις παγκοσμίως χρησιμοποιούν άνθρωποι στις

¹ ATAG (2005): Τα οικονομικά και κοινωνικά οφέλη των αερομεταφορών, «The Economic and Social Benefits of Air Transport», σελ. 25.

² Συμπεράσματα Συμβουλίου Περιβάλλοντος, Μάρτιος 2005.

³ Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2005)0459, σελ. 2.

⁴ Σελ. 5, αυτόθι.

⁵ Διακυβερνητική Επιτροπή για την Αλλαγή του Κλίματος, 1999.

⁶ Εκτίμηση των επιπτώσεων της Επιτροπής COM(2005)0459, σελ. 5.

αναπτυγμένες χώρες), όσο και στο εσωτερικό της Ευρώπης (όσοι ανήκουν σε ομάδες με υψηλό εισόδημα πετούν συχνότερα).

Οι αερομεταφορές είναι επίσης τομέας πολύ λιγότερο ευάλωτος σε οικονομικές στρεβλώσεις από υψηλότερες τιμές CO₂ σε σχέση με άλλους τομείς, καθώς οι πτήσεις δεν μπορούν να αποτελούν αντικείμενο εισαγωγών ή εξαγωγών – μια πτήση από Λονδίνο προς Νέα Υόρκη δεν μπορεί να αντικατασταθεί από μια πτήση από Μόντρεαλ προς Τόκιο. Έτσι, μέσα πολιτικής που δεν εισάγουν διακρίσεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν χωρίς να ζημιώσουν σημαντικά την ανταγωνιστικότητα του τομέα της ΕΕ, με τον ανταγωνισμό από εκτός ΕΕ αερομεταφορείς να περιορίζεται από την αυστηρή ρύθμιση της αγοράς με διμερείς συμφωνίες αεροπορικών υπηρεσιών (ASA). Οποιαδήποτε επακόλουθη στροφή προς άλλα μέσα μεταφοράς θα συνέβαλε στην επανόρθωση των ιστορικών διακρίσεων εις βάρος τους, ενώ παράλληλα θα παρείχε οφέλη από πλευράς κλίματος – ως σημειωθεί ότι οι αερομεταφορές είναι το μέσο μαζικής μεταφοράς της υψηλότερης έντασης αερίων θερμοκηπίου για ταξίδια σε μικρές αποστάσεις (όπου υπάρχουν εναλλακτικές επιλογές), εκπέμποντας 132g CO₂ ανά επιβατικό χλμ., σε σύγκριση με 15,7-50,8g CO₂ για τα επιβατικά τρένα¹.

Συνεπώς, είναι ζωτικής σημασίας η ΕΕ –ως σημαντικός παράγοντας των διεθνών αερομεταφορών, με συγκεκριμένες νομικές υποχρεώσεις βάσει της UNFCCC– να επιδείξει ηγετική ικανότητα και να εκμεταλλευτεί τα οφέλη προκειμένου να αποτελέσει το παράδειγμα αναλαμβάνοντας έγκαιρη περιφερειακή δράση. Αυτό αναγνωρίζεται από τη δέσμευση στο 6ο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον², η οποία επιβεβαιώνεται στα Συμπεράσματα του Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2005, για τον προσδιορισμό «ειδικών δράσεων για τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από τα αεροπλάνα, εφόσον δεν συμφωνηθεί μια τέτοια δράση στα πλαίσια του Οργανισμού Διεθνούς Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO) μέχρι το 2002».

Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, ο γενικός στόχος των πολιτικών πρέπει να είναι να διασφαλιστεί ότι οι αερομεταφορές «δεν υποθηκεύουν, αλλά, αντιθέτως, συμβάλουν, στην επίτευξη του συνολικού αυτού στόχου»³. Προκύπτει ότι πρέπει (τουλάχιστον) να ενσωματώσουν στόχους εναρμονισμένους με την από το 1990 δέσμευση του Κιότο για μείωση των εκπομπών κατά 8% έως το 2010, και με τον από το 1990 στόχο της ΕΕ για μείωση κατά 30% στην ΕΕ έως το 2020. Πρέπει επίσης να καλύπτουν τον συνολικό αντίκτυπο των αερομεταφορών στο κλίμα και να βασίζονται στην αρχή της προφύλαξης, όταν υπάρχει οιαδήποτε αμφιβολία.

Ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων

Προκειμένου να διασφαλιστούν κατάλληλα κίνητρα, ώστε οι αερομεταφορείς να επιτύχουν αυτόν τον στόχο, και για να αποφευχθούν αντικίνητρα στην πλευρά της ζήτησης, η πολιτική πρέπει να συμμορφωθεί με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και με την πλήρη εσωτερικευση όλων των εξωτερικών παραγόντων των συναφών με την αλλαγή του κλίματος. Όπως δηλώνει η Επιτροπή, «*επί του παρόντος, ο τομέας των αερομεταφορών δεν επιβαρύνεται με το εξωτερικό κόστος του αντίκτυπού του στο κλίμα, ούτε με ισοδύναμα τέλη. Αυτό συνιστά αδυναμία της αγοράς και συμβάλλει σε υπερβολική εξάρτηση από τις αεροπορικές μεταφορές*

¹ Πίνακας 62, σελ. 133, παράρτημα 1 INFRAS/IWW Οκτώβριος 2004: «External Costs of Transport».

² Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αριθ. 1600/2002/EK, ΕΕ L 242 της 10.9.2002, σελ. 1.

³ Ανακοίνωση της Επιτροπής, σελ. 3.

και σε όχι ιδεώδεις επενδύσεις και οικειοποίηση νέων τεχνολογιών και λειτουργικών διαδικασιών που θα ελαχιστοποιούσαν αυτόν τον αντίκτυπο.¹

Συνεπώς, η ανακοίνωση της Επιτροπής είναι ευπρόσδεκτη, καθώς αναγνωρίζει ότι απαιτείται ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων, περιλαμβανομένων ρυθμιστικών, οικονομικών, τεχνολογικών και λειτουργικών μέσων. Η πρόθεση που εξεδήλωσε η Επιτροπή να επιδιώξει την εισαγωγή φόρου κηροζίνης, σύμφωνα με την οδηγία σχετικά με τη φορολογία των ενεργειακών προϊόντων (2003/96/EK), είναι ιδιαίτερα σημαντική, δεδομένης της υφιστάμενης ανισορροπίας στην αντιμετώπιση των αερομεταφορών και άλλων μέσων μεταφοράς. Αυτό πρέπει να αρχίσει αμέσως με φόρο σε όλες τις εγχώριες και τις εντός της ΕΕ πτήσεις (με δυνατότητα απαλλαγής όλων των αερομεταφορέων για αεροπορικές γραμμές που εκτελούν εκτός ΕΕ αερομεταφορές). Εντωμεταξύ, οι διεξαγόμενες αναδιαπραγματεύσεις των ASA πρέπει να συνεχιστούν, ώστε οι αερομεταφορές τρίτων χωρών να φορολογούνται βαθμιαία σε ισότιμη βάση με τους αερομεταφορείς της ΕΕ.

Το τέλος της απαλλαγής από τον ΦΠΑ θα προωθήσει περαιτέρω ίσους όρους ανταγωνισμού και θα αποφέρει οικονομικά, αλλά και περιβαλλοντικά οφέλη. Τα τέλη εκπομπών πρέπει να καθοριστούν σε ύψος το οποίο να αντικατοπτρίζει τον βαθμό στον οποίο τα άλλα μέτρα υπολείπονται από το να διασφαλίζουν πλήρη εσωτερικευση του κόστους, και μπορεί να είναι ιδιαίτερα κατάλληλα ως επικουρικά μέτρα για την αντιμετώπιση του άσχετου με το CO₂ αντικτύπου. Βελτιώσεις στη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας θα μπορούσαν να μειώσουν τη μέση κατανάλωση καυσίμων κατά 8-18%², με επακόλουθη μείωση όλων των εκπομπών.

Εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών

Το επίκεντρο αποτελεί, ωστόσο, η εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών. Αυτή δεν αντικαθιστά την ανάγκη για άλλα μέτρα, αλλά δύναται να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο – υπό τον όρο ότι οποιοδήποτε σύστημα έχει σχεδιαστεί σωστά. Δεδομένου ότι η εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών για τις αερομεταφορές αποτελεί νομικά νέα έννοια, η ΕΕ πρέπει να εκμεταλλευθεί την ελευθερία που της παρέχει αυτό, προκειμένου να ορίσει ένα ισχυρό πλαίσιο που να μπορεί τελικά να αναπαραχθεί ευρύτερα. Για μέγιστη περιβαλλοντική αποτελεσματικότητα, κάθε σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών (ETS) πρέπει να ανταποκρίνεται στα εξής κριτήρια :

-Μη συναφής με το CO₂ αντίκτυπος

Πρέπει να εισαχθούν άλλα μέσα πολιτικής παράλληλα με το ETS, προκειμένου να αντιμετωπιστεί ο συνολικός αντίκτυπος στο κλίμα. Μέσα που συνδέονται άμεσα με τον εν λόγω αντίκτυπο θα είχαν τις περισσότερες πιθανότητες να οδηγήσουν στην αποτελεσματικότερη συμπεριφορά, αν και οι πολλαπλασιαστές που ισχύουν για τις εκπομπές CO₂ αποτελούν προσωρινή εναλλακτική λύση, εφόσον δεν καταστεί δυνατό να ληφθούν παράλληλα κατάλληλα μεμονωμένα μέτρα.

-Σχέση με άλλα ETS

Μία σοβαρή επιλογή θα ήταν ένα χωριστό, κλειστό σύστημα για τις αερομεταφορές. Καθώς το πρωτόκολλο του Κιότο δεν καλύπτει τις διεθνείς αερομεταφορές, δεν διατέθηκαν στον

¹ Εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής, σελ. 8.

² IPCC, 1999.

τομέα AAU (επιμετρούμενες μονάδες ποσότητας). Αυτό σημαίνει ότι τα μέλη του δεν μπορούσαν να πωλήσουν νομίμως στο EU-ETS. Καταρχήν, μπορούσαν ακόμη να αγοράζουν από το κύριο σύστημα και, στη συνέχεια, να επαναπωλούν τις ίδιες πιστώσεις· ωστόσο, αυτό θα περιέπλεκε σε μεγάλο βαθμό το σύστημα υπολογισμού που συνδέει το EU-ETS και το πρωτόκολλο του Κιότο. Μολονότι έχουν παρουσιαστεί διάφορες επιλογές για την αντιμετώπιση του εν λόγω ζητήματος, γεγονός είναι ότι το σύστημα υπολογισμού θα απλοποιούταν ουσιαστικά από ένα ανεξάρτητο σύστημα.

Ακόμα και αν βρεθεί ικανοποιητική λύση στα διοικητικά προβλήματα, πολλοί τομείς που ανήκουν ήδη στο EU-ETS ανησυχούν για τις πιθανές επιπτώσεις της συμπερίληψης των αερομεταφορών στις τιμές του άνθρακα – ας σημειωθεί ότι, ως προστατευόμενος τομέας, οι αερομεταφορές μπορούν να αντέξουν υψηλότερες τιμές από ό,τι πολλοί άλλοι τομείς. Εκτός από τις άμεσες δυσμενείς επιπτώσεις σε άλλους τομείς της οικονομίας, είναι σημαντική πολιτική πραγματικότητα το γεγονός ότι οι υπερβολικές πιέσεις σε ευάλωτους, υψηλής έντασης ενέργειας τομείς θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε χαλάρωση του ορίου – επιδεινώνοντας περαιτέρω την απογοητευτική έως τώρα πρόοδο της ΕΕ όσον αφορά τη μείωση των εκπομπών.

Η συμπερίληψη, κατά την επόμενη φάση των παγκόσμιων συμφωνιών για το κλίμα, των εκπομπών από τις αερομεταφορές στους διεθνείς στόχους –κάτι που είναι σαφώς επιθυμητό– θα απήλλαζε από τις δυσκολίες υπολογισμού, αλλά δεν μπορεί να υλοποιηθεί πριν το 2012. Συνεπώς, η περίοδος 2008-2012 θα μπορούσε να αξιοποιηθεί με πειραματική φάση χωριστού συστήματος, προκειμένου να αποκτηθεί πρακτική εμπειρία με μέγιστο περιθώριο για τον σχεδιασμό των αναγκαίων κανόνων για τη διασφάλιση της ακεραιότητας του περιβάλλοντος. Περιορισμοί στην είσοδο εξωτερικών πιστώσεων (CDM/JI ή πιθανοί σύνδεσμοι με περιφερειακά προγράμματα επιβολής ορίων και συναλλαγών σε χώρες που δεν είναι μέρη του πρωτοκόλλου του Κιότο) θα ήταν αναγκαίοι, προκειμένου να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τον γενικό στόχο.

Κάθε ρύθμιση για την ενσωμάτωση των αερομεταφορών σε ένα ευρύτερο ETS θα έπρεπε να συνυπολογίσει το προστατευόμενο καθεστώς του τομέα και να εφαρμόσει κατάλληλους όρους, πχ. όριο στον αριθμό δικαιωμάτων εκπομπών που μπορεί να αγοράζει ο τομέας των αερομεταφορών από την αγορά (για αποφυγή στρέβλωσης της αγοράς εις βάρος λιγότερο προστατευόμενων τομέων), καθώς και απαίτηση να προβαίνουν οι αερομεταφορείς σε αναλογία των αναγκαίων μειώσεων, προτού τους επιτραπεί να αγοράζουν άδειες.

-Γεωγραφικό πεδίο

Η περιβαλλοντική αποτελεσματικότητα θα ήταν μεγαλύτερη με ένα σύστημα που θα κάλυπτε όλες τις πτήσεις προς και από οποιονδήποτε αερολιμένα της ΕΕ – όσον αφορά τον αριθμό των καλυπτόμενων πτήσεων και την επιρροή στον σχεδιασμό των αεροσκαφών. Ένα σύστημα που θα κάλυπτε μόνο τις εντός της ΕΕ πτήσεις θα στρέβλωνε επίσης την αγορά υπέρ προορισμών εκτός ΕΕ, με αρνητικές επιπτώσεις για το κλίμα (οι άνθρωποι πιθανότατα θα ταξίδευαν σε μεγαλύτερες αποστάσεις) και για τον τουριστικό κλάδο της Ευρώπης. Ο κίνδυνος αλλαγής προορισμών από τους ταξιδιώτες, καθώς και διασταυρούμενων επιδοτήσεων, σημαίνει ότι η ευρεία κάλυψη είναι επίσης αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστούν ίσοι όροι ανταγωνισμού για φορείς εκμετάλλευσης με διαφορετικές εικόνες αεροπορικών γραμμών.

-Οριο

Η συνολική αρχική κατανομή για οποιοδήποτε ETS πρέπει να καθοριστεί σύμφωνα με τον στόχο του Κιότο. Για πρακτικούς λόγους, και για να αποφευχθεί υπερβολικά γενναιόδωρη αρχική κατανομή, πρέπει να καθοριστεί σε επίπεδο ΕΕ. Οποιαδήποτε αύξηση των εκπομπών πάνω από το έτος βάσης δεν θα ήταν σύμφωνη με τον στόχο: ο τομέας μπορεί να συνεχίσει να αναπτύσσεται, αλλά μόνο εντός περιβαλλοντικών ορίων. Οποιαδήποτε αδυναμία επίτευξης του στόχου του Κιότο μέσω ενός ETS θα έπρεπε να αντισταθμιστεί με την ενίσχυση άλλων μέτρων.

-Κατανομή δικαιωμάτων

Χρειάζεται μια μέθοδος η οποία να αντικατοπτρίζει σωστά τη δυναμική φύση του τομέα, να ανταμείβει τις καλές επιδόσεις στο παρελθόν και στο μέλλον και να ικανοποιεί την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Η δημοπρασία πληροί και τα τρία κριτήρια αυτόματα και αποδοτικά: οι νεοεισερχόμενοι θα έχουν ίση πρόσβαση στα δικαιώματα εκπομπών· ο αριθμός δικαιωμάτων που πρέπει να αγοράζονται από φορέα εκμετάλλευσης οποιουδήποτε μεγέθους θα συνδέεται άμεσα με την πρόοδό του στη μείωση εκπομπών ανά τοννοχιλιόμετρο· τέλος, τα δικαιώματα θα πληρώνονται, δημιουργώντας έτσι έσοδα για περιβαλλοντικούς σκοπούς.

Η δωρεάν διάθεση αδειών –είτε μέσω κεκτημένων δικαιωμάτων είτε μέσω προτύπων αναφοράς– δεν θα ικανοποιούσε την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», η οποία θα μπορούσε τότε να επιτευχθεί μόνο με παράλληλα τέλη εκπομπών ή παρόμοια μέτρα. Μάλιστα, η εμπειρία από το EU-ETS καταδεικνύει ότι θα *αντάμειβε* τον ρυπαίνοντα, με απροσδόκητα κέρδη για τον τομέα, εις βάρος των καταναλωτών, της τάξης του 1,34-4 δισ. ευρώ ετησίως – εξαιτίας οριακής τιμολόγησης του κόστους βάσει της τιμής αγοράς των δικαιωμάτων¹.

Η δωρεάν διάθεση, όποιο και να είναι το σύστημα κατανομής, θα επέφερε επίσης διακρίσεις εις βάρος φορέων εκμετάλλευσης που εισέρχονται στο σύστημα μετά την περίοδο αρχικής κατανομής, καθώς (εκτός από λύσεις που βρίσκονται για «σχεδόν ανυπέρβλητα» προβλήματα ορισμού²) οι οντότητες αυτές θα έπρεπε να αγοράσουν όλα τα δικαιώματά τους, σε αντίθεση με τις προϋπάρχουσες οντότητες, οι οποίες είχαν λάβει τα δικά τους χωρίς χρέωση.

Όσον αφορά την παροχή κινήτρων για καλές επιδόσεις, η δωρεάν διάθεση μέσω κεκτημένων δικαιωμάτων είναι η χειρότερη επιλογή. Καθώς η διάθεση θα υπολογιζόταν με βάση τις παλαιές/τωρινές εκπομπές, η έγκαιρη δράση θα τιμωρούταν ενεργά. Η δωρεάν διάθεση βάσει προτύπων αναφοράς είναι θεωρητικά καλύτερη, ενώ θεωρητικά φαίνεται κατά τι πιο ενδιαφέρουσα, κινδυνεύει να αποδειχθεί υπέρ το δέον πολύπλοκη και γραφειοκρατική, ενώ μέθοδος υπολογισμού δεν μπορεί να προσδιορίσει αξιόπιστα τις όντως βέλτιστες επιδόσεις.

¹ CE Delft (Ιούλιος 2005): «Giving Wings to Emissions Trading», σελ. 163.

² Αυτόθι, σελ. 95.