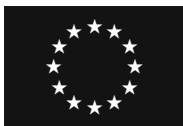


# PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

*Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności*

WERSJA TYMCZASOWA  
**2005/2249(INI)**

4.4.2006

## PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie ograniczenia wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne  
(2005/2249(INI))

Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i  
Bezpieczeństwa Żywności

Sprawozdawca: Caroline Lucas

Sprawozdawca komisji opiniodawczej (\*):  
Jeanine Hennis-Plasschaert, Komisja Transportu i Turystyki

(\*). Ścisła współpraca między komisjami – art. 47 Regulaminu

PR\_INI

## SPIS TREŚCI

	<b>Strona</b>
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO .....	3
UZASADNIENIE .....	7

## PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

### w sprawie ograniczenia wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne (2005/2249(INI))

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego oraz Komitetu Regionów: ograniczenie wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne (COM(2005)0459),
- uwzględniając rezolucję z dnia 16 listopada 2005 r. w sprawie powstrzymania globalnych zmian klimatycznych<sup>1</sup>,
- uwzględniając art. 45 Regulaminu,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności oraz opinię Komisji Transportu i Turystyki (A6-0000/2006),
  - A. mając na uwadze fakt, że UE jest zobowiązana do realizacji celu uniknięcia zmian klimatycznych oraz ograniczenia wzrostu temperatury do 2°C w stosunku do poziomu sprzed rewolucji przemysłowej;
  - B. mając na uwadze znaczny i szybko rosnący wpływ lotnictwa na zmiany klimatyczne;
  - C. mając na uwadze fakt, że lotnictwo międzynarodowe nie podlega ani zobowiązaniom wynikającym z Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC) i Protokołowi z Kioto do tej konwencji, ani postanowieniom żadnych innych umów międzynarodowych w dziedzinie zmian klimatu;
  - D. mając na uwadze fakt, że UE powinna wysunąć się na pierwszy plan w walce przeciw zmianom klimatu i poprzez podjęcie regionalnych, wczesnych działań, ustanowić przykład rozwiązywania problemów związanych z wpływem lotnictwa na klimat;
    1. z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji, w którym uznano, że niezbędny jest obszerny pakiet środków, w tym instrumentów regulacyjnych, ekonomicznych, technologicznych i operacyjnych, w celu zajęcia się wszystkimi rodzajami wpływu lotnictwa na klimat, z zastosowaniem zasady „zanieczyszczający płaci”, jak również z zapewnieniem pełnej internalizacji kosztów;
    2. podkreśla, że ogólnym celem doboru instrumentów realizacji tej polityki musi być ograniczenie wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne;
    3. w pełni popiera zamiar Komisji w zakresie wprowadzenia podatku od paliwa lotniczego i ponagla do natychmiastowego podjęcia działań poprzez wprowadzenie podatku od wszystkich przelotów krajowych i przelotów wewnątrz UE (z możliwością zwolnienia wszystkich przewoźników na trasach obsługiwanych przez przewoźników spoza UE);

---

<sup>1</sup> *Teksty przyjęte*, P6\_TA(2005)0433.

4. podkreśla pilną potrzebę osiągnięcia wyników prowadzonych obecnie renegocjacji w sprawie umów lotniczych – w szczególności umowy z USA – w celu bezwarunkowego zezwolenia na opodatkowanie paliwa dostarczanego przewoźnikom z UE i spoza UE na jednakowych warunkach;
5. zdecydowanie popiera zniesienie zwolnienia transportu lotniczego z podatku VAT, w celu ustanowienia równych reguł konkurencji dla lotnictwa i innych sektorów transportowych;
6. zachęca do wprowadzenia opłat jako kroku w kierunku pełnej internalizacji kosztów, przy zakresie ich roli, jak również wielkości, odzwierciedlającym zakres, w którym każdy rodzaj handlu uprawnieniami do emisji spełni przedstawione w tym miejscu wymagania;
7. podkreśla, że w ramach zarządzania ruchem lotniczym należy pilnie zająć się kwestią sposobu, w jaki może ono przyczynić się do rozwiązania problemu tworzenia smug kondensacyjnych i chmur typu cirrus;

#### **W odniesieniu do włączenia lotnictwa do europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS)**

8. uznaje, że handel uprawnieniami do emisji może odegrać pewną rolę jako część ogólnego pakietu środków ukierunkowanych na wpływ lotnictwa na zmiany klimatyczne, pod warunkiem iż zostanie on odpowiednio zaprojektowany;
9. podkreśla, że efektywność w zakresie ochrony środowiska jakiegokolwiek systemu handlu uprawnieniami do emisji będzie zależała od wystarczająco szerokiego zasięgu geograficznego; narzucenia ścisłego limitu; sprzedaży przydziału początkowego w drodze licytacji oraz objęcia pełnego oddziaływania na klimat;
10. proponuje wprowadzenie oddzielnego systemu dla emisji z lotnictwa, uznając, że z powodu braku wsparcia ze strony postanowień Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu oraz Protokołu z Kioto do tej konwencji dla emisji generowanych przez loty międzynarodowe sektor lotnictwa nie byłby zdolny do faktycznej sprzedaży w ramach ETS;
11. zauważa, że dzięki wprowadzeniu oddzielnego, zamkniętego systemu księgowość zostałaby w znacznym stopniu uproszczona; uważa, że jeżeli linie lotnicze miałyby możliwość kupowania od UE-ETS, musiałyby się to odbywać w znacznie ograniczonym stopniu;
12. podkreśla, że jeżeli lotnictwo ma zostać w końcu włączone do rozszerzonego ETS, powinna zostać przynajmniej wprowadzona faza pilotowa oddzielnego systemu, obejmująca okres 2008-2012;
13. zwraca uwagę, że ewentualne wprowadzenie kredytów zewnętrznych dla oddzielnego systemu (np. CDM/JI (Mechanizm Czystego Rozwoju i Wspólnych Wdrożeń ustanowiony w ramach Protokołu z Kioto) lub kredytów w ramach regionalnych systemów limitu i handlu w krajach niebędących stronami Protokołu z Kioto) musi zostać ustalone na poziomie gwarantującym, że sektor wniesie efektywny wkład w

osiągnięcie ogólnego celu powstrzymania niebezpiecznych zmian klimatycznych;

14. proponuje, jeżeli lotnictwo ma zostać ostatecznie włączone do rozszerzonego ETS, wprowadzenie specjalnych warunków w celu zapewnienia, że nie spowoduje to zniekształcenia rynku na niekorzyść sektorów w mniejszym stopniu chronionych: limitu liczby uprawnień do emisji, do zakupu których na rynku sektor jest uprawniony, a także wymogu wprowadzenia pewnego poziomu niezbędnego ograniczenia emisji bez udziału handlu, przed uzyskaniem pozwolenia na zakup uprawnień;
15. wzywa Komisję do wprowadzenia innych instrumentów politycznych, ukierunkowanych na zajęcie się wpływem lotnictwa niezwiązanym z emisją CO<sub>2</sub>, równoległe z ETS; w sytuacjach, w których istnieje niepewność co do takiego wpływu, polityka powinna być oparta na zasadzie ostrożności;
16. podkreśla, że o ile nie będzie możliwości jednoczesnego dostarczenia takiego pakietu, integralność z punktu widzenia ochrony środowiska powinna zostać zapewniona za pośrednictwem ETS poprzez wykorzystanie mnożników w odniesieniu do emisji CO<sub>2</sub>;

#### **W odniesieniu do zasięgu systemu dla lotnictwa**

17. wyraża przekonanie, że system dla lotnictwa powinien obejmować wszystkie loty do i z każdego portu lotniczego na terytorium UE, aby zapewnić równe reguły konkurencji operatorom o innych profilach tras, uniknąć zniekształcenia rynku na korzyść lotów do miejsc znajdujących się poza granicami UE, zapewnić skuteczność w zakresie ochrony środowiska, zapobiegać wzajemnemu subsydiowaniu i zagwarantować wpływ na konstrukcję samolotów;

#### **W odniesieniu do przydziału początkowego**

18. podkreśla, że całkowity przydział początkowy powinien zostać określony w kontekście celu porozumienia z Kioto i nie powinien w żadnych okolicznościach zezwalać na wzrost wielkości emisji w stosunku do roku podstawowego;
19. wyraża przekonanie, że kwota przydziału początkowego musi zostać ustalona na szczeblu UE, gdyż ustalenie na szczeblu państw członkowskich mogłoby skutkować nadmiernie hojnym przydziałem początkowym, co zniekształciłoby rynek i szkodziło skuteczności systemu w zakresie ochrony środowiska.

#### **W odniesieniu do metody przydziału**

20. wyraża przekonanie, że sprzedaż w drodze licytacji jest najlepszym rozwiązaniem dla dystrybucji przydziałów emisji, ponieważ metoda ta odzwierciedla dynamiczną naturę sektora, bez uszczerbku dla operatorów wchodzących na rynek czy regionów, które nie rozwinęły jeszcze tego sektora;
21. zauważa, że sprzedaż w drodze licytacji spełnia również wymogi zasady „zanieczyszczający płaci”, przynosząc dalsze korzyści dla środowiska naturalnego, o ile dochody zostaną odpowiednio zabezpieczone; metoda ta automatycznie

wynagradza wysoką wydajność operatorów w przeszłości i w przyszłości;

22. podkreśla, że nieodpłatny przydział pozwoleń, czy to za pośrednictwem nieodpłatnego przyznawania uprawnień na podstawie historycznego poziomu emisji (*grandfathering*), czy też przydziału w oparciu o wielkość produkcji z określonym poziomem odniesienia (*benchmarking*), dyskryminowałby operatorów, którzy wejść na rynek po okresie przydziałów początkowych, ponieważ podmioty te musiałyby kupować przydziały emisji, zamiast otrzymać je darmowo;
23. odnotowuje prawdopodobieństwo, że nieodpłatny przydział pozwoleń, czy to w oparciu o koncepcję *grandfatheringu*, czy też *benchmarkingu*, doprowadziłby do nadzwyczajnych zysków sektora kosztem konsumentów, z powodu kalkulacji cen według kosztów krańcowych w oparciu o cenę rynkową przydziałów emisji, mimo nieodpłatnego przydziału; podkreśla, że nie to jest celem omawianej polityki;
24. uważa, że nieodpłatny przydział w oparciu o koncepcję *grandfatheringu* jest najgorszym z dostępnych rozwiązań, gdyż karze on wczesne działanie linii lotniczych, i że nieodpłatny przydział w oparciu o koncepcję *benchmarkingu* jest teoretycznie nieco lepszy, ale wiąże się z nim ryzyko nadmiernej komplikacji i biurokratyzacji, a żadna metoda obliczeń nie daje możliwości oszacowania faktycznie najwyższej wydajności;

0

0 0

25. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz rządów i parlamentom państw członkowskich.

## UZASADNIENIE

Lotnictwo stało się integralną częścią życia społecznego, spełniając pragnienie szybkiego podróżowania na długich dystansach. Ułatwia ono uzyskanie spójności społecznej i wymianę kulturalną, jak również bezpośrednio i pośrednio wnosi wkład do gospodarki UE w postaci 4,1 miliona miejsc pracy oraz 228 miliardów euro<sup>1</sup>.

Nie można jednak pominąć faktu, że poziom emisji generowanych przez lotnictwo szybko wzrasta, podważając postęp w innych sektorach. UE zobowiązała się przeciwdziałać niebezpiecznym zmianom klimatycznym, ograniczając wzrost temperatury do 2°C powyżej poziomu sprzed rewolucji przemysłowej, co przekłada się na redukcję emisji o 15-30% do 2020 r. oraz 60-80% do 2050 r. dla UE<sup>2</sup>. W latach 1990-2003 emisje generowane przez loty międzynarodowe w UE wzrosły o 73%, co stanowi roczny wzrost o 4,3%<sup>3</sup>. Rosnące w tym tempie emisje z lotnictwa zneutralizują ponad jedną czwartą redukcji wymaganej w ramach celu do 2012 r. ustalonego dla UE w Protokole z Kioto<sup>4</sup>.

Ponadto ocenia się, że całkowity wpływ lotnictwa na klimat jest 2 do 4 razy większy od wpływu CO<sub>2</sub><sup>5</sup>, nawet jeżeli nie bierze się pod uwagę potencjalnych efektów chmur typu cirrus.

Wysiłki ze strony przemysłu, by ograniczyć emisję, są przyjmowane z zadowoleniem. Jednak zgodnie z przewidywaniami Eurocontrol do 2020 r. liczba lotów w UE będzie ponad dwukrotnie wyższa w porównaniu z 2003 r. Tempo rozwoju technologicznego i operacyjnego (tradycyjnie 1-2% rocznie<sup>6</sup>) nie wystarczy do skompensowania tego wzrostu.

### Kontekst polityczny

Lotnictwo międzynarodowe nie podlega postanowieniom Protokołu z Kioto ani innym zobowiązaniom w zakresie ochrony środowiska. Art. 2 ust. 2 Protokołu z Kioto zaleca państwom dążenie do ograniczenia lub zredukowania emisji gazów cieplarnianych z tego źródła za pośrednictwem Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO), ale obecnie nie istnieją żadne plany dotyczących globalnego rozwiązania problemu: prowadzone są jedynie prace ukierunkowane na opracowanie wytycznych w kwestii systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS).

Lotnictwo nie podlega opodatkowaniu z tytułu podatku od paliw ani podatku VAT, korzysta także z różnych form pomocy państwa. Z tych tradycyjnych przywilejów korzystają przede wszystkim zamożne warstwy społeczne, zarówno w skali globalnej (z większości światowych lotów korzystają mieszkańcy krajów rozwiniętych), jak i w samej Europie (ten środek transportu wybierają najczęściej osoby z grup o wysokich dochodach).

Lotnictwo jest w dużo mniejszym stopniu wrażliwe na anomalie ekonomiczne wynikające z wyższych cen CO<sub>2</sub> niż inne sektory, dzięki temu, że loty nie mogą być przywożone ani wywożone – nie można zastąpić lotu z Londynu do Nowego Jorku lotem z Montrealu do

<sup>1</sup> ATAG (2005): „Ekonomiczne i społeczne korzyści z transportu lotniczego” str. 25.

<sup>2</sup> Wnioski Rady w sprawie ochrony środowiska, marzec 2005 r.

<sup>3</sup> Komunikat Komisji COM(2005)0459, str.2.

<sup>4</sup> str. 5, tamże.

<sup>5</sup> IPCC 1999.

<sup>6</sup> Ocena wpływu COM(2005)0459, str.5.

Tokio. W związku z tym możliwe jest wykorzystanie instrumentów polityki niedyskryminacji bez wyrządzania znacznych szkód konkurencyjności przemysłu UE, przy czym konkurencja ze strony linii lotniczych spoza UE ograniczona jest ścisłym regulowaniem rynku poprzez dwustronne umowy dotyczące usług lotniczych (ASA). Wynikający z tego wybór innych środków pomógłby wynagrodzić ich historyczną dyskryminację, jak również byłby korzystny z punktu widzenia klimatu – zważywszy, że lotnictwo jest największym emitentem gazów cieplarnianych w zestawieniu z innymi środkami transportu komunalnego w sektorze podróży krótkodystansowych (jeżeli istnieją rozwiązania alternatywne), emitującym 132g CO<sub>2</sub> na pasażerokilometr, w porównaniu z 15,7-50,8g CO<sub>2</sub> w przypadku pociągów pasażerskich<sup>1</sup>.

Jest zatem kwestią najwyższej wagi, aby UE – jako kluczowy gracz w sektorze światowego lotnictwa, mający szczególne zobowiązania prawne wynikające z Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC) – wysunęła się na pierwszy plan, wykorzystując przewagę z ustanowienia dobrego przykładu, poprzez podjęcie regionalnych, wczesnych działań. Zostało to ujęte w zobowiązaniu w ramach szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego<sup>2</sup> i potwierdzone w konkluzjach Rady z grudnia 2005 r., aby określić „szczególne działania w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w lotnictwie, o ile żadne takie działanie nie zostanie uzgodnione w ramach Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego do 2002 r.”.

Jak stwierdza Komisja, ogólnym celem polityki musi być zapewnienie, że lotnictwo „nie utrudni realizacji wyznaczonego ogólnego celu, ale przyczyni się do jego osiągnięcia”<sup>3</sup>. Następnie zauważa, że polityka ta musi obejmować przynajmniej cele zgodne ze zobowiązaniami z Kioto do redukcji do 2010 r. emisji o 8% w porównaniu z 1990 r. oraz z celem 30% redukcji do 2020 r. w porównaniu z 1990 r. wyznaczonym dla UE. Muszą one również obejmować całościowy wpływ lotnictwa na klimat, opierając się na zasadzie ostrożności w razie zaistnienia jakichkolwiek wątpliwości.

### **Pełen zakres środków**

Aby zachęcić linie lotnicze do realizacji tego celu oraz uniknąć negatywnych bodźców po stronie popytu, polityka musi być zgodna z zasadą „zanieczyszczający płaci” i opierać się na pełnej internalizacji wszystkich efektów ubocznych związanych ze zmianami klimatycznymi. Jak stwierdza Komisja, „sektor transportu lotniczego nie jest w chwili obecnej zmuszony do ponoszenia kosztów zewnętrznych wywieranego przez siebie wpływu na klimat, ani też żadnych opłat równoważnych. Ukazuje to niedoskonałe funkcjonowanie rynku i przyczynia się zarówno do nadmiernego opierania się na transporcie lotniczym, jak i do niewystarczających inwestycji w nowe technologie oraz procedury operacyjne, minimalizujące owe skutki.”<sup>4</sup>

Komunikat Komisji jest przyjmowany z zadowoleniem, ponieważ uznano w nim, że niezbędny jest obszerny pakiet środków, w tym instrumentów regulacyjnych, ekonomicznych, technologicznych i operacyjnych. Zadeklarowany w nim zamiar wprowadzenia podatku od paliwa lotniczego zgodnie z dyrektywą w sprawie opodatkowania produktów energetycznych (2003/96/WE) jest bardzo ważny, z uwagi na nierówność w traktowaniu lotnictwa oraz

<sup>1</sup> Tabela 62, str.133, załącznik 1 INFRAS/IWW październik 2004 r.: „Zewnętrzne koszty transportu”.

<sup>2</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1600/2002/WE, Dz.U. L 242 z 10.9.2002, str. 1.

<sup>3</sup> Komunikat Komisji, str. 3.

<sup>4</sup> Ocena wpływu, str. 8.



innych środków transportu. Należy rozpocząć natychmiastowe działania poprzez wprowadzenie podatku od wszystkich przelotów krajowych i przelotów wewnątrz UE (z możliwością zwolnienia wszystkich przewoźników na trasach obsługiwanych przez przewoźników spoza UE). Toczące się obecnie renegocjacje dwustronnych umów dotyczących usług lotniczych muszą być kontynuowane tak, aby przewoźnicy z krajów trzecich mogli zostać stopniowo opodatkowani na jednakowych warunkach co przewoźnicy z UE.

Zniesienie zwolnienia z podatku VAT pomogłoby ustanowić równe reguły konkurencji, jak również przyniosłoby korzyści fiskalne i środowiskowe. Opłaty za emisję powinny być ustanowione na poziomie odzwierciedlającym zakres, w jakim inne środki okazują się niewystarczające dla zapewnienia pełnej internalizacji kosztów, i mogą być szczególnie adekwatne jako środki pomocnicze w radzeniu sobie z innymi rodzajami wpływu. Usprawnienia w systemie zarządzania ruchem lotniczym mogłyby zredukować średnie zużycie paliwa o 8 do 18%<sup>1</sup>, a tym samym zmniejszyć wszystkie emisje silnikowe.

### **Handel uprawnieniami do emisji**

Główny nacisk należy jednak położyć na handel uprawnieniami do emisji. Nie zastępuje on potrzeby wprowadzenia innych środków, ale – o ile system zostanie odpowiednio zaprojektowany – ma potencjał, by odgrywać pewną rolę. Z uwagi na fakt, że handel uprawnieniami do emisji w sektorze lotnictwa jest nową koncepcją prawną, UE powinna wykorzystać wynikającą stąd swobodę i ustanowić solidne ramy, które mogłyby ewentualnie zostać szerzej powielone. Dla osiągnięcia maksymalnej efektywności w dziedzinie ochrony środowiska każdy system handlu uprawnieniami do emisji (ETS) musi opierać się na następujących zasadach:

#### *- Inne wpływy*

Aby w pełni objąć wpływ na klimat, inne instrumenty polityki muszą być wprowadzane *równoległe* z ETS. Instrumenty bezpośrednio związane z tym wpływem spowodowałyby prawdopodobnie najbardziej efektywne zachowanie, choć jeżeli niemożliwe okaże się równoległe wprowadzenie odpowiednich indywidualnych środków, rozwiązanie zastępcze stanowią mnożniki emisji CO<sub>2</sub>.

#### *- Związek z innymi ETS*

Wprowadzenie oddzielnego, zamkniętego systemu dla lotnictwa stanowi poważną propozycję. Ponieważ Protokół z Kioto nie obejmuje lotnictwa międzynarodowego, sektorowi temu nie przyznano żadnych jednostek emisji (AAU). Oznacza to, że jego członkowie nie mogą legalnie sprzedawać w ramach europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU-ETS). Mogliby oni nadal kupować od głównego systemu, a następnie odsprzedać *te* kredyty; skomplikowałoby to jednak poważnie księgowość łączącą EU-ETS i Protokół z Kioto. Mimo iż zaprezentowano różne sposoby przezwyciężenia tej sytuacji, faktem jest, że księgowość zostałaby w znacznym stopniu uproszczona poprzez oddzielny system.

Nawet gdyby znaleziono satysfakcjonujące rozwiązanie trudności administracyjnych, wiele sektorów należących już do europejskiego EU-ETS obawiałoby się możliwego wpływu włączenia lotnictwa na ceny węgla, podkreślając, że jako sektor chroniony, byłby on w stanie

---

<sup>1</sup> IPCC 1999.

lepiej niż inne sektory znosić wyższe ceny. Oprócz bezpośredniego, negatywnego wpływu na inne sektory gospodarki, jest ważnym faktem politycznym, że nadmierna presja na wrażliwe, energochłonne sektory przemysłu mogłaby doprowadzić do poluzowania limitu, dalej opóźniając niezadowalający dotąd postęp UE w obszarze redukcji emisji.

Włączenie emisji generowanych przez lotnictwo do międzynarodowych celów ustalanych w ramach następnej fazy wyraźnie koniecznych globalnych umów klimatycznych usunęłoby trudności księgowe, jest jednak niepraktyczne przed 2012 r. Należałoby zatem dobrze wykorzystać lata 2008-2012 poprzez przeprowadzenie pilotowej fazy oddzielnego systemu, w celu zdobycia praktycznego doświadczenia w odniesieniu do maksymalnego zakresu projektowania zasad niezbędnych dla zagwarantowania integralności środowiskowej. Ograniczenia we wprowadzaniu kredytów zewnętrznych (Mechanizmu Czystego Rozwoju i Wspólnych Wdrożeń (CDM/JI) lub ewentualnych powiązań z regionalnymi systemami limitu i handlu w krajach niebędących stronami Protokołu z Kioto) byłyby niezbędne dla zapewnienia zgodności z celem ogólnym.

Wszelkie ustalenia, dzięki którym lotnictwo zostałoby włączone do szerszego ETS, musiałyby uwzględniać jego status sektora chronionego i stworzyć odpowiednie warunki, np. ustanowić limit liczby uprawnień do emisji, które sektor lotniczy mógłby nabyć na rynku (w celu uniknięcia zniekształcenia rynku na niekorzyść słabiej chronionych sektorów) oraz wymóg, że przed uzyskaniem pozwolenia na zakup uprawnień lotnictwo dokonuje części koniecznych redukcji.

#### *- Zasięg geograficzny*

Efektywność środowiskowa byłaby największa w systemie obejmującym wszystkie loty do i z każdego portu lotniczego na terytorium UE – w kategoriach liczby lotów oraz wpływu na konstrukcję samolotu. System obejmujący wyłącznie loty wewnątrz UE zniekształciłby rynek na korzyść lotów do miejsc znajdujących się poza granicami UE, przynosząc negatywne konsekwencje dla klimatu (ludzie podróżujący prawdopodobnie na dłuższych trasach) i dla europejskiego przemysłu turystycznego. Ryzyko zmiany trasy, a także ryzyko wzajemnego subsydiowania oznacza, że szeroki zasięg jest niezbędny dla zapewnienia równych reguł konkurencji operatorom o innych profilach tras.

#### *- Limit*

Całkowity przydział początkowy dla jakiegokolwiek ETS powinien zostać określony w kontekście celu Porozumienia z Kioto. Kwota przydziału początkowego musi, ze względów praktycznych oraz w celu uniknięcia nadmiernie hojnego przydziału początkowego, zostać ustalona na szczeblu UE. Każdy wzrost emisji w stosunku do roku podstawowego nie byłby zgodny z celem: przemysł może się nadal rozwijać, ale tylko w ramach limitów środowiskowych. Każde odstępstwo od celu określonego w Protokole z Kioto poprzez ETS musiałyby być kompensowane wzmocnieniem innych środków.

#### *- Przydział pozwoleń*

Potrzebna jest metoda, która odpowiednio odzwierciedli dynamiczną naturę sektora; wynagrodzi wysoką wydajność w przeszłości i w przyszłości, jak również spełni wymogi zasady „zanieczyszczający płaci”. Sprzedaż w drodze licytacji automatycznie i efektywnie spełnia te trzy kryteria: podmioty wchodzące na rynek miałyby równy dostęp do uprawnień do emisji; liczba przydziałów emisji, która musi zostać zakupiona przez operatora danej wielkości byłaby bezpośrednio powiązana z postępem w zakresie redukcji emisji na

tonokilometr; pozwolenia byłyby odpłatne, a zatem generowałyby dochód na cele ochrony środowiska.

Nieodpłatny przydział pozwoleń czy to za pośrednictwem *grandfatheringu*, czy też *benchmarkingu* nie spełniłby kryteriów zasady „zanieczyszczający płaci”, co można by wówczas osiągnąć tylko poprzez równoległe opłaty za emisję lub podobne środki. Doświadczenie z EU-ETS sugeruje, że przydział ten *wynagradzałby* zanieczyszczającego poprzez uzyskane kosztem konsumentów nadzwyczajne zyski dla sektora w wysokości od 1,34 do 4 miliardów euro na rok z powodu kalkulacji cen według kosztów krańcowych w oparciu o cenę rynkową przydziałów emisji<sup>1</sup>.

Nieodpłatny przydział pozwoleń w oparciu o jeden z powyższych systemów przydziału dyskryminowałby również operatorów wchodzących do systemu po początkowym okresie przydziału, ponieważ (wyjąwszy znalezione rozwiązania „prawie nierozwiązywalnych” problemów definicji<sup>2</sup>) podmioty te musiałyby kupować wszystkie przydziały w przeciwieństwie do wcześniej operujących podmiotów, które otrzymały swoje przydziały darmowo.

W kategoriach zachęcania do wysokiej wydajności, nieodpłatny przydział w oparciu o koncepcję *grandfatheringu* jest najgorszym rozwiązaniem. Ponieważ przydziały zostałyby obliczone w oparciu o przeszły lub aktualny poziom emisji, ukarano by wczesne działania linii lotniczych. Nieodpłatny przydział w oparciu o koncepcję *benchmarkingu* jest teoretycznie lepszy, ale wiąże się z nim ryzyko nadmiernej komplikacji i biurokratyzacji, a żadna metoda obliczeń nie daje możliwości oszacowania faktycznie najwyższej wydajności.

---

<sup>1</sup> KE Delft (lipiec 2005 r.): „Giving Wings to Emissions Trading”, str. 163.

<sup>2</sup> tamże, str. 95.