

Zpracoval: MŽP-OZK, RNDr. Jiří Dobiášovský, tel.: 2 6712 2365 Datum: 31.1.2007

Připraveno ve spolupráci MŽP a MD

Schválil: MŽP-OZK, Ing. Lenka Vrtišková, ředitelka OZK Verze: 7 (01)

RKS MŽP

Rámcová pozice pro Parlament ČR

Projednávaná věc:

Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady doplňující Směrnici 2003/87/EC začleněním letecké dopravy do systému EU pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community

Pracovní skupina:* J1

Čísla dokumentů: COM(2006) 818 final, SEC(2006) 1684, SEC(2006) 1685

Stupeň priority pro ČR: Důležitá problematika

1) Charakteristika - včetně stádia projednávání:*

Evropská komise dne 20.12.2006 vydala návrh Směrnice (dokument COM(2006) 818 final), se zdůvodněním (dokumenty SEC(2006) 1684, SEC(2006) 1685), na začlenění emisí skleníkových plynů z civilního letectví do již zavedeného systému EU pro obchodování s emisemi těchto plynů z významných technologických zdrojů (EU ETS). Zdůraznila tak svou snahu přispět takto ke zmírnění změny klimatu. Emise EU z mezinárodní letecké dopravy rostou rychleji než v ostatních odvětvích. Tento růst by mohl ohrozit pokrok EU při snižování celkových emisí skleníkových plynů. Komise zastává názor, že zahrnutí civilního letectví do systému EU pro obchodování s emisemi skleníkových plynů je pro toto odvětví z hlediska nákladů efektivní způsob kontroly těchto emisí a zároveň se tím provádí přístup schválený Mezinárodní organizací pro civilní letectví (ICAO). Navrhuje se propojení systému obchodování s povolenkami pro leteckou dopravu se stávajícím systémem EU ETS, na kterém v současnosti operují provozovatelé velkých stacionárních zdrojů. To má zajistit vyšší efektivitu celého trhu, jelikož umožní realizovat opatření ke snižování emisí na místech s nejnižšími náklady.

Emise způsobené vnitrostátními lety jsou zahrnuté do cílů Kjótského protokolu, ale mezinárodní doprava zahrnuta není. Letecké palivo je u mezinárodních letů osvobozeno od daní. Dvoustranné letecké dohody mezi členskými státy EU a třetími zeměmi se v současné době mají změnit, ale zavedení této změny do praxe bude vyžadovat delší čas.

Emise z letecké dopravy dnes představují asi 3 % celkových emisí skleníkových plynů v EU, rychle se však zvyšují – od roku 1990 o 87 %. V České republice se letecká doprava

* údaje označené * uvádět jen v případě potřeby/vhodnosti

v roce 2004 podílela na celkových emisích CO₂ množstvím 0,7 %. Letecká doprava se zlevňuje a stává se přístupnější širším vrstvám obyvatel, aniž by se tomu přizpůsobily náklady na životní prostředí. Rychlý nárůst emisí letecké dopravy je v rozporu s úspěšným snižováním emisí v řadě jiných hospodářských odvětví. Bez příslušných opatření bude hrozit, že dosažené environmentální efekty ostatních opatření Evropských společenství ke snižování emisí skleníkových plynů budou sníženy právě narůstajícími emisemi z letecké dopravy. Do roku 2020 se emise způsobené leteckým provozem oproti současné úrovni pravděpodobně více než zdvojnásobí.

Navrhovaná směrnice vychází ze „Sdělení Komise o snižování vlivu letectví na změnu klimatu“ (dokumenty COM(2005) 459 final a SEC(2005) 1184 ze dne 7.9.2005), ve kterém Komise došla k závěru, že nejlepší cestou ke snížení emisí způsobenými leteckou dopravou je z hospodářského a environmentálního hlediska začlenění tohoto odvětví do systému EU pro obchodování s emisemi skleníkových plynů z významných technologických zdrojů (EU ETS). Tento názor následně podpořila v minulém roce Rada a Evropský parlament. Směrnice bude k leteckým dopravcům přístupovat stejně bez ohledu na to, zda pocházejí z EU či nikoliv. **Od roku 2011 se má směrnice vztahovat na všechny vnitrostátní a mezinárodní lety mezi letišti v EU a do roku 2012 také na mezinárodní lety, které z letišť v EU odlétají nebo na nich přistávají. Odhaduje se, že od roku 2020 by bylo možné snížit emise CO₂ až o 46 % resp. o 183 milionů tun, což pro představu odpovídá součtu současných emisí (zařízení v rámci EU ETS) 10 nejmenších států EU.** Existuje však více možností, jak snižovat dopady těchto emisí (např. zavedením emisních poplatků). Komise však jiné způsoby předběžně pokládá za méně efektivní nebo obtížněji prosaditelné.

Aby se rychlý nárůst emisí v letecké dopravě omezil, má být celkové množství povolenek stanoveno na průměrnou úroveň emisí v letech 2004-2006. Uvažuje se, že některé povolenky budou prodány v aukcích pořádaných členskými státy. Naprostá většina však má být vydávána bezplatně na základě harmonizovaných kritérií účinnosti podle realizovaných výkonů leteckého provozovatele (metoda benchmarkingu). Za účelem snížení administrativních nákladů se směrnice nebude vztahovat na letadla s maximální vzletovou hmotností nižší než 5,7 tuny a každý provozovatel má být spravován pouze jedním členským státem. Směrnice je součástí komplexního přístupu k emisím způsobených letadly, k němuž patří také intenzivnější výzkum ekologických technologií a zlepšení v řízení a navigace letecké dopravy.

Podle názoru Evropské komise, za předpokladu, že letecké společnosti přenesou veškeré vyplývající náklady na zákazníky, by se cena typického zpátečního letu v rámci EU mohla do roku 2020 zvýšit o 1,8 až 9 EUR. Kvůli vyššímu zatížení životního prostředí by u letů na dlouhou vzdálenost mohlo dojít do roku 2020 ke zvýšení cen letenek v závislosti na přesné délce letu ještě významnějším (až do 39,6 EUR v závislosti na ceně povolenky a délce letu). Komise očekává, že ceny letenek se zvýší výrazně méně než při nárůstu cen ropy před několika lety.

Evropská komise připravila návrh Směrnice bez širšího projednání za účasti členských států. Předložený návrh Směrnice obsahuje některá nejasně formulovaná ustanovení, která musí být upřesněna.

2) Pozice ČR:

ČR vítá snahu Komise zastavit strmý nárůst emisí skleníkových plynů z letecké dopravy. Emise z letecké dopravy sice zatím nepředstavují významný podíl na celkových

emisích oxidu uhličitého, ale jejich množství trvale narůstá, proto je třeba se tímto problémem v souladu s principem předběžné opatrnosti zabývat již nyní. Využití systému obchodování pro jejich regulaci může být jedním z přístupů, který může přispět k zefektivnění systému obchodování a zavést do regulace důležitý tržní prvek. Jsme si však zároveň vědomi toho, že zahrnutí letecké dopravy do systému obchodování ve formě „stanovení limitu pro obchodování (cap-and-trade)“ je metodicky poměrně obtížné a naráží na řadu těžkostí souvisejících jak s fungováním systému jako takového, tak i s dopady na mezinárodní konkurenceschopnost. Nadále by měly být sledovány i další možnosti, které by mohly přispět k dosažení Kjótských cílů. Cílový širší geografický rámec navržený ve směrnici (všechny lety na/z evropských letišť) je z pohledu ochrany klimatu Země třeba přivítat. ČR se jako vhodnější jeví zahrnout do emisního obchodování všechny lety na/z evropských letišť již od roku 2011, jak z hlediska environmentálního, tak i z hlediska zachování konkurenceschopnosti leteckých dopravců z členských států EU.

ČR může podporovat postup Společenství s tím, že by mělo být dosaženo co nejširšího konsensu napříč členskými státy ICAO a nejen v rámci EU.

Návrh Směrnice na začlenění letecké dopravy do systému EU pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství je pro ČR v zásadě přijatelný.

ČR v zásadě souhlasí s návrhem uvedeným ve Směrnici, aby celkové množství povolenek alokované pro leteckou dopravu vycházelo z průměru emisí tohoto sektoru v letech 2004 až 2006, pokud bude zachován klíč k rozdělení povolenek jednotlivým dopravcům podle vykazovaných čistých tunokilometrů v roce předcházejícím danému obchodovacímu období o 24 měsíců. ČR však připouští možnost zvážení i jiných způsobů rozdělení povolenek dopravcům než pouze ten, který je uveden v návrhu Směrnice.

ČR podporuje možnost nákupu emisních povolenek pro leteckou dopravu i od ostatních sektorů, včetně určitého využití tzv. externích kreditů v rámci flexibilních mechanismů. V případě těchto externích kreditů bude asi třeba zpřísnit podmínky pro výběr projektů sloužících k jejich získávání.

Vzhledem k tomu, že v současné době nelze blíže odhadnout vývoj cen leteckých pohonných hmot ani emisních povolenek, ČR doporučuje uvážit možnost zahrnout do směrnice ochranný mechanismus, aby ve výjimečných případech selhání trhu (např. současného výrazného zvýšení cen pohonných hmot a vysoké ceny emisních povolenek, příp. dalších vlivů vedoucích k možnému existenčnímu ohrožení sektoru letecké dopravy), mohla Komise stanovit vhodná opatření vedoucí k naplnění cílů Směrnice.

ČR navrhne zvážit možnost prodloužení transpoziční lhůty Směrnice, včetně nabytí její účinnosti, ze 12 na 24 měsíců. V případě ČR jde o přípravu novely zákona.

Při projednávání v orgánech Rady je třeba vyjasnit následující body:

- a) Způsob začlenění třetích zemí do systému emisního obchodování podle navrhované Směrnice a způsob vymahatelnosti jejího plnění – pro ČR je zásadní, aby se daný systém vztahoval i na dopravce ze třetích zemí. V opačném případě by zejména v případě dálkových letů a letů mimo EU došlo k ohrožení konkurenceschopnosti českých leteckých dopravců vůči dopravcům ze třetím zemím.

- b) Emise jiných plynů (skleníkové plyny mimo CO₂, tzv. non-CO₂ plyny) by neměly být do systému emisního obchodování zahrnuty.
- c) Způsob vykazování emisí – v rámci projednávání bude ze strany ČR požadováno upřesnění metody vykazování emisí, což je základním předpokladem pro posouzení možnosti dodržení všech podmínek rovné hospodářské soutěže.

3) Dopad na legislativu ČR:

Problematika snižování vlivu letectví na změnu klimatu není v ČR dosud právně upravena. Předpokládá se příprava národní právní úpravy, v návaznosti schválení této Směrnice příslušnými orgány EU. Jedná se o novelu zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, a prováděcí vyhlášky č. 696/2004 Sb., kterou se stanoví postup zjišťování, vykazování a ověřování množství emisí skleníkových plynů.

4) Dopad na státní rozpočet:

Jedná se o problematiku v úvodní fázi řešení, kde dopady nejsou ještě plně vyhodnoceny. Podle počátečních posouzení lze usuzovat, že navrhované úpravy Směrnice 2003/87/ES by neměly představovat významné dodatečné náklady pro státní rozpočet. Dodatečné náklady mohou vyplývat ze zajištění nezbytné agendy na úrovni ústřední státní správy (příprava legislativních změn, projednávání a podávání průběžných zpráv, rozšířený výkon agendy vydávání emisních povolenek v režimu správního řízení apod.). Naopak lze očekávat dodatečné příjmy státního rozpočtu získané případným prodejem části povolenek v aukci.

5) Další relevantní dopady, např. na ŽP, hospodářské, sociální apod.:*

Navrhované úpravy Směrnice 2003/87/ES přinášejí povinnost pro letecké operátory registrované v ČR zajistit si dostatek povolenek na emise oxidu uhličitého. To bude znamenat jednak zvýšení administrativních nákladů leteckých operátorů a nepřímo také přesuny finančních prostředků na základě realizovaných obchodů s povolenkami. Celkové administrativní náklady provozovatelů letecké dopravy by neměly být vysoké, jelikož se jedná o asi 10 subjektů registrovaných v ČR, na které by se vztahovala nutnost zapojit se do systému obchodování. Následující souhrn očekávaných dopadů vychází z hodnocení dopadů přiloženého k návrhu úpravy Směrnice 2003/87/ES (SEC(2006)1684 – dokument je k dispozici ke stažení na adrese http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm), některé další uvažované varianty jsou podrobněji popsány rovněž v přiloženém hodnocení dopadů. Hlavní charakteristiky navrhovaného řešení jsou v následující tabulce:

Subjekt obchodování	Provozovatel letecké dopravy – vztahuje se na všechna letadla s maximální vzletovou hmotností přesahující 5 700 kg kromě jmenovitě uvedených (např. vojenská technika).
Rozsah geografického pokrytí	V roce 2011 lety v rámci EU, od roku 2012 všechny odlety a přílety na letiště zemí ES.
Regulované látky	Pouze CO ₂ .

Vazba na Kjótský protokol	Jednosměrný otevřený systém – operátoři mohou nakupovat povolenky i od ostatních odvětví (ale ostatní odvětví nemohou nakupovat povolenky od operátorů), v omezené míře je umožněno i nakupování kreditů z projektů ke snížení emisí CO ₂ v rámci flexibilních mechanismů Kjótského protokolu.
Rozhodování o pravidlech přidělování povolenek	Jednotný přístup na úrovni EU.
Metoda přidělování	Část povolenek přidělena zdarma metodou benchmarkingu (podle výkonnostních ukazatelů) a část prodána v aukci.
Množství přidělených povolenek	K pokrytí průměru objemu emisí z let 2004–2006.

Z hlediska dopadů na jednotlivé letecké operátory lze očekávat relativně vyšší dopady na provozovatele starších letadel a naopak nižší na provozovatele novějších, úsporných letadel (z důvodu navrhované metody přidělování – benchmarkingu). Vzhledem k tomu, že přijetí opatření ke snížení emisí CO₂ je v letecké dopravě nákladnější a nelze je provádět v krátkém časovém horizontu, lze očekávat, že většina provozovatelů využije možnosti nákupu povolenek od ostatních odvětví, která takto získané prostředky použijí na pokrytí vlastních investic ke snižování emisí CO₂, a případný vliv na chování leteckých provozovatelů a výrobců letadel se projeví při konstrukci a nákupech nových letadel až v delším časovém horizontu.

Očekávané dopady tohoto řešení na konečnou cenu letenek (za předpokladu plného promítnutí dodatečných nákladů do ceny letenky) jsou v následující tabulce:

Zpáteční letenka	Při očekávané ceně povolenky 6 EUR v roce 2020	Při očekávané ceně povolenky 30 EUR v roce 2020
Krátká vzdálenost (500 km)	0,9 EUR	4,6 EUR
Střední vzdálenost (1 500 km)	1,8 EUR	9 EUR
Dlouhá vzdálenost (6 500 km)	7,9 EUR	39,6 EUR

Z tabulky je zřejmé, že očekávané dopady na cenu letenek se pohybují od 0,9 EUR pro krátké lety a nízkou očekávanou cenu povolenky v roce 2020 až po 39,6 EUR pro dlouhé lety a očekávanou cenu povolenky 30 EUR. Z hlediska dopadů na výkony sektoru letectví se očekává snížení tempa růstu při vyšší ceně povolenky (30 EUR), což v praxi znamená, že přepravní výkony narostou do roku 2020 o 135 % místo 142 % u varianty bez dodatečné regulace. Podle názoru Komise negativní vliv případného navýšení cen letenek pro konečného spotřebitele na poptávku po leteckých službách bude převážen růstovými trendy v odvětví letecké dopravy taženými růstem reálných disponibilních příjmů a trvalým zvyšováním mobility obyvatelstva.

Očekávané snížení emisí CO₂ z letecké dopravy (i když bude z většiny realizováno opatřeními mimo leteckou dopravu) do roku 2020 v důsledku přijetí návrhu je 183 mil. tun,

což představuje snížení emisí o 46 % oproti variantě bez dodatečné regulace. Mezi další očekávané dopady lze zařadit některé přínosy ze snížení přepravních výkonů jako nižší hluk, nižší emise ostatních škodlivin aj., byť tyto přínosy budou vzhledem k malému vlivu na výkony provozovatelů letecké dopravy jen omezené.

Vzhledem k tomu, že nová regulace se bude vztahovat na všechny odlety a přílety na letiště zemí ES nezávisle na zemi původu provozovatele, nelze očekávat negativní dopady na volnou hospodářskou soutěž ani na rovné postavení mužů a žen ve společnosti.

6) Pozice EK a EP:

Komise má značný zájem na snížení emisí skleníkových plynů z letecké dopravy, a proto za tím účelem byl iniciativně připraven návrh Směrnice. Navrhovaná Směrnice vychází ze sdělení „Omezování dopadu letectví na změnu klimatu (dokument COM(2005) 459 final) ze září roku 2005, ve kterém došla Komise k závěru, že vhodná cesta ke snížení emisí z letecké dopravy je z hospodářského a environmentálního hlediska začlenění tohoto odvětví do systému EU pro obchodování s emisemi. Tento názor následně podpořila Rada a Evropský parlament.

Očekává se, že návrh Směrnice bude projednán v příslušných výborech Evropského parlamentu v 1. čtvrtletí 2007 a plenární hlasování by mělo být uskutečněno ve 2. čtvrtletí 2007. Rozprava v Radě by se měla uskutečnit v 1. polovině roku 2007. Konečný dokument se očekává ve 2. pololetí 2007.

7) Pozice členských zemí:*

Německo, jako předsednický stát EU, vzneslo dotazy na Právní servis Rady na posouzení právních otázek, které se týkají začlenění třetích států do navrhovaného systému emisního obchodování, a souladu s mezinárodními úmluvami o letecké dopravě.

Na jednání Pracovní skupiny pro životní prostředí dne 15.1.2007 vyjádřily členské státy obecné postoje k návrhu a identifikovaly některé problémové oblasti:

- Zejména ČS ležící na okrajích EU (FI, ES, EE, EL, MT a PT) požadovaly do návrhu zahrnout regionální specifika;
- Více ČS (EI, IT, DK, FR, AT, NL, PT a SE) poukázalo na problém vztahu k třetím zemím a požádalo Právní službu Rady o posouzení tohoto problému;
- Výhrady ke dvoufázovému postupu vyjádřily FI, SE a AT;
- LVA LT vznesly požadavek na zakalkulování potencionálního růstu sektoru, zejména v nových ČS.

8) Procedurální otázky:

a) Právní základ EU/ES: Čl. 175(1) Smlouvy EU

b) Hlasovací procedura: Spolurozhodování, kvalifikovaná většina.