

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A repülés éghajlatváltozásra gyakorolt hatásának csökkentése”

(COM (2005) 459 final)

(2006/C 185/17)

2005. szeptember 27-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció véleményét 2006. március 21-én elfogadta. (Előadó: Jan SIMONS)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. április 20–21-én tartott 426. plenáris ülésén (az április 21-i ülésnapon) 55 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

A. Következtetések és ajánlások

A.1 Az Európai Bizottsághoz hasonlóan az EGSZB szerint is több (politikai) lépésre van szükség ahhoz, hogy kézben lehessen tartani a légi közlekedésnek az éghajlatváltozásra gyakorolt hatását. A légi közlekedésnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásához való hozzájárulása a légi közlekedés évi növekedési rátája kb. 50 %-ának fog megfelelni – még akkor is, ha az elkövetkező évtizedekben az összes ambiciózus kutatási és fejlesztési célkitűzés megvalósul. A 7. keretprogramban erre szánt költségvetési eszközöket célirányosan és hatékonyan kell felhasználni.

A.2 Az éghajlati hatások korlátozása érdekében az Európai Bizottság azt a célt tűzi ki maga elé, hogy az EU-ban csökkentse a légi közlekedésből származó szén-dioxid-kibocsátást (CO₂) és a nitrogén-oxidok (NO_x) kibocsátását, először is a 2008–2012 közötti időszakban. Nemzetközi egyezmények és folyamatban lévő tanulmányok alapján az EGSZB úgy véli, hogy a végrehajtásban esetlegesen fellépő késedelmek minimálisra való csökkentése érdekében először az Európán belüli légi közlekedés CO₂-kibocsátása ellen kell intézkedéseket tenni.

A.3 A kibocsátáskereskedelmi rendszer (ETS) világszerte történő alkalmazása érdekében a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) keresztül mielőbb gondoskodni kellene a rendszer bevezetéséről. Amennyiben a tárgyalások során helyénvalónak tűnik, első gyakorlati lépésként elérhető opció lehetne egy Európán belüli kibocsátáskereskedelmi rendszer bevezetése.

A.4 Az Európán belüli légi forgalmat éghajlati hatásokat okozó (évente növekvő) CO₂-kibocsátása alapján minél előbb be kellene építeni egy realisztikus alapváltozattal (baseline scenario) rendelkező nyílt európai kibocsátáskereskedelmi rendszerbe. Az elosztást uniós szinten kellene végezni, emellett külön hozzájárulási, illetve redukciós célkitűzést kellene bevezetni, amely azonnali hatállyal érvényes a légiforgalmi társaságokra mint aktív felekre, ugyanakkor versenyhátrány nélkül továbbra is lehetővé teszi, hogy új szereplők is megjelenjenek a

piacon. Az egyéb hatások tekintetében megfelelőbb helyi eszközöket – például NO_x-illetéket vagy operatív intézkedéseket – kell alkalmazni.

A.5 Fontos lenne, hogy az EU és a gazdasági szféra elsőrendű prioritásként kezelje a beruházásokat a légi közlekedés által okozott nem-CO₂-kibocsátások éghajlati hatásainak vizsgálata és a tisztább légi közlekedést eredményező technológiák fejlesztése terén. Ennek során feltétlenül törekedni kell a légi közlekedés helyi zajártalma és kibocsátása, illetve a globális kibocsátás közötti káros kompromisszumok elkerülésére.

A.6 Szintén prioritásként kellene kezelni a légtér jobb irányítását az Egységes Európai Légtér (Single Sky) kezdeményezés és a SESAR program keretében. Ez ugyanis jó lehetőségeket nyújt a kibocsátás csökkentésére.

A.7 Emellett alaposabban tanulmányozni kellene, milyen nem diszkrimináló intézkedések képzelhetők el a szárazföldi közlekedés versenyhelyzetének javítására, hogy az európai utas- és teherforgalomnak több vonzó lehetőség álljon rendelkezésére.

B. Indokolás

B.1 Habár a légi közlekedés részesedése az üvegházhatást és éghajlatváltozást okozó gázok kibocsátásából viszonylag alacsony (mintegy 3 %), az egyre nagyobb keresletből, az alternatívaként felmerülő üzemanyagok hiányából, valamint a jelenlegi repülési technológia meglehetősen fejlett voltából adódóan a részesedési arány várhatóan növekedni fog. Még ha az EU-nak az elkövetkező évtizedekben sikerül is megvalósítania és a gyakorlatba átültetnie ambiciózus kutatási és fejlesztési célkitűzéseit, a légi közlekedés CO₂-kibocsátásának növekedése évi 2–2,5 %-os lesz, ami a légi közlekedés (évi 4–5 %-ra becsült) növekedésének körülbelül a fele.

B.2 A kibocsátáskereskedelmi rendszer képes a legköltséghatékonyabb módon gátat vetni az éghajlat-változási hatásoknak és megteremteni a fenntartható légi közlekedés feltételeit.

B.3 A probléma globális, tehát globális megoldást követel, amelynek megtalálásáig – amennyiben célszerű – már most be lehet vezetni egy kibocsátáskereskedelmi rendszert az Európán belüli légi közlekedésre. Ez később az ICAO-n keresztül történő világméretű alkalmazás modelljéül szolgálhat.

B.4 Ezért fontos, hogy az Európán belüli kibocsátáskereskedelmi rendszer minél kevesebb vitát keltsen. Ennek érdekében a szabályozást első lépésben a szén-dioxidra kellene korlátozni, multiplikátorok alkalmazása nélkül. A nem-CO₂-kibocsátások hatásairól (amelyek vonatkozásában a Kiotói Egyezmény nem tartalmaz ekvivalens értékeket) a tudomány még nem tud eleget, habár vannak olyan jelek, hogy egyes nem-CO₂-kibocsátások adott esetekben bizonyos következményekkel járhatnak. A további kutatásokra várva az ilyen hatások csökkentésére szabványosított és az egész Unióra érvényes helyi eszközöket (pl. NO_x-illetéket) kellene alkalmazni.

B.5 A nagy sebességű vonatok a sűrűn használt és legfeljebb 1 órás európai légi útvonalak esetében a légi személyszállítás értékes alternatívájának bizonyultak. Meg kellene vizsgálni, milyen lehetőségek vannak a nagy sebességű vasúti személyszállítás kibővítésére és hasonló szolgáltatások kiépítésére a teherszállítás területén is, de ügyelni kell arra, hogy a nemzeti és európai szubvenciók ne torzítsák el a versenyt. Tény azonban, hogy az Európán belüli légi közlekedésnek továbbra is csak behatárolt része az, amely számára a vasúti közlekedés egyenértékű alternatívát jelenthet.

1. Bevezetés

1.1 A légi közlekedés a XXI. század társadalmának szerves része lett, és mind az utasok, mind az áruk számára lehetővé teszi, hogy hosszú távokat minden eddiginél gyorsabban tegyenek meg. A regionális és nemzeti gazdaság számára a légi közlekedés jelentős gazdasági előnyökkel jár, sajnos azonban a bolygónkon tapasztalható éghajlatváltozáshoz is hozzájárul. A repülőgépek üzemanyagának hatékonysága az elmúlt negyven évben több mint 70 %-kal nőtt, mivel azonban – az utazási kereslet/szükséglet közvetlen következményeképpen – a légi forgalom ennél is nagyobb mértékben erősödött, az elhasznált üzemanyag össz mennyisége több mint 400 %-kal növekedett ez alatt az időszak alatt.

1.2 Ebből kifolyólag a légi közlekedés egyre nagyobb hatással van az éghajlatra, és az üvegházhatást okozó gázok leggyorsabban növekvő egyedi forrását jelenti: amíg az EU össz-kibocsátása a Kiotói Egyezménynek köszönhetően 1990–2003 között 5,5 %-kal csökkent (ami -287 millió tonna szén-dioxidnak felel meg), addig a nemzetközi légi közlekedés üvegházhatást okozó gázkibocsátása 73 %-kal emelkedett (ami +47 millió tonna szén-dioxidnak felel meg), tehát az évi emelkedés 4,3 %-ra tehető. Az EU-beli légi forgalom 1990 óta azonban még ennél is sokkal gyorsabban növekedett. Ennek kapcsán felismerhető a légi közlekedési ipar azon törekvése, hogy a környezetre gyakorolt hatást már a problémák keletkezésénél, hatékony technikákkal előzze meg.

1.3 Ennélfogva a kibocsátás forrásaira irányuló politika hatásos (első) lépésnek tekinthető. A többi hozzájárulást rövid,

közép- és hosszú távon a légi közlekedési ágazaton belül csak a légi közlekedés növekedésének erőltetett, de nem realisztikus lassításával lehetne autonóm módon kiegyenlíteni.

1.4 Habár a légi közlekedés részesedése az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának összességéből egyelőre szerény mértékű (mintegy 3 %⁽¹⁾), gyors növekedése aláássa a többi ágazatban elért előrelépéseket. Ha a jelenlegi növekedés folytatódik, az EU repülőtereiről induló nemzetközi járatok által okozott kibocsátás 2012-re az 1990-es értéknél 150 %-kal magasabb lesz. A nemzetközi légi közlekedés kibocsátásának ilyen mértékű EU-beli növekedése a Kiotói Egyezmény által az Uniótól elvárt csökkentésnek több mint a negyedét semmissé tenné.

1.5 Ha a jelenlegi tendencia folytatódik (amelynek megfelelően a légi közlekedés részesedése az EU teljes CO₂-kibocsátásából a mostani, 2005-ös 3 %-ról 2030-ra mintegy 5 %-ra emelkedne a légi forgalom megkétszereződése mellett), a légi közlekedés kibocsátásai hosszabb távon komolyabban befolyásolhatják az éghajlatváltozást. A kibocsátáskereskedelmi rendszer némileg csökkentené a keresletet, mivel azonban a légi közlekedés várható növekedésének ellensúlyozásaként az ETS többi résztvevőjétől kibocsátási jogokat kell vásárolni, veszélybe kerülhet az EU fent említett célkitűzése a kibocsátás csökkentésére.

2. Az Európai Bizottság közleményének összefoglalása

2.1 Az Európai Bizottság 2005. szeptember 27-én terjesztette elő közleményét a már létező és a lehetséges új szakpolitikai intézkedésekről. Ezek közvetlen vagy közvetett módon igyekeznek megállítani a légi forgalom általi kibocsátás növekedését.

2.2 A már létező szakpolitikai intézkedések többek között a nyilvánosság tudatosítását szolgálják, az egyéb közlekedési lehetőségeket támogatják és a tisztább légi közlekedés esélyeit kutatják, például a 6. kutatási és fejlesztési keretprogram környezetvédelemmel foglalkozó szegmensében – és rövidesen, a 7. keretprogramban még inkább az éghajlatváltozásra gyakorolt hatásokra összpontosítva.

2.3 A tervezett szakpolitikai intézkedéseknek, például a légi forgalom (az Egységes Európai Légtér programon keresztül történő) jobb irányításának a célja, hogy az európai légtér hatékonyabb kihasználásával középtávon mintegy 10 %-os csökkenés valósuljon meg.

2.4 Korábban vizsgált szakpolitikai intézkedésekkel, például a légi közlekedésre (illetve az üzemanyagra) kivetett energiailleték, vagy (az EU-ban) repülőjegy-illeték bevezetésével esetleg – és csak bizonyos mértékben – kézből lehetne tartani a légi közlekedés hatásait az éghajlatváltozásra.

⁽¹⁾ A légi közlekedés az egyik legtisztább és leggazdaságosabb közlekedési mód. A közlekedési ágazat összességében a fosszilis tüzelőanyagok használatából eredő teljes CO₂-kibocsátás mintegy 22 %-áért felelős. Az éghajlatváltozással foglalkozó kormányközi munkacsoport (IPCC) vizsgálatainak eredménye azt mutatja, hogy a közlekedési ágazaton belül az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásához legnagyobb arányban a közúti közlekedés járul hozzá (a közlekedés által okozott összes CO₂-kibocsátás 75 %-át idézve elő), míg a légi közlekedés részesedése a kibocsátásban mindössze 12 %. A légi közlekedés tehát a teljes CO₂-kibocsátásnak csak mintegy 2–3 %-áért felelős (a 22 % 12 %-áért).

2.5 Az Európai Bizottság ennek megfelelően ajánlja, hogy a légi közlekedésnek az éghajlatváltozásra gyakorolt hatásait építsék be az egyedi európai kibocsátáskereskedelmi rendszerbe (EU-ETS) a már létező szakpolitikai intézkedések kiegészítéseként. Az Európai Bizottság szerint ez megfelel a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) elképzelésének, amely nem az adók kivetését támogatja, sokkal inkább az önkéntességen alapuló nemzetközi nyílt kibocsátáskereskedelem koncepcióját vagy a nemzetközi légi közlekedés bevonását az államok jelenlegi szabályozásaiba.

2.6 Az Európai Bizottság közleményében felsorolja a kialakítás legfontosabb paramétereit, egyben egyelőre a következők mellett száll síkra:

- érintett felek: a repülőgépek működtetői;
- a kibocsátások fajtája: CO_2 -hatások, illetve – lehetőség szerint – nem- CO_2 -hatások;
- hatókör: az EU-n belüli és az EU-ból induló összes járat;
- elosztási mód: EU-szintű összehangolás.

2.7 A tagállamok és a fontosabb ipari, fogyasztói és környezetvédelmi szervezetek szakértőit tömörítő munkacsoportnak 2006 májusa előtt tanácsot kell adnia az európai tisztviselőknek azzal kapcsolatban, hogyan lehet a légi közlekedést beépíteni a kibocsátáskereskedelmi rendszerbe (lásd a munkacsoport feladatmeghatározását a közlemény mellékletében). A jogalkotási javaslatok 2006 végére várhatók.

3. Általános megjegyzések

3.1 Időközben a világ csaknem minden országa elismerte az üvegházhatású gázok (emberi tevékenység következtében történő) kibocsátásának az éghajlatra gyakorolt globális hatásait. A legjobb eljárási mód tekintetében azonban még mindig jelentősen eltérnek a vélemények. Azok az országok (például az Egyesült Államok és Kína), amelyek nagy mértékben hozzájárulnak az üvegházhatású gázok globális kibocsátásához, főként a kibocsátás forrására irányuló innovatív intézkedéseket részesítik előnyben, és erről nemrégiben nemzetközi egyezményeket is kötöttek.

3.2 Az 1997-es Kiotói Egyezmény, amelyet az EU mellett többek között Oroszország és Kanada is ratifikált, a 2008 és 2012 közötti időszakban az EU-ra nézve az üvegházhatást okozó gázok 1990-hez viszonyítva átlagosan 8 %-os csökkentésére törekszik, tagállamonként különböző csökkentési százalékokkal. Ezen csökkentési kötelezettségek egy részét külföldi (költséghatékonyabb) intézkedésekkel lehet teljesíteni.

3.3 Így jött létre például 2000-ben az európai éghajlat-változási program (ECCP), amely többek között kifejlesztette a széndioxidra vonatkozó uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer (EU-ETS) új eszközét. Ez az összes EU-beli állandó kibocsátási forrásra nézve 2005. január 1-jén kezdte meg működését. Az első kereskedelmi időszakban (2007 végéig) a közlekedés (egyelőre) nem része az EU-ETS-nek, de a második időszakban (2008–2012) valószínűleg már igen. Azt is meg kell említeni,

hogy (többek között) a nemzetközi légi forgalom nem szerepel a jelenlegi Kiotói Egyezményben és annak célkitűzései között sem.

3.4 A légi közlekedést illető szabályozások globális alkalmazását leginkább a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) keretein belül induló kezdeményezések és tárgyalások útján lehet elérni.

3.5 A kereskedelmi repülőgépek repülési magassága 8–13 km, mely magasságon a légkör összetételét módosító és az éghajlatváltozáshoz hozzájáruló gázokat és részecskéket bocsátanak ki.

A **szén-dioxid** (CO_2) a legfontosabb üvegházhatást okozó gáz, mert nagy mennyiségben bocsátják ki, és sokáig megmarad a légkörben. Egyre növekvő koncentrációja jól ismert, közvetlen hatással jár: felmelegíti a föld felszínét.

A **nitrogén-oxidok** (NO_x) két közvetett hatást gyakorolnak az éghajlatra. A napfény hatására ózont termelnek, ugyanakkor csökkentik a metán környezeti légköri koncentrációját. Az ózon és a metán erős üvegházhatást okozó gázok. Az ózon azonban legyőzi a metánhatást, így a nettó eredmény a föld melegedése.

A repülőgép által kibocsátott **vízgőz** (H_2O) közvetlen, de csekély üvegházhatással jár, mert csapadék formájában gyorsan távozik a légkörből. A nagy magasságon kibocsátott vízgőz azonban gyakran kondenzcsíkok kialakulását idézi elő, ami felmelegíti a föld felszínét. A kondenzcsíkok ráadásul pehelyfelhővé (jégkristályokból álló felhővé) alakulhatnak. A feltételezések szerint ezek is jelentős melegítő hatással járnak, ez azonban rendkívül bizonytalan.

A **szulfát- és koromrészecskék** közvetlen hatása sokkal kisebb, mint a repülőgépből kibocsátott többi anyagé. A korom elnyeli a hőt és melegítő hatással jár; a szulfátrészecskék visszaverik a sugárzást, és enyhe hűtő hatással járnak. Ezenkívül befolyásolhatják a felhők kialakulását és tulajdonságait.

3.6 1999-ben az éghajlatváltozással foglalkozó kormányközi munkacsoport (IPCC) úgy becsülte, hogy a légi közlekedés éghajlatra gyakorolt összhatása 2–4-szer akkora, mint a CO_2 -kibocsátások egyedüli hatása. A legújabb kutatások szerint a hatás valószínűleg mintegy kétszeres; az IPCC aktualizált következtetései rövid időn belül várhatók.

3.7 A nemzetközi légi közlekedésben használt üzemanyag adómentességét szerződés szabályozza, ezért a repülés előnyös pozícióban van a többi közlekedési eszközzel szemben. Igaz ugyan, hogy a légitársaságok például maguk viselik infrastruktúrájuk költségeit, még hozzá útvonalilletékek, repülőtéri illetékek (mely utóbbit egyre gyakrabban környezetvédelmi szempontok alapján vetik ki), illetve utasilletékként megjelenő környezetvédelmi illeték formájában, és csak azokra az útvonalakra kapnak szubvenciót, amelyekre érvényes a közszolgáltatási kötelezettség; ugyanakkor e tekintetben a közlekedés más formái is azonos terheket viselnek.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Egy Európán belüli kibocsátáskereskedelmi rendszer, amely, amennyiben célszerű, az ICAO keretében zajló tárgyalások során az első bevezethető gyakorlati lépés, kiegészíthetné a már létező szakpolitikai eszközöket, például a közönség figyelmének felhívását a fenntartható mobilitásra, valamint az egyéb lehetséges közlekedési eszközök támogatását és a légi forgalom tisztább módjaira irányuló kutatás ösztönzését.

4.2 További lehetséges eszközök a légi közlekedés hatásainak korlátozására:

- adók: jövedéki adó (állandó százalék) a kerozin vagy HÉA a repülőjegy esetében;
- illetékek: állandó vagy viszonylagos (a repült kilométeren alapuló) illeték utasonként vagy repülőgépenként;
- kibocsátáskereskedelem: az uniós légi közlekedés beépítése a nyílt európai kibocsátáskereskedelmi rendszerbe (EU-ETS).

4.3 Az első lehetőség, az **adók** kivetése (az EU által meghatározott jövedéki adó a kerozinra vagy HÉA a repülőjegyekre) az Európai Bizottság megbízásából készült korábbi tanulmányok alapján maximális mértékben hat a légi kereskedelem iránti keresletre (2010-ben legalább -7,5 %) és minimális mértékben a CO₂-kibocsátásra (-0,9 – -1,5 %). Ennélfogva nem segíti elő a tisztább légi közlekedést.

4.4 A másik lehetőség, az **utasilleték** viszonylag egyszerűen bevezethető, de semmiféle módon nem segíti elő az üvegházhatást okozó gázok repülőgéputankénti kibocsátásának visszaszorítását, tehát a kitűzött cél elérését. A illetékek viszont összegének függvényében komoly következményei lehetnek a légi közlekedés iránti keresletre, és ezáltal az európai (légi közlekedéssel kapcsolatos) gazdaság versenyhelyzetére.

4.5 Realisztikusabb lehetőség lenne – főként rövid távon – a **repülőgépre bevezetett illeték**, esetleg a nem-CO₂-hatásokra irányuló politikák kiegészítéseképpen. Ezek az illetékek ösztönzik a tisztább repülést és kevésbé befolyásolják a légi közlekedés iránti keresletet. A repülőgép-illetékeket az EU-n kívüli légitársaságokra is ki lehet vetni, amennyiben az ebből adódó bevételt környezetvédelmi célokra fordítják.

4.6 Ugyanakkor a légi közlekedés beépítése az európai kibocsátáskereskedelmi rendszerbe a következő előnyökkel járna:

- ez a legköltséghatékonyabb megoldás;
- a környezeti haszon – a CO₂-kibocsátás csökkentése – előre ismert;

- nem új eszköz, az első szakasz már folyamatban van.

4.7 Az EGSZB szerint az első európai légi közlekedési kibocsátáskereskedelmi rendszert a következőknek kellene jellemeznie:

- A légi közlekedési ágazat gyors bevonása esetén alapvetően csak a CO₂ játszik szerepet:
 - ez az egyetlen olyan anyag, amelynek hatásait mélyreható tudományos kutatások támasztják alá;
 - a többi opció (még) nem működőképes, késést okoz, vagy tudományosan még nem kellően megalapozott (az összes nem-CO₂-hatás „egy kalap alatt”);
- az egyéb környezetterhelő anyagokra, például a nitrogén-oxidokra, megfelelőbb kiegészítő eszközök alkalmazhatók;
- A kibocsátási jogokat EU-szinten osztják szét:
 - rossz tapasztalatok az állandó források elosztását szabályozó nemzeti tervekkel a nemzeti szintű elosztáskor;
 - a légi közlekedés különösen alkalmas piaca a nemzetközi versenynek, és így megelőzhető a piactorzulások.
- A kibocsátási jogokat a légitársaságok között kell elosztani:
 - ez biztosítja a legcélravezetőbb és leghatékonyabb ösztönzést a rendszeren belül.
- Az elosztás módja nem lehet diszkriminatív:
 - a vagyonállapot megőrzése, a teljesítmények összehasonlító elemzése vagy árverés;
 - egyenlő bánásmód a nyílt európai kibocsátáskereskedelmi rendszer többi ágazatának vonatkozásában;
 - óvakodni kell a már hatékony légitársaságokkal és az új szolgáltatókkal szembeni „büntetésektől”.
- A rendszer kizárólag az EU-n belüli járatokra érvényes, (még) nem az összes EU-ból induló és oda érkező járatra:
 - nincs ideális megoldás; a legpragmatikusabb megoldást az ICAO-fórumon keresztül folytatott tárgyalások kínálják;
 - így függetlenül attól, hogy melyik országban van a székhelye, minden légi közlekedési vállalat részt vesz.

4.8 A közlemény kidolgozása során az Európai Bizottság korlátozott hatástanulmányt végeztetett és jelezte, hogy a végleges javaslatot részletesebb hatástanulmány előzi majd meg. A valós gazdasági hatás többek között a kereskedelmi díjszabástól és az elosztás módjától függ majd.

1.3 Az egységes összeurópai jogi rendszer létrejöttéhez számos tényrt figyelembe kell venni.