

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego”

(COM(2021) 561 final – 2021/0205 (COD))

(2022/C 105/20)

Sprawozdawca: **Thomas KROPP**

Wniosek	Parlament Europejski, 13.9.2021 Rada Unii Europejskiej, 14.9.2021
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	7.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	231/0/9

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) ponownie podkreśla, że unijny rynek lotniczy ma zasadnicze znaczenie dla handlu i turystyki w Unii Europejskiej, jak również dla konkurencyjności europejskiej gospodarki na arenie międzynarodowej ⁽¹⁾.

Jednak ponieważ lotnictwo jest jedną z najszybciej rozwijających się branż pod względem emisji CO₂, EKES popiera inicjatywy ustawodawcze podejmowane przez instytucje UE, aby łagodzić wpływ lotnictwa na środowisko ⁽²⁾.

1.2. Celem przyjętego przez Komisję pakietu „Gotowi na 55” jest poprowadzenie Unii ku osiągnięciu jej ambitnego celu 55-procentowego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. w porównaniu z poziomem emisji w 1990 r. oraz ujednoczenie polityki UE z ambitnymi zobowiązaniami politycznymi Europejskiego Zielonego Ładu i Europejskiego prawa o klimacie. EKES popiera tę bardzo ambitną politykę obejmującą szereg wniosków ustawodawczych wpływających na lotnictwo, których zasadniczym elementem jest promocja zrównoważonych paliw lotniczych. Choć Komisja oceniła uzupełniający charakter omawianego wniosku w odniesieniu do innych odpowiednich wniosków, EKES uważa, że Komisja powinna również wziąć pod uwagę łączny wpływ finansowy wszystkich odnośnych środków prawnych.

1.3. W kontekście inicjatyw ustawodawczych zmierzających do przyspieszenia transformacji w kierunku zerowych emisji netto wniosek dotyczący RefuelEU Aviation ma zasadnicze znaczenie dla lotnictwa. W przeciwieństwie do innych branż lotnictwo zależy od paliw kopalnych jako źródła energii. Aby umożliwić wzrost branży lotniczej, a jednocześnie ograniczyć emisje CO₂ w tym sektorze, wniosek dotyczący rozporządzenia RefuelEU Aviation ma na celu przyspieszenie produkcji, dystrybucji i wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych przez nałożenie na dostawców paliw do silników odrzutowych w lotnictwie obowiązku dostarczania rosnących ilości mieszanki zrównoważonych paliw lotniczych z paliwami konwencjonalnymi do wszystkich portów lotniczych w UE oraz wymaganie od linii lotniczych, aby zwiększyły wykorzystanie zrównoważonych paliw lotniczych etapami, w z góry określony sposób.

Zgodnie ze swoim podejściem do promocji zrównoważonego lotnictwa EKES wspiera dążenie wyrażone przez Komisję w jej wniosku, jednak sugeruje pewne zmiany, aby zagwarantować, że wniosek ten będzie można skutecznie wdrożyć bez zakłócania funkcjonowania rynku.

⁽¹⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 99; Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 86.

⁽²⁾ Komunikat „Europejski Zielony Ład” (COM (2019) 640 final);
Kompleksowa strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności, https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy_en;
Dyrektywa UE w sprawie handlu uprawnieniami do emisji obejmująca lotnictwo (COM(2021) 552 final);
Dyrektywa w sprawie energii ze źródeł odnawialnych (COM/2021/557 final);
Dyrektywa w sprawie infrastruktury paliw alternatywnych (COM(2021) 560 final).

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, aby przyspieszyć rozwój rynku zrównoważonych paliw lotniczych. Rzeczywiście prawdą jest, że zrównoważone paliwa lotnicze – produkowane w wystarczającej ilości i dostępne dla wszystkich linii lotniczych – w znaczący sposób ograniczyłyby emisje CO₂ w branży. Nie jest jednak jasne, czy podejście, które przyjęła Komisja, pozwoliłoby uniknąć zakłócania konkurencji.

1.5. Lotnictwo to międzynarodowa branża usługowa, zasadniczo obejmująca dwa oddzielne rynki o różnej dynamice: jednolity rynek EOG, z jednej strony, i rynek regulowany na szczeblu międzynarodowym, z drugiej. EKES uważa, że projekt wniosku powinien jasno odzwierciedlać tę różnicę i wzywa Komisję do utrzymania równych zasad działania w ramach EOG oraz do proaktywnego promowania stosowanych na całym świecie standardów w zakresie zrównoważonego rozwoju.

1.6. Proponowane rozporządzenie obejmie wszystkie operacje wszystkich linii lotniczych w UE, niezależnie od tego, czy działają one w granicach EOG czy w ujęciu międzynarodowym; jednak sieci linii lotniczych spoza UE będą objęte tymi przepisami tylko w stopniu, w którym świadczą usługi z portów lotniczych w UE. Wszystkie inne globalne usługi linii lotniczych spoza UE nie będą objęte wymogami w zakresie minimalnego wykorzystania paliw lotniczych z domieszką paliw zrównoważonych. Spodziewana różnica ceny paliwa lotniczego i zrównoważonego paliwa lotniczego może przełożyć się na przewagę konkurencyjną linii lotniczych spoza UE. W czasach, gdy cała branża lotnicza na świecie walczy o odbudowę po najgorszym kryzysie w powojennej historii, linie lotnicze z UE nie powinny być zmuszane do jednostronnego ponoszenia dodatkowych kosztów. Ponadto jeśli różnica w cenie zostanie przerzucona na pasażerów, mniej przyjazne dla środowiska loty obsługiwane przez linie lotnicze spoza UE stałyby się bardziej atrakcyjne dla pasażerów z UE.

1.7. EKES zaleca, aby przed rzeczywistym wdrożeniem rozporządzenia pokusić się o fazę pilotażową, podczas której będzie można ujednoczyć wpływ wewnętrznych przepisów EOG związanych z łagodzeniem wpływu lotnictwa na środowisko, a Komisja skupiłaby swoje wysiłki na ścisłej koordynacji promowania zrównoważonych paliw lotniczych w UE z podobnymi inicjatywami podejmowanymi na arenie międzynarodowej. Gdy produkowana i dostępna dla przewoźników z UE i spoza UE będzie wystarczająca ilość zrównoważonych paliw lotniczych, rozporządzenie byłoby w pełni stosowane, tak by obejmować również zobowiązania nakładane na linie lotnicze spoza UE wylatujące z portów lotniczych UE. Takie etapowe podejście zminimalizowałoby ryzyko negatywnych konsekwencji dla pionierów, ograniczyłoby ryzyko ucieczki emisji, pozwoliłoby na skuteczne pod względem kosztów wdrożenie i umożliwiłoby stabilne planowanie dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, w tym producentów zrównoważonych paliw lotniczych. Ponadto ułatwiłoby realizowanie spójnego podejścia do biopaliw.

1.8. Biorąc pod uwagę, że znacząco większa część emisji CO₂ powstaje na długodystansowych trasach międzynarodowych niż na trasach o średniej długości i krótkich w obrębie EOG⁽³⁾, EKES uważa, że Komisja powinna położyć większy nacisk na środki pozwalające skoordynować międzynarodowe inicjatywy regulacyjne. Takie środki stron trzecich, wraz z już uzgodnionymi mechanizmami kompensacji, takimi jak mechanizm CORSIA⁽⁴⁾, przełożą się na wzmocnienie impulsu do produkcji, upowszechniania i wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych na świecie, szybko zwiększając popyt na zrównoważone paliwa lotnicze i ograniczając ryzyko ucieczki emisji⁽⁵⁾.

EKES podziela analizę Komisji, że stworzenie rynku dla zrównoważonych paliw lotniczych zajmie nieco czasu. Wzywa Komisję do opracowania realistycznego i kompleksowego planu działania w celu stopniowego zwiększania zużycia zrównoważonych paliw lotniczych, aby umożliwić stabilne planowanie przez wszystkie zainteresowane podmioty, w tym producentów zrównoważonych paliw lotniczych, oraz zapewnić wytyczne dla procesu monitorowania politycznego.

2. Uwagi ogólne

2.1. Niezbędne jest kompleksowe i skuteczne podejście regulacyjne do promowania rozwoju zrównoważonego lotnictwa.

2.1.1. Projekt wniosku RefuelEU Aviation łączy się z szeregiem innych wniosków w ramach pakietu „Gotowi na 55”, a wszystkie te wnioski mają na celu łagodzenie wpływu lotnictwa na środowisko⁽⁶⁾. Podczas oceny wpływu i praktycznych aspektów wniosku RefuelEU Aviation należy w związku z tym odpowiednio rozważyć powiązania tych wniosków legislacyjnych oraz ich łączny wpływ na rynek lotniczy.

⁽³⁾ Połowa emisji CO₂ to emisje z zaledwie 6 % lotów: lotów długodystansowych. Data Snapshot on CO₂ emissions and flight distance | EUROCONTROL [Przegląd danych dotyczących emisji CO₂ i odległości lotu | EUROCONTROL].

⁽⁴⁾ Mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) to światowy system środków rynkowych pozwalających na skompensowanie udziału emisji CO₂ z lotów międzynarodowych przewyższającego ich poziom z 2020 r. Jest on stosowany od 1 stycznia 2021 r. na zasadzie dobrowolności, do 2026 r.; 81 państw (w tym wszystkie państwa członkowskie UE) odpowiedzialnych za 77 % lotnictwa międzynarodowego dobrowolnie przystąpiło do mechanizmu.

⁽⁵⁾ Wiele krajów, takich jak Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone, również planuje środki promowania zrównoważonych paliw lotniczych i ograniczania emisji CO₂, zob. SWD(2021) 633 final.

⁽⁶⁾ SWD(2021) 633 final, pkt 7.2.

2.1.2. Zmieniona dyrektywa w sprawie opodatkowania energii wprowadziłaby minimalną stawkę podatkową, która miałaby zastosowanie do lotów wewnątrz UE; zrównoważone paliwa lotnicze korzystałyby z zerowej minimalnej stawki opodatkowania, podczas gdy minimalne stawki opodatkowania mają wzrastać stopniowo przez okres dziesięciu lat do poziomu 10,75 EUR/GJ. Celem omawianego wniosku jest „stymulowanie większego wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych i zachęcanie linii lotniczych do korzystania z wydajniejszych statków powietrznych generujących mniejsze zanieczyszczenie oraz uniknięcia ewentualnej utraty 32 % przychodów”. Jeśli państwa członkowskie indywidualnie przekroczą minimalną stawkę, dodatkowe krajowe opodatkowanie za emisje CO₂ zwiększyłoby znacząco obciążenie linii lotniczych kosztami, chyba że zrównoważone paliwa lotnicze będą produkowane w wystarczającej ilości. Ustanowienie takiego powiązania z dostępnością zrównoważonych paliw lotniczych wydaje się mieć zasadnicze znaczenie, gdyż w innym wypadku zasady te mogłyby zadziałać jak kary, zamiast zachęcać do produkcji i użycia zrównoważonych paliw lotniczych.

2.1.3. W zasadzie należałoby zastanowić się, czy dodatkowe opodatkowanie może stymulować przechodzenie z paliw kopalnych na zrównoważone paliwa lotnicze, jeśli takie paliwa nie są dostępne w wystarczającej ilości.

2.1.4. Przy braku skutecznych przepisów antydumpingowych obecne warunki rynkowe umożliwiają konkurującym liniom lotniczym oferowanie biletów w cenach poniżej kosztów operacyjnych, a nawet poniżej łącznych kosztów zarządzania ruchem lotniczym i opłat lotniskowych. Kolejny podatek nie wpłynąłby na tak niski poziom cen, a zatem nie stanowiłby zachęty, aby skorzystać ze zrównoważonych paliw lotniczych jako środka służącego konkurencyjności; taki ogólnounijny minimalny podatek pozbawiłby po prostu linie lotnicze środków finansowych niezbędnych na inwestowanie w wydajniejsze statki powietrzne. Ponadto przychody z takich dodatkowych podatków nie mogą z definicji zostać użyte na realizację wcześniej określonych celów (środowiskowych), lecz wpłyną do budżetów państw członkowskich. Nie przełożyłyby się zatem na wzrost podaży pozwalający sprostać wzrastającemu popytowi na podróże lotnicze.

2.1.5. W związku z tym EKES uważa, że niezbędna jest bardziej zróżnicowana ocena dynamiki rynku, ze szczególnym uwzględnieniem potencjalnej konieczności zajęcia się, w ramach dodatkowego środka ustawodawczego, potrzebą przyjęcia ukierunkowanych przepisów antydumpingowych, które będą skutecznie regulować minimalny poziom cen pozwalający na pokrycie kosztów zewnętrznych (?).

Komisja proponuje także przegląd zasad ETS dla lotnictwa jako kolejny środek w ramach pakietu „Gotowi na 55”. ETS wcześniej obejmował mniej więcej 40 % łącznych emisji w UE; zmieniona wersja systemu zwiększyła ten udział, obejmując dodatkowe branże, takie jak sektor morski. Obowiązek ograniczania emisji spoczywający na sektorach objętych ETS również się zwiększył z 40 % do 61 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 2005 r., przy czym bezpłatne uprawnienia w lotnictwie mają zostać wycofane w latach 2023–2025.

2.1.6. Rzeczywiście handel emisjami to rynkowy mechanizm ograniczania emisji, a dalsze dopracowywanie parametrów tego instrumentu może wzmocnić mechanizm. Podczas oceny wpływu takich środków na dynamikę rynku, jak sugerowano powyżej, należy pamiętać, że stopniowe ograniczenie bezpłatnych uprawnień to dodatkowe obciążenie, które należy dodać do już przewidzianych dodatkowych kosztów ogólnounijnego podatku minimalnego. Ponadto dyrektywa w sprawie opodatkowania energii, dyrektywa EU ETS oraz rozporządzenie RefuelEU Aviation wymagają danych dotyczących wykorzystania i zużycia paliwa lotniczego do silników odrzutowych, jak również wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych. Należy również zastanowić się nad dostosowaniem przepisów dotyczących gromadzenia danych, sprawozdawczości i weryfikacji, aby uniknąć niepotrzebnej złożoności i zadbać o wykonalność procesów.

Proponowane rozporządzenie w sprawie infrastruktury paliw alternatywnych ma na celu zadbanie o to, by była dostępna odpowiednia infrastruktura w portach lotniczych umożliwiająca dostęp do zrównoważonych paliw lotniczych we wszystkich portach w UE. Zadbanie o skuteczną logistykę w dystrybucji zrównoważonych paliw lotniczych ma z oczywistych względów zasadnicze znaczenie, natomiast samo rozporządzenie musi zostać lepiej wyjaśnione; w jego obecnym brzmieniu pojazdy dostarczające ekologiczne paliwo dla lotnictwa można uznać za nieekologiczne (?). W obliczu braku takich wyjaśnień trudno jest ocenić stopień, w jakim mogą powstać dalsze koszty w portach lotniczych, koszty, które mogłyby zostać potencjalnie przerzucone na linie lotnicze.

2.2. Proponowane rozporządzenie RefuelEU Aviation to kluczowy wniosek ustawodawczy dla zapewnienia zrównoważonego charakteru lotnictwa w przyszłości, jednak należy unikać zakłóceń na rynku lotniczym.

(?) Wszelka ingerencja regulacyjna w mechanizmy rynkowe jest sprzeczna z celami w zakresie liberalizacji rynku lotniczego. Jednakże liberalizacja nie jest dogmatem i ma swoje ograniczenia, jeśli kładzie się cieniem na realizacji celów klimatycznych zapisanych w Europejskim Zielonym Ładzie. W związku z tym pojawia się konieczność przeprowadzenia szczegółowej i zróżnicowanej analizy implikacji rynkowych takiej ingerencji w zliberalizowane ramy regulacyjne. Jest to szczególnie istotne, gdy kilka uzupełniających się inicjatyw regulacyjnych wiąże się ze sobą nawzajem i może mieć łączny wpływ finansowy na zainteresowane podmioty.

(?) Opinia EKES-u w sprawie: „Systematyka zrównoważonego finansowania – zmiana klimatu”, przyjęta 22.9.2021, ECO (Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 72).

2.2.1. Komisja dostrzega, że produkcja i upowszechnianie zrównoważonych paliw lotniczych na skalę przemysłową będzie wymagać znaczących inwestycji oraz czasu na sensowne zwiększenie skali. Ponieważ jurysdykcja Komisji jest prawnie ograniczona do ruchu lotniczego w granicach UE, a w zasadzie w EOG, Komisja proponuje minimalizację zakłóceń międzynarodowej konkurencyjności w oparciu o dwa środki: zadbanie o korzystanie z paliwa do silników odrzutowych z domieszką paliw zrównoważonych na wszystkich lotach wylatujących z portów lotniczych UE niezależnie od ich portu docelowego oraz nałożenie obowiązku w zakresie minimalnego wymogu zaopatrywania się w lotnicze paliwo do silników odrzutowych w portach lotniczych UE. Pierwszy z tych środków jest skierowany do dostawców i niedyskryminacyjny w stosunku do linii lotniczych. Należałoby jednak zastanowić się nad tym, czy drugi z tych środków jest rozwiązaniem praktycznym i skutecznym w przeciwdziałaniu zakłóceniom na rynku.

2.2.2. Artykuł 7 nakłada na wszystkie linie lotnicze obowiązek przedstawiania danych, między innymi w zakresie uzupełniania paliwa lotniczego do silników odrzutowych w danym porcie lotniczym w UE i obowiązek przygotowywania sprawozdań w zakresie łącznej ilości zrównoważonych paliw lotniczych zakupionych od dostawców. Obecnie linie lotnicze przygotowują już sprawozdania dotyczące tankowania i zużycia paliw do silników odrzutowych odnośnie do każdego lotu w związku z obowiązkiem sprawozdawczym przewidzianym w systemie EU ETS; system ten ma zastosowanie tylko do lotów wewnątrz UE⁽⁹⁾. Proponowane rozporządzenie rozszerza obowiązek sprawozdawczy na loty międzynarodowe z portów lotniczych w UE. Loty takie są wykonywane również przez przewoźników spoza UE, którzy są w związku z powyższym objęci obowiązkiem sprawozdawczym. Na arenie międzynarodowej akceptuje się obejmowanie zagranicznych linii lotniczych obowiązkiem w zakresie sprawozdawczości, tak aby organy krajowe mogły monitorować zgodność z przepisami. Dlatego obowiązek sprawozdawczy nie powinien spotkać się ze sprzeciwem społeczności międzynarodowej.

2.2.3. Jednakże art. 5 nakłada na (wszystkie) linie lotnicze obowiązek zadbania o to, by ich roczna ilość paliwa do silników odrzutowych uzupełniana w danym porcie lotniczym UE wynosiła przynajmniej 90 % rocznego zapotrzebowania na paliwo lotnicze do silników odrzutowych. Celem tego przepisu jest przeciwdziałanie tak zwanemu tankeringowi. Komisja odnosi się do tankeringu jako do praktyki, która oznacza, że dana linia lotnicza uzupełnia w danym porcie lotniczym więcej paliwa lotniczego niż jest jej potrzebne, aby uniknąć tankowania paliwa w docelowym porcie lotniczym, gdzie paliwo do silników odrzutowych może być droższe⁽¹⁰⁾. Jednak węzły lotnicze niektórych pozaunijnych linii lotniczych znajdują się w sąsiedztwie EOG (na przykład: Londyn, Doha, Dubaj, Stambuł), a zatem dotarcie do nich wymaga jedynie krótkiego lotu z danego portu lotniczego w EOG. Do oddalonych portów lotniczych można wówczas dotrzeć, tankując paliwo w węzle lotniczym poza UE bez tankeringu. Kwota dodatkowych kosztów związanych ze zrównoważonym paliwem lotniczym przerzucana na pasażerów w cenie biletu mogłaby zachęcić pasażerów do wybierania lotów wykorzystujących (tańsze) przesiadkowe porty lotnicze poza UE⁽¹¹⁾. Jednakże art. 5 nie zajmuje się systemowymi zakłóceniami związanymi z tworzeniem niekorzystnych warunków konkurencji dla unijnych węzłów lotniczych, a zatem również dla unijnych linii lotniczych.

2.2.4. Biorąc pod uwagę, że przeloty do węzłów lotniczych w pobliżu UE to przeloty na krótkich trasach, tankowanie paliwa na lot z UE obejmuje jedynie niewielki odsetek łącznych przelotów międzynarodowych pozaunijnych linii lotniczych. Z czasem, gdy udział domieszki zrównoważonych paliw lotniczych zwiększy się, zwiększy się również różnica w cenie między mieszankami z dodatkiem zrównoważonych paliw lotniczych a tradycyjnym paliwem lotniczym, co przełoży się na wyższą atrakcyjność konkurencyjną lotów przez węzły lotnicze poza UE. Dla pasażerów trasy pozwalające uniknąć tankowania zrównoważonego paliwa lotniczego staną się jeszcze atrakcyjniejsze; to z kolei negatywnie wpłynie na założony cel omawianego wniosku ustawodawczego w zakresie promocji korzystania ze zrównoważonych paliw lotniczych, a co za tym idzie ograniczenia emisji CO₂, w tym na trasach do portów lotniczych poza UE.

2.2.5. W świetle powyższego EKES zaleca „stopniowe” stosowanie proponowanego rozporządzenia. W fazie pilotażowej działania powinny skupiać się na ujednoczeniu istniejących już przepisów w zakresie sprawozdawczości oraz w zakresie opłat związanych z emisjami CO₂ na poziomie UE i na poziomie krajowym. W tej chwili równolegle obowiązuje szereg takich przepisów, które stanowią podstawę wyliczania poziomu zarówno uprawnień do emisji i kompensowania emisji, jak i wysokości należnych krajowych podatków za emisję CO₂/od paliw lotniczych. Obecnie jednak przepisów tych nie postrzega się w tym samym kontekście, co przekłada się na równoległe procedury administracyjne dla zainteresowanych podmiotów i organów administracyjnych. Proponowane rozporządzenie w jego bieżącej formie wprowadziłoby kolejne wymogi w zakresie przekazywania nawet większej ilości danych dotyczących tankowanego paliwa we wszystkich portach lotniczych, w tym wykorzystania zrównoważonego paliwa lotniczego oraz wykorzystania paliwa w całej UE; EASA

⁽⁹⁾ Pierwotny zamiar rozszerzenia stosowania systemu EU ETS na loty z i do portów lotniczych w UE został porzucony z uwagi na sprzeciw państw spoza UE, które utrzymywały, że ich linii lotniczych nie można z mocy prawa objąć systemem regulacyjnym UE, który jest swego rodzaju opodatkowaniem.

⁽¹⁰⁾ Uzasadnienie (1. Przesłanki i cele wniosku), s. 1.

⁽¹¹⁾ Przykład: Na cenę biletu na trasie Stuttgart–Wiedeń–Kuala Lumpur miałoby wpływ wykorzystanie droższej mieszanki z udziałem zrównoważonego paliwa lotniczego na krótkiej trasie ze Stuttgartu do Wiednia, jak również niezbędne wykorzystanie zrównoważonego paliwa lotniczego podczas lotu międzykontynentalnego Wiedeń–Kuala Lumpur. Natomiast podróż na trasie Stuttgart–Stambuł–Kuala Lumpur wymagałaby tylko skorzystania z mieszanki z udziałem zrównoważonego paliwa lotniczego na krótkiej trasie ze Stuttgartu do Stambułu.

Powyższy przykład wskazuje, że rzeczywiście finansowo bardziej opłacalne dla linii obsługującej lot na trasie Stambuł–Stuttgart mogłoby być zatankowanie wystarczającej ilości paliwa w Stambule, tak by nie było konieczne kolejne tankowanie przed lotem powrotnym Stuttgart–Stambuł, co pozwoliłoby w ogóle uniknąć korzystania z mieszanki z dodatkiem zrównoważonego paliwa lotniczego. Artykuł 5 kładzie kres takim rozwiązaniom.

i Eurocontrol byłyby również zobowiązane do przygotowywania sprawozdań w oparciu o zebrane dane otrzymane zgodnie z przepisami omawianego rozporządzenia, jednak nie koniecznie w oparciu o inne dane.

2.2.6. Konieczne wydawałoby się rozpoczęcie od zadbania o przejrzystość oraz ograniczenia zbędnej złożoności przez ukierunkowanie mechanizmów sprawozdawczości, weryfikacji i monitorowania w związku z obowiązującymi przepisami dla linii lotniczych w UE, a przez to stworzenia spójnego, skutecznego i efektywnego zestawu środków, które mogłyby również obejmować różnorakie inicjatywy krajowe, zapewniającego zharmonizowane ramy. W fazie pilotażowej dane przekazane przez linie lotnicze UE odzwierciedlałyby wykorzystanie zrównoważonych paliw lotniczych (wyłącznie) przez linie lotnicze w UE w lotach w EOG. Wydaje się to realne, jeśli spojrzymy na czas niezbędny do zwiększenia produkcji zrównoważonych paliw lotniczych. Takie loty na europejskim jednolitym rynku lotniczym nie powinny na początku obejmować pasażerów międzynarodowych.

2.2.7. Ta sugerowana faza pilotażowa niekoniecznie przełożyłaby się na opóźnienie pełnego wdrożenia rozporządzenia, gdyż jej celem byłoby ukierunkowanie wewnętrznych procesów sprawozdawczości w zakresie danych oraz weryfikacji, aby zagwarantować, że dotyczące lotnictwa środki pakietu „Gotowi na 55” nie przełożą się na niepotrzebne obciążenia biurokratyczne. Zapewniłoby to poza tym na przejrzystość w zakresie łącznego wpływu finansowego tych środków na europejski sektor lotniczy. Faza pilotażowa nie wykluczałaby, że Komisja ujednotli procesy z procedurami przyjętymi poza EOG.

2.2.8. Stosowanie omawianego rozporządzenia do lotów międzynarodowych z portów lotniczych w UE należałoby uzależnić od dostępności zrównoważonych paliw lotniczych na pokrycie wyższego popytu. Skuteczne systemy wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych w całym EOG mogłyby wówczas ewentualnie służyć jako punkt odniesienia, wzór i standard dla lotnictwa międzynarodowego. Etapowe wdrożenie zakresu proponowanego systemu pozwoli poza tym uniknąć powtarzania kontrowersji, z którymi Komisja borykała się w odniesieniu do uwzględnienia lotów z UE do portów poza UE w unijnym systemie ETS. Kluczowe jest, aby Komisja opracowała praktyczne narzędzia regulacyjne na poziomie EOG i wynegocjowała zharmonizowane podejście na świecie.

2.2.9. W kontekście koordynowania kroków w kierunku dopracowanych i ukierunkowanych ram międzynarodowych można i będzie trzeba zająć się mechanizmem CORSIA. Utrzymując rozróżnienie między poszczególnymi celami pośrednimi środków podejmowanych w EOG oraz celami pośrednimi w ramach międzynarodowych, można dostosować mechanizm CORSIA na zasadzie konsensusu do celów pośrednich na arenie międzynarodowej bez zwiększania złożoności celów pośrednich w EOG.

2.3. Niezbędny jest kompleksowy, jasny i przekonujący plan działania służący wdrożeniu wszystkich przygotowanych wniosków legislacyjnych, jak również monitorowanie celów pośrednich.

2.3.1. Cele klimatyczne uzgodnione w porozumieniu politycznym w ramach EOG dla wszystkich sektorów, w szczególności dla lotnictwa, są bardzo ambitne i – jak potwierdzono w niedawno opublikowanym raporcie IPCC, należało je wytyczyć już dawno. Jednakże specyfika lotnictwa zgodna z opisem Komisji, który zwięźle przedstawiono powyżej, wymaga tworzenia zachęt stymulujących popyt i podaż na obecnie w zasadzie nieistniejącym rynku (zrównoważonych paliw lotniczych) bez podkopywania międzynarodowej konkurencyjności europejskiego sektora lotnictwa lub zagrożeń dla bezpieczeństwa zatrudnienia w Europie. Aby stawić czoła konkretnym wyzwaniom w tym sektorze, zasadnicze znaczenie będzie mieć wdrażanie skutecznych środków w jasno określonych etapach, do których zainteresowane podmioty mogą realistycznie dostosować swoje wewnętrzne produkty i procesy.

2.3.2. Toczący się obecnie proces ustawodawczy wiąże się nierozzerwalnie z pewnym stopniem niepewności w odniesieniu do ostatecznego wyniku pakietów ustawodawczych. EKES wzywa wszystkie instytucje UE, aby starały się utrzymać i rzeczywiście dalej usprawniać łączną skuteczność proponowanych środków – oraz wypracować konsensus w zakresie planu ich wdrażania.

2.3.3. Taki plan działania obejmie ujednoczenie istniejących już środków krajowych. Niektóre państwa członkowskie opracowały już takie plany działania po konsultacjach z zainteresowanymi podmiotami ⁽¹²⁾.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Dla uwieńczonego powodzeniem wdrożenia wniosku legislacyjnego zasadnicze znaczenie ma zadbanie o to, by wykluczyć krytyczne błędy projektowe w ramach obowiązku mieszania paliw. Komisja opracowała osiem wariantów politycznych, które różnią się od siebie pod względem strony zobowiązanej przepisami rozporządzenia (dostawca i/lub linia lotnicza), zakresu geograficznego (w EOG oraz poza EOG lub też bez komponentu zewnętrznego), dodatkowych obowiązków w zakresie przyszłych zaawansowanych produktów z grupy zrównoważonych paliw lotniczych (w szczególności odnawialnych paliw transportowych pochodzenia niebiologicznego), celów (ilość zrównoważonych paliw lotniczych/zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych) i wymagań logistycznych (tj. czy proponowane rozwiązanie

⁽¹²⁾ Przykład: *Power-To-Liquid Roadmap of Germany*, 2021, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/LF/ptl-roadmap.pdf?__blob=publicationFile.

obejmuje system certyfikatów zbywalnych, który sprawia, że fizyczne dostawy do poszczególnych portów lotniczych nie są konieczne, co pozwala uniknąć sytuacji, w której niezbędne byłoby zagwarantowanie, że każda partia paliwa w każdym porcie lotniczym będzie zawierać zrównoważone paliwa lotnicze).

3.2. EKES popiera podejście Komisji, aby dopuścić zaawansowane biopaliwa i e-naftę. Wniosek UE zastąpiłby konkretne obowiązki krajowe, które częściowo opierają się na paliwach biopaliwach produkowanych z roślin uprawnych. Dlatego ponieważ produkcja biopaliw ma nadrzędne znaczenie dla wielu sektorów, nie tylko dla lotnictwa, kluczowe jest zadbanie o zawsze zrównoważony charakter produkcji biopaliw.

3.3. Wniosek Komisji przewiduje udział minimalny 5 % zrównoważonych paliw lotniczych do 2023 r., z czego 4,3 % to biopaliwa, a 0,7 % to e-nafta. Komisja powinna przeanalizować równowagę między zaawansowanymi biopaliwami a e-naftą. Ponieważ zaawansowane biopaliwa są produkowane z odpadów i pozostałości, dostępność zasobów ogranicza ich ambitne wykorzystanie. Jednak e-nafta, jeśli jest produkowana przy wykorzystaniu (ekologicznej) energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i CO₂ wychwytywanego z atmosfery, byłaby paliwem z pomijalnymi emisjami CO₂. EKES uważa, że przyjmowanie kolejnych aktów prawa wtórnego mogłoby przyspieszyć wprowadzenie zaawansowanych procesów produkcyjnych i ułatwić realizację ambitniejszych celów średniookresowych i długofalowych w odniesieniu do mieszanek zrównoważonych paliw lotniczych.

3.4. W świetle potencjału e-nafty EKES zaleca jej bardziej ambitne uwzględnienie. Podniesienie celów minimalnych do 0,7 % w 2027 r. i 5 % w 2030 r. nie wydaje się nierealistyczne. Zdaniem EKES-u Komisja nie docenia dynamiki rynku e-nafty. Kraje rozwijające się w Ameryce Południowej i Afryce mogą otworzyć zakłady produkujące paliwa i transportować e-paliwa do krajów, które potrzebują zrównoważonych paliw lotniczych i e-paliw. W miarę jak zakłady zwiększą skalę produkcji, kraje te będzie w coraz większym stopniu stać na produkcję e-paliw. Jednak obecne brzmienie dyrektywy w sprawie energii odnawialnej nie zapewnia wystarczającej stabilności planowania dla inwestorów, aby inwestowali w nowe technologie. To źródło energii jest jednak na tyle ważne, że nieodzowny jest jasny polityczny plan działania zgodny z powyższym zarysem.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
