

Horváth Szilvia[1]: A légi közlekedés bevonása a közösségi kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe

Debreceni Jogi Műhely, 2006. évi (III. évfolyam) 2. szám, (2006. április)

Alig egy esztendeje indult meg az Európai Közösség szintjén a széndioxid kibocsátási egységek kereskedelme, 2005. szeptemberében a brit elnökség alatt az Európai Bizottság a rendszert bevezető irányelv tárgyi hatályának kibővítéséről határozott.[2] Ezzel elsőként kerülhet sor mozgó légszennyező forrás felvételére a kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe, a jogi szabályozás kialakítása során a jogalkotókra azonban számos probléma megoldása vár.

Előzmények

Főként az utóbbi években Európában és a nagyvilágban bekövetkezett súlyos időjárási katasztrófák hívták fel a figyelmet arra, hogy milyen magas költségekkel járhat az éghajlatváltozás által okozott hasonló események fokozódása. A „Nyerjük meg a csatát a globális éghajlatváltozás ellen” című bizottsági közlemény[3] alapján 2005 tavaszán a Közösség megerősítette azon célkitűzését, hogy a globális felszíni hőmérséklet nem emelkedhet 2°C-nál többel az iparosítás előtti korszakhoz képest, mert csak így lehet megelőzni az emberek által okozott (antropogén), veszélyes és visszafordíthatatlan éghajlatváltozást.

Az Európai Unióban az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2003/87/EK irányelvvel[4] (továbbiakban: Kibocsátás-kereskedelmi Irányelv) bevezetésre került kibocsátás-kereskedelmi (emisszió-kereskedelmi) rendszer további fokozatos bővítése várható. A Közösség célja a jelenlegi tárgyi hatály lépcsőzetes kibővítése, melynek megfelelően a Kibocsátás-kereskedelmi Irányelv 30. cikk (1) bekezdésének értelmében a Bizottság javaslatot tehet az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, hogy a tárgyi hatályt egészítse ki további tevékenységekkel, valamint további üvegházhatású gázok kibocsátásaival. A Kibocsátás-kereskedelmi Irányelv 15. preambulum-bekezdése szerint a további létesítményeknek a közösségi rendszerbe való felvétele az irányelvben megállapított rendelkezésekkel összhangban történhet, a közösségi rendszer, többek között, az alumíniummal kapcsolatos, illetve vegyi tevékenységekből származó, a szén-dioxidon kívüli egyéb üvegházhatású gázokra is kiterjeszhető.

A jelenlegi kibővítési törekvések az irányelv tárgyi hatálya alá tartozó tevékenységekre terjednek ki, az üvegházhatású gázok közül továbbra is kizárólag a széndioxid kibocsátásokra. Az újabb bevonandó terület a közlekedési ágazat lesz, azon belül is a légi közlekedés, derül ki az Európai Unió Tanácsa 2005. december 2-án tartott ülésének sajtóközleményéből[5], amelyben a Tanács nyomatékosan felkéri a Bizottságot, hogy 2006. végéig nyújtsa be javaslatát, amely mind ökológiailag, mind gazdaságilag hatékony megoldást kínál. A javaslatnak tartalmaznia kell a következmények várható becslését, amelynek ki kell térnie a környezetpolitikai, a gazdasági, ezalatt a versenypolitikai és szociális kihatásokra is és meg kell vizsgálnia, hogy a légi közlekedési szektor kibocsátás-kereskedelmebe történő bevonása milyen hatásokat jelent a kibocsátás-kereskedelmi rendszerre, a kibocsátási egységek árára, milyen következményekkel járhat ez a villamosáram árára és az energiaszektor versenyképességére, beleértve az energiaintenzív ipari ágazatokat. A Bizottság feladata továbbá vizsgálni a légi közlekedéssel foglalkozó vállalatok közötti, az egyes közlekedési eszközök közötti versenyt, illetve a Közösség egyes régióiban fennálló különböző adottságokat a kiterjesztés vonatkozásában.

A repülés éghajlatváltozásra gyakorolt hatásai

Mai világunk elválaszthatatlan részét képezi a légi forgalom, amely mind a személy-, mind az áruszállítás terén hatalmas fejlődést tudhat maga mögött. A polgári repülőgépek a gép típusától és az általa megteendő távolságtól függően átlag 8.000-13.000 méter utazási magasságban repülnek. Ebben a magasságban a kerozin hajtóművekben történő elégetésekor gáz-és részecske kibocsátás történik: széndioxid, nitrogénoxidok, vízgőz, szulfát-és koromrészecskék formájában.

A széndioxidot (CO₂), mint a legfontosabb üvegházhatást okozó gázt a repülőgépek nagy mennyiségben bocsátják ki és hosszabb ideig marad a légkörben. A légkörben egyre növekvő koncentrációjának hatása, hogy felmelegíti a föld felszínét. A nitrogénoxidok (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 legyőzi a metánhatást, így a végső eredmény a föld melegedése. A repülőgép által kibocsátott vízgőz közvetlen, ám csekély üvegházhatással jár, mert gyorsan elmossa a csapadék. A nagy magasságban kibocsátott vízgőz azonban gyakran kondenzcsíkok kialakulását idézi elő, amely felmelegíti a föld felszínét. A kondenzcsíkok ráadásul helyfelhővé (jégkristályokból álló felhővé) alakulhatnak és 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. A légi közlekedésből származó kibocsátások üvegházhatása 2-4-szer erősebb, mint a szén-dioxid kibocsátások egyedi effektusa[6].

A repülés így nem csak a mindennapi kényelemhez, de az éghajlat-változáshoz is hozzájárul. Hiába nőtt az elmúlt 40 év alatt a repülőgépek üzemanyagának hatékonysága több, mint 70 %-kal, a légi forgalom még nagyobb mértékű növekedése – amely megfigyelhető mind az utasok, mind a légitársaságok létszámának növekedésével – következtében mégis nőtt az elégetett üzemanyag össz mennyisége[7]. Ennek eredményeképpen fokozódik a repülés éghajlatra gyakorolt hatása: míg az EU Kiotói Jegyzőkönyv által ellenőrzött teljes kibocsátása 1990 és 2003 között 5,5%-kal csökkent[8], az üvegházhatást okozó gázok nemzetközi repülésből származó kibocsátása viszont 73%-kal nőtt, ami évi 4,3%-os növekedésnek felel meg. Annak ellenére, hogy a repülés részesedése az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásából továbbra is alacsony (mintegy 3%), a gyors növekedés visszaveti a más ágazatokban elért eredményeket. Ha a növekedés az eddigiekhez hasonlóan folytatódik, az Európai Unió repülőterein a nemzetközi járatokból származó kibocsátás 2012-re 150%-kal nő 1990-hez képest, amely hosszú távon könnyen vezethet ahhoz, hogy a repülés lesz a kibocsátás egyik legfőbb okozója.[9]

Lehetséges eszközök

A légi közlekedésből származó kibocsátások csökkentése érdekében elsősorban technikai intézkedésekkel lehet fellépni, mint például a káros anyag kibocsátások korlátozása a kerozinfogyasztás csökkentésével, amely vagy egyéb új és könnyebb üzemanyagok felhasználásával lehetséges vagy az aerodinamika javításával. Másodsorban számításba jönnek az ún. repülésüzemi intézkedések, mint például a le-és felszállások optimalizálása, valamint az éjszakai repülések korlátozása. Harmadsorban pedig meg kell említenünk az ökonómiai eszközöket, amelyek jelenleg a leghatékonyabbaknak tekinthetők. Ezek közül ma igen vitatott kérdés a kerozinnak, mint ásványi olajnak az adózás alóli mentességének feloldása az ellenszolgáltatás fejében végzett légi személy-és áruszállítás esetében, valamint a káros anyag kibocsátásra és a zajkibocsátásra vonatkozó landolási díjak. További megoldás lehet a szabályozó és az ökonómiai eszközök kombinálása, mint ahogyan ez a légi közlekedés kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe történő bevonásával megvalósulhatna.

Nemzetközi háttér

Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény (UNFCCC[10] továbbiakban: Keretegyezmény) a területiség elvét követi, azaz valamely kibocsátást ahhoz az országhoz kell rendelni, amelynek területén az adott kibocsátás keletkezett. Természetesen ezt az elvet a légi közlekedésből származó kibocsátások tekintetében nem lehet maradéktalanul alkalmazni. Nem csak azért, mert a Földünk 70%-át óceán borítja, hanem azért is, mert a határokat átlépő repülések alakalmával nem egyértelmű, hogy a kibocsátást milyen arányban és melyik állam terhére írjuk. Erre tekintettel a Keretegyezménynek a jelentéstételre vonatkozó szabályai akként rendelkeznek, hogy a nemzetközi légi közlekedés kibocsátásai nem számítandók a Szerződő Fél kibocsátásaihoz és a nemzeti kibocsátásokról szóló jelentésben külön tételként (ún. „Memo Items”) kell felsorolni[11]. Ezzel ellentétben a tisztán nemzeti repülésből származó kibocsátások beszámítandók a nemzeti kibocsátások összmenyiségébe. Tehát eddig a nemzetközi légi közlekedés ebből a szempontból különleges pozíciót élvezett, mivel a Szerződő Feleknek nem sikerült megegyezésre jutniuk azzal kapcsolatban, hogy megosszák-e – és ha igen, hogyan – a kibocsátásokért viselt felelősséget, így a Keretegyezmény a nemzetközi járatokból származó kibocsátással csak említés szintjén foglalkozik.

Következésképp ezeket a kibocsátásokat nem érintik a Kiotói Jegyzőkönyvet megerősítő fejlett országok által vállalt kötelezettségek sem.

Az ICAO szerepe

Mivel nem sikerült megállapodni a felelősség megosztásának kérdéséről, a Kiotói Jegyzőkönyvről tárgyaló felek konkrét kötelezettséget róttak a fejlett országokra: az 1944-ben a chicagói egyezmény útján létrejött Nemzetközi Polgári Repülési Szervezeten (International Civil Aviation Organization - ICAO) keresztül kell tevékenykedniük a repülésből származó kibocsátás korlátozásáért vagy csökkentéséért. Így a légi közlekedésből származó kibocsátások szabályozásának hatáskörét nemzetközi jogi klímavédelmi rendszerből kilépve az ENSZ egyik szakosított szervezetére telepítették. Az ICAO a Kiotói Jegyzőkönyvből eredő megbízás alapján végzett vizsgálatai révén arra az álláspontra jutott, hogy hosszútávon a kibocsátás-kereskedelmi rendszer tűnik az egyik leghatékonyabb megoldásnak a légi közlekedésből származó kibocsátások csökkentésére. Az ICAO közgyűlése 2001-ben elfogadta az önkéntes kibocsátás-kereskedelmen keresztül megvalósítandó nemzetközi nyílt kibocsátás-kereskedelmi rendszer fogalmát, majd 2004-ben hozzájárult ahhoz, hogy a nemzetközi repülés bekerülhessen a már meglévő állami kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe. Az ICAO tagállamai azonban nem jutottak megállapodásra a szabályozás szabványairól, a CO₂-kibocsátásokra vonatkozó büntetésekről, és kudarcot vallott a megfelelő hatékonysági mutató azonosítása és elfogadása is.

A közösségi cselekvés

Az ICAO-tól azonban nem várható el, hogy globális döntéseket hozzon az egységes, konkrét, valamennyi nemzet által végrehajtandó intézkedésekről. A Közösség a globális repülés egyik legfontosabb szereplőjeként a fejlett országok által jelzett, nemzetközi repülésből származó CO₂-kibocsátás mintegy feléért felelős[12]. Ugyanakkor fejlett országok szervezeteként és megerősítő félként az Európai Közösség és az EU-tagállamok különleges kötelezettségekkel rendelkeznek az UNFCCC és a Kiotói Jegyzőkönyv értelmében. Ennek elismeréseképpen a 6. közösségi környezetvédelmi cselekvési programban[13] az Európai Parlament és a Tanács speciális intézkedéseket jelölt ki és vállalt a repülésből származó üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére, amennyiben az ICAO 2002-ig nem hoz ilyen jellegű intézkedéseket. Mivel erre 2003-ig nem került sor, 2004-ben a környezetvédelmi miniszterek tanácsa megismételte a felkérését. Csak mikor 2004-ben az ICAO jóváhagyta a légi közlekedés nemzeti kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe történő bevonását, nyújtott be az

Európai Bizottság egy konzultációs eljárás lefolytatását követően a légi közlekedésből származó kibocsátások csökkentését szolgáló saját stratégiát[14].

Tekintettel arra, hogy a Kiotói Jegyzőkönyvhöz kapcsolódóan a közösségi kibocsátás-kereskedelmi rendszer hat üvegházhatású gázra vonatkozik, így a légi közlekedésből eredő kibocsátások közül csak a szén-dioxidra jelentene megoldást a közösségi rendszer kiterjesztése, míg a vízgőz, a kéndioxid, a nitrogénoxid és a korom üvegházhatásaira nem. A vizsgálatok szerint a széndioxid azonban a légi közlekedésből eredő üvegházhatások mindösszesen egyharmadát jelenti, így felmerül a kérdés, hogy a légi közlekedésből származó széndioxid kibocsátás közösségi rendszerbe történő bevonása, nem vezet-e ökológiailag téves irányba. Ezt megakadályozandó a nem széndioxidból eredő üvegházhatásokat egy ún. elővigyázatossági átlagtényezővel kívánja a Közösség számításba venni[15]. Ez a módszer hiába mutat fel gyakorlatiasságot, számos támadási felületet jelenthet, hiszen annak kérdése, hogy a légi közlekedésből származó egy tonna széndioxid más szektorokból származó három tonna széndioxid mennyiségnek felel-e meg, igencsak vitatható. Ezt felismerve a Közösség alternatív megoldásként fontolgatja, hogy elsődlegesen a széndioxid kibocsátások bevonására kerül sor és ezzel párhuzamosan azonban kiegészítő intézkedéseket is alkalmaznak, mint például a repülőtéri díjak differenciálását a NO_x-kibocsátások alapján[16].

Mivel a nemzetközi légi közlekedésből származó kibocsátások nem tartoznak a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt kötelezettségek elszámolása alá, így a légi közlekedésből eredő kibocsátások bevonása előtt a kompatibilitást is meg kell vizsgálni. Az államok ugyanis ezek vonatkozásában nem is rendelkeznek kibocsátási jogokkal (ún. Assigned Amount Units – AAUs) a nemzeti nyilvántartásban. Ez mindenképpen problémákhoz vezethet. Ha például egy a kibocsátás-kereskedelmi rendszer hatálya alá tartozó létesítmény 1 tonna széndioxid-kibocsátáscsökkenést ér el, akkor azt eladhatja a légi közlekedési szektorban lévő kibocsátónak. Mivel nincsen egységes nyilvántartás, az átruházást követően továbbra is egy tonnányi széndioxid kibocsátási egység marad feleslegben a nyilvántartásban. Így az adott ország könnyen megteheti, hogy a széndioxid-kibocsátását egy a kibocsátás-kereskedelmi hatálya alá nem tartozó területen növeli. Ez azonban azt jelentené, hogy az 1 tonnányi csökkentést kétszer veszik figyelembe: egyszer a légi közlekedésben, egyszer pedig abban a szektorban, ahol a kibocsátás növekedését engedélyezték, jöllehet csökkentés csak egyszer történt. Ezért a kibocsátási jogot a kötelezettségi periódus végén törölni kellene, hogy biztosítani lehessen a közösségi kibocsátási-rendszer integritását. A Kiotói Jegyzőkönyvvel való összeegyeztethetőség érdekében ezért még külön szabályozás szükséges.

A bevonandó területek a légi közlekedésen belül

Alapvetően a légi közlekedés valamennyi szereplője számításba jön a kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe történő bevonáskor: a légi közlekedést üzemeltetők, a repülőterek, a tankolást végző szolgáltató cégek, a légi közlekedést menedzselő rendszerek vagy akár a repülőgépgyártók is. Azt a jogalanyt kell felelősnek tekinteni, amelyik a legközvetlenebb ellenőrzést gyakorolja a működtetett repülőgép típusa és repülési módja fölött. Ezért az Európai Bizottság megítélése szerint a közösségi kibocsátás-kereskedelmi rendszeren belül a repülőgépek működtetőit kell felelős jogalannyá tenni. Mindazonáltal a repülőgépek működtetőinek fogalma a légitársaságok definíciójából indul ki, így ez alá Európában nem csak a kb. 600 légitársaság, hanem a kb. 3.300 repülőgép üzemeltető is tartozna, amelyek így szintén a kötelező kibocsátási kereskedelmi rendszer hatálya alá kerülnének. A rendszer ilyenfajta kiterjesztése azonban a kisebb repülőgép-üzemeltetők nagy számára tekintettel nem tűnik megfelelőnek, hiszen ezzel jelentősen megnövekednének az igazgatási költségek anélkül, hogy ezzel jelentős kibocsátás-csökkentést érnének el. Ezen kisebb üzemeltetők vonatkozásában célszerűnek mutatkozik a kibocsátás-kereskedelmi irányelv által eddigiekben

is alkalmazott meghatározott küszöbérték alatti létesítményeket (itt repülőgép-üzemeltetőket) a rendszerből kizárni a 2003/87/EK irányelv 4. cikke szerint[17].

Földrajzi hatótávolság

A légi közlekedéssel kapcsolatosan különböző lehetőségek vannak a kibocsátás-kereskedelmi rendszer területi hatályának meghatározására. Az Európai Közösségen belüli valamennyi repülésen kívül célszerű lenne a Közösségből harmadik országba induló repülésekre is kiterjeszteni a rendszer alkalmazását, ezen túlmenően valamennyi a Közösség légterében történő repülésre is. Mivel a Közösség területén belül történő repülések a légi közlekedésből származó széndioxid-kibocsátások mindössze 40%-át teszik ki, valóban célszerűnek mutatkozik a Bizottság által javasolt megoldás: valamennyi a Közösség repülőtereiről induló repülésre kiterjeszteni a kereskedelmi rendszer alkalmazását. A Bizottság kénytelen lesz ezt a megoldást választani azért is, hogy az EU és nem EU-repülőgép üzemeltetők között felmerülő versenytorzításokat elkerülje. Ebben a helyzetben azonban felmerül az is, hogy a nem EU-repülőgép üzemeltetőkre történő kiterjesztés mennyiben egyeztethető össze a nemzetközi polgári repülésekről szóló Chicagói Egyezményrel, mivel annak valamennyi EU tagállam (EU-25) szerződő fele és ezzel rájuk nézve az Egyezmény kötelező erejű nemzetközi jog. Az Egyezmény 12. cikke[18] pedig akként rendelkezik, hogy a repülésre vonatkozó rendelkezéseket a Szerződő Államok összhangban tartják. Nemzetközi jogi szempontból ez csak abban az esetben jelentene kötelezettségzegést, amennyiben az EU-25 a kibocsátás-kereskedelemmel eltérő követelményeket vezetne be a repülésre és a repülési műveletekre. A kibocsátás-kereskedelem nem határoz meg kibocsátási limitet, hanem csak a kibocsátásoknak megfelelő kibocsátási jogok leadásának kötelezettségét írja elő, amely közel áll ahhoz, hogy a fentiekben említett követelményt jelentsen a repülésre. Továbbá arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a kibocsátás-kereskedelem önmagában nem csak a kibocsátási egységek leadásának kötelezettségéből áll, hanem ebből kifolyólag még szükséges a részletes ellenőrzési és jelentéstételi kötelezettség bevezetése is. Az éghajlati hatások meglévő elkerülési opciói egy repülő üzemeltetésekor a repülési-és közlekedési navigáció központi területét érintik. Hiszen a technikai előírásokon kívül, mint például a repülőgépek hajtóműveinek és aerodinamikájának javítása mellett csak a repülés(i forgalom) elkerülésének lehetőségei állnak rendelkezésre. Ide tartoznak a repülési utak optimalizálása, az utazási magasság csökkentése az éghajlati szempontok figyelembevételével. Mivel ezek a megelőző lehetőségek ténylegesen a repülési és a közlekedési navigációt érintik, a valamennyi a Közösség repülőtereiről induló repüléseknek a kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe történő bevonása a nemzetközi polgári repülésekről szóló Chicagói Egyezményrel való összeegyeztethetőség szempontjából kritikus lehet.

A légi közlekedésből származó kibocsátások figyelembevétel - Nyílt, zárt vagy félig nyílt rendszer alkalmazása

A légi közlekedésből származó kibocsátásokat figyelembe lehet venni egyéb szektorok kibocsátásaival együtt vagy izoláltan is. Az ICAO három rendszert különböztetett meg:[19]

- Nyílt rendszerben a nemzetközi légi közlekedés valamennyi kibocsátást a többi kibocsátással azonos módon kezelik akként, hogy a kibocsátások csökkentése vagy korlátozása nemzetközi jogi kötelezettségként egy kibocsátási kontingensen alapszik. Ennek megfelelően szupranacionális szinten lehetséges lenne, hogy az eredetileg a légi közlekedés keretében megszerzett jogosultságot az ipar szerezze meg és azt felhasználja. Mindez természetesen fordítva is lehetséges. Ez a rendszer lehetővé tenné az interszektoralis kereskedelmet.
- Zárt rendszer azt jelenti, hogy a nemzetközi légi közlekedésből származó kibocsátásokat elszigetelten kezelnék akként, hogy mind az ipar, mind a légi közlekedés számára különálló kibocsátási kontingens létezne. Így szupranacionális szinten az egyes szektorból

származó kibocsátási jogosultságokat csak az adott szektor kibocsátásaira lehet felhasználni. Ennek megfelelően ez a rendszer nem teszi lehetővé az interszektoralis kereskedelmet.

- Félig nyílt rendszer, amelyben a légi közlekedés kibocsátásait izoláltan kellene kezelni és a nemzetközi légi közlekedés részére a kibocsátási jogosultságok hatékonysági kritériumok szerint kerülnének kiosztásra; további kibocsátási jogosultságokhoz a nyílt piacon lehet jutni.

A fenti három rendszer közül az ICAO ismételten és egyértelműen a nyílt rendszer mellett tette le a voksot. A nyílt rendszer mellett szól, hogy lehetővé teszi a Kiotói Jegyzőkönyvből eredő kötelezettségekkel való kompatibilitást. A zárt rendszer ugyanis a légi közlekedésből származó kibocsátást teljesen korlátok közé szorítaná. A légi közlekedés növekedése csak a rendszer által előírt kereten belül lenne lehetséges. Ez leginkább a technikai feltételek optimalizálását követelné meg. Mindenképpen elgondolkodtató, hogy éppen a nemzetközi légi közlekedés nagy távolsági szakaszain a megtakarítási potenciál igencsak korlátozott. Ezen kívül a repülőgépek, mint szállítási eszköznek nincsen alternatívája. A vegyes rendszer (félig nyílt rendszer) pedig alkalmas lehetne a zárt és a nyílt rendszer környezetvédelmi szempontú előnyeinek az egyesítésére.[20]

Egyéb lehetőségek

A légi közlekedés kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe történő bevonásán túl számos közösségi és tagállami eszköz alkalmas a repülés éghajlatra gyakorolt hatása további csökkentésére, noha csak korlátozott mértékben és kizárólag hosszú távon. A közvélemény szélesebb körű tájékoztatásán kívül ide sorolható az alternatív közlekedési lehetőségek teljesítményének és versenyképességének növelése, valamint a kutatás, a légiforgalmi szolgáltatás és az energia megadóztatása, melyek közül itt ez utóbbit vizsgáljuk meg közelebbről.

Az energia megadóztatása, mint eszköz

A tagállamok jelenleg is alkalmazzák az energia megadóztatását, azonban a gazdasági célú repülés üzemanyagára nem, pedig ez hozzájárulhatna a környezetvédelmi költségek beépítéséhez és a CO₂-kibocsátás csökkentéséhez. Az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről szóló, 2003/96/EK tanácsi irányelv[21] elfogadását követően a tagállamok belföldi repülőjáratok esetében bevezethetik az üzemanyag megadóztatását. A belföldi repülőjáratok üzemanyagát az USA, Japán és India már megadóztatta, az Európai Unió tagállamai közül eddig azonban csak Hollandia tette meg. Kölcsönös megállapodással a hatályos közösségi jogszabályok értelmében be lehet vezetni a két tagállam között közlekedő járatok üzemanyagának megadóztatását. Ebben az esetben ez minden közösségi szállítóra vonatkozna. A nemzetközi járatok esetében azonban bevett gyakorlat volt a repülőgép üzemanyagának adózás alóli mentesítése. A jogilag kötelező erejű mentességeket a kétoldalú, légi közlekedési szolgáltatásokról szóló megállapodások (az ún. ASA[22]-k) tartalmazzák.[23] Nehéz lenne tehát elkerülni a közösségi szállítók hátrányos megkülönböztetését azokon az útvonalakon, ahol a hatályos ASA-k szerint adómentességet élvező Unión kívüli szállítók is forgalmi jogokkal rendelkeznek.[24] Ebből a szempontból jelentősek azok az ítéletek, amelyeket az Európai Közösségek Bírósága 2002. november 5-én hozott a „nyitott égbolt” ügyekben[25], hiszen ezek indították el az Európai Közösség repülési külkapcsolatainak átfogó reformját. E folyamat részeként a közösségi tagállamok és az EU-n kívüli országok között kötött több mint 200 ASA-t úgy módosították, hogy lehetőség nyíljon a közösségi és a Közösségen kívüli szállítóknak szolgáltatott üzemanyag egyenlő alapú megadóztatására.

A leggyakoribb kifogás a kerozin-adó bevezetésével szemben a nemzetközi polgári repülésekről szóló Chicagói Egyezmény (1944), amely valóban megtiltja a kerozin

adóztatását, azonban ezt csak a nemzetközi repülésekre érti és nem a belföldi repülésekre. Az európai energiadó-irányelv[26]2003-ig még tartalmazta a kerozin megadóztatásának tilalmát[27]a kereskedelmi célú légi közlekedésre. A nemzetközi repülésekre bevezetett tilalmat azonban az új energiaadó-irányelv[28]2004. január 1-jével hatályon kívül helyezte.[29] Az új irányelv kifejezetten rámutat arra, hogy a belföldi légi közlekedésben a kerozin-adó kivetése lehetséges.[30] A kerozin-adó közösségi szintű bevezetésre még várni kell, tekintettel arra, hogy az eddigi javaslatokat főként a déli tagállamok megvétózták. Mivel még az Európai Alkotmányról szóló szerződés sem módosít az adók kérdésében fennálló egyhangúság követelményén, belátható időn belül nem várható változás. Így a belföldi adóztatáson túl a tagállamoknak az az egy lehetőségük marad, hogy a légi közlekedésről szóló egyezményt meghatározott tagállamok között újra tárgyalják és ezen államok között a határon átnyúló repülésekre kerozin-adót vezetnek be. Az energia megadóztatásának szélesebb körű alkalmazása a repülésre a fentiek tükrében nem tekinthető a repülés éghajlatváltozásra gyakorolt hatása elleni rövid és hosszú távú küzdelem kulcselemének.

Összefoglalva

A légi közlekedésből eredő üvegházhatású gázok kibocsátásának szabályozása a nemzetközi környezeti jogból eddig igencsak kiszorult, jóllehet a légi közlekedés mind nagyobb mértékű fejlődése egyre nagyobb jelentőséggel és hatással bír az éghajlatváltozásra. A légi közlekedés kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe történő bevonásával a Közösség az ICAO által támogatott nyílt rendszer bevezetésére törekszik.

Tekintettel arra, hogy a légi közlekedésre visszavezethető üvegházhatás igencsak komplex és számos vegyi és fizikai tulajdonságtól függ, kezdetben ésszerűnek tűnik, a rendszer hatályát a légi közlekedés által kibocsátott üvegházhatású gázok közül kizárólag a széndioxidra kiterjeszteni. A rendszer hatálya alá tartozó üzemeltetők körének meghatározása során mindenképpen megfontolandó a kisebb repülőgépek üzemeltetőinek mentesítése a rendszer hatálya alól, hiszen ez több igazgatási költséggel járna, mint amekkora kibocsátás-csökkentéssel. A kibocsátás-csökkentés kettős elszámolása elkerülése végett külön eljárási szabályok bevezetése szükséges. További probléma még az Unióból kifelé irányuló valamennyi légi közlekedés bevonásának összeegyeztetése a polgári repülésről szóló Chicagói Egyezmény előírásaival. Ezen problémák tükrében kell az Európai Bizottság repülési munkacsoportjának, amelyet az európai éghajlat-változási program keretében[31]hoztak létre, kidolgoznia azokat a módszereket, amelyek a légi közlekedés kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe való beépítésére és szabályozásának részleteire vonatkoznak. Ezek pedig már bekerülnek a rendszer hatályos keretének folyamatban lévő felülvizsgálatába[32], amelyről készített jelentés alapján a Bizottság ez év végéig jogalkotási javaslatot terjeszt elő.

Végül nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy a légi közlekedési szektor a kibocsátási jogok piacán inkább vevőként, mint eladóként fog fellépni, amely minden bizonnyal a kibocsátási jogok árának emelkedésével fog járni. A légi közlekedésben résztvevő azon üzemeltetők, akik a kibocsátási kereskedelmi rendszer hatálya alá tartoznak, a felmerülő többletköltségeiket várhatóan az utasoknak adják tovább, megdrágítva ezzel a repülést.

Szilvia Horváth: Die Erweiterung der Zivilluftfahrt in das Europäische Emissionhandels-System

Zusammenfassung

Nach der Einführung des Emissionshandels auf gemeinschaftlicher Ebene vor etwa einem Jahr hat sich die Europäische Kommission für die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Systems entschlossen. Da der Luftverkehr und damit die Emissionen aus dem Luftverkehr dermaßen – trotz der technischen Fortschritte – gestiegen sind, sind über die verschiedenen möglichen Instrumente nachzudenken, mit denen im weiteren die negativen Auswirkungen der Treibhausgasemissionen – anfangs nur die Kohlendioxid – aus dem Luftverkehr zu vermeiden sind. Hier können technischen, ökonomischen Lösungen in Frage kommen, doch scheint heute die Einbeziehung des Luftverkehrs ins Emissionshandelssystem am effektivsten zu sein. Damit kann ein Instrument, das sowohl regulatorische, als auch ökonomische Elemente enthält, eingeführt werden. Wegen der eigenartigen Eigenschaften des Luftverkehrs tauchen rechtliche Probleme auf, die von der Kommission baldmöglichst gelöst werden müssen. Solche sind die Kompatibilität einer eventuellen Einbeziehung in das Handelssystem mit dem Chicagoer Abkommen, das die internationale Zivilluftfahrt behandelt und damit Verpflichtungen nicht nur für die Vertragsparteien aus der Europäischen Union, sondern auch für weitere Staaten bestimmt. Die Kompatibilität der Einbeziehung ist auch im Zusammenhang mit dem Kyotoer Protokoll zu überprüfen, nach dem wegen dem Sonderstatus des internationalen Luftverkehrs die internationalen Luftverkehrsemissionen nicht den nationalen Emissionen der Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls zugeordnet sind.

Vor der Erweiterung des Systems ist auch der Kreis der Verpflichteten festzustellen, wobei auch an die geographische Reichweite des Luftverkehrs und die wettbewerbsrechtliche Aspekte zu denken ist. Als weiteres beschreibt der Aufsatz die Frage der Erhebung einer Mineralölsteuer auf Kerosin (sog. „Kerosin-Steuer“) auch für die gewerbliche Luftfahrt, damit die bisherigen steuerlichen Vergünstigungen für den Luftverkehr abgebaut werden könnten. Im Aufsatz wird von der ICAO (International Civil Aviation Organization) erarbeiteten drei Systeme vorgestellt, nach denen die Emissionen aus dem Luftverkehr in Betracht werden können, unter denen sich sowohl die ICAO, als auch die Europäische Gemeinschaft für das offenes System ausgesprochen haben.

Schließlich werden die eventuellen direkten Auswirkungen der Einführung des Luftverkehrs in das Emissionshandelssystem behandelt.

Irodalomjegyzék

1. A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A repülés éghajlatváltozásra gyakorolt hatásának csökkentése KOM(2005)459 végleges Brüsszel, 2005.09.27.
2. Prof. Dr. Eckhard Pache, Möglichkeiten der Einführung einer Kerosinsteuer auf innerdeutschen Flügen. Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Würzburg 2005
3. Horváth Szilvia: Emissionshandel in der Europäischen Union Acta Juridica et Politica Tomus LXVII. Fasc. 11. Szeged 2005, 46 p.
4. Horváth Szilvia: Az emisszió-kereskedelem kialakulása és annak szabályozása az Európai Unióban Európai Jog 2006/1. szám 29-35 pp.
5. 14933/05 (Presse 315-2005.XII.2.) 8-10. DE (német nyelven)
6. Sieberg: Emissionshandel im Luftverkehr NVwZ 2006 Heft 2, 141-144 pp.

7. Statement from the ICAO to the Eleventh Session of the UNFCCC Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA), Bonn 1999; Gander/Helme, ICAO Journal, 9/1999, 12 p.

8. Szárnyakat adunk a kibocsátás-kereskedelemnek, CE Delft, 2005. július

[1] Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Agrárjogi és Környezetvédelmi Jogi Tanszék

[2] KOM(2005)459 végleges Brüsszel, 2005.09.27., A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A repülés éghajlatváltozásra gyakorolt hatásának csökkentése (továbbiakban: KOM(2005)459

[3] KOM 2005 (35), HL C 125, 2005.05.21. p.

[4] HL L 275, 2003.10.25., 32. o.

[5] 14933/05 (Presse 315-2005.XII.2.) 8-10. DE (német nyelven)

[6] KOM (2005)459. 3-4.pp.

[7] KOM (2005)459. 2p.

[8]Az Európai Közösség üvegházhatást okozó gázokra vonatkozó éves nyilvántartási jelentése 1990-2003, és 2005-ös nyilvántartási jelentés.

[9] KOM (2005)459. 2.p.

[10] United Nations Framework Convention on Climate Change

Az Egyesült Nemzetek Éghajlatváltozási Keretegyezménye 1994. március 21-én lépett hatályba (továbbiakban: Keretegyezmény). Hivatalos szövege és a ratifikációk aktuális állását lásd: <http://www.unfccc.int>

[11] Ennek során a kibocsátásokat az eladott kerozin mennyiségéből állapítják meg.

[12]103.411 a 202.779 Mt CO₂-ből – 2002-es adatok az I. melléklet, az UNFCCC felei jelentése alapján.

[13]Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról (HL L 242, 2002.09.10., p.1.)

[14] SEC(2005) 459.

[15] KOM(2005) 459, p.10.

[16] KOM(2005) 459, p.10.

[17] vö. I. melléklet 2. ponttal.

[18] 12. cikk (Repülési szabályok)

A Szerződő Államok intézkedéseket foganatosítanak annak biztosítására, hogy a területük fölött repülő vagy műveleteket végrehajtó légi járművek, valamint saját nemzetiségi jelüket viselő légi járművek bárhol tartózkodnak, megtartsák a repülésre és a repülési műveletekre vonatkozó helyi szabályokat és rendelkezéseket. A Szerződő Államok kötelezettséget vállalnak arra is, hogy saját hasonló tárgyú rendelkezéseiket a lehető legnagyobb mértékben összhangban tartják az Egyezmény értelmében időszakonként meghatározott rendelkezésekkel. [...]

1971. évi 25. törvényerejű rendelet a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény és az annak módosításáról szóló jegyzőkönyvek kihirdetéséről

[19] Statement from the ICAO to the Eleventh Session of the UNFCCC Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA), Bonn 1999; Gander/Helme, ICAO Journal, 9/1999, 12.

[20] Sieberg: Emissionshandel im Luftverkehr NVwZ 2006 Heft 2, 141-144

[21] HL L 283, 2003.10.31. p.51.

[22] Aviation Services Agreement

[23] Téves az a megállapítás, miszerint az 1944-es chicagói egyezmény kizárja a repülőgépek üzemanyagárának megadóztatását, hiszen az csak a tranzitszolgáltatáshoz használt repülőgépek esetében zárja ki megadóztatását: ez a rendelkezés egyszerűen a kettős adózást hivatott megelőzni.

[24] E megállapodások a forgalmi jogokat és a nemzetközi légi szolgáltatásokra vonatkozó egyéb kérdéseket szabályozzák.

[25] Ezekben az ügyekben a Bizottság intézkedéseket fogantatosított nyolc (Németország, Luxemburg, Belgium, Ausztria, Finnország, Svédország, Dánia, Egyesült Királyság és Észak-Írország) olyan tagállammal szemben, amelyek kétoldalú ASA-kat írtak alá az USA-val. (C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98)

[26] A Tanács 92/81/EGK irányelve az ásványi olajok jövedéki adója szerkezetének összehangolásáról (HL L 316, 1992.10.31. p. 12.)

[27] 8. Cikk (1) bekezdés b) pontja szerint mentesül a harmonizált jövedéki adó alól: „- a magáncélú, szabadidős repülés kivételével, a légi közlekedés részére üzemanyagként felhasznált ásványolaj.”

[28] A Tanács 2003/96/EK irányelve az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről (HL L283, 2003.10.31., p.51.)

[29] Prof. Dr. Eckhard Pache, Möglichkeiten der Einführung einer Kerosinsteuer auf innerdeutschen Flügen.

Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Würzburg 2005

[30] 14. cikk (2) bekezdés

[31] Az európai éghajlatváltozási program több érdekelt felet összehozó konzultációs folyamat, amelyben együttműködik a Bizottság, a nemzeti szakértők, az ipar és a civil társadalom.

[32] Lásd a 2003/87/EGK irányelv 30. cikkét