

Branchenposition zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel

Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das Emissionshandelssystem ist im Vergleich zu Steuern und Abgaben die ökologisch wirksamere und ökonomisch sinnvollere Maßnahme zur Minderung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs. Jedoch kann diese Einbeziehung nur ein Bestandteil einer schlüssigen und ausgewogenen Gesamtstrategie sein.

Die von der Industrie entwickelte und auf der ICAO-Vollversammlung im September 2007 begrüßte **Vier-Säulen-Strategie** (vgl. Anhang) würde es erlauben, die Umweltauswirkungen des Luftverkehrs zu minimieren und dennoch das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit unserer Industrie zu erhalten. Ein wesentlicher Bestandteil hierin ist das Projekt „Single European Sky“, durch das der CO₂-Ausstoß um bis zu 12 % reduziert werden kann.

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft sieht in den Beschlüssen der Koalition auf der Kabinettsklausur in Meseberg ein positives politisches Signal: Die Bundesregierung hatte unmissverständlich betont, dass die Einführung des Emissionshandels nur wettbewerbsneutral erfolgen dürfe und die Verwirklichung des Single European Sky im Klimaschutz von entscheidender Bedeutung sei. Sie unterstrich dabei, dass sie sich auf der europäischen Ebene für ihren Ansatz stark machen würde.

Das Europäische Parlament hat unterdessen den ohnehin schon weitgehenden Vorschlag der EU-Kommission weiter verschärft. Er verschlechtert die wirtschaftliche Grundlage der europäischen Fluggesellschaften im internationalen Wettbewerb. Eine nachhaltige Entwicklung der Luftverkehrsbranche in Europa ist dadurch gefährdet. Daher ist eine grundlegende Überarbeitung des Richtlinienvorschlags auf Basis einer deutlich ausgewogeneren und wettbewerbsneutralen Ausgestaltung zwingend notwendig. In diesem Zusammenhang begrüßt die Luftverkehrsbranche einige Aspekte der Empfehlungen des EU-Umweltministerrates vom 20. Dezember 2007 (insbesondere keine gestaffelte Einführung, kein Multiplikator, kein geschlossenes Handelssystem), die einen Fortschritt gegenüber den Vorschlägen des Europäischen Parlaments und einen ersten Schritt in die richtige Richtung darstellen.



Schlussfolgerungen für den aktuellen EU-Richtlinienentwurf:

1. Luftverkehr gleich behandeln – nur CO₂, kein Multiplikator

Um Kompatibilität mit dem bestehenden System zu wahren und aus Gründen der Gleichbehandlung mit den anderen am Handel beteiligten Industriesektoren, ist **ausschließlich der Handel mit CO₂-Emissionen** denkbar. Die teilweise geforderte einseitige Einführung eines **Multiplikators** lässt die erheblichen wissenschaftlichen Unsicherheiten und Zweifel unberücksichtigt. Selbst der aktuelle IPCC-Bericht spricht sich explizit gegen die Verwendung eines CO₂-Multiplikators für den Luftverkehr aus¹. Bevor hier Maßnahmen festgelegt werden, müssen die klimatischen Auswirkungen weiterer Emissionen neben denen von CO₂ genau bekannt sein.

Die Branche unterstützt daher die Forschung auf diesem Gebiet aktiv, denn nicht ausreichend durchdachte Vorschläge setzen falsche Anreize bei Fluggesellschaften und Flugzeugherstellern.

2. International anwendbares System

Die EU muss sich um ein **international anwendbares** System bemühen, das in einen Post-Kyoto-Prozess integriert werden kann. Andernfalls stünden Kosten und positive Umweltwirkungen in erheblichem Missverhältnis. Aus diesem Grund wird es abgelehnt, den Beginn und die geographische Ausdehnung des Emissionshandels zeitlich zu staffeln. Die Staffelung birgt die Gefahr, dass die zur Einbeziehung von Fluggesellschaften aus Drittstaaten erforderliche internationale Abstimmung vernachlässigt wird. Die Folgen wären **langfristige Wettbewerbsverzerrungen** im Weltluftverkehr, die zu Lasten der deutschen und europäischen Fluggesellschaften gingen. **Ein sinnvollerer Weg wäre ein integriertes System in der Post-Kyoto-Phase ab 2013** sowie langfristige Handelsperioden um nachhaltige Planungen und Investitionen in neue emissionsärmere Technik zu ermöglichen.

3. Wachstum berücksichtigen - Basisjahre für den Benchmark 2008-2010

Der Vorschlag, als **Basisjahre für die Berechnung der Gesamt-Emissionsrechte** die Jahre **2004 bis 2006** zu wählen, berücksichtigt nicht die internationale Entwicklung des Luftverkehrs, dem ein Wachstum von durchschnittlich 4-5 % p.a. in den nächsten Jahren prognostiziert wird. Das im Rahmen der Lissabon-Strategie verfolgte Ziel des stärkeren Wirtschaftswachstums kann ohne diese positive Entwicklung des Luftverkehrs nicht erreicht werden. Bei der Zuteilung von Emissionsrechten sollte das Wachstum des Luftverkehrs daher berücksichtigt werden. Die Basis für die Zuteilung von Emissionsrechten sollte dementsprechend näher an den Beginn der Handelsperiode rücken. **Die Luftverkehrsbranche schlägt deshalb den Bezugszeitraum 2008-2010**

¹ Aus Forster, P. et al. (2007) Changes in Atmospheric Constituents and in Radiative Forcing. In: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-chapter2.pdf>, Seite 215, rechte Spalte, erster Absatz, letzter Satz

vor. Sollte am Bemessungszeitraum 2004-2006 festgehalten werden, so sollte auch der Cap von 100 auf 125% erhöht werden.

4. Wettbewerbskonform gestaltetes Benchmark-System

Grundsätzlich wird eine Fokussierung auf einen Benchmark im Rahmen der Diskussion um die Zuteilungsmechanismen befürwortet. Studien der sechs europäischen Airline-Verbände sowie der Univ. Manchester/CE Delft haben gezeigt, dass die bisher diskutierten Benchmark-Systeme, abhängig von den Geschäftsmodellen einzelner Luftverkehrsgesellschaften, stark unterschiedliche Wirkungen haben und dass Fluggesellschaften aus Drittstaaten bevorzugt behandelt werden. Darüber hinaus werden Frachtfluggesellschaften durch einen höheren als den von der EU-Kommission vorgeschlagenen Umrechnungsfaktor von 100 kg gegenüber Passagierfluggesellschaften benachteiligt. Dies zeigt, dass in der Vorbereitung des Richtlinienentwurfs und in der von der Kommission beauftragten Analyse der Wirkungen wesentliche Aspekte nicht bedacht wurden. Vor Einführung eines Emissionshandelssystems sind hier ergänzende Untersuchungen für ein diskriminierungsfreies und wettbewerbskonformes System notwendig. Ein erster Schritt wäre die Prüfung der Alternativvorschläge aus der Wissenschaft; zwei verschiedene Benchmarks für internationale und innereuropäische Flüge einzurichten.

5. Keine Auktionierung von Zertifikaten

Eine Versteigerung von Zertifikaten ist ausschließlich kostentreibend und hat keine positive Umweltwirkung. **Die Industrie spricht sich daher gegen jede Art der Auktionierung aus.** Gegenüber der Versteigerung von Zertifikaten ist die **Zuteilung auf Grundlage eines Benchmarks (Richtwertes) die sinnvollere Variante.** Durch die Versteigerung der Zertifikate entstehen den Fluggesellschaften zusätzliche hohe finanzielle Belastungen. Weiterhin erschweren solche Vorgaben die Verhandlungen mit Drittstaaten. Der Luftverkehr darf nicht schlechter gestellt werden als die übrigen Teilnehmer des Emissionshandels. Um Wettbewerbsverwerfungen zu vermeiden, ist eine einheitliche europäische Lösung unabdingbar. Sollte es jedoch trotzdem zu einer Versteigerung von Zertifikaten kommen, müssten die Erlöse in jedem Fall der Reduzierung der Klimawirkung des Luftverkehrs, z.B. durch Forschungsförderung zugute kommen.

6. Effizienz des Systems ermöglichen

Die **Verwendung von Zertifikaten aus CDM und JI-Projekten** (Clean Development Mechanism und Joint Implementation) **darf nicht beschränkt werden**, da der Luftverkehr mangels Alternativen zu fossilen Treibstoffen als Nettokäufer von Zertifikaten auftreten wird. Es müssen sämtliche marktbasierende Kyoto-Instrumente ohne Begrenzung zur Verfügung stehen. Zudem muss das **Berichts- und Überprüfungssystem** der Verbrauchs- und Emissionsdaten **sinnvoll gestaltet werden**, ohne dass die Fluggesellschaften verpflichtet werden, einen unnötigen und kostentreibenden Verwaltungsapparat aufzubauen und sensible Unternehmensdaten zu reporten.

Anlagen zur Branchenposition zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel

ANLAGE : Vier-Säulen-Strategie der deutschen Luftverkehrsbranche zur Emissionsvermeidung

Die von der deutschen Luftverkehrsbranche entwickelte **Vier-Säulen-Strategie** würde es erlauben, die Umweltauswirkungen des Luftverkehrs zu minimieren und dennoch Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu erhalten. Diese Strategie ist inzwischen in weiten Teilen des internationalen Diskurses aufgenommen worden. Besondere Beachtung müssen hierbei die ersten drei Bereiche finden, da diese eine direkte Wirkung erzielen und sie die schnellsten und größten Fortschritte im Kampf gegen den Klimawandel erlauben.

1. „Technischer Fortschritt“

Luftverkehrsunternehmen und Hersteller arbeiten eng zusammen, um die effizientesten Maschinen zum Einsatz zu bringen. Hierbei ist Wettbewerb der entscheidende Treiber, der alle Beteiligten zu höchstmöglicher Effizienz bewegt. Seit den 60er Jahren konnten die CO₂-Emissionen pro 100 Passagierkilometer (pkm) um 70% reduziert werden. Maschinen der neusten Generation wie die A380 oder die B787 werden den Kerosinverbrauch gegenüber Vorgängermodellen erneut um bis zu 30% senken. Um diesen Trend in der Zukunft fortzusetzen, haben Flugzeughersteller und die EU im Rahmen der Clean Sky Joint Technology Initiative (JTI) anspruchsvolle Forschungsprogramme aufgelegt. Industrie und EU beteiligen sich z.B. gemeinsam mit ca. 1,6 Mrd. EUR am Clean Sky Programm. Darüber hinaus hat sich die Industrie innerhalb des Advisory Council of Aeronautical Research (ACARE) zu einer Reduktion der CO₂-Belastung um 50 % und der NO_x-Belastung um 80% pro 100 pkm bis 2020 verpflichtet. Geforscht wird z.B. an sparsameren Triebwerken, alternativen Treibstoffen und Gewicht sparenden Werkstoffen.

2. "Effiziente Infrastruktur"

Hier ist insbesondere die Zusammenarbeit beim „**Single European Sky**“ (SES) zu nennen. Durch die Harmonisierung der Flugsicherungsbetriebssysteme und die Zusammenlegung von grenzüberschreitenden Luftraumblöcken können Flugrouten erheblich optimiert und dadurch der CO₂-Ausstoß um bis zu 12 % gemindert werden. Jährliche Kosteneinsparungen von über 1 Mrd. Euro würden dazu führen, dass die Luftverkehrsunternehmen mehr Geld für Investitionen in modernes Gerät haben. Hier entstünde ebenfalls eine Win-Win-Situation. Dieses größte Klimaschutzprojekt im Luftverkehr muss daher schnellstmöglich umgesetzt werden. Die Luftverkehrsindustrie unterstützt daher die Roadmap, welche die EU-High Level Group in ihrem Bericht von Juli 2007 vorgestellt hat. Die Umsetzung des SES muss spätestens bis 2014 erfolgen. Wir erwarten dringlich die Entwicklung konkreter Umsetzungsmaßnahmen.

Ebenso wichtig ist der entschiedene Ausbau der **Bodeninfrastruktur**. Auch Staus an den Flughäfen führen zu unnötigen Emissionen. Die Beseitigung infrastruktur- und betriebszeitenbedingter Engpässe an den wichtigsten Flughäfen kann nur durch Ausbau erfolgen.

3. "Optimierter Betrieb"

In diesem Bereiche werden ebenfalls enorme Anstrengungen unternommen. So ist die Auslastung der Flugzeuge um mehrere Prozentpunkte gesteigert worden, was die Bedienung der steigenden Nachfrage mit niedrigerem Pro-Kopf-Verbrauch ermöglicht. Hinzu kommen Maßnahmen wie die Optimierung von Fluggeschwindigkeiten, bessere Nutzung von Winden, kontinuierlicher Landesinkflug, Optimierung von Flugrouten und damit die Reduzierung von Flugzeiten. Auch hier gibt es im Falle einer Umsetzung des Single European Sky noch weitere erhebliche Reduktionspotentiale.

4. "Ökonomische Instrumente"

Wenn ein ökonomisches Instrument (vierte Säule) geeignet ist, Treibhausgas-Emissionen wirksam zu steuern, wird dieses von der deutschen Luftverkehrsbranche offen aufgenommen und grundsätzlich unterstützt. Aus diesem Grund hat sie auch der Einführung von NO_x-abhängigen Flughafenentgelten ab dem 1. Januar 2008 in Frankfurt und München in einer dreijährigen Pilotphase zugestimmt. Sie trägt aktiv zu der Entwicklung eines auf den Flugverkehr erweiterten internationalen Emissionshandels-systems bei, soweit dies - wie auch von der Bundesregierung in Meseberg ausdrücklich bekräftigt – **wettbewerbsneutral** geschieht. Dies ist wichtig, da fairer Wettbewerb die beste Methode ist, um Effizienz im Ressourcenverbrauch zu garantieren. Deswegen müssen Wege gefunden werden, ein Emissionshandelssystem neutral und fair zu gestalten, was insbesondere die **Einbeziehung aller relevanten Wettbewerber** einschließt.

Berlin, Frankfurt/Main, München, 30. Januar 2008