

EU-Emissionshandelssystem 2013-2020

Positionspapier der deutschen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft

Vorbemerkung

Am 08.07.2008 hat das EU-Parlament einem Kompromiss-Vorschlag zur Einbindung des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel zugestimmt. Demnach sollen ab 2012 alle Flüge die von einem EU-Flughafen starten oder dort landen in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen werden. Die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate (Cap) soll in 2012 bei 97% der durchschnittlichen Emissionen der Jahre 2004-2006 liegen, mit einer weiteren Absenkung auf 95 % für die Periode 2013 bis 2020. Des Weiteren sollen 15% der zugeteilten Emissionsberechtigungen durch Auktionierung zugeteilt werden. Parallel zur Integration des Luftverkehrs in den Emissionshandel wird die sogenannte „Mutterrichtlinie“ für den Emissionshandel revidiert. Der Vorschlag für diese „allgemeine Revision“ verweist nur in einem Erwägungsgrund auf den Luftverkehr; dieser betrifft die Auktionierungsrate.

Die Regelungen der „allgemeinen Richtlinie“ die ab 2013 wirksam werden, könnten die Designelemente, die für den Luftverkehr bestimmt waren, bereits ein Jahr nach dem Startdatum für das Luftverkehrsemissionshandelssystem erheblich verändern. Es ist unklar, ob und wie die Luftverkehrsbestimmungen prozessual durch die „allgemeine Revision“ geändert werden können, da weitere Änderungen der Luftverkehrsregelungen nicht Teil des Impact Assessments waren und der an das EU-Parlament und den Rat übermittelte Vorschlag nicht auf die „Einbeziehungsrichtlinie“ verweist.

Sowohl Cap als auch Auktionierungsrate könnten im Rahmen der Überprüfung dieser Richtlinie (2014) weiter angepasst werden.

Die deutschen und europäischen Fluggesellschaften stehen in einem äußerst starken internationalen Wettbewerb und benötigen daher auch langfristig verlässliche Rahmenbedingungen und Planungssicherheit. Viele Fluggesellschaften leisten durch moderne Flotten und optimierte Arbeitsprozesse einen vorbildlichen Beitrag zur Einsparung von Treibstoff und zur Senkung von CO₂-Emissionen. Die Verwirklichung des Single European Sky würde hierzu einen weiteren wichtigen Beitrag darstellen und bedarf der zügigen Umsetzung.

Im Unterausschuss des EU-Parlaments werden im Rahmen des Doyle-Berichts (Revision der bestehenden EU-Emissionshandelsrichtlinie für die Periode 2013–2020) erneut gravierende Verschärfungen für den Luftverkehr debattiert. Dabei handelt es sich wieder um die Forderungen, die bereits im Rahmen der Aufnahme des Luftverkehrs in den Emissionshandel diskutiert und



abgelehnt wurden. Seit der Findung des Kompromisses und dessen Verabschiedung im EU-Parlament hat sich an den Rahmenbedingungen nichts Wesentliches geändert, so dass eine Infragestellung keinesfalls gerechtfertigt ist. Die deutsche Luftverkehrsindustrie und Tourismuswirtschaft fordert daher, dass im Rahmen der Revision der EU-Emissionshandelsrichtlinie auf keinen Fall eine Verschärfung der Regelungen für den Luftverkehr erfolgt.

Keine weitere Erhöhung der Auktionierungsrate

Bereits die in der Luftverkehrsrichtlinie vom EU-Parlament beschlossene 15%ige Auktionierung der Emissionsberechtigungen stellt für die deutschen Luftverkehrsunternehmen eine immense zusätzliche Kostenbelastung und Wettbewerbenachteiligung dar.

Jede weitere Erhöhung der Auktionierungsrate, wie sie im Rahmen der Überarbeitung der bestehenden Emissionshandelsrichtlinie bereits ab 2013 vorgeschlagen wird, würde die Wettbewerbsposition der deutschen und europäischen Luftverkehrsindustrie weiter gefährden. Ohne entsprechende Erfahrungen aus dem Einbezug des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel abzuwarten und dessen Effekte zu analysieren, darf daher keine Verschärfung der Auktionierungsrate erfolgen.

Das europäische Emissionshandelssystem fördert mit seinem geographischen Geltungsbereich (Flüge innerhalb Europas und alle Flüge von und nach Europa) ein Ausweichen potenziellen Flugverkehrs auf Hubflughäfen außerhalb der EU. Dieses Risiko ist umso größer, je stärker das Prinzip der Auktionierung angewendet wird. Diese sogenannten Carbon Leakage-Risiken könnten hierbei verschiedene Formen annehmen und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Luftverkehrs- und Tourismusindustrie massiv schwächen und gleichzeitig sogar zu einer zusätzlichen CO₂-Belastung – nämlich außerhalb der EU-Grenzen – führen:

- In interkontinentalen Märkten zwischen nicht-EU-Startflughafen und nicht-EU-Zielflughafen mit Zwischenstopp an einem EU-Flughafen: Hier besteht das Risiko, dass diese Verkehre (Passagier und Fracht) künftig an einen Luftverkehrsbetreiber verloren gehen, der seine Zwischenstopps an Flughäfen außerhalb der EU anbindet¹.

¹ Beide Abbildungen sind dem Lufthansa Politikbrief 4/2008 entnommen.



Kalkulation auf Basis: Flugzeugmuster A340-600, Sitzladefaktor 88 Prozent

☉ Kostspielige EU-Emissionszertifikate müssen auf diesen Strecken erworben werden.

- Bei interkontinentale Direktflügen von EU-Startflughäfen zu nicht-EU-Zielflughäfen (oder umgekehrt) können künftig Passagier- und Frachtverkehre an Luftverkehrsbetreiber verloren gehen, die bei ihren Verbindungen Zwischenstopps außerhalb der EU-Grenzen einlegen und somit nur für eine Teilstrecke Emissionszertifikate erwerben müssen.



Kalkulation auf Basis: Flugzeugmuster A340-600, Sitzladefaktor 88 Prozent

☉ Kostspielige EU-Emissionszertifikate müssen auf diesen Strecken erworben werden.

Neben den ökologischen Folgen dürfen auch die sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen des Carbon Leakage nicht unerwähnt bleiben: Die Verlagerung von Luftverkehr führt in sehr großem Umfang zu einem Verlust von Arbeitsplätzen in Europa.

Erhöhte Carbon Leakage-Risiken führen gleichzeitig auch zu erhöhten Job Leakage-Risiken.

Die EU-Kommission erwägt spezielle Ausnahmeregelungen bei der Auktionierung für energieintensive Industrien, um deren internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht zu gefährden und Carbon Leakage-Effekte zu vermeiden. Angesichts eines Treibstoffkostenanteils zwischen 30 und 40 % an den Gesamt-

kosten ist die Luftfahrt eine Branche mit besonders hohen Energiekosten. Zudem verfügt die Luftverkehrsbranche als einziger Sektor über keine alternativen Energiequellen zum Kerosin. Das Risiko einer spürbaren Minderung der globalen Wettbewerbsfähigkeit ist zusätzlich zu den Carbon Leakage-Effekten als hoch zu bewerten. Daher darf die Auktionierungsrate für Airlines nicht über 15% hinaus erhöht werden, so lange keine weltweit verbindliche Lösung geschaffen worden ist. Der Aufbau eines weltweiten Handelssystems für den Luftverkehr setzt voraus, dass die europäischen Vorgaben auch weltweit Akzeptanz finden. Dies kann nicht durch stetig weitere Verschärfungen eines in einer Branche noch nicht einmal erprobten Systems in Form einer Insellösung erreicht werden.

Keine weitere Absenkung des Caps

Die Einsparziele dürfen nicht über die beschlossenen Werte (97% in 2012 und 95% ab 2013 – jeweils bezogen auf den Zeitraum 2004-2006) gesenkt werden. Das Wachstum des Luftverkehrs nimmt weiter zu und die Zeit bis zur Entwicklung und zum flächendeckenden Einsatz der nächsten Generation von Flugzeugen und Triebwerken sowie bis zur Verfügbarkeit alternativer Treibstoffe muss überbrückt werden. Der Luftverkehr ist somit auf den Zukauf von Emissionsrechten aus anderen Sektoren angewiesen und darf zudem nur in einem sehr beschränkten Maße Gutschriften aus Klimaprojekten (CDM und JI) verwenden. Insoweit stellt die nun festgelegte Zuteilung von 97 bzw. 95% der historischen Emissionszertifikate bereits ein ehrgeiziges Ziel dar. Jede weitere Senkung des Caps würde zu einer weiteren Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Luftverkehrsindustrie führen und die europäische Wirtschaft in ihrem Wachstum bremsen.

Reiner CO₂-Handel; kein Multiplikator

Um Kompatibilität mit dem bestehenden System zu wahren und aus Gründen der Gleichbehandlung mit den anderen am Handel beteiligten Industriesektoren sowie der erheblichen wissenschaftlichen Unsicherheiten und Zweifel an den Klimawirkungen weiterer Luftverkehrsemissionen, ist ausschließlich der Handel mit CO₂-Emissionen vertretbar. Dieses wurde auch in der Richtlinie zur Einbeziehung des Luftverkehrs berücksichtigt. Daher darf nun dieser Beschluss in der Überarbeitung der bestehenden Emissionshandelsrichtlinie nicht wieder in Frage gestellt werden.

Zur Reduktion von Stickoxid (NO_x)-Emissionen sind andere Maßnahmen, die gezielt auf die Stickoxidproblematik abstellen, geeigneter.

Internationales System

Für ein globales Problem muss eine globale Lösung, am sinnvollsten im Rahmen der ICAO, geschaffen werden, die in ein Kyoto-Folgeabkommen integriert ist. Dadurch lassen sich Wettbewerbsverzerrungen und Verlagerungseffekte vermeiden.

Eine europäische Lösung muss einfach und transparent sein, damit sie international anwendbar ist und akzeptiert wird. Ferner muss sie den beteiligten Unternehmen eine langfristige Planungssicherheit garantieren, die durch laufend weitere Verschärfungen nicht gegeben ist. Eine regelmäßige internationale Abstimmung ist notwendig, um Doppelbelastungen zu vermeiden und eine Kompatibilität mit Regelungen anderer Staaten außerhalb der EU zu gewährleisten. Die USA, Kanada, Australien, Neuseeland und Japan arbeiten derzeit an eigenen Regelungen für Emissionshandelssysteme.

Für alle in einem Markt aktiven Fluggesellschaften muss eine Gleichbehandlung sicher gestellt werden. Für den Fall, dass z. B. aufgrund juristischer Auseinandersetzungen Flüge von Fluggesellschaften aus Drittstaaten nach Europa nicht dem Emissionshandel unterliegen, müssen auch die Flüge europäischen Fluggesellschaften für diese Strecken vom Emissionshandel befreit werden.