

# Regelungen für den Luftverkehr im EU-Emissionshandelssystem (EU ETS)

## Positionspapier der deutschen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft

Die EU-Richtlinie 2008/101/EG zur Einbindung des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel muss zurzeit in nationales Recht umgesetzt werden (Frist hierfür war der 2. Februar 2010). Dies wird durch unvollständige und verspätete Vorgaben der EU-Kommission erheblich erschwert.

Durch die zeitlichen Verzögerungen existieren bis heute noch viele Unklarheiten. Fluggesellschaften wird dadurch die Planung deutlich erschwert, und die Kosten für die Umsetzung werden in die Höhe getrieben.

Der EU-Emissionshandel für den Luftverkehr wird von der EU auch nach der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen als geeignetes Klimaschutzinstrument für den Luftverkehr angesehen. Aufgrund bisher fehlender internationaler Regelungen gilt es nun um so mehr, Wettbewerbsverzerrungen zwischen EU-Fluggesellschaften und Nicht-EU-Fluggesellschaften zu vermeiden.

### Keine weiteren Verschärfungen der gefassten Beschlüsse

Solange die EU eine globale Lösung nicht sicherstellen kann, muss von weiteren Verschärfungen abgesehen werden. Verschärfungen der Vorgaben führen zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen und werden eine globale Lösung deutlich erschweren, wenn nicht gar verhindern.

### Dies bedeutet ganz konkret:

- ⇒ Keine Erhöhung der Auktionierungsrate
- ⇒ Keine weitere Absenkung des Caps
- ⇒ Reiner CO<sub>2</sub>-Handel; kein Multiplikator

Nach den Vorgaben der EU-Richtlinie werden ab dem 1. Januar 2012 alle Flüge, die von einem EU-Flughafen starten oder dort landen, in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen. Die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate (Cap) wird im Jahr 2012 bei 97% der durchschnittlichen Emissionen der Jahre 2004-2006 liegen. Eine weitere Absenkung auf 95 % wird für die Periode 2013 bis 2020 erfolgen. Des Weiteren werden ab 2012 15% der für den Luftverkehr bestimmten Zuteilungsmenge an die Luftfahrzeugbetreiber versteigert. Diese Versteigerung erfolgt durch die jeweiligen EU-Mitgliedsstaaten. Für das Jahr 2014 ist eine Überprüfung der Richtlinie vorgesehen.

Bei dem Emissionshandelssystem handelt es sich um ein halboffenes System, d.h. die Luftfahrzeugbetreiber dürfen zwar Zertifikate aus dem bestehenden Emissionshandelssystem der stationären Anlagen zukaufen,



sie dürfen mögliche überschüssige eigene Zertifikate jedoch nur an andere Fluggesellschaften verkaufen. Der Grund hierfür liegt darin, dass das dem EU-Emissionshandel zugrunde liegende Kyoto-Protokoll keine Emissionsberechtigungen für den internationalen Luftverkehr vorgesehen hat und die Emissionsberechtigungen für den Luftverkehr im EU-Emissionshandel somit eine Art „Sonderstatus“ im Sinne der Richtlinie erhalten.

Die deutschen und europäischen Fluggesellschaften stehen in einem intensiven internationalen Wettbewerb und sind daher auf langfristig verlässliche Rahmenbedingungen und Planungssicherheit angewiesen. Bereits heute leisten viele Fluggesellschaften durch moderne Flotten und optimierte Arbeitsprozesse einen Beitrag zur Einsparung von Treibstoff und zur Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Die Mitgliedsstaaten sind gefordert, mit der zügigen Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky) ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von ökonomischen und ökologischen Ineffizienzen, und somit zur Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu leisten.

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft begrüßt ausdrücklich die eindeutige Positionierung der Bundesregierung, die sich im Koalitionsvertrag dafür ausspricht, Wettbewerbsneutralität bei der Einführung des Emissionshandels im Luftverkehr sicherzustellen. Aus Sicht der deutschen Luftverkehrsbranche ist allerdings die Wettbewerbsneutralität bisher nicht gewährleistet, da die deutschen und europäischen Luftverkehrsunternehmen im EU-Emissionshandel in vielfacher Weise benachteiligt werden. Neben den Wettbewerbsverzerrungen, die sich allein schon durch den geographischen Geltungsbereich (Flüge innerhalb Europas und alle Flüge von und nach Europa) ergeben und ein Ausweichen des potenziellen Flugverkehrs auf Hubflughäfen außerhalb der EU nach sich ziehen können, weisen wir im Folgenden auf weitere Risiken der Wettbewerbsverzerrung bei der Umsetzung der EU-ETS Richtlinie hin.

### **Legalität des EU Emissionshandelssystems immer noch nicht sichergestellt**

Nach wie vor existieren starke Bedenken insb. bei Nicht-EU-Staaten bezüglich der Vereinbarkeit des unilateralen EU-Emissionshandelssystems mit dem Völkerrecht (hier: Chicago Abkommen). Es gibt bereits erste Klagen von Fluggesellschaften und Luftverkehrsverbänden aus Drittstaaten gegen die Umsetzung der EU-Richtlinie wie z.B. die Klage des US-Luftverkehrsverbands ATA und einiger US-Fluggesellschaften in Großbritannien.

Streitpunkt ist die Einbeziehung nichteuropäischer Fluggesellschaften auf Strecken, die außerhalb der EU beginnen oder enden. Weitere Klagen aus Nicht-EU-Staaten sind zu erwarten, sobald die formale Voraussetzung einer Umsetzung der EU-Richtlinie in nationales Recht erfüllt ist. Allein aus dem Grund der Planungssicherheit und der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch die Ungleichbehandlung von europäischen und nichteuropäischen Fluggesellschaften muss eine zügige Klärung des Sachverhaltes durch den Europäischen Gerichtshof erfolgen.

**Unsere Forderung:** Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten müssen sich zumindest verpflichten, auf den internationalen Strecken in Drittstaaten das Emissionshandelssystem auch für deutsche und europäische Carrier auszusetzen, sollten die Drittstaaten-Airlines mit ihren Klagen gegen das System erfolgreich sein. Besser wäre es jedoch, den Start des EU-Emissionshandels zu verschieben, bis Rechtssicherheit gegeben ist. Eine einseitige und damit nachteilige Belastung der EU-Fluggesellschaften im globalen Wettbewerb hätte fatale Folgen.

### **Allokation der kostenlosen Zertifikate führt zu Wettbewerbsverzerrungen**

Die Zuteilung der Emissionsberechtigungen für den Zeitraum 2012-2020 an die Fluggesellschaften basiert auf einem Benchmark, der auf einer Kalkulation der durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen der Jahre 2004-2006 in Bezug zur Transportleistung des Jahres 2010 beruht. Damit wären die Luftverkehrsunternehmen, die in dem einzigen Benchmark-Jahr 2010 eine besonders hohe Transportleistung erbringen, für den gesamten Zuteilungszeitraum 2012-2020 bevorteilt; unabhängig davon, wie sich die Transportleistung in dem entsprechenden Zeitraum entwickelt. Hierdurch werden die Fluggesellschaften bestraft, deren Transportleistung im Zeitraum nach 2010 durch gutes Wirtschaften mit einer modernisierten Flotte wächst.

Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) hat darüber hinaus in einer Untersuchung<sup>1</sup> festgestellt, dass die Nicht-EU-Fluggesellschaften bei diesem Benchmark-Prozess gegenüber den EU-Fluggesellschaften jedes Jahr eine systematische Bevorteilung von 10% bei Zuteilung der kostenlosen Emissionsberechtigungen genießen, da bei den Nicht-EU-Fluggesellschaften lediglich deren effiziente Langstreckenflüge ins Benchmark einfließen. Dies bedeutet eine klare Wettbewerbsverzerrung zulasten der EU-Fluggesellschaften und bedarf dringend einer Korrektur.

**Unsere Forderung:** Das Benchmarksystem zur Zuteilung der Emissionsrechte muss spätestens während der vorgesehenen Revision der Richtlinie im Jahr 2014 entsprechend überarbeitet werden.

### **Anreize für höchstmögliche ökologische Effizienz setzen**

Die Mitgliedsstaaten der EU auf nationaler Ebene sind für die Umsetzung des Emissionshandels für den Luftverkehr verantwortlich. Dies umfasst u. a. auch die Entscheidung über die Verwendung der Erlöse für die versteigerten Emissionszertifikate. Die EU-Richtlinie 2008/101/EG empfiehlt hierzu in Artikel 3d Absatz 4 eine zielgerichtete Verwendung, ohne dass sie explizit verpflichtende Vorgaben hierzu ausspricht.

Neben der Entwicklung der Management-Infrastruktur am Boden und in der Luft (An- und Abflugverfahren, Single European Sky Air Traffic Management Research Programm (SESAR)<sup>2</sup>) bietet die Entwicklung und marktreife Einführung von alternativen Treibstoffen ein hohes Potential zur Emissionsreduzierung. Die Verbesserung der

<sup>1</sup> DLR 2009: "The Economic Impact of the Upcoming EU Emissions Trading Systeme on Airlines and EU Member States – An Innovative Modelling Approach", Martin Schäfer, Jana Scheelhaase, Wolfgang Grimme und Sven Maertens

<sup>2</sup> SESAR (Single European Sky Air Traffic Management Research): eine von der Europäischen Kommission und EUROCONTROL ins Leben gerufene pan-europäische Initiative zur Vereinheitlichung, Harmonisierung und Synchronisierung der Dienste im Rahmen des europäischen Flugverkehrsmanagements.

Emissionseffizienz darf dabei keine negativen Auswirkungen auf bestehende Lärm- und Sicherheitsstandards haben.

Eine zweckorientierte Mittelverwendung unterstützt damit auch die Umsetzung der von der Luftverkehrsbranche entwickelten und von der ICAO vertretenen Vier-Säulen-Strategie zur Emissionsreduzierung (1. Technischer Fortschritt, 2. Verbesserte Infrastruktur, 3. Operative Maßnahmen, 4. Ökonomische Instrumente) und stellt eine öko-rentable Investitionsmöglichkeit dar.

**Unsere Forderung:** Die aus der Versteigerung der Emissionszertifikate für den Luftverkehr erzielten Erlöse müssen vorrangig für die zusätzliche Finanzierung von Forschung und Entwicklung von Klimaschutzmaßnahmen im Luftverkehr eingesetzt werden.

### **Keine überzogenen Sanktionierungsmaßnahmen**

Die derzeitige unklare Rechtslage lässt weiten Interpretationsspielraum für die möglichen Sanktionierungsmaßnahmen gegen Flugzeugbetreiber, die den Vorgaben des EU-Emissionshandels nicht entsprechen. Gerade auch bei den Sanktionierungsmaßnahmen muss eine europäisch harmonisierte Vorgehensweise erfolgen.

**Unsere Forderung:** Eine einheitliche, europäisch harmonisierte Vorgehensweise bei der Festlegung der Sanktionierungsmaßnahmen muss sichergestellt werden.

### **Internationales System**

Zur Sicherstellung des Erhalts der deutschen und europäischen Wettbewerbsfähigkeit im international hart umkämpften Luftverkehrsmarkt ist die Schaffung eines globalen Emissionsminderungsregimes zwingend notwendig. Für ein globales Problem muss eine globale Lösung geschaffen werden - möglichst im Rahmen der ICAO. Nur dadurch lassen sich Wettbewerbsverzerrungen und Verlagerungseffekte vermeiden.

Dass eine einseitig ambitionierte Positionierung der EU allein keine ausreichende Voraussetzung für den Abschluss eines internationalen Klimaschutzabkommens ist, haben die Ergebnisse der Kopenhagen-Konferenz im Dezember 2009 verdeutlicht.

**Unsere Forderung:** Die deutsche Luftverkehrs- und Tourismusbranche fordern die Politik auf, das von der IATA entwickelte und von der gesamten globalen Luftverkehrsbranche unterstützte Konzept eines globalen sektoralen Ansatzes zur Emissionsreduktion zu übernehmen und sich für eine international harmonisierte Lösung unter dem Dach der ICAO einzusetzen.

Dieses Konzept stellt für alle in einem Markt aktiven Fluggesellschaften eine Gleichbehandlung sicher und die dort formulierten ambitionierten Ziele eines CO<sub>2</sub>-neutralen Wachstums ab 2020 und einer Reduktion der Netto-CO<sub>2</sub>-Emissionen des Luftverkehrs um 50% bis zum Jahr 2050 gegenüber dem Jahr 2005 zeugen von einem ernstgemeinten Klimaschutzbeitrag einer global tätigen Industrie.