



BDI

Infrastruktur
und Logistik



EU-Emissionshandel für den Luftverkehr

Fragen und Antworten

I. Der geplante EU-Emissionshandel für den Luftverkehr

Was ist das EU ETS?

Das seit 2005 bestehende European Union Emissions Trading System (EU ETS) soll als marktbasierendes Instrument der Klimapolitik zur Steigerung der Kosteneffizienz bei der Senkung der Treibhausgasemissionen innerhalb der EU beitragen – es ist ein »cap and trade system«. Die maximale Emissionsmenge (»cap«) wird politisch festgelegt und frei handelbare Emissionszertifikate werden in dieser Höhe an Emittenten ausgegeben – teils kostenlos, teils per Versteigerung. So entsteht ein Marktpreis für Emissionen. Jeder Emittent kann dann frei entscheiden, ob er seine Emissionen senkt (und Zertifikate verkauft) oder erhöht (und Zertifikate zukauf) (»trade«). Theoretisch können Emissionen so dort reduziert werden, wo es am günstigsten ist: Modellergebnisse belegen, dass ein globaler Kohlenstoffmarkt die Minderungskosten um bis zu 70 Prozent reduzieren könnte.

Wann soll das EU ETS auch für den Luftverkehr eingeführt werden?

Bis zum 1. Januar 2012 beschränkt sich das EU ETS auf ca. 12.000 Industrieanlagen und Kraftwerke innerhalb der EU. Ab diesem Zeitpunkt sollen zusätzlich sämtliche Flüge, die in der EU starten und/oder landen, in den EU-Emissionshandel einbezogen werden (Richtlinie 2008/101/EG). Dies umfasst neben den Flügen der europäischen Luftverkehrsbetreiber auch alle Flüge aus Drittstaaten – und somit auch alle Luftverkehrsbetreiber, die ihren Sitz nicht in der EU haben, aber Flughäfen innerhalb der EU anfliegen. Außerdem sollen nicht nur jene Emissionen, die im EU-Luftraum emittiert werden, sondern sämtliche Emissionen auf der gesamten Flugstrecke bepreist werden. Derzeit gibt es erheblichen internationalen Widerstand gegen eine solche Einbeziehung. Die EU hat die Einbeziehung des Luftverkehrs ins ETS seit 2005 vorbereitet und 2008 verbindlich beschlossen.

Wie funktioniert die Zuteilung der Zertifikate?

Maßstab für die Zuteilung der Luftverkehrszertifikate (EUAs, EU Aviation Allowances) sind die durchschnittlichen Emissionen des Luftverkehrs pro Jahr zwischen 2004 und 2006 (»baseline«): Für das Jahr 2012 werden Zertifikate in Höhe von 97 Prozent dieses Wertes verteilt, in den Jahren darauf bis 2020 nur noch 95 Prozent. Von diesen Zertifikaten werden 85 Prozent nach einem Verteilungsschlüssel kostenlos den einzelnen Luftverkehrsbetreibern zugewiesen (ab 2013 nur noch 82 Prozent), der sich nach den in 2010 geflogenen Tonnenkilometern bestimmt. 15 Prozent der Zertifikate werden von den EU-Mitgliedstaaten versteigert. Die Einnahmen hieraus fließen den Mitgliedstaaten zu und sollen laut EU-ETS-Richtlinie

möglichst für Klimaschutzzwecke eingesetzt werden. Es bleibt aber jedem Mitgliedstaat selbst überlassen, wofür er die Einnahmen letztlich verwendet. Luftfahrzeugbetreiber können zudem Nicht-Luftverkehrszertifikate (EUAs, EU Allowances) von Industrieanlagen- und Kraftwerksbetreibern kaufen. Ein Verkauf von EUAs ist aber nur innerhalb der Luftfahrtbranche möglich (halboffenes System).

Welche Kosten kommen auf Fluggesellschaften und Passagiere zu?

Berücksichtigt man das Wachstum des Luftverkehrs, müssen die Luftverkehrsbetreiber 2012 durchschnittlich 25 bis 35 Prozent der benötigten Zertifikate kaufen. Bei anhaltendem Wachstum wird dieser Wert weiter steigen. Nach Berechnungen von Deutsche Bank Research kommen allein in 2012 Kosten von 1,1 Milliarden Euro auf die Branche zu. Der starke Wettbewerb könnte dafür sorgen, dass die Airlines einen Teil der Kosten nicht auf die Ticketpreise aufschlagen, sondern selber tragen müssen. Dies wäre eine signifikante Zusatzbelastung für eine Branche, deren Umsatzrendite 2011 nach IATA-Schätzungen weltweit durchschnittlich nur 2,6 Prozent betrug – für europäische Airlines sogar nur 0,9 Prozent (EBIT). Eine vitale Luftverkehrsbranche mit leistungsfähigen Airlines ist für die gesamte deutsche und europäische Industrie jedoch unabdingbar: Über 30 Prozent (wertmäßig) der deutschen Übersee-Exporte werden per Luftfracht transportiert. Studien von »Oxford Economics« und IATA zeigen sogar, dass sich die Qualität und Quantität der Luftverkehrsverbindungen eines Landes positiv auf sein Wirtschaftswachstum auswirken.

II. Klimafreundlich fliegen – heute und in Zukunft

Wie hoch sind die CO₂-Emissionen des Luftverkehrs?

Der Luftverkehr war im Jahr 2008 für 2,6 Prozent der gesamten weltweiten CO₂-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Kraftstoffe verantwortlich. Das sind 11 Prozent der Emissionen, die durch den gesamten Verkehrssektor entstehen (Quelle: OECD International Transport Forum).

Wie effizient ist der Luftverkehr?

Der durchschnittliche Treibstoffverbrauch pro geflogenem Passagierkilometer ist nach ICAO-Angaben seit 1995 um 30 Prozent gesunken und liegt bei modernen Langstreckenflugzeugen derzeit im weltweiten Durchschnitt bei 3,5 Liter pro Person und 100 Kilometern – Tendenz: fallend. Im Weltluftfahrtverband IATA haben sich die Fluggesellschaften das Ziel gesetzt, die Treibstoffeffizienz bis 2020 jährlich um durchschnittlich 1,5 Prozent zu verbessern. Ab 2020 soll jegliches weitere Transportwachstum im Luftverkehr gänzlich CO₂-neutral erfolgen, und bis 2050 wird angestrebt, die spezifischen CO₂-Emissionen der Branche um die Hälfte zu senken (im Vergleich zu 2005). Zur Erreichung dieser Ziele verfolgt die IATA seit 2007 eine »Vier-Säulen-Strategie«, bestehend aus technischen Verbesserungen (wie effizientere Triebwerke, leichtere Materialien), effektiveren Flugoperationen (wie Gewichtsreduktionen, neue Flugverfahren, optimierte Wartung), effizienterer Infrastruktur (wie besser abgestimmte Flugsicherung, treibstoffsparende Anflugverfahren) und dem Einsatz effizienter ökonomischer Instrumente. Die Einführung eines Emissionshandels auf globaler Ebene wird ausdrücklich befürwortet.

Sind weitere Anstrengungen zur Emissionsreduzierung nötig?

Ja. Der Luftverkehr wird in Zukunft weiter wachsen, Prognosen zufolge mit durchschnittlich ca. fünf Prozent pro Jahr. Damit dies nicht auf Kosten der Umwelt geschieht, muss Fliegen noch effizienter und ressourcenschonender werden. Der BDI bekennt sich zu dieser Verantwortung. Die Wirtschaft arbeitet daran, Ressourcen zu sparen und Emissionen zu reduzieren: Airlines investieren in modernstes Fluggerät, sparen jedes unnötige Gramm an Bordgewicht ein und testen den Einsatz von Biokraftstoffen, während die Flughäfen z. B. durch innovative Gebäudeklimatisierung (wie Kraft-Wärme-Kälte-Kopplung am neuen Berliner Flughafen), bio-gas- oder elektrisch betriebene Vorfeldfahrzeuge sowie schadstoffabhängige Landeentgelte einen wichtigen Beitrag leisten. Für die Zukunft zentral: die Entwicklung moderner Technologien und alternativer, nachhaltiger Treibstoffe. Hier ist die Industrie gefordert. Wirksamer Klimaschutz braucht auch effektive Luftfahrtfor-

schung. Die Kosten des EU ETS werden den Airlines jedoch Geld entziehen, das sie dringend für Investitionen in treibstoffsparende Technologien benötigen. Es muss daher sichergestellt werden, dass die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten an die Luftverkehrsbetreiber durch die EU-Mitgliedstaaten für die Forschung und Entwicklung von klimaschonenden Technologien und Treibstoffen im Luftverkehr verwendet werden.

Wie kann eine einheitliche Flugsicherung in Europa das Klima schonen?

Zum Teil ist Klimaschutz denkbar einfach: kürzere Strecken, weniger CO₂-Emissionen. Allein die Einführung eines einheitlichen europäischen Luftraums (»Single European Sky«, SES) könnte die Emissionen des Luftverkehrs in Europa auf einen Schlag um bis zu 12 Prozent reduzieren. Derzeit gibt es in Europa einen Flickenteppich aus rund 50 zivilen und militärischen Flugsicherungen. Diese Fragmentierung führt zu unnötig langen Strecken, behindert den Verkehrsfluss und verschwendet Kerosin. So beträgt laut Eurocontrol der durchschnittliche Umweg pro Flug in Europa knapp 50 Kilometer. Zum Vergleich: In den USA gibt es eine einheitliche Flugsicherung. Die europäische Politik muss den SES endlich ins Werk setzen.

Wird das EU ETS die globalen Emissionen des Luftverkehrs senken?

Allenfalls geringfügig. Denn während ein Emissionshandel auf globaler Ebene ein effektives Instrument zum Klimaschutz wäre, hat das EU ETS als europäische Insellösung gravierende Nachteile. Selbst wenn der EU- Emissionshandel reibungslos funktionierte, würde er teils sogar klimapolitische Fehlanreize setzen: Die geographische Begrenzung des Systems kann zu »Carbon leakage« führen, also einer bloßen Verlagerung oder sogar Erhöhung von Emissionen, wenn Passagiere auf Langstreckenflügen verstärkt an Nicht-EU-Flughäfen umsteigen. Ein Flug von Deutschland nach Asien via Dubai ist ca. 30 Prozent umweltschädlicher als ein Direktflug – aber nur der Flugabschnitt bis Dubai wäre ins EU ETS eingebunden, der Flug somit günstiger. Hinzu kommt: Das größte Wachstum wird der Luftverkehr in Asien, Südamerika und im Mittleren Osten verzeichnen – also in Weltregionen, die das EU ETS gar nicht erfassen kann. Nicht zuletzt beträgt der Treibstoffkostenanteil an den operativen Kosten der Fluggesellschaften ohnehin schon ca. 25 Prozent – der Anreiz, Treibstoff zu sparen und CO₂-Emissionen zu verringern, ist deshalb bereits heute enorm groß. Zusätzliche Einspareffekte durch das EU ETS wären allenfalls marginal. Der Beitrag eines EU ETS zur globalen Emissionssen-

kung ist somit gering. Ein wirksamer Klimaschutz kann nur durch globale Lösungen erreicht werden.

Lehnt der BDI einen globalen Emissionshandel im Luftverkehr ab?

Nein, im Gegenteil. Aus Sicht der EU – und der Wirtschaft – ist die schnelle Entwicklung eines weltweiten Kohlenstoffmarktes erforderlich. Dieser sollte einheitliche Rahmenbedingungen aufweisen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Ein globaler Emissionshandel ist die Voraussetzung dafür, dass Investitionen in innovative Technologien, Anlagen und Produkte dort stattfinden, wo sie den größtmöglichen Klimanutzen erzielen. Der Emissionshandel ist somit einer pauschalen Besteuerung oder Gebühren weit überlegen. Das gilt auch für den Luftverkehr: Der BDI hält einen globalen Emissionshandel für ein sinnvolles Instrument, um die Klimaziele im Luftverkehrssektor zu erreichen. Luftverkehr ist ein globaler Verkehrsträger – Ziel kann daher nur eine globale Lösung sein, die sämtliche Airlines aller Staaten weltweit einbezieht.

III. Widerstand gegen europäischen Alleingang

Warum kann das EU-System nur funktionieren, wenn alle Airlines ab 1. Januar 2012 einbezogen werden?

Weil nur die Einbeziehung der Fluggesellschaften aus Drittstaaten die Chancengleichheit im Wettbewerb sicherstellt. Würde das EU ETS sich auf europäische Fluggesellschaften beschränken, hätten nicht-europäische Unternehmen einen erheblichen Wettbewerbsvorteil: Während europäische Airlines aufgrund des Emissionshandels allein in 2012 zusätzliche Kosten von 1,1 Milliarden Euro schultern müssten, käme die globale Konkurrenz kostenfrei davon und könnte auf Routen von und nach Europa so günstigere Tickets anbieten. Europäische Unternehmen wären im direkten Wettbewerb drastisch benachteiligt.

Ist die Einbindung aller Drittstaaten in den EU ETS derzeit gesichert?

Nein, nach derzeitigem Stand nicht. Der internationale Widerstand ist massiv. Bislang haben u. a. die USA, China, Indien, Japan und Russland mit ernsten Konsequenzen gedroht, falls die EU Flüge ihrer Airlines nicht vom Emissionshandel ausnimmt. Der Rat der UN-Luftfahrtorganisation ICAO hat am 2. November 2011 mit großer Mehrheit eine solche Ausnahme von Drittstaaten gefordert, jetzt droht ein ICAO-Verfahren nach Artikel 84 des »Chicago-Abkommens«. In den USA wird sogar parteiübergreifend ein Gesetzesentwurf diskutiert, der US-Airlines die Teilnahme am EU ETS verbieten soll. Das Repräsentantenhaus hat dem Entwurf am 24. Oktober 2011 zugestimmt, die Abstimmung im Senat steht noch aus. Da die Zertifikate für 2012 erst bis zum 30. April 2013 bei den zuständigen nationalen Behörden eingereicht werden müssen, wird man im Zweifelsfall erst dann wissen, welche Airlines das EU ETS boykottieren.

Fordert der BDI eine Verschiebung des Starttermins?

Ja. Der BDI fordert, den für 1. Januar 2012 vorgesehenen Start des EU ETS für den Luftverkehr um ein Jahr zu verschieben, damit die zeitgleiche und vollständige Teilnahme aller Fluggesellschaften gesichert werden kann – unabhängig von ihrer Nationalität. Denn ein EU ETS nur für europäische Airlines würde massive Wettbewerbsverzerrungen herstellen und Arbeitsplätze in der EU gefährden – und zwar, ohne das Klima zu schonen. Das wäre keine sinnvolle Politik. Der Emissionshandel entwickelt sich zum Lackmusest für politische Glaubwürdigkeit: Geht es wirklich um tragfähige Lösungen für mehr Klimaschutz – oder um reine Symbolpolitik? Und: Schon jetzt kaufen europäische Airlines im großen Maßstab Zertifikate, um die Regeln des EU ETS zu erfüllen. Gleichzeitig ist unklar, wie ihre Wettbewerber

aus Drittstaaten sich verhalten. Dies alles führt bereits zu rechtlicher und politischer Unsicherheit, die dringend geklärt werden muss.

Ist das EU ETS für Luftverkehr mit Völkerrecht zu vereinbaren?

Es ist strittig, ob die Einbeziehung der gesamten Flüge mit Start und/oder Landung in der EU völkerrechtskonform ist. Drittstaaten argumentieren, dass auch die Emissionen außerhalb des EU-Luftraums unter die Regeln des EU ETS fallen – dies sei ein Verstoß gegen das »Chicago-Abkommen« von 1944, das jedem Staat die exklusive Hoheit in seinem Luftraum einräumt. Der amerikanische Airlineverband ATA hat bereits in 2009 gegen das EU ETS geklagt. Eine Entscheidung des EuGH hierzu wird Anfang 2012 erwartet. Ein Gutachten von EuGH-Generalanwältin Juliane Kokott von Oktober 2011 sieht keinen Verstoß gegen das Völkerrecht und empfiehlt eine Abweisung der Klage. Kokott betont überdies die Bedeutung einer wettbewerbsneutralen Umsetzung des EU ETS, also der Einbeziehung der Drittstaaten.

Gibt es wirksame Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung des EU ETS?

Falls eine Airline nicht ausreichend Emissionszertifikate vorweisen kann, ist eine Strafe von 100 Euro pro Tonne CO₂ vorgesehen, zudem müssen die Zertifikate nachgereicht werden. Als letzte Lösung sieht die EU-Richtlinie vor, dass die Kommission ein Landeverbot verhängen und einer Airline ihre Betriebserlaubnis entziehen kann. Wie dies gegenüber Airlines aus Drittstaaten durchgesetzt werden soll, ist jedoch unklar und höchst problematisch. Zudem wären in diesem Fall handelspolitische Auseinandersetzungen zwischen der EU und Drittstaaten die wohl unvermeidbare Folge.

Warum muss eine weitere Eskalation vermieden werden?

Sollte die EU unverändert an ihren Plänen festhalten, ist nicht ausgeschlossen, dass viele Handelspartner ihrerseits Gegenmaßnahmen für europäische Airlines verhängen. Russland und Indien haben bereits ernsthafte Konsequenzen angekündigt. Eine weitere Eskalation des Streits wäre unverantwortbar. Er könnte die gesamte Wirtschaft in Mitleidenschaft ziehen: Neben den weitreichenden Folgen eines beeinträchtigten interkontinentalen Flugverkehrs drohen Handelsboykotte, wie sie beispielsweise China bereits angedroht hat.

Ist die Anerkennung von »equivalent measures« eine mögliche Lösung des Problems?

Nein. Die EU-Richtlinie sieht vor, dass Drittstaaten vom Emissionshandel ausgenommen werden können, wenn sie äquivalente Maßnahmen zum Klimaschutz im Luftverkehr ergreifen – »equivalent measures« genannt. Diese Hintertür böte sich also an, um das EU ETS auch im Alleingang und gegen den massiven Widerstand von Drittstaaten durchzusetzen. Doch gibt es bislang keine Aussagen der EU darüber, wie solche »equivalent measures« auszusehen haben und wie deren Implementierung gesichert werden kann. Werden hier politische Zugeständnisse gemacht und pro forma Zusagen von Drittstaaten akzeptiert, würde die Kommission mit dem Emissionshandel faktisch eine europäische Sonderabgabe auf den Luftverkehr schaffen.

Was muss die Politik jetzt tun?

Der Beginn des EU ETS für den Luftverkehr muss um ein Jahr verschoben werden. Die Europäische Kommission muss die Zeit nutzen, um die Drittstaaten von einer Teilnahme am System zu überzeugen. Gleichzeitig muss sie der ICAO bis 2013 Zeit geben, ein globales System zu etablieren. Die Kommission darf in keinem Fall den Emissionshandel im Luftverkehr um jeden Preis im Alleingang durchsetzen. Das wäre reine Symbolpolitik, die europäische Arbeitsplätze gefährdet, ohne dem Klimaschutz zu dienen. Auch eine Streiteskalation mit Drittstaaten muss unbedingt vermieden werden. Von der Bundesregierung erwartet der BDI ein engagiertes Eintreten für einen wettbewerbskonformen EU-Emissionshandel und dafür, dass der Starttermin verschoben wird, bis dies gelingt.

Impressum:

BDI-Drucksache Nr. 479
Stand: Dezember 2011

Herausgeber:

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Abteilung Infrastruktur, Verkehr und Telekommunikation
Breite Straße 29
10178 Berlin
Telefon: 030 2028-0
www.bdi.eu

Verlag:

Industrie-Förderung GmbH, Berlin

Gesamtreaktion:

Florian Knobloch
Dr. Ben Möbius

Realisation:

Gunnar Goldmann

Bildnachweis:

Anzeigetafel: © Visionär · Fotolia
Flugzeug im Landeanflug in Stuttgart: © Jürgen Effner · Fotolia

Layout und Druck:

DCM Druck Center Meckenheim GmbH
www.druckcenter.de

