

Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel

Sachstand Oktober 2011

MdB Bärbel Höhn

Jens Kendzia

030-227 74518

Wie wird der Flugverkehr konkret in den europäischen Emissionshandel einbezogen?

- Vom Emissionshandel betroffen sind grundsätzlich alle Luftfahrzeugbetreiber, die Flüge durchführen, die im Hoheitsgebiet des Europäischen Wirtschaftsraumes (Territorium der EU Mitgliedstaaten und Island, Norwegen und Liechtenstein) starten oder landen. Seit 2010 müssen sie ihre Emissionen an die zuständigen Behörden (in Deutschland an die Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt, DEHSt) berichten.
- Für die Jahre 2010 und 2011 besteht jedoch noch keine Verpflichtung, eine entsprechende Menge an Zertifikaten abzugeben. Die DEHSt ist zum aktuellen Zeitpunkt nach EU-Recht für 409 deutsche, europäische und außereuropäische Luftfahrzeugbetreiber zuständig.
- Daten und Fakten:

Reduktionsziele 2012 und 2013-2020	-3% (2012) und -5% (ab 2013) im Vergleich zum Durchschnitt von 2004-2006 (Basislinie), d.h. das Cap liegt bei 97% bzw. 95%
Reduktionsziel der EU in absoluten Werten	Basislinie: 221,4 Mio. t CO ₂ Cap 2012: 214,8 Mio. t CO ₂ Cap 2013-2020: 210,4 Mio. t CO ₂
Teilnehmer am Emissionshandel im Luftverkehr	Über 4000 Luftfahrzeugbetreiber aus mehr als 150 Ländern, für 409 davon ist Deutschland zuständig
Kostenlose Zuteilung	85% der Zertifikate in 2012 82% der Zertifikate ab 2013
Reserve	3% der Zertifikate ab 2013
Versteigerungsquote	15% der Zertifikate
Zuteilung	nach europaweit einheitlichem Benchmark (von der EU-Kommission berechnet): <ul style="list-style-type: none">- 2012: 0,6797 Emissionsberechtigungen pro 1000 Tonnenkilometer- 2013-2020: 0,6422 Emissionsberechtigungen pro 1000 Tonnenkilometer

Auszüge aus dem Infos der Deutschen Emissionshandelsstelle (Dehst)

http://www.dehst.de/DE/Teilnehmer/Luftfahrzeugbetreiber/luftfahrzeugbetreiber_node.html

- Anders als im stationären Bereich (Energieerzeugung und Industrie) bleibt das also CAP für den Luftverkehr von 2013 bis 2020 stabil und wird nicht abgesenkt. Auch dürfen Airlines ihre Verpflichtung in gewissen Umfang durch den durch Zukauf von Emissionsminderungen aus Schwellen und Entwicklungsländern (CDM-Zertifikate) erfüllen. Zu Erfüllung ihrer Verpflichtung dürfen sie auch Zertifikate aus dem stationären Bereich ETS zukaufen, andersherum ist dies allerdings nicht möglich.

Erwartete Einnahmen aus dem Emissionshandel

- Das europäische CAP für den Flugverkehr liegt bei ca. 220 Mio t CO₂ (dies entspricht 97 Prozent der historischen Emissionen aus den Jahren 2004 - 2006). Der deutsche Anteil an den

EU- Emissionsberechtigungen wird voraussichtlich etwa 18% - 20% betragen (der genaue Anteil ist derzeit noch offen). D.h. von etwa 44 Mio. Tonnen werden dann rund 6,6 Mio. Tonnen (15%) durch die Bundesregierung versteigert werden können. Bei einem Zertifikatspreis von 10 – 15 Euro pro Tonne und der nach der EU-Richtlinie maximal zulässigen Versteigerung von 15 Prozent der Zertifikate ergibt sich für den Bundeshaushalt ein zweistelliger Millionenbetrag, d.h. zwischen **70 Mio. bis maximal 100 Mio. Euro jährlich**, abhängig vom tatsächlichen Zertifikatspreis.

Die derzeit erhobene Ticket Tax wird im Zusammenhang mit der Einbindung des Flugverkehrs in den Emissionshandel gesenkt.

- Wenn der Flugverkehr ab 2012 in den europäischen Emissionshandel einbezogen wird, soll der Steuersatz der aktuellen Ticket so angepasst werden, dass das Gesamtaufkommen aus der seit 01.01.2011 geltenden Luftverkehrssteuer und den Erlösen aus der Versteigerung von Emissionsrechten konstant bei einer Milliarde Euro bleibt. Das heißt, die Belastung der schon von der Ticket Tax betroffenen Unternehmen wird insgesamt durch den Emissionshandel nicht erhöht.

Die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel zeigt bereits Effekte

- Seit Mitte Juli verkehrt auf der Strecke Hamburg –Frankfurt achtmal täglich ein Airbus vom Typ A321 mit Agrotreibstoff zu Versuchszwecken um die Klimabilanz des Luftverkehrs zu verbessern. Für sechs Monate wird eines der Triebwerke mit konventionellem Kerosin betankt, das andere zur Hälfte mit dem alternativen Agrotreibstoff.
- Das besonders effiziente Flugzeug Airbus A320neo, das rund 15% effizienter arbeitet als sein Vorgängermodell ist ein überausgroßer Verkaufserfolg. Dies zeigt, dass in bereits jetzt in effizientere Flotten investiert wird und dass sich die Investitionen auch lohnen.
- Der Einsatz neuer Werkstoffe und Materialein führt zu einer permanenten Gewichtsabnahme der Maschinen und damit zu weiter abnehmenden Treibstoffverbrauch.

Emissionshandel und vermeintliche Benachteiligung außereuropäischer Airlines im Luftverkehr

- Da das gleiche Recht für alle Airlines (EU und von außerhalb der EU) gilt, gibt es insofern keine grundsätzlichen Nachteile für chinesische oder amerikanische Airlines. Etwaige Kostensteigerungen treffen zunächst alle gleichermaßen. Natürlich muss der Betreiber einer weniger effizienten Flotte mit Nachteilen gegenüber einem Betreiber mit einer effizienteren Flotte rechnen, aber das ist ja durch das System bewusst gewollt.
- Auch die Einnahmen aus der Versteigerung fließen an die Herkunftsländer der Fluggesellschaften. Bei den Fluggesellschaften aus dem nicht EU-Staaten stehen sie sogenannten Verwaltungsmitgliedstaaten zu (Deutsche Bank Research, Emissionshandel im Luftverkehr 21. September 2011).

Die Rolle des EUGH in Zusammenhang mit der Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel

- US-Fluggesellschaften haben gegen ihre Einbeziehung in England Klage erhoben. Sie argumentieren, die EU sei nur für rein innereuropäische Flüge zuständig; Klimaregeln für internationale Flüge dürfe nur die internationale Luftfahrtsorganisation ICAO beschließen.

Dabei stützen sich die Kläger auf das Kyoto-Protokoll und internationale Luftverkehrsabkommen. Eine Diskriminierung gegenüber EU-Airlines haben die Kläger nicht geltend gemacht, denn der EU-Emissionshandel betrifft europäische und nicht-europäische Fluggesellschaften gleichermaßen.

- Die Generalanwältin des EUGH hat am 6.10. entschieden, dass die Einbeziehung der US-Airlines in den Emissionshandel ist rechtmäßig ist. Die internationalen Abkommen verbieten das einseitige Vorpreschen der EU nicht, zumal Verhandlungen über weltweite Klimaregeln für den Flugverkehr eingesetzt seit Jahren im Sande verlaufen. Für Flüge, die in der EU starten oder landen kann die EU auch Zuständigkeit beanspruchen.
- Das Plädoyer der Generalanwältin des EUGH ist wichtig, denn in der Regel folgt das Gericht in seiner grundsätzlichen Entscheidung diesem Votum. Es bekräftigt, dass die EU beim Klimaschutz auch im Alleingang vorangehen kann und nicht auf internationale Abkommen (hier: im Rahmen der ICAO) warten muss. Angesichts der stockenden Klimaverhandlungen ist das ein wichtiges Signal. Der EU-Emissionshandel ist weltweit die erste halbwegs wirksame Klimaschutzverpflichtung für den rasant wachsenden Flugverkehr (heute 3-5% der globalen Treibhausgasemissionen). Ein dem Votum folgendes EuGH-Urteil macht den Weg frei, den Luftverkehr wie geplant ab 1.1. einzubeziehen.

Wieso der heftige Widerstand von Ländern wie den USA und China?

- Der Hauptgrund des Widerstandes der USA und von China scheint vor allem zu sein, dass sie damit ohne ihre aktive Zustimmung in ein international wirkendes Klimaregime einbezogen werden. Insbesondere China geht es um das Prinzip, beim internationalen Klimaschutz weiter als Entwicklungsland ohne eigene Emissionsminderungspflichten zu gelten. Die Einbeziehung chinesischer Airlines in das EU-Klimaschutzregime gilt als gefährlicher Präzedenzfall.
- Das Vorgehen der EU, auch Emissionen außerhalb ihres Hoheitsgebiets in den Emissionshandel einzubeziehen, könnte Schule machen. Nicht nur auf für den Welthandel wichtigeren Seeverkehr, sondern eines Tages sogar auf Warenimporte in die EU (Stichwort: carbon border adjustment).
- In den USA steckt außerdem die Luftfahrtindustrie seit Jahren in der Krise. Aktuell steht die drittgrößte Fluggesellschaft American Airlines vor dem Bankrott. Deshalb unterstützt die Obama-Administration die Klage, obwohl Obamas Klimapläne selbst einen Emissionshandel für den Flugverkehr vorsahen.
- Auch wenn die Kosten noch gering sind (12 € für einen Transatlantikflug): Mit ehrgeizigeren Klimazielen wird der Emissionshandel für die Fluglinien in Zukunft immer teurer.

Was ist von Drohgebärden von seitens Chinas, Russlands oder den USA zu halten?

- Ob tatsächlich über das derzeitige Säbelrasseln hinaus tatsächlich Konsequenzen in Form von Boykotten, Flugzeugstornierungen, oder Überflugsbeschränkungen folgen ist zu bezweifeln. Angesichts der zu erwartenden nur moderaten Preissteigerungen durch die Einbeziehung in den Emissionshandel (12 Euro, s.o.) könnten die Schäden die den Boykotteuren auf der anderen Seite entstehen wesentlich gravierender sein. Für Bestellung europäischer Airbus Flugzeuge dürften letztlich andere Gründe ausschlaggebend sein und außerdem fördert gerade die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel die Nachfrage nach neuen effizienteren Modellen.

- Auch werden außereuropäische Airlines nicht riskieren auf den außerordentlich attraktiven europäischen Markt zu verzichten.
- Ungeachtet aller Klagen haben nach Angaben der DEHSt auch die nicht europäischen Fluglinien bis jetzt die Anforderungen und erforderlichen Berichtspflichten zur fristgerechten Teilnahme am 01.01.2012 erfüllt.

Der Luftverkehr bleibt auch mit der Einbeziehung in den Emissionshandel eine stark privilegierte Branche

- Dem Flugverkehr bleiben trotz Ticket-Tax und Emissionshandel weitere erhebliche Privilegien. So unterliegt der gewerbliche Luftverkehr auch in Deutschland im Gegensatz zu Eisenbahnen und Bussen weder einer Energiesteuer (damit auch nicht der Ökosteuer) noch einer Mehrwertsteuer bei Auslandsflügen. Rechnet man wie das Umweltbundesamt beim Luftverkehr mit einer vergleichbaren Besteuerung wie im Straßenverkehr, dann wird der Luftverkehr in Deutschland jährlich mit rund 11,5 Milliarden Euro subventioniert: Im Jahre 2008 betrugen lt. UBA die Steuerausfälle für den Bundeshaushalt durch die Energiesteuerbefreiung des Kerosins 7,2 Milliarden Euro (einschließlich der Kerosinsteuerbefreiung auf Inlandsflüge von 680 Mio., nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung) und durch die Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge 4,2 Milliarden Euro (vgl. Umweltbundesamt: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierung für das Jahr 2008, Dessau-Roßlau Juni 2010).
- Selbst bei einer nur theoretischen Vollversteigerung der Emissionszertifikate ab 2012 (100 Prozent) würden bei den derzeitigen Zertifikatepreisen von 10 – 15 Euro pro Tonne gerade einmal zwischen 450 Mio. und 650 Mio. Euro Einnahmen erzielt werden. Selbst wenn man bei einer Vollversteigerung im Jahr 2020 einen höheren Zertifikatspreis von 20 – 40 Euro pro Tonne annimmt, würden die Einnahmen nur zwischen 880 Mio. und 1,8 Mrd. Euro liegen.

Die überwiegend freie Zuteilung von Emissionszertifikaten birgt die Gefahr hoher Zusatzprofite für die Luftfahrtsunternehmen

- Wenn es den Luftfahrtgesellschaften gelingt, den Wert der kostenlos zugeteilten Zertifikate ganz oder teilweise auf den Ticket –Preis aufzuschlagen, dann könnte die Branche ähnlich wie die Kraftwerksbetreiber in der 2. Handelsperiode sog. ungerechtfertigte Windfallprofits realisieren. Vor allem in Zeiten mit guter Nachfrage und Auslastung der Maschinen ist ein solches Szenario nicht unwahrscheinlich.

Grüne Position

- Wir haben die Einbeziehung des Flugverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem (ETS) für den Flugverkehr als einen wichtigen klimapolitischen Schritt und ein deutliches Signal an die Luftverkehrswirtschaft begrüßt. Mit dem Instrument wird das weltweit erste wirksame Verfahren zur Begrenzung der Klimagase aus dem Luftverkehr etabliert. Klimapolitisch ist das Vorhaben ein Leitinstrument, jedoch kann Europa und die derzeitige moderate Form der Einbeziehung erst der Anfang sein. Vor allem international müssen weitere Regelungen folgen.