

Emissionshandel für den Luftverkehr

Internationaler Widerstand gegen den Alleingang der EU

Susanne Dröge / Philipp M. Richter

Die Europäische Union hat zu Beginn des Jahres 2012 den Luftverkehr in den EU-weiten Emissionshandel einbezogen. Dabei wendet sie eine Regelung an, die sich weltweit auf die Luftverkehrsunternehmen auswirkt, denn erfasst werden sämtliche Flüge, die in EU-Staaten starten oder landen. Die Reaktionen aus dem Ausland sind heftig. China droht mit einem Handelskrieg, Russland mit dem Entzug von Überflugrechten. Die USA brachten einen Gesetzentwurf auf den Weg, der es amerikanischen Fluglinien verbieten soll, sich an die europäischen Vorgaben zu halten. Die EU-Politik wertet man als Einmischung in die nationale Souveränität. Für diesen Konflikt zeichnet sich bisher keine Lösung ab. Aus klimapolitischer Sicht hat es jedoch Signalwirkung, die EU-Regelung konsequent fortzuführen, denn sie ist die Antwort auf einen erfolglosen zehnjährigen Prozess auf internationaler Ebene. Entgegen der bislang praktizierten Politik der Freiwilligkeit unter der Klimarahmenkonvention schlägt die EU hier eine Gangart ein, mit der die großen Verschmutzerstaaten unter Druck gesetzt werden.

Im Energie- und Klimapaket der EU von 2008 wurde auch der Emissionshandel neu geregelt. Das System, welches Industrie-sektoren und Energieproduzenten dazu zwingt, für ihre Emissionen Zertifikate nachzuweisen, wurde ab 2012 auch auf den Luftverkehr ausgedehnt. Dieser ist für etwa 2 Prozent der globalen Kohlendioxid-Emissionen verantwortlich und trägt zusätzlich durch Ozonbildung und Kondensstreifen zur Klimaerwärmung bei. Steigen des Passagier- und Frachtaufkommen sorgt dafür, dass die jährlichen Emissions-Zuwachsraten auf 2 Prozent geschätzt werden, trotz innovativer Flugzeugtechnik und Effizienzgewinnen. Das Kyoto-Protokoll,

welches unter der VN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) regelt, welche Minderungsanstrengungen die Industriestaaten erzielen sollen, legt zwar fest, dass Emissionen aus dem Flugverkehr einzelnen Staaten zugerechnet werden. Der Luftverkehr sollte aber explizit auf globaler Ebene einer Regelung unterzogen werden; er ist nicht Teil der Kyoto-Zielvorgaben. Seit Ende der 1990er Jahre ist die International Civil Aviation Organization (ICAO) damit betraut, entsprechende Maßnahmen zu erarbeiten. Zehn Jahre lang blieben diese Verhandlungen ergebnislos. 2008 beschloss die EU als Reaktion darauf, den Sektor ab 2012 in ihre Gesetzgebung zur Klimapolitik einzubezie-

hen, sollte die ICAO nicht handeln (EU-Richtlinie 2008/101/EG, in Kraft seit 2.2.2009).

Der unilaterale Vorstoß der EU

Seit dem 1. Januar 2012 fällt auch der Luftverkehr unter das Emissionshandelssystem der Europäischen Union (EU ETS). Jede Fluggesellschaft ist verpflichtet, in den Jahren bis 2020 CO₂-Emissionszertifikate für Flüge nachzuweisen, die von einem Flughafen in der EU starten oder einen solchen anfliegen. Zugrunde gelegt werden die Emissionen auf der gesamten Strecke, also auch für den Teil, der nicht über EU-Territorium liegt.

Die Luftfahrtunternehmen bekommen die Zertifikate zum größten Teil kostenlos zugeteilt. Anders als zum Beispiel bei den Stromerzeugern, die ab 2013 alle Zertifikate per Auktion ersteigern müssen, wird dieser Anteil für den Luftverkehr nur 15 Prozent betragen. Die restlichen 85 Prozent werden 2012 kostenlos verteilt, nach 2012 dann bis zu 82 Prozent. Dies soll die Kosten dämpfen und zugleich einen Anreiz für Effizienzsteigerungen schaffen. Die Gesamtmenge der ausgegebenen Zertifikate richtet sich nach den durchschnittlichen Emissionen der Jahre 2004 bis 2006, welche um 3 bis 5 Prozent gekürzt wurden.

Unternehmen mit einem hohen Maß an Effizienz sowie großem Anteil an Langstreckenflügen und Transportleistungen können eine überdurchschnittlich gute Ausstattung mit Zertifikaten erzielen. Neben der Auktionierung können die Unternehmen ihren Bedarf über Projekte der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls (Clean Development Mechanism, CDM, und Joint Implementation, JI) decken, mit anderen Fluggesellschaften handeln oder Zertifikate aus dem restlichen EU ETS kaufen. Der An- und Verkauf ist allerdings nur »halboffen«. Zertifikate, die für den Luftverkehrssektor (EUAA) ausgestellt worden sind, dürfen nicht in das eigentliche EU ETS überführt werden.

Die Emissionsberechtigungen müssen die Luftfahrtunternehmen jeweils Ende April für das vorangegangene Kalenderjahr

nachweisen. Das heißt, dass die EU erstmals im April 2013 den Zertifikatsnachweis verlangen wird. Bei Nichterfüllung drohen empfindliche Sanktionen, wie eine Geldstrafe von 100 Euro pro Tonne Kohlendioxidäquivalent oder der Entzug von Flugrechten.

Die Auktionseinnahmen verbleiben bei den einzelnen Mitgliedstaaten, sollen aber bevorzugt für Klimaschutzmaßnahmen und die klimapolitische Unterstützung ärmerer Länder verwendet werden. Insgesamt handelt es sich bei derzeitigen CO₂-Preisen von rund 7 Euro pro Tonne EU-weit um eine Summe von rund 200 Millionen Euro, die jährlich durch eine geplante Versteigerung eingenommen werden könnte. Zum Vergleich: Deutschland erzielt jährlich allein rund 960 Millionen Euro durch die seit 2011 geltende Luftverkehrssteuer.

Potentielle Folgen für Unternehmen

Auf die Verteuerung von Flügen mit Start und Ziel innerhalb der EU können die Unternehmen auf verschiedene Weise reagieren. Abflugs- und Ankunftsorte lassen sich etwa in angrenzende Regionen außerhalb der EU verlagern. Anbieter könnten Langstreckenflüge mit einem Zwischenstopp versehen, um Emissionszertifikate nur für das Teilstück mit Anbindung an die EU nachweisen zu müssen. Am einfachsten umzusetzen wäre die Variante, außereuropäische Flughäfen als Transferflughäfen zu nutzen. So stehen Doha und Dubai in direkter Konkurrenz zu Frankfurt und anderen europäischen Transitflughäfen.

Inwieweit allerdings mit einer Verlagerung von Verkehrsströmen zu rechnen ist, hängt davon ab, welchem Wettbewerb die Fluggesellschaften ausgesetzt sind und in welchem Maße es ihnen möglich ist, Kosten auf Fluggäste abzuwälzen. Die schwache Weltwirtschaft sowie ein intensiver Wettbewerb sorgen für niedrige Gewinne und eine geringe Nettomarge des Luftverkehrssektors von derzeit unter 1 Prozent. Aktuelle Schätzungen zufolge könnten die zusätzlichen Belastungen für alle Fluggesell-

schaften 2012 zwischen 500 Millionen und 1,1 Milliarden Euro betragen, weil Zertifikate über die Auktionierung hinaus zugekauft werden müssten. Sollten die Kosten aus dem Emissionshandel auf die Tickets aufgeschlagen werden, würde sich ein Flug von Frankfurt nach Peking um lediglich bis zu 4 Euro verteuern (aus der deutschen Luftverkehrssteuer fallen dafür rund 42 Euro an). In diesem Betrag wären auch die frei zugeteilten Zertifikate eingerechnet. Von einer solchen kompletten Abwälzung sämtlicher Emissionskosten auf die Ticketpreise würden die Unternehmen daher enorm profitieren (durch sogenannte *windfall profits*). Ob es dazu kommen wird, hängt aber nicht zuletzt von der Reaktion der internationalen Wettbewerber ab.

Reaktionen der USA und Chinas

Trotz der relativ geringen Kosten für Fluggesellschaften und Passagiere hat sich eine breite internationale Front gebildet, um die EU davon abzubringen, auch außereuropäische Fluggesellschaften zu Emissionsreduzierungen zu verpflichten. Insbesondere Länder wie die USA, China, Indien und Russland missbilligen prinzipiell den Eingriff in ihre Souveränitätsrechte durch Einbeziehung des Nicht-EU-Luftraums. Bei einem Treffen Anfang 2012 in Moskau berieten mehr als 20 Staaten über vergeltende Maßnahmen. Zu den möglichen Sanktionen zählen Zwangsgebühren für europäische Fluggesellschaften, der Entzug von Flugrechten und die Kündigung bestehender bilateraler Abkommen mit der EU.

Die Kritiker machen geltend, dass mit der ICAO eine Institution existiere, die sich multilateral um eine Emissionsreduzierung bemühe. Eine große Rolle spielt dabei auch die Furcht vor einem Präzedenzfall: Der europäische Alleingang in der Klimapolitik könnte dafür sorgen, dass dieses Vorgehen auch bei anderen umstrittenen Themen Schule macht. Die Entwicklungsländer beklagen zudem die Diskrepanz zwischen der EU-Richtlinie und dem Prinzip einer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verant-

wortung, das unter der UNFCCC gilt. Vor allem die USA und China reagierten empfindlich auf das Vorgehen der EU. Sie drohten mit Gegenmaßnahmen, die angesichts ihrer Härte in einem Missverhältnis zu den erwarteten Kosten für die Luftfahrtunternehmen zu stehen scheinen.

Der US-Senat hat im September 2012 einem Gesetzentwurf zugestimmt, der es amerikanischen Fluggesellschaften verbieten soll, die EU-Richtlinie zu befolgen und am EU ETS teilzunehmen. Damit das Gesetz in Kraft treten kann, sind jedoch noch weitere Hürden zu nehmen, und es bleibt ungewiss, ob die Restriktionen tatsächlich angewandt würden. Der Präsidentschaftswahlkampf dürfte das Gesetz dennoch stark begünstigen. Die Befürworter argumentieren, dass amerikanische Firmen und Arbeitsplätze bedroht seien. Allerdings stellt das geplante Gesetz für amerikanische Fluggesellschaften kaum eine Hilfe dar. Sie hätten lediglich die Wahl, ob sie mit den US- oder den EU-Vorgaben in Konflikt geraten. Letztlich könnten sie die Flugrouten nach Europa nicht mehr bedienen – was ein ungleich größeres finanzielles Risiko wäre als der Erwerb von Emissionszertifikaten. Daher dient das Vorgehen der USA vor allem dazu, den Druck zu erhöhen, den die Obama-Administration auf die EU-Kommission ausübt. Washington möchte die EU von ihrem Vorgehen abbringen und eine Lösung über die ICAO herbeiführen.

Auch die chinesische Regierung setzt ihre Luftfahrtunternehmen unter Druck. Diese wurden aufgefordert, die EU-Richtlinie nicht zu beachten. So sind acht chinesische Fluggesellschaften in diesem Jahr auch nach verlängerter Frist ihrer Pflicht nicht nachgekommen, der EU Daten bereitzustellen. Darüber hinaus drohte China mit vergeltenden Maßnahmen bis hin zu einem Handelskrieg. Als erste Warnung wurde eine bereits aufgegebenen Bestellung von Flugzeugen des europäischen Gemeinschaftsunternehmens Airbus auf Eis gelegt. Ihr Wert beläuft sich auf bis zu 14 Milliarden Dollar.

Doch zugleich signalisiert die chinesische Regierung, dass sie dem Anliegen des Klimaschutzes offen gegenübersteht. Eine bilaterale Verhandlungslösung wäre durchaus erreichbar. So beabsichtigt Peking, eine äquivalente Maßnahme zur Reduzierung von Flugemissionen einzuführen. Sollte es dazu kommen, könnte im Gegenzug die EU-Regelung für chinesische Unternehmen ausgesetzt werden. Alle chinesischen Fluglinien haben in den entscheidenden Fragen kooperiert und 2011 sowohl Daten übermittelt als auch Anträge auf kostenlose Zuteilungen gestellt. Bei den deutsch-chinesischen Regierungskonsultationen im August 2012 wurden die chinesischen Drohungen nicht umgesetzt. Stattdessen vereinbarte man Aufträge für Airbus in Höhe von rund 3,5 Milliarden Dollar und beschloss, die chinesischen Montagewerke des Unternehmens auszubauen.

Fehlende Rechtsgrundlage für ein Vorgehen gegen die EU

Russland und Indien hoffen ebenfalls, mit Drohungen auf einen Kurswechsel der EU bzw. auf ein Einlenken Deutschlands und anderer EU-Mitglieder hinwirken zu können. Allerdings fehlt den ICAO-Mitgliedern dafür eine rechtliche Grundlage. Gemäß Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ist es mit internationalem Recht vereinbar, dass der Luftverkehr in den europäischen Emissionshandel einbezogen wird. Eine Klage amerikanischer Fluggesellschaften wies das Gericht deshalb ab. Anders als von den Unternehmen behauptet, handle es sich hier nicht um eine Steuer oder Abgabe, so die Richter.

Rechtsexperten zufolge verletzt die EU-Richtlinie auch nicht WTO-Recht, da es zu keiner Wettbewerbsverzerrung kommt und eine Ausnahmeregelung greift, wenn Staaten eine äquivalente klimapolitische Maßnahme implementieren. Vor diesem Hintergrund bilden Vergeltungsmaßnahmen keine legitime Reaktion – vielmehr wären sie selbst Handlungen, die gegen internationales Recht verstoßen.

Signalwirkung der EU-Politik

Klimakommissarin Connie Hedegaard betont immer wieder, die EU werde ihre Position nur ändern, wenn man sich im ICAO-Rahmen auf Maßnahmen für den Luftverkehr einigt. Diese Haltung hat Bewegung in die ICAO gebracht, aber noch ist unklar, ob die Organisation handeln kann. Diskutiert werden verschiedene Marktmechanismen, mit denen sich Flugemissionen verringern lassen. Umstritten ist, wie Ausnahmen zu regeln sind, wie Einnahmen verwendet werden und ob es Fluggesellschaften oder Staaten sein sollen, die reguliert werden. Da die nächste Vollversammlung der ICAO erst für Oktober 2013 anberaumt ist, muss die EU überlegen, wie sie mit dem massiven Gegenwind umgeht. Sie muss sich zudem im ICAO-Prozess engagieren. Eine Abkehr von der Richtlinie oder großzügige Ausnahmeregelungen würden dabei den Druck aus den Verhandlungen nehmen.

Für die internationalen Verhandlungen unter der UNFCCC hat die Haltung der EU große Bedeutung. Denn diese signalisiert an einem relativ kleinen klimapolitischen Bereich ihren Handlungswillen. So kann sie ihre Glaubwürdigkeit stärken, an der Zweifel bestehen, weil die Erhöhung des unilateralen Klimaschutzziels auf 30 Prozent bis 2020 innerhalb der EU blockiert wird. Die Nachfrage aus dem Flugsektor nach Zertifikaten kann zudem die negative Preisentwicklung im EU ETS bremsen, die zunehmend kritisch betrachtet wird. Darüber hinaus können die Einnahmen aus dem Zertifikatsverkauf dem – im UNFCCC-Rahmen geschaffenen – Green Climate Fund für internationalen Klimaschutz zugeführt werden.

Für die in der EU ansässigen Firmen kann die Kommission einzelne Emissions-Einsparmaßnahmen erleichtern. Neben der Förderung von Technologieforschung ist hier vor allem das verzögerte Projekt Single European Sky (SES) zu nennen. Eine Zusammenführung der europäischen Flugzonen in wenige regionale Einheiten, wie durch SES geplant, würde die Umwege verringern und so zu einer signifikanten Ersparnis von Treibstoff beitragen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364