



Der Flugverkehr im EU-Emissionshandelssystem ab 2012

Ein erster Schritt in Richtung klimafreundlicher Tourismus- und Transportpolitik?

Im Jahr 2012 wird der Flugverkehr in das Emissionshandelssystem der Europäischen Union aufgenommen. Ab dann soll für die Gesamtheit aller Flüge mit Start und/oder Ziel auf europäischen Flughäfen eine CO₂-Obergrenze gelten. Diese Maßnahme ist weltweit der erste Versuch, die schnell wachsenden Treibhausgasemissionen aus der Luftfahrt politisch verbindlich zu regulieren. Mit dem vorliegenden Fact Sheet möchten respect – Institut für Integrativen Tourismus und Entwicklung und die Naturfreunde Internationale die Einbindung des Flugverkehrs in die EU-Klimastrategie einer kritischen Prüfung unterziehen.

Was ist das Europäische Emissionshandelssystem?

Das Europäische Emissionshandelssystem (EU-EHS) wurde im Jahr 2005 eingeführt und wird von der EU als das wichtigste Instrument zur Erreichung des „20-20-20“ Klimaziels betrachtet.¹ Es stellt das bislang größte internationale „Cap-and-Trade“-System für Unternehmen zum Handel mit Emissionsrechten für Treibhausgase dar. Grundlage sind die Prinzipien der sogenannten flexiblen Mechanismen² des Kyoto-Protokolls. Durch die Festsetzung eines Preises für den Ausstoß von Treibhausgasen sollen Klimaschutzmaßnahmen und Investitionen in CO₂-arme Technologien dort angestoßen werden, wo sie am kostengünstigsten sind. Im Detail funktioniert das EU-EHS so: Im Mittelpunkt steht die gemeinsame

„Handelswährung“ der Emissionszertifikate, wobei ein Zertifikat zum Ausstoß einer Tonne CO₂ berechtigt. Wenn Unternehmen ihre Emissionen unterhalb ihrer zugewiesenen Zertifikate halten, können sie die überschüssigen Emissionsrechte im EU-EHS verkaufen – an jene Betriebe, deren tatsächliche Emissionen über den zugewiesenen Emissionsrechten liegen. Um effektiv eine CO₂-Reduktion zu erreichen, wird die Gesamtzahl verfügbarer Zertifikate kontinuierlich verringert – ab dem Jahr 2012 jährlich um 1,74%. Bislang wurde der Großteil der Zertifikate (90% bis 95%) unentgeltlich zugewiesen. Bis zum Jahr 2027 soll allerdings ein schrittweiser Übergang zu einer vollständigen Versteigerung der Zertifikate erfolgen. Danach sollen Gratiszuteilungen nur noch für besondere Ausnahmefälle möglich sein.

(Quelle: Europäische Kommission)



Warum wird der Flugverkehr in das EU-EHS aufgenommen?

Laut aktuellen wissenschaftlichen Schätzungen hat der weltweite Flugverkehr einen Anteil von 4,9% am menschengemachten Klimawandel.³ Der Sektor gilt als die am schnellsten wachsende Quelle von Treibhausgasen – die CO₂-Emissionen stiegen seit dem Jahr 1990 um 87%, und bis zum Jahr 2050 wird eine Versechsfachung des globalen Flugverkehrsaufkommens prognostiziert. Die EU erkennt an, dass der weitere unregulierte Anstieg der Treibhausgasemissionen im Flugverkehr die Bemühungen von anderen Wirtschaftssektoren zur Erfüllung der europäischen Kyoto-Ziele untergraben würde. Bislang ist die internationale Luftfahrt von jeglichen Klimaschutzverpflichtungen ausgenommen. Im Jahr 1997 wurde die Zivilluftfahrtbehörde ICAO von der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) beauftragt, einen geeigneten politischen Rahmen zur Eindämmung der flugverkehrsbedingten Klimawirkungen zu entwickeln. Da aufgrund der sehr unterschiedlichen Interessen der ICAO-Mitgliedsstaaten nach mehr als einem Jahrzehnt kein Fortschritt auf globaler Ebene erzielt wurde, hat die EU entschieden, den Flugverkehr in ihrem Territorium selbst zu regulieren. (Quellen: *Atmospheric Environment; EurActiv; T&E*)

Wie wird die Luftfahrt im EU-EHS geregelt?

Nach einem Beschluss des Europäischen Parlaments, der Kommission und des Rates wird der Flugverkehr per 1. Jänner 2012 in das EU-EHS aufgenommen. Es gelten hierbei die folgenden Rahmenbedingungen (vgl. *Richtlinie 2008/101/EG*):

- Ungeachtet des Herkunftslandes der Fluggesellschaft unterliegt die **Gesamtheit aller Flüge mit Start oder Ziel im EU-Raum** einer CO₂-Emissionsobergrenze. Neben inner-europäischen Flügen werden somit auch alle Flüge von und in EU-Drittstaaten eingeschlossen, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen europäischen und nicht-europäischen Fluggesellschaften zu vermeiden.

- Die Anzahl der verfügbaren Zertifikate (=Emissionsobergrenze) für das **Jahr 2012** wird **97%** der durchschnittlichen Sektoremissionen 2004–2006 entsprechen. Diese Obergrenze wird für die **Periode 2013–2020** auf **95%** gesenkt.
- **85% der Zertifikate werden den Fluglinien gratis zugeeignet.** Die restlichen 15% müssen die Unternehmen über Versteigerung erwerben. Über die Verwendung der Erlöse entscheiden die Mitgliedsstaaten, wobei 50% für klimarelevante Projekte verwendet werden müssen. (vgl. *Richtlinie 2009/29/EG*)
- Es werden nur CO₂-Emissionen berücksichtigt. Zusätzliche Klimawirkungen durch Stickoxide, Wasserdampf, Sulfate, Ruß, Ozon, Kondensstreifen und Zirruswolken bleiben vorerst unberücksichtigt.

Welche Auswirkungen werden sich für den Tourismus ergeben?

Es wird davon ausgegangen, dass Fluglinien die Kosten für den Zukauf von Emissionszertifikaten an ihre Kunden weitergeben werden. Generell gilt: Je größer die Distanz, desto höher der Aufschlag, der von Seiten der Passagiere bezahlt werden muss. Die Höhe der zusätzlichen Kosten hängt von der zukünftigen Entwicklung des Marktpreises für eine Tonne CO₂ ab – er wird über Angebot und Nachfrage gebildet. Aufgrund der zunehmenden Verknappung der verfügbaren Zertifikate kann langfristig mit einem steigenden CO₂-Preis gerechnet werden. Bei einem CO₂-Preis von € 25 pro Tonne (derzeit: € 15/Tonne) wird davon ausgegangen, dass die Preise für Flugtickets im Durchschnitt um € 3 pro 1.000 Passagierkilometern steigen könnten. (Quelle: *Scott Daniel, Peeters Paul, Gössling Stefan*) Eine andere Schätzung geht davon aus, dass ein CO₂-Preis von € 30/Tonne zu folgenden Preiserhöhungen für Flugtickets führen würde: London – Madrid € 2; London – New York € 10; London – Sydney € 32. (vgl. *www.carbonretirement.com*)

Da diese Mehrkosten in Relation zu den Flugpreisen gering ausfallen, ist eine wesentliche Verschiebung bei den internationalen Fremdenverkehrsströmen unwahrscheinlich.



Eine Studie folgert, dass bei einem CO₂-Preis von € 23/Tonne 1,1 % weniger Touristen von Drittstaaten in die EU reisen würden. Hingegen würden 0,1 % der EU-Bürger auf einen Flug in einen Drittstaat zugunsten einer Reise innerhalb Europas verzichten. (Quelle: *Journal of Transportation Research*) Eine andere Studie analysierte die zu erwartenden Ausfälle von europäischen Touristenankünften in zehn tourismusintensiven Inselentwicklungsländern. Die Ergebnisse zeigen, dass aufgrund des allgemeinen Nachfragewachstums selbst strenge Vorgaben unter dem EU-EHS⁴ zu keinem Rückgang der Ankünfte führen würden. Die Zahl der Tourismusankünfte in den untersuchten Destinationen würde lediglich weniger stark wachsen (0,2 % bis 5,8 % weniger Wachstum als ohne EU-EHS). (Quelle: *Third World Quarterly*)

Mit den derzeit vorgesehenen „milden“ Rahmenbedingungen dürfte das EU-EHS also für den europäischen In- und Outbound-Tourismus kaum spürbar sein. Auch die Fernreisemärkte werden nicht akut darunter leiden. Allerdings: Bei der UN-Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen wurde vereinbart, dass die globale Erwärmung unter der gefährlichen Grenze von 2 Grad gehalten werden muss. Um die hierfür in den Industrieländern nötigen Emissionsreduktionen von minus 80–95 % bis zum Jahr 2050 (gegenüber 1990) zu

erreichen, wird keiner der großen Wirtschaftssektoren von einschneidenden Reduktionsverpflichtungen ausgenommen werden. Es ist daher wahrscheinlich, dass der Flugverkehr früher oder später unter ein globales Klimaabkommen gestellt wird und/oder die Bedingungen unter dem EU-EHS verschärft werden. Langfristig ist davon auszugehen, dass klimapolitische Vorgaben spürbare Umbrüche für die touristische Mobilität bringen werden.

Welche Kritikpunkte gibt es seitens

der Umweltorganisationen?

Die Entscheidung der EU, den Flugverkehr in das EU-EHS zu integrieren – und damit ein Zeichen für die Notwendigkeit einer klimapolitischen Regulierung der Luftfahrt zu setzen – wird prinzipiell von vielen Umweltorganisationen begrüßt. Weiters wird positiv bewertet, dass die EU in einem jahrelangen internationalen Rechtsstreit gegen die ICAO und gegen verschiedene US-Fluggesellschaften darauf beharrt, dass Flüge von und zu Drittstaaten im EU-EHS berücksichtigt bleiben.





Als wenig wirkungsvoll werden hingegen die ausverhandelten Rahmenbedingungen kritisiert. Diese sind im Mitentscheidungsverfahren zwischen dem Europäischen Parlament und Rat sowie durch Kompromisszugeständnisse an die ICAO so weit verwässert worden, dass das EU-EHS nunmehr einen sehr beschränkten ökologischen Lenkungseffekt hat und die nötigen Emissionsreduktionen nicht sicherstellen wird. Die wichtigsten Kritikpunkte sind im Detail:

1. Emissionsobergrenzen

Durch die Festlegung der Zertifikate für den Flugverkehr auf 97 % bzw. 95 % der Durchschnittsemissionen 2004-2006 wird die Luftfahrt keinen gerechten Anteil zur Erreichung der EU-Klimaziele leisten. Laut einer Bewertung der Kommission wird die Luftfahrt bei den derzeitigen Obergrenzen effektiv nur 3 % Emissionsreduktion erreichen. Die entstehende Lücke muss durch erhöhte Einsparungen in anderen Wirtschaftssektoren geschlossen werden. Die meisten Branchen unter dem EU-EHS müssen ihre Emissionen um 8 % gegenüber dem Jahr 1990 – dem allgemeinen Referenzjahr im Kyoto-Protokoll – reduzieren. Die Luftfahrt hingegen darf im Vergleich zu 1990 um nahezu das Doppelte wachsen. (Quelle: T&E)

2. Unlimitierter Zertifikatehandel

Die derzeitige Regelung erlaubt den Flugverkehrsunternehmen einen unlimitierten Zukauf von Emissionszertifikaten aus anderen Sektoren. Diese Regelung birgt das Risiko, dass – solange Emissionszertifikate günstiger sind als die Umsetzung von tatsächlichen Reduktionsmaßnahmen – notwendige strukturelle und technologische Neuerungen umgangen werden.

3. Gratiszuteilungen von Zertifikaten

Die ersten beiden Implementierungsphasen des EU-EHS haben gezeigt, dass eine Gratiszuteilung der Zertifikate das Risiko von sogenannten Marktlagengewinnen (engl. „Windfall Profits“) in sich bergen kann. So haben zum Beispiel Stromerzeuger in Deutschland einen Gewinn von rund 5 Milliarden Euro erwirtschaftet, indem sie an ihre Kunden Kosten für Emissionszertifikate weitergegeben haben, die sie von

der EU gratis erhielten. Das Risiko für Marktlagengewinne besteht auch beim Flugverkehr. Obwohl die EU anerkennt, dass die Methode der Versteigerung besser im Einklang mit dem Verursacherprinzip steht und mehr Anreize für Unternehmen für strukturelle CO₂-Reduktionsmaßnahmen schafft, wurde für den Flugverkehr lediglich eine Versteigerungsquote von 15 % festgelegt. Vor dem Hintergrund des EU-Zieles, bis 2027 eine vollständige Zertifikatzuteilung über Versteigerung zu erreichen, ist die Gratiszuteilung von 85 % bis 2020 nicht nachvollziehbar.

4. Nicht-CO₂-Klimawirkungen

Wissenschaftliche Schätzungen des Weltklimarates IPCC gehen davon aus, dass die Klimawirkungen des Flugverkehrs zwischen zwei- und viermal höher sind als das ausgestoßene CO₂ alleine. Dies ist auf zusätzliche Treibhauseffekte durch Stickoxide, Wasserdampf, Sulfat- und Rußpartikel, Ozon, Kondensstreifen und Zirruswolken zurückzuführen, über die teilweise noch wissenschaftliche Unsicherheiten herrschen. Der Vorschlag des Europäischen Parlaments, die CO₂-Emissionen des Flugverkehrs im EU-EHS mit einem Faktor 2 zu multiplizieren, wurde von der Kommission abgelehnt. Der finale Kompromiss berücksichtigt ausschließlich CO₂-Emissionen und trägt dem Vorsorgeprinzip⁵ der EU nicht vollständig Rechnung.

5. Wettbewerbsverzerrungen zwischen Schienenverkehr und Luftfahrt

Unter den vorgesehenen Rahmenbedingungen im EU-EHS wird der „klimafreundliche“ Verkehrsträger Bahn gegenüber dem Flugverkehr stärker belastet. Der Strom für den elektrifizierten Schienenverkehr wird ab 2013 einer vollständigen Auktionierung unterliegen, wohingegen der Flugverkehr nur für 15 % der Zertifikate bezahlen muss. Dadurch wird die derzeitige energiesteuerliche Begünstigung der Luftfahrt gegenüber der Bahn noch weiter verschärft. Diese Wettbewerbsverzerrungen könnten Verkehrsverlagerungen vom Schienen- zum Luftverkehr (sowie auf die Straße) verursachen und zu einem Anstieg der gesamten verkehrsbedingten Emissionen in der EU führen. (Quelle: Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung)



Belasten nationale Flugticketabgaben

und/oder Kerosinsteuer die Luftfahrt

neben dem EU-EHS doppelt?

Nein. Obwohl der Flugverkehr die energieintensivste Transportart ist – gemessen sowohl pro Personenkilometer als auch pro umgesetzten Euro – ist er steuerlich gegenüber anderen Verkehrsträgern bevorzugt. Die Branche muss keine Mehrwertsteuer für Flugtickets einheben und keine Mineralölsteuer für das getankte Kerosin abführen. Alleine in Österreich wird die Luftfahrt dadurch indirekt mit rund 350 Millionen Euro subventioniert. (Quelle: VCÖ) Um einen Teil dieser Lücke zu schließen, hat Österreich – ähnlich wie zuvor bereits Großbritannien, Frankreich und Deutschland – die Einführung einer nationalen Flugabgabe beschlossen. Die Flugwirtschaft kritisiert, dass die Branche zusätzlich zur Einbeziehung in das EU-EHS nun doppelt belastet wäre. Diesem Argument muss entgegengetreten werden, dass die national umgesetzten Maßnahmen in erster Linie zum Abbau der o.g. wettbewerbsverzerrenden Steuersubventionen dienen. Regulierungen mit ökologischem Lenkungseffekt bleiben weiterhin notwendig und müssen zusätzlich eingeführt werden.

Treibstoff im Straßenverkehr wird in Europa durchschnittlich mit 60 Cent pro Liter besteuert. Kerosin bleibt weiterhin steu-

erfrei. Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen wird das EU-EHS für die Fluglinien Mehrkosten von lediglich einem Cent pro Liter Kerosin verursachen. (Quelle: T&E) Die Steuerprivilegien für die Luftfahrt bleiben also weiterhin bestehen, zumal auch die derzeitigen nationalen Flugverkehrsabgaben nicht weit genug reichen – die österreichische Flugticketabgabe baut beispielsweise nur 25% der Subventionen ab.

Ist das EU-EHS zur „Klimaregulierung“

des Flugverkehrs ausreichend?

Nein. Der Flugverkehr ist ein stark globalisierter Wirtschaftssektor. Um in Zukunft faire Marktbedingungen im weltweiten Tourismus zu gewährleisten und die Sektoremissionen langfristig zu reduzieren, müssen effektive Rahmenbedingungen für den Flugverkehr unter dem Dach der UN-Klimarahmenkonvention vereinbart werden. Das EU-EHS kann hierbei als Vorbild für einen weltweiten Emissionshandel dienen, wenn gleich auch andere sinnvolle Instrumente wie eine emissionsabhängige Klimaabgabe oder Kerosinsteuer diskutiert werden müssen. Im Sinne der „Klimagerechtigkeit“ muss ein globales Abkommen für den Flugverkehr sicherstellen, dass die Einnahmen maßgeblich zur Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern beitragen.

DIE WICHTIGSTEN FORDERUNGEN VON RESPECT UND NFI ZU DEN RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DEN FLUGVERKEHR IM EU-EMISSIONSHANDELSYSTEM

- Volle Beteiligung des Luftverkehrs bei der Erreichung der EU-Klimaziele; Ausrichtung der Emissionsobergrenzen an einem europäischen Reduktionsziel von 20 bis 30 % bis 2020 gegenüber 1990
- Kontinuierliche Anhebung der Versteigerungsquote bei den Emissionszertifikaten; vollständige Auktionierung bis spätestens 2020
- Vollständige Zweckbindung der Versteigerungserlöse für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen; Verwendung eines erheblichen Anteils zur „Klimafinanzierung“ in Entwicklungsländern; Finanzierte Klimaschutzprojekte müssen verifizierbare Emissionsreduktionen sicherstellen und Nachhaltigkeitskriterien erfüllen (z. B. CDM „Gold Standard“ Projekte)
- Festlegung einer maximal zukaufbaren Menge an Emissionszertifikaten für Fluggesellschaften
- Berücksichtigung der Nicht-CO₂-Effekte durch Anwendung eines RFI-Multiplikators von 3⁶
- Gleichzeitig kontinuierlicher Abbau der Steuerbegünstigungen beim Flugverkehr durch Einführung von nationalen Flugabgaben und/oder Änderung der EU Mehrwertsteuer- und Energiesteuerrichtlinien



Fußnoten

- 1 Das 20-20-20 Klimaziel der EU sieht eine Emissionsreduktion von minus 20% bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 1990 vor. Zusätzlich soll der Anteil der erneuerbaren Energieträger auf 20% erhöht und der Energieverbrauch durch Effizienzmaßnahmen um 20% verringert werden.
- 2 Allen voran der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism – CDM) und der gemeinsamen Umsetzung (Joint Implementation – JI).
- 3 Seitens der Wirtschaft wird oft angegeben, dass der Flugverkehr einen Anteil von 2% an den weltweiten CO₂-Emissionen hat. Diese Zahl basiert allerdings auf Flugverkehrsstatistiken aus dem Jahr 2000 und lässt signifikante zusätzliche Treibhauswirkungen – zum Beispiel durch die Bildung von Ozon, Kondensstreifen oder Zirruswolken – unberücksichtigt.
- 4 Es wurde ein CO₂-Preis/Tonne von € 27,40 im Jahr 2012 bis € 46,90 im Jahr 2020 zugrunde gelegt. Weiters wurden Emissionsobergrenzen von 90% in 2012 bis 79% in 2020 angenommen, sowie 25% Auktionierung der Zertifikate.
- 5 Das Vorsorgeprinzip ist ein wesentlicher Grundsatz in der EU-Umweltpolitik und sieht vor, dass ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit angesichts der Gefahr irreversibler Umweltschäden nicht als Rechtfertigung für das Hinauszögern von Maßnahmen gelten kann.
- 6 Durch den vom IPCC entwickelten Multiplikator „Radiative Forcing Index (RFI)“ wird den vollständigen Klimawirkungen des Flugverkehrs Rechnung getragen, so dass eine echte Vergleichbarkeit mit anderen Emissionsquellen hergestellt wird. (vgl. Seite 4)

Quellen und Bezüge

Atmospheric Environment / David Lee et al.; Bill Hemmings (T&E); EurActiv; EU-Richtlinie 2008/101/EG; EU-Richtlinie 2009/29/EG; Europäische Kommission; Journal of Transportation Research / Karen Mayor & Richard Tol; Meteorologische Zeitschrift / Sausen et al.; Paul Peeters (NHTV Breda); Scott Daniel (University of Waterloo); Stefan Gössling (Lund University); Third World Quarterly / Gössling et al.; Transport & Environment; VCÖ; Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung

Impressum

Herausgeber und Medieninhaber: respect – Institut für integrativen Tourismus und Entwicklung; Mitherausgeber: Naturfreunde Internationale; Text und Recherche: Andreas Zotz, Claudia Dolezal; Lektorat: Karin Chladek; Redaktionsanschrift: Diefenbachgasse 36/9, A-1150 Wien; Tel.: +43 (0)1 895 62 45; E-Mail: office@respect.at; Erscheinungstermin: 30. November 2010; Grafische Gestaltung: Hilde Matouschek, officina; Druck- und Schreibfehler vorbehalten.