

Internationaler Flugverkehr und EU-Emissionshandel

Botschaft an den Rest der Welt

Von Bernd Brouns und Hans-Jochen Luhmann

— Mit dem am 16. Februar 2005 völkerrechtlich in Kraft getretenen Kyoto-Protokoll haben die meisten Industrieländer rechtlich verbindliche Ziele zur Begrenzung ihrer Treibhausgasemissionen übernommen – das ist ein erstmaliger Vorgang. Die daraus resultierende Minderungspflicht gilt jedoch nur für die von dem jeweiligen Staatsgebiet aus freigesetzten Treibhausgase. Die Emissionen des internationalen Flugverkehrs (und auch des entsprechenden Schiffsverkehrs) wurden dadurch nicht erfasst. Das Kyoto-Protokoll überantwortete die Begrenzung der Flugverkehrsemissionen vielmehr der Internationalen Organisation für zivile Luftfahrt (International Civil Aviation Organization, ICAO). Da diese in viel stärkerem Maße als die klimapolitischen Verhandlungen mit Lobbyinteressen sämtlicher Zweige der Luftfahrtindustrie konfrontiert ist, war in der Mandatsübertragung der klimapolitische Stillstand – der Versuch des Aussitzens – jedoch bereits angelegt. Bisher sind von der ICAO, außer der Einrichtung eines Ausschusses, auch keinerlei Fortschritte zu berichten.

Emissionshandel statt Kerosinsteuer

Die Europäische Kommission ist nun des Abwartens müde und hat entschieden, eine Regulierung zur Begrenzung des Wachstums der Flugverkehrsemissionen auf Basis europäischen Rechts derart herbeizuführen, dass dies über das europäische Gebiet hinaus ausstrahlt. Nach jahrelangen Diskussionen um die Einführung einer EU-weiten Kerosinsteuer – die die bei Steuerfragen erforderliche Hürde eines einstimmigen Beschlusses durch alle Mitgliedstaaten hätte nehmen müssen – setzt die Kommission in ihrer Ende September 2005 veröffentlichten Mitteilung „Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs“ nun darauf, zukünftig auch Emissionen aus dem Flugverkehr in das seit Januar 2005 etablierte Emissionshandelssystem einzubeziehen. (1) Dann würde auch Fluggesellschaften nur noch ein bestimmtes Kontingent an Emissionen zugestanden, bei dessen Überschreitung Emissionsberechtigungen von anderen Unternehmen erworben werden müssten, wie es die bereits am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen aus den energieintensiven Sektoren zu tun verpflichtet sind.

In ihrer Mitteilung legt sich die Kommission zwar auf den Emissionshandel als das Instrument ihrer Wahl zur Begrenzung des Wachstums der Flugverkehrsemissionen fest. Ansonsten enthält diese aber in erster Linie einen Vorschlag zum Verfahren, wie in den kommenden Monaten Antworten auf Schlüsselfragen der konkreten Ausgestaltung der Integration erarbeitet werden sollen. Eine im Rahmen der Fortschreibung des Europäischen Klimaschutzpro-

gramms eingerichtete Arbeitsgruppe soll bis April 2006 einen Bericht mit operablen Lösungsvorschlägen erarbeiten – das Arbeitsprogramm ist somit in den Komitologiebereich (Verwaltungs- und Expertenausschüsse) verschoben, mit allen Vorteilen (Stakeholder-Beteiligung) und Nachteilen (Dominanz der Lobby, Intransparenz des Ansatzes). Dessen Ergebnisse sollen in die bis Juni 2006 abzuschließende Evaluierung des bestehenden Emissionshandelssystems einfließen und gleichzeitig die Basis für einen bis Ende 2006 zu erarbeitenden Richtlinienentwurf bilden. Zudem sind das Europäische Parlament und der Europäische Rat aufgefordert, sich zeitlich parallel zu dem Vorschlag der Kommission zu äußern, sich also zu den Schlüsselfragen des Designs zu positionieren. Der Zeitplan ist somit eng und ehrgeizig.

Vier kritische Verfahrensfragen

Nachdem sich die Kommission auf die Fluggesellschaften als Adressat der Begrenzungspflichten bereits festgelegt hat, werden insbesondere die folgenden vier Designfragen für die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel während der nächsten Monate im Mittelpunkt der Beratungen stehen.

1. Das bestehende EU-Emissionshandelssystem umfasst, anders als der Sechs-Gase-Ansatz von Kyoto, lediglich Kohlenstoffdioxid (CO₂)-Emissionen. Es ist jedoch erklärter Wille der Kommission, den Flugverkehr bei seiner Einbeziehung mit seinem gesamten Klimaeinfluss zu berücksichtigen. Dieser speist sich neben den CO₂-Emissionen noch aus der Wirkung von Partikeln, die bei Freisetzung in Zonen hyperkritischen Wasserdampfgehalts zur Wolkenbildung führen, sowie aus der Freisetzung von Wasserdampf und Stickoxiden (NO_x), die via Ozonbildung zum Treibhauseffekt beitragen. Als gesichert gilt, dass die Klimawirkung des Flugverkehrs im Schnitt mindestens doppelt so hoch ist, als wenn man ihn durch die aktuelle Antriebswirkung seiner CO₂-Emissionen alleine angibt.

Beim Faktor Zwei bleiben jedoch einige Effekte unberücksichtigt, über deren Höhe bislang noch eine erhebliche Unsicherheit in der Wissenschaft besteht. Um die Kompatibilität mit den Emissionszertifikaten des bestehenden Systems zu gewährleisten, müssten also im Flugverkehrssektor pro emittierter Tonne CO₂ mit Blick auf das Vorsorgeprinzip mehr als zwei CO₂-Zertifikate nachgewiesen werden. Die Festlegung der Höhe des „Wechselkurses“ ist eine der Schlüsselfragen für die Wahrung der ökologischen Integrität des Emissionshandelssystems. Alternativ könne man den Nicht-CO₂-Klimaeffekten aber auch, so die Kommission, mit flankierenden Maß-

nahmen wie der Variation von Flugrouten oder NO_x-abhängigen Flughafengebühren begegnen.

2. Die Frage der Kompatibilität der Emissionszertifikate stellt sich auch noch in einem anderen Zusammenhang. Die Emissionsrechte im bisherigen Emissionshandelssystem sind gedeckt durch „Kyoto-Zertifikate“, diese existieren jedoch für den Bereich des internationalen Flugverkehrs nicht. Daher müssen Vorkehrungen getroffen werden, damit das Emissionshandelsvolumen der „Kyoto-Sektoren“ nicht durch „ungedekte“ Zertifikate aus dem Flugverkehrssektor über das erlaubte Maß hinaus ausgeweitet wird. Eine eher technische, nichtsdestotrotz entscheidende Frage, an deren Beantwortung die Integrierbarkeit des Flugverkehrs in das Emissionshandelssystem hängt.

3. Eine Einigung muss des Weiteren darüber erzielt werden, welche Flüge unter die neue Regelung fallen: nur EU-interne Flüge oder alle von Flughäfen der EU landenden und/oder startenden internationalen Flüge? Ein Ausschluss rein nationaler Flüge liegt nahe, da diese bereits durch das Kyoto-Protokoll erfasst sind. Um bei einer möglichen Verknüpfung des EU-Emissionshandelssystems mit Systemen anderer Staaten das Problem der Doppelzählung zu vermeiden, gibt es in diesem Punkt die klare Präferenz der Kommission, sämtliche von europäischem Territorium startenden Flüge, und auch nur diese, nicht die Rückflüge, zu erfassen.

4. Schließlich ist zu klären, nach welcher Methodik die Zuweisung von Emissionsrechten an die Flugunternehmen stattfinden soll. Anders als bei den Sektoren, die gegenwärtig in das Emissionshandelssystem einbezogen sind, deren Emissionskontingente mit Blick auf die Erreichung der Kyoto-Ziele festgelegt werden (sollen), gibt es hier keinerlei rechtlich verbindlichen Referenzrahmen. Dies war eine zentrale Motivation für die Kommission, eine Deckelung des Wachstums der Flugverkehrsemissionen zu fordern, da ansonsten die unter dem Kyoto-Regime erreichten Minderungen tendenziell konterkariert würden. Offen bleibt jedoch, ab welchem Jahr und in welchem Umfang eine solche Deckelung stattfinden soll. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, betont die Kommission lediglich die Notwendigkeit, sich auf eine EU-weit einheitliche Zuweisungsmethode zu einigen.

Kyoto plus im Blick

Der Vorstoß der Kommission ist trotz der vielen noch offenen Fragen zunächst einmal positiv zu bewerten. Zum einen ist eine Regulierung des weit überdurchschnittlich expandierenden Sektors Flugverkehr aus Klimaschutzperspektive eine schlichte Notwendigkeit. Blicke sie aus, würde mehr als ein Viertel der Kyoto-Minderungen der EU durch die ansteigenden Flugverkehrsemissionen zunichte gemacht werden.

Zum anderen untermauert die EU mit diesem Vorschlag zu einer Selbstverpflichtung ihre Vorreiter-Rolle im internationalen Klimaschutz, was mit Blick auf die bevorstehenden internationalen Klima-Verhandlungen für die Zeit nach der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (2008-12) eine bemerkenswerte Botschaft an den Rest der Welt ist. Diese Initiative kann zudem

zentrale Hindernisse auf dem Weg zu einer Einbindung des internationalen Flugverkehrs in ein Post-2012-Klimaschutzabkommen beiseite räumen.

Möglich wird dieser weit reichende Ansatz der EU-Kommission auch dadurch, dass Maßnahmen im Flugverkehrssektor kaum zu Ausweichreaktionen von Airlines führen werden. Im Gegensatz zu Industriezweigen, die handelbare Güter herstellen und nicht Dienstleistungen erbringen, sind geographische Verlagerungen von Aktivitäten nur in sehr geringem Ausmaß möglich: Der mit einem Flug von Großbritannien zu den Kanarischen Inseln befriedigte Mobilitätsbedarf wird schwerlich durch einen Flug von der Ukraine zum selben Urlaubsziel ersetzt werden. Nichtsdestotrotz führt die europäische Luftfahrtindustrie das Argument ihrer bedrohten Wettbewerbsfähigkeit ins Felde. Ob diese weitsichtige Initiative der Europäischen Kommission im Sinne des Klimaschutzes konkretisiert wird und auch mittelfristig einen Impuls für den internationalen Verhandlungsprozess bringt, liegt nun wesentlich in den Händen des Umwelt- und Verkehrsministerrates sowie des Europäischen Parlaments.

Anmerkung

(1) Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission „Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs“. KOM(2005)459, Brüssel, 27. September 2005. Download unter: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0459de01.pdf

Zu den Autoren

Bernd Brouns, geb. 1973, studierte Kultur- und Umweltwissenschaften. Er ist Projektleiter in der Forschungsgruppe Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik des Wuppertal Instituts.

Hans-Jochen Luhmann, geb. 1946, studierte Mathematik, Volkswirtschaftslehre und Philosophie. Er ist Projektleiter für Grundsatzfragen im Wuppertal Institut.

Kontakt

Bernd Brouns, Hans-Jochen Luhmann
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie
Postfach 10 04 80
D-42004 Wuppertal
Fon ++49/(0)202/2492 -329 (Brouns), -133 (Luhmann), Fax -250
E-Mail bernd.brouns@wupperinst.org, jochen.luhmann@wupperinst.org
www.wupperinst.org