

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit

VORLÄUFIG
2005/2249(INI)

4.4.2006

ENTWURF EINES BERICHTS

über die Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs
(2005/2249(INI))

Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit

Berichterstatlerin: Caroline Lucas

Verfasserin der Stellungnahme (*):
Jeanine Hennis-Plasschaert, Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr

(*) Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Ausschüssen – Artikel 47 der
Geschäftsordnung

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG	7

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zur Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs (2005/2249(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs (KOM(2005)0459),
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 16. November 2005 zur Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung¹,
 - gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit und der Stellungnahme des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr (A6-0000/2006),
- A. in der Erwägung, dass sich die EU das Ziel gesetzt hat, dem Klimawandel Einhalt zu gebieten und einen Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur von mehr als 2°C gegenüber dem vorindustriellen Stand zu verhindern,
- B. in der Erwägung, dass der Beitrag des Luftverkehrs zum Klimawandel erheblich ist und rasch zunimmt,
- C. in der Erwägung, dass in dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen zu Klimaänderungen (UNFCCC) und in dessen Kyoto-Protokoll oder in irgendeinem anderen internationalen Vertragswerk im Bereich des Klimawandels keinerlei Verpflichtung für den internationalen Luftverkehr vorgesehen ist,
- D. in der Erwägung, dass die EU bei der Bekämpfung des Klimawandels eine Vorreiterrolle spielen und durch regionale und frühzeitige Maßnahmen ein Beispiel dafür bieten sollte, wie die Auswirkungen des Luftverkehrs auf das Klima bewältigt werden können,
1. begrüßt die Mitteilung der Kommission und ihre Auffassung, dass ein umfassendes Maßnahmenpaket einschließlich rechtlicher, wirtschaftlicher, technologischer und operativer Instrumente zur Bekämpfung aller Auswirkungen des Luftverkehrs auf das Klima notwendig ist, wobei das „Verursacherprinzip“ anzuwenden und eine umfassende Kosteninternalisierung sicherzustellen ist;
 2. betont, dass das Gesamtziel der verwendeten Politikinstrumente darin bestehen muss, die Klimaauswirkungen des Luftverkehrs zu verringern;
 3. unterstützt nachdrücklich Absicht der Kommission, die Einführung von Kerosinsteuern weiter zu verfolgen, und fordert sie auf, unverzüglich eine Abgabe auf alle Inlandsflüge und alle Flüge innerhalb der EU anzustreben (mit der Möglichkeit einer Freistellung aller Fluggesellschaften auf Strecken, auf denen Nicht-EU-Fluggesellschaften operieren);

¹ *Angenommene Texte*, P6_TA(2005)0433.

4. betont, dass bei der laufenden Neuaushandlung der Abkommen über Luftverkehrsdienstleistungen, insbesondere mit den USA, dringend Ergebnisse erforderlich sind, damit die Treibstoffsteuer bedingungslos und diskriminierungsfrei auf Fluggesellschaften innerhalb und außerhalb der EU angewendet werden kann;
5. befürwortet nachdrücklich die Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung des Luftverkehrs, um die Einführung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen dem Luftverkehr und anderen Verkehrsträgern weiter voranzutreiben;
6. befürwortet die Einführung von Abgaben als einen Schritt zu einer umfassenden Kosteninternalisierung, wobei ihre Rolle und ihr Umfang davon abhängig gemacht werden müssen, inwieweit ein Emissionshandelssystem den nachstehenden Anforderungen gerecht werden kann;
7. betont, dass dringend geklärt werden muss, wie das Flugverkehrsmanagement zur Bekämpfung von Kondensstreifen und Zirruswolken beitragen kann;

Einbeziehung des Luftverkehrs in das Emissionshandelssystem (ETS) der EU

8. erkennt an, dass der Emissionshandel in einem umfassenden Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs eine Rolle spielen kann, sofern er angemessen organisiert wird;
9. betont, dass die Umweltwirksamkeit eines Emissionshandelssystems davon abhängt, dass sein geografischer Geltungsbereich groß genug ist, dass die Höchstmenge streng gehandhabt wird, dass die ursprünglichen Zuteilungen voll versteigert werden und dass alle Klimaauswirkungen berücksichtigt werden;
10. schlägt die Einführung eines gesonderten Systems für Emissionen des Luftverkehrs vor, da der Luftverkehrssektor deswegen keine Emissionen im ETS verkaufen könnte, weil die Emissionen des internationalen Luftverkehrs nicht im UNFCCC und im Kyoto-Protokoll berücksichtigt sind;
11. stellt fest, dass die Buchführung durch ein gesondertes, geschlossenes System wesentlich erleichtert würde; ist der Auffassung, dass die Möglichkeit der Fluggesellschaften, im ETS der EU Emissionsrechte zu kaufen, sorgfältig geprüft und nur beschränkt gewährt werden sollte;
12. betont, dass es für den Fall der schließlichen Einbeziehung des Luftverkehrs in das erweiterte ETS zumindest eine Pilotphase für ein gesondertes System im Zeitraum 2008-2012 geben sollte;
13. stellt fest, dass die mögliche Einbeziehung von Gutschriften aus Drittstaaten in ein gesondertes System (z.B. Sauberer Entwicklungsmechanismus und Gemeinsame Durchführung (CDM/JI)) oder von Gutschriften aus regionalen Emissionshandelssystemen in Ländern, die keine Parteien des Kyoto-Protokolls sind, auf einem Niveau festgesetzt werden muss, das gewährleistet, dass der Sektor wirksam zur Erreichung des Gesamtziels der Eindämmung des Klimawandels beiträgt;
14. schlägt vor, dass im Fall einer schließlichen Berücksichtigung des Luftverkehrs im

erweiterten Emissionshandelssystem die darauf angewendeten Sonderbedingungen gewährleisten müssen, dass weniger geschützte Sektoren dadurch nicht diskriminiert werden: Begrenzung der Anzahl der Emissionsrechte, die auf dem Markt gekauft werden dürfen, und die Verpflichtung, vor der Erteilung der Genehmigung zum Kauf von Emissionsrechten einen Teil der notwendigen Emissionsreduzierungen ohne Handel zu erreichen;

15. fordert die Kommission auf, zusätzlich zum ETS andere politische Maßnahmen zur Bekämpfung der nicht durch CO₂ bedingten Auswirkungen vorzuschlagen; wenn diese Auswirkungen unklar sind, sollte das Vorsorgeprinzip angewendet werden;
16. betont, dass das ETS durch Multiplikatoren für CO₂-Emissionen für den Schutz der Umwelt sorgen sollte, falls ein solches Maßnahmenpaket nicht gleichzeitig verabschiedet werden kann;

Geltungsbereich eines Systems für den Luftverkehr

17. ist der Auffassung, dass ein System für den Luftverkehr alle Flüge von und zu einem Flughafen in der EU erfassen sollte, um damit gleiche Wettbewerbsbedingungen für Fluggesellschaften mit unterschiedlichen Streckenprofilen zu gewährleisten, Marktverzerrungen zu Gunsten von Bestimmungsorten außerhalb der EU zu vermeiden, die Umweltwirksamkeit sicherzustellen, Quersubventionierungen zu vermeiden und den Flugzeugbau zu beeinflussen;

Ursprüngliche Zuteilung

18. betont, dass das Gesamtniveau der ursprünglichen Zuteilung den Kyoto-Zielen entsprechen sollte und daher keinen Emissionsanstieg über das Basisjahr hinaus zulassen darf;
19. ist der Auffassung, dass das Volumen der ursprünglichen Zuteilung auf EU-Ebene festgelegt werden muss, weil die Mitgliedstaaten bei einer Festlegung auf nationaler Ebene übermäßig großzügige Zuteilungen vornehmen könnten, was den Markt verzerren und die Umweltwirksamkeit des Systems beeinträchtigen würde;

Zuteilungsmethode

20. ist der Auffassung, dass sich Versteigerungen am besten für die Zuteilung von Emissionsrechten eignen, weil sie der Dynamik dieses Sektors entsprechen und neue Marktteilnehmer oder Regionen, die sich in diesem Sektor noch entwickeln müssen, nicht diskriminieren;
21. stellt fest, dass Versteigerungen auch den Anforderungen des „Verursacherprinzips“ entsprechen und weiteren Umweltnutzen erbringen, wenn die Einnahmen angemessen belastet werden, und dass sie automatisch gute Leistungen der Fluggesellschaften in der Vergangenheit und in der Zukunft belohnen;
22. betont, dass die freie Zuteilung von Emissionsrechten, sei es durch eine Bestandsschutzklausel oder durch Benchmarking, diejenigen Marktteilnehmer diskriminieren würde, die dem System nach der ursprünglichen Zuteilung beitreten, da

diese alle ihre Emissionsrechte ankaufen müssten, statt sie kostenlos zu erhalten;

23. stellt fest, dass die freie Zuteilung von Emissionsrechten, sei es durch Bestandsschutzklauseln oder durch Benchmarking, zu überraschenden Gewinnen für den Sektor auf Kosten der Verbraucher führen würde, weil die Marginalkostenpreise trotz der freien Zuteilung auf dem Marktpreis der Emissionsrechte beruhen; betont, dass dies nicht das Ziel dieser Politik sein darf;
24. ist der Auffassung, dass die freie Zuteilung von Emissionsrechten durch eine Bestandsschutzklausel die schlechteste aller Möglichkeiten darstellt, weil sie frühzeitige Maßnahmen der Fluggesellschaften bestraft, und dass die freie Zuteilung durch Benchmarking zwar theoretisch einen besseren Ansatz bietet, jedoch das Risiko einer übermäßigen Kompliziertheit und Bürokratie beinhaltet, wobei das effektiv beste Ergebnis durch keine Berechnungsmethode genau bestimmt werden kann;

0

0 0

25. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Der Luftverkehr ist zu einem integralen Bestandteil der Gesellschaft geworden, der es ermöglicht, große Entfernungen rasch zu überwinden. Er erleichtert den sozialen Zusammenhalt und den kulturellen Austausch und bringt der Wirtschaft der EU durch direkte, indirekte und induzierte Auswirkungen schätzungsweise 4,1 Millionen Arbeitsplätze und 228 Milliarden € Umsatz¹.

Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Emissionen des Luftverkehrs rasch zunehmen und die in anderen Sektoren erzielten Fortschritte beeinträchtigen. Die EU hat sich dem Ziel verschrieben, der gefährlichen Klimaänderung Einhalt zu gebieten und einen weltweiten Temperaturanstieg von weniger als 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau einzuhalten, was sich in EU-weiten Emissionsverringerungen von 15-30% bis 2020 und 60-80% bis 2050 ausdrückt². Die weltweiten CO₂-Emissionen von EU-Flugzeugen sind zwischen 1990 und 2003 um 73% gestiegen, was einer jährlichen Zuwachsrate von 4,3% entspricht³. In diesem Tempo wird die Zunahme der Emissionen aus dem Luftverkehr mehr als ein Viertel der Reduktionen neutralisieren, die das Kyoto-Ziel der EU bis 2012 vorsieht⁴.

Darüber hinaus wird die gesamte Klimaauswirkung des Luftverkehrs auf das Zwei- bis Vierfache der CO₂-Auswirkung veranschlagt⁵, auch wenn man die potenziellen Auswirkungen der Zunahme der Zirruswolken nicht berücksichtigt.

Die Bemühungen der Industrie um die Verringerung ihrer Emissionen sind zu begrüßen. Nach Prognosen von Eurocontrol wird sich der Luftverkehr bis 2020 im Vergleich mit 2003 mehr als verdoppeln. Die technologische/operationelle Verbesserung (in der Vergangenheit 1-2% jährlich⁶) wird nicht ausreichen, um diesen Zuwachs auszugleichen.

Politischer Zusammenhang

Der internationale Luftverkehr unterliegt nicht den Bestimmungen des Kyoto-Protokolls oder anderen Verpflichtungen. Laut Artikel 2 Absatz 2 des Kyoto-Protokolls sind die Bemühungen um eine Begrenzung oder Reduktion der Treibhausgasemissionen aus dem Luftverkehr im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) fortzusetzen, doch gibt es derzeit keine Pläne für eine globale Lösung, sondern nur laufende Arbeiten zur Entwicklung von Leitlinien für die Emissionshandelssysteme (ETS).

Der Luftverkehr unterliegt keiner Treibstoffsteuer oder Mehrwertsteuer und profitiert von verschiedenen staatlichen Beihilfen. Diese historischen Privilegien bevorteilen vor allem die Wohlhabenden, sowohl weltweit (die meisten weltweiten Flüge werden von Menschen aus den Industrieländern durchgeführt) als auch innerhalb Europas (die höheren Einkommensgruppen fliegen am meisten).

Der Luftverkehr ist außerdem viel weniger als andere Sektoren gegen wirtschaftliche Verzerrungen aufgrund einer CO₂-Kosteninternalisierung anfällig, weil seine

¹ ATAG (2005): „Der wirtschaftliche und soziale Nutzen des Luftverkehrs“, S. 25.

² Schlussfolgerungen des Rates für Umweltfragen vom März 2005.

³ Mitteilung der Kommission KOM(2005)0459, S. 2.

⁴ Ibid, S. 5.

⁵ IPCC 1999.

⁶ Folgenabschätzung durch die Kommission KOM(2005)0459, S. 5.

Dienstleistungen nicht ein- oder ausgeführt werden können: Ein Flug von London nach New York kann nicht durch einen Flug von Montreal nach Tokio ersetzt werden. Deshalb können nichtdiskriminierende politische Instrumente ohne größere Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie angewendet werden. Ein Umstieg auf andere Verkehrsträger im Rahmen einer solchen Politik würde zum Abbau der historisch bedingten Diskriminierung anderer Sektoren beitragen und Vorteile für das Klima mit sich bringen – wenn man bedenkt, dass der Luftverkehr der treibhausgasintensivste Verkehrsträger auf Kurzstrecken (für die es Alternativen gibt) ist, mit einem CO₂-Ausstoß von 132 g pro Passagier-Kilometer im Vergleich zu 15,7-50,8 g CO₂ für Personenzüge¹.

Es ist daher wichtig, dass die EU – als maßgeblicher Marktteilnehmer in der weltweiten Luftfahrt mit speziellen rechtlichen Verpflichtungen im Rahmen des UNFCCC – eine Vorreiterrolle übernimmt und durch frühzeitiges regionales Tätigwerden mit gutem Beispiel vorangeht. Dies lässt sich aus der Verpflichtung im Sechsten Umweltaktionsprogramm² entnehmen, die in den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2005 bekräftigt wurde, wonach „spezifische Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen von Treibhausgasen durch den Luftverkehr“ ergriffen werden müssen, sofern derartige Maßnahmen bis 2002 nicht im Rahmen der ICAO beschlossen werden.

Wie die Kommission feststellt, muss das Ziel dieser Maßnahmen darin bestehen sicherzustellen, dass der Luftverkehr „die Erreichung dieses übergeordneten Ziels nicht untergräbt, sondern zu ihr beiträgt“³. Daher sollten sie (mindestens) Umweltziele enthalten, die der Verpflichtung des Kyoto-Protokolls zu einer Senkung der Emissionen um 8% zwischen 1990 und 2010 und dem EU-Ziel einer Senkung um 30% zwischen 1990 und 2020 in der EU entsprechen. Diese Maßnahmen müssen auch die gesamten Klimaauswirkungen des Luftverkehrs erfassen und auf das Vorsorgeprinzip gegründet werden, falls es irgendwelche Unsicherheiten gibt.

Umfassende Maßnahmenpaket

Um für die Fluggesellschaften einen Anreiz zur Erreichung dieses Ziels zu bieten, und einen widersinnigen Anreiz für die Nachfrageseite zu vermeiden, muss sich die Politik auf das Verursacherprinzip gründen, wobei alle externen Kosten des Klimawandels in vollem Umfang internalisiert werden müssen. Die Kommission ist der Auffassung, dass „*der Luftverkehrssektor gegenwärtig weder für die externen Kosten seiner Klimaauswirkungen aufkommen noch gleichwertige Kosten begleichen muss. Dies bedeutet ein Marktversagen und trägt sowohl zu einer übermäßigen Inanspruchnahme des Luftverkehrs als auch zu ungenügenden Investitionen in neue Technologien und Betriebsverfahren zur Minimierung dieser Auswirkungen bei.*“⁴

Die Mitteilung der Kommission ist insofern zu begrüßen, als sie anerkennt, dass ein umfassendes Maßnahmenpaket einschließlich rechtlicher, wirtschaftlicher, technologischer und operativer Instrumente erforderlich ist. Ihre erklärte Absicht, die Einführung von Kerosinsteuern gemäß der Richtlinie über die Besteuerung von Energieprodukten (2003/96/EG) weiter zu verfolgen, ist angesichts der derzeitigen Ungleichbehandlung des

¹ Tabelle 62, S. 133, Anhang I INFRAS/IWW, Oktober 2004: „Externe Verkehrskosten“.

² Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 242 vom 19.9.2002, S. 1.

³ Mitteilung der Kommission, S. 3.

⁴ Folgenabschätzung durch die Kommission, S. 8.

Luftverkehrs und der anderen Verkehrsträger von großer Bedeutung. Dieses Konzept sollte unverzüglich mit einer Abgabe auf alle Inlandsflüge und alle Flüge innerhalb der EU beginnen (mit der Möglichkeit einer Freistellung aller Fluggesellschaften auf Strecken, auf denen Nicht-EU-Fluggesellschaften operieren). Die laufenden Neuaushandlungen von Abkommen über Luftverkehrsdienstleistungen müssen derweil fortgesetzt werden, damit Fluggesellschaften aus Drittländern schrittweise gleich besteuert werden können wie Fluggesellschaften aus der EU.

Die Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung würde es ferner ermöglichen, die Einführung gleicher Wettbewerbsbedingungen weiter voranzutreiben, und würde steuerliche und umweltliche Vorteile mit sich bringen. Die Emissionsabgaben sollten auf einem Niveau festgesetzt werden, das dem Ausmaß entspricht, in dem die volle Kosteninternalisierung durch andere Maßnahmen nicht erreicht werden kann, und sie können als flankierende Maßnahmen für die Bekämpfung der nicht durch CO₂ bedingten Auswirkungen besonders geeignet sein. Durch Verbesserung des Luftverkehrsmanagements könnte der durchschnittliche Treibstoffverbrauch um 8 bis 18% reduziert werden¹, wodurch eine weitere Senkung aller Emissionen des Luftverkehrs erreicht würde.

Emissionshandel

Der zentrale Punkt ist jedoch der Emissionshandel. Er ersetzt zwar nicht die Notwendigkeit anderer Maßnahmen, doch er besitzt das Potenzial, eine Rolle zu spielen, sofern er angemessen organisiert wird. In Anbetracht der Tatsache, dass der Emissionshandel im Luftverkehr ein neues rechtliches Konzept darstellt, sollte die EU den dadurch bedingten Spielraum nutzen, um einen verbindlichen Rahmen festzulegen, der schließlich weiter verbreitet werden kann. Zur Erreichung einer maximalen Umwelteffektivität muss jedes Emissionshandelssystem (ETS) folgenden Prinzipien entsprechen:

– Nicht durch CO₂ bedingte Auswirkungen

Parallel zu einem ETS müssen andere Politikinstrumente eingeführt werden, um eine umfassende Auswirkung auf das Klima zu erzielen. Durch direkt mit diesen Auswirkungen verbundene Instrumente ließe sich höchstwahrscheinlich das effizienteste Ergebnis erzielen, wenn auch Multiplikatoren für CO₂-Emissionen eine zwischenzeitliche Alternative bilden, falls es sich als unmöglich erweisen sollte, angemessene parallele Einzelmaßnahmen zu ergreifen.

– Beziehungen zu anderen ETS

Ein gesondertes, geschlossenes System für den Luftverkehr ist eine ernst zu nehmende Option. Da das Kyoto-Protokoll nicht für den internationalen Luftverkehr gilt, wurden für diesen Sektor keine Emissionsrechte (AAU) zugeteilt. Dies bedeutet, dass dessen Mitglieder keine Emissionsrechte an das ETS der EU verkaufen dürften. Grundsätzlich könnten sie aus dem Zentralsystem Rechte kaufen und diese Guthaben wieder zurückverkaufen; dadurch würde das Buchführungssystem zwischen dem EU-ETS und dem Kyoto-Protokoll jedoch übermäßig kompliziert. Obgleich verschiedene Optionen zur Behebung dieser Schwierigkeiten vorgelegt wurden, lässt sich feststellen, dass die Buchführung durch ein eigenständiges System wesentlich vereinfacht würde.

Auch wenn eine befriedigende Lösung für die administrativen Schwierigkeiten gefunden

¹ IPCC 1999.

werden könnte, sorgen sich viele bereits im EU-ETS erfassten Sektoren über die möglichen Auswirkungen einer Einbeziehung des Luftverkehrs auf die „Carbon-Preise“, und zwar mit dem Argument, dass der Luftverkehr als geschützter Sektor in der Lage wäre, höhere Preise als viele andere Sektoren zu ertragen. Abgesehen von den direkten nachteiligen Auswirkungen auf andere Teile der Wirtschaft ist es eine wichtige politische Realität, dass ein übermäßiger Druck auf anfällige, energieintensive Industriezweige zu einer Lockerung der Emissionshöchstmengen führen könnte und dadurch die bisher enttäuschende Entwicklung der EU bezüglich der Senkung der Emissionen weiter verstärken würde.

Die – eindeutig wünschenswerte – Einbeziehung der Emissionen des Luftverkehrs in die internationalen Ziele der nächsten Phase der globalen Klimaschutzübereinkommen würde die Buchführungsprobleme lösen, doch ist sie vor 2012 nicht durchführbar. Daher könnte der Zeitraum 2008-2012 für eine Pilotphase eines gesonderten Systems genutzt werden, um praktische Erfahrungen mit dem maximalen Spielraum zu sammeln, der für die Ausarbeitung der Bestimmungen zum Schutz der Umwelt erforderlich ist. Im Hinblick auf die Erreichung des Gesamtziels wären Einschränkungen für die Einbeziehung von externen Gutschriften (CDM/JI oder mögliche Verbindungen mit regionalen Emissionshandelssystemen in Ländern, die keine Parteien des Kyoto-Protokolls sind) erforderlich.

Jede Vereinbarung zur Einbeziehung des Luftverkehrs in ein weiteres ETS müsste den geschützten Status dieses Sektors berücksichtigen und entsprechende Bedingungen vorsehen, z.B. eine Obergrenze für die Zahl der Emissionsrechte, die der Luftverkehrssektor auf dem Markt erwerben könnte (um eine Marktverzerrung gegenüber weniger geschützten Sektoren zu vermeiden) sowie die Verpflichtung, dass der Luftverkehr einen Anteil der erforderlichen Reduzierungen durchführen muss, bevor er Emissionsrechte erwirbt.

– Geografischer Geltungsbereich

Die größte Umwelteffektivität hätte ein System, das alle Flüge von und zu einem Flughafen in der EU zahlenmäßig erfasst, und das den Flugzeugbau beeinflusst. Ein System, das lediglich die Flüge innerhalb der EU erfasst, würde den Markt zu Gunsten von Zielorten außerhalb der EU verzerren, was wiederum negative Auswirkungen auf das Klima (vermutlich würden die Menschen längere Flüge unternehmen) und auf die europäische Tourismusindustrie hätte. Die Möglichkeit, dass die Passagiere auf andere Zielorte ausweichen, sowie das Risiko einer Quersubventionierung bedeuten, dass ein umfassender Geltungsbereich auch erforderlich ist, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für Fluggesellschaften mit unterschiedlichen Streckenprofilen zu gewährleisten.

– Höchstmengen

Das Gesamtniveau der ursprünglichen Zuteilung für jedes ETS sollte den Kyoto-Zielen entsprechen. Aus praktischen Gründen und zur Vermeidung von übermäßig großzügigen Zuteilungen muss es auf EU-Ebene festgelegt werden. Ein Emissionsanstieg über das Basisjahr hinaus wäre nicht mit dem Ziel vereinbar: Die Industrie kann nach wie vor expandieren, jedoch nur innerhalb von Umweltgrenzwerten. Wenn die Kyoto-Ziele durch ein ETS nicht erreicht werden, so müsste dies durch die Verstärkung anderer Maßnahmen ausgeglichen werden.

– Zuteilung von Emissionsrechten

Es wird eine Methode benötigt, die der Dynamik dieses Sektors in angemessener Weise entspricht, die gute Leistungen in der Vergangenheit und in der Zukunft belohnt und sich auf

das Verursacherprinzip gründet. Die Versteigerung entspricht automatisch und effizient allen drei Kriterien: neue Teilnehmer hätten gleichen Zugang zu den Emissionsrechten, die Zahl der Emissionsrechte, die ein beliebig großer Marktteilnehmer erwerben müsste, wäre direkt mit seinem Fortschritt bei der Reduzierung der Emissionen pro Tonne/km verknüpft, und die Emissionsrechte wären kostenpflichtig, wodurch Einkünfte für Zwecke des Umweltschutzes entstehen würden.

Die freie Zuteilung von Emissionsrechten – sei es durch Bestandsschutzklauseln oder durch Benchmarking – entspräche nicht dem Verursacherprinzip, das in diesem Fall nur durch parallele Emissionsabgaben oder ähnliche Maßnahmen verwirklicht werden könnte. Die Erfahrung mit dem EU-ETS lehrt, dass der Verursacher durch überraschende Gewinne auf Kosten der Verbraucher in der Größenordnung von 1,34 bis 4 Milliarden € jährlich belohnt würde, was auf die auf dem Marktpreis der Emissionsrechte beruhenden Marginalkostenpreise zurückzuführen ist¹.

Eine freie Zuteilung nach beiden Zuteilungssystemen würde außerdem diejenigen Marktteilnehmer diskriminieren, die dem System nach der ursprünglichen Zuteilungsphase beitreten, weil (abgesehen von Lösungen für die „*fast unüberwindlichen*“ Definitionsprobleme²) diese Marktteilnehmer alle ihre Emissionsrechte ankaufen müssten, während die vorher beigetretenen Marktteilnehmer ihre Emissionsrechte kostenlos erhalten haben.

Vom Standpunkt des Anreizes zu einer guten Leistung ist die freie Zuteilung von Emissionsrechten durch Bestandsschutzklauseln die schlechteste aller Optionen. Da die Zuteilungen anhand der vergangenen/derzeitigen Emissionen berechnet würden, würden frühzeitige Maßnahmen regelrecht bestraft. Eine freie Zuteilung aufgrund von Benchmarking bietet zwar theoretisch einen besseren Ansatz, beinhaltet jedoch das Risiko einer übermäßigen Kompliziertheit und Bürokratie, wobei das effektiv beste Ergebnis durch keine Berechnungsmethode genau bestimmt werden kann.

¹ CE Delft (Juli 2005): „Giving Wings to Emissions Trading“, S. 163.

² Ibid., S. 95.