

16.01.2007

## Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

### Luftverkehr wirksam in den EU-Emissionshandel einbeziehen

#### I.

Das Flugzeug hat von allen Verkehrsmitteln die schlechteste Klimabilanz. Pro Passagier werden beim Flugzeug zwei- bis dreimal soviel Energie benötigt wie bei Bus und Bahn. Außerdem wirken sich die Schadstoffe des Luftverkehrs in den besonders empfindlichen Schichten der Erdatmosphäre sehr viel nachteiliger als am Boden aus. Zum Treibhauseffekt trägt der Luftverkehr insbesondere durch den Ausstoß von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Stickoxiden und Wasserdampf bei. Weitere klimaschädigende Flugzeugabgase sind Kohlenmonoxid, unverbrannte Kohlenwasserstoffe, Schwefeldioxid und Ruß. Diese Stoffe bewirken ein Aufheizen der Atmosphäre, weil sie die von der Sonneneinstrahlung angestoßene Wärmerückstrahlung vom Erdboden in den Weltraum vermindern. Einen wesentlichen Beitrag zum Treibhauseffekt liefern die Kondensstreifen und Zirruswolken (hohe Schleierwolken), die sich aus dem Wasserdampf der Abgase und der Umgebungsluft bilden, wobei Ruß- und Sulfateilchen aus den Flugzeugtriebwerken eine wichtige Rolle als Kondensationskeime spielen.

Über den großemäßigen Beitrag des weltweiten Luftverkehrs am globalen Treibhauseffekt liegen unterschiedliche wissenschaftliche Erkenntnisse vor. Im 1999 veröffentlichten offiziellen Bericht des zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderung (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), einem Zusammenschluss der weltweit angesehensten Klimaforscher, wurde der Beitrag des Luftverkehrs zur globalen Erwärmung noch mit 3,5% bezogen auf das Jahr 1992 angegeben. Aktuelle Forschungsergebnisse im Auftrag der EU-Kommission deuten darauf hin, dass der Luftverkehr heute aufgrund des Luftverkehrswachstums, vor allem aber wegen den von Flugzeugen gebildeten Zirruswolken bis zu 9 % der gesamten anthropogenen Klimawirkung ausmachen kann.

Die künstliche Bewölkung und andere Effekte wirken nach den neuen Ergebnissen beim Luftverkehr im globalen Mittel heute etwa 4,4 mal stärker erwärmend als seine reinen CO<sub>2</sub>-Emissionen, die bei jeder Verbrennung von fossilen Brennstoffen entstehen. Der IPCC-Bericht aus dem Jahr 1999 geht hingegen davon aus, dass die Gesamtwirkung des Luftverkehrs um zwei bis vier Mal stärker ist als der alleinige Effekt seiner CO<sub>2</sub>-Emissionen. Im Vergleich zu anderen Verkehrsmitteln mit fossilen Brennstoffen scheint der Luftverkehr daher pro verbrauchtem Liter Treibstoff die Erdatmosphäre heute etwa viermal stärker zu erwärmen.

Datum des Originals: 16.01.2007/Ausgegeben: 16.01.2007

Der Luftverkehr ist die am schnellsten wachsende Quelle für Treibhausgase. Wachstumsraten in der Verkehrsleistung von jährlich vier bis fünf Prozent beim internationalen Luftverkehr machen deutlich, dass es nur noch eine Frage der Zeit ist, dass der Luftverkehr den Autoverkehr als wichtigsten Klimakiller unter den Verkehrsträgern überholt.

## II.

Nach Angaben der Europäischen Union (EU) ist der Schadstoffausstoß im Luftverkehr EU-weit seit 1990 um rund 90 Prozent gestiegen. Hält diese Entwicklung an, besteht das Risiko, dass der wachsende Anteil der Luftverkehrsemissionen bis 2012 mehr als ein Viertel der Umweltvorteile der Reduktionen, die die EU gemäß dem Kyoto-Protokoll erzielen muss, wieder zunichte macht. Das Tyndall-Institut hat errechnet, dass der europäische Flugverkehr allein bei ungebrochenem Wachstum schon im Jahr 2040 jene Menge an Kohlendioxid ausstoßen würde, die in der EU gerade noch zulässig wäre, um die globale Erwärmung auf zwei Grad zu begrenzen.

Die EU hängt bereits heute weit hinter den Reduktionsverpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll zurück. Die 15 alten EU-Mitgliedsstaaten müssen bis 2012 acht Prozent weniger Treibhausgase ausstoßen als 1990. Davon sind gerade mal 0,6 Prozent geschafft. Die Bundesregierung hat nun angekündigt, sich im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft dafür einzusetzen, dass die EU ein Reduktionsziel für Treibhausgase von 30 Prozent bis 2020 (Basisjahr 1990) erreicht. Dies macht deutlich, dass die EU ihre Klimaschutzziele nur erfüllen kann, wenn auch der Luftverkehr deutlichen Klimaschutzanstrengungen unterworfen wird.

Eine radikale Klimaschutzpolitik ist nicht nur aus ökologischen, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen geboten. Die Klimastudie, die der britische Ökonom Nicholas Stern im Jahr 2006 im Auftrag der britischen Regierung erstellt hat, kommt zu dem Ergebnis, dass die Staatengemeinschaft schnell handeln muss, um die schlimmsten Auswirkungen des Klimawandels zu vermeiden. Denn wenn der Treibhausgasausstoß nicht bald gestoppt werde, drohe die Weltwirtschaft wegen des „größten Marktversagens, das die Erde je gesehen hat“, in eine Rezession wie zuletzt Ende der Zwanzigerjahre des letzten Jahrhunderts abzugleiten. Unter dem Strich sei es billiger, heute Kohlendioxid zu vermeiden, als morgen und übermorgen für die Schäden aufzukommen. Der britische Schatzminister Gordon Brown forderte die europäischen Regierungen bei der Vorstellung der Studie auf, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis 2020 um 30 Prozent und bis 2050 um 60 Prozent zu senken.

Ausgerechnet das Flugzeug als umweltschädlichstes Fortbewegungsmittel wird sogar noch steuerlich privilegiert und schafft somit eine auch ökonomisch bedenkliche Wettbewerbsverzerrung zwischen den Verkehrsträgern. Denn der gewerbliche Luftverkehr unterliegt in Deutschland im Gegensatz zu Eisenbahnen und Bussen weder einer Mineralölsteuer (Kerosinsteuer und damit auch keiner Ökosteuer) bzw. der Mehrwertsteuer (bei Auslandsflügen). Die Bahn wird bereits heute über den Strombezug vom Emissionshandel belastet. Laut Subventionsbericht der Bundesregierung entgehen dem Bundeshaushalt durch die Steuerfreiheit für Kerosin allein bei den inländischen Flügen rund 400 Millionen Euro Einnahmen pro Jahr. Eine Aufhebung der Mehrwertsteuerbefreiung für Auslandsflüge würde laut Subventionsbericht sogar 500 Millionen Euro bringen.

Bislang unterliegt der internationale Luftverkehr auch keinen Klimaschutzverpflichtungen, denn im Kyoto-Protokoll und auch beim europäischen Emissionshandel ist der internationale Luftverkehr bisher ausgenommen.

Während alle Steuerzahler für die durch Abgase oder Fluglärm verursachten Schäden aufkommen, wird nur ein geringer Teil der externen Kosten verursachergerecht vom Nutzer des Verkehrsmittels Flugzeug selbst getragen. Die externen Kosten des Luftverkehrs waren bereits im Jahr 2002 Untersuchungsgegenstand eines vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Gutachtens des niederländischen Forschungsinstitutes CE (Centre for Energy Conservation and Environmental Technology). Das Gutachten kam zu folgendem Ergebnis: Kurzstrecken verursachen externe Kosten von rund 10 Euro je Ticket bei einem vollbesetzten Flugzeug. Interkontinentalflüge schlagen mit rund 43 Euro je Ticket zu Buche. Das allerdings nur, wenn keine Kondensstreifen entstehen. Berücksichtigt man den durch Kondensstreifen verstärkten Treibhauseffekt, müssten sich Interkontinentalflüge sogar um rund 215 Euro je Ticket verteuern.

Am 20. Dezember 2006 hat EU-Umweltkommissar Stavros Dimas seinen Plan einer Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel für Kohlendioxid vorgelegt. Danach sollen ab 2011 alle Flüge innerhalb der EU durch den Emissionshandel erfasst werden. Wenn Fluglinien mehr Emissionen verursachen, als ihnen Zertifikate zugestanden werden, müssen sie Emissionszertifikate hinzukaufen. Ab 2012 sollen auch die Flüge zwischen EU-Staaten und Nicht-EU-Staaten erfasst werden. Das wird die Ticketpreise in der ersten Stufe um 1,80 bis 9 Euro erhöhen, schätzt die EU-Kommission. Für transkontinentale Flüge wäre der zusätzliche Preis je nach Entfernung etwas höher. Der Vorschlag sieht vor, die Gesamtzahl der dem Luftverkehrssektor zuzuteilenden Zertifikate auf Basis der durchschnittlichen Luftverkehrsemissionen im Zeitraum 2004-2006 festzusetzen. Ausgeschlossen vom System sind Flüge mit Staatsluftfahrzeugen, Flüge nach Sichtflugregeln, Rundflüge, Flüge zum Testen von Navigationsgeräten oder Übungsflüge, Rettungsflüge sowie Flüge mit Luftfahrzeugen mit einem maximalen Startgewicht von weniger als 5.700 kg.

Der Plan berücksichtigt nur Kohlendioxid, nicht aber die sonstigen klimaschädlichen Abgase des Luftverkehrs. Allerdings hat die EU-Kommission angekündigt, zumindest für die Stickoxide aus der Luftfahrt bis Ende 2007 Regelungsvorschläge zur Reduzierung zu erarbeiten.

Der überwiegende Anteil der Emissionszertifikate sollen laut Dimas-Plan kostenlos an die Fluggesellschaften ausgegeben werden. Für das Jahr 2011 soll sich der Prozentsatz an versteigerten Zertifikaten an den derzeit von den Regierungen in ihren Nationalen Allokationsplänen debattierten Regelungen orientieren. Diese können maximal 10 % betragen, werden im Durchschnitt aber deutlich darunter liegen. Es ist nicht vorgesehen, für den Handel mit Emissionszertifikaten des Luftverkehrs eine eigene geschlossene Handelsplattform einzurichten. Flugzeugbetreiber werden somit künftig in der Lage sein, für ihre Emissionen Zertifikate von anderen am Gemeinschaftssystem teilnehmenden Sektoren zu kaufen.

Der Plan von Umweltkommissar Dimas wird die EU und ganz besonders Deutschland, das von Januar bis Juni 2007 die EU-Ratspräsidentschaft inne hat, in den nächsten Monaten beschäftigen. Am 20. Februar 2007 soll der Vorschlag auf dem Umweltrat der EU debattiert und gegebenenfalls in erster Lesung verabschiedet werden.

Allerdings äußerten sich Vertreter der Bundesregierung bislang sehr reserviert gegenüber dem Dimas-Vorschlag. Bundesverkehrsminister Wolfgang Tiefensee (SPD) begrüßte eine Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel zwar grundsätzlich, rückte jedoch behauptete Wettbewerbsverzerrungen in den Vordergrund und kritisierte, dass die Stufenregelung zu Wettbewerbsnachteilen für europäische Luftverkehrsunternehmen führen könne. Wettbewerbsverzerrungen für europäischen Fluggesellschaften und Luftdrehkreuze befürchtet auch Bundeswirtschaftsminister Michael Glos (CSU).

Unter dem Gesichtspunkt eines wirksamen Klimaschutzes geht der Vorschlag von Umweltkommissar Dimas zwar in die richtige Richtung. Nach Berechnungen des Umweltverbandes „Transport & Environment“ trägt diese Maßnahme jedoch nur zu einer Reduzierung der Luftverkehrsemissionen in Höhe von 3 Prozent bei, was weniger als dem jährlich prognostizierten Zuwachs an Emissionen infolge der Zunahme des Luftverkehrs entspricht. Um einen wirksamen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen des Luftverkehrs zu erreichen, bedarf es deshalb einiger wesentlicher Veränderungen des Vorschlages sowie ergänzender Maßnahmen. Insbesondere sollte nicht nur CO<sub>2</sub>, sondern alle klimaschädigenden Substanzen des Luftverkehrs (vor allem Stickoxide und schädliche Partikel) ihrer Treibhauswirkung gemäß in die Bemessungsgrundlage des Emissionshandelssystems einbezogen werden, da Kohlendioxid nur rund 25 Prozent des Treibhausgaseffekts des Luftverkehrs ausmacht. Dies sorgt auch für eine ökologisch differenzierte Anreizwirkung auf Fluggesellschaften und Triebwerkshersteller.

Aus den Fehlern des bestehenden europäischen Emissionshandelssystems für den Energiesektor sollte gelernt werden. Die am Emissionshandelssystem teilnehmenden Unternehmen haben sich den Marktpreis der geschenkten Zertifikate von den Kunden bezahlen lassen. So warnt das Institute für Public Policy Research (IPPR) denn auch in einer Studie, dass die Fluggesellschaften bei einer kostenlosen Zuweisung von Emissionszertifikaten einen ungerechtfertigten Gewinn von 4 Milliarden Euro erzielen könnten. Denn ein solches System würde die Fluggesellschaften dazu verleiten, die mit dem Emissionshandelssystem verbundenen Kosten an die Passagiere weiterzugeben. Das IPPR fordert deshalb, dass die EU die Mitgliedstaaten dazu verpflichten sollte, die Emissionskredite zu versteigern. Dies sah ein zuvor zirkulierender Entwurf der Kommission auch vor. Darin wurde ein stufenweiser Anstieg der Versteigerung von zunächst 10 % und später 60 % der Zertifikate vorgeschlagen.

Der Kommissionsvorschlag sieht eine Kappung der Treibhausgasemissionen auf dem Level der durchschnittlichen Luftverkehrsemissionen der Jahre 2004, 2005 und 2006 vor. Dieser Level liegt EU-weit jedoch um 90 % oberhalb des Niveaus an Emissionen des Jahres 1990, dem Basisjahr des Kyoto-Protokolls. Andere Wirtschaftssektoren müssen EU-weit hingegen ihre Emissionen um 8 % senken, verglichen mit dem Jahr 1990. Hier liegt also eine deutliche Vorzugbehandlung des Luftverkehrs gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen vor.

### III.

Der Landtag stellt fest:

1. Der Landtag NRW begrüßt den Plan der EU-Kommission zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel für Kohlendioxid als wichtigen klimapolitischen Schritt.
2. Angesichts starker Wachstumsraten beim Luftverkehr sind die Klimaschutzziele der EU nur zu erfüllen, wenn auch der Luftverkehr einen bedeutsamen Beitrag zum Klimaschutz leistet. Der von der EU-Kommission vorgelegte Plan zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel ist allerdings nicht ausreichend, um den Treibhausgasausstoß des Luftverkehrs substantiell zu senken.
3. Der Vorschlag der EU-Kommission zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel stellt nur einen kleinen Schritt zur Einbeziehung der externen Kosten (durch Abgase oder Fluglärm verursachte Schäden) in den Flugticketpreis dar. Weitere Schritte zur Internalisierung dieser externen Kosten, wie die Einführung einer Ticketsteuer sowie eine europaweit oder zumindest bundesweit einheitliche Differenzierung von Start- und Landeentgelte nach Schadstoffen und Lärm, müssen folgen.

4. Zur Schaffung von mehr Kostengerechtigkeit zwischen den Verkehrsträgern muss das Ziel einer Einführung einer europaweiten Kerosinsteuer unbedingt ebenfalls weiter verfolgt werden. Eine solche Maßnahme würde auch wirksame Anreize zu Energieeffizienz und Energiesparen im Luftverkehr schaffen und damit den Treibhausgasausstoß des Luftverkehrs deutlich senken.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf, sich gegenüber der Bundesregierung und im Bundesrat für folgende Maßnahmen im Zusammenhang mit der Regelung zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel einzusetzen:

- Alle klimaschädigenden Substanzen des Luftverkehrs, nicht nur CO<sub>2</sub>, sollten ihrer Treibhauswirkung gemäß in die Bemessungsgrundlage des Emissionshandelssystems einbezogen werden, um der besonderen Klimaschädlichkeit des Luftverkehrs Rechnung zu tragen.
- Falls sich die EU für ein ausschließlich auf CO<sub>2</sub> basiertes Emissionshandelssystem entscheidet, sollte dieses System durch andere Maßnahmen, wie z.B. hinreichend strenge Emissionsgrenzwerte für Stickoxid-Emissionen oder eine Beschränkung der Reiseflughöhe auf den Streckenabschnitten, auf denen Kondensstreifen und hohe Schleierwolken (Zirruswolken) entstehen können, begleitet werden.
- In den Emissionshandel sollten von Anfang an alle Flüge, also auch die Flüge von EU-Ländern in Nicht-EU-Länder einbezogen werden.
- Mindestens die Hälfte der Emissionszertifikate sollte nicht kostenlos zugewiesen, sondern versteigert werden.
- Für die Emissionszertifikate des Luftverkehrs sollte es eine geschlossene Handelsplattform geben.

Sylvia Löhrmann  
Johannes Rimmel  
Horst Becker  
Reiner Priggen

und Fraktion