

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft
zH Hrn. Mag. Christopher Lamport
Stubenbastei 5
1010 Wien

Wiedner Hauptstraße 63
Postfach 189
A-1045 Wien
Telefon +43 (0)5 90 900-DW
Telefax +43 (0)5 90 900-269
E-Mail: up@wko.at
Internet: wko.at/up

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, Sachbearbeiter

Durchwahl

Datum

Up/ES/
Mag. Else Schweinzer

3451

14.02.2007

RL-Vorschlag der EU-Kommission über die Änderung der RL 2003/87/EG (EmissionshandelsRL) zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft

Sehr geehrter Herr Mag. Lamport!

Die Wirtschaftskammer Österreich erlaubt sich, nachfolgendes Positionspapier zum RL-Vorschlag der EU-Kommission zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (Emissionshandelsrichtlinie) zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft zu übermitteln.

1. ALLGEMEINES

Da es sich beim Klimawandel um ein weltweites Phänomen handelt, erscheint es aus umweltpolitischer Gesamtsicht wenig zielführend, eine Maßnahme nur in einem geographisch „kleinen“ Gebiet zu ergreifen, anstatt weltweite Regelungen zu treffen. Es wird daher angeregt, zunächst die Vorschläge der ICAO (International Civil Aviation Organization, Montreal/Kanada) zu diesem Thema abzuwarten.

Darüber hinaus muss eine kohärente Gestaltung der EU-Gesetzgebung Ziel sein. Es ist nicht nachvollziehbar, dass der EU-Emissionshandel gleichzeitig durch zwei parallel laufende Aktionen, einerseits die Einbeziehung des Flugverkehrs und andererseits durch die Revision der ETS-Richtlinie insgesamt, adaptiert wird, die Änderungen jedoch zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Richtlinien umgesetzt werden sollen. Die beiden Initiativen sind unter einem zu diskutieren und mit einem Rechtsakt umzusetzen, um annähernd Rechts- und Planungssicherheit zu stellen.

Die Industrie weist dezidiert darauf hin, dass der derzeitige RL-Vorschlag für einen NAP III wirtschaftlich eine Verdoppelung des Klimaschutzbeitrages auf ca. 12 % bedeuten würde und lehnt daher die Aufnahme des Flugverkehrs in das EU-ETS ab.

Sollte die Einbeziehung des Flugverkehrs nicht vermieden werden können, so fordert die Industrie die Umsetzung des von der Richtlinie vorgeschlagenen geschlossenen Systems (Fluglinien können die Zertifikate der stationären Anlagen nicht verwenden). Beim vorgeschlagenen offenen System ist zu prüfen, ob die Diskriminierung der ortsfesten Anlagen die Grundfreiheiten der EU bzw. das Gleichheitsprinzip nicht verletzen.

Der Luftverkehr verursacht weltweit lediglich vier Prozent der Treibhausgasemissionen. Die in der EU verursachten Luftverkehrsemissionen haben global einen Anteil von zwei Prozent. Es wäre zu hinterfragen, ob die geplante Maßnahme tatsächlich geeignet ist, zu einer substantiellen Verbesserung beizutragen.

Durch die gewählte Vorgangsweise entsteht in der Öffentlichkeit der Eindruck, dass der Luftverkehr ein massiv die Umwelt belastender Verkehrsträger sei. Wir weisen darauf hin, dass man mit einem Liter Treibstoff umgelegt auf die Anzahl der Passagiere 100 Kilometer weit fliegen kann.

Durch die geplante Maßnahme wird der wichtige Verkehrsträger Luftfahrt wirtschaftlich belastet und weiter benachteiligt. Darüber hinaus wird die Regelung in Verbindung mit anderen Vorschriften, die ebenfalls einseitig die Luftfahrt erfassen (Verteuerungen durch Sicherheitskontrollen und von diesen verursachten Zeitverzögerungen) dazu führen, dass die Nachfrage nach Kurzstrecken-Flügen zurückgehen und der umweltpolitisch fragwürdige Umstieg auf den PKW gefördert wird. Wenn 150 Personen statt einem Flugzeug 150 PKWs benutzen, so ist der Umwelt aufgrund der Emissionen letztendlich ein Nachteil beschert.

Auch wird übersehen, dass andere Instrumente wie z.B. die Optimierung des Luftraummanagements wesentlich besser geeignet sind, zu einer Treibstoffeinsparung zu führen, ohne gleichzeitig Verkehrseinschränkungen oder Verteuerungen zu verursachen, sondern vielmehr noch zu einer Verbesserung der Pünktlichkeit führen. Im Bereich des Luftraummanagements hat der Betreiber keinen Einfluss darauf, wie lange sein Flugzeug wegen Luftraumüberlastung in einer Warteposition gehalten wird.

Wenn das Luftraummanagement in Europa vereinheitlicht und verbessert wird, ist ein ungleich größeres CO₂-Reduktionspotenzial zu lukrieren. Ist doch evident, dass Wartezeiten mit laufendem Triebwerk am Boden oder Umwege und Warteschleifen in Folge von Überlastungen des Systems eine Energieverschwendung darstellen. Verbesserungen des Luftraummanagements dienen der Umwelt, den Passagieren sowie den Airlines. Dieser win-win-win-Ansatz sollte vorrangig verfolgt werden. Folglich sind die Projekte Single European Sky Air Traffic Management Research Programme (SESAR) oder Central European Air Traffic System (CEATS) vorrangig zu betreiben.

Im Bereich des operativen Managements haben die von der ICAO angeführten Maßnahmen (Circular 303, Februar 2004) nach wie vor Gültigkeit: Verwendung effizienter Flugzeuge, Auswählen und Fliegen der effizientesten Route, effizienteste Geschwindigkeit, wirtschaftlichste Flughöhe, maximale Beladung, minimales „Leer(fracht)“-Gewicht, optimale Betankung, Vermeidung von Defizitflügen, optimierte Wartung der Flugzeuge. Durch diese Maßnahmen sind wesentlich größere Fortschritte erzielbar, als durch den vorgeschlagenen Regelungsansatz, dessen Treffsicherheit skeptisch betrachtet werden muss.

Die Orientierung an Tonnenkilometern wirft zahlreiche Fragen auf, die noch nicht in ausreichendem Maße geklärt sind. Weitere Grundlagenarbeiten zu diesem Thema wären dringend erforderlich.

Wirtschaftliche Aspekte

Der Zwang zum Kauf von Zertifikaten trifft expandierende und neu am Markt auftretende Unternehmen, die (zusätzliche neue, moderne) Flugzeuge anschaffen, besonders.

Nachdem das vorgeschlagene System nur Flüge in und von EU-Flughäfen erfasst, wird ein Flug von Heathrow über Dubai nach Sydney mehr Emissionszertifikate benötigen, als ein Flug von Heathrow über Singapur nach Sydney, obwohl Letzterer mit größerem CO₂ Ausstoß verbunden ist.

Den Einschätzungen der EU-Kommission, dass „der Wettbewerb zwischen den Fluggesellschaften von der Maßnahme kaum berührt würde“ bzw. „der Wettbewerb zwischen Flughäfen und Tourismus nicht sonderlich betroffen wäre“, kann nicht gefolgt werden.

Es erscheint eher zielführend, über technische und operationelle Optimierungen zu einer Verbesserung der Umweltbilanz zu kommen. Die Sperre von Lufträumen ist ebenfalls einer Revision zu unterziehen, um Verkehrsraum zu gewinnen und zeit- und verbrauchsintensive Umwege zu vermeiden.

Eine Regelung des Emissionshandels war für die Luftfahrtbranche immer nur unter der Prämisse diskutabel, dass keine fiskalpolitischen Maßnahmen wie insbesondere eine Kerosinsteuer zur Anwendung gebracht werden.

Die in Aussicht genommene Regelung führt auch bei den Unternehmen zu einem erheblichen zusätzlichen Administrationsaufwand. Neben zahlreichen neuen Verpflichtungen vor allem im Sicherheitsbereich bringt das vorgeschlagene System einen weiteren Personal- und damit Kostenaufwand, der vor allem kleine und mittlere Unternehmen im Wettbewerb benachteiligt. Nur große Unternehmen können solche Maßnahmen ohne erhebliche Steigerung der Stückkosten umsetzen, KMUs haben im Wettbewerb das Nachsehen. Die von der EU propagierte „Förderung des Wettbewerbs“ wird durch zunehmende Administration völlig konterkariert, mittelbar fördert die EU so die Bildung von Oligopolen großer Konzerne. Besonders nachteilig betroffen von dieser Entwicklung sind typische Regional-Airlines und damit auch die Anbindung ganzer Regionen an das weltweite Luftfahrtsystem.

Zur wirtschaftlichen Problematik für die ortsfesten Anlagen der Industrie

Aus dem impact assessment ergibt sich, dass durch die Einführung des EU-ETS für den Flugverkehr die Emissionen im Jahr 2015 um 122 Mio. Tonnen CO₂ p.a. reduziert werden sollen bzw. können. Dies bedeutet unter Beachtung der Absicht der EU-Kommission, dass das CAP mit den durchschnittlichen Emissionen der Jahre 2004 bis 2006 eingefroren werden soll und weder Wachstum noch Reservemengen berücksichtigt werden sollen, sodass diese Menge am Kohlenstoffmarkt zugekauft werden muss.

Das CAP der 1. Nationalen Zuteilungspläne der EU-25 war bei 2.190 Mio. Tonnen CO₂ p.a. Damit bedeutet dieser Zukaufsbedarf der Flugwirtschaft von 122 Mio. Tonnen CO₂ p.a. 5 bis 6 % der Menge der Zuteilungspläne der Jahre 2005 bis 2007.

Zum Vergleich: der Klimaschutzbeitrag der österreichischen Industrie für den 2. Zuteilungsplan liegt bei 6,1%! Dieser würde durch den Zukaufsbedarf der Fluglinien Post 2012 wirtschaftlich verdoppelt.

Durch ein offenes System werden aufgrund der zusätzlichen Nachfrage der Luftfahrtsunternehmen die Zertifikatekosten für die Industriebetriebe künstlich in die Höhe getrieben. Dieser Effekt kann sich noch dramatisch zuspitzen, wenn es zu einem Engpass infolge eines strengen Winters oder ähnlicher Rahmenbedingungen kommt.

Es ist für die energieintensive Industrie, welche in den letzten Jahren bereits umfangreiche Energieeffizienzmaßnahmen umgesetzt hat, nicht tragbar, nun auch noch für die extremen Wachstumsraten im Luftverkehr (Verdoppelung von 2005 bis 2020) aufkommen zu müssen.

Die Einschätzung der Kommission, dass Luftfahrtsunternehmen die Mehrkosten von rd. € 4,60 bis € 39,60 im Jahr 2020 bei einem Zertifikatepreis von € 30 ohne große Einbußen des Nachfragewachstums in die Ticketkosten einpreisen können, zeigt, dass hier höhere Zertifikatekosten eines geschlossenen Systems ein stärkeres Einschleifpotenzial und somit die optimale Umweltwirksamkeit besitzen.

Keinesfalls ist für die Industrie akzeptabel, dass drastische Erweiterungen des Emissionshandelsystems innerhalb der laufenden Perioden vorgenommen werden sollen. Eine Einbeziehung des gesamten (Binnen- und interkontinentalen) Flugverkehrs ist daher frühestens ab 2013 denkbar und angesichts der umfangreichen und offenen Fragen erst ab 2018 sinnvoll. Die Aufnahme 2011 bzw. 2012 würde zu extremen Marktstörungen führen, da innerhalb der laufenden Perioden große Nachfrager auf dem Kohlenstoffmarkt auftreten.

Regionalpolitische Aspekte

Grundsätzlich werden nur rentable Strecken von Airlines geflogen. Abweichungen können sich dort ergeben, wo Zubringerflüge betrieben werden, die erst in Verbindung mit der Enddestination sinnvoll und wirtschaftlich erscheinen.

Weiters ist erkennbar, dass alle Airlines/Länder, die über keinen entsprechen nachfragestarken nationalen Markt verfügen, von der Regelung benachteiligt werden, weil diese im Unterschied zu Carriern mit großem Heimmarkt mehr Flugkilometer zurücklegen müssen, um dasselbe Ziel entsprechend zu bedienen. Durch die Regelung wird daher die Konzentration am Markt der Anbieter hin zu Luftfahrtunternehmen mit großem Heimmarkt gefördert.

Da Warte-, Positionierungs-, Start- und Landeaktivitäten größeren Energieverbrauch generieren, sind Airlines mit großem Kurzstreckenanteil gegenüber Airlines mit hohem Langstreckenanteil und damit niedrigem Verbrauchsschnitt benachteiligt.

Auch der Point-to-point-Verkehr wird im Unterschied zu Netzwerk-Carriern begünstigt. Wer sich nur auf lukrative Destinationen beschränkt, kann damit Gewinnmaximierung betreiben und sobald die Rechnung nicht mehr aufgeht, diese Flüge von einem anderen Airport aus anbieten. Ein Netzwerk-Carrier hingegen bekennt sich zu einem flächendeckenden Netz mit einem hohen Maß an Vorhersehbarkeit und Planbarkeit für die Passagiere.

Aus der dargelegten Entwicklung ergibt sich für den Flug-Infrastruktursektor eine Konzentration auf Flughäfen im Einzugsgebiet von Großstädten, die nicht unbedingt auf Zubringerflüge angewiesen sind. Regionalflughäfen werden mit Streichungen von Zubringerflügen zu rechnen haben, wenn die Rentabilität dieser Flüge weiter herabgesetzt wird. Das kann zu der volkswirtschaftlich fragwürdigen Situation führen, dass es zwar ein Dutzend oder mehr tägliche Verbindungen zwischen internationalen Metropolen, aber keine von kleinen Landeshauptstädten zur Bundeshauptstadt gibt.

Auch besteht die Gefahr, dass eine Verlagerung von Regionalflügen/-flughäfen zu Charterflügen/-flughäfen, die nur saisonal (Wintertourismus, Sommerferien, Festivalzeiten) besonders in Anspruch genommen werden, begünstigt wird. Die Infrastruktur muss jedoch ganzjährig aufrecht erhalten werden, was bei gleichem Aufwand, aber geringeren Einnahmen zu einer weiteren Erhöhung der Kostenbelastung führt, die für zahlreiche Airlines den Anflug dieses Regionalflughafens unwirtschaftlich macht.

Überdies erscheint es widersprüchlich, regional Förderungen (für Infrastrukturvorhaben) zu gewähren und an anderer Stelle die Nachhaltigkeit von Investitionen zu beeinträchtigen.

In Bezug auf den Auslandsverkehr bedeutet dies, dass kleinere Länder mit hohem Zubringer-Transit zugunsten großer Länder mit großem Direktflugaufkommen zurückgedrängt werden.

Damit werden die kleinen Länder auch in ihrer Außenhandelsentwicklung benachteiligt, ist doch unbestritten, dass Tagesrandverbindungen zu Regionalflughäfen in Drittländern eine ungleich bessere Ausgangsbasis für die Erschließung neuer Märkte darstellen, als zeitaufwändige Flüge über ausländische Hubs.

Aspekte zu Flughäfen in der Nähe zu EU-Außengrenzen

Im Hinblick auf die Schweiz und den Knoten Zürich kann die ETS-Regelung zu einer für Österreich folgeschweren Verlagerung des Luftverkehrs in Mitteleuropa führen. Da die Schweiz nicht in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen ist, entsteht somit sowohl ein massiver Vorteil für den Knoten Zürich als auch für die nationale Airline Swiss. Während Flüge in den Nicht-EU-Raum ab Wien bzw. aus dem Nicht-EU-Raum nach Wien unter das ETS fallen, sind derzeit sowohl Flüge von der Schweiz in Nicht-EU-Länder als auch Flüge von diesen Ländern in die Schweiz vom ETS ausgenommen. Damit ist aber vorgezeichnet, dass sich die Schweiz und insbesondere der Knoten Zürich als Tor zur Welt preisgünstig positionieren können. Airlines aus dem Nicht-EU-Raum können mühelos mit dem Hinweis gewonnen werden, im Herzen Europas landen zu können, ohne die Nachteile des EU-ETS in Kauf zu nehmen.

Damit zeichnet sich möglicherweise ab, dass Zürich zum Beginn und Endpunkt von Europareisen von Besuchern aus anderen Kontinenten wird und sich somit eine beachtliche Wertschöpfung des zentraleuropäischen Incomings auf die Schweiz verlagert. Möglicherweise sind im Alpintourismus in den Wintermonaten Verlagerungen (von Österreich) in Richtung Schweiz die Folge.

Die EU-Regelung verschafft somit einem Nicht-EU-Land im Zentrum der EU einen massiven Wettbewerbsvorteil, der neben dem Flughafen Zürich hauptsächlich der von dort aus operierenden Swiss zugute kommt. Gleiche Auswirkungen treffen abgeschwächt auch auf den Flughafen Zagreb zu, der noch näher an der EU-Grenze liegt als Zürich und von Graz gleich weit entfernt ist wie Wien-Schwechat.

Wien-Schwechat und die anderen österreichischen Flughäfen sind (wie z.B. Mailand) somit einer zweifachen Bedrohung ausgesetzt. Hier ist also eine besondere Situation in Zentraleuropa gegeben, der im Rahmen der EU-ETS-Regelung Rechnung getragen werden muss.

Die ETS-Regelung sollte daher nicht später auf den EWR-Raum ausgeweitet werden, wie die EU in der Begründung des Richtlinienvorschlag selbst einräumt, sondern muss zwingend und von Beginn an EWR-weit wirken und die Schweiz miteinbeziehen, will man nicht derart schwerwiegenden Verlagerungen sowie gravierenden Verzerrungen des Wettbewerbs Vorschub leisten.

2. ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Zu Kap I - Allgemeine Bestimmungen

Die Gesamtzahl der zu verteilenden Zertifikate soll sich nach dem Durchschnittswert der Emissionen aus dem Flugverkehr der Jahre 2004 bis 2006 richten. Da der Flugverkehr zunehmen wird, ist zwingend damit zu rechnen, dass die derart von der EU zur Verfügung gestellten Zertifikate nicht ausreichen können, um das Wachstum der Flugwirtschaft abzudecken. Die europäische Flugwirtschaft würde in eine Käufer-Position gedrängt. Es ist somit für eine Regelung Sorge zu tragen, die das Wachstum entsprechend berücksichtigt.

Die Festlegung erscheint willkürlich und lässt die eingeschränkten technologischen Möglichkeiten, die die Luftfahrtindustrie selbst (im Gegensatz zu anderen Sektoren) zur Minderung hat, außer Acht. Die Emissions-Limitierung auf den Durchschnitt der Jahre 2004-2006 wird daher abgelehnt.

Es sind keine Reserven für neue Marktteilnehmer berücksichtigt, wie es im Bereich der stationären Anlagen sehr wohl der Fall ist. Obwohl die Berücksichtigung des Wachstums bei den stationären Anlagen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich gehandhabt wird, sollte es auch für die expandierende Flugwirtschaft eine entsprechende Berücksichtigung des Wachstums geben.

Das Wachstum wird in den nächsten Jahren durchschnittlich 4-5 Prozent betragen, wobei jedoch die Emissionen nicht im gleichen Ausmaß mitwachsen werden, weil die Branche (wie schon seit vielen Jahren) über operationelle, technologische und infrastrukturelle Maßnahmen für Verbesserungen sorgt.

Allerdings sind die Möglichkeiten zur Emissionsreduktion nahezu ausgeschöpft, weshalb die europäische Politik aufgerufen ist, über entsprechende regulatorische Maßnahmen (Umsetzung des Single European Sky) ihren Beitrag zu leisten und so weitere Verbesserungen zu gewährleisten.

Die Möglichkeit des Emissionshandels mit anderen Sektoren („offenes System“) bildet eine Grundvoraussetzung für ein funktionsfähiges System. Eine Einbeziehung des Luftverkehrs in das bestehende Handelssystem erscheint allerdings extrem komplex, weshalb eine Verschiebung auf die Kyoto-Nachfolge-Periode (ab 2013) wesentlich sinnvoller ist - dies auch unter dem Aspekt der geplanten Harmonisierung der Handelsperioden mit dem existierenden System, welche positiv bewertet wird.

Zu Kap II - Luftverkehr - Gesamtmenge der Zertifikate

Älteres Fluggerät wird vor allem im Nicht-EU-Raum (z.B. Afrika) weiterverwendet. Die freiwillige Verbrauchsreduzierung der Airlines ist somit in den restriktiven Kontingenten nicht berücksichtigt. Der Flugverkehr wird somit zu einer Reduktion gezwungen oder finanziell belastet, obwohl er selbst bei gestiegenem Verkehrsaufkommen weniger emittiert. Wir regen an, Early Actions bei der Zuteilung von Gratiszertifikaten zu berücksichtigen.

Mit der Verteilung der Emissionen über einen „benchmark“ können „early actions“ in gewissem Umfang belohnt werden. Vor diesem Hintergrund kann die Grundlage einer Kontingentierung ab 2012 keinesfalls so weit in der Vergangenheit angesetzt werden, sondern muss möglichst nahe am Beginnzeitraum angesiedelt werden. Gefordert wird die Reduzierung auf jenen Zeitraum an Vorlauf, der auch im laufenden System für die Verteilung der Zertifikate und die Versteigerung vorgesehen ist (18 Monate vor Beginn der Handelsperiode).

Das Abstellen auf die in einem historischen Basisjahr geleisteten Tonnenkilometer stellt eine grobe Benachteiligung von Unternehmen dar, die gerade jetzt in der Aufbau- bzw. Expansionsphase sind. Ein Unternehmen, das in der Vergangenheit viel geflogen ist, bekommt in der Zukunft mehr Zertifikate zugewiesen, als jenes, das seine Flotte gerade aufbaut. Für Unternehmen mit wachsender Flotte zeichnet sich ab, dass es zu größeren Engpässen bei den Zertifikaten kommen muss als bei den Unternehmen, die den in den vergangenen Jahren ihren Expansionsprozess abgeschlossen haben. Die Ungleichbehandlung von Unternehmen ist zu vermeiden.

Die betroffenen Unternehmen haben keine Möglichkeit, ihren Expansionskurs aufgrund geänderter Rahmenbedingungen zu revidieren und weniger oder andere Flugzeuge zu ordern. Flugzeugbestellungen erfordern lange Vorlaufzeiten und das Abstellen auf einen in der Vergangenheit liegenden Zeitraum für diese Unternehmen kommt der Rückwirkung einer Norm gleich. Der Beobachtungszeitraum für die Bemessung des Kontingents muss möglichst weit nach hinten verlegt werden. Auch hier ist zumindest die Reduzierung auf jenen Zeitraum an Vorlauf zu fordern, der auch im laufenden System vorgesehen ist.

Besonderes Unbehagen bereiten angedeutete weitere Belastungen für die Luftfahrt. So geht aus der Begründung hervor, dass sich die EU mittel- und langfristig noch nicht von einer Besteuerung oder Abgabeneinhebung distanziert. Ebenso ist zu entnehmen, dass noch vor Ende 2008 ein Vorschlag zur Reduktion der Stickoxide in der Luftfahrt vorgelegt werden soll.

Alleine aus diesen Gründen sollten die beabsichtigte Vorgehensweise (hinsichtlich grundlegend anderer Ansätze) geprüft und Optimierungen des Lufttraummanagement bevorzugt werden sowie der ETS-Ansatz sinnvoller Weise auf 2018 (frühestens 2013) verschoben werden.

Kap II - Luftverkehr - Art 3c - Methode der Zuteilung von Zertifikaten

Die Argumente gelten auch für künftige eintretende Marktteilnehmer, die die Nachfrage nach Zertifikaten erhöhen. Für diese Unternehmen ist im vorliegenden Vorschlag keine Reserve vorgesehen. Da sich neue Anbieter täglich etablieren können und sollen, ist hier nicht mit einer Verschiebung des Referenzzeitraumes das Auslangen zu finden, sondern es muss für diese Gruppe eine Reserve im Kontingent eingebaut werden.

Die Kommission verfolgt den Ansatz, neue Marktteilnehmer alleine auf die Versteigerung von Zertifikaten zu verweisen (Erwägungsgrund 13 bzw. Art 3d Z1 ff). Dies ist jedenfalls abzulehnen. Wer so vorgeht, will die historischen Besitzstände 2006 einfrieren und den Wettbewerb durch rasche Expansion bestehender Anbieter oder durch das Auftreten neuer Anbieter unterbinden.

Damit würde aber nicht nur ein Nachteil für die Wirtschaft und die Konsumenten entstehen, sondern auch für die Umwelt, wird doch Expansion regelmäßig mit neuem Fluggerät betrieben. Wer Expansion erschwert, erschwert auch den Wechsel zu verbrauchsgünstigerem, abgasärmerem und damit umweltschonenderem Gerät.

Wir lehnen eine Versteigerung (zur Verteilung) von Zertifikaten ab, da diese kostentreibend und diskriminierend gegenüber anderen Sektoren wirkt sowie mit den ICAO-Prinzipien nicht vereinbar ist. Die EU-Kommission hat Zertifikate in einem dem Wachstum entsprechenden Ausmaß zur Verfügung zu stellen und gratis an die Flugunternehmen weiter zu leiten. Neue Marktteilnehmer müssen über eine Reserve bedient werden.

Unbehagen bereitet auch der Umstand, dass die Erlöse aus der Versteigerung von Zertifikaten neben Minderungen der Klimaauswirkungen zur Deckung von Verwaltungskosten herangezogen werden sollen. Dies wird sich mittelfristig negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken und steht damit in Konflikt zur Lissabon-Agenda.

Zu den offenen Punkten gehört ua die Frage, wem im Falle von kurzfristigen Überlassungen vom Fluggeräten die Emissionen zugerechnet werden. Ebenso stellt sich die Frage, ob eine Airline, die einen Teil ihrer Flotte stilllegt, unverändert Anspruch auf Zuteilung der Zertifikate hat.

Ebenso unklar sind Fälle, in denen eine Airline ihren Sitz von einem Mitgliedstaat in einen anderen verlegt oder Zusammenschlüsse von EU- und Nicht-EU-Airlines. Derzeit erscheint es so, dass eine EU-Airline eine Nicht-EU-Airline mehrheitlich besitzen und damit im EU-Raum Verkehr betreiben kann, ohne unter das ETS zu fallen (Übergangszeitraum).

Zu Anhang I Abs 1 lit b

Ein um ein Jahr zeitversetztes Inkrafttreten für Nicht-EU-Airlines ist nicht gerechtfertigt. Wenn Zweifel an der technischen Machbarkeit bestehen, so müssen die Risiken bzw. Lasten eines „Probetriebes bzw. ab Start“ auf alle Airlines gleichzeitig verteilt werden und nicht einseitig den EU-Airlines angelastet werden.

Selbst bei Einbeziehung aller Flüge in und aus dem EU-Raum geht die EU von der Prämisse aus, dass die Erfassung alle Airlines gleichermaßen betrifft und damit zu keinen Wettbewerbsverzerrungen führt. Sie übersieht dabei das völlig unterschiedliche Streckenprofil. Für einen europäischen Carrier entfallen rund 85 % aller Flüge auf den EU-Raum, nur 15 % der Flüge führen nach Asien, Amerika oder auf andere Kontinente. Für den Carrier aus Fernost oder den USA stellt sich die Situation genau umgekehrt dar. Für ihn machen seine „Binnenflüge“ 85 % aus, die Flüge nach Europa hingegen nur 15 %. Vor diesem Hintergrund wird klar, dass die Regelung zu einer ungleich größeren Kostenbelastung für die EU-Airlines führt als für ihre Mitbewerber außerhalb der EU.

Während für den EU-Carrier jeder Flug dem ETS unterliegt, fallen für den Carrier aus Fernost oder den USA maximal 15% der Flüge unter diesen Kostenfaktor, so ferne er sich nicht überhaupt entschließt, Zentraleuropaflüge über Zürich und Südeuropaflüge über Zagreb abzuwickeln und dadurch dem System gänzlich zu entgehen. Eine EU-Airline hat keine (kaum eine) Ausweichmöglichkeit. Somit sind all ihre Flüge unter diesem Belastungsaspekt zu sehen, während eine Airline aus Asien oder Amerika die Möglichkeit hat, die Kosten aus dem EU-ETS auf all ihre Flüge zu verteilen und damit im direkten Vergleich in der Lage ist, für dieselbe Strecke ein kostengünstigeres Angebot zu legen als der EU-Carrier.

Die Vorteile sind umso größer, wenn der EU-Raum für den Zwischenstopp komplett gemieden wird. Ein Flug New York - Heathrow - Johannesburg fällt in beiden Teilstrecken unter die Emissionshandelsregelung ein Flug New York - Dubai - Johannesburg in keinem Fall. Für den Fall, dass Europa doch eingebunden werden soll, bietet sich auch hier wieder das begünstigte Drehkreuz Zürich an.

Zu Anhang I Abs 1 lit c

Es kann nicht nachvollzogen werden, welche umweltpolitischen oder administrativen Gründe für die Ausnahme von einzelnen Flugkategorien sprechen, demgegenüber aber andere Flugarten (z.B. humanitäre Flüge, Rettungsflüge) dem ETS durchaus unterliegen sollten.

Zu Anhang I Abs 1 lit c- Kategorien von unter diese Richtlinie fallenden Tätigkeiten, Ausnahme in lit g)

Eine Beibehaltung der derzeitigen Abgrenzung bei 5.700 kg würde dazu führen, dass bestimmtes Fluggerät mit einem Schlag weniger attraktiv ist, weil es mit einem kostenintensiveren Betrieb verbunden ist. Darüber hinaus würde die Einbeziehung ins ETS auch innerhalb der Bedarfsflugunternehmen zu einer geänderten Wettbewerbssituation führen.

3. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Die EU geht in ihren Darstellungen von der Annahme aus, dass die Airlines in der Lage sind, die Kosten aus dem ETS an ihre Kunden (Reisebüros, Passagiere) weiter zu geben. Für Airlines ist die Weitergabe von Teuerungen an die Kunden im Lichte des harten Wettbewerbs in der Branche ein schwieriges Unterfangen.

Die vorangegangenen Darstellungen haben gezeigt, dass eine Airline mit für reine Direktflüge unzureichendem Heimmarkt, die auf viele Zubringerflüge zu ihrem Knoten angewiesen ist, durch die ETS-Regelung mit einer weiteren Verschlechterung ihrer Kostenstruktur konfrontiert ist.

Eine Airline, die eine Destination allein aus ihrem Heimmarkt kostendeckend bedient, hat eine günstigere wirtschaftliche Ausgangsbasis als eine, die dies nur aufgrund von Zubringerflügen kann. Musste sich eine solche Airline schon bisher bei der Preisgestaltung für ihre Leistungen am Angebot der Mitbewerber mit einer günstigeren Ausgangsposition (geringere Kosten, niedrigere Preise) orientieren, so vergrößern nun weitere Faktoren diese Diskrepanz. Zumindest die zusätzlichen ETS-Kosten für die Zubringerflüge wird die Airline selber zu tragen haben, wenn sie den Wettbewerbspreis halten will.

Hinsichtlich dem Nicht-EU-Land Schweiz besteht der Wettbewerbsnachteil, dass etwa der Swiss-Flug nach Indien nicht unter das ETS fällt, der Flug einer österreichischen Airline hingegen schon. Für einen Kunden in Salzburg oder Tirol ist der Weg nach Wien oder Zürich gleich lang, sodass er sich am Preis orientieren wird. Wenn die heimische Airline bei der Nachfrage keine Einbußen erleiden will, muss sie die ETS-Mehrkosten selbst tragen, um den Endpreis für den Kunden halten zu können.

Auch Reiseveranstalter werden bei den Preisverhandlungen mit Airlines - unter Hinweis, dass z.B. Haupturlaubsländer (Kroatien, Türkei) ab Zürich kostengünstig bedient werden können - ein gleichwertiges Angebot verlangen. Auch hier werden betroffene Airlines Zusatzkosten übernehmen müssen, wenn sie die Auslastung ihrer Flugzeuge erhalten wollen.

Schließlich gibt es Nachteile für manche Airlines, deren Fluggerät unter die ETS-Regelung fällt gegenüber Flugunternehmen, deren Fluggerät unter der in Aussicht genommenen Größe ist. Letztere sind in der Lage zu einem günstigeren Preis anzubieten als Erstere. Auch hier werden die ETS-Kosten vom benachteiligten Unternehmen zu tragen sein, will es nicht Marktanteile verlieren.

Zuletzt sei nochmals darauf hingewiesen, dass - nicht zuletzt aufgrund des verpflichtenden Ausweises des Gesamtpreises - der Kunde den Ticket-Kauf von der absoluten Summe abhängig macht, die sich neben dem Flugpreis aus Airport- und Sicherheitsgebühren und künftig auch ETS-Kosten zusammensetzen wird. Nicht selten übersteigen auf Kurzstreckenflügen diese zusätzlichen Kosten bereits das Grundprodukt.

Im Vergleich zum Pkw, in dem Reisende mit keinen Verzögerungen durch Sicherheitskontrollen zu rechnen haben oder in größeren Mengen Flüssigkeiten (Kosmetika, Getränke) mitnehmen können, werden viele Passagiere wieder den Verkehrsweg Straße wählen.

Es ist also festzustellen, dass das EU-ETS-Konzept wegen marginaler Verursachung durch die Luftfahrt, wegen mangelnder globaler Konzeption, wegen Verlagerung zu Airlines anderer Kontinente und wegen Verlagerung zum Straßenverkehr auf der Kurzstrecke zu keinen erkennbaren echten Vorteilen für die Umwelt führt.

Die Einrichtung eines Systems sollte international akzeptiert und auf die Beschlüsse der ICAO Assembly, die im September 2007 tagt, abgestimmt sein, um Wettbewerbsverzerrungen möglichst zu vermeiden.

Hingegen sind durch den EU-Alleingang nachteilige Einflüsse auf die Luftfahrtwirtschaft in der EU absehbar. Besonders benachteiligt sind Airlines kleiner Länder, die über keinen ausreichend großen Heimmarkt verfügen, Airlines in Nachbarländern der Schweiz, die vom EU-ETS-System unberührt ist, Airlines auf Expansionskurs und Bedarfsflugunternehmen mit Fluggerät über 5700kg.

Für die Flughäfen zeigt sich eine Bevorzugung des Hubs Zürich gegenüber Wien Schwechat, die auch zum Abfluss von Passagieren aus dem Westen Österreichs führen kann. Zubringerflüge der Airlines von Bundesländerflughäfen werden neben dem Sicherheitsaufwand (zeitlich wie finanziell) weiter unattraktiv gemacht und laufen Gefahr reduziert oder mancherorts gar komplett eingestellt zu werden.

Damit droht aber auch regionalpolitisch und tourismuspolitisch ein Problem, wenn gewisse Regionen Österreichs nur mehr sporadisch ins internationale Luftfahrtsystem eingebunden sind und die Schweiz zur Drehscheibe für Mitteleuropa wird, sei es bei Kongresstourismus, sei es im Wintersport, sei es als Ausgangs- und Endpunkt von Europarundreisen.

Da Deutschland aufgrund des großen Heimmarktes und nicht zuletzt des Tochterunternehmens Swiss diese strukturellen Nachteile nicht hat, darf Österreich nicht darauf vertrauen, dass von großen Ländern dominierte Luftfahrtorganisationen diese Nebeneffekte bekämpfen werden. Österreichische Vertreter müssen bei den Brüsseler Stellen - ggf gemeinsam mit Italien (wegen des Flughafens Mailand) und Slowenien (Laibach) - die besondere Betroffenheit ihrer Länder (aufgrund der Nähe der Flughäfen Zürich und Zagreb) deutlich darlegen.

Der Richtlinienvorschlag sollte noch genauer auf seine konkreten Auswirkungen auf die Luftverkehrsindustrie untersucht werden. Wesentliche Parameter sind noch offen (Einbeziehung bestimmter Geschäftsmodelle, des Luftfrachtverkehrs usw.).

Der vorliegende Vorschlag ist noch nicht ausgereift und alternative Vorgehensweisen wurden bis dato nicht ausreichend geprüft bzw. klar dargestellt (cap, benchmarking, auctioning). Eine Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel muss mit einem ausdrücklichen Verzicht auf Umweltsteuern bzw. -gebühren einhergehen. Ein Einstieg in ein bestehendes System während einer laufenden Periode wird grundsätzlich abgelehnt. Eine Verschiebung des Beginnzeitpunktes auf 2018 (frühestens auf die Post-Kyoto-Periode ab 2013) ist geboten.

4. ZUSAMMENFASSUNG

Der Richtlinienvorschlag wird in seiner vorliegenden Form abgelehnt.

- **Zeitpunkt der Einbeziehung**
Die Einbeziehung des Flugverkehrs darf erst dann erfolgen, wenn die Basis auf internationaler, d.h. UN-Ebene so gestaltet ist, dass auch die Berücksichtigung des außereuropäischen Flugverkehrs erleichtert wird bzw. die Vergabe von Zertifikaten an diesen Sektor rechtlich vollständig geregelt ist. Dies wird erst nach Ausgestaltung des Post Kyoto-Regimes nach 2012 der Fall sein.

Eine frühere Ausweitung wäre daher eine gravierende Störung des bestehenden Systems. Darüber hinaus würden die wettbewerbsverzerrende Belastung des Wirtschaftsstandortes Europa und der überproportionale administrative Aufwand in keiner Relation zum möglichen Nutzen stehen.

- **Systemgrenzen**
Nur ein internationales ETS, das keine Einschränkung auf den Luftfahrtsektor und die verpflichtende Einbeziehung außereuropäischer Airlines beinhalten würde, kann eine sinnvolle und wettbewerbsneutrale Basis darstellen.
- **Inhaltliche Systemgestaltung**
Der vorliegende Entwurf ist in weiten Bereichen unausgegoren.
 - Die Einbeziehung sämtlicher Drittlandsflüge muss ab dem Inkrafttreten der Richtlinie im Interesse der Wettbewerbsgleichheit gewährleistet sein.
 - Das System muss sich auf CO₂-Emissionen beschränken.
- **Besonders kritisch sind folgende Punkte zu sehen:**
 - fehlende Berücksichtigung von Wachstum
 - fehlende Reserveregulierung für Neueintritte
 - keine nationale Allokation
 - keine klaren Regelungen für die Auktionierung
- **Komplementäre Maßnahmen**
Die CO₂-Reduktionsbemühungen der Airlines müssen von politischen Maßnahmen unterstützt werden, die auch im operationellen Betrieb wirken. Das sind zum Beispiel:
 - Optimierung von Ablaufprozessen (Anflugverfahren „Continuous Descend“, Rollverkehr auf Flughäfen, etc.)
 - Durch Single European Sky wären markant mehr "direct routings" möglich, wodurch die CO₂-Emissionen deutlich reduziert werden könnten.
 - Optimierung der Flugführung (Anpassung der Military Training Areas, die „umflogen“ werden müssen und damit erhöhte CO₂-Emissionen zur Folge haben, etc.)

Wir ersuchen um Berücksichtigung obiger Ausführungen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Christoph Leitl
Präsident

Dr. Reinhold Mitterlehner
Generalsekretär-Stv.

