

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Bärbel Höhn, Annalena Baerbock, Stephan Kühn (Dresden), Peter Meiwald, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen), Steffi Lemke, Markus Tressel, Dr. Julia Verlinden und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Position der Bundesregierung zur Revision der Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs in den Emissionshandel

Nach der derzeit gültigen europäischen Emissionshandelsrichtlinie sind sämtliche Flüge in den europäischen Emissionshandel einbezogen, die im Hoheitsgebiet des Europäischen Wirtschaftsraumes (Territorium der EU-Mitgliedstaaten und Island, Norwegen und Liechtenstein) starten oder landen, und das mit ihren CO₂-Emissionen auf der gesamten Flugstrecke. So müssten seit Anfang des Jahres 2012 bzw. Anfang 2013 entsprechend der Zahl der gesamten geflogenen Kilometer Emissionsberechtigungen bei den zuständigen Behörden abgegeben werden. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte am 21. Dezember 2011 entschieden, dass eine in diesem Sinne vollständige Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel in der geltenden Richtlinie weder gegen die Grundsätze des Völkergewohnheitsrechts noch gegen das „Open Skies“-Abkommen verstößt*.

Nach einem Vorschlag der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2012 (der Anfang 2013 rechtskräftig wurde) wurden alle Flugstrecken von und nach Destinationen außerhalb der Europäischen Union für ein Jahr von der Pflicht zur Abgabe von Emissionszertifikaten befreit (sog. Stop the Clock-Entscheidung). Die Europäische Union hatte damit dem Widerstand aus den USA sowie von China, Indien, Russland, Brasilien und anderen nachgegeben. Diese Länder hatten sich vehement gegen die Einbeziehung extraterritorialer Flugkilometer in ein unilaterales marktbasierendes Regime wie dem europäischen Emissionshandel eingesetzt (www.bmvi.de „Einbeziehung des Luftverkehrs in das europäische Emissionshandelssystem“), ohne dies jedoch auf einer rechtlichen Grundlage zu tun und ohne den Konflikt einem Streitschlichtungsorgan, etwa dem der Welt handelsorganisation (WTO), zu unterbreiten.

Als offizielle Begründung für die Aussetzung der Einbeziehung der Extra-EU-Flüge in das Emissionshandelssystem wurde von Seiten der Europäischen Kommission genannt, dass man ein positives Zeichen in Richtung der International Civil Aviation Organization (ICAO) senden wolle, die im September 2013 zu ihrer 38. Vollversammlung zusammenkam und ihrerseits Vorschläge für ein internationales Regime zur Minderung der CO₂-Emissionen aus dem Flugverkehr vorlegen wollte. Auf dieser ICAO-Versammlung wurde dann aber lediglich be-

* In ihrem „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the monitoring, reporting and verification of carbon dioxide emissions from maritime transport and amending Regulation (EU) No 525/2013“ (COM(2013) 480 final) folgt die Kommission, unbestritten vom Rat, in Artikel 1 und Artikel 2 (1) demselben Verständnis.

schlossen, einen globalen marktbasieren Mechanismus auszuarbeiten, der erst auf der ICAO-Versammlung im Jahr 2016 fertiggestellt und dann bis zum Jahr 2020 umgesetzt werden soll.

Um den schwelenden Streit um die Einbeziehung der Extra-EU-Flüge in das Emissionshandelssystem zu beenden, hatte die Europäische Kommission außerdem im Vorfeld dieser 38. ICAO-Vollversammlung ein Kompromissangebot für die Zeit bis zum Jahr 2020 vorgelegt, welches offenkundig nach außen mit den USA und nach innen mit dem Europäischen Rat abgestimmt war (Wirtschaftsdienst, 2013 Heft 12, Seite 806). Darin bot die Europäische Union an, die Reichweite der Erfassung des internationalen Flugverkehrs in ihrem regionalen System für die Übergangszeit, bis das globale System unter dem Dach der ICAO im Jahr 2020 in Kraft tritt, auf den eigenen Luftraum der Europäischen Union zu begrenzen. Bei der ICAO-Vollversammlung in Montreal verweigerten sich allerdings mit Ausnahme der USA die gegen die Europäische Union opponierenden Drittstaaten diesem Angebot – es kam nicht zu dem angestrebten Kompromiss.

Da die zuvor genannte „Stop the Clock“-Entscheidung für ein Jahr befristet ist und die Europäische Union angekündigt hatte, ihr weiteres Vorgehen im Lichte der Ergebnisse der Beratungen der ICAO-Vollversammlung zu überprüfen, hat die Europäische Kommission am 16. Oktober 2013 einen Vorschlag zur Revision des EU-Emissionshandels (European Union Emission Trading Scheme = EU ETS) vorgelegt. Sie schlägt darin vor, bei ihrem Kompromissangebot vom Sommer 2013 zu bleiben, obwohl der avisierte Kompromiss auf ICAO-Ebene nicht zustande gekommen war. Ohne eine Richtlinienänderung würde automatisch wieder der ursprüngliche Zustand gelten und alle Flüge, auch die nach außerhalb der Europäischen Union, würden vollständig vom Emissionshandelssystem erfasst.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Um welchen Anteil haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung die vom europäischen Emissionshandel erfassten Flugstrecken durch die europäische „Stop the Clock“-Entscheidung im Jahr 2013 vermindert, und welche Auswirkungen hatte dies
 - a) ggf. auf den Preis der Emissionsrechte, und
 - b) auf die Einnahmen aus den Auktionserlösen?
2. Wie groß wäre nach Kenntnis der Bundesregierung die Summe der am Emissionshandel erfassten Flugstrecken (in km und in CO₂) unter Beibehaltung der ursprünglichen Regelung einer Erfassung aller Flugbewegungen über die volle Fluglänge, und welche Einnahmen aus den Auktionserlösen wären jährlich zu erwarten?
3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Europäischen Kommission, dass sich die vom Emissionshandel erfassten Flugstrecken um 75 Prozent vermindern würde, wenn, wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, der Emissionshandel nur auf den europäischen Luftraum (im engen 12 Seemeilen (sm)-Sinne) beschränkt würden, und wie würde sich der Erfassungsgrad erhöhen, wenn statt auf das 12 sm-Konzept auf das der größeren ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) abgestellt würde?
4. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Fragesteller, dass der aktuelle Vorschlag der Europäischen Kommission zur Revision der Emissionshandelsrichtlinie im Zusammenhang mit dem Luftverkehr zu einem Nachfragerückgang in Höhe von mindestens 400 Millionen Zertifikaten führen wird, und wie bewertet sie dies vor dem Hintergrund des geplanten Backloadings in Höhe von 900 Millionen Zertifikaten?

5. Lässt der ICAO-Beschluss vom Herbst 2013 aus Sicht der Bundesregierung erwarten, dass es auf dieser Ebene zur Einführung eines globalen markt-basierten Mechanismus zur Begrenzung bzw. Minderung der CO₂-Emissionen ab dem Jahr 2020 kommen wird, und wie begründet sie ihre Einschätzung?
6. Erwartet die Bundesregierung, dass die ICAO im Herbst 2016 ein markt-basiertes System für den internationalen Flugverkehr vorlegen wird, das hinsichtlich dem Ambitionsniveau und der Verbindlichkeit der bisherigen Einbeziehung in den europäischen Emissionshandel vergleichbar ist, und wie begründet sie ihre Erwartung?
7. Wie positioniert sich die Bundesregierung zum Vorschlag der Europäischen Kommission, die Einbeziehung des Flugverkehrs bis zum Jahr 2020 auf den europäischen Luftraum zu beschränken, bzw. bleibt sie bei ihrer bisher in Brüssel vertretenen Position (www.eu-koordination.de vom 5. Dezember 2013), stattdessen die „Stop the Clock“-Entscheidung bis zum Jahr 2020 zu verlängern, wonach dann auch bis zum Jahr 2020 alle Flugstrecken von und nach außerhalb der Europäischen Union von der Pflicht zur Abgabe von Emissionszertifikaten befreit wären?
8. Welche Auswirkungen hatte die bislang von der Bundesregierung vertretene Position, die „Stop the Clock“-Entscheidung bis zum Jahr 2020 auf die Einnahmen aus den Auktionserlösen von Emissionszertifikaten auszudehnen?
9. Sollte es auf der Ebene der ICAO im Herbst 2016 nicht gelingen, einen konkreten Beschluss über die Einführung eines markt-basierten Systems zur Minderung der Treibhausgasemissionen aus dem Flugverkehr kommen, wird sich die Bundesregierung dann dafür einsetzen, den internationalen Flugverkehr wieder vollständig in den europäischen Emissionshandel einzubeziehen, wie es bislang in der Emissionshandelsrichtlinie vorgesehen ist, und wie begründet sie ihre Entscheidung?
10. Ist aus Sicht der Bundesregierung der Widerstand von Ländern wie den USA und China gegen die Einbeziehung des Flugverkehrs in den europäischen Emissionshandel berechtigt, und welche Rückschlüsse zieht die Bundesregierung dadurch auf andere Umweltgesetzgebungen, die direkte oder indirekte Wirkungen auf Unternehmen aus den USA oder China haben?
11. Ist im Rahmen der UNFCCC-Verhandlungen (UNFCCC = United Nations Framework Convention on Climate Change) in Warschau bzw. deren Vorbereitung über die Einbeziehung des Flugverkehrs in den europäischen Emissionshandel gesprochen worden?
12. Welchen Einfluss auf die UNFCCC-Verhandlungen räumt die Bundesregierung einer nur teilweisen oder verspäteten Einbeziehung des Flugverkehrs in den europäischen Emissionshandel ein?
13. Teilt die Bundesregierung die Besorgnis, dass ein „Einknicken“ der Europäischen Union hinsichtlich ihres extraterritorialen Regulierungsanspruchs bei ihrem Pilotprojekt „internationaler Luftverkehr“ von der Weltgemeinschaft als Präzedenzfall wahrgenommen wird, und sie folglich erwartet, dass entsprechende Ansätze der Europäischen Union (Regulierung des Monitoring, Reporting and Verification – MRV – beim Internationalen Seeverkehr; Artikel 7a FQD – Fuel Quality Directive – und analoge Regelungen in der EU-Energieeffizienz-Richtlinie – EED) dann später, bei entsprechendem internationalen Widerstand, wieder zurückgenommen werden?

14. Mit welchen Vertreterinnen und Vertretern der in der Luftfahrtbranche direkt oder indirekt tätigen Unternehmen haben sich Mitglieder der Bundesregierung (bis einschließlich Abteilungsleiter) in den Jahren 2011 bis 2013 getroffen?

Berlin, den 17. Januar 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion