

Ab 2012 Emissionshandel in Europa auch für die Luftfahrt

EU ETS: Jetzt gilt es ernst

Ab 2012 müssen Luftfahrzeugbetreiber für jede emittierte Tonne CO₂ ein Emissionszertifikat einlösen. So will es die EU. Wie die Schweizer Luftfahrt, und insbesondere die Business Aviation, davon betroffen werden, wird hier erläutert.

Report von Philippe Wenker und Michael Cabalzar von Blum & Grob Rechtsanwälte AG, Zürich

Mit Inkrafttreten der EU Richtlinie 2008/101EG am 2. Februar 2009 hat die Europäische Union ihre Bestrebungen zum Einschluss der Luftfahrt in ihr System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in Taten umgesetzt: Ab 2012 müssen Luftfahrzeugbetreiber für jede emittierte Tonne CO₂ ein Emissionszertifikat einlösen. Die neuen Bestimmungen erfassen alle Flüge, die auf einem Flugplatz im Gebiet der EU abgehen oder enden und gelten, unbeschaden der Nationalität, für alle Flugzeugbetreiber. Dabei wird die gesamte Flugstrecke erfasst, auf Interkontinentalflügen müssen daher auch ausserhalb des europäischen Luftraums anfallende Emissionen kompensiert werden.

Heftig kritisierte Massnahme

Es verwundert nicht, dass der Einschluss der Luftfahrt von der Branche und auf politischer Ebene heftig kritisiert wird. Beispielsweise befürwortet die International Air Transportation Association (IATA) das Prinzip des Emissionshandels, verurteilt aber das Vorgehen der EU als falschen Ansatz, zur falschen Zeit und zu falschen Bedingungen. Die IATA führte sinngemäss aus, dass das extraterritoriale und unilaterale Vorgehen der EU (anstelle einer globalen Lösung) möglicherweise internationale Konventionen (das Chicago Abkommen von 1944 und das Kyoto-Protokoll selbst) verletze.

Weiter wird kritisiert, dass durch den Einschluss in das EU ETS der Branche bereits im ersten Jahr zusätzliche Kosten von 3,5 Milliarden US-Dollar entstehen. Diese Kosten seien als eigentliche Steuer zu werten, zumal wenig Gewissheit bestehe, ob die dadurch generierten Mittel auch tatsächlich für den Klimaschutz eingesetzt werden, wenden die Kritiker ein.

Letztlich liefere der Ölpreis bereits genug Anreize energieeffizient zu fliegen; durch weitere Abgaben würde die arg gebeutelte Branche noch zusätzlich belastet, führt die IATA weiter

an. Es scheint, dass auf politischer Ebene das letzte Wort noch nicht gesprochen ist. Tatsache ist jedoch, dass die Integration des Luftverkehrs in das EU ETS beschlossen ist.

Und die Schweizer Operators?

Als Nicht-EU-Mitglied nimmt die Schweiz am EU ETS nicht automatisch teil. Sie hat im Rahmen des Kyoto-Protokolls und auf der Basis des CO₂-Gesetzes 2008 ein eigenes Emissionshandelssystem geschaffen. Die Angleichung des schweizerischen Systems an dasjenige der EU ist eines der Ziele der momentan laufenden Revision des CO₂-Gesetzes. Ein Anschluss der Schweiz an das EU ETS erscheint damit als ein durchaus realistisches Szenario.

Ob, wie und gegebenenfalls wann die Schweiz bezüglich Integration der Luftfahrt mit der EU nachziehen wird, ist heute unklar. Da nach den europäischen Bestimmungen Starts und Landungen in der EU unbeschaden der Nationalität des Luftfahrzeugbetreibers erfasst

werden, dürften praktisch alle international operierenden schweizerischen Betreiber von Beginn an vom System der EU betroffen sein.

Welcher Staat ist zuständig?

Waren vom EU ETS bisher ausschliesslich stationäre Anlagen erfasst, kommt mit der Luftfahrt die Dimension der Mobilität hinzu und es stellt sich damit insbesondere die Frage, welcher Staat für welchen Luftfahrzeugbetreiber zuständig sein soll. Nach der Richtlinie ist grundsätzlich derjenige EU-Mitgliedstaat zuständig, der die Betriebsbewilligung (AOC) ausgestellt hat. Bei fehlender Betriebsbewilligung oder für Luftfahrzeugbetreiber aus Nicht-EU-Ländern ist derjenige EU-Mitgliedstaat zuständig, in dem der grösste Teil der Emissionen anfällt.

Gestützt auf Daten von Eurocontrol veröffentlichte die EU kürzlich eine vorläufige Liste. So wird beispielsweise Swiss durch das Vereinigte Königreich beaufsichtigt, während Edelweiss Air und Helvetic Airways Spanien zuge-



Foto: hjb

Ab 2012 wird das Fliegen in Europa mit dem Handel von Treibhausgas-Emissionen verknüpft. Für die Business Aviation kommen aber einige Ausnahmen zum Tragen.

Der europäische Alleingang und das Abwarten der ICAO

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls hat sich die EU verpflichtet, den Ausstoss von Treibhausgasen gegenüber den Werten von 1990 **um durchschnittlich acht Prozent** bis 2012 zu verringern. Dazu etablierte die EU 2005 den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (EU Emissions Trade Scheme, EU ETS). Jedes Emissionszertifikat berechtigt zum Ausstoss einer Tonne CO₂ und ist frei handelbar. Die jeweils für eine Handelsperiode (aktuelle Handelsperiode: 2008-2012) zulässigen CO₂-Gesamtemissionen, und damit die Anzahl insgesamt verfügbarer Zertifikate, sind beschränkt (Cap).

Je nach Quelle machen CO₂-Emissionen aus dem Flugverkehr

derzeit lediglich **rund drei Prozent** aller EU-Treibhausgas-Emissionen aus. Bemerkenswert ist, dass unter dem Kyoto-Protokoll Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr nicht erfasst sind, sondern entsprechende Reduktionsmassnahmen auf globaler Ebene durch die Internationale Zivilluftfahrtkommission (ICAO) koordiniert werden sollen. Konkrete Massnahmen der ICAO sind bis dato ausstehend. Mit dem Einschluss des Luftverkehrs in das EU ETS hat sich nun die EU für ein **unilaterales Vorgehen** entschieden, um angesichts der rasanten Zunahme von Emissionen des Luftverkehrs die in anderen Sektoren erzielten Fortschritte nicht zu gefährden.

wiesen sind. Execujet Schweiz wird Frankreich zugeordnet, ihre europäischen Schwesstergesellschaften hingegen Deutschland und Dänemark. Ausserdem enthält die Liste Kurioses (so nicht mehr existierende Betreiber), alles in allem besteht hier sicher noch Klärungsbedarf.

Biz-Jets-Ausnahmen mit Tücken

Obschon die neue EU-Richtlinie primär auf Emissionen von Airlines abzielt, sind davon grundsätzlich alle Flugzeuge erfasst, die ein zulässiges Startgewicht (MTOW) über 5,7 Tonnen ausweisen (der PC-12NG fällt mit 4,74 Tonnen nicht darunter, die Cessna Citation CJ2+ mit 5,67 Tonnen ebenfalls nicht). Ausgenommen sind beispielsweise Test-, Trainings-, Lösch-, Ambulanz-, Rund- und Militärflüge, Flüge in offizieller Mission oder nach Sichtflugregeln.

Eine der bedeutendsten Ausnahmen besteht weiter für kommerzielle Flugzeugbetreiber, insbesondere für Business Jet Operators: Kommerzielle (mit AOC) werden ausgenommen, sofern sie nachweislich weniger als 243 Flüge in drei aufeinander folgenden Quartalen durchführen oder ihre Gesamtemissionen jährlich weniger als 10'000 Tonnen CO₂ (was beispielsweise mit einer G450 bei rund 2000 Flugstunden erreicht sein dürfte) betragen.

Gemäss einer Anfang April publizierten Wegleitung der EU zum Ausnahmenkatalog werden für die Berechnung dieser Schwellenwerte nur Flüge berücksichtigt, die vom EU ETS erfasst wären (also mit Start oder Landung in der EU und exklusiv sonstige ausgenommene Flüge). Weiter knüpft die Qualifikation «kommerziell» an den Operator an, womit ein nicht-kommerzieller Flug eines AOC-Operators qualifiziert für die Ausnahme ist, während für denselben Flug, durchgeführt durch einen Betreiber ohne AOC, jede einzelne Tonne CO₂ abgegolten werden muss. Die Ausnahme hat aber ihre Tücken: Nach dem Alles-oder-Nichts-Prinzip müssen für sämtliche Emissionen Zertifikate gelöst werden, falls einer der erwähnten Schwellen-

werte auch nur mit einem Flug oder um eine Tonne CO₂ überschritten wird.

Kostenlose Zertifikate auf Antrag

Luftfahrzeugbetreiber können die Zuteilung von kostenlosen Zertifikaten beantragen. Dieser Antrag ist freiwillig, ohne Antrag werden aber auch keine kostenlosen Emissionsrechte zugeteilt. Die für die Luftfahrt für eine Handelsperiode zur Verfügung stehende Gesamtmenge von Zertifikaten ist limitiert (Cap) und errechnet sich aus der «historischen» Luftverkehrsemission, aus dem durchschnittlichen Mittelwert der jährlichen Emissionen von 2004 bis 2006.

Der Cap für die erste Handelsperiode beträgt 97 Prozent (ab Handelsperiode 2013: 95 Prozent oder weniger) der historischen Luftverkehrsemission. Davon wiederum werden den Antragstellern 85 Prozent der Zertifikate kostenfrei zugeteilt; die übrigen 15 Prozent werden versteigert. Ab 2013 steht eine Sonderreserve (3 Prozent) für stark expandierende Luftfahrzeugbetreiber und neue Marktteilnehmer zur Verfügung.

2010 als Berechnungsgrundlage

Die Zertifikatszuteilung erfolgt nach dem so genannten Benchmarking-Prinzip. Dabei wird jeder Handelsperiode ein vorangehendes Basisjahr als Berechnungsgrundlage zugeordnet (für die erste Handelsperiode 2012 ist dies 2010). Bewerber müssen in ihrem Antrag die in diesem Basisjahr durchgeführten und vom EU ETS erfassten Flüge, ausgedrückt in Tonnenkilometer (Flugstrecke mal Nutzlast), aufführen. Der Cap für eine Handelsperiode, abzüglich Auktionsanteil und Sonderreserve, wird durch die Summe der in allen Anträgen enthaltenen Tonnenkilometer geteilt, woraus sich die Benchmark (also die Anzahl Zertifikate pro Tonnenkilometer) ergibt. Die Anzahl der individuell zugeteilten Zertifikate ergibt sich aus der Multiplikation der im Antrag aufgeführ-

ten Tonnenkilometer mit der Benchmark. Mit anderen Worten wird bei der Zuteilung von Zertifikaten auf einen Richtwert der Branche abgestellt, während für deren Einlösung die effektiven Emissionen eines Betreibers massgebend sind. Im Ergebnis bedeutet dies, dass emissionseffizientere Betreiber belohnt, und solche die über dem Branchendurchschnitt liegen, entsprechend abgestraft werden, indem sie zusätzliche Zertifikate auf dem Markt erwerben müssen.

Ausgehend von den Wachstumsprognosen der Branche ist abzusehen, dass das Gut Emissionsrechte knapp sein wird. Verschärfend kommt hinzu, dass die EU-Richtlinie bereits heute die Möglichkeit vorsieht, den Auktionsanteil der zur Verfügung stehenden Zertifikate ab der Handelsperiode 2013 auf bis zu 100 Prozent zu steigern.

Heute schon Handlungsbedarf

Obschon der Einsschluss der Luftfahrt in das EU ETS erst per 2012 erfolgt und betroffene Luftfahrtbetreiber gehalten sind, ihre Anträge für Zertifikatszuteilung für die erste Handelsperiode bis spätestens 31. März 2011 einzureichen, besteht bereits heute Handlungsbedarf: Dem Antrag müssen Tonnenkilometerdaten für das Basisjahr 2010 zugrunde gelegt werden, die durch einen akkreditierten unabhängigen Revisor geprüft sein müssen. Die Datenerhebung hat dabei auf der Grundlage eines Monitoring-Plans zu erfolgen, der vorab der zuständigen Behörde des Aufsichtsstaates zur Genehmigung vorgelegt werden muss. Die Frist zur Einreichung des Monitoring-Plans läuft bereits am 31. August 2009 aus.

Auch wenn das Tagesgeschäft und die Auswirkungen der Finanzkrise das Jahr 2012 in weite Ferne rücken lassen, empfiehlt sich ein rechtzeitiges Handeln in jedem Fall. Denn nur ein rechtzeitiger Antrag berechtigt zum kostenlosen Bezug von Emissionsrechten. +

www.blumgrob.ch