

ETS-Reform

FAIREN WETTBEWERB SICHERN UND CARBON LEAKAGE VERMEIDEN

Am 14. Juli stellt die EU-Kommission ihr Klimaschutzpaket „Fit-for-55“ vor. Auch der europäische Emissionshandel (ETS) soll reformiert werden. Entscheidend dabei: Klimaschutz und Wettbewerbsfähigkeit zusammen zu denken.



Der Luftverkehr ist seit 2012 Teil des europäischen Emissionshandels. Als marktwirtschaftliches Instrument ist der ETS grundsätzlich effektiv, weil er das zulässige CO₂-Volumen für die beteiligten Sektoren begrenzt, verringert und bepreist.

Verzerrt der ETS den Wettbewerb im Luftverkehr? Diese Frage muss differenziert beantwortet werden. Für Flüge mit einem Ziel innerhalb Europas schafft er gleiche Bedingungen, weil jede Fluggesellschaft, die etwa von Düsseldorf nach Mallorca fliegt, die für diese Strecke nötigen CO₂-Zertifikate braucht. Das ist fair und vergleichbar.

Viel kritischer ist die Lage bei Zubringern für Langstreckenflüge ins außereuropäische Ausland. So wird ein innereuropäischer Zubringerflug nach Frankfurt vom ETS erfasst, während ein Zubringerflug nach Istanbul nicht dem ETS unterliegt. Beispiel: Ein Passagier aus Madrid kann über Frankfurt nach Bangkok fliegen, er kann aber auch über Istanbul nach Bangkok reisen. Das Ziel ist gleich, aber die regulatorischen Bedingungen sind gänzlich verschieden.

Das zeigt: Der ETS hat bei Zubringerflügen das Potenzial den ohnehin schon scharfen Wettbewerb zwischen den europäischen Fluggesellschaften und ihrer starken Konkurrenz aus dem Mittleren und Nahen Osten (weiter) zu verzerren. Der Standort Europa ist im internationalen Vergleich deshalb gefährdet.

Dem muss die anstehende Reform des ETS Rechnung tragen. Sie muss potentielle Wettbewerbsnachteile abbauen und ein internationales „level-playing-field“ schaffen. Das ist auch aus ökologischen Gründen notwendig. Denn je teurer innereuropäische Zubringerflüge sind, desto stärker wird der Verkehr dorthin verlagert, wo der ETS nicht gilt („Carbon Leakage“). Eine wirksame europäische CO₂-Regulatorik muss also so ausgestaltet sein, dass sie Emissionen tatsächlich reduziert und nicht durch Verlagerung und mögliche längere Flugstrecken über außereuropäische Drehkreuze teils sogar noch erhöht.

Die Signale aus Brüssel zur Revision des ETS lassen noch nicht erkennen, ob die EU-Kommission die Wettbewerbsverzerrungen vermeiden wird. Die Gesamtmenge an CO₂, welche ausgestoßen werden darf, soll reduziert werden. Zudem steht die bisherige Praxis, dass eine bestimmte Anzahl an Zertifikaten frei gewährt wird, zur Disposition. Die Folge: Der Zertifikatspreis wird deutlich steigen.

Wie funktioniert der ETS?

- Der EU-ETS ist ein marktwirtschaftliches Instrument der EU-Klimapolitik zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen (CO₂).
- Die EU-Staaten legen dabei für mehrjährige Perioden eine Obergrenze an CO₂-Emissionen fest, die in eine bestimmte Anzahl an Zertifikaten umgerechnet wird (CAP). Diese Zertifikate werden den Unternehmen zum Teil frei zugeteilt, der andere Teil muss ersteigert werden und wird anschließend gehandelt (TRADE). Damit erhalten CO₂-Emissionen einen Preis und Emittenten einen Anreiz, Emissionen zu senken.
- Das CAP wird jedes Jahr abgesenkt, dadurch steigt der Preis der Zertifikate.

Beimischungsquote wettbewerbsneutral ausgestalten

- Ebenfalls Teil der europäischen Dekarbonisierungsstrategie ist die Festschreibung verbindlicher Quoten für nachhaltige Flugkraftstoffe (SAF). Geplant ist eine steigende SAF-Quote ab 2025.
- Eine solche Quote kann sinnvoll sein, um die Entwicklung des SAF-Marktes zu beschleunigen. Allerdings kommt es auch hier auf eine wettbewerbsneutrale Ausgestaltung an.
- Weil nachhaltiges Kerosin aktuell etwa fünfmal teurer ist als fossiler Kraftstoff, drohen erhebliche Wettbewerbsverzerrungen, wenn EU-Airlines im Vergleich zu ihren nichteuropäischen Wettbewerbern benachteiligt werden. Die Folge wären Verkehrsverlagerungen, d.h. „Carbon Leakage“. Ziel muss ein Finanzierungsmechanismus sein, der alle Fluglinien gleichermaßen einbezieht. Das wäre zum Beispiel über das Abstellen auf die finale Reisedestination möglich.

Diese Entwicklung wäre ein Eigentor, wenn sie keine tragfähige Lösung für Zubringerflüge enthielte. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sollten Transferverkehre in Europa, die leicht auf ETS-freie Strecken verlagert werden können, von kostenpflichtigen Zertifikaten ausnehmen. Sonst drohen Mehrbelastungen in Milliardenhöhe, die die Investitions- und Innovationskraft der Unternehmen in Europa spürbar schwächen und zugleich die außereuropäische Konkurrenz entlasten. Der für andere Industriezweige geplante CO₂-Grenzausgleichsmechanismus zeigt, dass Schutzinstrumente für die eigene Wirtschaft legitim sind. In diese Richtung müssen auch die Vorgaben für den Luftverkehr gehen. Nötig ist ein regulatorischer Rahmen, der einerseits ambitionierte CO₂-Ziele verfolgt und andererseits den europäischen Standort mit seiner Wertschöpfung und Beschäftigung im internationalen Wettbewerb sichert.

Ausgleichszertifikate federn Wettbewerbsnachteile ab

- Um die politisch festgelegten CO₂-Reduktionsziele zu erreichen, soll die Zertifikatsanzahl im Zuge der ETS-Reform verknappt werden.
- Insbesondere für Netzwerkairlines drohen weitere Wettbewerbsnachteile, wenn die EU nicht ein besonderes Augenmerk auf innereuropäische Zubringerflüge legt. Denn Verbindungen über Frankfurt, München, Amsterdam oder Paris unterliegen dem ETS, alternative Zubringerflüge nach Istanbul, Doha oder Dubai hingegen nicht.
- Ziel muss die Gleichbehandlung aller Zubringerverkehre sein. Dafür braucht es einen regulatorischen Mechanismus, der den Nachteil der im ETS operierenden Airlines ausgleicht. Das bereits etablierte Instrument der Ausgleichszertifikate wäre hier ein effektiver und einfacher Weg, um heimische Arbeitsplätze und Investitionen zu sichern.