

Positionspapier

EU-Reformagenda Fit for 55 zu einem Erfolg für den Klimaschutz im Luftverkehr machen

Analyse der Kommissionsvorschläge und Vorschläge zur Vermeidung von Carbon Leakage und Wettbewerbsverzerrungen

Dezember 2021

1 Der BDL will die EU-Klimaschutzagenda Fit for 55 zu einem klimapolitischen Erfolg im Luftverkehr machen

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft unterstützt die Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens und leistet einen aktiven und ambitionierten Beitrag zur Erreichung dieser Ziele.

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft hat sich im Jahr 2020 mit dem „BDL-Masterplan Klimaschutz im Luftverkehr“ das Ziel gesetzt, das Fliegen und den Flughafenbetrieb CO₂-neutral zu gestalten. Der Masterplan benennt die Handlungsfelder, auf denen die Luftverkehrswirtschaft Fortschritte für den Klimaschutz voranbringt und gemeinsam mit der Politik auch weitere Schritte gehen will:

- (1) Mit Investitionen in den Einsatz emissionsärmerer Flugzeuge werden die Flugzeugflotten modernisiert und die CO₂-Emissionen der deutschen Flugzeugflotten reduziert (seit 1990 um 43%).
- (2) Mit dem Ersatz des fossilen Kerosins durch nachhaltige Flugkraftstoffe lassen sich erhebliche Fortschritte auf dem Weg zum CO₂-neutralen Flugbetrieb erreichen.
- (3) Mit ihren Investitionen in die baulichen und energetischen Modernisierungen am Flughafen und mit der Nutzung entsprechender Förderprogramme werden die Unternehmen den CO₂-neutralen Flughafenbetrieb realisieren.
- (4) Mit einer effizienteren Flugführung im europäischen Luftraum können die Flugsicherungsunternehmen einen weiteren Beitrag zur Reduktion von Treibhausgasemissionen leisten.
- (5) Die Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft arbeiten zusammen mit dem DLR an Möglichkeiten einer Flugführung, mit der sich die Non-CO₂-Effekte beim Fliegen (u.a. aufgrund von Kondensstreifen) reduzieren lassen könnten.
- (6) Die Luftverkehrswirtschaft arbeitet zusammen mit Politik und Eisenbahnverkehrsunternehmen daran, dass bei einem verstärkten Ausbau von Bahnverbindungen und einer weiter verbesserten Schienenanbindung von Flughäfen, mehr Verkehr auf die Schiene verlagert werden kann.
- (7) Die Luftverkehrswirtschaft unterstützt die Instrumente einer wettbewerbsneutralen CO₂-Bepreisung, mit der eine Begrenzung von CO₂-Emissionen erreicht werden können (ETS, CORSIA).

Diese Ziele und Instrumente des Masterplans der Branche stehen im Einklang mit den Vereinbarungen, die eine Allianz von rund 20 Staaten, darunter auch Deutschland, bei der jüngsten UN-Klimakonferenz COP26 für mehr international abgestimmten Klimaschutz im Luftverkehr getroffen haben. Zudem ist der Masterplan der deutschen Luftverkehrswirtschaft abgestimmt mit der Nachhaltigkeitsagenda der europäischen Luftfahrt („Destination 2050“), die im Februar 2021 vorgestellt wurde.

Der Luftverkehr braucht unterstützende Regulierung, um einen effektiven Rahmen für die Herausforderungen der anstehenden Transformation zu setzen. Vor diesem Hintergrund unterstützt die deutsche Luftverkehrswirtschaft ausdrücklich die Initiative Fit for 55 der EU-Kommission und will, dass diese ein wirksamer Beitrag für den Klimaschutz im Luftverkehr wird.

Allerdings steht die Wirksamkeit des Reformpakets für den Klimaschutz in der gegenwärtigen Form in Frage. Denn die für den Luftverkehr zentralen Regulierungsvorschläge der Kommission bergen die Gefahr von Carbon Leakage und Wettbewerbsverzerrungen - dies hieße: klimapolitisch kontraproduktiv und mit negativen Folgen für den europäischen Wirtschafts- und Tourismusstandort verbunden. Um die Initiative Fit for 55 zu einem klimapolitischen Erfolg zu machen und die europäischen Unternehmen als wettbewerbsfähige Vorreiter im weltweiten Luftverkehr zu positionieren, müssen Änderungen an den Verordnungs- und Richtlinienentwürfen vorgenommen werden. Der BDL legt dazu eine Folgenabschätzung der Regulierungsentwürfe vor und unterbreitet Vorschläge, wie sich bei den Fit for 55-Vorhaben Carbon Leakage und Wettbewerbsverzerrungen vermeiden lassen.

2 Die Vorschläge des BDL zur Vermeidung von Carbon Leakage und Wettbewerbsverzerrungen bei den Fit for 55-Vorschlägen für den Luftverkehr

Der Emissionshandel und eine ambitionierte Beimischungsquote für nachhaltige Flugkraftstoffe sind wichtige und geeignete Instrumente auf dem Weg zu einem CO₂-neutralen Flugbetrieb. Deswegen unterstützen wir die hierzu vorgelegten Vorschläge des Fit for 55-Pakets und wollen daran mitwirken, dass diese erfolgreich realisiert und zu einem wirksamen Beitrag für den Klimaschutz im Luftverkehr werden können.

Allerdings steht die Wirksamkeit des Reformpakets für den Klimaschutz in der gegenwärtigen Form in Frage. Denn die für den Luftverkehr zentralen Regulierungsvorschläge der Kommission bergen die Gefahr von Carbon Leakage und Wettbewerbsverzerrungen: Sie verteuern einseitig Reisewege von europäischen Fluggesellschaften über europäische Luftverkehrsdrehkreuze und werden, falls keine Änderungen an den Vorschlägen gemacht werden, dazu führen, dass sich erhebliche Passagierströme zu Fluggesellschaften und Luftverkehrsdrehkreuzen außerhalb Europas verlagern (Carbon Leakage). Der BDL schlägt die folgenden Maßnahmen vor, mit denen sich Carbon Leakage und Wettbewerbsverzerrungen vermeiden lassen und zugleich die Ziele des Fit for 55-Pakets erreicht werden können.

(1) Carbon Leakage Effekte mit einer wettbewerbsneutralen Ausgestaltung der Beimischungsverpflichtung vermeiden

Die Luftverkehrswirtschaft hält eine europäische Beimischungsquote für ein geeignetes Instrument, um den Markthochlauf für nachhaltige Kraftstoffe sicherzustellen, und unterstützt den Vorschlag zur Einführung einer verbindlichen Beimischungsverpflichtung. Damit die Beimischungsquote in der Europäischen Union jedoch wirksam für den Klimaschutz sein kann, muss im Verkehr mit Nicht-EU-Staaten verlässlich ausgeschlossen werden, dass die Quote einseitig Reisewege über europäische Flughäfen verteuert und damit Carbon Leakage erzeugt. Hierfür gibt es verschiedene alternative Möglichkeiten:

a) Quote für den internationalen Verkehr auf UN-Ebene:

Die weitreichendste Lösung wäre es, eine weltweite Regelung für die Beimischung auf internationalen Flügen zu vereinbaren. Auf dem Weg dahin sollte die EU zur Vermeidung von Carbon Leakage ihre Beimischungsverpflichtung zunächst auf den innereuropäischen Verkehr begrenzen (und könnte hierbei den Quotenhochlauf ggf. auch ambitionierter anlegen). Gleichzeitig sollte sich die EU bereits auf der ICAO-Vollversammlung im Jahr 2022 für die Aufnahme von Verhandlungen für eine verpflichtende Quote im weltweiten Luftverkehr einsetzen.

b) Finanzierung der Mehrkosten durch die Luftverkehrsteuer oder durch eine Klimaabgabe:

Eine alternative Möglichkeit, um die Carbon-Leakage-Effekte auszuschließen, wäre es, die entstehenden Mehrkosten im Luftverkehr mit Drittstaaten über einen wettbewerbsneutralen Finanzierungsmechanismus auszugleichen. So könnte die Finanzierung aus den Einnahmen der bestehenden Luftverkehrsteuer und des EU-ETS oder aus einer passagier- und endzielbezogenen Klimaabgabe erfolgen, die dann europäische und nichteuropäische Fluglinien gleichbehandelt. Die Höhe der passagierbezogenen Abgabe im ex-EU-Verkehr würde sich am Endziel orientieren, unabhängig davon, über welches Drehkreuz der Reiseweg führt. Mit den Einnahmen aus der Abgabe können so die Mehrkosten der Unternehmen für die Erfüllung der Beimischungsquote auf Flugverbindungen in Drittstaaten gedeckt bzw. das für die Quotenerfüllung erforderliche SAF eingekauft werden. Bei der Ausgestaltung einer solchen Abgabe sollten zusätzliche Kriterien, wie etwa die Verbrauchswerte und die Auslastung der Flugzeuge, herangezogen werden, um die Effizienz der Flugzeuge zu berücksichtigen. Zudem sollte der Luftfrachtverkehr analog dem Passagierverkehr einbezogen werden.

c) Implementierung eines CO₂-Ausgleichsmechanismus:

Eine weitere Möglichkeit wäre es, im Rahmen der Beimischungsquote für den internationalen Luftverkehr einen CO₂-Ausgleichsmechanismus zu implementieren, der für Passagiere gelten würde, die Reisewege über Drehkreuze außerhalb der EU nutzen; dies würde sicherstellen, dass die in der EU geltende Quote nicht umgangen werden kann. Die Ausgleichabgabe muss dann in der Höhe den Mehrkosten entsprechen, die beim Transport über europäische Drehkreuze entstehen. Damit würde ihr Wettbewerbsvorteil bei der Ticketpreisgestaltung entfallen und so der Carbon Leakage-Effekt vermieden.

Jede dieser drei Möglichkeiten würde die negativen Carbon-Leakage- und Verlagerungseffekte im Luftverkehr mit Drittstaaten ausschließen, ohne dass die ambitionierten Ziele des ursprünglichen Entwurfs dabei verwässert werden.

Grundsätzlich sollten die EU und die Mitgliedstaaten wettbewerbsverzerrende Mehrkosten durch eine Nutzungsförderung (OPEX) über die bestehende Produktionsförderung hinaus ausschließen.

Unabhängig davon sollte ein „Book&Claim“-System gewährleisten, dass die vorgegebene SAF-Beimischungsquote unabhängig davon realisiert werden kann, wo weltweit konkret das SAF getankt wird.

(2) Carbon Leakage Effekte mit einer wettbewerbsneutralen Weiterentwicklung des Europäischen Emissionshandels vermeiden

Die Luftverkehrswirtschaft unterstützt den Emissionshandel als marktbasierendes Instrument zur CO₂-Bepreisung. Um bei der Verschärfung des Emissionshandels die entstehenden Carbon-Leakage-Effekte zu vermeiden, schlägt der BDL folgende Änderungen des Richtlinien-Vorschlags vor:

Zubringerpassagiere im internationalen Umsteigeverkehr, die über europäische Drehkreuze fliegen, müssen in der Verordnung genauso behandelt werden wie Zubringerpassagiere, die über Drehkreuze außerhalb der EU fliegen.

Die Gleichbehandlung der Zubringerpassagiere, unabhängig davon, ob sie über EU-Drehkreuze oder außereuropäische Drehkreuze fliegen, würde weder die Klimawirksamkeit des Instruments Emissionshandel beeinträchtigen noch zu größerem bürokratischem Mehraufwand führen:

- Da das Cap auch bei einer Gleichbehandlung der Zubringerpassagiere unberührt bleibt, ändert sich nichts an den CO₂-Einsparungszielen im Emissionshandelssystem.
- Da die Fluggesellschaften heute schon die entsprechenden Daten melden, entsteht kein neuer bürokratischer Aufwand bei Behörden oder bei den Unternehmen.

Den größten Effekt hätte das Emissionshandelssystem, wenn die Einnahmen daraus zweckgebunden zur Produktions- und Nutzungsförderung von alternativen Flugkraftstoffen eingesetzt werden. In diesem Sinne sollten Kommission, Parlament und Rat eine solche Zweckbindung der Mittel aus dem Luftfahrt-ETS festlegen.

(3) Einführung einer europäischen Kerosinsteuer mit ihren Carbon Leakage-Effekten ablehnen

Im Wissen um die wettbewerbsverzerrenden Effekte einer Kerosinsteuer, haben sich eine Reihe der Mitgliedstaaten der EU bewusst dafür entschieden, stattdessen endziel- und passagierbezogene Luftverkehrssteuern einzuführen. Mit solchen Ticketsteuern werden im Gegensatz zu einer europäischen Kerosinbesteuerung Carbon Leakage Effekte ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund sollte die Einführung einer wettbewerbsverzerrenden Kerosinbesteuerung mit ihren Carbon-Leakage-Effekten abgelehnt werden.

3 Warum Änderungen an den Fit for 55-Vorschlägen der EU-Kommission vorgenommen werden müssen

Die Vorschläge der EU-Kommission verfolgen das richtige Ziel und setzen auch grundsätzlich bei den richtigen Maßnahmen an, das heißt am Emissionshandel und an einer Beimischungsquote für nachhaltige Flugkraftstoffe. In ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung sind sie aber nicht geeignet, die gesetzten Ziele tatsächlich auch zu erreichen. Damit die Fit for 55-Initiative klimapolitisch ihre volle Wirkung entfalten kann, muss bei den EU-Vorschlägen sichergestellt werden, dass Reisewege über europäische Flughäfen nicht einseitig verteuert werden. Andernfalls würden Ausweichbewegungen drohen, bei denen CO₂-Emissionen nicht reduziert werden, sondern sich lediglich zu Fluggesellschaften und Luftverkehrsdrehkreuzen außerhalb Europas verlagern und erhebliche Carbon Leakage-Effekte erzeugen.

Die Vorschläge müssen so ergänzt werden, dass sie berücksichtigen, wie der internationale Luftverkehr tatsächlich funktioniert: Kernelement dabei ist, dass ein hoher Anteil des internationalen Luftverkehrs über Umsteigeverbindungen abgewickelt wird.

Fluggesellschaften bündeln an großen Flughäfen, wie zum Beispiel Frankfurt, München, Paris, Amsterdam, Istanbul oder Dubai, Passagierströme für die Langstrecke. Dies ist sowohl ökologisch als auch ökonomisch sinnvoll, denn so werden Flugzeuge optimal ausgelastet und auch periphere Regionen an das internationale Verkehrsnetz angebunden.

Zur Verdeutlichung: Wer mit dem Flugzeug von Hamburg nach Singapur reisen will, findet aktuell keine Direktverbindung, wohl aber eine Vielzahl von Umsteigeverbindungen verschiedener Anbieter. Zum einen sind das Verbindungen mit Anbietern aus EU-Staaten: mit Lufthansa über Frankfurt oder München, mit Air France über Paris, mit KLM über Amsterdam, mit Iberia über Madrid etc. Zum anderen sind das Verbindungen von Anbietern aus Nicht-EU-Staaten: z.B. mit Turkish Airlines über Istanbul, mit Emirates über Dubai oder mit British Airways über London. Die Passagiere haben also die Wahl aus zahlreichen Anbietern, und das Buchungsverhalten zeigt, dass der Ticketpreis bei der Auswahl der Reiseverbindung für die meisten Passagiere ein wesentliches Kriterium ist.

In diesem Wettbewerb konkurrieren europäische Fluggesellschaften und ihre Drehkreuze mit nicht-europäischen Anbietern. Auch jetzt schon gelten bei Reisewegen über Flughäfen am Bosphorus und im Nahen Osten weniger Abgaben, Auflagen und Sozialstandards, was den Unternehmen dort einen Vorteil bei der Ticketpreisgestaltung verschafft.

Wenn Maßnahmen, die eigentlich dem Klimaschutz dienen sollen, Reisewege mit europäischen Fluggesellschaften über europäische Drehkreuzflughäfen einseitig verteuern und den Wettbewerbsnachteil für europäische Unternehmen so verschärfen, dann drohen diese Maßnahmen klimapolitisch wie wirtschaftspolitisch ins Leere zu laufen.

Denn in diesem Fall werden sich sehr viel mehr Passagiere für die Reiseverbindung über nicht-europäische Drehkreuze am Bosphorus und im Nahen Osten entscheiden. Das hat zwei Folgen:

- **Carbon Leakage:**
Emissionen werden nicht vermieden, sondern lediglich zu ausländischen Wettbewerbern verschoben. Je nach Streckenführung kann das sogar den gegenteiligen Effekt von mehr Emissionen haben, wenn Anreize für Reisewege mit sehr großen Umwegen gesetzt werden.
- **Verlust von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen:**
Mit der Verlagerung von Passagierströmen und dem Verlust von Marktanteilen an außereuropäische Wettbewerber sind auch negative wirtschaftliche Folgen für die europäischen Unternehmen verbunden: Wenn sich Passagierströme verlagern, gefährdet das Luftverkehrsstandorte und Arbeitsplätze in Deutschland und Europa und verschlechtert zudem die Konnektivität des Wirtschaftsstandorts Europa.

Im Grundsatz ist das Problem bei allen drei Vorschlägen (europäische Beimischungsquote, Verschärfung des Europäischen Emissionshandels, Kerosinsteuer) dasselbe: Gegenwärtig sind sie so ausgestaltet, dass sie einseitig Reisewege über europäische Drehkreuzflughäfen verteuern und den Nachteil nicht ausgleichen. Dabei ist die Größenordnung des negativen Effektes beim derzeitigen Vorschlag für die Beimischungsquote mittelfristig sogar am größten.

Bei den einzelnen EU-Vorschlägen stellt sich das wie folgt dar:

(1) Verpflichtende Quote für die Beimischung von nachhaltigen Kraftstoffen (ReFuel Aviation)

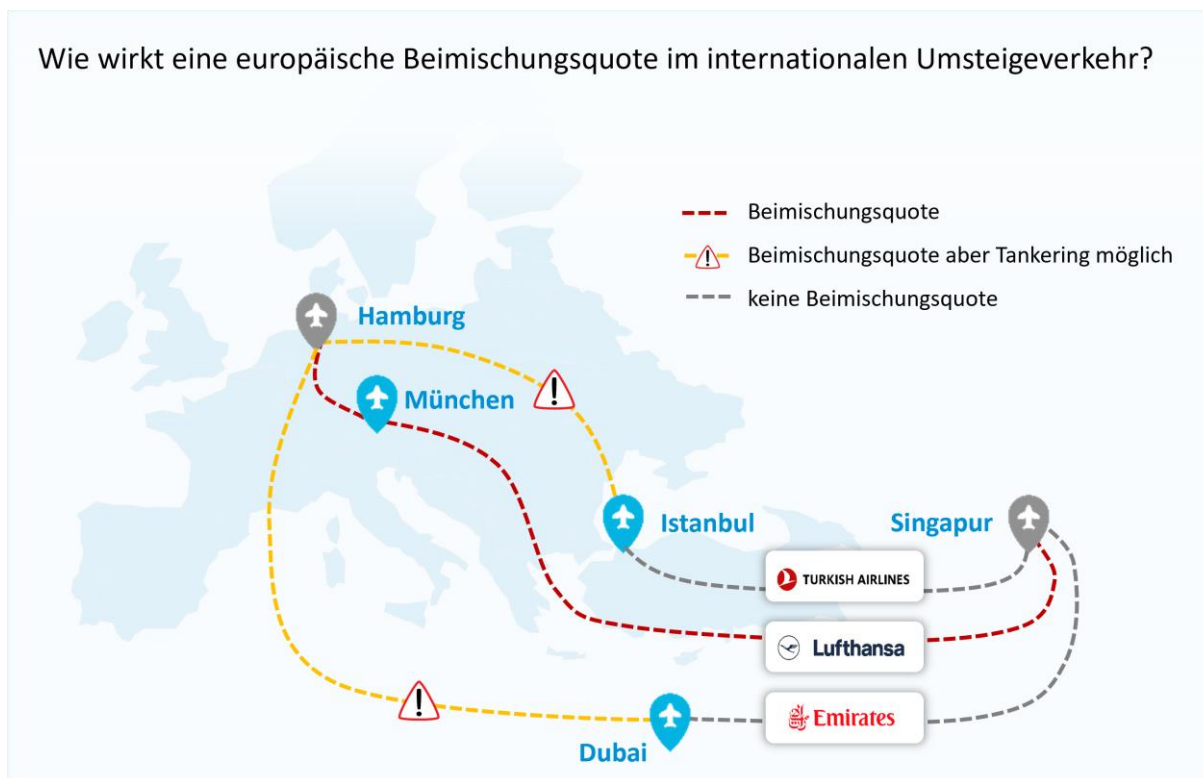
Die EU-Kommission schlägt mit dem ReFuel Aviation Rechtsakt vor, verbindliche Quoten für die Beimischung von nachhaltigen Kraftstoffen festzulegen. Die Quote richtet sich an die Unternehmen, die Kraftstoffe in den Markt bringen, also etwa Mineralölunternehmen. Die Beimischungsquote soll schrittweise ansteigen und im Jahr 2050 dann 63 Prozent betragen. Für strombasierte Power-to-Liquid-Kraftstoffe soll eine Unterquote gelten, die ebenfalls anwächst und im Jahr 2050 dann 28 Prozent betragen soll. Der Entwurf der Kommission sieht vor, dass über diese Mindestquoten hinausgehen gegangen werden könnte.

Der BDL sieht in dem Systemwechsel hin zu alternativen Flugkraftstoffen den größten Hebel auf dem Weg zum CO₂-neutralen Fliegen. Dabei ist eine verpflichtende Beimischungsquote grundsätzlich ein sehr geeignetes Instrument, um den benötigten Markthochlauf für alternative Kraftstoffe sicherzustellen.

Die Herausforderung bei der Festlegung von Beimischungsquoten besteht in dem großen Preisunterschied zwischen nachhaltigem Flugkraftstoff und fossilem Kerosin. Alternative Kraftstoffe, etwa strombasierte Kraftstoffe aus dem Power-to-Liquid-Verfahren, sind um ein Mehrfaches teurer. Da Treibstoffkosten rund 30 Prozent der Gesamtbetriebskosten eines Fluges ausmachen, sind die Mehrkosten für das Tanken von alternativen Kraftstoffen enorm: Bereits bei einer 10-prozentigen Quote steigen die Gesamtbetriebskosten eines Fluges um 10 bis 15 Prozent, bei einer 50-prozentigen Quote sogar um 50 bis 100 Prozent. Dies wird sich zwangsläufig auf zukünftige Ticketpreise auswirken.

Im rein innereuropäischen Luftverkehr (Start und Endziel liegen innerhalb der EU), der 75 Prozent des Passagieraufkommens und 50 Prozent der Verkehrsleistung ausmacht, wäre dies kein wettbewerbliches Problem. Da alle Marktteilnehmer derselben Quote unterworfen sind, werden Ticketpreise zwar steigen, aber es drohen keine wettbewerblichen Nachteile und damit auch kein klimapolitisch kontraproduktives Carbon Leakage. Ganz anders stellt sich das im Verkehr mit Drittstaaten dar, der 25 Prozent des Passagieraufkommens und 50 Prozent der Verkehrsleistung ausmacht. Hier drohen massive Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten europäischer Fluggesellschaften und Drehkreuzflughäfen und damit erhebliches Carbon Leakage.

Beispiel Hamburg-Singapur: Eine EU-Fluggesellschaft, die einen Flug mit Umstieg über ihr europäisches Luftverkehrsdrehkreuz durchführt, müsste sowohl für den Zubringerflug als auch für den Langstreckenflug Kraftstoff tanken, der der EU-Quote unterliegt, mit den entsprechenden Mehrkosten. Eine Nicht-EU-Fluggesellschaft würde bei dem Weiterflug ab ihrem Drehkreuz nicht der EU-Quote unterliegen. Und beim Flug bis in ihr Drehkreuz ist rechtlich nicht sichergestellt, dass sie die verpflichtende Beimischung erfüllt, denn sie kann beim Einflug in die EU so viel Kerosin mitführen, dass ein Tanken am Flughafen in der EU nicht oder nur in geringem Umfang erforderlich ist.



Vor dem Hintergrund der enormen Mehrkosten, die einseitig für die europäischen Fluggesellschaften entstehen würden, wäre eine Abwanderung von Passagieren zu Non-EU-Fluggesellschaften und damit ein erhebliches Carbon Leakage die logische Folge.

(2) Weiterentwicklung des Europäischen Emissionshandels (EU-ETS)

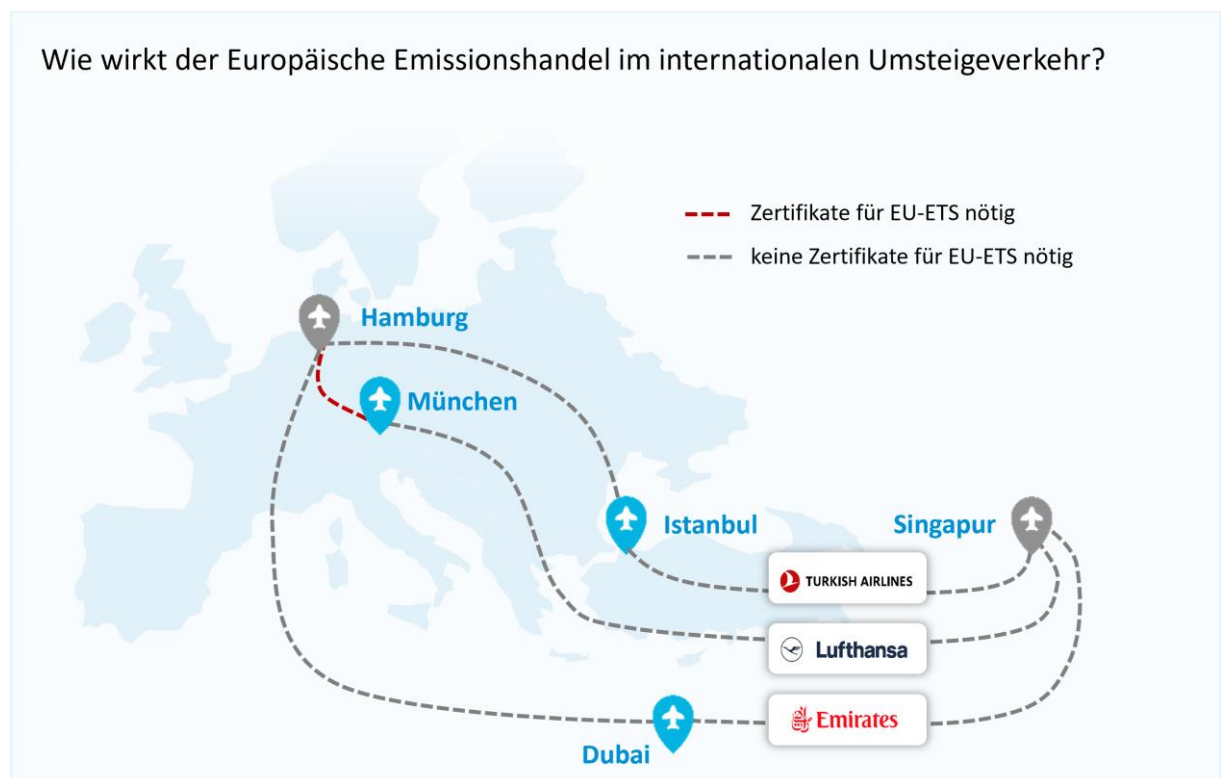
Die EU-Kommission schlägt mit der Revision der ETS-Verordnung vor, das Europäische Emissionshandelssystem zu verschärfen. Das Cap, also die Obergrenze aller CO₂-Emissionen in den einbezogenen Sektoren, soll weiter abgesenkt werden. Der Anteil der Zertifikate, der heute noch kostenfrei zugeteilt wird, soll in den kommenden Jahren weiter sinken und ab 2027 zu 100% käuflich erworben werden müssen. Zudem soll mit der Revision das Verhältnis des Europäischen Emissionshandels zu dem internationalen Klimaschutzinstrument CORSIA festgelegt werden.

Als geeignetes Instrument der CO₂-Bepreisung unterstützt der BDL die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel. Seit 2012 ist der innereuropäische und damit auch der innerdeutsche Luftverkehr in den Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) einbezogen. Das heißt, Fluggesellschaften müssen für ihre dort anfallenden CO₂-Emissionen entsprechende Emissionszertifikate erwerben, wenn sie die erlaubte Emissions-Obergrenze überschreiten. Durch das Emissionshandelssystem wird sichergestellt, dass insgesamt die CO₂-Emissionen der einbezogenen Wirtschaftsbereiche (Energie-wirtschaft, verarbeitendes Gewerbe, innereuropäischer Luftverkehr) bis 2030 gegenüber dem Jahr 2005 um 43 Prozent reduziert werden und mit dem neuen EU-Vorschlag sogar um 61 Prozent.

Die Einbeziehung auch des weltweiten Luftverkehrs in den Emissionshandel ließ sich in der internationalen Staatengemeinschaft nicht durchsetzen und so wurde der Emissionshandel regional auf die EU begrenzt. Damit der weltweite Luftverkehr aber ebenso einer CO₂-Bepreisung unterliegt, hat die Staatengemeinschaft 2016 unter dem Dach der UN-Luftfahrtorganisation das internationale Klimaschutzinstrument CORSIA vereinbart. Damit werden die wachstumsbedingten Emissionen im internationalen Luftverkehr kompensiert.

Schon im gegenwärtigen Zuschnitt hat das Emissionshandelssystem systemimmanente Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus seiner Begrenzung auf innereuropäischen Verkehr ergeben: Denn europäische Fluggesellschaften müssen im Umsteigeverkehr für Zubringer in ihre heimischen Drehkreuze Zertifikate erwerben, während das EU-ETS bei Zubringern in außereuropäische Drehkreuze, wie etwa Istanbul oder Dubai, nicht greift. Mit dem steigenden Zertifikatspreis im Emissionshandel steigt die Wettbewerbsverzerrung und damit auch die Gefahr, dass Passagiere abwandern, weil außereuropäische Anbieter ihre Tickets deutlich günstiger anbieten können.

Die jetzt von der EU-Kommission vorgeschlagene Verschärfung des Emissionshandels ist für den rein innereuropäischen Verkehr sinnvoll und wird von der deutschen Luftverkehrswirtschaft unterstützt. Doch im Umsteigeverkehr, in dem die europäischen Fluggesellschaften und ihre Luftverkehrsdrehkreuze im Wettbewerb mit außereuropäischen Anbietern stehen, wird sich die systemimmanente Wettbewerbsverzerrung im EU-ETS weiter verschärfen, so dass Verkehrsverlagerung und Carbon Leakage unausweichlich sind.



(3) Kerosinsteuer im europäischen Luftverkehr

Die EU-Kommission schlägt mit der Revision der Energiesteuerrichtlinie vor, die Ausnahme für den Luftverkehr und den Schiffsverkehr zu beenden. Damit würde Flugkraftstoff auf Flügen innerhalb der Europäischen Union energiesteuerpflichtig.

Die CO₂-Bepreisung im Luftverkehr ist bereits umfassend realisiert: Die CO₂-Emissionen im innereuropäischen und innerdeutschen Luftverkehr unterliegen dem Europäischen Emissionshandelssystem, und der Luftverkehr mit Drittstaaten unterliegt dem internationalen Klimaschutzinstrument CORSIA. In beiden Systemen zahlen die Fluggesellschaften für von ihnen verursachte CO₂-Emissionen.

Zudem gelten in Deutschland sowie in einer Reihe von anderen EU-Mitgliedstaaten nationale Luftverkehrsteuern, die ebenfalls zur CO₂-Bepreisung beitragen. In Deutschland wie in anderen Mitgliedstaaten auch wurden diese Ticketsteuern bewusst als Alternative zu einer Kerosinbesteuerung eingeführt.

Die Luftverkehrsteuer in Deutschland wurde im April 2020 deutlich erhöht und ist nun die höchste Ticketsteuer in der gesamten EU.

Gegenüber dem Vorschlag einer Kerosinsteuer haben Ticketsteuern wie die deutsche Luftverkehrsteuer einen entscheidenden Vorteil: Sie sind passagier- und endzielbezogen und lassen sich nicht mit einem bestimmten Reiseweg umgehen. Für eine Flugreise von Hamburg über München nach Singapur fallen 58,73 Euro Luftverkehrsteuer an. Für eine Flugreise von Hamburg über Istanbul oder Dubai nach Singapur wird derselbe Betrag fällig, denn die Steuer orientiert sich am Endziel Singapur und nicht am Reiseweg.

Anders die Kerosinsteuer: Sie wird auf alle Flüge fällig, die innerhalb der europäischen Union durchgeführt werden. Eine Anwendung auf Flüge in Drittstaaten verbittet sich aufgrund von internationalen Vereinbarungen, die eine Kerosinsteuer ausschließen. Stattdessen sehen diese Regelungen eine Finanzierung des internationalen Luftverkehrs über Gebühren und Entgelte im Rahmen der Nutzerfinanzierung vor. Belastet würden mit einer Kerosinsteuer im Umsteigeverkehr also nur Zubringer von europäischen Fluggesellschaften in ihre europäischen Drehkreuze, nicht aber die Zubringer zu Nicht-europäischen Drehkreuzen.

Auch jenseits der Wettbewerbsverzerrung im Umsteigeverkehr ist eine Kerosinsteuer unverhältnismäßig, denn es würde sich um eine massive Mehrfachbesteuerung bzw. eine Mehrfach-CO₂-Bepreisung handeln. Mit der Luftverkehrsteuer, dem Emissionshandel und CORSIA ist Luftverkehr umfassend in die CO₂-Bepreisung eingebunden. Hinzu kommen mehrere Milliarden Euro, die Fluggesellschaften jährlich für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur, die Flugsicherung und die Luftsicherheitskontrollen im Rahmen der Nutzerfinanzierung zahlen. Zudem würde eine Kerosinbesteuerung, die in ihrer Funktion nicht der Nachhaltigkeit dient, den finanziellen Spielraum der Unternehmen für einen nachhaltigen Flugzeugmusterwechsel schmälern.



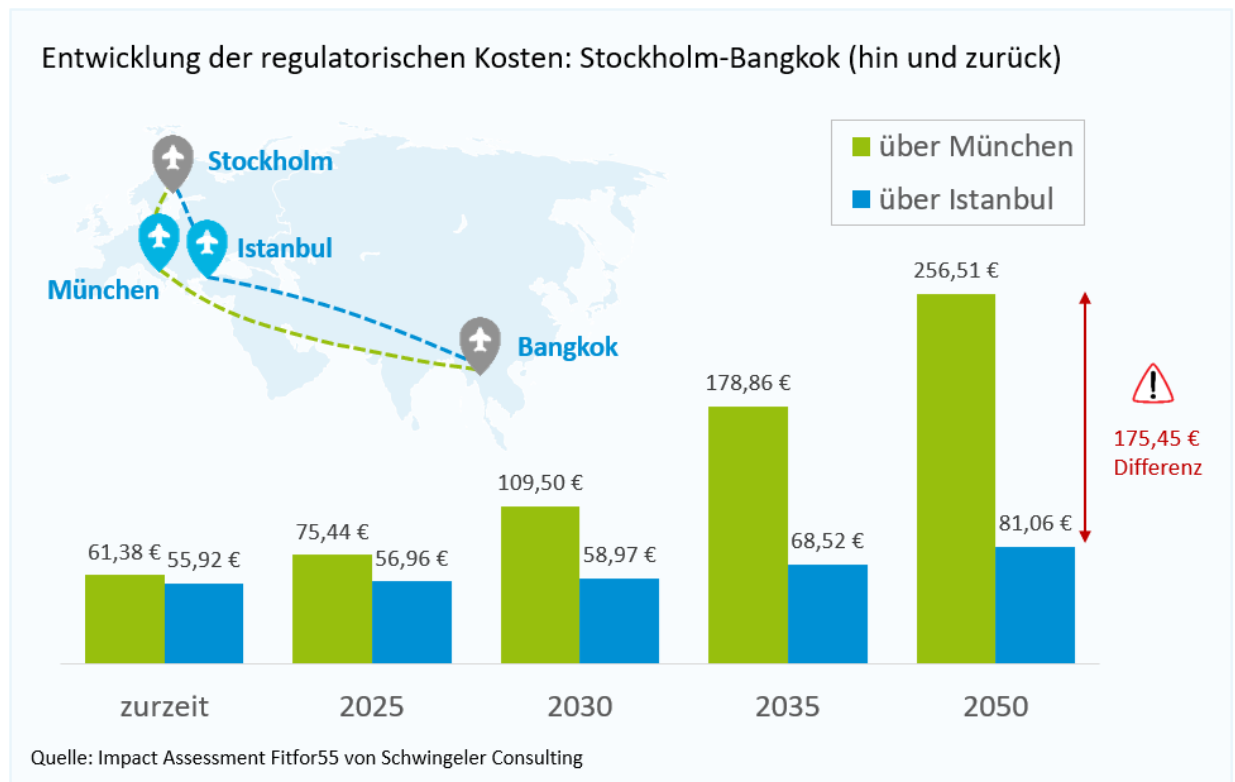
4. Auswirkungen der EU-Vorschläge auf Passagierströme und Carbon Leakage

Die Auswirkungen der EU-Vorschläge werden im Folgenden anhand von Beispielstrecken dargestellt. Dabei werden Reisewege über EU-Drehkreuze und Reisewege über Nicht-EU-Drehkreuze miteinander verglichen:

- **Umstieg in München vs. Umstieg in Istanbul:**

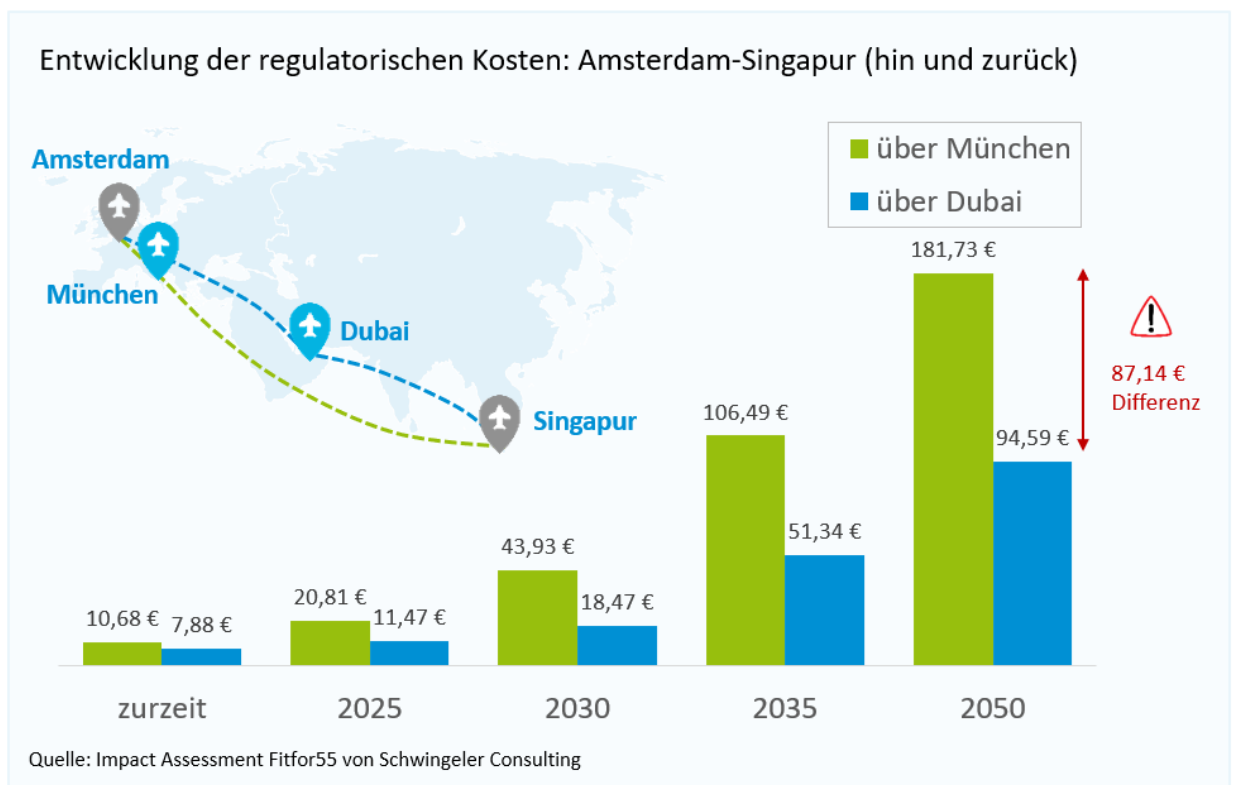
Auf der Strecke Stockholm-Bangkok (hin und zurück) gelten unterschiedliche Regeln, je nachdem, ob der Passagier an einem europäischen Drehkreuz oder einem außereuropäischen Drehkreuz umsteigt. Denn bei Reisewegen über außereuropäische Flughäfen gilt die EU-Regulierung allenfalls für die Zubringerflüge. Derzeit liegen die regulatorischen Kosten bei der Verbindung über München nur rund 5 Euro über den regulatorischen Kosten bei einem Umstieg an einem Flughafen in einem Drittstaat.

Wenn die EU-Vorschläge zu Fit for 55 ohne Anpassungen umgesetzt werden, wird die Differenz der regulatorischen Kosten allerdings gravierend ansteigen – bis zu einem Kostenunterschied von 175 Euro im Jahr 2050. Der Anstieg der Betriebskosten wird sich zwangsläufig in deutlich höheren Ticketpreisen bei den europäischen Anbietern niederschlagen. Diese werden zur Verlagerung von Passagierströmen und zu Carbon Leakage führen. Den größten Anteil daran hat der jetzige Vorschlag für die Beimischungsquote, die beim Reiseweg mit einer europäischen Fluggesellschaft über ein europäisches Flughafendrehkreuz auf dem gesamten Reiseweg greift und dann 70 Prozent der regulatorischen Mehrkosten ausmacht.



○ **Umstieg in München vs. Umstieg in Dubai:**

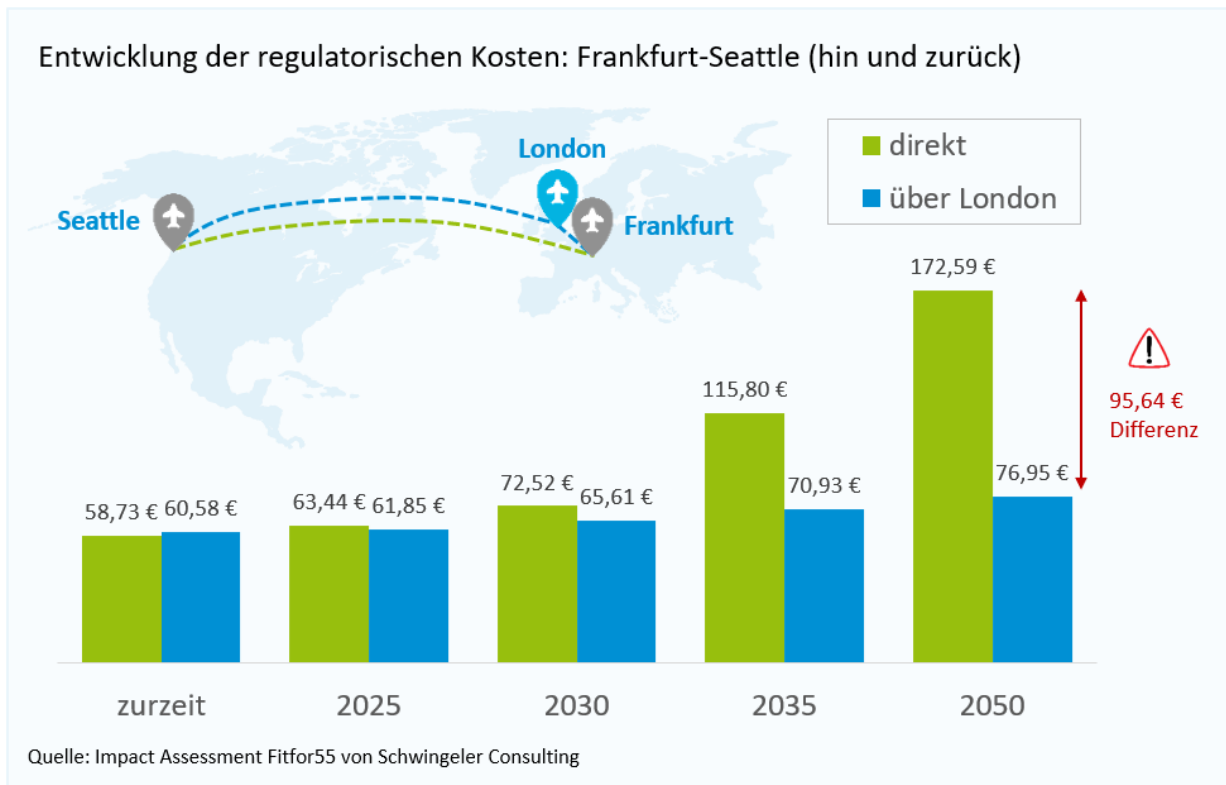
Auf der Strecke Amsterdam-Singapur (hin und zurück) betragen die regulatorischen Kosten heute rund 10 Euro, wenn Passagiere München als Umsteige-Flughafen nutzen. Beim Umstieg in Dubai fallen mit rund 8 Euro nur geringfügig geringere regulatorische Kosten an. Wenn die Fit for 55-Vorschläge ohne Anpassungen umgesetzt werden, wächst die Differenz zwischen den regulatorischen Kosten in München und Dubai von rund 3 Euro auf 87 Euro. Der sich verschärfende Kostenunterschied wird zur Abwanderung von Passagieren hin zu den außereuropäischen Anbietern und damit zu den kontraproduktiven Carbon Leakage-Effekten führen. Auch in diesem Beispiel ist es vor allem der jetzige EU-Vorschlag für die Beimischungsquote, der die enorme Kostendifferenz verursacht. Die Quote allein führt bei dem Reiseweg über den Flughafen München zu einer Erhöhung der regulatorischen Kosten um rund 140 Euro, was 83 Prozent der gesamten Kostensteigerung entspricht.



○ **Direktflug vs. Umstieg in London:**

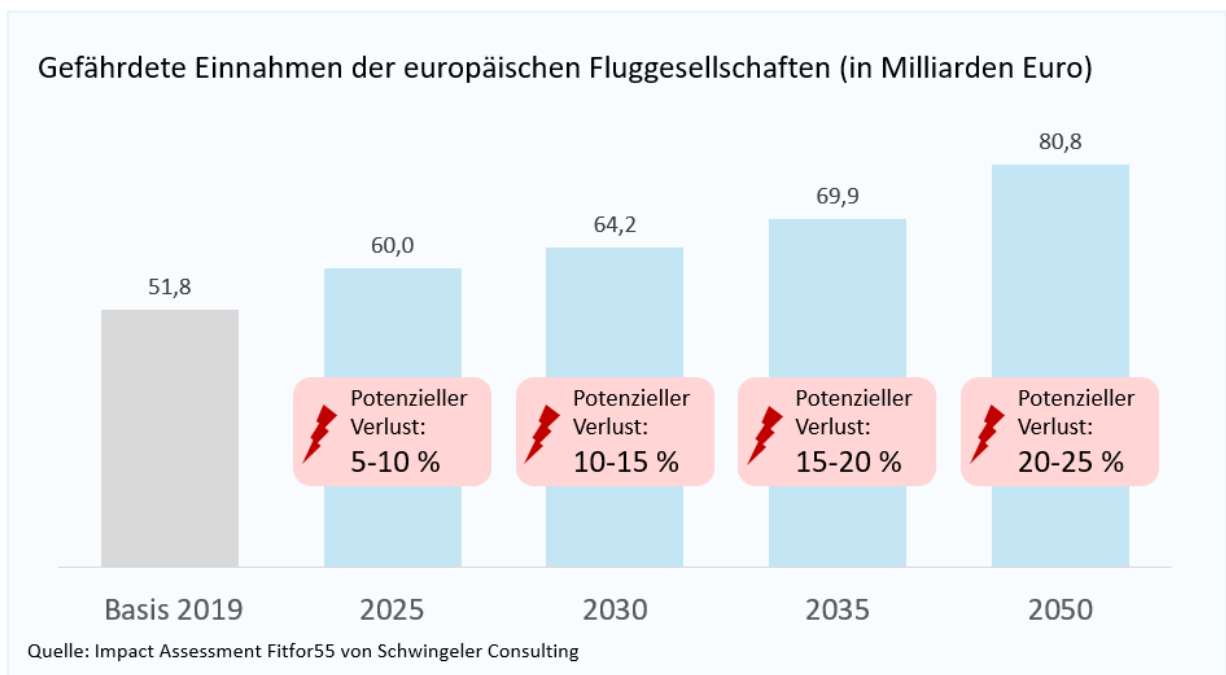
Die ungleiche Behandlung von Reisewegen über Drehkreuze innerhalb und außerhalb der EU kann auch dazu führen, dass auf langen Strecken Direktflüge in erheblichem Ausmaß gegenüber Umsteige-Verbindungen benachteiligt werden. Auf der Strecke Frankfurt-Seattle können die Passagiere wählen zwischen einem Direktflug und einer Reihe von Umsteige-Verbindungen. Im Augenblick sind die regulatorischen Kosten zwischen beiden Optionen annähernd gleich: Eine Verbindung mit Umstieg in London würde 2 Euro mehr regulatorische Kosten verursachen als der Direktflug.

Für den Fall dass das Nicht-EU-Land Großbritannien nicht selber eine gleiche verpflichtende Beimischungsquote verordnet, würde der EU-Vorschlag bei den regulatorischen Kosten zu einer Differenz in Höhe von 95 Euro pro Passagier führen. Die Folge wären Wettbewerbsverzerrungen zulasten der europäischen Fluggesellschaften und Carbon Leakage.



Carbon Leakage und Wettbewerbsverzerrungen werden sich in erheblich reduzierten Erlösen der europäischen Unternehmen zeigen

Das Ausmaß der oben dargestellten Wettbewerbsverzerrung und Verlagerung von Passagierströmen lässt sich auch in den zu erwartenden Erlösminderungen europäischer Hub-Carrier darstellen: Die Summe der Einnahmen, die europäische Fluggesellschaften auf solchen Strecken haben, die grundsätzlich von Carbon Leakage betroffen sein können, werden für 2050 auf rund 80 Milliarden Euro geschätzt. Bei unveränderter Umsetzung der EU-Vorschläge sind 20 bis 25 Prozent dieser Umsätze (16 - 20 Mrd. Euro) gefährdet durch Carbon Leakage und einer Verlagerung der Passagierströme.



Anhang: Annahmen des Impact Assessments

Die Ergebnisse des Impact Assessment fußen auf folgenden Annahmen zur weiteren Entwicklung:

- **Kapazitätsentwicklung:**

Die Annahmen zur Kapazitätsentwicklung im Luftverkehr von/nach/in Deutschland basieren auf aktuellen Angaben des SRS Analyzer. Annahmen zur zukünftigen Entwicklung sind synchron mit der Klimapfade-Studie des BDI und der Boston Consulting Group.

- **Sustainable Aviation Fuel (SAF)-Quote:**

Bei der Berechnung der Streckenbeispiele wurde von folgenden aktuell diskutierten Quoten für die Beimischung von nachhaltigen Flugkraftstoffen ausgegangen. Dabei gibt es einmal die allgemeine SAF-Quote, die für alle alternativen Kraftstoffe gilt, und einmal die Power-to-Liquid-Unterquote, die speziell den Markthochlauf für strombasierte Kraftstoffe anregen soll:

	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Allgemeine SAF-Quote	2%	5%	20%	32%	38%	63%
Power-to-Liquid-Unterquote	-	0,7%	5%	8%	11%	28%

- **Sustainable Aviation Fuels (SAF)-Preis:**

Für das Rechenmodell wurde ein zukünftiger SAF-Preis prognostiziert. Die Schätzung berücksichtigt, dass mit zunehmender Skalierung des Produktionsprozesses der Preis pro Liter sinken wird. In den Durchschnittswert fließen sowohl biologische SAFs (Speiseöl, Biomasse etc.) als auch teurere strombasierte Power-to-Liquid-Kraftstoffe entsprechend der jeweiligen Quote ein.

	2025-29	2030-34	2035-39	2040-49	2050-
SAF-Preis	1,49 €	1,66 €	1,70 €	1,49 €	1,26 €

- **Europäisches Emissionshandelssystem (EU-ETS):**

Das Rechenmodell geht davon aus, dass die kostenfrei zugeteilten Zertifikate für Fluggesellschaften, wie im Entwurf vorgesehen, in den kommenden Jahren reduziert werden und dass ab 2027 alle Zertifikate versteigert werden. Für die Entwicklung des Zertifikatspreises wird prognostiziert, dass dieser von 56 Euro im Jahr 2021 schrittweise auf 200 Euro im Jahr 2050 steigen wird.

- **Europäische Kerosinsteuer:**

Für das Rechenmodell wurde der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission zur Energiebesteuerung zugrunde gelegt. Der Richtlinienentwurf sieht vor, den Flugverkehr ab 2023 schrittweise in die Energiesteuerregelung einzubeziehen. Beginnend mit 0 Prozent der geltenden Energiesteuer wird dieser Faktor jährlich um 10 Prozentpunkte erhöht, bis die volle Besteuerung im Jahr 2033 erreicht wird. In dem Rechenmodell wird ein Energiesteuersatz von 0,37 Euro pro Liter veranschlagt, was für den Luftverkehr hieße, dass im Jahr 2024 zunächst 0,037 Euro pro Liter anfallen würden (10 Prozent) und dieser Wert bis 2033 auf die vollen 0,37 Euro pro Liter steigen würde (100 Prozent).

- **Luftverkehrsteuer:**

Das Rechenmodell geht davon aus, dass die Steuersätze der deutschen Luftverkehrsteuer unverändert bleiben. Bei den Streckenbeispielen wurden die jeweils geltenden Steuersätze berücksichtigt (Kategorie 1 - 3 in Abhängigkeit von der Entfernung des Reisezieles).

- **Internationales Klimaschutzinstrument CORSIA:**

In dem Rechenmodell wird darauf verzichtet, die Auswirkungen von CORSIA auf die regulatorischen Kosten abzubilden. Zum einen, weil es gegenwärtig keine verlässlichen Informationen über die Entwicklung der Zertifikatspreise gibt, und zum anderen, weil es aufgrund der international abgestimmten, wettbewerbsneutralen Ausgestaltung von CORSIA nicht zu erwarten ist, dass das Instrument zu Carbon Leakage-Effekten führen wird.

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Matthias von Randow, Hauptgeschäftsführer

– Haus der Luftfahrt –

Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: matthias.randow@bdl.aero

Telefon: 030 / 520 077 100

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die DFS Deutsche Flugsicherung, Retail-Betriebe und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr.