

10 Jahre heiße Luft: Wo stehen wir beim Klimaschutz im Flugverkehr?

6.09.2004

Bush-Allianz torpediert Umweltabgaben / Umweltverbände fordern Notprogramm

Hintergrundpapier des Arbeitskreises Flugverkehr
(BUND, BVF, Germanwatch, Robin Wood, VCD)

Dietrich Brockhagen, Germanwatch¹

Aus Anlass des Vorstoßes der Bush-Allianz gegen Umweltabgaben im Flugverkehr (Abgaben auf Emissionen, Kerosinsteuer etc.) bietet Ihnen dieses Hintergrundpapier eine Dokumentation zentraler offizieller Dokumente und einen analytischen Rückblick über die vergangenen 10 Jahre Politik auf den Ebenen Deutschland, EU und ICAO (Anhänge A-K, ab Seite 10).

Angesichts der Dringlichkeit des Problems (Abschnitt V), der schleppenden Entwicklungen in der Vergangenheit (Abschnitt IV) und des nun drohenden dauerhaften Aus durch die Bush-Allianz (Abschnitt III) fordern die Umweltverbände des AK-Flugverkehr ein 6-Punkte Notprogramm (Abschnitt II).

I. Der Anlass: Bush-Allianz will Handschellen für die EU

Juni 2004: Beim Vorsitzenden des Rates der internationalen zivilen Luftfahrtorganisation (ICAO) geht ein Brief ein, unterzeichnet von u.a. den USA, Japan, Russland, Saudi Arabien, Argentinien, Südafrika, Indien und China. Sie verlangen die Aufnahme von Änderungen in den Entschließungstext, der dem höchsten ICAO-Organ (Generalversammlung) auf seiner Tagung vom 28.9.-8.10.2004 vorgelegt werden soll. Mit diesen Änderungen sollen einzelne Staaten oder Staatengemeinschaften (EU) daran gehindert werden, in Zukunft eigenständig Umweltabgaben auf den Flugverkehr einzuführen. Davon ist zunächst eine Abgabe auf Emissionen betroffen, deren Einführung zu den bevorzugten EU-Optionen gehört, potentiell aber auch eine Kerosinsteuer, selbst wenn sie auf rein innereuropäische Strecken beschränkt würde. Weiterhin wäre auch die Aufnahme des Flugverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem gefährdet. Genaueres erfahren Sie in Abschnitt III.

Stolpe schaut weg

20. September 2004: Die EU stimmt ihre Verhandlungsposition für die ICAO Generalversammlung ab. Der deutsche Vertreter aus dem BMVBW hat angekündigt, hierbei keine pro-aktive Haltung zur Verteidigung der Umweltabgaben einzunehmen. Damit verstößt das BMVBW bewusst gegen den Koalitionsvertrag und Beschlüsse des Bundestages, die von der Regierung verlangen, sich auf internationaler Ebene für Kerosinsteuer/Emissionsabgabe einzusetzen (Anhänge A, B und C).

¹ Dr. Dietrich Brockhagen, Physik-Examen über Kondensstreifen beim Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt. Promotion in Umweltökonomie über Wettbewerbsverzerrungen beim EU-Emissionshandel. Studien zum Flugverkehr im Auftrag von u.a. BMU, Greenpeace und VCD. 1999-2001 Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei den internationalen Klimakonferenzen, zuständig für den Flugverkehr. 2002-2003 Referent für Klimaschutz beim Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung globale Umweltveränderungen (WBGU).

II. Flugverkehr in verträglichen Klimagrenzen halten!

6-Punkte Notprogramm, Forderungen des Arbeitskreises Flugverkehr der Umweltverbände

Angesichts des 10-jährigen Politik-Stillstandes, der drohenden vollständigen Entwertung der Reduktionserfolge des Kiotoprotokolls bis 2010 durch den internationalen Flugverkehr (siehe Abschnitt V) und der drohenden Fesselung einzelner Staaten und der EU durch ICAO hiergegen wirkungsvolle Maßnahmen einzuführen, fordern die Verbände des Arbeitskreises Flugverkehr:

- 1. Die Bundesregierung verteidigt 2004 pro-aktiv Umweltabgaben in der ICAO und verhindert so eine Fesselung Deutschlands und der EU bei der Einführung von Umweltabgaben.*
- 2. Der Bereich Flugverkehr und Umwelt wird auf allen Ebenen (ICAO, EU und Deutschland) in der Federführung dem Bundesumweltministerium übertragen.*
- 3. Finanzminister Eichel nimmt bilaterale Verhandlungen mit seinen EU-Kollegen auf und führt mit diesen ab 2005 eine Kerosinsteuer auf Flügen in Kerneuropa ein (z.B. zwischen Frankreich, Deutschland, Österreich, Schweiz, Schweden).*
- 4. Einführung einer Emissionsabgabe auf alle innereuropäischen Flüge mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung durch die EU-Umweltminister ab 2006.*
- 5. Ausweitung des Wirkungsraumes der Emissionsabgabe auch auf Emissionen von Fluglinien aus Drittländern auf Flügen von und nach Europa mit möglichst weiter räumlicher Abdeckung. Alternativ: Aufnahme dieser Emissionen in das EU-Emissionshandelssystem.*
- 6. Bis 2010: Ausdehnung der Maßnahmen auf alle Industrieländer, mit Ausnahme der Fluglinien von Entwicklungsländern. Diese sollten erst im Zuge der Verhandlungen um die Aufnahme von Reduktionspflichten für Entwicklungsländer im Kiotoprotokoll mit einbezogen werden.*

Zu 1: Damit hält sich die Bundesregierung an Koalitionsvertrag und Bundestagsbeschlüsse, siehe Anhänge A und B. Im Notfall muss die Bundesregierung in der ICAO formell gegen den vorliegenden Text Vorbehalte anmerken („notifies a difference“), um selbst bei mehrheitlichem Beschluss des Textes durch die Generalversammlung später nicht daran gebunden zu sein. Diesen Weg haben die USA bei den ICAO-Verhandlungen im Bereich Lärmschutz schon genutzt, um sich national die Option auf weniger Lärmschutz offen zu halten.

Zu 3: Dies ist durch die neue EU-Richtlinie (2003) ab sofort und mit minimalen Verwaltungsaufwand möglich (siehe Abschnitt IV). Die Steuer wäre diskriminierungsfrei, weil der Luftraum in der EU mit der dritten Stufe der Liberalisierung komplett für alle Fluglinien freigegeben ist (inklusive Kabotage, d.h. z.B. Flüge von Air France zwischen Berlin und Frankfurt). Wettbewerbsverzerrungen sind nicht zu erwarten: Zwar können moderne Flugzeuge wie die Boeing 757 genug Treibstoff tanken, um bei Anschlussflügen nicht tanken zu müssen. Aber dies gilt für alle Fluggesellschaften und ist Bestandteil des unternehmerischen Risikos. Ein Beispiel: Deutschland und Italien vereinbaren die Besteuerung von Kerosin auf allen Flügen zwischen den zwei Ländern. Air France könnte nun eine B-757 in Paris voll tanken und ohne nachzutanken damit nach Frankfurt, weiter nach Rom und zurück nach Paris fliegen. So müsste kein besteuertes Kerosin in Deutschland oder Italien getankt werden. Klar ist aber auch: Auch die Lufthansa könnte diese Strecke so fliegen, die Bedingungen sind für alle gleich. Letztlich richtet sich die Streckenführung aber in erster Linie nach der Nachfrage, und nur die Strecken werden beflogen, die sich lohnen. Insofern werden nicht alle „Ausweichrouten“ auch in der Praxis genutzt werden. Im Ergebnis wird es zwar Steuervermeidung geben, die die Umwelteffizienz schmälert, aber keinesfalls zunichte macht. Fluglinien, die außerhalb des besteuerten Raumes fliegen, werden schneller wachsen, als diejenigen, die viel im besteuerten Raum fliegen. Aber dies ist nicht als

Wettbewerbsverzerrung anzusehen, da dies nicht auf Kosten der Fluglinien innerhalb des besteuerten Raumes geschieht. Das Steueraufkommen in Deutschland könnte jährlich bei knapp 400 Millionen € liegen (Regelsteuersatz von ca. 30 Cent pro Liter) (Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage von Ernst Burgbacher und FDP, BT-Drs. 15/3622).

Zu 4: Eine Abgabe auf Emissionen für die gesamte EU bräuchte nicht wie eine Steuer auf Kerosin mit Einstimmigkeit der Finanzminister angenommen werden. Sie wäre aus Umweltsicht effizienter als eine Kerosinsteuer, weil die verschiedenen Schadstoffe des Flugverkehrs individuell reguliert werden könnten.

Zu 5: Hierzu müssten die bilateralen Abkommen der EU-Staaten mit Drittländern geprüft werden. Dies wird nach dem Urteil des EuGH zu den Open-Sky Abkommen der EU-Staaten mit den USA zukünftig in der Kompetenz der EU-Kommission liegen. Diese könnte dann die auf Gegenseitigkeit beruhenden Klauseln zur Abgabenbefreiung von Treibstoff etc. kündigen und würde nur das Risiko eingehen, dass z.B. die USA eine noch stärkere Besteuerung der EU-Fluglinien in den USA einführen.

Zu 6: Die Entwicklungsländer sollten aus den gleichen Gründen wie bei den Klimaverhandlungen zunächst frei von Verpflichtungen bleiben: Das Klimaproblem ist vornehmlich von den Industriestaaten verursacht. Dies gilt auch beim Flugverkehr. Deswegen sollen diese Länder auch beim Klimaschutz vorangehen.

III. Der Vorstoß der Bush-Allianz

Der Brief an den ICAO-Rat (Anlage XI), obwohl von insgesamt 22 Nationen gezeichnet, trägt klar die Handschrift der US-Amerikaner. Das Vorgehen der Bush-Administration ist nicht neu. Schon bei der 8. UNFCCC-Klimakonferenz der Vereinten Nationen in Delhi (2002) zeigten sich die USA als Meister der Obstruktionspolitik. Bis dahin war die Übernahme von Reduktionspflichten durch Entwicklungsländer eine der zentralen Forderungen der amerikanischen Klimapolitik (Byrd-Hagel Resolution von 1997). Dies wurde 2002 von der Bush-Administration flugs ins Gegenteil verkehrt. Auf einmal hieß es, Reduktionsmaßnahmen seien den Entwicklungsländern nicht zuzumuten, da diese die Kosten dafür nicht tragen könnten. Der ICAO-Vorstoß verläuft nun nach dem gleichen Schema: Die USA paktieren mit den mächtigen Entwicklungsländern, Saudi Arabien und den Hardlinerstaaten wie Kanada, etc., um Fortschritte beim Klimaschutz auf internationaler Ebene zu torpedieren.

Die Interessen der USA sind klar: Der Flugverkehr ist international stark verflochten, so dass selbst innereuropäische Politik Auswirkungen auf die US-Fluglinien hat. Diese hatten zuletzt erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten und konnten teilweise nur mit Finanzspritzen in Milliardenhöhe vor dem Konkurs gerettet werden. Über Open-Sky Abkommen mit fast jedem einzelnen EU-Mitgliedsstaat haben sich die USA das Recht erhandelt, auf innereuropäischen Routen zu fliegen. Außerdem bestehen Allianzen wie die Star-Alliance, die europäische und US-Airlines unter einem Dach vereinigen, und damit auch deren wirtschaftliche Interessen.

Im Kern geht es im aktuellen ICAO-Verhandlungstext (Anhang K) um zwei Instrumente, die seit 1998 mit Gründung einer Arbeitsgruppe „marktbasierte Instrumente“ des ICAO-Umweltkomitees CAEP diskutiert werden. Dies sind die emissionsbezogenen Abgaben und der Emissionshandel. Durch die von der Bush-Allianz geforderte Streichung der Klausel „inconsistent with the current guidance“ in Paragraph 2b3 der Resolution A33-7 (siehe Anhang K) sollen nun Staaten generell dringlich davon abgehalten werden, eigenständig emissionsbezogene Abgaben einzuführen, nachdem dies mit der Klausel noch möglich war. Diese Abgaben gehören aber zu den favorisierten Instrumenten der EU, die diese notfalls auch einführen will, ohne auf die übrigen 160 ICAO-Staaten zu warten (siehe Anlage V und VI). Brisant ist in diesem Zusammenhang, dass 1999 der EuGH Schweden verurteilt hat, seine CO₂- und NO_x-Steuer für innerschwedische Flüge zurückzunehmen, weil diese als versteckte Kerosinsteuer anzusehen sei und damit gegen die damals gültige EU-Mineralölsteuerrichtlinie

92/81 verstieß (EuGH, C-346/97). Insofern ist nicht auszuschließen, dass mit einer ICAO-Entscheidung zur Emissionsabgabe indirekt auch die nationale oder EU-interne Kerosinbesteuerung (nur Flüge innerhalb der EU) in Mitleidenschaft gezogen würde.

Auch die von der Bush-Allianz vorgeschlagenen Texte zum Emissionshandel haben das Potential, der EU hier dauerhaft Steine in den Weg zu legen. Der Text verlangt u.a., dass ICAO-Weisungen die strukturelle und legale Basis für Emissionshandelssysteme sein sollen. Insofern ist zu befürchten, dass auch bei einer Einbeziehung von Flugverkehrsemissionen in das EU-Handelssystem störende Interferenzen mit ICAO die EU wirkungsvoll vom Handeln abhalten.

Typisch für die Verhinderungspolitik der USA sind die neuen Klauseln in Paragraph 2b3, 2b5 und dem neu eingefügten letzten Erwägungsgrund („Recognizing that the extensive studies ..“) sowie der gestrichene Satz in Para 2c2. Zum einen werden jetzt die bereits wiederholt erforschten Kenntnisse künstlich kleingemacht, um Handeln auf die lange Bank schieben zu können. Zum anderen wird der bisher konkreteste Arbeitsauftrag, mit Priorität ein Emissionshandelssystem zu entwickeln, zurückgenommen, und stattdessen ohne Arbeitsauftrag nur Optionen festgelegt.

IV. 10 Jahre heiße Luft: Bilanzen 1995 – 2004 für Deutschland, EU und ICAO.

Deutschland: Umfallen, wenn es ernst wird?

- 1995: Auf Initiative des Bundesumweltministeriums (BMU) sprechen sich die europäischen Minister auf der Konferenz „Umwelt für Europa“ in Sofia für die Einführung einer Kerosinsteuer auf internationaler Ebene aus.
- 1997: Der Bundestag beauftragt fraktionsübergreifend die Bundesregierung, sich für die Besteuerung von Kerosin im internationalen Flugverkehr einzusetzen (Bundestag Drs. 13/7263).
- 2001: Die Koalitionsfraktionen im Bundestag erweitern den Auftrag von 1997 und fordern die Bundesregierung auf, sich auf internationaler Ebene nachdrücklich für eine Kerosin-Besteuerung bzw. für eine emissionsbezogene Klimaschutzabgabe im Luftverkehr einzusetzen.
- 2002: Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien verlangt die Einführung einer europäischen flugstreckenbezogenen Emissionsabgabe und die weitere Differenzierung von Start- und Landegebühren auch nach Emissionen. Auf europäischer Ebene wird weiter die Kerosinbesteuerung unterstützt (Anhang A).
- 2003: Im zweiten Bericht zur Umsetzung des Sofortprogramms gegen Ozonbelastung unterrichtet der Umweltminister den Bundesrat darüber, dass die EU-weite Kerosinbesteuerung aufgrund der neuen EU-Richtlinie von 2003 Ziel der Bundesregierung ist. Sollte diese nicht zustande kommen, unterstützt die Regierung die Einführung einer EU-weiten Emissionsabgabe (Anhang B).
- 2004: Ein Antrag der Regierungskoalitionen im Bundestag verlangt den Einsatz der Regierung für die Besteuerung von Kerosin mit der Mineralölsteuer oder die Einführung einer Emissionsabgabe im europäischen Flugverkehr (Anhang C).
- 2004: Die für Flugverkehr innerhalb von EU und auf ICAO-Ebene zuständigen deutschen Regierungsvertreter (BMVBW) kündigen an, sich bei den ICAO-Verhandlungen zum Vorstoß der Bush-Allianz nicht pro-aktiv für Umweltabgaben einsetzen zu wollen.

Bewertung:

Deutschland kann für sich in Anspruch nehmen, im Rahmen der EU eine treibende Kraft für Kerosinsteuer/emissionsbezogene Abgaben gewesen zu sein. Nachdem aber 2003 mit der neuen Energiesteuerrichtlinie die Hindernisse zur innereuropäischen Kerosinbesteuerung weggefallen sind, fehlt es an der Initiative Eichels, die neuen Möglichkeiten konsequent zu nutzen. Spätestens am 20. September 2004 steht für die Bundesregierung die Nagelprobe an: Wenn sich das Verkehrsministerium dann nicht in der EU und später in der ICAO gegen die Bush-Allianz wehrt und sich die Möglichkeiten zur Einführung von Umweltabgaben erhält, sind 10 Jahre Ankündigungen, Koalitionsvertrag und Bundestagsbeschlüsse nur heiße Luft gewesen.

Fazit: Nach 10 Jahren schöner Worte muss Stolpe nun zum Jagen getragen werden. Ein Versagen Stolpes wäre ein klarer Fall für die Grünen, die Koalitionsfrage zu stellen.

EU: Vorreiter müde im Sattel

- 1981: In der EU-Richtlinie 92/81 zur Harmonisierung der Verbrauchssteuern auf Mineralöle werden EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, Kerosin für die Luftfahrt von der Besteuerung zu befreien (Ausnahme: private nichtgewerbliche Luftfahrt).
- 1994: Der EU-Ministerrat stellt in seinen Schlussfolgerungen fest, dass es aus Umweltgründen nicht vertretbar sei, die gewerbliche Luftfahrt aus der indirekten Besteuerung von Mineralölen auszunehmen.
- 1995: Die EU-Kommission legt mit dem Grünbuch „über faire und effiziente Preise im Verkehr“ Konzepte zur Internalisierung der Umweltkosten auch des Flugverkehrs vor (COM95(691)). Darin kündigt sie die Überprüfung der Ausnahme des Flugverkehrs von der Treibstoff-Besteuerung an.
- 1995: Die EU legt auf der Berliner Klimakonferenz den Vorschlag vor, die Einführung einer Flugkraftstoffbesteuerung innerhalb des ICAO-Rahmens zu erkunden.
- 1996 veröffentlicht die EU-Kommission einen Bericht, in dem sie empfiehlt, die Mineralöl-Verbrauchssteuer auch auf Flugkerosin auszudehnen, sobald die internationale Rechtslage es gestatte, die Steuer von allen Luftfahrtunternehmen einschließlich denen aus Drittländern zu erheben (Anhang D).
- 1997 legt die EU-Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Energiebesteuerung vor (COM(97)30). Darin ist die Möglichkeit vorgesehen, Flugbenzin für innergemeinschaftliche Flüge zu besteuern, sofern die Mitgliedstaaten entsprechende bilaterale Verträge miteinander schließen.
- 1999: Die EU-Kommission diskutiert in ihrer Mitteilung „Luftverkehr und Umwelt: Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung“ u.a. die drei ökonomischen Instrumente Kerosinsteuer, Emissionsabgabe und Emissionshandel. Sie empfiehlt die Einführung einer Emissionsabgabe, für die sie bis 2001 Vorschläge unterbreiten will. Dies sei eng mit dem ICAO-Prozess abzustimmen. Solange dazu nichts politisch entschieden ist, hält sie die 96er-Empfehlung für eine Kerosinsteuer aufrecht. Emissionshandel soll untersucht werden (Anhang D).
- 2002: EU-Parlament und Rat entscheiden im 6. EU-Umweltaktionsprogramm, dass geeignete Handlungen auf EU-Ebene identifiziert und unternommen werden sollen, um Treibhausgasemissionen des Flugverkehrs zu reduzieren, wenn solche nicht bis 2002 von der ICAO beschlossen werden (Anhang E). Diese Position übernimmt der Rat der Umweltminister, der seine Position zu den Klimaverhandlungen festlegt (Anhang F).
- 2003: Eine neue EU-Richtlinie zur Energiebesteuerung wird verabschiedet. Danach ist es Mitgliedstaaten nun möglich, auf nationalen Flügen Kerosin zu besteuern und, nach Vereinbarung mit einem anderen Mitgliedsstaat, auch auf Routen zwischen den beiden Staaten. Dabei können auch Steuersätze unter den sonstigen Mindestsätzen vereinbart werden.
- 2003: Die EU-Umweltminister stellen das Versäumnis von ICAO fest, bis 2002 angemessene Maßnahmen bestimmt zu haben und fordern die EU-Kommission auf, im Sinne der Schlussfolgerung von 2002 Vorschläge für Maßnahmen bis 2005 zu unterbreiten. Für die Zukunft solle die Angelegenheit über UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) und ICAO geregelt werden (Anhang G).
- 2004: Die 8 EU-Mitgliedstaaten, die im ICAO-Rat vertreten sind, protestieren im Rat gegen den Vorstoß der Bush-Allianz noch vor der 35. ICAO Vollversammlung im September 2004. Die Positionierung der gesamten EU in der ICAO Vollversammlung wird am 20. September in Brüssel festgelegt.

Bewertung:

Die EU sieht sich in den Klimaverhandlungen regelmäßig in der Vorreiterrolle. Während dies in ihren Zielsetzungen auch belegbar ist, fehlen auf der Umsetzungsseite die Taten zu den Worten. Positiv ist zu werten, dass die EU mit dem 6. Umweltaktionsprogramm die Dringlichkeit und das Ausmaß des Problems Flugverkehr und Klima erkennt und konsequent beschließt, notfalls auch selbstständig vorzugehen, falls der ICAO-Prozess nicht bis 2002 adäquate Ergebnisse liefert. Zu bemängeln ist aber ihr Zögern, als 2002 tatsächlich die ICAO in diesem Sinne untätig bleibt und die EU-Minister dies 2003 auch formell feststellen. Der Vorsatz, nun allein voran zu gehen, wird auf einmal mit ersten Vorschlägen bis 2005 auf die lange Bank geschoben. Hier hätte die EU angesichts der schleppenden Entwicklungen in ICAO schon längst alles vorbereiten müssen. Zudem schwächt sich die Sprache in den Schlussfolgerungen der Umweltminister im Jahre 2003 gegenüber 2002 wieder ab. Zwar zitieren 2003 die Minister weiterhin die einseitige Lösung, fügen aber im Nachsatz hinzu, dass für die Zukunft ICAO und UNFCCC die einschlägigen Plattformen für Entwicklungen seien. Damit wird der Vorsatz, auch alleine zu handeln, relativiert.

2004 protestieren zwar die 8 EU-Mitgliedsstaaten, die Mitglied im ICAO-Rat sind, gegen den Vorstoß der Bush-Allianz. Eine inhaltlich gleichwertige Entscheidung der EU am 20. September für die kommende ICAO-Generalversammlung ist aber weitaus schwieriger zu erreichen, weil erstens die EU dazu im Notfall gegen eine enorme Anzahl von Staaten ankämpfen muss (188 Staaten in der Generalversammlung, 33 im Rat) und dabei nun 25 Mitgliedstaaten mitentscheiden. Dazu gehören dann auch Spanien und Irland, die 2003 formell ihre Vorbehalte gegen die neue EU-Energiesteuerrichtlinie notifizierten (ohne allerdings die Richtlinie zu verhindern). Grund war die darin vorgesehene Möglichkeit zur Kerosinbesteuerung. Auch Finnland gehört seit etwa 1999 und Griechenland traditionell zu den EU-Staaten, die beim Thema Flugverkehr und Klimaschutz die Bremse anziehen.

Fazit: Während die EU gut gestartet ist, droht ihr nun nach vielen Warteschleifen eine Bruchlandung, wenn sie es nicht schafft, bei der Umsetzung ihrer Pläne auf Kurs zu bleiben.

ICAO: Den Bock zum Gärtner gemacht?

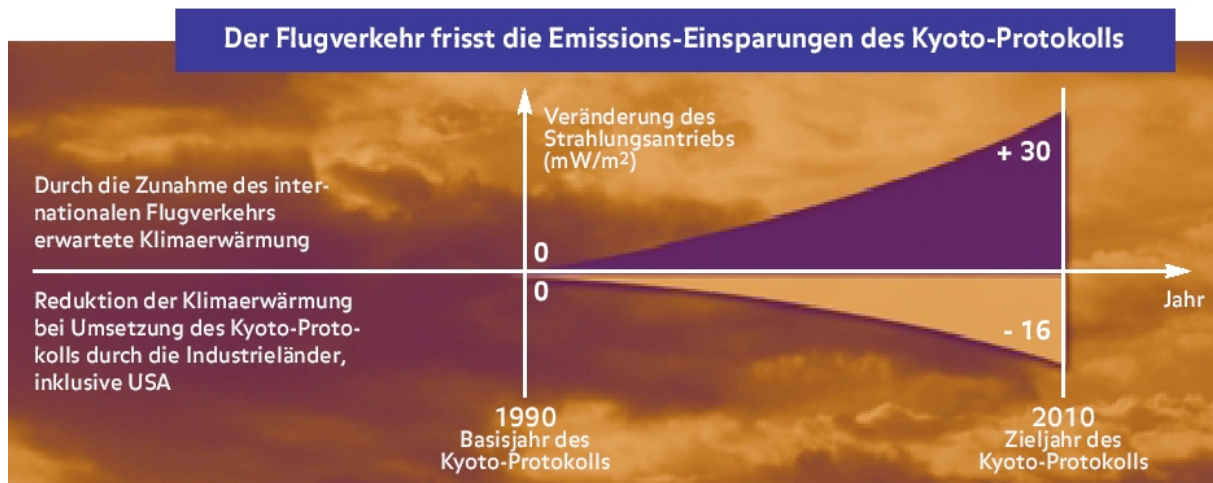
- 1995 beauftragt die Vollversammlung den Rat, Steuern und Abgaben zum Umweltschutz zu prüfen.
- 1996 fasst der Rat eine Resolution, in der das Ziel formuliert wird, eine Basis zu schaffen, auf der einzelne Staaten Umweltgebühren (Abgaben und Steuern) einführen können (Anhang H). Emissionsbezogene Abgaben sollen u.a. diskriminierungsfrei sein, kostenbezogen und ohne fiskalische Zielsetzung.
- 1997 erhalten die Industrieländer mit Artikel 2.2 des Kiotoprotokolls den Auftrag, über die ICAO die Begrenzung oder Reduktion von Emissionen des internationalen Flugverkehrs zu verfolgen.
- 1998 wird eine Arbeitsgruppe für ökonomische Instrumente (Market Based Options, MBO) als Untergruppe des ICAO-Umweltkomitees CAEP eingesetzt. Sie wird bis 2004 viele Studien in Auftrag geben und Papiere produzieren. Während auf dieser Arbeitsebene durchaus Fortschritte verzeichnet werden können, werden diese umso geringer, je höher es in der ICAO-Hierarchie geht.
- 1998 engt die Generalversammlung die Resolution von 1996 ein, indem sie Staaten dringlich anhält, nicht eigenständig emissionsbezogene Gebühren einzuführen, bevor diese nicht weiter geklärt seien (Zieldatum: 2001, siehe Anhang I).
- 2001 engt die Generalversammlung aber den Text nur weiter ein. Das Zieldatum 2001 entfällt und Staaten werden dringlich davon abgehalten, überhaupt in Eigeninitiative emissionsbezogene Gebühren einzuführen, die mit der Resolution von 1996 nicht vereinbar sind (Anhang K).
- 2004: Mit dem Vorstoß der Bush-Allianz droht eine weitere und entscheidende Einengung des Textes. Falls sie angenommen würde, wären Staaten generell und bis auf unbestimmte Zeit dringlich angehalten, nicht einseitig emissionsbezogene Gebühren (Steuern und Abgaben) einzuführen (Anhang K).

Bewertung: Die ICAO ist eine internationale Organisation zur Förderung der zivilen Luftfahrt mit 188 Mitgliedsstaaten. ICAO-Prozesse verlaufen langsam, weil das höchste Gremium, die Generalversammlung, nur alle drei Jahre zusammenkommt. Bereits bei der Abgasregulierung von kommerziellen Jets hat sich die ICAO den Ruf erworben, mit den von ihr erlassenen Standards stets der technischen Entwicklung hinterherzuhinken, da bei den internationalen Verhandlungen Kompromisse stets auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner angenommen werden. Umweltschützer befürchten deswegen schon seit 1997, dass mit der Beauftragung von ICAO zum Klimaschutz im Flugverkehr durch das Kiotoprotokoll der Bock zum Gärtner gemacht wurde. Dies lässt sich anhand der Beschlüsse der Generalversammlung belegen: Seit dem ursprünglichen Text von 1996, der bei den Umweltabgaben nur schwache Auflagen an eigenständig handelnde Staaten stellt, wurden diese Auflagen mit der Zeit immer höher. Die Auflagen von 1996 stellen kein Hindernis für die von der EU in Aussicht genommene Emissionsabgabe dar. Der 2004 zur Entscheidung von der Bush-Allianz eingebrachte Text würde dagegen die EU hieran hindern. Letztlich ist die Einführung von Umweltabgaben in der internationalen Luftfahrt eine Aufgabe, die auch im UNFCCC-Prozess der Klimaverhandlungen nur schwer gelöst werden kann, da dort die gleichen Staaten und Interessen vertreten sind, wie in der ICAO. Dennoch verhandeln hier die Umweltminister und nicht die Verkehrsminister, was zumindest den Lobbyinteressen aus der Luftfahrt, die in der ICAO massiv auftreten, die Arbeit erschweren würde. Insofern erscheint es gerechtfertigt, längerfristig darüber nachzudenken, das Mandat aus Artikel 2.2 Kiotoprotokoll wieder zurückzunehmen.

Fazit: Nach bleiernem Stillstand auf höchster internationaler Ebene droht die Bush-Allianz dreist den Auftrag von ICAO ins Gegenteil zu verkehren: Ausbremsen statt voran gehen.

V. Das Problem: Flugverkehr und Klima

Der internationale Flugverkehr läuft immer schneller aus den verträglichen Klimagrenzen. Im Kiotoprotokoll ist er von den quantitativen Reduktionszielen der Industrieländer ausgenommen; stattdessen wird darin die internationale zivile Luftfahrtorganisation (ICAO) als Plattform für die Emissionsbegrenzung etabliert. Ohne Gegenmaßnahmen wird der internationale Flugverkehr bis 2010 das Kiotoprotokoll entwerten, selbst wenn dies ansonsten optimal umgesetzt wird. Bis jetzt gibt es weder auf nationaler noch internationaler Ebene Maßnahmen, die diesen Emissionsanstieg verhindern oder auch nur deutlich dämpfen würden.



Bisher wurde vom zuständigen Gremium der vereinten Nation, dem Zwischenstaatlichen Ausschuss für Klimaänderung (IPCC) der Beitrag des Flugverkehrs zur menschengemachten Erderwärmung auf 3,5% für das Jahr 1992 geschätzt. Dies ist erheblich gemessen an der Tatsache, dass etwa 95% der Menschheit am Flugverkehr nicht teilnimmt. Neuere Studien zeigen, dass der Anteil an der Klimaerwärmung im Jahr 2000 aber bereits bis zu etwa 12% betragen haben kann. Dies liegt weniger an dem in den 8 Jahren von 1992 bis 2000 angestiegenem Flugverkehr, als vielmehr daran, dass nun zum ersten mal quantitative Abschätzungen für den Treibhauseffekt von flugverkehrsverursachten hohen Schleierwolken (Zirruswolken) vorliegen. Diese müssen sich allerdings wissenschaftlich noch bestätigen.

VI. Dokumentation

Die nachfolgenden Dokumente sind wegen ihrer zum Teil erheblichen Länge häufig nur in Ausschnitten wiedergegeben. Die vollständigen Dokumente (und ggf. weiterführende) senden wir Ihnen auf Nachfrage gerne zu.

Deutschland

- Anhang A: Rot-Grüner Koalitionsvertrag 2002
- Anhang B: BMU, zweiter Bericht an den Bundesrat, Sofortprogramm gegen Ozonbelastung, 2003
- Anhang C: Koalitionsantrag im Bundestag zur Bahnreform, 2004

EU

- Anhang D: Mitteilung der Kommission, Luftverkehr und Umwelt: Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung, 1999
- Anhang E: Entscheidung vom Europaparlament und Ministerrat, sechstes Umweltaktionsprogramm, 2002
- Anhang F: Schlussfolgerungen des Ministerrats, Vorbereitung der 8. UNFCCC-Klimakonferenz in Delhi, 2002
- Anhang G: Schlussfolgerungen des Ministerrats, Vorbereitung der 9. UNFCCC-Klimakonferenz in Mailand, 2003

ICAO

- Anhang H: Ratschlussfolgerungen zu Umweltabgaben und –Steuern, 1996
- Anhang I: Resolution der 32. ICAO-Generalversammlung A 32-8 zu Politiken und Praktiken im Umweltschutz, 1998
- Anhang J: Brief der Bush-Allianz an den ICAO-Rat, 2004
- Anhang K: Vorschlag der Bush-Allianz zum gegengegenwärtigen Verhandlungstext, 2004.

Anhang A

Koalitionsvertrag 2002

„V. Ökologische Modernisierung und Verbraucherschutz

...

Die Einführung einer europäischen flugstreckenbezogenen Emissionsabgabe und die weitere Differenzierung von Start- und Landegebühren auch nach Emissionen unterstützen wir nachdrücklich. Im Luftverkehr sind im Rahmen bilateraler Abkommen solche Regulierungen zügig abzubauen, die den Marktzugang hemmen.

Auf europäischer Ebene werden wir uns weiter für eine Kerosinbesteuerung im Flugverkehr einsetzen.“

Anhang B

Bundesrat

Drucksache 582/03

13.08.03

U - G - V k - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Sofortprogramms der Bundesregierung zur Verminderung der Ozonbelastung

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit

Berlin, den 11. August 2003

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Prof. Dr. Wolfgang Böhmer

.....

11. Initiative zur EU-weiten Besteuerung des Flugbenzins (Kerosin).

Die Bundesregierung ist bereits seit 1991 bestrebt, die Steuerbefreiung von Kerosin für den gewerblichen Luftverkehr auf internationaler Ebene abzuschaffen. Diese Position wurde in der fraktionsübergreifenden Entschließung des Bundestages vom 19.3.1997 sowie durch Bundestagsbeschluss vom 15.2.2001 (BT - Drs. 14/4443) unterstützt. Die Abschaffung der Steuerbefreiung für den gewerblichen Luftverkehr würde zu einer gleichmäßigen und einheitlichen Besteuerung der Leistungen sämtlicher Verkehrsträger führen.

Gemäß der Koalitionsvereinbarung vom 16.10.2002 wird sich die Bundesregierung weiter auf europäischer Ebene für eine Kerosinbesteuerung einsetzen. Die derzeitige Befreiung beruht teilweise auf dem Abkommen von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt vom 7.12.1944 sowie auf ca. 130 auf der Grundlage dieses Abkommens abgeschlossenen bilateraler Luftverkehrsübereinkommen. Dieser internationalen Vertragslage trägt die bisher gültige EG-Mineralölstrukturrichtlinie mit einer obligatorischen Befreiung für in der gewerblichen Luftfahrt verwendetes Mineralöl Rechnung.

Die Europäische Kommission hatte im November 1996 empfohlen, auf eine Besteuerung von Kerosin hinzuwirken, sobald die internationale Rechtslage dies gestatte. Folgerichtig sieht ihr Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der Energiebesteuerung die Möglichkeit vor, Flugkraftstoffe für Inlandsflüge und – sofern die Mitgliedstaaten entsprechende bilaterale Verträge miteinander schließen – auch für innergemeinschaftliche Flüge zu besteuern. Am 19.3.2003 wurde die politische Einigung zu der Energiesteuerrichtlinie erzielt. Diese politische Einigung muss noch durch formale Verabschiedung der Richtlinie umgesetzt werden, um ab 2004 in Kraft zu treten.

Für den Fall, dass eine Kerosinbesteuerung nicht zustande kommt, unterstützt die Bundesregierung die Absicht der EU, eine EU-weite entfernungsbezogene Emissionsabgabe für den Flugverkehr einzuführen.

Anhang C

Deutscher Bundestag Drucksache 15/2658

15. Wahlperiode 10. 03. 2004

Antrag

Fraktion der SPD

Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Bahnreform konsequent weiterführen

.....

„Um den verkehrs- und umweltpolitisch erwünschten Zuwachs im Schienenverkehr und damit auch den nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg der Bahnunternehmen zu ermöglichen, sind weitere Schritte zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen im Vergleich mit anderen Verkehrsträgern bzw. mit anderen europäischen Bahnunternehmen notwendig. Insbesondere sind dies:

- Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung für Personenbeförderungen im grenzüberschreitenden Flugverkehr im Zuge des allgemeinen Subventionsabbaus, wie es bereits im Steuervergünstigungsabbaugesetz durch den Deutschen Bundestag beschlossen war und vom Bundesrat bis heute blockiert wird,
- die Besteuerung von Kerosin mit der Mineralölsteuer oder die Einführung einer Emissionsabgabe im europäischen Flugverkehr,
- Absenkung der Mehrwertsteuer auf Fernverkehrstickets der Bahnen wie im Koalitionsvertrag 2002 vereinbart.“

Anhang D

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Luftverkehr und Umwelt: Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung

KOM(1999) 640 endgültig

Brüssel, den 1.12.1999

viii) Diese Mitteilung ist der Bezugspunkt für das Arbeitsprogramm der Kommission für die nächsten fünf Jahre und darüber hinaus. Auf der Grundlage der in der ICAO bis Ende 2001 erreichten Ergebnisse wird die Kommission eine Neubewertung des Gleichgewichts zwischen globalen, gemeinschaftsweiten und lokalen Maßnahmen vorlegen, um sicherzustellen, daß die Umweltziele des Amsterdamer Vertrags und des Protokolls von Kyoto erfüllt werden, und die Prioritäten aktualisieren, wenn auf internationaler Ebene die Fortschritte nicht ausreichen bzw. neue wissenschaftliche Erkenntnisse über die Umweltauswirkungen des Luftverkehrs dies erfordern.

Wirtschaftliche Anreize

23. Eine wichtige Rolle für die Umweltverträglichkeit von Luftverkehrsaktivitäten spielen technische Mindeststandards, die für Luftfahrtunternehmen und Flughäfen gleichermaßen verbindlich sind. Der Effizienz derartiger Mindestnormen sind jedoch Grenzen gesetzt, wenn es darum geht, marktorientierte Entscheidungen zur Senkung von Lärm- und Gasemissionen zu fördern. Mit diesem Ansatz liegt es an den Luftfahrtunternehmen, die Emissionen durch Maßnahmen zu senken, für die sie sich aufgrund einer Reihe von wirtschaftlichen Anreizen bei jeweils speziellen Umweltproblemen entscheiden. Dadurch wird es ihnen möglich, kostengünstige Lösungen zu wählen. Dieser Gedanke liegt auch dem Prinzip zugrunde, die externen Umweltkosten des Verkehrs durch Gebühren anzulasten.

24. Umweltziele sind jedoch nicht der einzige Grund für die Bemühungen um eine ausgewogenere Behandlung des Luftverkehrs innerhalb des allgemeinen Steuer- und Gebührensystems: Als Folge der Entscheidungen, die in den Anfangszeiten der internationalen Zivilluftfahrt getroffen wurden, sind internationale Flüge steuerfrei. Diese Ausnahmeregelung wirft grundlegende Fragen im Zusammenhang mit der Gleichbehandlung der Branchen, dem Binnenmarkt, der Verkehrspolitik generell und dem Ziel der Internalisierung der externen Kosten des Luftverkehrs auf.

Kerosinsteuer

25. In Anbetracht des Ungleichgewichts, das aus der Befreiung der internationalen Luftfahrt von Verbrauchsteuern herrühren, veröffentlichte die Europäische Kommission im November 1996 einen Bericht, in dem sie empfahl, die Mineralöl- Verbrauchsteuer auch auf Flugkerosin auszudehnen. Dazu hieß es, daß dies geschehen solle, sobald die internationale Rechtslage es der Gemeinschaft gestatte, von allen Luftfahrtunternehmen einschließlich denen aus Drittländern eine derartige Steuer zu erheben. Der Rat nahm diesen Bericht im Juni 1997 an und ersuchte die Kommission in seiner Entschließung vom 9. Juni 1997, weitere Informationen zu den Auswirkungen einer solchen Besteuerung vorzulegen. Daraufhin gab die Kommission eine Studie zur „Analyse der Besteuerung von Flugkraftstoff“ in Auftrag.

26. Ihre Hauptergebnisse führen die Auswirkungen vor Augen, die sich aus der Einführung eines Verbrauchssteuer-Mindestsatzes für Kerosin (245 Euro je 1000 Liter) für das

Territorium der Europäischen Gemeinschaft ergeben würden. Die Studie enthält eine Reihe von Szenarien für die Besteuerung. Unter diesen sollte der Anwendung auf alle von einem Flughafen in der Gemeinschaft ausgehenden Strecken (Vorschlag der Kommission – Option A) und der Anwendung auf alle Strecken innerhalb der EG, ausschließlich bei Luftfahrtunternehmen aus der Gemeinschaft (Option B) besondere Aufmerksamkeit gelten.

27. Wie die Ergebnisse eindeutig belegen, bringt die Erhebung einer Kerosinsteuer für die Umwelt einen wesentlich größeren Nutzen, wenn alle Strecken, die innerhalb der EU beginnen, mit Steuern belegt werden. Überdies ergibt sich aus europäischer Sicht ein wesentlich günstigeres Verhältnis zwischen den Umweltfolgen einerseits und den Auswirkungen auf das wirtschaftliche Ergebnis und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrtindustrie andererseits, wenn alle Luftfahrtunternehmen besteuert werden (zumindest solange, wie die Umgehung von Steuern über die Kraftstoffaufnahme in Drittländern nicht zu sehr verbreitet ist). Unter dem Kosten- Nutzen-Aspekt schließlich erscheint es zumindest fragwürdig, ob eine Verringerung sämtlicher verkehrsbedingter CO₂-Emissionen um nur 0,26 % (die für das Szenario EU 2005 mit dem Ausgangsjahr 1992 bei Option B errechnet wurden) und der NO_x-Emissionen um 0,12 % die erhebliche Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrtindustrie rechtfertigen würde, deren direkte Konkurrenten Luftfahrtunternehmen aus Drittländern wären, die als Nebenwirkung der kumulativen Effekte von sogenannten Open-Sky-Abkommen mit Mitgliedstaaten in den Genuss von Verkehrsrechten innerhalb der Gemeinschaft kommen.

28. Ein wirksames Konzept setzt daher in jedem Fall ein System voraus, bei dem sämtliche Luftfahrtunternehmen, die von Flughäfen der Gemeinschaft aus operieren, mit Steuern bzw. Gebühren belegt werden (Option A). Die Anwendung eines solchen Konzepts bei der Kerosinsteuer würde jedoch grundlegende Änderungen der bestehenden ICAO-Regelungen erforderlich machen, insbesondere in bezug auf die geltenden bilateralen Luftverkehrsabkommen, die eine Besteuerung lediglich auf gegenseitiger Basis zulassen. Ohne erhebliche Zugeständnisse in anderen Bereichen lassen sich derartige Änderungen schwer durchsetzen. Aus diesem Grunde vertritt die Kommission die Auffassung, daß der 1996 in ihrem Bericht vorgeschlagene Ansatz solange beibehalten werden sollte, bis sich auf internationaler Ebene Fortschritte einstellen. Die Alternative hierzu (Option B) ist zwar vom juristischen Standpunkt aus durchführbar, aus der Sicht der Kommission aber inakzeptabel. Sie ginge zu Lasten des empfindlichen Gleichgewichts zwischen ökologischen, wirtschaftlichen und binnenmarktspezifischen Erfordernissen, das für eine kohärente Politik in diesem Bereich unerlässlich ist. Die Schlussfolgerung bezüglich der relativen Vorzüge der Optionen A und B gilt auch für niedrigere Steuersätze, auch wenn dadurch unter Umständen die wirtschaftliche Belastung für Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft verringert wird.

Umweltgebühren

29. Aufgrund der geringen Aussichten auf grundlegende Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen für eine Kerosinbesteuerung zum gegenwärtigen Zeitpunkt wurden bereits Untersuchungen zu alternativen oder ergänzenden Lösungen durchgeführt¹⁸. Grundsätzlich gibt es mehrere Optionen:

30. Umweltgebühren könnten erhoben werden in Form

- a) eines Aufschlags auf den Flugpreis;
- b) einer Gebühr in Abhängigkeit von der zurückgelegten Flugstrecke und den Triebwerksmerkmalen, die über EUROCONTROL einzuziehen wäre, wobei die Fluggebühren von der Umweltverträglichkeit des benutzten Flugzeugs abhingen;
- c) einer Abgabe in Verbindung mit den Lande- und Startgebühren des Flughafens.

Für die Einnahmen gibt es mehrere Verwendungsmöglichkeiten:

- a) Einnahmenneutralität (d.h. lediglich Staffelung nach der Umweltverträglichkeit);
- b) die Finanzierung von Maßnahmen für die Allgemeinheit, von Verbesserungen der Umweltqualität (FuE, Investitionen in neue Technologien usw.) oder auch von Maßnahmen zum Ausgleich von Umweltschäden, die direkt oder indirekt durch den Luftverkehr verursacht wurden (Aufforstung, Gebäudeisolierung);
- c) eine Kombination von a) und b) in Form einer Emissions-Grundgebühr zuzüglich einer Staffelung, bei der ein „sauberer“ Betrieb mit einer Prämie honoriert und ein „schmutziger“ Betrieb mit Sanktionen belegt wird.

31. Vorbehaltlich weiterer Studien zu diesem Thema erachtet die Kommission die Einbeziehung von Umweltgebühren in das Streckengebührensysteem für vielversprechend. Eine Kombination aus einer Grundgebühr und einer Staffelung der Gebührensätze in Abhängigkeit von der Umweltverträglichkeit des Fluggeräts dürfte der geeignetste Weg sein, um die umwelt-, wirtschafts- und verkehrspolitischen Ziele in Einklang zu bringen. Insbesondere würde ein solches Vorgehen stärker zwischen einem mehr oder weniger umweltfreundlichen Betrieb unterscheiden; dies dürfte den Einsatz umweltfreundlicherer Verfahren beschleunigen und faire Bedingungen für den Wettbewerb zwischen Schiene und Luftverkehr fördern.

32. Die Vorbereitungen für die Einführung einer europäischen Gebühr werden mit den Arbeiten im Rahmen des CAEP/5-Arbeitsprogramms der ICAO koordiniert. Letztere sind darauf gerichtet, der 33. Vollversammlung im Jahr 2001 Schlußfolgerungen zu einem zeitgemäßen politischen Rahmen für Umweltabgaben einschließlich Steuern und Gebühren vorzulegen. Die Kommission ist aktiv an diesen Arbeiten beteiligt. Angestrebt wird, im Jahr 2001 zu Entscheidungen zu gelangen, die den Erfordernissen der Europäischen Gemeinschaft gerecht werden. Nach Auffassung der Kommission besteht jedoch in jedem Fall ein dringender Handlungsbedarf auf politischer Ebene; ferner könnten Maßnahmen seitens der Europäischen Gemeinschaft in diesem Bereich notwendig werden, u.a. wenn es der ICAO nicht gelingen sollte, die bestehenden Vorschriften auf einen zeitgemäßen Stand zu bringen.

Emissionshandel

33. Der Handel mit Emissionsrechten ist ein neues Konzept und im Luftfahrtbereich noch weitgehend unerprobt. A priori könnte es auf drei unterschiedlichen Ebenen zur Anwendung kommen:

- auf der Ebene der Staaten, wie im Protokoll von Kioto vorgesehen;
- auf der Ebene der nationalen und internationalen Unternehmen, gegebenenfalls nach Branchen getrennt;
 - zwischen den Luftfahrtunternehmen, die einen bestimmten Flughafen anfliegen, über die Einführung einer (Lärm-)Emissionsquote.
 -

34. Der Handel mit Emissionsrechten zwischen beispielsweise den Staaten, die in Anhang 1 des Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen (FCCC) aufgeführt sind, besitzt eindeutig keine sektorspezifische Dimension. Die Entwicklungen auf diesem Gebiet werden vor dem Hintergrund der Umsetzung des Protokolls von Kioto stattfinden. Daher ist die Entscheidung, ob der Handel mit Emissionsrechten für das Erreichen von Emissionszielen eingesetzt wird, in erster Linie auf staatlicher Ebene zu treffen. In der Praxis kann das bedeuten, dass der Druck, den die einzelnen Länder auf die Luftfahrtindustrie ausüben, damit diese zu den von ihnen vereinbarten bindenden Emissionszielen beitragen, unterschiedlich groß ist. Da der Markt global organisiert ist, könnten daraus Bedenken hinsichtlich eventueller Wettbewerbsverzerrungen erwachsen.

35. Im internationalen Maßstab hängen die künftigen Aussichten für den Handel mit Emissionsrechten zwischen Unternehmen von den Regelungen ab, die für die weitere Entwicklung flexibilitätsfördernder Maßnahmen zur Umsetzung des Protokolls von Kioto festgestellt werden müssen. Da anlässlich der Konferenz der Parteien in Buenos Aires relativ wenig Fortschritte erzielt wurden, wird viel von der 6. Konferenz im Jahr 2000 abhängen, auf der die Ergebnisse des in Buenos Aires vereinbarten Aktionsprogramms beurteilt werden.

36. Theoretisch wäre auch eine gezieltere Handhabung des Emissionshandels als Mittel zur Steigerung der Umweltqualität auch auf regionaler (gemeinschaftlicher) oder einzelstaatlicher Ebene denkbar. Es müssten dann Emissionshöchstwerte sowie Regeln für den Emissionshandel im Rahmen dieser Höchstwerte festgelegt werden. Dabei könnten Wachstumsbranchen wie der Luftverkehr die Emissionsrechte von Branchen erwerben, die im Niedergang begriffen sind oder bei denen neue Technologien den Weg für einen kostengünstigen Emissionsrückgang bereiten. Diese Vorgehensweise könnte einen Strukturwandel beschleunigen und zur Verbesserung der Umweltsituation beitragen. Man sollte jedoch nicht unerwähnt lassen, dass die Wirkung eines solchen Systems vom Standpunkt der Luftfahrtbranche aus nicht unbedingt wesentlich anders als die von Umweltabgaben ausfallen muss. In beiden Fällen würden die Umweltverbesserungen vor allem durch die Verteuerung der vom Luftverkehr verursachten Emissionen bewirkt.

37. Voraussetzung für den Handel mit Emissionsrechten auf einem bestimmten Flughafen wäre, Gesamtemissionsquoten für den betreffenden Flughafen (vorzugsweise mit der Maßgabe, diese im Laufe der Zeit zu senken) und Vorschriften für Handelsmechanismen festzusetzen, die sich mit den bestehenden Regelungen für die Zuweisung von Zeitnischen vereinbaren lassen. Als wirtschaftlicher Grundgedanke ist das ein interessantes Konzept. Daher ist die Kommission entschlossen, weitere Studien zur Umsetzung durchführen zu lassen; sie könnte ferner eine Initiative für einen späteren Zeitpunkt vorbereiten.

Konkrete Schritte:

1. In enger Abstimmung mit den laufenden Aktivitäten zu diesem Thema auf ICAO-Ebene wird die Kommission die Vorbereitung von **Vorschlägen zur möglichen Einführung einer europäischen Luftfahrt- Umweltgebühr, die im Jahr 2001 vorgelegt werden sollen**, fortführen und intensivieren. Insbesondere geht es darum:

- die Herangehensweise an Höhe und Staffelung der Gebühr festzulegen;
- in Zusammenarbeit mit EUROCONTROL ein Einziehungsverfahren zu bestimmen;
- Regelungen für Entscheidungen über die Verwendung der Einnahmen vorzuschlagen;
- die Kompatibilität mit dem internationalen Rechtsrahmen zu sichern.
- Möglichkeiten für emissionsbezogene Flughafengebühren zu erörtern.

2. Bis politische Schlussfolgerungen zu diesen Aktivitäten vorliegen, erhält die Kommission ihren Vorschlag KOM(1996) 549 zur Einführung einer Mineralölsteuer für Kerosin aufrecht.

3. Die Kommission wird fortfahren, Studien zu innovativen Konzepten für ökonomische Instrumente wie den Emissionshandel oder den CO₂- Ausgleich zu veranlassen, wobei eingehender untersucht werden soll, inwieweit sie - unter Einhaltung der Rechtsvorschriften - einen Beitrag zur Lösung von Umweltproblemen auf dem Gebiet der Luftfahrt zu leisten vermögen.

Anhang E

DECISION No 1600/2002/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

of 22 July 2002

laying down the Sixth Community Environment Action Programme

1. The aims set out in Article 2 should be pursued by the following objectives:
— ratification and entering into force of the Kyoto Protocol to the United Nations framework Convention on climate change by 2002 and fulfilment of its commitment of an 8 % reduction in emissions by 2008-12 compared to 1990 levels for the European Community as a whole, in accordance with the commitment of each Member State set out in the Council Conclusions of 16 and 17 June 1998; — realisation by 2005 of demonstrable progress in achieving the commitments under the Kyoto Protocol;

2. These objectives shall be pursued by means, *inter alia*, of the following priority actions:

...

(iii) Reducing greenhouse gas emissions in the transport sector: (a) identifying and undertaking specific actions to reduce greenhouse gas emissions from aviation if no such action is agreed within the international Civil Aviation Organisation by 2002;

Anhang F

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION

Brussels, 18 October 2002

13276/02

ENV 592

Preparation of the eighth Conference of the Parties (COP 8) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (New Delhi, 23 October – 1 November 2002)

- Council conclusions –

The Council:

.....

27. RECALLS the Commission Communication on Air Transport and the Environment (doc. 13736/99 – COM(1999) 640) as well as the Council conclusions of 12 December 2001 and invites the Commission to consider, in a timely manner, specific action to reduce greenhouse gas (GHG) emissions from aviation and from maritime transport, in accordance with the 6th Environmental Action Programme.

Anhang G

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION

Brussels, 2 December 2003

15561/03

ENV 660

Ninth Conference of the Parties (COP 9) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), (Milan, 1-12 December 2003)

- Council conclusions –

....

15. Considering the significant increase of GHG emissions related to the use of the international bunker fuels since 1990, the Council believes that specific measures to reduce these emissions are of utmost importance. The Council recalls the need for urgent action to reduce GHG emissions related to the use of the international bunker fuels, taking into account the agreement in the 6th Environment Action Programme that the European Community has approved, from which specific action to reduce GHG emissions from aviation and marine transportation should have been identified within ICAO by 2002 and within IMO by 2003. The Council reiterates its invitation to the Commission of December 2001 and October 2002 to consider in a timely fashion such action and to make proposals before 2005. In addition, the Council considers that the discussion on the future climate change regime should address the treatment of emissions from international aviation and marine transportation, and that the European Community and its Member States should work to this end within the UNFCCC, ICAO and IMO.

Anhang H

ICAO

Council Resolution on Environmental Charges and Taxes

Adopted by the Council on 9 December 1996 at the 16th Meeting of its 149th Session

....

Whereas the 31st Session of the ICAO Assembly in 1995 requested the Council to consider the application of environmental charges or taxes to aviation and report to the next ordinary Session of the Assembly in 1998;

Noting that ICAO policies make a distinction between a charge and a tax, in that they regard charges as levies to defray the costs of providing facilities and services for civil aviation, whereas taxes are levies to raise general national and local governmental revenues that are applied for non-aviation purposes;

Considering that once aircraft engine emission-related problems are better defined, developments in technology and new approaches to aircraft operations may offer a means of mitigating these problems in the long term;

.....

The Council

1. *Notes* that the use of levies to reflect the environmental costs associated with air transport is considered desirable by a number of States, while other States do not consider it appropriate in the present circumstances;
2. *Considers* that the development of an internationally agreed environmental charge or tax on air transport that all States would be expected to impose would appear not to be practicable at this time, given the differing views of States and the significant organizational and practical implementation problems that would be likely to arise;
3. *Reaffirms* that ICAO is seeking to identify a rational common basis on which States wishing to introduce environmental levies on air transport could do so;
4. *Strongly recommends* that any environmental levies on air transport which States may introduce should be in the form of charges rather than taxes and that the funds collected should be applied in the first instance to mitigating the environmental impact of aircraft engine emissions, for example to:
 - a) addressing the specific damage caused by these emissions, if that can be identified;
 - b) funding scientific research into their environmental impact; or
 - c) funding research aimed at reducing their environmental impact, through developments in technology and new approaches to aircraft operations;
5. *Urges* States that are considering the introduction of emission-related charges to take into account the non-discrimination principle in Article 15 of the *Convention on International Civil Aviation* and the work in progress within ICAO and, in the meantime, to be guided by the general principles in the *Statements by the Council to Contracting States on Charges for Airports and Air Navigation Services* (Doc 9082/4) and the following principles adapted from those agreed by the 31st Session of the ICAO Assembly:
 - a) there should be no fiscal aims behind the charges;
 - b) the charges should be related to costs; and
 - c) the charges should not discriminate against air transport compared with other modes of transport.

Anhang I

RESOLUTIONS ADOPTED AT THE 32ND SESSION OF THE ASSEMBLY (1998)

A 32-8 Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection

APPENDIX A General policy

...

The Assembly:

..

2. *Requests* the Council to continue to pursue all aviation matters related to the environment and also maintain the initiative in developing policy guidance on these matters, and not leave such initiatives to other organizations;

5. *Urges* States to refrain from unilateral environmental measures that would be harmful to the development of international civil aviation.

APPENDIX F Environmental impact of civil aviation on the upper atmosphere

Whereas Appendix A to this resolution requests the Council to maintain the initiative in developing policy guidance on all aviation matters related to the environment and not leave such initiatives to other organizations;

The Assembly:

...

4. *Requests* the Council, through its Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP), to study policy options to limit or reduce the greenhouse gas emissions from civil aviation, taking into account the findings of the IPCC special report and the requirements of the Kyoto Protocol, and to report to the next ordinary session of the Assembly;

.. *Whereas* Appendix A to this resolution requests the Council to maintain the initiative in developing policy guidance on all aviation matters related to the environment and not leave such initiatives to other organizations;

APPENDIX H Environmental charges and taxes

The Assembly:

1. *Requests* the Council to:

...

b) continue to pursue the question of emission-related levies with a view to reaching a conclusion prior to the next ordinary Session of the Assembly on the guidance to be given to States; and

2. *Urges* States to:

a) follow the current guidance of the Council on both noise-related charges and emission-related levies;

b) refrain from unilateral action to introduce emission-related levies inconsistent with the current interim guidance prior to completion of the work referred to in clause 1 b) above; and

Anhang J

COPY OF LETTER TO ICAO COUNCIL DIRECTOR BY 22 COUNTRIES

Dr. Assad Kotaite
President of ICAO Council
Suite 12.20
Montreal

June 10, 2004

Dear Dr. Kotaite:

We have reviewed C-DEC 172/5 which describes the Council's decision on the draft Assembly working paper on market-based measures to address aircraft engine emissions. We believe the summary does not adequately reflect the opinions of the majority of the Council members who participated in the discussion of this subject.

CAEP-6 had a clear majority view that current guidance on emission charges is inadequate to address charges on CO2. The draft resolution in C-WP/12277 proposes deleting and changing several aspects of Resolution A 33-7. As the majority of Council members stated, many of the proposed changes and deletions to this resolution do not adequately reflect the recommendations of CAEP 6.

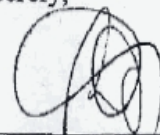
Therefore we respectfully request that in addition to the changes reflected in C-Dec 172/5, you include the following changes to the draft revision of Appendix I of Assembly Resolution of A 33-7 as outlined in the attachment to this letter. We believe it is very important that the Council provide the Assembly with a resolution that clearly spells out the way forward.

Should you feel that our proposed changes are not in accordance with the discussions that were held in Council, we request that the paper be discussed again during this session of the Council.



Delegation of Argentina


Sincerely,



Delegation of Brazil



Delegation of China



Delegation of Costa Rica



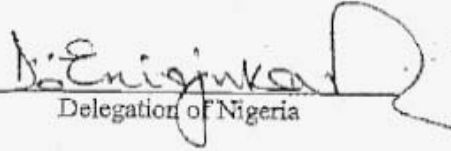
Delegation of Japan



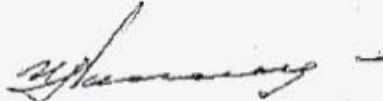
Delegation of India



Delegation of Mexico



Delegation of Nigeria



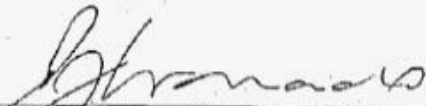
Delegation of the
Russian Federation



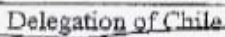
Delegation of South Africa



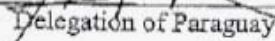
Delegation of the
United States of America



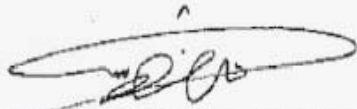
Delegation of Venezuela



Delegation of Chile



Delegation of Paraguay



Delegation of Saudi Arabia



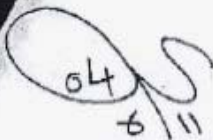
Delegation of Singapore



Delegation of Algeria



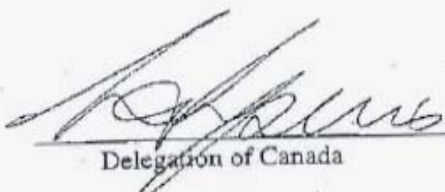
Delegation of Pakistan



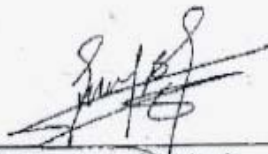
Delegation of Egypt



Delegation of Lebanon



Delegation of Canada



Delegation of Ethiopia

APPENDIX

DRAFT REVISION OF APPENDIX I OF ASSEMBLY RESOLUTION A33-7

.....

Noting that ~~analyses conducted by CAEP have shown that an open~~ further studies and guidance are needed for the use of an emissions-trading system ~~was a cost effective measure to limit or reduce carbon dioxide emitted by~~ for international civil aviation in the long-term;*

Noting that ~~in the short-term~~ a template agreement and associated guidance has been prepared by CAEP for the use of voluntary measures ~~could serve as a first step towards future actions to further reduce emissions~~ by States and interested parties in the short-term; and*

~~Recognizing that further studies and further guidance are needed for the use of levies in the short-term;~~

Recognizing that the extensive studies which have been undertaken to provide additional guidance to States regarding emission-related levies have identified a large number of outstanding issues on which there are different views;

.....

b) Emission-related levies

- 1) *Recognizes* the continuing validity of Council's Resolution of 9 December 1996 regarding emission-related levies;
- 2) *Urges* States to follow the current guidance contained therein;
- 3) *Recognizes* that existing ICAO guidance is not sufficient at present to implement the application of greenhouse gas emissions charges;
- ⇒ 4) *Urges* States to refrain from unilateral action to introduce emission-related levies ~~inconsistent with the current guidance~~; and
- ⇒ 5) ~~*Urges the Council to carry out further studies and develop further guidance on the subject*~~ *Requests* the Council to carry out further studies and develop additional guidance on the subject, with a particular focus on the outstanding issues identified in earlier studies;

.....

c) Emissions trading

- 1) *Endorses* the further development of an open emissions trading system for international aviation; and
- 2) *Requests* the Council, in its further work on this subject, to focus on two approaches. Under one approach, ICAO would support the development of a voluntary trading system that interested States and international organizations might propose. Under the other approach, ICAO would provide guidance for use by States, as appropriate, to incorporate emissions from international aviation into States' emissions trading schemes consistent with the UNFCCC process. ~~to develop as a matter of priority the guidelines for open emissions trading for international aviation focussing on establishing the structural and legal basis for aviation's participation in an open trading system, and including key elements such as reporting, monitoring, and compliance, while providing flexibility to the maximum extent possible consistent with the UNFCCC process should pursue.~~ Under both approaches, the Council should ensure the guidelines for an open emissions trading system establish the structural and legal basis for aviation's participation in an open emissions trading system, including key elements such as reporting, monitoring and compliance.