



16.08.2012

Verordnung über die Erhebung von Daten über die von Luftfahrzeugen erbrachten Ton- nenkilometer

Bericht über die Ergebnisse der Anhörung

Referenz/Aktenzeichen: L271-0595

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

In der Europäischen Union (EU) sowie den Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sind seit Anfang 2012 die Emissionen sämtlicher Flüge, die im gesamten EU/EWR-Raum beginnen oder enden, vom europäischen Emissionshandelssystem (EU-EHS) erfasst.

Das geltende CO₂-Gesetz verpflichtet den Bundesrat, sich für eine Begrenzung der CO₂-Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr einzusetzen. Die Schweiz und die EU führen gegenwärtig Verhandlungen über die Verknüpfung ihrer Emissionshandelssysteme (EHS). Diese Verhandlungen decken neben dem Emissionshandel für stationäre Anlagen der Industrie auch Massnahmen zur CO₂-Reduktion in der Luftfahrt ab.

Zur Umsetzung des Emissionshandels im Bereich der Luftfahrt wird eine spezifische Datengrundlage benötigt: Auf Basis von vorgängig erhobenen Tonnenkilometerdaten wird die Anzahl kostenlos zugeleiteter Emissionsrechte pro Luftfahrzeugbetreiber berechnet. Um die Fluggesellschaften zu verpflichten, die erforderlichen Daten zu erheben, hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) einen Entwurf zur „Verordnung über die Erhebung von Daten über die von Luftfahrzeugen erbrachten Tonnenkilometer“ erarbeitet und in die öffentliche Anhörung geschickt.

1.2 Anhörungsverfahren

Das Anhörungsverfahren wurde am 11. Mai 2012 eröffnet und lief bis zum 30. Juni 2012. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die wichtigsten Luftfahrtverbände, Luftverkehrsbetriebe und Flughäfen sowie der schweizerische Flugsicherungsdienst. Die übrigen Verbände und interessierten Kreise wurden über die Vorlage im Rahmen der Medienmitteilung zur gleichzeitig eröffneten Anhörung zur CO₂-Verordnung sowie über die Website des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) in Kenntnis gesetzt.

2 Auswertung

2.1 Übersicht über die eingegangenen Stellungnahmen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anhörungsteilnehmer:

	Eingeladen	Davon eingegangen	Zusätzliche Stellungnahmen
Luftfahrtverbände	10	6	3
Luftverkehrsbetriebe	30	1	2
Flughäfen	8	0	
Flugsicherungsdienst	1	0	
Andere			4
Total	49	7	9

Eine Liste der Anhörungsteilnehmer ist in Kapitel 4 aufgeführt.

2.2 Grundsätzliche Haltung zum Verordnungsentwurf

Die Mehrheit der Anhörungsteilnehmer interpretiert den Verordnungsentwurf über die Erhebung von Daten über die von Luftfahrzeugen erbrachten Tonnenkilometer als vorbereitenden, wegweisenden Schritt in Richtung eines Einbezugs der Luftfahrt in ein mit dem EU-EHS verknüpftes Emissionshandelssystem. Viele Anhörungsteilnehmer äussern sich deshalb in ihren Stellungnahmen ausführlich zur übergeordneten Frage, wie die globalen CO₂-Emissionen der internationalen Luftfahrt zu regulieren seien und inwiefern der Einbezug der internationalen Luftfahrt in ein regionales Emissionshandelssystem zielführend und rechtmässig sei. Die meisten Anhörungsteilnehmer sprechen sich für Massnahmen im Rahmen einer weltweit anwendbaren Lösung aus und lehnen einen Einbezug der Luftfahrt in ein mit dem EU-EHS verknüpftes Emissionshandelssystem zum jetzigen Zeitpunkt ab. Verbreitet ist die Meinung, dass sich die Schweiz durch die vorbereitende Datenerhebung und den beabsichtigten Einbezug der Luftfahrt ins Emissionshandelssystem der Gefahr von juristischen Streitigkeiten aussetzt und wie die EU mit politischem Widerstand und Retorsionsmassnahmen von Drittstaaten rechnen muss.

In der Folge werden die wichtigsten von den Anhörungsteilnehmern eingebrachten Anliegen aufgeführt.

2.2.1 Ablehnung des Verordnungsentwurfs

12 Anhörungsteilnehmer fordern den Bundesrat auf, von einer Inkraftsetzung der Verordnung über die Erhebung von Daten abzusehen.

(A4A, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, economiesuisse, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, SGV, United Airlines, VSF)

3 Anhörungsteilnehmer verlangen, dass mit der Erhebung von Tonnenkilometerdaten mindestens bis zur nächsten Generalversammlung der ICAO (Herbst 2013) zugewartet wird.

(AACO, Air Malta, IATA)

1 Anhörungsteilnehmer kritisiert, dass zum Verordnungsentwurf keine Schätzung der Regulierungsfolgen und -kosten vorgenommen wurde. Er bemängelt zudem, dass sich der erläuternde Bericht mit der beabsichtigten Verknüpfung mit dem EU-EHS nicht kritisch auseinandersetzt.

(SGV)

2.2.2 Kritik am Zeitpunkt des Verordnungsentwurfs und der Anhörung

5 Anhörungsteilnehmer kritisieren, dass der Verordnungsentwurf und die Anhörung angesichts des starken internationalen Widerstands gegen das EU-EHS zur Unzeit erfolgte.

(Aerosuisse, Handelskammer beider Basel, IATA, SHA, VSF)

5 Anhörungsteilnehmer kritisieren, dass die Daten vor Abschluss der Verhandlungen mit der EU zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme erhoben werden sollen.
(Aerosuisse, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, VSF)

2.2.3 Kritik an Vereinbarkeit mit dem Chicagoer Übereinkommen

10 Anhörungsteilnehmer vertreten die Meinung, dass die Datenerhebung für internationale Flüge einer extraterritorialen Anwendung des Schweizer Rechts gleichkommt und damit im Widerspruch zum Grundprinzip der Lufthoheit gemäss Artikel 1 des Chicagoer Übereinkommens steht.
(A4A, AACO, Aerosuisse, ASDA, BAR, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, United Airlines, VSF)

1 Anhörungsteilnehmer weist darauf hin, dass die Rechtmässigkeit einer Datenerhebung für internationale Flüge von verschiedenen Seiten bestritten wird.
(IATA)

3 Anhörungsteilnehmer halten fest, dass der Entscheid des Europäischen Gerichtshofs zur Rechtmässigkeit des EU-EHS nicht alle juristischen Fragen abschliessend beantwortet.
(A4A, IATA, United Airlines)

2 Anhörungsteilnehmer fügen an, dass die Frage der Rechtmässigkeit der Datenerhebung gegebenenfalls durch Schweizer Gerichte neu zu beurteilen wäre.
(A4A, United Airlines)

2.2.4 Hinweis auf mögliche Retorsionsmassnahmen durch Drittländer

12 Anhörungsteilnehmer weisen auf den starken politischen Widerstand von Drittländern gegenüber dem EU-EHS und eine entsprechende Deklaration des ICAO-Rats vom November 2011 hin.
(A4A, AACO, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, Handelskammer beider Basel, IATA, SHA, Swiss, United Airlines, VSF)

11 Anhörungsteilnehmer warnen davor, dass die Datenerhebung von Drittstaaten als vorbereitender Schritt zur Einbindung der Luftfahrt ins EHS wahrgenommen wird. Sie weisen auf beschlossene und angedrohte Retorsionsmassnahmen von Drittstaaten als Reaktion auf das EU-EHS hin und vertreten die Meinung, dass die Schweiz ebenfalls Ziel von Retorsionsmassnahmen werden könnte.
(AACO, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, economiesuisse, Handelskammer beider Basel, IATA, SHA, Swiss, VSF)

6 Anhörungsteilnehmer weisen darauf hin, dass die Schweiz besonders gefährdet ist für juristische Klagen und politische Retorsionsmassnahmen, da sie der erste Drittstaat wäre, der das EU-EHS formell anerkennt und zudem über ein geringeres handlungspolitisches Gewicht als die EU besitzt.
(Aerosuisse, ASDA, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, VSF)

8 Anhörungsteilnehmer führen aus, dass Retorsionsmassnahmen von Drittstaaten zu Nachteilen für die schweizerischen und europäischen Airlines führen könnten.
(AEA, Aerosuisse, ASDA, economiesuisse, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, VSF)

1 Anhörungsteilnehmer weist darauf hin, dass insbesondere auch der Schweizer Tourismus und die Schweizer Exportwirtschaft unter allfälligen Retorsionsmassnahmen leiden könnten.
(economiesuisse)

2.2.5 Befürwortung von globalen Massnahmen auf Ebene der ICAO

12 Anhörungsteilnehmer äussern die Meinung, dass die CO₂-Emissionen der Luftfahrt nur über die Einführung von globalen Massnahmen in den Griff zu bekommen sind.
(A4A, AACO, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, Handelskammer beider Basel, IATA, SHA, Swiss, United Airlines, VSF)

7 Anhörungsteilnehmer weisen auf die Vermittlerrolle der Schweiz innerhalb der ICAO hin. Sie fügen an, dass diese Vermittlerrolle mit dem Erlass der Verordnung kaum mehr möglich wäre.
(AEA, Aerosuisse, ASDA, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, VSF)

2 Anhörungsteilnehmer vertreten die Ansicht, dass die geplante Datenerhebung eine Lösungsfindung auf globaler Ebene erschwert.
(AEA, IATA)

2.2.6 Kritik an unzureichenden Rechtsgrundlagen

7 Anhörungsteilnehmer argumentieren, dass der Verordnung nur ungenügende Rechtsgrundlagen zugrunde liegen. Erstens existiere kein internationales Abkommen, wie dies Artikel 2 Absatz 3 des geltenden CO₂-Gesetzes für die Luftfahrt als Voraussetzung nennt. Zweitens würde Artikel 58 Absatz 2 des Luftfahrtgesetzes nur die Regelung von in der Schweiz eingetragenen Luftfahrzeugen zulassen. Drittens würden Luftfahrzeuge nicht unter den Anlagenbegriff gemäss Artikel 16 des revidierten CO₂-Gesetzes fallen.
(Aerosuisse, BAR, economiesuisse, Handelskammer beider Basel, SHA, Swiss, VSF)

2.2.7 Kritik an administrativem Aufwand

7 Anhörungsteilnehmer führen an, dass die Erhebung und Verifizierung von Tonnenkilometerdaten zu einem sehr hohen administrativen Aufwand bei den Luftfahrzeugbetreibern führt.
(A4A, Aerosuisse, Handelskammer beider Basel, IATA, SHA, United Airlines, VSF)

1 Anhörungsteilnehmer weist darauf hin, dass die zu erhebenden Daten auch aus der schweizerischen Flugplatzstatistik entnommen werden könnten.
(VSF)

2.2.8 Kritik an der möglichen Einführung von alternativen Massnahmen

2 Anhörungsteilnehmer verlangen, dass die Luftfahrzeugbetreiber über die Einzelheiten von alternativen Massnahmen informiert werden, sollten die erhobenen Daten dafür benutzt werden. Sie vertreten die Meinung, dass solche alternativen Massnahmen nicht auf Artikel 25a der EU-EHS-Richtlinie abgestützt werden sollten.
(A4A, United Airlines)

2.3 Stellungnahmen zu den einzelnen Elementen des Verordnungsentwurfs

Vorbehältlich ihrer grundsätzlichen Einwände gegen den Verordnungsentwurf (Kapitel 2.2) haben sich verschiedene Anhörungsteilnehmer zu einzelnen Elementen des Verordnungsentwurfs geäussert.

2.3.1 Administrative Doppelbelastung der Luftfahrzeugbetreiber

3 Anhörungsteilnehmer vertreten die Meinung, dass eine Datenerhebung in Koordination mit dem EU-EHS Vollzugssystem erfolgen und entsprechend jeder Luftfahrzeugbetreiber nur von einer nationalen Behörde verwaltet werden sollte.
(AACO, IATA, United Airlines)

2 Anhörungsteilnehmer verlangen, dass für Flüge, die bereits vom EU-EHS erfasst sind, auf eine nochmalige Datenerhebung verzichtet wird.
(AEA, Air Malta)

2 Anhörungsteilnehmer schlagen vor, für die bereits im EU-EHS eingebundenen Luftfahrzeugbetreiber die Monitoringpläne und -berichte bei den zuständigen nationalen Behörden im EU-Raum einzufordern.
(AACO, IATA)

2 Anhörungsteilnehmer schlagen vor, den bereits im EU-EHS eingebundenen Luftfahrzeugbetreibern die Option zu geben, entweder Schweiz-spezifische Monitoringpläne und -berichte zu erstellen oder die im EU-EHS bewilligten Monitoringpläne und -berichte auf die Schweizer Flüge auszudehnen und den Schweizer Behörden nur die Daten zu diesen Flügen einzureichen.
(A4A, United Airlines)

2.3.2 Optionale versus verpflichtende Datenerhebung

3 Anhörungsteilnehmer verlangen, dass die Datenerhebung nicht als Pflicht ausgestaltet wird, sondern wie im EU-EHS optional ist (im Sinne eines Antrags auf eine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten in einem zukünftigen EHS).

(AACO, Air Malta, IATA)

2.3.3 Schwellenwerte für Betreiber mit wenigen Flügen

2 Anhörungsteilnehmer argumentieren, dass die Verordnung ohne Einführung eines Schwellenwerts für Betreiber mit wenigen Flügen nicht umsetzbar ist.

(A4A, United Airlines)

1 Anhörungsteilnehmer kritisiert, dass in den Anhörungsunterlagen kein „de minimis“ Schwellenwert für gewerbliche Luftfahrzeugbetreiber vorgesehen wird.

(VSH)

2.3.4 Frist für die Einreichung von Monitoringplänen

5 Anhörungsteilnehmer bemängeln, dass die vorgesehene Frist vom 30. September 2012 zur Einreichung der Monitoringpläne nicht ausreichend ist.

(A4A, AACO, Air Malta, IATA, United Airlines)

3 Anhörungsteilnehmer fordern, dass bei einer Verschiebung der Datenerhebung auch die Frist für die Einreichung der Monitoringpläne entsprechend verschoben wird.

(AACO, IATA, United Airlines)

2 Anhörungsteilnehmer fordern, dass die Frist zur Einreichung der Monitoringpläne mindestens auf den 30. November 2012 verschoben wird. Sollten die Verhandlungen mit der EU nicht bis am 30. September 2012 abgeschlossen sein, verlangen sie eine weitere Verschiebung der Frist.

(AACO, IATA)

2 Anhörungsteilnehmer fordern, dass den Luftfahrzeugbetreibern ab Inkraftsetzung der Verordnung mindestens 120 Tage Frist bis zur Einreichung der Monitoringpläne gegeben wird.

(A4A, United Airlines)

2.3.5 Geltungsbereich für die Datenerhebung

1 Anhörungsteilnehmer verlangt, dass auch die Flüge von Helikoptern mit einer Startmasse von über 5'700 kg von der Datenerhebungspflicht befreit werden, da die Datenerhebung in keinem Verhältnis zum Erhebungsaufwand stehen würde.

(SHA)

2.3.6 Vertraulichkeit von Daten

2 Anhörungsteilnehmer fordern, dass die vertrauliche Behandlung und Aufbewahrung der Daten auch im Falle einer Weitergabe der Daten an andere Stellen gewahrt bleibt.

(A4A, United Airlines)

2.3.7 Vorgaben zur Verifizierung der Monitoringberichte

1 Anhörungsteilnehmer macht darauf aufmerksam, dass die Vorgaben zur Verifizierung von Monitoringberichten teilweise unklar sind und an die Vorgaben im Rahmen des EU-EHS angepasst werden sollten.

(PWC)

3 Abkürzungsverzeichnis

A4A	Airlines for America
AACO	Arab Air Carriers Organization
AEA	Association of European Airlines
ASDA	Association Suisse de Droit Aérien et Spatial
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAR	Board of Airline Representatives in Switzerland
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
EHS	Emissionshandelssystem
EU	Europäische Union
EU-EHS	Europäisches Emissionshandelssystem
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
PWC	PricewaterhouseCoopers
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SHA	Swiss Helicopter Association
UVEK	Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VSF	Verband Schweizer Flugplätze

4 Liste der Anhörungsteilnehmer

Lufffahrtverbände	A4A, AACO, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, IATA, SHA, VSF
Luftverkehrsbetriebe	Air Malta, Swiss, United Airlines,
Flughäfen	-
Flugsicherheitsdienst	-
Andere	economiesuisse, Handelskammer beider Basel, SGV, PWC