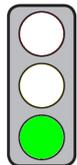


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission will die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem (ETS) von 2013 – 2020 neu regeln, um ausländischem Widerstand Rechnung zu tragen.

Betroffene: Fluggesellschaften.



Pro: (1) Mit dem EU-Emissionshandelssystem (ETS) hat sich die EU für ein wirksames Instrument zur Reduktion von Treibhausgasen entschieden. Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das ETS steigert dessen Wirksamkeit.

(2) Die Regelung, dass bei Flügen von und nach Drittländern Zertifikate nur für die Strecke über dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) benötigt werden statt für die Gesamtstrecke, verbessert die Wettbewerbssituation von international tätigen Fluggesellschaften, die ihr Drehkreuz im EWR haben.

Contra: –

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 722 vom 16. Oktober 2013 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den **Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten** in der Gemeinschaft zur Umsetzung bis 2020 eines internationalen Übereinkommens über die Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierten Mechanismus **auf Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr**

Kurzdarstellung

Soweit nicht anders angegeben, verweisen Artikelangaben auf die Richtlinie 2003/87/EG (ETS-Richtlinie) in der nun vorgeschlagenen Fassung. Seitenangaben und Erwägungsgründe verweisen auf den Vorschlag COM(2013) 722.

► Hintergrund: EU-Emissionshandelssystem (ETS)

- Die globalen CO₂-Emissionen des Luftverkehrs
 - machen derzeit ca. 2,5% der globalen CO₂-Gesamtemissionen aus und
 - steigen bis 2036 voraussichtlich um bis zu 300% gegenüber 2006 an.
- Die EU hat sich verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20% gegenüber 1990 zu senken (Art. 1 und 28 Abs. 1). Das EU-Emissionshandelssystem (ETS) soll zur Treibhausgasreduktion beitragen.
- Im ETS dürfen Unternehmen bestimmter Branchen Treibhausgase nur ausstoßen, wenn sie entsprechende Emissionsrechte („Zertifikate“) besitzen (Art. 12 Abs. 2a und 3; s. [cepDossier](#), S. 12 ff.). Dies gilt
 - seit 2005 für bestimmte ortsfeste Anlagen – insbesondere zur Strom- und Wärmeversorgung, zur Metallherstellung und -verarbeitung, zur Papierherstellung sowie der chemischen Industrie – und
 - seit 2012 auch für den Luftverkehr.

► Bisherige Regelung in der ETS-Richtlinie (2003/87/EG)

– Anwendungsbereich

- ETS-pflichtig sind seit 2012 grundsätzlich alle Flüge mit der gesamten Flugstrecke (Art. 2, Anhang I)
 - zwischen zwei EU-Flughäfen sowie
 - zwischen einem EU-Flughafen und einem Flughafen in einem Drittland.
- Ausgenommen sind insbesondere (Anhang I)
 - Militär-, Zoll-, Polizei-, Such-, Rettungs-, Lösch- und Übungsflüge,
 - Flüge, die ohne Zwischenlandung zum Abflugflughafen zurückkehren, sowie
 - Flüge von Fluggesellschaften, die insgesamt für weniger als 10.000 Tonnen Emissionen verantwortlich sind oder weniger als 243 Flüge in jedem von drei aufeinander folgenden Viermonatszeiträumen durchführen.

– Zertifikatmenge, Zertifikatzuteilung und Zertifikathandel

- Die Gesamtanzahl der Zertifikate für den Luftverkehr entspricht (Art. 3c Abs. 1 und 2)
 - für 2012 97% des Durchschnitts der Luftverkehrsemissionen von 2004 bis 2006 („historische Emissionen“, Art. 3 lit. s) und
 - für 2013 und jedes folgende Handelsjahr 95% der historischen Emissionen.

- 15% der Zertifikate werden durch die Mitgliedstaaten versteigert, 85% kostenlos zugeteilt (Art. 3d Abs. 1 und 2, Art. 3f Abs. 8).
- Die Mitgliedstaaten entscheiden über die Verwendung der Versteigerungseinnahmen (Art. 3d Abs. 4).
- Die Zertifikate können zwischen Unternehmen innerhalb der EU gehandelt werden (Art. 12 Abs. 1).
- **Abgabe und Löschung von Zertifikaten**
 - Die Fluggesellschaften müssen bis zum 30. April jedes Jahres diejenige Anzahl an Zertifikaten abgeben, die den Emissionen aus Flügen des vorangegangenen Kalenderjahres entspricht (Art. 12 Abs. 2a).
 - Fluggesellschaften können zur Deckung ihrer Emissionen sowohl Zertifikate für den Luftverkehr als auch Zertifikate für ortsfeste Anlagen (Art. 12 Abs. 12a) abgeben.
 - Betreiber ortsfester Anlagen dürfen zur Deckung ihrer Emissionen keine Zertifikate für den Luftverkehr abgeben (Art. 12 Abs. 3).
 - Die abgegebenen Zertifikate werden gelöscht (Art. 12 Abs. 2a).
- **Sanktionen**
 - Gibt eine Fluggesellschaft keine ausreichende Anzahl an Zertifikaten ab, muss sie für jede ausgestoßene Tonne CO₂ 100 Euro Strafe zahlen. Die Mitgliedstaaten müssen den Namen der Fluggesellschaft veröffentlichen. (Art. 16 Abs. 3)
 - Verstößt eine Fluggesellschaft dauerhaft gegen Vorschriften, kann die Kommission auf Antrag des „Verwaltungsmitgliedstaats“ gegen sie eine Betriebsuntersagung erlassen (Art. 16 Abs. 5). „Verwaltungsmitgliedstaat“ einer Fluggesellschaft ist der Mitgliedstaat (Art. 3 lit. q i.V.m. Art. 18a Abs. 1),
 - der die Betriebsgenehmigung für die Fluggesellschaft ausgestellt hat, oder
 - in dessen Territorium die Fluggesellschaft das meiste CO₂ emittiert hat, falls sie ihre Genehmigung von einem Drittstaat erhalten hat.
- **Internationaler Widerstand, „Stop-the-Clock“-Beschluss von 2013 und ICAO-Verhandlungen**
 - Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das ETS stößt international auf „erheblichen Widerstand“ (S. 2). Einige Drittstaaten, vor allem USA, China und Indien, weigern sich, die Einbeziehung des Luftverkehrs in das ETS anzuerkennen, und untersagen ihren Fluggesellschaften die Teilnahme daran.
 - Vor diesem Hintergrund beschloss die EU im April 2013, dass 2012 keine Sanktionen gegen Fluggesellschaften verhängt werden, die bei Flügen nach und von Drittländern gegen die ETS-Pflicht verstoßen. (Art. 1, „Stop-the-Clock“-Beschluss Nr. 377/2013/EU). Faktisch bedeutet dies, dass das ETS 2012 nur auf Flüge zwischen EU-Flughäfen Anwendung fand.
 - Zweck dieses Beschlusses war, die Einführung globaler Maßnahmen zur Verringerung von CO₂-Emissionen im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) zu erleichtern (Erwägungsgründe 6 und 7, „Stop-the-Clock“-Beschluss).
 - Die ICAO hat auf ihrer Generalversammlung im Oktober 2013 beschlossen, bis 2016 einen „globalen marktbasierenden Mechanismus“ zur Verringerung von CO₂-Emissionen zu konzipieren, der ab 2020 gelten soll (ICAO-Resolution A38-17/2).
- **Änderung der ETS-Richtlinie für die Zeit ab 2013**
 - Die Kommission schlägt eine Änderung der ETS-Richtlinie vor, um (Erwägungsgrund 1)
 - den Ergebnissen der ICAO-Generalversammlung Rechnung zu tragen und
 - bis 2020 die Klimafolgen der Flüge nach und von EU-Flughäfen zu begrenzen.
 - Fluggesellschaften benötigen für Emissionen aus Flügen von und nach Drittländern (Art. 28a Abs. 1)
 - 2013 keine Zertifikate und
 - von 2014 bis 2020 Zertifikate für die über dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) – einschließlich der 12-Seemeilen-Zone – geflogenen Teilstrecken (EWR = EU, Island, Liechtenstein, Norwegen; Anhang IIc).
 - Die Gesamtanzahl der Zertifikate für die Jahre 2013 bis 2020 wird proportional zur Verkürzung der ETS-pflichtigen Strecken von und nach Drittländern gekürzt (Art. 28a Abs. 2 und 3 i.V.m. Anhang IIc).
 - Nichtgewerbliche Flugzeugbetreiber, die im Jahr für weniger als 1.000 Tonnen CO₂ verantwortlich sind, benötigen bis 2020 keine Zertifikate (Art. 28a Abs. 1).
 - Für Flüge zwischen EU-Flughäfen im Jahr 2013 müssen die Fluggesellschaften die Zertifikate nicht schon zum 30. April 2014, sondern erst zum 30. April 2015 abgeben (Art. 28a Abs. 1).
 - Beschließt die ICAO 2016 keinen „globalen Mechanismus“ zur Verringerung von CO₂-Emissionen ab 2020, prüft die Kommission, in welchem Umfang Emissionen aus Flügen von und nach Drittländern ab 2020 erfasst werden sollen (Art. 28a Abs. 7).

Wesentliche Änderung zum Status quo

Durch den „Stop-the-Clock“-Beschluss waren 2012 abweichend von der ETS-Richtlinie faktisch nur Flüge zwischen EU-Flughäfen ETS-pflichtig. Ohne eine Änderung an der ETS-Richtlinie wäre von 2013 an die Gesamtstrecke zwischen einem EU-Flughafen und jedem anderen Flughafen ETS-pflichtig. Mit dem jetzigen Vorschlag sollen für Flüge von und nach Drittstaaten zumindest die über dem EWR geflogenen Teilstrecken ETS-pflichtig werden.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission kann ein gemeinschaftliches ETS nur auf EU-Ebene errichtet werden.

Politischer Kontext

Um die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20% gegenüber 1990 zu verringern, hat die EU das ETS geschaffen und zahlreiche weitere Maßnahmen ergriffen (s. [cepDossier](#) und [cepAnalysen](#) zur EU-Klimaschutzpolitik). Um die Preise für Zertifikate anzuheben, will die Kommission vorübergehend 900 Millionen Zertifikate aus dem Markt nehmen [COM(2012) 416, s. [cepAnalyse](#)]. Außerdem regt die Kommission weitergehende Änderungen der ETS-Richtlinie an [COM(2012) 652, s. [cepAnalyse](#)]. Die Kommission hat eine Diskussion über die Klima- und Energieziele der EU bis 2030 eröffnet [Grünbuch COM(2013) 169, s. [cepAnalyse](#)]. Bis 2050 soll das Energiesystem weitgehend dekarbonisiert und der Treibhausgasausstoß um 85% bis 90% verringert werden [KOM(2011) 112, s. [cepAnalyse](#); KOM(2011) 885, s. [cepAnalyse](#)].

Stand der Gesetzgebung

16.10.13 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Klima
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatter Peter Liese (EVP-Fraktion, D);
Bundesministerien:	Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Mit dem EU-Emissionshandelssystem (ETS) hat sich die EU für ein wirksames und effizientes Instrument zur Reduktion von Treibhausgasen entschieden. Es gibt der Gesamtheit der verpflichteten Unternehmen ein Reduktionsziel vor und überlässt es diesen Unternehmen herauszufinden, wo Reduktionen zu geringsten Kosten möglich sind. **Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das ETS** bei entsprechender Erhöhung der Anzahl an Zertifikaten **steigert dessen Wirksamkeit.** Denn je mehr Sektoren einer Volkswirtschaft einbezogen werden, desto breiter ist das Spektrum für die Entdeckung kostengünstiger Vermeidungspotenziale.

Das ETS muss dem Umstand Rechnung tragen, dass es keine weltweite Klimaschutzpolitik gibt. **Die vorgeschlagene Regelung, dass bei Flügen von und nach Drittländern Zertifikate nur für die Strecke über dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) benötigt werden statt für die Gesamtstrecke, verbessert die Wettbewerbssituation international tätiger Fluggesellschaften, die ihr Drehkreuz im EWR haben,** insbesondere gegenüber Fluggesellschaften mit Drehkreuzen in Nachbarländern wie der Türkei. Denn mit der ursprünglichen Regelung benötigten diese Gesellschaften Zertifikate nur für Ihre Zubringerflüge zu ihrem Drehkreuz, den Flug zum Zielflughafen konnten sie jedoch zertifikatfrei durchführen. Fluggesellschaften mit Drehkreuzen in der EU hingegen benötigten Zertifikate für beide Flüge, zum Drehkreuz hin und vom Drehkreuz zum Zielflughafen. Das derzeit angewandte „Stop-the-Clock“-Verfahren verzerrt ebenfalls den Wettbewerb zu Lasten der Fluggesellschaften mit Drehkreuzen in der EU, da deren Zubringerflüge zum Drehkreuz zertifikatpflichtig wären, die Zubringerflüge von Fluggesellschaften mit Drehkreuzen außerhalb der EU jedoch nicht.

Durch die vorgeschlagene Regelung, dass bei Flügen von und nach Drittländern Zertifikate nur für die Strecke über dem EWR benötigt werden statt für die Gesamtstrecke, steigen zwar die CO₂-Emission gegenüber der ursprünglichen Regelung, da weniger Zertifikate verwendet werden müssen und dadurch der Anreiz, klimafreundlichere Technologien zu entwickeln und einzusetzen, sinkt. Allerdings ist dieser Vergleich irreführend, da die ursprüngliche Regelung realpolitisch nicht durchsetzbar ist.

Es ist davon auszugehen, dass eine Reihe von Drittstaaten die Teilnahme auch an dem nun geänderten ETS verweigern und/oder Gegenmaßnahmen, etwa durch Verschlechterung der Handelsbeziehungen, ergreifen wird. Im Vergleich zu der ursprünglichen Regelung kommt die EU deren Bedenken jedoch schon entgegen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das Bestreben der Kommission und der ICAO, sich auf einen „globalen marktbasierten Mechanismus“ für die CO₂-Emissionen des Luftverkehrs zu einigen, ist sachgerecht, da das Klima nur global wirksam geschützt werden kann. Außerdem würde eine Lösung auf ICAO-Ebene jegliche Wettbewerbsverzerrungen beseitigen. Dabei sollte sich die ICAO aus Effizienzgründen ebenfalls für ein Emissionshandelssystem entscheiden. Zudem sollte sie darauf achten, dass bei Einführung eines solchen Systems die Kompatibilität zu anderen Emissionshandelssystemen wie dem ETS und damit eine offene Handelbarkeit der Zertifikate mit anderen Systemen möglich ist. Denn sonst geht die wichtigste Eigenschaft des Emissionshandels verloren, nämlich herauszufinden, in welchen Sektoren die Emissionsreduktion zu geringsten Kosten möglich ist.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV). Insbesondere darf sie Treibhausgasemissionen des Luftverkehrs regeln, die – wie vorliegend – innerhalb der EU erfolgen. Nach Auffassung des EuGH darf die EU darüber hinaus auch solche Emissionen in das ETS einbeziehen, die bei Flügen von oder nach EU-Flughäfen außerhalb der EU auftreten (vgl. EuGH, Rs. C-366/10 vom 21. Dezember 2011).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Mit dem EU-Emissionshandelssystem (ETS) hat sich die EU für ein wirksames Instrument zur Reduktion von Treibhausgasen entschieden. Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das ETS steigert dessen Wirksamkeit. Die Regelung, dass bei Flügen von und nach Drittländern Zertifikate nur für die Strecke über dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) benötigt werden statt für die Gesamtstrecke, verbessert die Wettbewerbssituation international tätiger Fluggesellschaften, die ihr Drehkreuz im EWR haben.