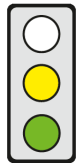


KERNPUNKTE

Ziel des Beschlusses: Die Kommission formuliert einen „Standpunkt“ für die Begrenzung der CO₂-Emissionen in der internationalen Luftfahrt, den sie und die Mitgliedstaaten auf der 39. Versammlung der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) im Herbst 2016 vertreten sollen.

Betroffene: Luftfahrtbranche



Pro: (1) Ein koordinierter „Standpunkt“ der EU für die kommende ICAO-Versammlung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Belange der EU-Fluggesellschaften besser berücksichtigt werden.

(2) Ein „globaler marktbasierter Mechanismus“ auf ICAO-Ebene kann die Wettbewerbsbedingungen zwischen europäischen und nichteuropäischen Fluggesellschaften angleichen.

Contra: Für die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen müssen nicht nur sämtliche konkurrierenden Flüge „auf ein und derselben Strecke“, sondern auch solche über unterschiedliche Drehkreuze gleich behandelt werden.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2016) 183 vom 8. April 2016 für einen **Beschluss** des Rates über den Standpunkt, der in Bezug auf ein von den ICAO-Gremien zu erarbeitendes internationales Instrument einzunehmen ist, das zur Anwendung – ab dem Jahr 2020 – eines einheitlichen globalen marktbasierten **Mechanismus zur Bewältigung der Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr** führt

Kurzdarstellung

Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich Seiten- und Artikelangaben auf den Beschlussvorschlag COM(2016) 183.

► Globaler Klimaschutz und Treibhausgasemissionen der internationalen Luftfahrt

- Im Dezember 2015 einigten sich 195 Vertragsparteien im Rahmen des UN-Klimarahmenübereinkommens (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) in Paris darauf, den weltweiten Temperaturanstieg deutlich unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu halten (s. [cepAnalyse](#)).
- Bis 2050 sollen die globalen Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) um mindestens 50% gegenüber 1990 gesenkt werden. Alle Wirtschaftszweige sollen zur THG-Reduktion beitragen. (Erwägungsgrund 1)
- Die THG-Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr
 - machen mehr als 2% der globalen THG-Emissionen aus,
 - nehmen exponentiell zu und
 - werden voraussichtlich bis 2050 doppelt so hoch sein wie heute.

► Hintergrund und Ziele

- Der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization, ICAO) gehören 191 Staaten einschließlich aller 28 EU-Mitgliedstaaten an. Sie ist zuständig für
 - die Festlegung verbindlicher Standards für die Luftfahrt sowie
 - die Regelung der internationalen Luftverkehrsrechte.
- Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO hat 2013 beschlossen (ICAO-Resolution A38-17/2 und A38-18),
 - die weltweiten CO₂-Emissionen aus der internationalen Luftfahrt – also aus grenzüberschreitenden Flügen – auf dem Niveau von 2020 zu stabilisieren („ICAO-Ziel“) und
 - einen „globalen marktbasierter Mechanismus“ zur Begrenzung von THG-Emissionen zu konzipieren, der auf der 39. ICAO-Versammlung im Herbst 2016 festgelegt werden und ab 2020 gelten soll.
- In dem vorliegenden Beschluss formuliert die Kommission einen „Standpunkt“ für die 39. ICAO-Versammlung, den die EU und ihre Mitgliedstaaten dort vertreten sollen.

► EU-Maßnahmen zur THG-Reduktion in der Luftfahrt

- Im EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) dürfen Unternehmen bestimmter Branchen THG nur dann ausstoßen, wenn sie entsprechende Emissionsrechte („Zertifikate“) besitzen (s. [cepKompass](#)).

- Der Luftverkehr ist in das EU-ETS einbezogen. ETS-pflichtig sind seit 2012 grundsätzlich alle Flüge (ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 2, Anhang I)
 - zwischen zwei EU-Flughäfen sowie
 - zwischen einem EU-Flughafen und einem Flughafen in einem Drittland.
- Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-ETS stieß international auf erheblichen Widerstand. Einige Drittstaaten – vor allem die USA, China und Indien – weigerten sich, die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-ETS anzuerkennen, und untersagten ihren Fluggesellschaften die Teilnahme daran.
- Derzeit wird das Europäische Emissionshandelssystem EU-ETS nur auf Flüge innerhalb der EU angewendet, nicht dagegen auf Flüge zwischen der EU und Drittländern.
 - Hintergrund: Aufgrund des internationalen Widerstandes beschloss die EU, von 2012 bis 2016 keine Sanktionen gegen Fluggesellschaften zu verhängen, die bei Flügen nach und von Drittländern gegen die ETS-Pflicht verstoßen [„Stop-the-Clock“-Beschluss Nr. 377/2013/EU, Art. 1; Verordnung (EU) Nr. 421/2014 über die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-ETS, Art. 1; s. [cepAnalyse](#)].
 - Die zeitliche Beschränkung bis Ende 2016 erfolgte mit Blick auf den Beschluss der ICAO, auf ihrer 39. Versammlung im Herbst 2016 einen globalen marktbasierten Mechanismus zur THG-Begrenzung festzulegen.
- Die Kommission muss in einem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat prüfen, „in welchem Umfang“ Flüge zwischen der EU und Drittländern ab 2017 erfasst werden sollen, und wird – „soweit angemessen“ – entsprechende Vorschläge vorlegen (ETS-Richtlinie, Art. 28a Abs. 8).

► Standpunkt der EU für die 39. ICAO-Versammlung

- Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollen auf der 39. ICAO-Versammlung im Herbst 2016 folgenden „Standpunkt“ vertreten (Art. 1 i.V.m. Anhang):
- Die EU strebt die Anwendung eines „einheitlichen globalen marktbasierten Mechanismus“ ab 2020 an, mit dem die THG-Emissionen aus der internationalen Luftfahrt diskriminierungsfrei „auf maximal die Werte von 2020 begrenzt“ werden.
 - Die EU stellt sicher, dass der „Mechanismus“ mit EU-Recht vereinbar ist.
 - Die EU setzt sich dafür ein, dass das ICAO-Ziel zur Begrenzung der THG-Emissionen auf dem Niveau von 2020 „gegebenenfalls im Laufe der Zeit“ überprüft wird.
 - Die EU gewährleistet, dass Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, indem „konkurrierende Flüge auf ein und derselben Strecke“ gleich behandelt werden.
 - Die EU stellt sicher, dass der „Mechanismus“ in „allen Aspekten“ ökologisch wirksam, durchführbar, durchsetzbar und diskriminierungsfrei ist.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission äußert sich nicht zu Fragen der Subsidiarität.

Politischer Kontext

Die Kommission bekräftigte 2015, dass die ICAO tätig werden und THG-Emissionen aus der internationalen Luftfahrt vor Ende 2016 „wirksam“ regeln sollte [Mitteilung COM(2015) 81, s. [cepAnalyse](#)]. Außerdem empfahl sie in ihrer „Luftfahrtstrategie“ von 2015 den Mitgliedstaaten, auf der 39. ICAO-Versammlung auf einen „wirklich“ weltweiten Mechanismus zu drängen [Mitteilung COM(2015) 598, s. [cepAnalyse](#)]. Im Februar 2016 hat sich das ICAO-Umweltkomitee auf verbindliche Effizienzstandards zur Reduzierung der CO₂-Emissionen geeinigt. Diese sollen ab 2020 für neue Flugzeuge und ab 2028 für alle Flugzeuge gelten. Die Standards sind Teil eines Maßnahmenpakets zur THG-Reduktion und sollen den globalen marktbasierten Mechanismus zur THG-Reduktion, der auf der 39. ICAO-Versammlung festgelegt werden soll, ergänzen.

Die ICAO hat im März 2016 einen ersten Entwurf für einen „globalen marktbasierten Mechanismus“ vorgelegt. Darin spricht sie sich für ein „Offsetting-System“ aus: Danach dürfen die THG-Emissionen der internationalen Luftfahrt nur dann zunehmen, wenn die Luftfahrtbranche Projekte zur THG-Reduktion in mindestens gleichem Umfang in anderen Branchen durchführt.

Stand der Gesetzgebung

08.04.16 Annahme durch Kommission

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

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Verkehr (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt (federführend), Berichterstatter: N.N.
Bundesministerien:	Verkehr (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

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

Ein koordinierter „Standpunkt“ der EU für die kommende ICAO-Versammlung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Belange der EU-Fluggesellschaften besser berücksichtigt werden als ohne vorherige Abstimmung. Denn eine einheitliche Position der 28 Mitgliedstaaten verbessert deren Verhandlungsposition. Außerdem ist davon auszugehen, dass dadurch dem Klimaschutz eine höhere Priorität eingeräumt wird, da die EU im internationalen Vergleich stets ein hohes Klimaschutzniveau befürwortet.

Ein „globaler marktbasierter Mechanismus“ auf ICAO-Ebene für die THG-Emissionen der internationalen Luftfahrt kann die Wettbewerbsbedingungen zwischen europäischen und nichteuropäischen Fluggesellschaften angleichen. Da derzeit de facto nur Emissionen aus Flügen zwischen zwei EU-Flughäfen zertifikatepflichtig im Rahmen des EU-ETS sind, können Fluggesellschaften, die ihr Drehkreuz außerhalb der EU haben, von EU-Flughäfen ausgehende Zubringerflüge günstiger anbieten als Fluggesellschaften, die ihr Drehkreuz in der EU haben.

Voraussetzung für die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen ist jedoch, dass die EU bis zum Inkrafttreten der geplanten ICAO-Vereinbarung 2020 die Unterwerfung der innereuropäischen Flüge unter das EU-ETS aufhebt, da ansonsten die derzeitigen Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Drehkreuzproblematik weiterhin bestehen bleiben. Daher sollte die Kommission in ihrem vorgesehenen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat nicht nur prüfen, in welchem Umfang THG-Emissionen aus Flügen von und nach Drittländern ab 2017 erfasst werden sollen, sondern auch prüfen, ob THG-Emissionen aus Flügen zwischen zwei EU-Flughäfen ab 2020 weiterhin erfasst bleiben sollen.

Das Bestreben, auf der kommenden ICAO-Versammlung einen „globalen marktbasierten Mechanismus“ für die THG-Emissionen der internationalen Luftfahrt festzulegen, der ab 2020 angewendet wird, ist sachgerecht. Denn das Klima kann nur global wirksam geschützt werden. Nationale oder regionale Anstrengungen, wie das EU-ETS, können dies nicht gewährleisten. Erstmas wären durch eine globale ICAO-Vereinbarung alle THG-Emissionen der internationalen Luftfahrt in den Klimaschutz einbezogen. Dadurch werden auf allen Flügen Anreize geschaffen, THG-Emissionen zu vermeiden.

Für die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen reicht es – sofern (nur) der innereuropäische Luftverkehr dem EU-ETS unterworfen bleibt – nicht aus, wenn nur „konkurrierende Flüge auf ein und derselben Strecke“ gleich behandelt werden, wie die Kommission vorschlägt. Hierfür **müssen nicht nur sämtliche konkurrierenden Flüge „auf ein und derselben Strecke“, sondern auch solche über unterschiedliche Drehkreuze gleich behandelt werden.** Denn bei einem Flug beispielsweise von Hamburg nach Bangkok spielt es für einen Passagier keine wesentliche Rolle, ob das Drehkreuz, an dem er umsteigt, innerhalb oder außerhalb der EU liegt, für die Fluggesellschaften aber schon; denn durch das EU-ETS entstehen den Fluggesellschaften mit Drehkreuz in der EU höhere Kosten.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das von der ICAO bevorzugte „Offsetting-System“ ist grundsätzlich dazu geeignet, der internationalen Luftfahrt weiteres Wachstum – mit der Folge zusätzlicher THG-Emissionen – zu ermöglichen, ohne dadurch negative Wirkungen für den Klimaschutz auszulösen. Hierfür ist jedoch eine systematische und effektive Überwachung sowohl der THG-Emissionen aus der internationalen Luftfahrt als auch der THG-Einsparungen aus den realisierten Kompensationsprojekten in anderen Branchen notwendig, was hohe Verwaltungskosten verursachen kann.

Die EU sollte sich dafür einsetzen, dass die ICAO, wie auch schon die EU mit dem EU-ETS, ein Emissionshandelssystem einführt, da es sowohl ökologisch treffsicher als auch ökonomisch effizient ist. Ein Emissionshandelssystem gibt der Gesamtheit der verpflichteten Unternehmen bzw. Fluggesellschaften ein Reduktionsziel vor und überlässt es diesen Unternehmen herauszufinden, für wen Reduktionen zu den geringsten Kosten möglich sind. Die Effizienzvorteile eines solchen Systems kommen jedoch nur dann zum Tragen, wenn die Kompatibilität zu anderen Emissionshandelssystemen wie dem EU-ETS und damit eine offene Handelbarkeit der Zertifikate mit anderen Systemen gewährleistet ist. Denn sonst geht die wichtigste Eigenschaft des Emissionshandels verloren, nämlich Anreize dafür zu schaffen, dass die Emissionsreduktion dort erfolgt, wo sie die geringsten Kosten verursacht. Ein isolierter Emissionshandel, der nur eine Branche umfasst, kann dies nicht leisten. Je mehr Sektoren einer Volkswirtschaft und je mehr Staaten in ein Emissionshandelssystem einbezogen werden, desto breiter ist das Spektrum für die Entdeckung kostengünstiger Vermeidungspotenziale.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Beseitigung der derzeitigen einseitigen Wettbewerbsnachteile für EU-Fluggesellschaften wirkt sich tendenziell positiv auf Wachstum und Beschäftigung der europäischen Fluggesellschaften und Flughäfen sowie deren Kunden aus.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Beseitigung der derzeitigen einseitigen Wettbewerbsnachteile für EU-Fluggesellschaften wirkt sich tendenziell positiv auf die Standortqualität Europas aus, da hierdurch Investitionen in Drehkreuze attraktiver werden, die in der EU liegen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf zum Schutz des Klimas im Allgemeinen und zur Reduzierung von THG-Emissionen im internationalen Luftverkehr im Besonderen tätig werden (Art. 192 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Klimaschutz ist nicht nur ein grenzüberschreitendes, sondern sogar ein globales Problem, das einzelne Staaten nicht lösen können.

Zusammenfassung der Bewertung

Ein koordinierter „Standpunkt“ der EU für die kommende ICAO-Versammlung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Belange der EU-Fluggesellschaften besser berücksichtigt werden. Ein „globaler marktbasierter Mechanismus“ auf ICAO-Ebene kann die Wettbewerbsbedingungen zwischen europäischen und nichteuropäischen Fluggesellschaften angleichen. Für die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen müssen nicht nur sämtliche konkurrierenden Flüge „auf ein und derselben Strecke“, sondern auch solche über unterschiedliche Drehkreuze gleich behandelt werden. Die EU sollte sich dafür einsetzen, dass die ICAO ein Emissionshandelssystem einführt.