



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

NAT/626
Emissionshandel /
Luftverkehr

Brüssel, den 22. Januar 2014

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem

Vorschlag 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

COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD)

Hauptberichterstatter: **Jan SIMONS**

Das Europäische Parlament beschloss am 24. Oktober 2013 und der Rat am 18. November 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag 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
COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz am 12. November 2013 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 22. Januar) Jan SIMONS zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 173 gegen 4 Stimmen bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Im Interesse der Rechtssicherheit für Luftfahrzeugbetreiber und nationale Behörden empfiehlt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss die Annahme der Vorschläge, den Aussetzungsbeschluss auf 2013 auszudehnen sowie die Frist für die Einreichung der Berichte und die Abtretung von Emissionsrechten für 2013 um ein Jahr zu verlängern.
- 1.2 Ebenso sollten angenommen werden: die Freistellung kleiner nichtgewerblicher Luftfahrzeugbetreiber mit sehr geringen CO₂-Emissionen sowie die Möglichkeit vereinfachter Verwaltungsverfahren für kleine Luftfahrzeugbetreiber, die nicht unter die Freistellungsregelung fallen.
- 1.3 Dies gilt allerdings nicht für die Teile des Vorschlags, die sich auf Flüge von und nach Drittländern im Zeitraum 2014-2020 beziehen. Es ist im Interesse aller Beteiligten, einen Luftfahrt- und/oder Handelskrieg zu vermeiden und daher bei der Suche nach einer weltweiten Lösung zuerst auf Verhandlungen zu setzen.

- 1.4 Da Flüge zwischen Flugplätzen innerhalb des EWR weiterhin unter die EU-EHS-Regelung für den Luftverkehr fallen sollen, fordert der EWSA die Institutionen des EWR auf,
- unverzüglich den einheitlichen europäischen Luftraum zu vollenden, um unnötige Emissionen aufgrund von flugsicherungsbedingten Umwegen und Verspätungen zu verhindern¹;
 - intensive multilaterale und bilaterale Gespräche zu führen, damit neben dem MBM-System des EWR bis 2016 weitere solche überregionale Systeme in der Welt geschaffen werden.

2. Einleitung

- 2.1 Emissionen aus dem Luftverkehr sind trotz ihres relativ geringen Anteils von rund 5% an der Gesamtmenge eine der am schnellsten wachsenden Quellen von Treibhausgasemissionen und haben sich in den letzten 20 Jahren nahezu verdoppelt. Dabei verfügt der Luftverkehrssektor nur über ein begrenztes technisches Potenzial für Emissionsreduktionen, doch Fluggesellschaften weltweit können durch marktbasierende Maßnahmen (MBM) zur Emissionsminderung beitragen und sind auch bereit dazu, indem sie als Beitrag zum Ausgleich ihres starken Emissionswachstums Emissionsreduktionen in anderen Sektoren finanzieren.
- 2.2 Unter anderem auf Betreiben der EU, durch Maßnahmen wie die Anfang 2013 beschlossene Aussetzung der Richtlinie 2008/101/EG (zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten) für Fluggesellschaften, die Flüge in den und aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durchführen, beschloss die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) am 4. Oktober 2013, mit Hilfe des angenommenen Fahrplans bis 2016, dem Jahr der nächsten, alle drei Jahre stattfindenden ICAO-Versammlung, einen weltweiten marktbasierenden Mechanismus für die Emissionen des internationalen Luftverkehrs zu entwickeln und im Fall seiner Annahme ab 2020 anzuwenden. Bis dahin können Länder oder Gruppen von Ländern wie etwa die EU Übergangsmaßnahmen anwenden, über deren Modalitäten im Einzelnen aber kein Kompromiss erzielt werden konnte.
- 2.3 Diese Entwicklungen stehen im Einklang mit früheren Stellungnahmen² des EWSA, z.B. von 2006: "Um für die weltweite Anwendung eines Systems handelbarer Emissionsrechte (EHS) zu sorgen, sollte die Einführung dieses Systems über die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) erfolgen; als erster praktischer Schritt könnte - falls dies während der Verhandlungen zweckmäßig ist - die Einführung eines EU-internen Emissionshandelssystems eine gut umsetzbare Option darstellen" und 2007: "Durch die Einbeziehung des Luftverkehrs

¹ EG/549/2004.
EG/1070/2009.

² [ABl. C 185 vom 8.8.2006, S. 97](#); [ABl. C 175 vom 8.8.2006, S. 47](#); [ABl. C 133 vom 8.8.2006, S. 30](#).

in das europäische Emissionshandelssystem (EHS) erfährt das System selbst eine potenzielle Stärkung und wird als das herausragende Modell zur Bewältigung der CO₂-Emissionen auf globaler Ebene gefestigt". Weiter begrüßte der Ausschuss 2013 "... die Initiative, die Anwendung des Emissionshandelssystems auf Luftfahrtgesellschaften, die Flüge in den und aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durchführen, so lange aufzuschieben, bis die internationalen Verhandlungen abgeschlossen sind".

3. **Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags**

- 3.1 Die Europäische Kommission schlägt vor, angesichts der Ergebnisse der Versammlung der UN-Organisation für Zivilluftfahrt (ICAO) vom 24. September bis 4. Oktober 2013 die geografische Reichweite des EU-Emissionshandelssystems für den Luftverkehr bis zur Einführung eines weltweiten Handelssystems anzupassen.
- 3.2 Mit dem Kommissionsvorschlag sollen weitere Anstöße für die Entwicklung eines weltweiten Systems gegeben werden. In dem Vorschlag werden die Fluggesellschaften gleichbehandelt, ohne Ansehen des Landes, in dem sie ihren Sitz haben.
- 3.3 Das EU-Emissionshandelssystem galt ursprünglich für alle Flüge von und nach Flughäfen innerhalb des EWR und für Flüge von und nach Drittländern. Seit 2012 galt das System laut dem Aussetzungsbeschluss Nr. 377/2013/EU (dem sog. Stop-the-Clock-Beschluss) vorübergehend nur für Flüge innerhalb des EWR, nicht aber für Flüge von und nach Drittländern.
- 3.4 Die Kommission schlägt vor, diesen Anwendungsbereich auch für 2013 beizubehalten. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Frist für die Einreichung der Berichte und die Abtretung von Emissionsrechten für 2013 durch die Fluggesellschaften um ein Jahr zu verlängern.
- 3.5 Der vorgeschlagene Anwendungsbereich für die Zeit zwischen 2014 und 2020 bezieht sich - ergänzend zu dem genannten Anwendungsbereich für 2013 - auch auf den Teil von Flügen von und nach Ländern außerhalb des EWR, der über das Hoheitsgebiet von Ländern des EWR führt. In dem Vorschlag werden Möglichkeiten der praktischen Umsetzung beschrieben.
- 3.6 Darüber hinaus würden sich aus dem Vorschlag drei weitere Folgen ergeben:
 - Flüge zwischen Flugplätzen innerhalb des EWR würden weiterhin, wie im Rahmen der ursprünglichen Richtlinie und des Beschlusses Nr. 377/2013/EU vorgesehen, in vollem Umfang erfasst.

- Flüge von und nach Drittländern, die keine Industrieländer sind und weniger als 1% der globalen Luftverkehrsemissionen verursachen, würden ausgenommen. Damit würden auf diskriminierungsfreie Weise die Flugstrecken nach rund 80 Ländern ausgenommen.
- Ab 2014 werden bei Flügen von und nach Drittländern nur die Emissionen der Flugstrecke erfasst, die nicht über die EWR-Länder hinausgeht. Für die Berechnung des jeweils durch das EU-EHS erfassten Emissionsanteils eines gegebenen Flugs wird ein vereinfachtes Verfahren vorgeschlagen. Demnach können die Luftfahrzeugbetreiber zwischen verschiedenen Ansätzen für die Einhaltung der Methoden des MRV-Systems (System für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung – Monitoring, Reporting, Verification) wählen.

3.7 Schließlich schlägt die Kommission vor, kleine, nichtgewerbliche Luftfahrzeugbetreiber mit sehr geringen CO₂-Emissionen vom EU-EHS freizustellen. Für kleine Fluggesellschaften, die nicht unter die Freistellungsregelung fallen, ist die Möglichkeit vorgesehen, vereinfachte Verwaltungsverfahren in Anspruch zu nehmen.

4. **Allgemeine Bemerkungen**

4.1 Laut dem Aussetzungsbeschluss gilt das EU-EHS-System für den Luftverkehr vorübergehend nur für Flüge innerhalb des EWR, nicht aber für Flüge von und nach Drittländern. Die Kommission schlägt vor, diesen Anwendungsbereich auch für 2013 beizubehalten. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Frist für die Einreichung der Berichte und die Abtretung von Emissionsrechten für 2013 um ein Jahr zu verlängern. Der EWSA hält diese Vorschläge im Interesse der Rechtssicherheit für Luftfahrzeugbetreiber und nationale Behörden für sehr sinnvoll und empfiehlt daher deren Annahme.

4.2 Da Flüge zwischen Flugplätzen innerhalb des EWR unter der EU-EHS-Regelung weiterhin in vollem Umfang erfasst werden, fordert der EWSA die Institutionen der EU und des EWR auf, unverzüglich den einheitlichen europäischen Luftraum³ zu vollenden, um unnötige Emissionen aufgrund von flugsicherungsbedingten Umwegen und Verspätungen zu verhindern.

4.3 Der Ausschuss begrüßt außerdem die Freistellung kleiner nichtgewerblicher Luftfahrzeugbetreiber mit sehr geringen CO₂-Emissionen sowie die Möglichkeit vereinfachter Verwaltungsverfahren für kleine Luftfahrzeugbetreiber, die nicht unter die Freistellungsregelung fallen.

4.4 Dies gilt allerdings nicht für die Teile des Vorschlags, die sich auf Flüge von und nach Drittländern im Zeitraum 2014-2020 beziehen. Es ist im Interesse aller Beteiligten, einen

³ EG/549/2004.
EG/1070/2009.

Luftfahrt- und/oder Handelskrieg zu vermeiden und daher bei der Suche nach einer weltweiten Lösung zuerst auf Verhandlungen zu setzen.

- 4.4.1 Bereits aus den Daten der Folgenabschätzung über die 2013 angestellten Überlegungen in der ICAO lässt sich schlussfolgern, dass angesichts der Verhältnisse und Standpunkte ein umsichtiges Vorgehen geboten ist, um schließlich 2016 das angestrebte weltweit geltende Ergebnis zu erreichen. Dieses Ziel ist nun greifbarer als je zuvor, aber angesichts der Geschichte von Verzögerungen müssen wir uns darüber im Klaren sein, dass der Erfolg nicht garantiert ist.
- 4.4.2 Den Drittländern bereits heute direkt und indirekt anzukündigen – und das einseitige Handeln der EU käme, falls dieser Vorschlag angenommen wird, faktisch einer solchen Ankündigung gleich –, dass ihre Fluggesellschaften für die CO₂-Emissionen im Luftraum des EWR zur Kasse gebeten werden, wäre ein kühner Schritt und sollte nur nach bilateralen und/oder multilateralen Verhandlungen gemäß Art. 16 a) der ICAO-EntschlieÙung erwogen werden, um die Gefahr eines weltweiten Luftfahrt-/Handelskrieges zu vermeiden.
- 4.4.3 Der EWR ist zwar rechtlich befugt, die Bestimmungen der Vorschläge anzuwenden, doch ist die US-Regierung ebenso berechtigt, auf der Grundlage ihres Rechtsakts zum Verbot des Emissionshandels (Emissions Trading Scheme Prohibition Act, sog. "Thune Bill") den in den USA registrierten Fluggesellschaften die Teilnahme am EU-EHS zu untersagen, ganz zu schweigen von den Reaktionen Chinas und Indiens mit ihrem Widerstand gegen die ICAO-EntschlieÙung vom 4. Oktober 2013. Zur Zeit besteht allerdings keine Notwendigkeit einer inhaltlichen Modifizierung des Vorschlags der Europäischen Kommission.

5. **Besondere Bemerkungen**

- 5.1 Allem Anschein nach liegt in Anlage I, dem Glossar der Folgenabschätzung (SWD(2013) 430 final, S. 51 der englischen Fassung), eine Verwechslung der Definitionen von Flügen innerhalb des EWR und von Flügen darüber hinaus vor.

Brüssel, den 22. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Henri MALOSSE