

**DE**

035466/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 22/04/08

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 22.4.2008  
KOM(2008) 221 endgültig

2006/0304 (COD)

**MITTEILUNG DER KOMMISSION  
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

**gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag**

**zu dem**

**Gemeinsamen Standpunkt des Rates über die Annahme einer Richtlinie des  
Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG  
hinsichtlich der Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit  
Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION  
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

**gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag**

**zu dem**

**Gemeinsamen Standpunkt des Rates über die Annahme einer Richtlinie des  
Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG  
hinsichtlich der Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit  
Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft**

(Text von Bedeutung für den EWR)

**1. HINTERGRUND**

Datum der Übermittlung des Vorschlags an das EP und den Rat 20. Dezember 2006  
(Dokument KOM(2006)818 endg. – 2006/0304COD):

Datum der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: 31. Mai 2007

Datum der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: 10. Oktober 2007

Datum der Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung: 13. November 2007

Datum der (einstimmigen) Festlegung des Gemeinsamen Standpunkts: 18. April 2008

**2. ZIEL DES VORSCHLAGS DER KOMMISSION**

Ziel des Vorschlags ist die Bewältigung der zunehmenden luftverkehrsbedingten Klimaauswirkungen durch Einbeziehung des Luftfahrtsektors in das Emissionshandelssystem der Gemeinschaft (EU-EHS). Der Vorschlag ist Teil eines umfassenden Ansatzes zur Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs (siehe KOM (2005)459 endg. vom 27. September 2005).

**3. BEMERKUNGEN ZUM GEMEINSAMEN STANDPUNKT**

**3.1 Allgemeine Bemerkungen**

Das Europäische Parlament hat seine Stellungnahme in erster Lesung am 13. November 2007 abgegeben. Die Kommission hat 22 der 59 vom Parlament in erster Lesung eingebrachten Änderungsanträge ganz, teilweise oder im Grundsatz angenommen. Elf dieser 22 Anträge sind - zumindest teilweise - im Gemeinsamen Standpunkt bereits berücksichtigt.

Die Kommission hat diejenigen Änderungsanträge ganz, teilweise oder im Grundsatz angenommen, die den Vorschlag inhaltlich klarer machen und nicht vom allgemeinen Ziel des

Vorschlags ablenken. Die Anträge betreffen u.a. Änderungen bei den Kategorien der besonderen Arten von Flügen, die vom EHS ausgeschlossen sind.

Abgelehnt wurden Änderungsanträge, die das Wesen des Vorschlags verändern würden, wie Anträge, die die Möglichkeit des Luftfahrtsektors, Zertifikate aus anderen am EHS-EU beteiligten Sektoren zu erwerben, beschränken würden. Die Kommission lehnte auch Anträge ab, die technisch nicht durchführbar oder mit unnötigem Verwaltungsaufwand verbunden sind.

Da die Kommission der Auffassung ist, dass der Gemeinsame Standpunkt den Ansatz bzw. die Ziele ihres Verschlags nicht verändert, kann sie ihn vorbehaltlos unterstützen.

### **3.2. Bemerkungen im Einzelnen**

#### *3.2.1. Änderungsanträge des Parlaments, die von der Kommission angenommen und ganz, teilweise oder im Grundsatz im Gemeinsamen Standpunkt berücksichtigt wurden*

Die Anträge **14, 76, 30, 40, 47, 49, 51, 52 und 53** wurden mit leicht abgewandeltem Wortlaut in den Gemeinsamen Standpunkt übernommen. Antrag **30** ist eine zweckdienliche Klarstellung in Einklang mit Artikel 18 der Richtlinie und wurde als solcher unverändert in den Gemeinsamen Standpunkt des Rates übernommen. Die Anträge **76** und **14** betreffen die Versteigerung von Zertifikaten und wurden insoweit übernommen, als sie sich ausdrücklich auf die Verwendung von Versteigerungseinkünften zur Bewältigung des Klimawandels in der EU und in Drittländern beziehen und als derartige Maßnahmen ein umweltverträgliches Verkehrswesen fördern könnten. Antrag **40** ist annehmbar, weil sichergestellt würde, dass die Bestimmungen über die Verwendung von CER/ERU durch Luftfahrzeugbetreiber ab 2013 mit der Regelung für andere Sektoren übereinstimmen. Änderungsantrag **47** wurde insoweit berücksichtigt, als er die Streichung des im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Umwandlungsmechanismus betrifft. Mit Antrag **49** soll signalisiert werden, dass die EU bereit ist, in der Frage der Bewältigung des Problems der Luftverkehrsemisionen mit der restlichen Welt Einigung zu erzielen und das Gemeinschaftssystem mit den Vorschriften eines mit Drittländern vereinbarten internationalen Systems in Einklang zu bringen. Der Antrag wurde im Gemeinsamen Standpunkt sinngemäß berücksichtigt. Antrag **51** wurde insoweit in den Gemeinsamen Standpunkt übernommen, als vorgesehen ist, auch Staatsflüge von EU-Staatschefs in das System einzubeziehen. Auch die Anträge **52** und **53** wurden berücksichtigt, denn der Gemeinsame Standpunkt schließt Such- und Rettungsflüge, Feuerlöschflüge, humanitäre Flüge sowie Flüge in medizinischen Notfällen aus. Die Anträge **70** und **79** wurden insoweit einbezogen, als der Gemeinsame Standpunkt Flüge ausschließt, die der Kontrolle, Erprobung oder Zulassung von Luftfahrzeugen oder Ausrüstungen dienen, unabhängig davon, ob es sich um Bord- oder Bodenausrüstungen handelt.

#### *3.2.2. Änderungsanträge des Parlaments, die von der Kommission abgelehnt, jedoch ganz, teilweise oder im Grundsatz im Gemeinsamen Standpunkt berücksichtigt wurden*

Fünf Änderungsanträge, die von der Kommission abgelehnt wurden, sind ganz, teilweise oder im Grundsatz in den Gemeinsamen Standpunkt übernommen wurden.

Antrag **13** wurde insoweit angenommen, als im Gemeinsamen Standpunkt des Rates auf den in den Erwägungsgründen angeführten Zielwert von 20 % verwiesen wird. Die Kommission stimmt zu, dass der Luftfahrtsektor zur Erreichung des Gesamtziels der EU, eine Emissionsverringerung von 20 bis 30 % gegenüber den Werten von 1990 zu erreichen, beitragen muss.

Der Gedanke hinter den Anträgen **22, 28** und **33**, die die Notwendigkeit einer Reserve für neue Marktteilnehmer aus dem Luftverkehrssektor ansprechen, wurde im Gemeinsamen

Standpunkt in Form eines neuen Artikels 3f berücksichtigt, wonach für neue und schnell wachsende Luftfahrzeugbetreiber eine besondere Reserve vorgesehen ist.

Antrag 78 wurde insoweit übernommen, als alle Flüge zu und ab EU-Flughäfen von Anfang an und nicht schrittweise, wie dies im Kommissionsvorschlag vorgesehen ist, unter das System fallen sollen.

### *3.2.3. Änderungsanträge des Parlaments, die von der Kommission ganz, teilweise oder im Grundsatz angenommen, im Gemeinsamen Standpunkt jedoch nicht berücksichtigt wurden*

Die Anträge **1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 35, 45, 17 und 65** wurden von der Kommission ganz, teilweise oder im Grundsatz angenommen, im Gemeinsamen Standpunkt jedoch nicht berücksichtigt. Sie betreffen vorwiegend kleinere Änderungen der Erwägungsgründe.

### *3.2.4. Änderungsanträge des Parlaments, die von Kommission und Rat abgelehnt und im Gemeinsamen Standpunkt nicht berücksichtigt wurden*

Die Änderungsanträge des Parlaments, die insbesondere Begriffsbestimmungen im Vorschlag, eine Begrenzung der Verwendung von Zertifikaten aus anderen Sektoren, einen Multiplikator zur Berücksichtigung von nicht CO<sub>2</sub>-bedingten Luftverkehrsauswirkungen sowie die als Startmasse ausgedrückten Schwelten für den Ausschluss vom System betreffen, waren weder für die Kommission noch für den Rat akzeptabel und wurden im Gemeinsamen Standpunkt nicht berücksichtigt.

### *3.2.5. Änderungen des Rats am Vorschlag*

Der Rat hat vorgeschlagen, den Vorschlag der Kommission vornehmlich in folgenden Punkten zu ändern:

**Anlaufdatum:** Nach dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates sollen ab 2012 alle Flüge in das EHS einbezogen werden. Die Bestimmung im Kommissionsvorschlag, wonach innergemeinschaftliche Flüge ab 2011 unter das System fallen, wird somit gestrichen. Die Kommission würde ihren ursprünglichen Vorschlag (schrittweise Einbeziehung) zwar vorziehen, kann ein Vorgehen in einem Schritt jedoch akzeptieren. Sie plädiert jedoch für einen möglichst baldigen Anlauf des Systems. Angesichts des absehbaren Zeitaufwands für die endgültige Festlegung der Rechtsvorschriften und den Erlass von Durchführungsvorschriften und des Umstands, dass alle Flüge gleichzeitig ins System einbezogen würden, kann die Kommission das Jahr 2012 jedoch akzeptieren.

**Versteigerungseinkünfte:** Nach dem Vorschlag der Kommission müssen Einkünfte aus der Versteigerung von Zertifikaten für Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zur Deckung der Verwaltungskosten des Systems verwendet werden. Die Kommission bedauert, dass diese Vorgabe im Gemeinsamen Standpunkt nur noch in abgeschwächter Formulierung bestehen bleibt, in dem Sinne, dass Einkünfte aus der Versteigerung zu den genannten Zwecken verwendet werden sollten.

**Überprüfung der Obergrenzen („caps“):** Der Gemeinsame Standpunkt sieht vor, dass die Kommission die Umsetzung der Richtlinie im Sektor Luftverkehr bis 1. Juni 2015 überprüft. Geprüft werden soll auch, inwieweit die Gesamtmenge der Luftfahrzeugbetreibern zuzuteilenden Zertifikate mit Blick auf die Gesamtreduktionsziele verringert werden soll. Die Kommission stimmt zu, dass eine solche Überprüfung angemessen ist.

**Interaktion mit Drittlandmaßnahmen:** Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass Flüge aus Drittländern vom System auszuschließen sind, wenn sie in den betreffenden Ländern unter ein gleichwertiges System fallen. Nach dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates sollte

bei der Suche nach der besten Option zur Gewährleistung einer Interaktion zwischen Gemeinschaftssystem und Drittlandmaßnahmen flexibler vorgegangen werden. Die Kommission schließt sich diesem Ansatz an.

**Versteigerungsrate:** Die Kommission hat vorgeschlagen, dass der Prozentsatz der im Luftverkehrssektor zu versteigernden Zertifikate im Zeitraum vor 2013 dem Durchschnitt der Prozentwerte entsprechen sollte, die von Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden, deren nationale Zuteilungspläne Versteigerungen einschließen. Nach den der Kommission vorliegenden Informationen über geplante Versteigerungen würde der gewichtete Durchschnitt bei ungefähr 7-8 % liegen. Die Kommission hält ihren ursprünglichen Vorschlag nach wie vor für die beste Option. Die im Gemeinsamen Standpunkt des Rates vorgesehene 10 %-Rate ist jedoch annehmbar, weil sie in der Praxis keine ungerechtfertigten Versteigerungsunterschiede zwischen dem Luftverkehrssektor und anderen Wirtschaftssektoren hervorruft.

Nach dem Kommissionsvorschlag sollten die Versteigerungsraten für künftige Zeiträume der allgemeinen Überprüfung der Richtlinie 2003/87/EG Rechnung tragen. Der Gemeinsame Standpunkt des Rates sieht die Möglichkeit vor, den Versteigerungsanteil für künftige Zeiträume als Teil der allgemeinen Überprüfung der Richtlinie 2003/87/EG zu erhöhen. Die Kommission kann diese Änderung akzeptieren. Nach dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (KOM (2008)16 endg.) sollte „der Luftverkehr wie andere Industrien, die übergangsweise kostenfreie Zuteilungen erhalten – und nicht wie Stromgeneratoren - behandelt werden, d. h. ab 2013 sollte die Zuteilung von Zertifikaten für den Luftverkehr so erfolgen, dass im Jahr 2013 80 % der Zertifikate kostenfrei zugeteilt werden und anschließend die kostenfreie Zuteilung für den Luftverkehr jährlich um die gleiche Menge zurückgeführt wird, bis 2020 ein Nullstand erreicht ist“.

**Anpassungen an die „Benchmarking“-Bestimmungen:** Im Gemeinsamen Standpunkt werden die Nutzlast und die für die Berechnung der von den einzelnen Luftfahrzeugbetreibern zurückgelegten Tonnenkilometern zugrunde gelegte Flugstrecke angepasst, die die Grundlage für den zur Verteilung kostenfreier Zertifikate verwendeten Emissionsrichtwert („benchmark“) bilden. Die Standardmasse für die einzelnen Fluggäste und das aufgegebene Gepäck wird auf 110 kg angehoben, und die Großkreisentfernung wird um 95 km erhöht. Die Kommission bedauert, dass der Rat den vorgeschlagenen Richtwert nicht akzeptiert hat, im Interesse einer Einigung stimmt sie dem Ansatz jedoch zu.

**Überwachungs- und Berichterstattungspläne:** Der Gemeinsame Standpunkt sieht als zusätzliche Auflage für die Mitgliedstaaten vor, dass Luftfahrzeugbetreiber Überwachungs- und Berichterstattungspläne mit Maßnahmen zur Überwachung und Mitteilung von Emissionen und Tonnenkilometerdaten vorlegen. Die Kommission hält diese zusätzliche Auflage für zweckdienlich, denn sie gewährleistet, dass alle Luftfahrzeugbetreiber die sie betreffenden Überwachungsvorschriften des EHS kennen.

**Sonderreserve:** Der Gemeinsame Standpunkt des Rates enthält einen neuen Artikel mit Bestimmungen über eine Sonderreserve für neue und schnell wachsende Luftfahrzeugbetreiber (über 18 % jährlich in den Jahren nach dem für die Zuteilung von Zertifikaten an Luftfahrzeugbetreiber zugrunde gelegten Basisjahr). Der neue Artikel sieht 3 % der Zertifikate für die Reserve sowie eine einmalige Verteilung von Zertifikaten nach demselben Benchmark-System vor, wie es für die anfängliche Zuteilung von Zertifikaten vorgesehen war. Obgleich die Kommission eigentlich keine Sonderregelung für neue Marktteilnehmer wünscht, kann sie den neuen Artikel annehmen, weil er genügend

Sicherheitsklauseln enthält, die gewährleisten, dass seine Wirkung begrenzt bleibt und die im Kommissionsvorschlag dargelegte Zuteilungsmethode nicht in Frage stellt.

**Umwandlung von Luftverkehrszertifikaten:** Da Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr nicht unter die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Kyoto-Protokolls fallen, können dem Luftfahrtsektor zugeteilte Zertifikate nur von Luftfahrzeugbetreibern verwendet werden. Diese Regelung ist notwendig, um die Integrität des Verbuchungssystems zu sichern, wonach Zertifikate an die im Zeitraum 2008-2012 zugeteilten Mengen (*assigned amount unit*, AAU) gebunden sind. Der Kommissionsvorschlag enthielt jedoch eine Bestimmung, die es Luftfahrzeugbetreibern ermöglicht hätte, ihre Zertifikate in Zertifikate umzuwandeln, die auch von anderen Marktteilnehmern verwendet werden könnten. Nach dem Gemeinsamen Standpunkt würde diese Bestimmung wegfallen. Die Kommission würde es zwar vorziehen, eine Bestimmung über die Umwandlung von Zertifikaten beizubehalten, kann die Streichung im Interesse der Einigung jedoch akzeptieren.

**Durchsetzungsvorschriften:** Der Rat hat zusätzliche Durchsetzungsvorschriften vorgeschlagen, wonach ein Mitgliedstaat, wenn ein Luftfahrzeugbetreiber seinen Verpflichtungen im Rahmen des EHS nicht nachkommt und die vom Mitgliedstaat angewandten Durchsetzungsmaßnahmen erschöpft sind, die Kommission ersuchen kann, ein gemeinschaftsweites Flugverbot für den betreffenden Betreiber zu verhängen. Durchsetzungsvorschriften sind unerlässlich, wenn sichergestellt werden soll, dass das System wirksam zur Reduzierung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs beiträgt. Der zusätzliche Artikel untermauert die Durchsetzungsmechanismen des Systems und ist ein weiterer Grund, den Verpflichtungen nachzukommen. Die Kommission stimmt der Einbeziehung dieser zusätzlichen Vorschriften daher zu.

**De-minimis-Ausschlussregelung:** Im Gemeinsamen Standpunkt wird die vorgeschlagene Ausschlussregelung in mehreren Punkten geändert. Die wichtigste Änderung betrifft die Aufnahme einer *De-minimis*-Ausschlussregel, wonach gewerbliche Luftfahrzeugbetreiber, die in drei aufeinander folgenden Viermonatszeiträumen weniger als 243 Flüge je Zeitraum durchführen, ausgeschlossen sind. Die Kommission befürwortet eine *De-minimis*-Regel, denn sie schließt Betreiber aus, die die EU eher selten anfliegen, und kann insbesondere Fluggesellschaften aus Entwicklungsländern mit den schwächsten Verbindungen zur EU fördern.

#### 4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission kann die vom Rat eingebrachten Änderungen insofern akzeptieren, als sie mit dem Ziel der Reduzierung der Luftverkehrsemissionen in Einklang stehen und auf dem Vorschlag der Kommission aufbauen. Die Kommission nimmt den Gemeinsamen Standpunkt somit an.