



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2017  
COM(2017) 54 final

2017/0017 (COD)

Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Aufrechterhaltung der derzeitigen  
Einschränkung ihrer Anwendung auf Luftverkehrstätigkeiten und zur Vorbereitung  
der Umsetzung eines globalen marktisierten Mechanismus ab 2021**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2017) 30 final}  
{SWD(2017) 31 final}

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

#### **• Gründe und Ziele des Vorschlags**

Die Emissionen von Treibhausgasen (THG) aus Luftverkehrstätigkeiten steigen erheblich an. Werden keine zusätzlichen Maßnahmen getroffen, so werden sich die Emissionen von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) aus dem internationalen Luftverkehr bis 2050 gegenüber 2010 beinahe vervierfachen. Mehrere Untersuchungen haben deutlich gemacht, dass technische und betriebliche Maßnahmen, wie CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für Flugzeuge oder der Einsatz von nachhaltigen Biokraftstoffen, allein nicht ausreichen, um die Emissionen aus dem Luftverkehr zu begrenzen, weswegen marktbaserte Maßnahmen getroffen werden müssen, um den Anstieg zu bremsen. Der starke Anstieg von THG-Emissionen aus dem Luftverkehr droht, die in der EU und weltweit unternommenen Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels zu untergraben.

Im Jahr 2008 war die EU Vorreiter bei der Bekämpfung der THG-Emissionen aus dem Luftverkehr, indem sie Flüge zwischen Flughäfen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (im Folgenden „EWR-interne Flüge“) und Flüge zwischen im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gelegenen Flughäfen und Flughäfen in Drittländern („EWR-externe Flüge“) in das Emissionshandelssystem der EU (EU-EHS) einbezog. Dies trug wesentlich dazu bei, die Zustimmung der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) zum Übergang zu einem globalen marktbasierter Mechanismus für den internationalen Luftverkehr zu erlangen, der 2013 eingeleitet wurde. Darüber hinaus konnte so der Luftverkehr zu dem Klimaschutzziel der EU beitragen, die Emissionen bis 2020 um 20 % gegenüber den Werten von 1990 zu verringern. In Erwartung der Zustimmung der ICAO und zur Förderung der Entwicklung eines globalen Mechanismus zur Regulierung der Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr im Rahmen der ICAO schränkte die EU befristet auf 2016 den Anwendungsbereich des EU-EHS auf EWR-interne Flüge ein. Sie wartete das Ergebnis der ICAO-Versammlung ab, um den Anwendungsbereich in Bezug auf EWR-externe Flüge zu überprüfen. Ohne Änderung der EU-EHS-Richtlinie gilt ab 2017 automatisch wieder der volle Anwendungsbereich des EU-EHS.

Der Europäische Rat verabschiedete im Oktober 2014 den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030. Einer der Kernpunkte des Rahmens bis 2030 ist das verbindliche Ziel, die Treibhausgasemissionen in der EU insgesamt bis 2030 um mindestens 40 % unter die Werte von 1990 zu senken. Um dieses Ziel auf kosteneffiziente Weise zu erreichen, müssen die unter das EU-EHS fallenden Sektoren ihre Emissionen gegenüber 2005 um 43 % verringern, während die nicht unter das System fallenden Sektoren eine Senkung um 30 % gegenüber 2005 erreichen müssen. Dies ermöglichte es der EU, im Rahmen des Übereinkommens von Paris ihren Beitrag zu übermitteln, der als gesamtwirtschaftliche Verpflichtung gilt und die Emissionen aus dem Luftverkehr einbezieht. Die EU hat sich verpflichtet, in gebührendem Umfang zu dem Klimaziel des Übereinkommens von Paris, den Anstieg der Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und die Anstrengungen fortzusetzen, ihn auf 1,5 °C zu begrenzen, sowie zu dem von der ICAO angestrebten Ziel, die weltweiten CO<sub>2</sub>-Nettoemissionen aus dem internationalen Luftverkehr auf dem Niveau von 2020 zu stabilisieren („CO<sub>2</sub>-neutrales Wachstum“ oder CNG 2020), beizutragen.

Im Oktober 2016 einigte sich die ICAO bei ihrer 39. Versammlung auf eine Entschließung über einen globalen marktbasierten Mechanismus (GMBM), der ab 2021 durch ein Ausgleichssystem (auch „Offsetting-System“) der Zunahme der Emissionen aus dem

internationalen Luftverkehr weltweit entgegenwirken und es so ermöglichen soll, das angestrebte Ziel der Stabilisierung der Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr auf dem Niveau von 2020 zu erreichen. In der ersten Phase des GMBM (2021-2026) ist die Teilnahme daran ausdrücklich freiwillig. Alle Länder mit bedeutendem Luftverkehrssektor sollten vom Beginn der zweiten Phase im Jahr 2027 an den GMBM anwenden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten gaben ihre Absicht bekannt, den GMBM in der freiwilligen Phase anzuwenden. Während über das angestrebte Ziel und den grundlegenden Zweck des GMBM als Ausgleich Einvernehmen besteht, muss die ICAO eine Reihe wichtiger Bestandteile des GMBM, die für die Wirksamkeit und die Umweltintegrität beim Klimaschutz wesentlich sind, noch erarbeiten und beschließen, bevor der GMBM im Jahr 2021 zur Anwendung kommen kann. Jede Verzögerung bei der Einigung auf diese Bestandteile droht, den Einsatz des GMBM zu gefährden. Dadurch würde auch die Umsetzung in das nationale Recht der Staaten verzögert, was von erheblicher Bedeutung wäre, da der konkrete Einsatz des GMBM auf nationalen und regionalen Maßnahmen beruht.

Nach den derzeit geltenden Rechtsvorschriften muss die Kommission das Ergebnis der 39. ICAO-Versammlung bewerten und die Anwendung des EU-EHS auf Flüge von und nach dem EWR entsprechend prüfen. Ohne Änderung der geltenden Rechtsvorschriften gälte erneut der ursprüngliche Anwendungsbereich des EU-EHS (mit Einbeziehung von EWR-externen Flügen). Da die ICAO dem GMBM zugestimmt hat, die EU seine Vollendung und seinen rechtzeitigen Einsatz unterstützt und beabsichtigt, den GMBM von 2021 an anzuwenden, ist es erforderlich, die Rechtsvorschriften für das EU-EHS zu überarbeiten.

Um den internationalen Gesprächen über die noch offenen, für die Anwendung des GMBM erforderlichen Vorschriften und Regeln weitere Impulse zu geben, wird vorgeschlagen, auch nach 2016 die Anwendung des EU-EHS weiterhin einzuschränken (auf Flüge zwischen Flughäfen im EWR, wie in der Verordnung (EU) Nr. 421/2014 vorgesehen). Sobald größere Klarheit über Art und Inhalt der von der ICAO zur Anwendung des GMBM verabschiedeten Rechtsinstrumente sowie über die Absichten unserer internationalen Partner im Hinblick auf die Anwendung des GMBM besteht, wird das EU-EHS einer neuen Bewertung und Überarbeitung für die Zeit nach 2020 unterzogen. Dabei wird auch die notwendige Kohärenz mit der gesamtwirtschaftlichen Verpflichtung der EU im Rahmen des Übereinkommens von Paris und ihrem vereinbarten Ziel berücksichtigt, die THG-Emissionen EU-weit bis 2030 um 40 % gegenüber dem Niveau von 1999 zu verringern.

Damit Rechtssicherheit in Bezug auf die Beachtung der Vorschriften zum EU-EHS im Jahr 2017 besteht, ist es nun wichtig, dass das Europäische Parlament und der Rat diesem Vorschlag rasch und idealerweise bis März 2017 zustimmen.

- Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Dieser Vorschlag führt grundsätzlich das in der EU-EHS-Richtlinie verankerte Konzept für die bestehenden Vorschriften für EHS-Sektoren weiter, trägt aber gleichzeitig neuen, weitergehenden Entwicklungen in der ICAO und besonders der Einigung über den GMBM Rechnung. Der Europäische Rat forderte ausdrücklich die Beibehaltung der derzeitigen Struktur des EU-EHS und legte Leitlinien für spezifische, für den Zeitraum 2021-2030 zu behandelnde Themen fest. Entsprechend den erhaltenen Leitlinien legte die Europäische Kommission im Juli 2015 einen Legislativvorschlag für die Überarbeitung des EU-EHS in Bezug auf ortsfeste Anlagen für die Zeit nach 2020 vor. Der Vorschlag befasste sich nicht mit Fragen im Zusammenhang mit der Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-EHS, da dies im Vorfeld der 39. ICAO-Versammlung im Oktober 2016 als unangemessen erachtet wurde. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates führt der vorliegende

Vorschlag zu den Emissionen aus dem Luftverkehr das Konzept für Emissionen aus EWR-internen Flügen im EU-EHS weiter. Dieser Vorschlag ergänzt die von der Kommission im Juli 2015 und im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens vorgeschlagene weitergehende Überprüfung des EU-EHS.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Der Vorschlag ermöglicht die Umsetzung eines Teils des klima- und energiepolitischen Rahmens für 2030 als wichtigen Baustein für die Schaffung einer krisenfesten Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzpolitik. Es wurden bereits ergänzende Legislativvorschläge vorgelegt, die dazu beitragen sollen, die verschiedenen vom Europäischen Rat vorgegebenen Ziele zu verwirklichen. Diese Vorschläge dürften es einfacher machen, die Klimaziele zu erreichen, die im Rahmen des EU-EHS und für die nicht unter das EU-EHS fallenden Bereiche gelten. Darüber hinaus werden in der Luftverkehrsstrategie und der Strategie für emissionsarme Mobilität der Kommission Maßnahmen zur weiteren Reduzierung der THG-Emissionen im Verkehr aufgezeigt, die Teil der weitergehenden Anstrengungen zur Minderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes sind, die die EU unternimmt und die sie – auch mit Blick auf den Zeithorizont 2030 – zugesagt hat.

## 2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Die Artikel 191 bis 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bestätigen und definieren die Zuständigkeiten der EU im Bereich des Klimawandels. Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 192 AEUV.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die EU-EHS-Richtlinie ist ein bestehendes Politikinstrument der EU, dessen Geltung über 2020 hinausgeht. Nach dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 5 AEUV können die Ziele des Vorschlags zur Änderung dieses Instruments nur über einen Vorschlag der Kommission, d. h. nur auf EU-Ebene erreicht werden.

Wege der grenzüberschreitenden Wirkungen des Klimawandels und der Tatsache, dass der Luftverkehr überwiegend transnational ist, ist es effizienter, auf EU-Ebene und, soweit möglich, auf globaler Ebene zu handeln, als wenn jeder Mitgliedstaat für sich tätig wird. Maßnahmen auf EU-Ebene sind am wirksamsten, um die EU-weiten und die internationalen Klimaziele der EU zu erreichen und die harmonisierte Anwendung des GMBM in der EU sicherzustellen. Auf dieses Weise kann ein angemessener Beitrag des Luftverkehrssektors zur Minderung der Auswirkungen des Klimawandels gesichert und gleichzeitig die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrssektors der EU gewahrt werden, während auf dem EU-Binnenmarkt weiterhin für gleiche Wettbewerbsbedingungen gesorgt wird.

- **Verhältnismäßigkeit**

Dieser Vorschlag entspricht dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit, da er nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um die Zielvorgaben der EU für die THG-Verringerung bis

2020 und 2030 kosteneffizient zu verwirklichen und gleichzeitig das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen und die Vervollständigung der Vorschriften für die Anwendung des GMBM zu erleichtern.

- **Wahl des Instruments**

Dieser Vorschlag für eine Verordnung knüpft an die Verordnung (EU) Nr. 421/2014 an, die im Anschluss an die ICAO-Versammlung von 2013 verabschiedet wurde. Wie bei der Verordnung (EU) Nr. 421/2014 ist es wichtig, dass das Europäische Parlament und der Rat diesen Vorschlag zügig annehmen, damit er seine Wirkung entfalten kann, wenn die nächsten Erfüllungsverpflichtungen im Rahmen des EU-EHS im März und April 2018 fällig werden. Ohne Änderung gilt wieder der ursprüngliche Anwendungsbereich des EHS. Infolgedessen sollte dieser Vorschlag spätestens Anfang 2018 vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen werden und in Kraft treten, um den Luftfahrzeugbetreibern Rechtssicherheit und Klarheit zu verschaffen, die ansonsten bis zum 30. April 2018 Zertifikate für ihre Gesamtemissionen aus Flügen von und nach Drittländern abgeben müssten, wie dies in der Richtlinie 2003/87/EG vorgesehen ist.

Angesichts der knappen Zeit dürfte das Ziel dieses Vorschlags am besten durch eine Verordnung zu erreichen sein. Eine Verordnung gilt unmittelbar in den Mitgliedstaaten und ist in allen Teilen verbindlich. Sie ist daher das beste Mittel, um eine rechtzeitige, einheitliche Anwendung der Änderungen vor Ablauf der Compliance-Fristen für das Jahr 2017 (März und April 2018) zu erreichen.

### **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Bei der Überprüfung des EU-EHS für den Zeitraum 2021-2030 war eine Bewertung der geltenden EU-EHS-Richtlinie Teil der Folgenabschätzung und floss in die Bewertung der Politikoptionen ein. Das EU-EHS für den Luftverkehr wurde keiner speziellen Ex-post-Bewertung oder Eignungsprüfung unterzogen, da es nie mit seinem vollen Anwendungsbereich, wie er ursprünglich konzipiert war, eingesetzt wurde. Der Anwendungsbereich des EU-EHS für den Luftverkehr wurde auf der Grundlage eingehender Bewertungen geändert, bei denen die im Zusammenhang mit den ursprünglich geplanten Maßnahmen vorgebrachten Bedenken und Widerstände berücksichtigt wurden, während gleichzeitig die Gleichbehandlung aller Betreiber auf denselben Routen aufrechterhalten wurde. In der Folgenabschätzung von 2013<sup>1</sup> zum Vorschlag der Verordnung (EU) Nr. 421/2014 und auch in der Folgenabschätzung zum vorliegenden Vorschlag in Verbindung mit den von der Kommission erstellten Berichten über den CO<sub>2</sub>-Markt und den ICAO-Aktionsplänen der EU, die die Kommission der ICAO vorlegt, werden die Wirksamkeit und das Funktionieren der EU-EHS-Richtlinie in Bezug auf den Luftverkehr beurteilt und bewertet. Dies gilt als hinreichend, was einen rückwirkenden Bewertungsbericht und eine

---

<sup>1</sup> SWD(2013) 430 final.

Eignungsprüfung für die luftverkehrsspezifischen Bestimmungen der EU-EHS-Richtlinie anbelangt.

- **Konsultation der Interessenträger**

Mit Blick auf die Überarbeitung des EU-EHS im Anschluss an die ICAO-Versammlung von 2016 fand in den zwölf Wochen vom 7. März bis zum 30. Mai 2016 eine Online-Konsultation der Öffentlichkeit statt. Insgesamt stimmten die meisten Gruppen von Interessenträgern dem zu, dass ehrgeizige Ziele für die Verringerung der Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr vereinbart werden sollten und dass marktbasierter Mechanismen geeignete Instrumente sind, um diese Emissionen zu senken. Die Meinungen darüber, wie hoch die Ziele gesteckt werden sollten und wie der Mechanismus zur Emissionsminderung konkret aussehen sollte, waren geteilt. Einige Interessenträger vertraten die Auffassung, das EU-EHS solle nach 2017 weiterhin mit dem derzeitigen EWR-internen Anwendungsbereich gelten, während andere meinten, es sollte wieder in vollem Umfang (also auch auf Flüge von und nach Drittländern) angewendet werden. Die Optionen für das EU-EHS für die Zeit nach 2020 sollten nach Meinung vieler Befragter vom Ambitionsniveau, der Art, dem Geltungsbereich und der Umweltintegrität/-wirksamkeit der Vereinbarung abhängen, die von der ICAO-Versammlung von 2016 getroffen wurde. Die Kommission wird weiterhin konstruktive bilaterale und multilaterale Kontakte zu Interessenträgern und Drittländern unterhalten.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Für umfassende, globale Prognosen der THG-Emissionen wurden bei dieser Folgenabschätzung der „Emissions Gap Report“ des Umweltpogramms der Vereinten Nationen von 2015 (Bericht über die Emissionslücke) und der 5. Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC) herangezogen. Für umfassende THG-Prognosen der EU wurden die Berichte der Europäischen Umweltagentur zugrunde gelegt. Die Untersuchung stützte sich auf die einschlägigen Daten aus den ICAO-Umweltberichten, namentlich in Bezug auf die Emissionen und die Vorausschätzungen der Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr sowie auf das Potenzial für Emissionssenkungen des internationalen Luftverkehrs durch technische und betriebliche Maßnahmen. Für die zugrunde liegende ökonometrische Modellierung und Analyse wurden die Daten zum geschätzten Wachstum des Luftverkehrssektors aus dem ICAO-Umweltbericht herangezogen.

- **Folgenabschätzung**

In der Folgenabschätzung wurden verschiedene Optionen für die Zeit vor 2020 und die Zeit ab 2021 untersucht. Für die Zeit vor 2020 wurden die Beibehaltung der EWR-internen Anwendung und eine Alternative, die sämtliche im EWR abgehenden Flüge umfasst, bewertet und dem Basisszenario (vollständige Anwendung) gegenübergestellt. Für die Zeit nach 2020 lag allen Optionen die Prämisse zugrunde, dass der GMBM alle Flüge von und nach Drittländern erfasst. Eine Option beruhte auf der Annahme, dass EWR-interne Emissionen durch den GMBM ausgeglichen werden, während bei einer anderen die EU-EHS-Verpflichtungen für EWR-interne Flüge weiter galten. Bei dazwischen liegenden Optionen wurde angenommen, dass das EU-EHS in Bezug auf EWR-interne Flüge geändert wurde, um

entweder das System an den GMBM anzulegen (wobei das EU-EHS nach einem Ausgleichsansatz funktionieren würde) oder um beide Systeme zu kombinieren (wobei im EU-EHS die Emissionen erfasst würden, die nicht in den GMBM einbezogen wären).

Aus der Folgenabschätzung ging hervor, dass die Beibehaltung des derzeitigen, EWR-internen Anwendungsbereichs des EU-EHS für den Zeitraum 2017-2020 die geeignetste Option wäre und den erwarteten Beitrag des Luftverkehrs zum Klimaziel für 2020 leisten würde. Sie würde auch von Drittländern begrüßt und gäbe der ICAO Impulse, um die noch offenen Vorschriften aufzustellen, die für die Anwendung des GMBM notwendig sind. Dies ließe sich bei sehr geringen Verwaltungskosten bewerkstelligen, da das System bereits besteht und von allen beachtet wird. Die globale Klimaschutzwirkung auf die Emissionen des Sektors würde maximiert, wenn die tatsächliche Anwendung des GMBM ab 2021, wie erwartet, erleichtert würde.

In der Folgenabschätzung wurden außerdem verschiedene Optionen für die Zeit nach 2020 geprüft und aufgezeigt, ob und wie sie zur Erfüllung der Klimaziele der EU für 2030 beitragen würden. Da allerdings die konkrete Anwendung des GMBM weiterhin mit Unsicherheiten behaftet ist, gilt in diesem Stadium ein Beschluss über die Regelung nach 2020 als verfrüht. Die EU ist jedoch darauf vorbereitet, den Sachstand rechtzeitig vor dem erwarteten Anlaufen des GMBM zu prüfen.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Um den kleinsten Luftfahrzeugbetreibern die Verwaltung zu erleichtern, sollte die Ausnahme für nichtgewerbliche Betreiber, die weniger als 1000 Tonnen CO<sub>2</sub> jährlich verursachen, für weitere 10 Jahre gelten.

- **Grundrechte**

Der Vorschlag respektiert die Grundrechte und Grundsätze, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden. Nach dem Grundsatz einer nachhaltigen Entwicklung gemäß Artikel 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union trägt sie insbesondere zum Ziel eines hohen Umweltschutzniveaus bei.

## **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt.

## **5. WEITERE ANGABEN**

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Angesichts der auf der 39. ICAO-Versammlung erzielten Fortschritte und als weiterer Impuls für die erfolgreiche Anwendung des GMBM zur Minderung der Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr ab 2021 wird vorgeschlagen, die vom EU-EHS erfassten Luftverkehrstätigkeiten zu ändern. Der derzeitige, in der Verordnung (EU) Nr. 421/2014 enthaltene Ansatz für die Anwendung des EU-EHS soll über das Jahr 2016 hinaus verlängert werden, bis hinreichende Klarheit über die Art und den Inhalt der Rechtsinstrumente besteht, die die ICAO zwecks Anwendung des GMBM erlässt, damit die Europäische Kommission das EU-EHS mit Blick auf die Zeit nach 2020 weiter bewerten und überarbeiten kann. Im Einklang mit diesem Ansatz sollte die Zuteilung für Luftfahrzeugbetreiber von 2017 an

dieselbe sein wie 2016. Diese Regelungen sollten bereits für die Zuteilung für das Jahr 2017 gelten. Das heißt, dass bis zum Inkrafttreten der Änderung die Durchführung des EU-EHS in diesem Jahr weitestgehend mit der Änderung vereinbar sein und mit dem erwarteten Ausgang des Mitentscheidungsverfahrens im Einklang stehen sollte.

Ziel des Vorschlags ist es, die derzeitige hohe positive Umweltwirkung des EU-EHS aufrechtzuerhalten, das dazu beiträgt, die CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Jahr um rund 17 Mio. Tonnen zu senken. Das bedeutet, dass der Luftverkehr innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums wie jeder andere Wirtschaftssektor seinen Beitrag dazu leistet, die EU-internen Emissionen zu verringern. Der Vorschlag stellt einerseits sicher, dass die EU im Einklang mit ihren klimapolitischen Zielen weiterhin über das EU-EHS eine erhebliche Verringerung der Emissionen aus dem Luftverkehr bewirkt, und hält gleichzeitig die Dynamik der Arbeiten in der ICAO zum konkreten Einsatz des GMBM aufrecht, um die erzielte globale Klimaschutzwirkung zu maximieren. Die Revisionsklausel gibt ein positives Signal dafür, dass die EU beabsichtigt, den GMBM anzuwenden.

- **Artikel 1 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG**

Mit dem Vorschlag wird Artikel 28a der Richtlinie geändert, indem zwei Artikel (28b und 28c) hinzugefügt und Anhang I geändert werden.

### **Artikel 28a**

Artikel 28a der EU-EHS-Richtlinie wird in Bezug auf Ausnahmen geändert, die vor der Umsetzung eines internationalen Übereinkommens über die Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierter Mechanismus gelten. Nach demselben Prinzip wie bei der Verordnung (EU) Nr. 421/2014 für den Zeitraum 2013-2016 sind Flüge von oder nach den Regionen in äußerster Randlage und Drittländern von 2016 an von der Anwendung der EU-EHS-Richtlinie ausgenommen, während Flüge zwischen Flughäfen im EWR vollständig erfasst werden. Da sich der Anwendungsbereich gegenüber 2016 nicht ändert, bleibt die Menge der kostenlosen Luftfahrzeugbetreibern zugeteilten Zertifikate – proportional zur EWR-internen Aktivität – dieselbe wie 2016, und der lineare Reduktionsfaktor, der für alle unter die EU-EHS-Richtlinie fallenden Sektoren gilt, ist anwendbar, aber erst ab 2021. Die Zuteilung aus der Sonderreserve sollte die gleiche Behandlung erfahren, weshalb ihre Vergabe an die Anwendung innerhalb des EWR angepasst werden sollte. Auch die zu versteigernden Mengen sollten gegenüber 2016 unverändert bleiben. Für Flüge von und nach Ländern, mit denen ein bilaterales Abkommen über die Verbindung von „Cap-and-Trade“-Systemen (Emissionshandel mit absoluter Mengenbegrenzung) geschlossen wurde, gilt das System lediglich nach Maßgabe der Modalitäten des Abkommens.

### **Artikel 28b**

In die EU-EHS-Richtlinie wird ein neuer Artikel 28b eingebbracht, um die Anwendung eines globalen marktbasierter Mechanismus von 2021 an vorzubereiten. Nach diesem Artikel muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über internationale Entwicklungen, die für die Anwendung des GMBM relevant sind, und über die von Drittländern getroffenen Maßnahmen zur Anwendung des GMBM berichten. Auf diese Weise soll die Kommission prüfen, wie die relevanten Instrumente der ICAO durch eine Änderung des EU-EHS in das Unionsrecht übernommen werden können. Der Bericht kann gegebenenfalls von Legislativvorschlägen begleitet werden.

### **Artikel 28c**

Ebenfalls zur Vorbereitung der Anwendung des GMBM wird der Kommission die Befugnis zum Erlass von delegierten Rechtsakten übertragen, damit sie für Luftfahrzeugbetreiber eine angemessene Emissionsüberwachung, -berichterstattung und -prüfung für die Zwecke der

Anwendung des in der ICAO erarbeiteten globalen marktbasierter Mechanismus vorsehen kann.

## **Anhang I**

Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG wird dahingehend geändert, dass die Ausnahme für nichtgewerbliche Luftfahrzeugbetreiber mit jährlichen Gesamtemissionen von weniger als 1000 Tonnen von 2020 auf 2030 verlängert wird. Diese Maßnahme hat sich als wirksam erwiesen, indem sie den Verwaltungsaufwand bei der Anwendung des EU-EHS erheblich verringert hat, während gleichzeitig durch das EU-EHS erhebliche Emissionssenkungen erzielt wurden. Durch die Ausnahme wurde die Zahl der von den Mitgliedstaaten regulierten Luftfahrzeugbetreiber, auf die lediglich 0,2 % der Emissionen entfallen, um rund 2200 gesenkt.

Vorschlag für eine

## **VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Einschränkung ihrer Anwendung auf Luftverkehrstätigkeiten und zur Vorbereitung der Umsetzung eines globalen marktisierten Mechanismus ab 2021**

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION – gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 192 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>2</sup>,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen<sup>3</sup>,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Auf der 21. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC), die vom 30. November bis zum 12. Dezember 2015 in Paris stattfand, wurde ein internationales Übereinkommen zur Stärkung der weltweiten Reaktion auf den Klimawandel angenommen. Das Übereinkommen von Paris gibt unter anderem ein langfristiges Ziel vor, das mit den Bestrebungen im Einklang steht, den Anstieg der Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und die Anstrengungen fortzusetzen, ihn auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Das Übereinkommen von Paris wurde vom Rat mit dem Beschluss (EU) 2016/1841 im Namen der EU angenommen. Das Übereinkommen ist am 4. November 2016 in Kraft getreten. Zur Verwirklichung des Ziels des Pariser Übereinkommens werden die Vertragsparteien aufeinanderfolgende national festgelegte Beiträge ausarbeiten, mitteilen und beibehalten.
- (2) Gemäß Artikel 191 AEUV verfolgt die Union die Umweltziele Erhaltung und Schutz der Umwelt und Verbesserung ihrer Qualität, Schutz der menschlichen Gesundheit, und Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.
- (3) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 23. und 24. Oktober 2014 das verbindliche Ziel festgelegt, die Treibhausgasemissionen der gesamten Wirtschaft EU-

---

<sup>2</sup> ABl. C [...] vom [...], S. [...].

<sup>3</sup> ABl. C [...] vom [...], S. [...].

intern bis 2030 um mindestens 40 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Bei seiner Tagung vom 6. März 2015 genehmigte der Rat förmlich diesen Beitrag der Union und ihrer Mitgliedstaaten als deren beabsichtigten nationalen Beitrag im Rahmen des Übereinkommens von Paris. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2014 sahen vor, dass das Ziel von der Union gemeinsam in möglichst kostenwirksamer Weise erfüllt werden sollte, wobei die vom Emissionshandelssystem (EHS) erfassten Sektoren und die nicht unter das EHS fallenden Sektoren eine Reduzierung um 43 % bzw. 30 % gegenüber 2005 erzielen müssten. Zur Verwirklichung dieser Emissionsminderung sollten alle Wirtschaftssektoren einen Beitrag leisten.

- (4) Die Union und die Mitgliedstaaten bemühen sich seit 1997, eine internationale Einigung voranzubringen, um die Auswirkungen der Treibhausgase aus dem Luftverkehr zu verringern, und verfügen seit 2008 über Rechtsvorschriften zur Begrenzung der vom Luftverkehr ausgehenden Folgen für den Klimawandel in Form des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS), das seit 2005 funktioniert. Um Fortschritte im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) zu befördern, hat die Union zweimal befristete Ausnahmen vom EU-EHS angenommen, um die Verpflichtung zur Einhaltung der Vorschriften auf die Emissionen aus Flügen zwischen Flughäfen im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu beschränken, wobei Luftfahrzeugbetreiber unabhängig von ihrem Sitz auf identischen Routen gleich behandelt wurden. Mit der jüngsten Ausnahme vom EU-EHS, der Verordnung (EU) Nr. 421/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates, wurden die Konformitätsverpflichtungen im Zeitraum 2013 bis 2016 auf EWR-interne Flügen beschränkt und es wurde in Betracht gezogen, nach der in der Verordnung vorgesehenen Überprüfung den Anwendungsbereich des Systems ab 1. Januar 2017 in Bezug auf Flüge von und nach außerhalb des EWR gelegenen Flughäfen zu ändern.
- (5) Angesichts der Entschließung der 39. ICAO-Versammlung im Oktober 2016 über die Anwendung eines globalen marktbasierter Mechanismus vom Jahr 2021 an zwecks Ausgleich der Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr, die die Werte von 2020 überschreiten, wird es als angemessen erachtet, die geltende Ausnahme fortzusetzen, bis weitere Fortschritte bei den Gestaltungselementen und der Anwendung des globalen marktbasierter Mechanismus erzielt werden. In diesem Zusammenhang ist geplant, dass die ICAO bis 2018 Richtlinien und Empfehlungen erlässt, um die Entschließung zu ergänzen und den globalen Mechanismus anzuwenden. Der konkrete Einsatz setzt allerdings voraus, dass die ICAO-Mitglieder im eigenen Land handeln. Außerdem muss die ICAO Governance-Regeln aufstellen, zu denen auch eine Registrierungsregelung gehört. In diesem Zusammenhang sollte die derzeitige Ausnahme von den EU-EHS-Verpflichtungen für Flüge von und nach Drittländern vorbehaltlich der Überprüfung der Anwendung des ICAO-Mechanismus verlängert werden, um die Dynamik in der ICAO aufrechtzuerhalten und den Einsatz des ICAO-Mechanismus zu erleichtern. Als Folge der Verlängerung der Ausnahme sollte die Menge der zu versteigernden oder kostenlos zuzuteilenden Zertifikate, einschließlich derjenigen aus der Sonderreserve, so hoch sein wie die dem Jahr 2016 entsprechende Menge und im Verhältnis zur Senkung der Abgabeverpflichtung stehen.
- (6) Da die wesentlichen Merkmale des globalen marktbasierter Mechanismus noch erarbeitet werden müssen und die Anwendung von den Rechtsvorschriften der Staaten und Regionen abhängt, wird es als angemessen erachtet, den globalen marktbasierter Mechanismus der ICAO einer Überprüfung zu unterziehen, sobald Klarheit über Art und Inhalt der Rechtsinstrumente besteht und bevor er zur Anwendung kommt, und

dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht zu übermitteln. Der Bericht sollte von der ICAO erarbeitete Richtlinien und andere Instrumente, die Maßnahmen, die Drittländern getroffen haben, um den globalen marktbasierter Mechanismus von 2021 an auf Emissionen anzuwenden, und andere wichtige internationale Entwicklungen (z. B. Bestimmungen im Rahmen des UNFCCC und des Übereinkommens von Paris über CO<sub>2</sub>-Märkte und Abrechnung) berücksichtigen. Der Bericht sollte sich damit befassen, wie diese Instrumente durch eine Änderung des EU-EHS in Unionsrecht übernommen werden können. Er sollte – soweit sinnvoll – auch die Vorschriften für EWR-interne Flüge prüfen. Der Bericht sollte gegebenenfalls von einem Vorschlag an das Europäische Parlament und den Rat begleitet sein, der der Zielsetzung entspricht, den Beitrag des Luftverkehrs zu der Verpflichtung der Union zu einer gesamtwirtschaftlichen Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 sicherzustellen.

- (7) Damit die Kommission Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsaktes erlassen kann, sollte ihr gemäß Artikel 290 AEUV die Befugnis zum Erlass von Rechtsakten übertragen werden, sodass sie für Luftfahrzeugbetreiber Maßnahmen für die Emissionsüberwachung, -berichterstattung und -prüfung für die Zwecke der Anwendung des in der ICAO erarbeiteten globalen marktbasierter Mechanismus vorsehen kann. Es ist besonders wichtig, dass die Kommission im Zuge der Vorarbeiten geeignete Konsultationen, auch auf Expertenebene, durchführt und dass diese Konsultationen nach den Grundsätzen der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 erfolgen. Insbesondere erhalten das Europäische Parlament und der Rat zur Gewährleistung einer gleichberechtigten Beteiligung während der Ausarbeitung delegierter Rechtsakte sämtliche Dokumente zur selben Zeit wie die Experten der Mitgliedstaaten, und ihre Sachverständigen haben systematisch Zugang zu Sitzungen der Expertengruppen der Kommission, die mit der Ausarbeitung der delegierten Rechtsakte befasst sind.
- (8) Als eine Vereinfachung und zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die kleinsten Luftfahrzeugbetreiber sollten für nichtgewerbliche Luftfahrzeugbetreiber mit jährlichen Emissionen von weniger als 1000 Tonnen CO<sub>2</sub> die Anforderungen der Richtlinie 2003/87/EG für weitere zehn Jahre als erfüllt erachtet und in dieser Zeit entsprechende Maßnahmen erarbeitet werden, damit künftig alle Luftfahrzeugbetreiber zu den Emissionssenkungen beitragen.
- (9) Im Hinblick auf den Ablauf der Abgabefrist am 30. April 2018 gemäß der Richtlinie 2003/87/EG muss unbedingt Rechtssicherheit für die Luftfahrzeugbetreiber und die nationalen Behörden geschaffen werden. Deswegen sollte diese Verordnung am Tag ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* wirksam werden.
- (10) Die Richtlinie 2003/87/EG sollte daher entsprechend geändert werden –

#### HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

##### *Artikel 1*

Die Richtlinie 2003/87/EG wird wie folgt geändert:

- (1) Artikel 28a wird wie folgt geändert:
  - (a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- i. Die Buchstaben a und b erhalten folgende Fassung:
    - (a) „alle Emissionen aus Flügen von oder nach Flugplätzen in Ländern außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) in jedem Kalenderjahr ab 1. Januar 2013, vorbehaltlich der Überprüfung gemäß Artikel 28b,
    - (b) alle Emissionen von Flügen zwischen einem Flugplatz in einem Gebiet der Union in äußerster Randlage im Sinne des Artikels 349 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und einem Flugplatz in einem anderen Gebiet des EWR in jedem Kalenderjahr ab 1. Januar 2013, vorbehaltlich der Überprüfung gemäß Artikel 28b,“
  - ii. Buchstabe c wird gestrichen.
  - (b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
    - i. Unterabsatz 1 erhält folgende Fassung:
 

„Abweichend von den Artikeln 3d bis 3f und bis zum Inkrafttreten der im Anschluss an die Überprüfung gemäß Artikel 28b vorgenommenen Änderungen wird ab dem 1. Januar 2017 jedes Jahr die Anzahl Zertifikate an die Luftfahrzeugbetreiber vergeben, die dem Jahr 2016 entspricht. Ab dem Jahr 2021 wird auf die Anzahl Zertifikate der lineare Faktor gemäß Artikel 9 angewandt.“
    - ii. Unterabsatz 3 wird gestrichen.
  - (c) Absatz 4 erhält folgende Fassung:
 

„(4) Abweichend von Artikel 3d Absatz 3 wird die Anzahl der von jedem Mitgliedstaat für den Zeitraum seit dem 1. Januar 2013 zu versteigernden Zertifikate verringert, damit sie dem Anteil der zugeordneten Luftverkehrsemissionen für Flüge entsprechen, die nicht unter die Ausnahmeregelungen gemäß Absatz 1 Buchstaben a und b dieses Artikels fallen.“
  - (d) Absatz 7 erhält folgende Fassung:
 

„Für Länder, mit denen ein Abkommen gemäß Artikel 25 oder 25a geschlossen wurde, gilt Absatz 1 lediglich im Einklang mit den Bedingungen dieses Abkommens.“
- (2) Die folgenden Artikel 28b und 28c werden eingefügt:
- „Artikel 28b*
- Berichterstattung durch die Kommission über die Anwendung des globalen marktbasierter Mechanismus der ICAO*
1. Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über alle einschlägigen Richtlinien oder anderen Instrumente der ICAO, die nationalen Maßnahmen, die Drittländer getroffen haben, um den globalen marktbasierten Mechanismus von 2021 an auf Emissionen anzuwenden, und andere wichtige internationale Entwicklungen.
  2. In dem Bericht sollten Wege geprüft werden, wie diese ICAO-Instrumente durch eine Änderung dieser Richtlinie in Unionsrecht übernommen werden können. Der

Bericht sollte gegebenenfalls auch die Vorschriften für Flüge innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums prüfen.

3. Der Bericht kann gegebenenfalls von Vorschlägen an das Europäische Parlament und den Rat begleitet werden, die im Einklang mit der Verpflichtung der Union zur gesamtwirtschaftlichen Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2030 die Änderung, Streichung, Erweiterung oder Ersetzung der Ausnahmen gemäß Artikel 28a vorsehen.

#### *Artikel 28c*

##### *Bestimmungen für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung für die Zwecke des globalen marktbasierter Mechanismus*

1. Die Kommission erlässt Bestimmungen für eine angemessene Emissionsüberwachung, -berichterstattung und -prüfung für die Zwecke der Anwendung des in der ICAO erarbeiteten globalen marktbasierter Mechanismus. Diese Bestimmungen stützen sich auf dieselben Grundsätze wie die in Artikel 14 Absatz 1 genannte Verordnung und gewährleisten, dass die vorgelegten Emissionsberichte im Einklang mit Artikel 15 geprüft werden.
2. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel [23] einen delegierten Rechtsakt zu erlassen.“
- (3) In Anhang I Buchstabe k wird das Jahr „2020“ durch das Jahr „2030“ ersetzt.

#### *Artikel 2*

Diese Verordnung tritt am Tag ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Europäischen Parlaments  
Der Präsident*

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*