



Brüssel, den 8.4.2016
COM(2016) 183 final

2016/0094 (NLE)

Vorschlag 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

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

- **Gründe und Ziele des Vorschlags**

Auf der 21. Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen wurde das Übereinkommen von Paris angenommen, dessen Ziel es ist, den weltweiten Temperaturanstieg deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und die Anstrengungen fortzusetzen, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen. Bis 2050 sollten die globalen Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 um mindestens 50 % gesenkt werden. Alle Wirtschaftszweige – auch der internationale Luftverkehr – sollten zur Verwirklichung dieser Emissionssenkungen beitragen.

Die Treibhausgasemissionen aus dem internationalen Luftverkehr (mehr als 2 % der Emissionen weltweit) nehmen exponentiell zu. Bei einem Szenario des „Business as usual“ könnten sie Prognosen zufolge bis 2050 mehr als 200 % des gegenwärtigen Niveaus erreichen. In der Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über „Das Paris-Protokoll – Ein Blueprint zur Bekämpfung des globalen Klimawandels nach 2020“¹ betont die Kommission, dass die ICAO tätig werden und Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr vor Ende 2016 wirksam regeln sollte. Trotz aller technologischen Verbesserungen ist im Luftverkehrssektor das Potenzial zur Senkung der Gesamtemissionen begrenzt, weshalb marktbasierende Maßnahmen als geeigneter Mechanismus erachtet wurden, um zu den allgemeinen Emissionssenkungen beizutragen. Auf der 38. Tagung der ICAO-Versammlung (2013) wurde ein einheitlicher globaler marktbasierter Mechanismus zur Senkung der Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr beschlossen und vorgesehen, dass auf der für das Jahr 2016 (27. September – 7. Oktober) geplanten 39. Tagung der ICAO-Versammlung über die Anwendung der Regelung² von 2020 an entschieden werden sollte.

Deswegen muss möglichst schnell und mit ausreichender Vorlaufzeit vor der nächsten Tagung der ICAO-Versammlung der Standpunkt festgelegt werden, den die gemeinsam im Interesse der EU handelnden Mitgliedstaaten im Hinblick auf den von der ICAO zu treffenden Beschluss vertreten sollten.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten werden den Standpunkt der EU in den ICAO-Gremien vertreten. An der Erarbeitung eines Vorschlags für einen solchen Mechanismus wirken zahlreiche ICAO-Gremien mit, darunter auch der ICAO-Rat. Auch um die Kohärenz mit geltendem EU-Recht zu gewährleisten, muss ein EU-Standpunkt angenommen werden.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Der Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sah vor, dass die Union spezifische Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen im Luftverkehr festlegt und durchführt, sofern die ICAO bis zum Jahr 2002 nicht entsprechende Maßnahmen beschließt. Nach den Beschlüssen der ICAO-Versammlung auf ihrer 33. Tagung (2001), ein offenes Emissionshandelssystem für den internationalen Luftverkehr zu

¹ COM(2015) 81 vom 4. März 2015.

² ICAO-Entschließung A38-18 (2013).

befürworten³, und auf ihrer 35. Tagung (2004), Leitlinien für die Einbeziehung der Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr in die Emissionshandelssysteme der ICAO-Vertragsstaaten aufzustellen⁴, erließen das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie 2008/101/EG, mit der die Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs geändert wurde⁵.

Ergänzend zu dem Beschluss, einen globalen marktbasierten Mechanismus zu erarbeiten, sah die ICAO-Versammlung auf ihrer 38. Tagung (2013) vor, dass sie selbst und ihre Mitgliedstaaten mit ihren einschlägigen Organisationen zusammen daran arbeiten, das mittelfristig angestrebte gemeinsame globale Ziel zu erreichen, die weltweiten CO₂-Nettoemissionen aus dem internationalen Luftverkehr auf dem Niveau von 2020 zu stabilisieren. Prognosen zufolge liegen im Jahr 2020 die Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr um 70 % über denen des Jahres 2005⁶. Die Union und ihre Mitgliedstaaten haben wiederholt dafür plädiert, für die Treibhausgasemissionen aus dem internationalen Luftverkehr ein weltweites Reduktionsziel festzulegen, das bis 2020 eine Verringerung um 10 % gegenüber dem Stand von 2005 vorsieht. Es bietet sich jedoch an, dass die Union die Gelegenheit nutzt und die relativ kurzfristig angelegte Entwicklung eines globalen marktbasierten Mechanismus zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen auf das Niveau von 2020 unterstützt, wobei sie die Möglichkeit vorsieht, die Zielvorgaben im Laufe der Zeit gegebenenfalls zu überprüfen.

Um auf der 39. Tagung der ICAO-Versammlung (2016) Fortschritte bei der Annahme eines geeigneten Instruments zu erzielen, haben die Gesetzgeber der Union beschlossen, vorübergehend die Anforderungen der Richtlinie 2003/87/EG hinsichtlich Flügen von und nach Flugplätzen in Ländern außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums als erfüllt zu erachten⁷. Im Anschluss an die 39. Tagung der ICAO-Versammlung (2016) erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Maßnahmen zur Umsetzung eines internationalen Instruments über einen globalen marktbasierten Mechanismus ab 2020, mit dem Treibhausgasemissionen aus dem internationalen Luftverkehr diskriminierungsfrei gesenkt werden. In diesem Bericht prüft die Kommission, in welchem Umfang Emissionen infolge des Verkehrs von oder nach Flugplätzen in Ländern außerhalb des EWR ab dem 1. Januar 2017 erfasst werden sollten, und legt, soweit angemessen, entsprechende Vorschläge vor.

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

Der vorgeschlagene Beschluss steht mit anderen Politikbereichen der Union, namentlich der Energie-, der Umwelt- und der Verkehrspolitik, im Einklang und ergänzt diese⁸.

Der weltweite Übergang zu sauberen Energien wird Veränderungen in der Art und Weise erfordern, wie wir wirtschaften und investieren; Anreize für diesen Übergang zu schaffen ist eine politische Querschnittsaufgabe.

³ ICAO-Entschließung A33-7 (2001).

⁴ ICAO-Entschließung A35-5 (2004).

⁵ ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32.

⁶ Siehe Vorbehalte gegenüber der ICAO-Entschließung von 2013 in Fußnote 4.

⁷ Verordnung (EU) 421/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates

⁸ COM(2016) 110 final.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Der Vorschlag wird auf der Grundlage von Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV vorgelegt.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV enthält das Verfahren für die Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte zu erlassen hat.

Im vorliegenden Fall hat der Rechtsakt, den die ICAO-Versammlung voraussichtlich annehmen wird, die in Artikel 28a der Richtlinie 2003/87/EG genannten Rechtswirkungen.

Im Einklang mit Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 191 AEUV trägt die Europäische Union zur Verfolgung unter anderem der nachstehenden Ziele bei: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität, Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

- **Wahl des Instruments**

Gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV ist ein Beschluss des Rates erforderlich.

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

Entfällt.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Haushalt der Europäischen Union.

5. WEITERE ANGABEN

Entfällt.

Vorschlag 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

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Treibhausgasemissionen aus dem internationalen Luftverkehr (mehr als 2 % der Emissionen weltweit) nehmen exponentiell zu. Bei einem Szenario des „Business as usual“ könnten sie Prognosen zufolge bis 2050 mehr als 200 % des gegenwärtigen Niveaus erreichen. Bis 2050 sollten die globalen Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 um mindestens 50 % gesenkt werden. Alle Wirtschaftszweige – auch der internationale Luftverkehr – sollten zur Verwirklichung dieser Emissionssenkungen beitragen.

Die 21. Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen wurde im Dezember 2015 erfolgreich mit der Annahme des Übereinkommens von Paris abgeschlossen, dessen Ziel es ist, den weltweiten Temperaturanstieg deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und die Anstrengungen fortzusetzen, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen.

- (2) Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) wurde mit dem Abkommen von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt von 1944 gegründet. Alle Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien dieses Abkommens und Mitglieder der ICAO, während die Union auf einigen ICAO-Tagungen, darunter auch auf der alle drei Jahre stattfindenden ICAO-Versammlung, Beobachterstatus hat. Die Union und alle ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls von 1997, das sie verpflichtet, über die ICAO auf die Begrenzung der Treibhausgasemissionen aus dem internationalen Luftverkehr hinzuarbeiten. Der Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sah vor, dass die Union spezifische Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen im Luftverkehr festlegt und durchführt, sofern die ICAO bis zum Jahr 2002 nicht entsprechende Maßnahmen beschließt.

- (3) Auf ihrer 33. Tagung (2001) befürwortete die ICAO-Versammlung ein offenes Emissionshandelssystem für den internationalen Luftverkehr⁹. Der ICAO-Ausschuss für Umweltschutz im Luftverkehr empfahl 2004, ein luftfahrtspezifisches Emissionshandelssystem auf der Grundlage eines neuen Rechtsinstruments und unter der Schirmherrschaft der ICAO nicht weiter in Betracht zu ziehen. Auf ihrer 35. Tagung (2004) befürwortete die ICAO-Versammlung einen offenen Emissionshandel mit der Möglichkeit für die Staaten, Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr in ihre Emissionshandelssysteme einzubeziehen¹⁰, während die ICAO-Versammlung auf ihrer 36. Tagung (2007) auf eine Freistellung von in anderen Staaten ansässigen Luftfahrzeugbetreibern drängte, es sei denn, die Einbeziehung wurde bilateral vereinbart¹¹. Die Union, ihre Mitgliedstaaten und andere europäische Staaten haben sich wiederholt das Recht vorbehalten, marktbasierende Maßnahmen diskriminierungsfrei auf alle Luftfahrzeugbetreiber anzuwenden, die von ihrem Hoheitsgebiet oder innerhalb dessen Luftverkehrsdienste anbieten, und dabei darauf verwiesen, dass im Chicagoer Abkommen anerkannt wird, dass jede Vertragspartei das Recht hat, ihre eigenen Rechtsvorschriften diskriminierungsfrei auf die Luftfahrzeuge aller Staaten anzuwenden¹², die von, nach oder in ihrem Hoheitsgebiet Luftverkehrsdienste anbieten.
- (4) Angesichts der Tatsache, dass die Begrenzung der Treibhausgasemissionen aus dem Luftverkehr einen wesentlichen Beitrag im Rahmen der Gesamtverpflichtungen zur Emissionsreduktion leistet, haben das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie 2008/101/EG erlassen¹³, mit der die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates¹⁴ geändert wurde. Nach dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/101/EG sollte die EU sicherstellen, dass eine globale Vereinbarung zur Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs Maßnahmen zur Verringerung des Treibhausgasemissionen aus dem internationalen Luftverkehr einschließt, und die Kommission sollte in diesem Fall prüfen, welche Änderungen an der Richtlinie 2003/87/EG, soweit sie für Luftfahrzeugbetreiber gilt, vorzunehmen sind.
- (5) In ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über „Das Paris-Protokoll – Ein Blueprint zur Bekämpfung des globalen Klimawandels nach 2020“¹⁵ betont die Kommission, dass die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) tätig werden und Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr vor Ende 2016 wirksam regeln sollte. Die nächste Tagung der ICAO-Versammlung findet im Jahr 2016 statt; dort sollte ein internationales Instrument angenommen werden, das dafür

⁹ ICAO-Entschließung A33-7.

¹⁰ ICAO-Entschließung A35-5.

¹¹ Anlage L zur Entschließung A36-22.

¹² Vorbehalte gegenüber der ICAO-Entschließung von 2007, der ICAO-Entschließung von 2010, dem Beschluss des ICAO-Rates von 2012 über die Zustimmung zur Erklärung von Delhi und der ICAO-Entschließung von 2013 siehe

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/documentation_en.htm

¹³ ABl. L 8 vom 13.1.2009, S. 3.

¹⁴ ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32.

¹⁵ COM(2015) 81 vom 4. März 2015.

sorgt, dass bis 2020 ein einheitlicher globaler marktbasierter Mechanismus auf internationale Emissionen aus dem Luftverkehr angewendet wird.

- (6) Die ICAO-Versammlung nahm auf ihrer 38. Tagung (2013) die EntschlieÙung an, nach der die ICAO und ihre Mitgliedstaaten mit ihren einschlägigen Organisationen zusammen daran arbeiten, das mittelfristig angestrebte gemeinsame globale Ziel zu erreichen, die weltweiten CO₂-Nettoemissionen aus dem internationalen Luftverkehr auf dem Niveau von 2020 zu stabilisieren („ICAO-Ziel“), und beschloss, einen globalen marktbasierten Mechanismus für den internationalen Luftverkehr zu entwickeln und auf der 39. Tagung der ICAO-Versammlung (2016) über die Ergebnisse ihrer Arbeiten zu berichten. Prognosen zufolge liegen im Jahr 2020 die Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr um 70 % über denen des Jahres 2005¹⁶. Die Union und ihre Mitgliedstaaten haben wiederholt dafür plädiert, für die Treibhausgasemissionen aus dem internationalen Luftverkehr ein weltweites Reduktionsziel festzulegen, das bis 2020 eine Verringerung um 10 % gegenüber dem Stand von 2005 vorsieht. Es bietet sich jedoch an, dass die Union die Gelegenheit nutzt und die relativ kurzfristig angelegte Entwicklung eines globalen marktbasierten Mechanismus zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen auf das Niveau von 2020 unterstützt, wobei sie die Möglichkeit vorsieht, die Zielvorgaben im Laufe der Zeit gegebenenfalls zu überprüfen.
- (7) Um bei der ICAO-Versammlung im Jahr 2016 Fortschritte bei der Entwicklung eines geeigneten Instruments zu erzielen, hat der Gesetzgeber der Union beschlossen, vorübergehend die Anforderungen der Richtlinie 2003/87/EG hinsichtlich Flügen von und nach Flugplätzen in Ländern außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums als erfüllt zu erachten. Dabei betonte die Union, dass Rechtsvorschriften auf Flüge von und nach Flugplätzen in EWR-Staaten angewandt werden können, wie auch auf Emissionen aus Flügen zwischen solchen Flugplätzen Rechtsvorschriften angewendet werden können¹⁷.
- (8) Die Richtlinie 2003/87/EG in der geänderten Fassung enthält bestimmte Verpflichtungen, denen die Kommission im Anschluss an die 39. Tagung der ICAO-Versammlung (2016) nachkommen muss. Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Maßnahmen zur Umsetzung eines internationalen Instruments für einen globalen marktbasierten Mechanismus ab 2020, mit dem Treibhausgasemissionen aus dem internationalen Luftverkehr diskriminierungsfrei gesenkt werden. In diesem Bericht prüft die Kommission, in welchem Umfang Emissionen infolge des Verkehrs von oder nach Flugplätzen in Ländern außerhalb des EWR ab dem 1. Januar 2017 erfasst werden sollten, und legt, soweit angemessen, entsprechende Vorschläge vor.
- (9) Es empfiehlt sich, den Standpunkt der Union festzulegen, der im Hinblick auf das in der ICAO zu erarbeitende internationale Instrument zu vertreten ist, das bewirkt, dass

¹⁶ Siehe Vorbehalte gegenüber der ICAO-EntschlieÙung von 2013 in Fußnote 4.

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 421/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 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 des internationalen Luftverkehrs, ABl. L 129 vom 30.4.2014, S. 1.

von 2020 an ein einheitlicher globaler marktbasierter Mechanismus auf Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr angewandt wird.

- (10) Der Standpunkt der Union muss rechtzeitig vor der nächsten ICAO-Versammlung festgelegt werden -

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der im Namen der Europäischen Union gegenüber der ICAO zu vertretende Standpunkt bei der Entwicklung eines Instruments für einen globalen marktbasierten Mechanismus steht mit dem Anhang dieses Beschlusses im Einklang und wird von der Kommission und den Mitgliedstaaten vertreten, die gemeinsam im Interesse der Union in den ICAO-Gremien tätig sind.

Artikel 2

Die Kommission hält die einschlägigen Gremien des Rates über die laufenden Erörterungen vollumfänglich auf dem Laufenden. Damit die Kommission umfassend über die Meinungen des Rates zur ordnungsgemäßen Anwendung der Bedingungen des Anhangs unterrichtet ist, konsultiert sie diese Gremien während des gesamten Verfahrens, wann immer dies mit Blick auf die Entwicklungen in den ICAO-Gremien notwendig ist.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

Brüssel, den 8.4.2016
COM(2016) 183 final

ANNEX 1

ANHANG

des Vorschlags 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

ANHANG
des Vorschlags 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 marktbasiernten Mechanismus zur Bewältigung der Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr führt

Der Standpunkt der Union wird wie nachstehend erläutert vertreten, und die Union wird

- auf der ICAO-Versammlung von 2016 anstreben, die Annahme eines internationalen Instruments zu bewirken, das die Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasiernten Mechanismus ab dem Jahr 2020 bewirkt, mit dem die Treibhausgasemissionen aus dem internationalen Luftverkehr diskriminierungsfrei auf maximal die Werte von 2020 begrenzt werden;
- sicherstellen, dass dieses internationale Instrument mit dem Unionsrecht vereinbar ist;
- danach streben, dass dieses internationale Instrument vereinbar ist mit dem Ziel der ICAO, die Treibhausgasemissionen aus dem internationalen Luftverkehr auf den Stand von 2020 zu begrenzen, das gegebenenfalls im Laufe der Zeit überprüft wird;
- gewährleisten, dass Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, indem konkurrierende Flüge auf ein und derselben Strecke gleich behandelt werden;
- sicherstellen, dass die Ziele der ökologischen Wirksamkeit, der Durchführbarkeit und der Durchsetzbarkeit sowie der Diskriminierungsfreiheit bei allen Aspekten des globalen marktbasiernten Mechanismus vollständig berücksichtigt werden, was auch die Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung einschließt.