



Brüssel, den 13. Mai 2020
(OR. en)

7973/20

Interinstitutionelles Dossier:
2020/0078 (NLE)

AVIATION 72
CLIMA 81
RELEX 323

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	13. Mai 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 194 final
----------------	---------------------

Betr.:	Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über den im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf die Mitteilung über die freiwillige Teilnahme am System zur Verrechnung und Verringerung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (CORSIA) ab dem 1. Januar 2021 und die für die Berechnung der Kompensationspflichten der Flugzeugbetreiber im Zeitraum 2021-2023 gewählte Option
--------	--

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 194 final.

Anl.: COM(2020) 194 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2020
COM(2020) 194 final

2020/0078 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf die Mitteilung über die freiwillige Teilnahme am System zur Verrechnung und Verringerung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (CORSIA) ab dem 1. Januar 2021 und die für die Berechnung der Kompensationspflichten der Flugzeugbetreiber im Zeitraum 2021-2023 gewählte Option

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft einen Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) hinsichtlich der freiwilligen Teilnahme am System zur Verrechnung und Verringerung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation – CORSIA) ab dem 1. Januar 2021 und der gewählten Option für die Berechnung der Kompensationspflichten für Flugzeugbetreiber im Zeitraum 2021-2023 zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Chicagoer Abkommen und das Übereinkommen von Paris

Das Chicagoer Abkommen (im Folgenden das „Abkommen“) zielt darauf ab, den internationalen Luftverkehr zu regulieren. Mit dem am 4. April 1947 in Kraft getretenen Abkommen wurde die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation gegründet.

Das Übereinkommen von Paris wurde auf der Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Dezember 2015 angenommen. Sein Ziel ist es, den weltweiten Temperaturanstieg im Vergleich zum vorindustriellen Niveau deutlich unter 2 °C zu halten und die Anstrengungen fortzusetzen, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen. Alle Sektoren der Wirtschaft, auch die internationale Luftfahrt, sollten zum Erreichen dieser Emissionssenkungen einen Beitrag leisten.

Alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien sowohl des Abkommens als auch des Übereinkommens. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens von Paris und haben sich gemeinsam zur Verringerung ihrer Treibhausgasemissionen verpflichtet.

2.2. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation

Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Ihre Ziele sind die Ausarbeitung von Prinzipien und Techniken für die internationale Luftfahrt sowie die Förderung der Planung und Entwicklung des internationalen Luftverkehrs. Die EU ist Ad-hoc-Beobachter in vielen ICAO-Gremien (Versammlung und sonstige Fachgremien).

2.3. Das System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale L

Die Internationalen Richtlinien und Empfehlungen, Umweltschutz — System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA) wurden vom ICAO-Rat auf seiner 214. Tagung am 27. Juni 2018 als Anhang 16, Band IV des Chicagoer Abkommens angenommen.

Die in Anhang 16 Band IV festgelegten Anforderungen an Überwachung, Berichterstattung und Prüfung (Monitoring, Reporting and Verification, MRV) hinsichtlich der CO₂-Emissionen internationaler Flüge gelten seit dem 1. Januar 2019. Die CO₂-Kompensationspflichten auf der Grundlage von Anhang 16 Band IV werden vom 1. Januar 2021 an gelten.

Nach Anhang 16 Band VI Kapitel 3 Absätze 3.1.3 und 3.2.1 sowie Anlage 1 („Verwaltungsverfahren“) müssen die Staaten der ICAO bis zum 30. Juni 2020 Folgendes mitteilen:

- ihre Entscheidung, ob sie freiwillig an dem System teilnehmen oder ihre freiwillige Teilnahme ab dem 1. Januar 2021 beenden¹,
- die Option, für die sie sich zur Berechnung der Kompensationspflichten des Flugzeugbetreibers im Zeitraum 2021-2023 entschieden haben.

2.4. Das EU-Emissionshandelssystem

Der Luftverkehr ist seit 2012 in das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) einbezogen². Das EU-EHS umfasste Emissionen von Flügen, die auf einem Flugplatz im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beginnen und enden, auch von Flügen aus und nach Drittländern. Um jedoch im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation Impulse zu geben und Fortschritte auf dem Weg zu einem globalen Konzept für die Verringerung der Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr zu erleichtern, hat die Union – um internationale Entwicklungen abzuwarten – befristete Ausnahmeregelungen erlassen, die den geografischen Geltungsbereich auf Flüge innerhalb des EWR beschränken und Flüge außerhalb des EWR ausschließen³.

Der letzten Überarbeitung der Richtlinie 2003/87/EG aus dem Jahr 2017 liegt das in Artikel 28b dargelegte Verständnis zugrunde, dass CORSIA vorbehaltlich einer Bewertung seiner Hauptmerkmale im Wege einer Änderung des EU-Emissionshandelssystems auch mit Blick auf die Teilnahmebedingungen berücksichtigt wird, und zwar in einer Weise, die mit dem Klimaziel der EU für 2030 im Einklang steht (nach dem im Pariser Übereinkommen festgelegten Grundsatz, keine Rückschritte zu machen⁴).

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

3.1. Hintergrund

Die Union unterstützt nachdrücklich CORSIA, den globalen marktbasieren Mechanismus der ICAO für Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr, der zur Bekämpfung des Klimawandels beiträgt. Die Unterstützung der Union lässt sich unter anderem daran erkennen, dass das Europäische Parlament und der Rat das EU-Emissionshandelssystem dreimal geändert haben, um es der ICAO zu erleichtern, hier Fortschritte zu erzielen.

¹ Absatz 3.1.3 verweist auf die Aufnahme des Staates in das ICAO-Dokument „CORSIA States for Chapter 3 State Pairs“. Der Absatz enthält eine Anmerkung, in der es heißt, dass in diesem Dokument die Staaten aufgeführt sind, die sich während der Compliance-Zeiträume vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2026 zur freiwilligen Teilnahme bereit erklärt haben. Zudem sind die Staaten nach Anlage 1 aufgefordert, der ICAO eine etwaige Beendigung der freiwilligen Teilnahme im darauffolgenden Jahr bis zum 30. Juni jedes Jahres mitzuteilen.

² Richtlinie 2008/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (ABl. L 8 vom 13.1.2009, S. 3).

³ Sollte bis Dezember 2023 keine Änderung der EU-EHS-Richtlinie durch das Europäische Parlament und den Rat angenommen werden, würde das EU-EHS für den Luftverkehr automatisch wieder zu seinem ursprünglichen Anwendungsbereich zurückkehren, d. h., es würde wieder für alle Flüge gelten, die an Flughäfen in den EU-Mitgliedstaaten und allen EFTA-Staaten beginnen und an anderen Flughäfen in der EU/EFTA oder in Drittländern enden, und, soweit nicht durch delegierte Rechtsakte ausgenommen, auch für alle Flüge, die aus Drittländern kommend auf Flughäfen in der EU/EFTA enden.

⁴ Artikel 3 des Übereinkommens von Paris.

Das ursprüngliche Ziel von CORSIA ist auf die Kompensation des Anstiegs der Emissionen ab 2020 beschränkt, weshalb es wichtig ist, erste Fortschritte zu unterstützen und zu einer angemessenen Teilnahme im Interesse der Verwirklichung dieses Ziels beizutragen.

Mit Beschluss (EU) 2016/915 des Rates⁵ legte die Union ihren Standpunkt in Bezug auf ein innerhalb der ICAO-Gremien zu erarbeitendes internationales Instrument fest, das zur Anwendung eines einheitlichen, globalen und marktbasierenden Mechanismus für Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr ab dem Jahr 2020 führen sollte.

Ziel der Verordnung (EU) Nr. 2017/2392⁶ ist es insbesondere, „die Umsetzung eines globalen marktbasierenden Mechanismus ab 2021 vorzubereiten“. In der Verordnung heißt es: „Der konkrete Einsatz setzt allerdings ein Tätigwerden der ICAO-Mitglieder im eigenen Land voraus.“

Nach Artikel 28b der Richtlinie 2003/87/EG (EHS-Richtlinie)⁷ muss die Kommission „innerhalb von 12 Monaten nach der Annahme der einschlägigen Instrumente durch die ICAO und vor Einführung des globalen marktbasierenden Mechanismus (...) dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht (vorlegen), in dem Wege geprüft werden, wie diese Instrumente durch eine Überarbeitung dieser Richtlinie in Unionsrecht übernommen werden können. Die Kommission prüft in diesem Bericht gegebenenfalls auch die Vorschriften für Flüge innerhalb des EWR. Darin werden zudem die Zielvorgaben und die gesamte Umweltwirksamkeit des globalen marktbasierenden Mechanismus überprüft, darunter auch seine allgemeinen Zielvorgaben in Bezug auf die Ziele im Rahmen des Übereinkommens von Paris, das Ausmaß der Beteiligung, seine Durchsetzbarkeit, die Transparenz, die Sanktionen bei Nichteinhaltung, die Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit, die Qualität der Kompensationszertifikate, die Emissionsüberwachung, -berichterstattung und -prüfung, die Register, die Rechenschaftspflicht sowie die Vorschriften über die Verwendung von Biokraftstoffen.“

Mit dem Beschluss (EU) 2018/2027 des Rates⁸ wurde der Standpunkt festgelegt, der im Namen der Union im Rahmen der ICAO in Bezug auf die erste Ausgabe der SARP zu CORSIA hinsichtlich der zu notifizierenden Unterschiede zu vertreten ist. Im Einklang mit diesem Beschluss notifizierten die Mitgliedstaaten der ICAO die Unterschiede, die zwischen dem EU-EHS und CORSIA (strecken- bzw. staatsbezogen) bestehen, und wiesen darauf hin, dass die Umsetzung von CORSIA durch die EU im Wege einer Überarbeitung des EU-EHS erfolgen würde, wie in dessen letzter Überarbeitung von 2017 vereinbart⁹. Ziel war es, den

⁵ Beschluss (EU) 2016/915 des Rates vom 30. Mai 2016 über den im Namen der Europäischen Union in Bezug auf ein innerhalb der ICAO-Gremien zu erarbeitendes internationales Instrument, das zur Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierenden Mechanismus für Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr ab dem Jahr 2020 führen soll, zu vertretenden Standpunkt (ABl. L 153 vom 10.6.2016, S. 32).

⁶ Verordnung (EU) 2017/2392 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Einschränkung ihrer Anwendung auf Luftverkehrstätigkeiten und zur Vorbereitung der Umsetzung eines globalen marktbasierenden Mechanismus ab 2021 (ABl. L 350 vom 29.12.2017, S. 7).

⁷ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32).

⁸ Beschluss (EU) 2018/2027 des Rates vom 29. November 2018 über den im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation einzunehmenden Standpunkt zur ersten Ausgabe der Internationalen Richtlinien und zu Empfehlungen zum Umweltschutz – Klimaschutzinstrument für den internationalen Luftverkehr (CORSIA), ABl. L 325 vom 20.12.2018, S. 25.

⁹ Verordnung (EU) 2017/2392 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Einschränkung ihrer

EU-Besitzstand und den künftigen politischen Handlungsspielraum sowie die Klimaschutzziele der EU zu wahren.

Am 4. März 2020 nahm die Kommission einen Vorschlag für ein „europäisches Klimagesetz“¹⁰ an, mit dem sich die Union verpflichten würde, bis 2050 das Ziel der Klimaneutralität in der Union zu erreichen – ganz im Sinne des langfristigen Temperaturziels nach Artikel 2 des Übereinkommens von Paris. Der Vorschlag stützt sich auf die Erkenntnis, dass zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden müssen und jeder Sektor einen Beitrag leisten muss, da mit den derzeitigen politischen Maßnahmen die Treibhausgasemissionen bis 2050 voraussichtlich nur um 60 % gesenkt werden und daher noch viel mehr getan werden muss, um die Klimaneutralität zu erreichen.

Schließlich hat sich die Union mehrfach politisch verpflichtet, CORSIA ab Beginn der Pilotphase umzusetzen. Die erst jüngst im Namen der EU und ihren Mitgliedstaaten auf der 40. ICAO-Versammlung im Jahr 2019 abgegebene Erklärung diente einerseits der Klarstellung, dass die Union bei der Umsetzung von CORSIA im Wege des EU-EHS ihren politischen Spielraum wahren und ihre Klimaschutzziele weiter verfolgen werde, und machte andererseits deutlich, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten CORSIA weiterhin nachdrücklich unterstützen und nach wie vor fest entschlossen sind, das System ab Beginn der Pilotphase umzusetzen. Die Union hat immer wieder darauf hingewiesen, dass die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften und die Klimaschutzziele im Einklang mit dem EU-EHS in der zuletzt überarbeiteten Fassung beibehalten werden müssen, und hat dies in dem 2018 vorgelegten Standpunkt zu den Unterschieden sowie in der Erklärung der EU auf der 40. ICAO-Versammlung nochmals bekräftigt. Seither hat das Europäische Parlament die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert, die legislative Autonomie der EU bei der Umsetzung der EHS-Richtlinie zu wahren¹¹.

3.2. Vorgeschlagener Standpunkt

Der im Namen der Union zu vertretende Standpunkt muss vor Ablauf der durch die CORSIA-SARP gesetzten Frist, d. h. bis zum 30. Juni 2020, angenommen werden, damit die Mitgliedstaaten die erforderlichen Mitteilungen machen können.

Zum ersten Punkt – d. h. zur Mitteilung der Entscheidung über die freiwillige Teilnahme oder die Beendigung der freiwilligen Teilnahme ab dem 1. Januar 2021 – wird angesichts der wiederholten und von der ICAO anerkannten politischen Zusagen der Union, der Erwartungen an CORSIA in Bezug auf den Nutzen für die Umwelt und den internationalen Verkehr und mangels einer praktikablen Alternative auf globaler Ebene vorgeschlagen, die freiwillige Teilnahme der Mitgliedstaaten ab Beginn der Pilotphase am 1. Januar 2021 zu notifizieren. Die Mitteilung würde vorbehaltlich der gemäß dem Beschluss (EU) 2018/2027 des Rates vom Jahr 2018 gemeldeten Unterschiede und etwaiger künftiger Unterschiede sowie unbeschadet der im Jahr 2017 vereinbarten Überprüfung des EU-EHS, der Klimaschutzziele der EU und der Erneuerbare-Energien-Richtlinie¹² erfolgen.

Anwendung auf Luftverkehrstätigkeiten und zur Vorbereitung der Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus ab 2021 (ABl. L 350 vom 29.12.2017, S. 7).

¹⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz) vom 4.3.2020 (COM(2020) 80).

¹¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. November 2019 zur Klimakonferenz der Vereinten Nationen 2019 in Madrid (Spanien) (COP25) P9_TA(2019)0079).

¹² Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82).

Zum zweiten Punkt – d. h. Mitteilung der gewählten Option für die Berechnung der Kompensationspflichten der Flugzeugbetreiber im Zeitraum 2021-2023 – wird vorgeschlagen, die Option zu wählen, bei der für jedes Jahr der Pilotphase die Emissionen jeweils des Jahres 2021, 2022 und 2023 und nicht die Emissionen des Jahres 2020 zur Berechnung herangezogen werden. Ausschlaggebend für die Entscheidung für diese Option ist der erwartete Nutzen für die Umwelt und den internationalen Verkehr sowie die Tatsache, dass mit diesem Konzept der Notwendigkeit, Anreize für die Betreiber zu schaffen, ihre Umweltauswirkungen zu verringern, und der Bedeutung frühzeitigen Handelns Rechnung getragen wird. Gleichzeitig werden die Höhe der potenziellen Kompensationskosten für die europäischen Betreiber und etwaige Auswirkungen auf ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt. So dürfte gegenüber der Option, das Jahr 2020 als Bezugsjahr heranzuziehen, die Zugrundelegung jeweils des Jahres 2021, 2022 und 2023 zu einer besseren Umweltbilanz führen. Dies liegt daran, dass die Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr in den Jahren 2021, 2022 und 2023 – nicht zuletzt aufgrund der erheblichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Luftverkehr und die Emissionen – voraussichtlich höher sein werden als im Jahr 2020.

In diesem Zusammenhang muss sichergestellt werden, dass derzeitige und mögliche künftige Unterschiede zwischen dem Unionsrecht und CORSIA gebührend berücksichtigt werden. Die vorgenannte Mitteilung sollte daher einen Verweis auf den Unterschied enthalten, der auf der Grundlage des Beschlusses (EU) 2018/2027 des Rates mitgeteilt wurde. Da dieser Unterschied, soweit nach wie vor relevant, lediglich die Zuweisung der Zuständigkeit der Staaten gegenüber den verschiedenen Betreibern betrifft (aufgrund bestimmter konzeptueller Unterschiede zwischen CORSIA und dem EU-EHS), sollte die oben genannte Mitteilung auch vorbehaltlich der Möglichkeit erfolgen, weitere Unterschiede zu melden.

4. 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 diese. Er verweist auf den Zusammenhang zwischen der Teilnahme an CORSIA und der Überarbeitung der EU-EHS-Richtlinie durch das Europäische Parlament und den Rat nach der Verordnung (EG) Nr. 2017/2392. Die Kommission hat jedoch den in Artikel 28b der EHS-Richtlinie vorgesehenen Bericht noch nicht vorgelegt, und ganz allgemein ist die künftige Entscheidung des Gesetzgebers in diesem Bereich noch nicht bekannt. Daher ist diese Mitteilung als Zwischenschritt im Hinblick auf das Abkommen von Chicago Anhang 16 Band IV Kapitel 3 Absätze 3.1.3 und 3.2.1 sowie Anlage 1 zu betrachten.

Um sicherzustellen, dass dieser Zwischenschritt künftigen politischen Entscheidungen der beiden gesetzgebenden Organe nicht vorgreift, muss die Mitteilung einen Hinweis auf den bereits gemäß dem Beschluss (EU) 2018/2027 des Rates mitgeteilten Unterschied sowie darauf enthalten, dass, wie oben dargelegt, weitere Unterschiede gemeldet werden können.

5. RECHTSGRUNDLAGE

5.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

5.1.1. Prinzipien

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame

Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“, mit Beschlüssen festgelegt.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist¹³.

5.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Nach dem Abkommen von Chicago Anhang 16 Band IV Kapitel 3 Absatz 3.1.3 sowie Anlage 1 („Verwaltungsverfahren“) müssen die Staaten der ICAO bis zum 30. Juni 2020 ihre Entscheidung mitteilen, ob sie freiwillig teilnehmen oder die freiwillige Teilnahme zum 1. Januar 2021 beenden, und für welche Option sie sich nach Anhang 16 Band IV Absatz 3.2.1 für die Berechnung der Kompensationspflichten der Flugzeugbetreiber im Zeitraum 2021-2023 entschieden haben.

Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass bestimmte Rechtswirkungen von CORSIA, die durch einen Beschluss des ICAO-Rates – eines durch eine Vereinbarung eingesetzten Gremiums – angenommen wurden, von der Übermittlung der entsprechenden Mitteilungen an die ICAO und dem Inhalt dieser Mitteilungen abhängen. Daher fällt die Festlegung eines Standpunkts der Union in Bezug auf solche Mitteilungen in den Anwendungsbereich von Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

5.2. Materielle Rechtsgrundlage

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

5.2.1. Prinzipien

Welche die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ist, hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem geplanten Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der andere von untergeordneter Bedeutung, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

5.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptziel und Inhalt des geplanten Rechtsakts beziehen sich auf die Klimapolitik im Zusammenhang der internationalen Luftfahrt.

Somit ist Artikel 192 Absatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

5.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 192 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

¹³ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf die Mitteilung über die freiwillige Teilnahme am System zur Verrechnung und Verringerung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (CORSA) ab dem 1. Januar 2021 und die für die Berechnung der Kompensationspflichten der Flugzeugbetreiber im Zeitraum 2021-2023 gewählte Option

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) Das Abkommen von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden das „Abkommen“) zur Regulierung der internationalen Luftfahrt ist am 4. April 1947 in Kraft getreten. Mit diesem Abkommen wurde die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gegründet.
- (2) Alle Mitgliedstaaten der Union sind Vertragsstaaten des Abkommens und Mitglieder der ICAO, während die Union in bestimmten Gremien der ICAO Beobachterstatus genießt.
- (3) Das Übereinkommen von Paris wurde auf der 21. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Dezember 2015 angenommen. Sein Ziel ist es, den weltweiten Temperaturanstieg im Vergleich zum vorindustriellen Niveau deutlich unter 2 °C zu halten und die Anstrengungen fortzusetzen, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen. Alle Sektoren der Wirtschaft, auch die internationale Luftfahrt, sollten zum Erreichen dieser Emissionssenkungen einen Beitrag leisten.
- (4) 2016 beschloss die ICAO auf ihrer 39. Generalversammlung mit der Entschließung A39-3, einen globalen marktgestützten Mechanismus zu entwickeln, um die Treibhausgasemissionen durch die internationale Luftfahrt auf ihr Niveau von 2020 zu begrenzen. Der Standpunkt der Union zur Ausarbeitung und Annahme dieses Mechanismus und seiner verschiedenen Einzelbestandteile wurde mit dem Beschluss (EU) 2016/915 des Rates¹ festgelegt.
- (5) Am 27. Juni 2018 hat der ICAO-Rat auf der zehnten Sitzung seiner 214. Tagung die Erste Ausgabe von Anhang 16 Band IV des Abkommens angenommen: die

¹ Beschluss (EU) 2016/915 des Rates vom 30. Mai 2016 über den im Namen der Europäischen Union in Bezug auf ein innerhalb der ICAO-Gremien zu erarbeitendes internationales Instrument, das zur Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierten Mechanismus für Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr ab dem Jahr 2020 führen soll, zu vertretenden Standpunkt (ABl. L 153 vom 10.6.2016, S. 32).

Internationalen Richtlinien und Empfehlungen zum Umweltschutz — System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (im Folgenden „CORSA“).

- (6) 2017 wurde die Richtlinie 2003/87/EG² vom Europäischen Parlament und vom Rat durch die Verordnung (EU) 2017/2392³ überarbeitet, um insbesondere die Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus ab 2021 vorzubereiten und Anforderungen des Unionsrechts an die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung hinsichtlich der Emissionen für die Zwecke von CORSIA sowie die entsprechenden Bestimmungen für Berichterstattung und Überprüfung festzulegen.
- (7) Es ist davon auszugehen, dass die in CORSIA enthaltenen Regeln in Übereinstimmung mit dem Abkommen und innerhalb seiner Grenzen verbindlich vorgeschrieben werden. Sie werden voraussichtlich auch für die Union und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen bestehender internationaler Luftverkehrsabkommen verbindlich vorgeschrieben.
- (8) Damit die ICAO der derzeitigen Rechtslage auf Unionsebene in vollem Umfang Rechnung tragen kann, haben ihr die Mitgliedstaaten nach dem Beschluss (EU) 2018/2027 des Rates⁴ Unterschiede mitgeteilt. Entsprechend diesen Mitteilungen gilt die Richtlinie 2003/87/EG in ihrer derzeitigen Fassung unabhängig von der Nationalität des Flugzeugbetreibers und deckt grundsätzlich Flüge ab, die auf einem Flugplatz im Hoheitsgebiet eines unter den Vertrag fallenden Mitgliedstaats beginnen oder enden. Die Richtlinie 2003/87/EG gilt ohne Unterschied für Flüge innerhalb von Mitgliedstaaten und/oder EWR-Ländern sowie zwischen Mitgliedstaaten und/oder EWR-Ländern. Diese Prinzipien gelten sowohl für die Anforderungen an die Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung (Monitoring, Reporting and Verification – MRV) als auch für die Kompensationspflichten.
- (9) Vorbehaltlich dieser Unterschiede wurden die MRV-Anforderungen gemäß CORSIA, die ab dem 1. Januar 2019 gelten, in das Unionsrecht übernommen⁵.

² Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32).

³ Verordnung (EU) 2017/2392 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Einschränkung ihrer Anwendung auf Luftverkehrstätigkeiten und zur Vorbereitung der Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus ab 2021 (ABl. L 350 vom 29.12.2017, S. 7).

⁴ Beschluss (EU) 2018/2027 des Rates vom 29. November 2018 über den im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation einzunehmenden Standpunkt zur ersten Ausgabe der Internationalen Richtlinien und zu Empfehlungen zum Umweltschutz – Klimaschutzinstrument für den internationalen Luftverkehr (CORSA), (ABl. L 325 vom 20.12.2018, S. 25).

⁵ Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066 der Kommission vom 19. Dezember 2018 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission (ABl. L 334 vom 31.12.2018, S. 1), Durchführungsverordnung (EU) 2018/2067 der Kommission vom 19. Dezember 2018 über die Prüfdaten und die Akkreditierung von Prüfstellen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 334 vom 31.12.2018, S. 94) und der Delegierten Verordnung (EU) 2019/1603 der Kommission vom 18. Juli 2019 zur Ergänzung der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation erlassenen Maßnahmen für die Überwachung von, Berichterstattung über und Prüfung von Luftverkehrsemissionen zum Zwecke der Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus (ABl. L 250 vom 30.9.2019, S. 10).

Gemäß diesen Rechtsvorschriften werden Emissionsdaten in Bezug auf Emissionen während der Pilotphase erhoben und an das ICAO-Sekretariat übermittelt.

- (10) Nach dem Abkommen von Chicago Anhang 16 Band IV Kapitel 3 Absatz 3.1.3 sowie Anlage 1 („Verwaltungsverfahren“) müssen die Staaten der ICAO bis zum 30. Juni 2020 ihre Entscheidung mitteilen, ob sie freiwillig teilnehmen oder die freiwillige Teilnahme zum 1. Januar 2021 beenden, und für welche Option sie sich nach Anhang 16 Band IV Absatz 3.2.1 für die Berechnung der Kompensationspflichten der Flugzeugbetreiber im Zeitraum 2021-2023 entschieden haben.
- (11) Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass bestimmte Rechtswirkungen von CORSIA, die durch einen Beschluss des ICAO-Rates - eines durch eine Vereinbarung eingesetzten Gremiums - angenommen wurden, von der Übermittlung der entsprechenden Mitteilungen an die ICAO und dem Inhalt dieser Mitteilungen abhängen. Daher fällt die Festlegung eines Standpunkts der Union in Bezug auf solche Mitteilungen in den Anwendungsbereich von Artikel 218 Absatz 9 AEUV.
- (12) In diesem Zusammenhang ist es angezeigt, den im Namen der Union zu vertretenden Standpunkt unter Berücksichtigung der oben genannten Mitteilungspflicht festzulegen, insbesondere weil die freiwillige Teilnahme an CORSIA und die Wahl der Option nach dem Abkommen Anhang 16 Band IV Absatz 3.2.1 die Rechte und Pflichten in einem unter das Unionsrecht fallenden Bereich, namentlich der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen⁶, entscheidend beeinflussen können.
- (13) Die Union und ihre Mitgliedstaaten haben wiederholt erklärt⁷, dass sie bereit sind, ab dem 1. Januar 2021 an CORSIA teilzunehmen.
- (14) Die freiwillige Teilnahme an CORSIA bedeutet auch, dass gemäß dem Abkommen Anhang 16 Band IV Absatz 3.2.1 eine Option für die Berechnung der Kompensationspflichten der Flugzeugbetreiber im Zeitraum 2021-2023 gewählt werden muss. In diesem Zusammenhang ist es angebracht, die Berechnungen auf der Grundlage der Emissionen jeweils in den Jahren 2021, 2022 und 2023 vorzunehmen. Diese Option dürfte einen größeren Nutzen für die Umwelt und den internationalen Verkehr mit sich bringen als die sonstigen verfügbaren Optionen, d. h. die Berechnung anhand der Emissionen im Jahr 2020, da die Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr in den Jahren 2021, 2022 und 2023 voraussichtlich höher sein werden als im Jahr 2020 und so zu höheren Kompensationspflichten führen werden. Sie würde auch eine größere Kontinuität gewährleisten, zumal nach Anhang 16 Band IV Absatz 3.2.2 auch für die Jahre ab 2024 eine Berechnung auf der Grundlage des jeweiligen Jahres erfolgen soll.
- (15) Die Berechnung der Kompensationspflichten anhand der Emissionen jeweils des Jahres 2021, 2022 und 2023 würde im Zeitraum 2021-2023 für alle Flugzeugbetreiber gelten, die dem betreffenden Mitgliedstaat zugeordnet wurden.

⁶ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82).

⁷ Z. B. „Erklärung von Bratislava“ (vom AStV gebilligt, ST 12029/16 (Anhang I)), ICAO A39-WP/414 (vom AStV gebilligt, ST 12029/16 (Anhang II)), ICAO A40-WP/102 (vom Rat gebilligt, ST 10227/1/19 (Beilage H)).

- (16) Wie bereits erwähnt, bestehen zwischen dem System der Richtlinie 2003/87/EG und CORSIA derzeit gewisse Unterschiede. Nach Artikel 28b der Richtlinie 2003/87/EG legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vor, in dem sie Wege prüft, wie CORSIA durch eine Überarbeitung der Richtlinie in Unionsrecht übernommen werden kann, die mit der Verpflichtung der Union zur gesamtwirtschaftlichen Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 im Einklang steht, damit die Umweltwirksamkeit und Effektivität der Klimaschutzmaßnahmen der Union gewahrt werden. Zu diesem Zweck legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat innerhalb eines Jahres nach Annahme der einschlägigen Rechtsinstrumente durch die ICAO und bevor diese in Kraft treten, einen Bericht vor, in dem sie unter anderem die Zielvorgaben und die Umweltwirksamkeit des ICAO-Instruments bewertet. Gegebenenfalls fügt sie dem Bericht einen Legislativvorschlag bei. Die Kommission hat den besagten Bericht noch nicht vorgelegt.
- (17) In diesem Zusammenhang muss sichergestellt werden, dass derzeitige und mögliche künftige Unterschiede zwischen dem Unionsrecht und CORSIA gebührend berücksichtigt werden, damit das Unionssystem im notwendigen Umfang erhalten bleibt, einschließlich des Ermessens des Gesetzgebers, über das künftige System der Union für den betreffenden Bereich zu entscheiden. Diesbezüglich hat das Europäische Parlament die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert, die legislative Autonomie der EU bei der Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG zu wahren⁸.
- (18) Die vorgenannte Mitteilung sollte daher einen Verweis auf den auf der Grundlage des Beschlusses (EU) 2018/2027 des Rates mitgeteilten Unterschied enthalten, der sich auf die Sachverhalte bezieht, die unter die freiwillige Teilnahme fallen. Da dieser Unterschied, soweit nach wie vor relevant, lediglich die Zuweisung der Zuständigkeit der Staaten gegenüber den verschiedenen Betreibern betrifft, sollte die oben genannte Mitteilung auch vorbehaltlich der Möglichkeit erfolgen, weitere Unterschiede zu notifizieren.
- (19) Der Standpunkt der Union sollte von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder der ICAO sind, vertreten werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der im Namen der Union in Bezug auf das Abkommen von Chicago über die Internationale Zivilluftfahrt Anhang 16 Band IV Kapitel 3 Absätze 3.1.3 und 3.2.1 und in Bezug auf die Mitteilung an die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation zu vertretende Standpunkt zur

- freiwilligen Teilnahme der Mitgliedstaaten am System zur Verrechnung und Verringerung von CO₂-Emissionen für die internationale Luftfahrt ab Januar 2021 und

- zur Wahl der Option für die Berechnung der Kompensationspflichten des Flugzeugbetreibers im Zeitraum 2021-2023

ist im Anhang dieses Beschlusses wiedergegeben.

⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. November 2019 zur Klimakonferenz der Vereinten Nationen 2019 in Madrid (Spanien) (COP25) P9_TA(2019)0079).

Artikel 2

Der in Artikel 1 genannte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation sind, zum Ausdruck gebracht.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*