



Brüssel, den 14.7.2021
SWD(2021) 604 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG in Bezug auf den Beitrag der Luftfahrt zum
gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionsziel der Union und die angemessene
Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus**

{COM(2021) 552 final} - {SEC(2021) 552 final} - {SWD(2021) 555 final} -
{SWD(2021) 603 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zur Überarbeitung des EU-Emissionshandelssystems im Hinblick auf die Luftfahrt
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem und warum ist ein Tätigwerden auf EU-Ebene erforderlich?
<p>Mit dieser Initiative werden drei Probleme angegangen: Erstens muss im Einklang mit dem Grünen Deal sichergestellt werden, dass die Luftfahrt zum neuen Treibhausgasminderungsziel bis 2030 und zum Ziel der Klimaneutralität bis 2050 beiträgt. Zweitens sollte das EU-EHS im Hinblick auf das ICAO-System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (CORSA) im Einklang mit der gesamtwirtschaftlichen Verpflichtung der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2030 in geeigneter Weise geändert werden. Schließlich soll die Zuteilung von Emissionszertifikaten für die Luftfahrt verringert werden, um die Wirksamkeit des CO₂-Preissignals zu erhöhen und Marktverzerrungen zu beseitigen.</p>
Was soll erreicht werden?
<p>Angesichts der Tatsache, dass alle Sektoren einen Beitrag zu den Klimaschutzbemühungen der EU leisten müssen und ein gerechter Übergang unerlässlich ist, soll das EHS mit Blick auf das erhöhte Klimaziel der Union so überarbeitet werden, dass die Luftverkehrsemissionen in kosteneffizienter und kohärenter Weise berücksichtigt werden.</p>
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
<p>Der Klimawandel ist ein grenzüberschreitendes Problem. Das EU-EHS bietet als CO₂-Markt zuerst einmal Anreize für Emissionsminderungen durch besonders kosteneffiziente Lösungen für alle von ihm abgedeckten Tätigkeiten und Länder und erzielt aufgrund seines Umfangs eine höhere Effizienz. Die Umsetzung einer vergleichbaren Maßnahme auf nationaler Ebene würde kleinere, fragmentierte CO₂-Märkte zur Folge haben, die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen bergen und wahrscheinlich insgesamt zu höheren Emissionsminderungskosten führen. Da der Luftverkehr überwiegend länderübergreifend stattfindet, ist ein supranationales Tätigwerden im Rahmen des Unionsrechts effizienter, um die Luftverkehrsemissionen zu bekämpfen und eine Gleichbehandlung zu gewährleisten.</p>
B. Lösungen
Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?
<p>Ein wesentliches Element ist die Stärkung des bestehenden EHS durch Anhebung seiner Vorgaben im Einklang mit dem Ziel, bis 2030 die Emissionen um netto mindestens 55 % zu senken und dabei sicherzustellen, dass die Luftfahrt zur Erreichung dieses Ziels beiträgt. Die Optionen für die CORSA-Implementierung unterscheiden sich in dem Umfang, in dem der bestehende EU-EHS-Geltungsbereich beibehalten, verringert oder erweitert wird. Die bevorzugte Option (C3CLEAN) ist die Beibehaltung des derzeitigen Geltungsbereichs des EU-EHS (EWR-interne Flüge, einschließlich abgehender Flüge in die Schweiz und in das Vereinigte Königreich) und die Anwendung von CORSA-Kompensationskonzepten</p>

für Flüge, die derzeit nicht unter das EU-EHS fallen (Flüge von/nach anderen Drittländern, die an dem System teilnehmen), wobei die Kompensationseinheiten aus Vertragsstaaten des Übereinkommens von Paris stammen sollten, die CORSIA implementieren, und eine Doppelzählung vermieden werden sollte. Diese Option bietet die Möglichkeit, ein wirksames und bewährtes europäisches Politikinstrument, das Anreize für Emissionsreduktionen schafft, mit dem internationalen Signal konstruktiv zu kombinieren, dass die EU eine erfolgreiche und nennenswerte Emissionsreduktion mit Hilfe des CORSIA-Klimaschutzinstruments für wünschenswert hält. Die Optionen, die eine Erhöhung des Versteigerungsanteils bei der Zuteilung von Luftverkehrszertifikaten vorsehen, unterscheiden sich darin, wie schnell der Anteil erhöht wird. Die bevorzugte Option ist die unmittelbare vollständige Versteigerung ab dem Inkrafttreten der Änderung.

Welchen Standpunkt vertreten die einzelnen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

In der öffentlichen Konsultation gaben 91 % der Befragten an, dass der Luftfahrtsektor einen größeren Beitrag zu den Klimaschutzmaßnahmen leisten sollte. 88 % der Befragten glauben, dass marktbasierende Maßnahmen wirksam zur Verringerung der Emissionen aus der Luftfahrt nach Maßgabe der Klimaziele beitragen können. 82 % der Konsultationsteilnehmer stimmten der Aussage zu, dass marktbasierende Maßnahmen mit anderen Strategien wie Förderung innovativer Luftfahrttechnologien, Verbesserungen des Flugverkehrsmanagements, Besteuerung sowie Produktion und Nutzung nachhaltiger Flugkraftstoffe kombiniert werden sollten. Die Interessenträger hatten unterschiedliche Ansichten zu den Optionen für die CORSIA-Implementierung. Die meisten Interessenträger bevorzugten hinsichtlich der Erhöhung des Versteigerungsanteils eine unverzügliche stufenweise Einstellung, während sie die Beibehaltung des Status quo am wenigsten präferierten. Die überwiegende Mehrheit der Interessenträger war der Ansicht, dass eine Heraufsetzung des Versteigerungsanteils die Flugkosten erhöhen würde, doch stimmte auch eine Mehrheit der Aussage zu, dass diese Maßnahme zur Eindämmung des Klimawandels beitragen würde.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Der Preis ist als Anreiz für Emissionsreduktionen und zur Umsetzung des Verursacherprinzips unerlässlich. Die Anreize im Rahmen des EU-EHS weisen eine um ein Vielfaches bessere Erfolgsbilanz auf als die Anreize durch die CORSIA-Kompensation. Dementsprechend leistet die bevorzugte Option einen größeren Beitrag zum Emissionsminderungsziel der EU und ermöglicht es noch dazu, die Emissionen innerhalb der EU zu verringern.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die Erhöhung des Versteigerungsanteils wird die CO₂-Kosten für die Luftfahrtunternehmen erhöhen. Da die Möglichkeiten zur Kostenweitergabe in der Luftfahrt relativ hoch sind, wird dies zu höheren Ticketpreisen führen. Es wird davon ausgegangen, dass der Anstieg nur geringe Auswirkungen auf die Verbraucher hat.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Wenn Strategien für dieselben Strecken unterschiedlich angewandt oder nicht einheitlich durchgesetzt werden, kann es zu Wettbewerbsverzerrungen kommen. Die Durchsetzung war für den Erfolg des EU-

EHS bislang von entscheidender Bedeutung. Bei der bevorzugten Option wird das EU-EHS auf alle Luftfahrtunternehmen, die dieselbe Strecke bedienen, einheitlich angewandt und verursacht somit keine unmittelbaren Verzerrungen. Es besteht die Gefahr, dass Luftfahrtunternehmen mit einem größeren Anteil an Flügen auf Strecken, die einen hohen CO₂-Ausstoß verursachen, stärker betroffen sind als solche, die Strecken bedienen, auf denen ein geringerer CO₂-Ausstoß anfällt. Diese Auswirkungen werden jedoch für die Branche als minimal eingeschätzt.

KMU sind von der gewählten bevorzugten Option nicht wesentlich betroffen.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Im Rahmen des bestehenden EHS fließt der Großteil der Versteigerungseinnahmen den Mitgliedstaaten zu, sodass sich positive Auswirkungen für die nationalen Haushalte ergeben. Mit den bevorzugten Optionen lassen sich die meisten Einnahmen innerhalb der EU erzielen. Inwieweit dies auch für zusätzliche Einnahmen aus einem höheren Versteigerungsanteil gilt, hängt vom Umfang der Verwendung der Einnahmen für die Eigenmittel der EU ab. Im Hinblick auf den bestehenden Geltungsbereich des EU-EHS ergibt sich kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand für nationale Behörden. Die Auswirkungen der CORSIA-Implementierung dürften durch die Nutzung derselben Infrastrukturen gering bleiben.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Mit der bevorzugten Option werden die EU-Ziele beibehalten und gleichzeitig konstruktiv das internationale Signal dafür ausgesendet, dass die EU eine erfolgreiche und nennenswerte Emissionsreduktion mit Hilfe des CORSIA-Klimaschutzinstruments für wünschenswert hält. Dies steht im Einklang mit den hohen Klimaschutzzielen und der Unterstützung multilateraler Klimaschutzmaßnahmen durch das Übereinkommen von Paris und andere UN-Organisationen. Damit CORSIA funktionieren und wirksam sein kann, müssen alle strategischen Partner an Bord sein und das Instrument im eigenen Land umsetzen. Die EU wird weiterhin auf multilateraler Ebene in der ICAO und bilateral mit strategischen Partnern die Bemühungen unterstützen, Anreize für die Beteiligung und die innerstaatliche Implementierung zu schaffen, und sich dafür einsetzen, dass CORSIA zumindest seine ursprünglichen Ambitionen erreicht und weiter gestärkt wird, wobei Rückschritte bei der für 2022 geplanten ersten Überprüfung vermieden werden sollten.

Verhältnismäßigkeit

Die wesentlichen politischen Optionen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu dem, was erforderlich ist, um das Emissionsminderungsziel von mindestens 55 % zu erreichen. Dies geschieht so kosteneffizient wie möglich.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Wie bisher ist in der EHS-Richtlinie eine regelmäßige Überprüfung vorgesehen.