

# Die Zukunft des Verkehrssektors im internationalen Emissionshandel – Teil 2: Der Luftverkehr

Categories : [Emissionshandel](#), [Umweltrecht](#), [Verkehr](#)

Tagged as : [Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation](#), [CORSA](#), [EmissH-RL](#), [Emissionshandelsrichtlinie](#), [Emissionsstabilisierung](#), [Flugverkehr](#), [ICAO](#), [ICAO-Resolutions v. 6.10.2016](#), [Internationale Luftfahrtorganisation](#), [Klimaschutz](#), [Klimaschutzprojekte](#), [Luftfahrt](#), [Luftverkehr](#), [Offsetting-System](#), [Offsetting-Zertifikate](#), [RL 2003/87/EG](#), [Treibhausgasemissionen](#), [Zertifizierung](#), [„Stop-the-Clock“-Strategie](#)

Date : 22. November 2016

Die Zeit läuft für den Luftverkehr – so oder so. Nachdem die [Internationale Luftfahrtorganisation](#) (ICAO) auf ihrer 39. Generalversammlung am 6.10.2016 [beschlossen](#) hat, was die Branche unternimmt, um den klimaschädlichen Treibhausgas-Ausstoß des Luftverkehrs auf dem Niveau von 2020 zu stabilisieren, muss sich nun entscheiden, welche Flüge künftig vom europäischen Emissionshandel erfasst werden.

## Stand bislang: „Stop the clock“ für den Emissionshandel für Flüge von und nach außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums

Wir erinnern uns: 2012 hatte die Europäische Union den Luftverkehr in den Anwendungsbereich der [Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG](#) (EmissH-RL) einbezogen. 2013 wurden diese Vorgaben aber für Flüge von oder nach Orten außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) [ausgesetzt](#). Auslöser waren die heftigen Proteste der außereuropäischen Fluggesellschaften, die sich nicht dem europäischen Emissionshandel unterwerfen wollten. Mit der teilweisen Aussetzung des Vollzugs der Richtlinie sollte der ICAO Zeit gegeben werden, sich ihrerseits auf ein globales Klimaschutzinstrument für den Luftverkehr zu verständigen („Stop-the-Clock“-Strategie).

Das in Art. 28a EmissH-RL geregelte Moratorium läuft am 31.12.2016 aus – dieser Stichtag ist also in greifbarer Nähe. Die ICAO hat damit nun zwar spät, aber noch rechtzeitig ihren Beitrag geleistet, um den Streit um den Emissionshandel im Flugverkehr beizulegen.

## Worauf haben sich die Mitglieder der ICAO geeinigt?

Die ICAO ist eine Sonderorganisation der [Vereinten Nationen](#) (UN) mit Hauptsitz in Montreal in Kanada. Sie erarbeitet und definiert für ihre 191 Mitgliedstaaten verbindliche Standards für die Luftfahrt. Versuche, die Luftfahrt stärker in die Bemühungen um die Reduzierung von Treibhausgasemissionen zu integrieren, führten allerdings bisher nicht zu messbaren Erfolgen. Auf der Grundlage der Resolution 6.10.2016 soll nun ein globales, marktbasierendes Klimaschutzinstrument errichtet und damit ein wichtiges Zeichen für den Klimaschutz auch im Bereich der Luftfahrt gesetzt werden.

Die ICAO hat sich dabei für die Implementierung eines Offsetting-Systems (engl.: Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA) entschieden. Hierbei werden die direkten CO<sub>2</sub>-Emissionen, die durch das Wachstum im Luftverkehr entstehen, ab 2020 durch CO<sub>2</sub>-Einsparungen an anderer Stelle kompensiert. Dazu werden Klimaschutzprojekte eingesetzt, welche von unabhängigen Institutionen auf die nachhaltige Einsparung von Treibhausgasemissionen überprüft und zertifiziert werden. Fluggesellschaften, die die Ziele zur Emissionsstabilisierung nicht einhalten, können entweder direkt oder über öffentliche Plattformen Offsetting-Zertifikate zu den Projekten erwerben. Die Projekte

erhalten dadurch eine Finanzierungsquelle, und die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Fluggesellschaften werden kompensiert.

Im Gegensatz zum europäischen Emissionshandelssystem verfügt das Offsetting-System über keine Kappungsgrenze: Die Emissionen können also weiter steigen, solange entsprechende Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden.

In der Pilotphase von 2021 bis 2023 können die Mitgliedstaaten anhand selbst bestimmter Grenzwerte freiwillig teilnehmen. Derzeit haben sich bereits 66 Mitgliedstaaten, die für 86,5 Prozent des weltweiten Treibhausgasausstoßes durch die Luftfahrt verantwortlich sind, zu einer freiwilligen Teilnahme bereit erklärt (der aktuelle Stand kann [hier](#) eingesehen werden). Erste von der ICAO entwickelte und verpflichtende Grenzwerte sind in der zweiten Phase von 2024 bis 2026 anzuwenden, in der die Mitgliedstaaten nach wie vor auf freiwilliger Basis teilnehmen können.

Schließlich sind in der zweiten Phase von 2027 bis 2035 alle unterzeichnenden Mitgliedstaaten verpflichtet, am globalen Klimaschutzinstrument teilzunehmen. Ausnahmen und Entlastungen gibt es in dieser Phase nur für die am wenigsten entwickelten Länder, kleine Inselentwicklungsländer und Binnenentwicklungsländer.

Im Bereich des Emissionshandels hat die ICAO zudem einen CO<sub>2</sub>-Standard für Flugzeugemissionen vorgeschlagen, der ab dem Jahr 2020 eingeführt werden und bis zu 650 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> einsparen soll. Der für verschiedene Flugzeugtypen unterschiedliche Standard beinhaltet Grenzwerte für den Treibstoffverbrauch im Reiseflug in Kilogramm Treibstoff pro geflogenem Kilometer.

### **Wie geht es nun weiter mit dem europäischen Emissionshandel im Luftverkehr?**

Im Nachgang zur Resolution der ICAO erstattet die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht zum Stand der Umsetzung des internationalen Übereinkommens, über den globalen marktbasieren Mechanismus ab 2020. Die Kommission sieht den Beschluss der ICAO als einen positiven ersten Schritt zur Bekämpfung der Emissionen der Luftfahrt. Neben dieser grundsätzlichen Anerkennung erntet die Einigung aber auch (wenn auch verhaltene) Kritik: Um einen angemessenen Beitrag des Luftverkehrs zur Erreichung der im UN-Klimaabkommen von Paris definierten Klimaziele zu erzielen, ist aus Sicht der Kommission noch eine erhebliche Optimierung erforderlich.

Die Kommission beobachtet nun die weitere Ausgestaltung des Offsetting-Systems und wird mit Blick auf die europäischen Klimaschutzziele für das Jahr 2030 – so der Plan – rasch die gebotenen Maßnahmen vorschlagen, um sicherzustellen, dass internationalen Entwicklungen Rechnung getragen und auf Probleme bei der Anwendung der Ausnahmeregelung reagiert werden kann. In diesem Zusammenhang hatte die Kommission bereits im März 2016 eine [Konsultation](#) zu marktbasieren Instrumenten zur Reduzierung von Emissionen in der Luftfahrt durchgeführt. Die Fluggesellschaften und ihre Verbände unterstützen danach grundsätzlich das Konzept eines globalen Offsetting-Systems. In diesem Zusammenhang wurde auch die Forderung erhoben, innereuropäische Flüge statt nach dem Rechtsrahmen des europäischen Emissionshandels künftig nach den Vorgaben der ICAO-Resolution zu behandeln, um sie mit außereuropäischen Flügen gleichzustellen.

Die Europäische Kommission hat nun aber schon durchblicken lassen, dass sie bei den durch das Abkommen ins Auge gefassten Minderungsanstrengungen noch „Luft nach oben“ sieht. Daher ist nicht anzunehmen, dass Europa auf den europäischen Emissionshandel (auch) für den Flugverkehr innerhalb des EWR verzichten wird. Die Luftfahrzeugbetreiber werden also insoweit verpflichtet bleiben, im europäischen Emissionshandel Emissionszertifikate abzugeben. Die ICAO-Resolution erlaubt ein solches Nebeneinander der Instrumente.

Die spannendere Frage ist nun, wie es im Hinblick auf die Flüge von oder nach Flugplätzen **außerhalb** des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) weitergeht. Fest steht, dass bis zum 31.12.2016 eine Regelung getroffen werden muss. Denn ansonsten würde die „Stop-the-Clock“-Regelung auslaufen, und die Pflichten aus dem europäischen Emissionshandel würden auch wieder für Flüge von und nach außerhalb des EWR gelten – also das Gegenteil dessen, was mit der Resolution der ICAO erreicht werden sollte. Bleiben also nur noch zwei Optionen: entweder Europa beschränkt den Anwendungsbereich der EmissH-RL nun auch offiziell auf Flüge innerhalb des EWR. Oder – die wohl wahrscheinlichere Variante – die „Stop-the-Clock“-Regelung wird verlängert, um so erst einmal beobachten zu können, ob sich das von der ICAO eingeführte Instrument als würdiger Ersatz für das europäische Instrument bewährt. Die kommenden Wochen werden es zeigen.

Ansprechpartner: [Prof. Dr. Ines Zenke/Dr. Tigran Heymann/Carsten Telschow](#)