

Luftverkehr im EU-ETS und CORSIA im „Fit for 55“ - Paket Vorschlag der EU-Kommission vom 14.07.2021

Am 14.07.2021 legte die Europäische Kommission im Rahmen des ‚Fit for 55‘-Pakets eine Reihe von Legislativvorschlägen vor, die das energie- und klimapolitische Instrumentarium auf das neue Klimaziel einer Emissionsminderung um mind. 55 % gegenüber 1990 bis 2030 ausrichten sollen.¹ In diesem Factsheet werden zentrale Aspekte des Vorschlags für den Luftverkehr im Rahmen des Europäischen Emissionshandels (EU-ETS) und des Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) komprimiert dargestellt sowie die Vorschläge zum Einsatz von nachhaltigen Treibstoffen im Luftverkehr, die Energiesteuer- und die Erneuerbaren-Richtlinie skizziert.² Weitere Factsheets informieren zu Cap und Marktstabilitätsreserve, zum Seeverkehr, zum Grenzausgleichsmechanismus und zur Schaffung eines neuen Emissionshandelssystems für Gebäude und Straßenverkehr.

Die wichtigsten Elemente auf einen Blick

- ▶ **Regeln des EU-Emissionshandels und CORSIA gelten je nach Route:** Für inhereuropäische Flüge wird der EU-ETS angewendet, für Flüge von und zu Drittländern gelten die CORSIA-Regeln.
- ▶ Der **EU-Emissionshandel** erfasst Flüge in und zwischen Ländern des europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sowie nach Großbritannien und in die Schweiz. Hinzu kommen ab 2024 Flüge von und zu EU-Regionen in äußerster Randlage. Das Cap soll ab 2024 jährlich um 4,2 % sinken – dem gleichen linearen Reduktionsfaktor wie für den stationären Sektor. Die kostenlose Zuteilung soll auslaufen und durch Auktionierung aller für den Luftverkehr vorgesehenen Emissionsberechtigungen ersetzt werden.
- ▶ Bei **CORSIA** unterliegen die Luftfahrzeugbetreiber jeweils in ihren Heimatländern der Berichts- und Löschungspflicht. Die Berichtspflicht gilt seit 2019. Ab 2021 löschen Luftfahrzeugbetreiber Zertifikate für einen Teil ihrer Emissionen auf Routen zwischen an der CORSIA-Löschungspflicht teilnehmenden Ländern, um das Emissionswachstum im Sektor auszugleichen. Für EWR-Luftfahrzeugbetreiber weicht die Liste der zulässigen Zertifikate von der der ICAO ab, um u.a. Doppelzählung von Emissionsminderungen weiter zu vermeiden. Ab 2027 ist die Teilnahme an CORSIA für fast alle Länder bis auf bestimmte Entwicklungsländer verpflichtend. Für Routen von und zu Ländern, die nicht von CORSIA erfasst sind und die nicht als Entwicklungsländer von CORSIA ausgenommen sind, gelten ab 2027 die Emissionshandelsregeln.
- ▶ **ReFuelEU Aviation**, die **Energiesteuerrichtlinie** und die **Erneuerbare Energien-Richtlinie** geben wichtige Impulse für den Einsatz von nachhaltigen Treibstoffen. Über eine Mindestquote für nachhaltige Treibstoffe und Mindeststeuern für fossile Kraftstoffe soll ein sicherer Absatzmarkt geschaffen werden, der zur Reduktion von Treibhausgasen im Luftverkehrssektor selbst beiträgt.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550>

² <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-eu-ets-with-annex-en-0.pdf>
<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-of-the-eu-emission-trading-system-for-aviation.pdf> und
<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/notification-carbon-offsetting-and-reduction-scheme-international-aviation-corsia-en.pdf>

1 Zentrale Elemente der Vorschläge zum Emissionshandel im Luftverkehr und CORSIA im „Fit for 55“ – Paket

Im „Fit for 55“-Paket der EU-Kommission wird vorgeschlagen auch Flüge zu Ländern außerhalb des europäischen Wirtschaftsraumes wieder mit einer marktbasierteren Maßnahme zu erfassen: der EU-Emissionshandel im Luftverkehr wird um Regeln gemäß CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) ergänzt. Zudem wirken auch eine Reihe weiterer Maßnahmen auf die Emissionen im Luftverkehr (siehe Punkt 2). Die EU-Kommission gibt in der Begründung des Richtlinienvorschlags an, dass nicht-CO₂-Emissionen mindestens die gleiche Klimawirkung haben wie CO₂-Emissionen. Diese werden aber im Vorschlag nicht reguliert.

1.1 Anwendungsbereich des EU-ETS und CORSIA

Die Kommission schlägt im „Fit for 55“-Paket vor, dass die CO₂-Emissionen der Flüge je nach Routen unterschiedlichen Regeln unterliegen. Die temporäre Begrenzung des Emissionshandels auf Routen in und zwischen EWR-Ländern läuft aus. Vereinfacht dargestellt sieht der Vorschlag stattdessen Folgendes vor: Bei Flügen von oder zu sowie zwischen Drittländern finden die CORSIA Regeln Anwendung, bei innereuropäischen Flügen werden die geltenden EU-Emissionshandelsregeln weitergeführt. Dadurch sollen aus europäischer Sicht mehrere Ziele gleichzeitig erfüllt werden:

- ▶ Das Übereinkommen von Paris sieht vor, dass kein Land eine weniger weitgehende Verpflichtung eingehen darf als im vorausgehenden Zeitraum („no backsliding“). Der EU-ETS für den Luftverkehr sieht eine höhere Abgabeverpflichtung vor als die Lösungsverpflichtung unter CORSIA, deswegen gelten auch für die internationalen Flüge innerhalb des EWR weiterhin die EU-Emissionshandelsregeln. CORSIA-Lösungsverpflichtungen gelten für alle internationalen Verbindungen mit Drittländern, diese sind bis 2023 vom EU-Emissionshandel ausgenommen.
- ▶ EWR-Luftfahrzeugbetreiber und Anbieter aus Drittländern werden auf denselben Routen gleichbehandelt: EU-ETS Abgabepflichten gelten für Routen in und zwischen EWR-Ländern, CORSIA Lösungsverpflichtungen auf Routen von und zu teilnehmenden Drittstaaten. Nicht-EWR-Luftfahrzeugbetreiber unterliegen jedoch ggfs. in ihrem Heimatland weiterer CORSIA Berichts- und Lösungsverpflichtungen im internationalen innereuropäischen Luftverkehr.
- ▶ Es erfolgt keine Doppelregulierung von Betreibern auf Routen von und zu Drittstaaten. Die Luftfahrzeugbetreiber unterliegen jeweils in ihrem Heimatland Berichts- und Lösungsverpflichtungen.

Routen mit Emissionshandelsregeln

Flüge innerhalb der EWR-Länder sowie nach Großbritannien und in die Schweiz fallen unter den EU-Emissionshandel. Flüge von Großbritannien und der Schweiz zu EWR-Ländern werden gemäß den Vereinbarungen mit diesen Ländern von den dortigen Emissionshandelssystemen erfasst.

Ab 2024 werden zusätzlich Flüge von und zu Gebieten in äußerster Randlage vom EU-ETS erfasst, sofern sie nicht diese mit dem jeweiligen Festland (der Mitgliedstaat, zu dessen

Hoheitsgebiet sie gehören) verbinden.³ Damit steigen die erfassten Emissionen um rund 8 %, der EU-ETS umfasst dann fast ein Drittel der gesamten Luftverkehrsemissionen.⁴ Dies ist insbesondere Flügen zu den Kanaren, Madeira und den Azoren geschuldet. Die Ausnahme für Verbindungen mit dem jeweiligen Festland gilt bis 2030.

Im Sonderfall, dass Luftverkehrsbetreiber, die nicht aus dem europäischen Wirtschaftsraum stammen, internationale Strecken innerhalb des EWRs bedienen, kann zusätzlich eine CORSIA-Löschungsverpflichtung aus ihrem Heimatland gelten.

Tabelle 1: Übersicht des Anwendungsbereichs von Emissionshandel und CORSIA nach Routen

Zeitraum/Routen	2021-2023	2024-2026	Ab 2027
Flüge innerhalb und zwischen EWR Ländern und nach UK, Schweiz	Alle Betreiber: EU-ETS Nicht-EWR-Betreiber: Ggf. zusätzlich CORSIA auf internationalen Routen		
Flüge von EWR-Ländern von/zu Gebieten in äußersten Randlagen (ohne Festlandsverbindungen)	Ausgenommen	Alle Betreiber: EU-ETS Nicht-EWR-Betreiber: Ggf. zusätzlich CORSIA	
Flüge von/zu und zwischen Drittstaaten, die an CORSIA teilnehmen	Alle Betreiber: CORSIA (Verwaltung jeweils im Heimatland)		
Flüge von/zu Drittstaaten, die NICHT an CORSIA teilnehmen	Ausgenommen		Alle Betreiber: EU-ETS
Flüge von/zu am wenigsten entwickelte Ländern und kleinen Inselstaaten	Ausgenommen		

Quelle: Darstellung Öko-Institut

Routen mit CORSIA-Regeln

EWR-Anbieter von Flügen von und zu Staaten außerhalb des europäischen Wirtschaftsraumes, die an CORSIA teilnehmen, löschen CORSIA-Zertifikate für diese Flüge, wenn die Emissionen des gesamten Sektors höher liegen als im Basisjahr („Carbon Neutral Growth“). Anbieter aus anderen Ländern, die an CORSIA teilnehmen, werden bei Flügen von und zu EWR-Ländern von der Abgabepflicht der Emissionshandelsrichtlinie ausgenommen. Da sie in ihrem Heimatland bereits der Pflicht zur Löschung von Zertifikaten nach CORSIA unterliegen, wird damit eine Doppelregulierung der Abgabe bzw. Löschung vermieden. Dies betrifft jedoch nicht die Berichtspflicht. Anbieter aus anderen Ländern müssen auch weiterhin ihre verifizierten Emissionen für Flüge von und zu EWR-Ländern gemäß den Regeln des EU ETS an die jeweils zuständige nationale EU-Behörde berichten. Dieselben Flüge muss der Anbieter zusätzlich mit den Regeln von CORSIA überwachen und die so ermittelten und wiederum verifizierten Emissionen seinem Heimatland berichten. Eine Angleichung der europäischen Regeln zur Emissionsüberwachung an den internationalen Standard von CORSIA würde den Aufwand der Doppelregulierung verringern.

Flüge von und zu Ländern, die nicht an der streckenbezogenen Löschungsverpflichtung unter CORSIA teilnehmen, sind zunächst von sämtlichen Abgabepflichten ausgenommen. Ab dem 1.1.

³ Gebiete in äußerster Randlage sind: Kanarische Inseln (Spanien), Französisch-Guyana, Guadalupe, Martinique, Mayotte, Réunion und Saint-Martin (Frankreich) sowie Azoren und Madeira (Portugal) (Art. 349 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)).

⁴ Abschätzung basierend auf dem Modell AERO MS mit Emissionsdaten für 2016 basierend auf ankommenden und abgehenden Flügen, Berechnung durch André van Velzen (TAKS), September 2021.

2027 werden sie jedoch vom EU-Emissionshandel erfasst. Dies impliziert eine sehr viel höhere Abgabepflicht als unter CORSIA.

Dauerhaft ausgenommen sind Flüge von und zu am wenigsten entwickelten Ländern und kleinen Inselstaaten, solange ihr Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nicht den EU-Durchschnitt übersteigt. Der Anteil dieser Flugverbindungen an den globalen Emissionen ist sehr gering.

1.2 Umsetzung von CORSIA in der EU

CORSIA wird im Rahmen der Emissionshandelsrichtlinie umgesetzt. Die Pflichten zur Berichterstattung und Abgabe von Emissionsberechtigungen (EU-ETS) bzw. Löschung von Zertifikaten (CORSIA) unterscheiden sich in mehreren Punkten:

- ▶ **Verwaltung:** Luftfahrzeugbetreiber berichten jeweils im Land, in dem sie registriert sind, d.h. EU-Luftfahrzeugbetreiber fallen unter die Berichts- und Löschungspflicht von CORSIA in der EU, während Betreiber von Drittländern in ihren Heimatländern reguliert werden.
- ▶ **Fristen:** Am 30. November des Folgejahres sollen die EU-Mitgliedstaaten die Luftfahrzeugbetreiber über ihre Löschungspflicht unter CORSIA informieren, die Betreiber haben noch gut zwei weitere Jahre Zeit, die entsprechenden Zertifikate zu löschen.
- ▶ **Zu löschende Zertifikate:** Während im EU-ETS von Luftfahrzeugbetreiber für die gesamten Emissionen Emissionsberechtigungen abgegeben werden⁵, wird bei CORSIA lediglich ein Teil der Emissionen ausgeglichen: der Zuwachs gegenüber der Baseline. Aufgrund der Corona-Pandemie ist für die ersten Jahre eine Löschungspflicht von Null wahrscheinlich. Auch ist die CORSIA-Baseline grundsätzlich nicht ambitioniert genug.
- ▶ **Die Abgabepflicht im EU-ETS** beruht auf den Emissionen des jeweiligen Luftfahrzeugbetreibers, bei CORSIA dagegen wird bis 2029 allein das Emissionswachstum des Sektors angesetzt, um die Löschungspflicht zu ermitteln. Damit wird dem früheren Wachstum der Airlines aus Industriestaaten gegenüber denen in Schwellen- und Entwicklungsländern Rechnung getragen. Ab 2030 wird das Emissionswachstum des Betreibers bei der Berechnung schrittweise einbezogen.
- ▶ **Zulässige Zertifikate:** welche Zertifikate im Rahmen von CORSIA zulässig sind, wird durch die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) festgelegt. Der Vorschlag der Kommission sieht abweichende Anforderungen für EWR-Luftfahrzeugbetreiber vor: Nur Zertifikate aus Ländern, die Partei im Übereinkommen von Paris sind, an CORSIA teilnehmen⁶ und Doppelzählung von Emissionsreduktionen vermeiden, können eingesetzt werden. Der EU-Kommission soll die Befugnis erteilt werden, eine Liste der zulässigen Zertifikate zur Nutzung unter CORSIA zu erstellen.
- ▶ Zusätzlich zu den Zertifikaten gemäß der ICAO-Liste, sollen weitere Zertifikate eingesetzt werden können. Dies sind Zertifikate aus dem internationalen Emissionshandel nach Artikel 6(4) des Übereinkommens von Paris, CDM- und JI-Zertifikate soweit der Luftbetreiber sein

⁵ Bis 2027 einschließlich erhalten Luftfahrzeugbetreiber freie Zuteilung von Emissionsberechtigungen und können damit einen Teil ihrer Abgabeverpflichtung decken.

⁶ Das Kriterium der Teilnahme an CORSIA gilt erst ab der Abgabe für die Emissionen in 2027.

Budget aus den Jahren 2008-2012 nicht aufgebraucht hat und Emissionsreduktionen aus Projekten in EU-Mitgliedstaaten nach Artikel 24a Emissionshandelsrichtlinie.⁷

- ▶ Im Rahmen von CORSIA kann der Einsatz von nachhaltigen Treibstoffen (CORSIA eligible fuels) angerechnet werden. Der Vorschlag der Kommission geht auf das Thema bisher nicht ein.
- ▶ Im Rahmen von CORSIA entstehen keine Auktionseinnahmen für Staaten.

Ursprünglich war der Durchschnitt der Emissionen der Jahre 2019 und 2020 als CORSIA-Baseline vorgesehen. Da durch COVID-19 und die einhergehenden Reisebeschränkungen die Emissionen im Jahr 2020 ungewöhnlich niedrig ausgefallen sind, hat der ICAO Council vorgeschlagen, für die Jahre 2021-2023 zunächst die Emissionen des Jahres 2019 als Baseline zu nehmen. Die 2019er Baseline ist temporär als abweichende Regel im Kommissionsvorschlag zum „Fit for 55“-Paket enthalten, ab 2024 soll die ursprünglich vorgesehene Baseline gelten. Im Jahr 2022 plant die ICAO die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf mehrere Aspekte von CORSIA zu untersuchen. Die EU-Kommission erwartet, dass in den Jahren 2021 und 2022 die Abgabepflicht wahrscheinlich Null betragen wird, weil im Jahr 2020 die Emissionen 64 % unter den 2019er Emissionen lagen und auch in den Folgejahren noch niedrigere Emissionen als 2019 erwartet werden.

Die EU-Kommission soll die Löschungspflicht für Routen zu Ländern, die CORSIA nicht oder ungenügend durchsetzen, aussetzen können. Außerdem sind ähnlich wie im EU-ETS Flüge der Regierung, aus humanitären Gründen, für medizinische, militärische oder Feuerwehrzwecke ausgenommen.

Abweichungen, die sich aus dem KOM-Vorschlag gegenüber dem CORSIA-Regelwerk ergeben, sind bei der ICAO zu notifizieren.

1.3 Vom EU-ETS erfasste Flüge

Die Regeln für Flüge, die vom EU-ETS erfasst werden, bleiben weitgehend bestehen. Neben den Änderungen bezüglich des Anwendungsbereichs (s.o.) werden folgende Modifikationen vorgeschlagen. Ausführlichere Informationen sind in den Factsheets „Ausrichtung des EU-ETS und der Marktstabilitätsreserve auf das neue EU-Klimaschutzziel für 2030“ sowie „Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) in der EU“ auf der Homepage des Umweltbundesamtes zu finden: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/eu-kommission-schlaegt-umfassende-reform-des>.

Anpassung des Caps

Das Cap definiert die verfügbare Menge an Emissionszertifikaten. Der Vorschlag sieht vor, dass wie bislang für den Luftverkehr ein separates Cap berechnet wird. Die Emissionsberechtigungen sind aber frei mit den anderen Sektoren im EU-Emissionshandel handelbar und können von allen Sektoren zur Erfüllung ihrer Abgabepflichten eingesetzt werden.

Von 2013 bis 2020 lag das Luftverkehrscap konstant bei 95 % der erfassten Emissionen in den Jahren 2004-2006. Seit 2021 wird das Cap pro Jahr um 2,2 % bezogen auf die Zuteilung 2020 gesenkt - der lineare Reduktionsfaktor ist der Gleiche wie für den stationären Sektor. Ab 2024 soll der Reduktionsfaktor auf 4,2 % pro Jahr erhöht und auf die Emissionsberechtigungen für Luftfahrzeugbetreiber im Jahr 2023 bezogen werden. Außerdem wird das Cap um die neu

⁷ In Paragraph 11a werden diese unter 1a), c) und d) definiert.

erfassten Flüge ab 2024 korrigiert. Im Gegensatz zum stationären Sektor ist keine einmalige Reduktion der Emissionsberechtigungs­menge vorgesehen.

Auktionierung und kostenlose Zuteilung

Bislang werden die Emissionsberechtigungen im Luftverkehr überwiegend kostenlos an die Betreiber verteilt, nur 15 % werden auk­tioniert. In den Jahren 2024 bis 2027 soll der Auktionsanteil schrittweise steigen. Dagegen wird die kostenlose Zuteilung um je 25 % pro Jahr reduziert. In 2028 und den Folgejahren werden alle Berechtigungen versteigert. Im Impact Assessment kommt die EU-Kommission zu dem Schluss, dass CO₂-Kosten überwältzt werden können und daher keine Carbon Leakage Gefahr besteht.

Die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen erfolgt gemäß dem Anteil der Luftfahrzeugbetreiber an den verifizierten Emissionen im Jahr 2023, Emissionen der ab 2024 zusätzlich erfassten Routen fließen in die Anteilsberechnung mit ein.

Berücksichtigung der Luftverkehrsnachfrage in der Marktstabilitätsreserve (MSR)

Bei einem Überhang von Emissionsberechtigungen werden über den MSR-Mechanismus die nationalen Auktionsmengen um einen bestimmten Prozentsatz reduziert. Abhängig von der insgesamt im Umlauf befindlichen Menge (total number of allowances in circulation, TNAC) werden Emissionsberechtigungen in die Reserve aufgenommen oder wieder ausgeschüttet, wenn die TNAC einen definierten Schwellenwert über- bzw. unterschreitet. In der Vergangenheit wurde die Netto-Nachfrage des Luftverkehrs bei der Berechnung der TNAC nicht berücksichtigt. Ab Inkrafttreten der Reform sollen die Zertifikate des Luft- und Seeverkehrs bei der Berechnung der TNAC einbezogen werden. Wenn Luft- und Seeverkehr höhere Emissionen verursachen, als es ihrem Anteil am Cap entspricht, verringert dies die Umlaufmenge. Solange die TNAC wie aktuell oberhalb der geltenden Schwellenwerte liegt, führt dies zu einer geringeren Kürzung der Auktionsmengen durch die MSR.

Verteilung und Verwendung von Auktionseinnahmen

Die Einnahmen aus der Auktionierung von Luftverkehrsberechtigungen fließen bislang vollständig an die Mitgliedstaaten. Künftig sollen die Mitgliedstaaten sämtliche Erlöse für Klimaschutz­zwecke oder für den sozialen Ausgleich verwenden. Die EU-Kommission hat außerdem einen Vorschlag angekündigt, dass künftig ein Teil der Auktionserlöse aus dem EU-ETS für neue Eigenmittel der EU eingesetzt werden soll.

2 Interaktion mit anderen Elementen des „Fit for 55“-Pakets

Im „Fit for 55“-Paket sind Reformvorschläge für weitere Regulierungen enthalten, die Auswirkungen auf den Luftverkehr haben. Die Kommission verweist dabei auf die Richtlinie zur Energiebesteuerung, die Erneuerbaren-Richtlinie, ReFuelEU Aviation und weitere Initiativen wie die Unterstützung von nachhaltigen Treibstoffen, Förderung der Technologieentwicklung beispielsweise mit dem Horizon Europe Programm sowie operationale Maßnahmen wie die Single European Sky Initiative.⁸ Im Rahmen des Verordnungsentwurfs zum Aufbau von Infrastruktur für alternative Kraftstoffe soll zudem die Stromversorgung für den Aufenthalt am Flughafen ermöglicht werden.

2.1 ReFuelEU Aviation

Der Verordnungsentwurf über die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für einen nachhaltigen Luftverkehr (ReFuelEU Aviation)⁹ sieht einen steigenden Beimischungsanteil von nachhaltigen Flugtreibstoffen (Sustainable Aviation Fuels - SAF) durch die Inverkehrbringer an EU-Flughäfen vor. Darüber hinaus ist eine Unterquote für erneuerbare Kraftstoffe aus nicht-biologischen Quellen (Renewable fuels of non-biological origin – RFNBO) vorgesehen. Um eine Umgehung durch strategisches Tanken außerhalb der EU zu vermeiden, werden die Luftverkehrsgesellschaften verpflichtet, im Jahresdurchschnitt 90 % der benötigten Kraftstoffmenge für abgehende Flüge an EU-Flughäfen zu tanken. Erfüllt ein Inverkehrbringer die Quote für nachhaltige Kraftstoffe nicht, so werden Strafzahlungen fällig und die fehlende Menge muss im Folgejahr zusätzlich in Verkehr gebracht werden. Mit dem Verordnungsentwurf wird für nachhaltige Treibstoffe ein Markt mit langfristiger Perspektive geschaffen.

Tabelle 2: Quote zum Inverkehrbringen von nachhaltigen Flugtreibstoffen

	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Quote für nachhaltige Flugtreibstoffe	2 %	5 %	20 %	32 %	38 %	63 %
Unterquote erneuerbaren Kraftstoffen aus nicht-biologischen Quellen		0,7 %	5 %	8 %	11 %	28 %

Quelle: Verordnungsentwurf über die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für einen nachhaltigen Luftverkehr (ReFuelEU Aviation)

Die Quote gilt nur für Passagierflugzeuge; Frachtflüge und kleine Flughäfen sind ausgenommen. Quote und Unterquote beziehen sich auf den volumetrischen Anteil auf die Gesamtmenge an Kraftstoff. Die Definition von nachhaltigen Flugtreibstoffen und erneuerbaren Kraftstoffen aus nicht-biologischen Quellen (RFNBO) wie beispielsweise Power-to-Liquid (PtL) erfolgt durch die Erneuerbaren Richtlinie.

Die Luftverkehrsgesellschaften sollen im Rahmen der jährlichen Berichterstattung darstellen, welche Mengen von nachhaltigen Treibstoffen für Flüge im Rahmen des EU-ETS oder von CORSIA eingesetzt wurden.

⁸ Der nachfolgende Teil baut auf folgender Analyse des Öko-Instituts auf: Kasten, Peter; Göckeler, Katharina; Jakob, Michael; Wissner, Nora: Klimaschutzarchitektur für den Verkehrssektor im Fit for 55-Paket der EU-Kommission. Wirkmechanismen und Interaktionen der einzelnen Regulierungsvorschläge der EU-Kommission im Rahmen des Fit for 55-Pakets, Berlin. Die Studie war zum Zeitpunkt der Erstellung noch nicht publiziert.

⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on ensuring a level playing field for sustainable air transport https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/refueeu_aviation_-_sustainable_aviation_fuels.pdf

2.2 Energiesteuerrichtlinie / Energy Taxation Directive (ETD)

Die Energiesteuerrichtlinie¹⁰ gibt Mindestsätze für die Besteuerung von Energieträgern zur Nutzung im Verkehr und der Wärmeerzeugung vor. Im Artikel 14 soll der Luftverkehr erstmalig aufgenommen werden, die Differenzierung der Steuerbelastung ist je nach Energiegehalt vorgesehen. Die Mindeststeuersätze entsprechen denen für den Straßen- und Schienenverkehr. Der Mindeststeuersatz für Flugkraftstoffe soll über einen Zeitraum von 10 Jahren schrittweise eingeführt werden. Abweichend dazu ist in diesem Zeitraum die Mindestbesteuerung für nachhaltige und emissionsarme Flugtreibstoffe (inkl. PtL) auf null reduziert. Auch die Stromversorgung der Flugzeuge kann in diesem Zeitraum ganz oder teilweise befreit werden. Der volle Mindeststeuersatz für fossiles Kerosin beträgt 10,75 € / GJ, dies entspricht einem impliziten CO₂-Preis von 145 €/t CO₂ gegenüber Kraftstoffen der geringsten Steuerstufe.

Von der Steuer werden Verkehre innerhalb der EU erfasst. Die Besteuerung von reinen Frachtflügen im Inland ist den Mitgliedstaaten freigestellt, sowie auf innereuropäischen Strecken mit Mitgliedstaaten, die diesem zustimmen. Privatflüge für nicht-gewerbliche Zwecke sind ausgenommen. Die Richtlinie sieht die Möglichkeit vor, auch Flüge von und zu Drittländern zu besteuern und schlägt auch hier den Mindeststeuersatz vor. Dies setzt entsprechende Anpassungen der zwischenstaatlichen Vereinbarungen voraus.

In Steuerfragen ist ein einstimmiger Beschluss im europäischen Rat erforderlich.

2.3 Erneuerbare-Energien-Richtlinie / Renewable Energy Directive

Der Anwendungsbereich des Verkehrsziels in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED) soll in Zukunft verbindlich den Luftverkehr enthalten, bislang bezog es sich auf den Straßen- und Schienenverkehr, der Einbezug von Luft- und Seeverkehr war optional. In Deutschland wird die RED durch die Treibhausgasquote umgesetzt, sie bezieht sich bislang nur auf den Straßenverkehr und Kraftstoffe im Schienenverkehr.

Für das Verkehrsziel der RED sollen die Mitgliedstaaten der EU eine Verpflichtung für die Inverkehrbringer von Kraftstoffen umsetzen, dass diese die Emissionsintensität der im Verkehrssektor genutzten Energieträger reduzieren. Durch den Einsatz von erneuerbaren Kraftstoffen¹¹ und erneuerbarer Elektrizität sollen sie die Treibhausgasintensität im Vergleich zu den relevanten historischen Emissionen um 13 % bis 2030 verringern. Zudem sieht die Richtlinie eine Mindestquote an fortschrittlichen Biokraftstoffen und Biogas, und erneuerbaren Kraftstoffen aus nicht-biologischen Quellen (Wasserstoff und E-Fuels) für die Inverkehrbringer vor. Die energetische Mindestmenge für fortschrittliche Biokraftstoffe inkl. Biogas liegt bei 0,2 % im Jahr 2022, 0,5 % im Jahr 2025 und 2,2 % im Jahr 2030. Für Wasserstoff und E-Fuels liegt die energetische Mindestmenge bei 2,6 % im Jahr 2030. Inwiefern diese Mindestmengen durch den Luftverkehr über die Ziele der ReFuelEU Aviation hinausgehen, wird insbesondere davon abhängen, ob Unterziele für die Verkehrssektoren definiert werden. Wenn nicht, so ist wahrscheinlich, dass der Straßenverkehr diesen abdeckt.

¹⁰ Proposal for a Council directive restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision_of_the_energy_tax_directive_0.pdf

¹¹ Neben Biokraftstoffen (inkl. Biogas) und eFuels zählen hierzu auch „recycled carbon fuels“.

3 Nächste Schritte und wesentliche Fragen für den politischen Prozess

Der Vorschlag der EU-Kommission wird von den Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Union und durch das Europaparlament geprüft. Beide Institutionen beschließen unabhängig voneinander notwendige Änderungen zu dem Vorschlag. Im folgenden Prozess, dem sogenannten Trilog, diskutieren Vertreter des Rats, des Europaparlaments und der EU-Kommission die Änderungsvorschläge und verhandeln – wo nötig – Kompromissvorschläge. Nach einer Einigung wird der überarbeitete Reformvorschlag in einem letzten Schritt formell im Rat und Parlament beschlossen und danach durch die Mitgliedstaaten umgesetzt. Der Prozess bis zur Veröffentlichung der aktuellen Regelung für die 4. Handelsperiode des EU-ETS hat knapp 3 Jahre gedauert.

Wesentliche Fragen für den politischen Prozess:

EU ETS:

- ▶ Reicht das Preissignal aus dem EU-ETS aus, um die Emissionen von Flügen innerhalb des EWR zu mindern? Welche weiteren Möglichkeiten gibt es, die angestrebte zusätzliche Lenkungswirkung im Sektor zu erzielen (z.B. Begrenzung der EUA-Nutzung, Aufschlag für Ultra-Kurzstrecken, etc.)?
- ▶ Weshalb erfolgt keine einmalige Reduktion des EU-ETS-Cap im Flugverkehr analog zum stationären Sektor?
- ▶ Nicht-CO₂-Emissionen aus dem Luftverkehr werden im „Fit for 55“-Paket nicht adressiert. Wie kann diese Notwendigkeit ergänzt werden? Welche Auswirkungen hat die Nichtberücksichtigung dieser Emissionen auf die Zielerreichung Treibhausgasneutralität?

CORSIA:

- ▶ Wie schnell ist eine substantielle Lenkungswirkung im internationalen Luftverkehr zu erwarten? Insbesondere in den Anfangsjahren ist bei den internationalen Strecken von und zu Drittländern mit, wenn überhaupt, nur geringen Kosten für Zertifikate und damit auch Anreize zur Emissionsreduktion für die Luftfahrzeugbetreiber zu rechnen. Wie kann die Richtlinienüberarbeitung konstruktiv dazu beitragen, CORSIA kurz- und mittelfristig wesentlich stringenter auszugestalten?
- ▶ Wie kann der Einsatz des EU-ETS auch für internationale Flüge innerhalb des EWR gegenüber der ICAO gut kommuniziert werden?
- ▶ Wie begründet die EU-Kommission den Einsatz zusätzlicher Zertifikate für CORSIA gegenüber ICAO? Welche Vorteile hat dies? Wie begegnet man der Gefahr, dass auch andere Länder zusätzliche Programme mit ggf. geringem Qualitätsniveau unilateral zulassen?
- ▶ Ab 2027 fallen Flüge von und zu Ländern, die weder von CORSIA erfasst noch als Entwicklungsländer von CORSIA ausgenommen sind, unter den EU-Emissionshandel. Flüge von und zu Ländern, die CORSIA ungenügend umsetzen, unterliegen einer geringeren oder gar keiner Pflicht zur Löschung von Zertifikaten. Müssten diese nicht gleichbehandelt werden?

Interaktion mit weiteren Richtlinien

- ▶ Welche Wechselwirkungen bestehen zwischen dem EU-ETS und weiteren Richtlinien? Zu welcher Emissionsminderung führt beispielsweise die Beimischungsquote oder die Besteuerung des Kerosins, und welche Auswirkungen hat dies auf die Nachfrage an Emissionsberechtigungen durch den Luftverkehr?

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet:
www.umweltbundesamt.de
www.umweltbundesamt.de
www.umweltbundesamt.de
www.umweltbundesamt.de

Verena Graichen, Öko-
Institut e.V.

Stand: November/2021