

17.12.21**Beschluss**
des Bundesrates

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und
des Rates zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen
für einen nachhaltigen Luftverkehr**
COM(2021) 561 final

Der Bundesrat hat in seiner 1014. Sitzung am 17. Dezember 2021 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt, dass in der Verordnung zukünftig feste Beimischungsquoten für nachhaltige Flugkraftstoffe vorgeschrieben werden sollen.
Er ist der Überzeugung, dass mit der vorgeschlagenen Verordnung auch auf EU-Ebene wichtige Weichen für die Dekarbonisierung des Luftverkehrs gestellt werden können.
2. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine Verlagerung von Flugbewegungen auf umwelt- und klimafreundlichere Verkehrsträger ein wichtiger Beitrag zur Erreichung der Klimaziele ist.
3. Er hält für eine Reduktion von klimaschädlichen Emissionen im Luftverkehr den Einsatz verbrauchs- und emissionsarmer Flugzeuge sowie langfristig eine Kraftstoffwende mit nahezu CO₂-neutral produzierten Kraftstoffen für erforderlich.
4. Insbesondere bei Mittel- und Langstrecken wird der Einsatz von Flüssigkraftstoffen erforderlich bleiben. Ziel ist es, diese über verschiedene Technologiepfade unter Nutzung erneuerbarer Energien beziehungsweise nachhaltiger biogener Rohstoffe herzustellen und fossiles Kerosin zu ersetzen. Der Einsatz

solcher synthetischer CO₂-neutraler Flüssigkraftstoffe verringert zudem auch die Entstehung weiterer, nicht CO₂-bezogener negativer Effekte auf das Klima sowie die regionale Last mit Luftschadstoffen.

5. Der Bundesrat bittet um Prüfung, inwieweit die bisher im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Quoten, insbesondere für die Zeit ab 2030, zur wirksamen und zügigen Minderung der Treibhausgasemissionen angehoben werden sollten. Auch für die für das Jahr 2030 vorgeschlagene Mindestquote von 5 Prozent wäre eine leicht höhere Quote zwischen 7,5 und 10 Prozent für das Jahr 2030 denkbar. Er begrüßt in diesem Zusammenhang Initiativen der Wirtschaft, wie beispielsweise die „Clear Skies for Tomorrow“-Initiative von 60 Unternehmen, nach deren Zielerklärung bis 2030 10 Prozent statt der von der Kommission vorgeschlagenen 5 Prozent des genutzten Treibstoffes klimaneutral hergestellt werden sollen.
6. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Schwerpunkt früher und deutlicher auf den Einsatz sogenannter PtL (Power to Liquid)-Kraftstoffe gelegt werden sollte. Denn auch wenn alternative Kraftstoffe aus nachhaltigen biogenen Ressourcen zunächst schneller verfügbar sind und geringere Herstellungskosten haben, werden sie mittel- und langfristig aufgrund der Begrenztheit der hierfür erforderlichen nachhaltigen biogenen Ressourcen nicht den wesentlichen Beitrag zur Kraftstoffwende leisten können.
7. Er verweist in diesem Zusammenhang auf die gemeinsam von Bund, Wirtschaft und Ländern im Mai dieses Jahres unterzeichnete „Roadmap PtL im Luftverkehr“ und die Umsetzung der RED-II-Richtlinie in deutsches Recht, die bereits deutlich fortschrittlicher sind. So ist der Einstieg bereits ab 2026 mit einer Quote von 0,5 Prozent PtL-Kerosin vorgesehen, die ab 2028 auf 1 Prozent und 2030 auf 2 Prozent steigen soll. Die auch in der Roadmap vorgeschlagenen 2 Prozent PtL ab 2030 sollten daher als Mindestkriterium europaweit verankert werden, statt der im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Unterquote für PtL von nur 0,7 Prozent ab 2030. Mindestens soll es den Mitgliedstaaten erlaubt sein, über eine niedrigere EU-weite Quote hinausgehen zu können und auch mit Vorgaben zu PtL-Kerosin früher – bereits ab 2026 – zu beginnen. Falls das nicht möglich ist, könnten bereits geplante Investitionen seitens der Wirtschaft zurückgestellt werden. Der Bundesrat betont, dass rechtzeitig ambitionierte und verlässliche Rahmenbedingungen gesetzt werden müssen, damit der Luftverkehr seine Kli-

maschutzziele erreichen kann. Nur so kann der Markthochlauf für PtL gelingen und kostenmindernde Skalierungseffekte können erzielt werden.

8. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Verordnungsvorschlag im Verbund mit den übrigen im „Fit for 55“-Paket vorgesehenen Maßnahmen für den Luftverkehr zu erheblichen Mehrkosten bei den Airlines und damit zu Preissteigerungen für die Kunden führen dürfte. Da der Luftverkehr auch langfristig vor allem im Langstrecken- und Interkontinentalbereich nicht durch bodengebundene umwelt- und klimafreundliche Verkehrsträger ersetzt werden kann, muss nach Auffassung des Bundesrates die langfristige Sicherung der europäischen Luftverkehrswirtschaft bei Einhaltung der Klimaziele besonders in den Blick genommen werden.
9. Er betont, dass die erwarteten Kostensteigerungen ohne entsprechende Flankierungsmaßnahmen eine erhebliche Verschlechterung der Wettbewerbssituation von europäischen Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften mit Sitz in der EU gegenüber Nicht-EU-Flughäfen und Nicht-EU-Fluggesellschaften bedeuten können. Der Bundesrat verweist darauf, dass internationale Langstreckenverkehre vor allem über große Flughafen-Drehkreuze als Umstiegsknoten organisiert sind, die Luftverkehrsgesellschaften mit Sitz in der EU als sogenannte Hubs nutzen. Drei der größten Drehkreuze mit jeweils großen Marktanteilen werden von Airlinegruppen mit Sitz in der EU (Frankfurt, Paris, Amsterdam) bedient, weitere liegen unweit der EU-Außengrenzen außerhalb der EU (zum Beispiel Istanbul, Golfstaaten, London). Eine entsprechende Verlagerung des Flugverkehrs würde zu erheblichen „Carbon Leakage“-Effekten führen.
10. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die von der Kommission geplante sukzessiv steigende Verwendung synthetischer Treibstoffe im Flugverkehr einen Beitrag zur Reduzierung von CO₂-Emissionen im Flugverkehr leisten kann. Allerdings sind synthetische Treibstoffe in der Produktion bisher noch deutlich teurer als fossile Treibstoffe. Deshalb besteht die Gefahr, dass es durch eine steigende Beimischungsquote von synthetischen Kraftstoffen in der EU zum verstärkten Tankering (Mitführen von Treibstoffen von Flughäfen ohne Beimischungsquote) kommen könnte. Auch ist es nicht ausgeschlossen, dass insbesondere bei Langstreckenflügen, die nur teilweise auf den EU-Luftraum entfallen, Betankungsvorgänge von Kostenoptimierungserwägungen beeinflusst werden.

Dies kann die europäischen Drehkreuze gegenüber günstigeren Standorten außerhalb der EU schwächen. Um dies zu verhindern, sollte die Betankungspflicht für Luftfahrzeugbetreiber in Artikel 5 noch klarer gefasst werden, damit eine wirksame Umsetzung gelingen kann.

11. Der Bundesrat bittet die Kommission daher, zeitnah einen entsprechenden Schutzmechanismus für faire internationale Wettbewerbsbedingungen im Flugverkehr vorzuschlagen, der das „Fit for 55“-Paket entsprechend komplementär ergänzen soll. Ziel muss es sein, unter Einhaltung der Klimaschutzziele für die Bedienung des EU-Luftverkehrsmarkts als Abflug- oder Anflug- oder Umsteigerverkehr ein ausgewogenes, faires Marktumfeld zu schaffen („Level Playing Field“).
12. Der Bundesrat hält es für erforderlich, dass die Verordnung schnellstmöglich in die Verhandlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation Organization – ICAO) eingebracht wird, um eine Wettbewerbsverzerrung (Tankering) hin zu außereuropäischen Flughäfen zu verhindern. Im Rahmen der regelmäßigen Überprüfungen muss sichergestellt werden, dass Vereinfachungsmöglichkeiten, die sich durch ein eventuelles Nachziehen der internationalen Regelungen (ICAO) bieten, genutzt werden.
13. Er hält es deshalb für erforderlich, dass die geplanten europäischen Regeln zur Beimischung synthetischer Kraftstoffe schnellstmöglich auch von Drittstaaten übernommen werden. Auf globaler Ebene wird die Einführung nachhaltiger Flugkraftstoffe durch die ICAO geregelt. Zwar setzt diese Anreize für die Verwendung nachhaltiger Flugkraftstoffe, aber es gibt bisher kein System, das die Verwendung nachhaltiger Flugkraftstoffe bei internationalen Flügen vorschreibt.
14. Der Bundesrat bittet die Kommission ferner, sich im Rahmen der Klimaverhandlungen sowie innerhalb der ICAO für globale Mindestquoten für nachhaltige Flugkraftstoffe und eine Ausweitung des Emissionshandels über die EU hinaus einzusetzen, weil im Luftverkehr als weltweiter Verkehrsträger umfassender Klimaschutz nur dann erreichbar ist, wenn er global vereinbart wird. Der Bundesrat erkennt zwar an, dass der im Rahmen der ICAO vereinbarte CORSIA-Mechanismus ein Anfang ist. Dieser ist aber bei Weitem nicht hinreichend, um ausreichend CO₂-Einsparungen zu erreichen, da hier ein Großteil der

Anstrengungen vor allem auf Kompensationsmaßnahmen und nicht auf CO₂-Reduktion liegt.

15. Der Bundesrat verweist auf die Notwendigkeit, für den Markthochlauf alternativer Kraftstoffe ökonomische Instrumente für private Investitionen zu schaffen, und bittet zu prüfen, wie diese Instrumente ausgestaltet werden müssen. Dabei müssen die hohen Investitionen und aufgrund des großen Strombedarfs massiven Betriebskosten Berücksichtigung finden. Das gilt auch für den Ausbau von erneuerbaren Energien inner- und außerhalb Europas und für die Herstellung des PtL-Eingangserzeugnisses „grüner Wasserstoff“. Das gilt ebenso für den Ausbau der bisher bestehenden Transportinfrastruktur für Zwischen- und Endprodukte und für Erzeugungsanlagen bei der Herstellung alternativer Kraftstoffe. Für den Anlagen- und Maschinenbau der EU-Mitgliedstaaten bestehen hervorragende Chancen, weltweit Marktführer bei der Produktion alternativer Kraftstoffe zu werden.
16. Er betont, dass insbesondere für das erste Jahrzehnt daher entsprechende Programme für die Absicherung privater Investitionen in dem noch nicht etablierten Markt erforderlich sind, zum Beispiel über die Einrichtung eines Swap-Fonds. Parallel hierzu wird ein längerfristig angelegter Finanzierungsmechanismus für den Markthochlauf mit einem „Level Playing Field“ innerhalb der EU benötigt.
17. Der Bundesrat bittet die Kommission, einen entsprechenden Vorschlag für passgenaue Instrumente zu erarbeiten. In diesem Zusammenhang bittet er zu klären, ob und inwieweit eine europaweite zweckgebundene Ticketabgabe ähnlich der deutschen Luftverkehrssteuer sachdienlich sein kann, um den Markthochlauf zumindest zum Teil finanzieren zu können. Die Instrumente sollten gegenüber Fluggesellschaften aus Drittstaaten wettbewerbsneutral ausgestaltet werden.
18. Der Bundesrat stellt fest, dass das mit der vorgeschlagenen Verordnung eingesetzte Kontrollsystem für Luftfahrzeugbetreiber, Kraftstoffanbieter und die Kontrollinstanzen aufwändig ist und neben den bereits bestehenden Pflichten im Emissionshandelssystem zu Verteuerungen führen kann.

19. Er stellt außerdem fest, dass die in der vorgeschlagenen Verordnung vorgesehene Verpflichtung, Luftfahrtunternehmen bei von EU-Flughäfen abgehenden Flügen zur Vertankung von Mindestmengen nachhaltiger Kraftstoffe zu verpflichten, in der Praxis zu bürokratieintensiven Kontrollen führen dürfte. Das dafür nötige Kontrollsystem dürfte einen Nachweis über Einkaufsrechnungen und stichprobenweise vermutlich auch Vorortkontrollen erfordern. Vor allem bei Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten ist fraglich, wie die benötigte Kraftstoffmenge annäherungsweise ermittelt werden soll, da sie von Parametern wie zum Beispiel Flugstreckenlänge, Flugzeugtyp, Beladung und auch der insgesamt für den Flug eingekauften Treibstoffmenge abhängen dürfte. Hinzu kommt, dass die dafür vorzuhaltenden Belege und Informationen teilweise auf Datenträgern außerhalb der EU gespeichert sein dürften und deren Kontrollen vermutlich auch der Zustimmung der Drittstaaten bedürften.
20. Es ist jedoch erforderlich, dass in der Verordnung Zuständigkeiten, Vorgehensweise und Abläufe, zum Beispiel in Artikel 6 Absatz 3 Satz 2 und in Artikel 7 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 7 Buchstabe e, klar gefasst und bürokratiearm ausgestaltet werden, um die Umsetzung zu erleichtern.