

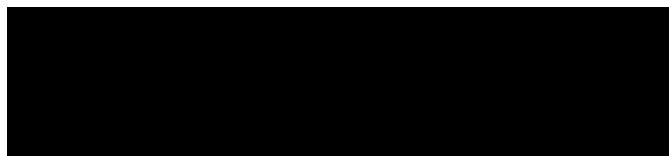


**Deutscher Bundestag    Wissenschaftliche Dienste**

**Emissionshandel im Luftverkehr**

Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs in das Europäische  
Emission Trading System (EU ETS)

- Ausarbeitung -



**Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**

Verfasser/in [REDACTED]

Emissionshandel im Luftverkehr

Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs in das Europäische Emission Trading System (EU ETS).

Ausarbeitung WD 7 – 019/07

Abschluss der Arbeit: 19.2.2007

Fachbereich WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht,  
Umweltschutzrecht, Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung

Telefon: [REDACTED]

**Hinweise auf interne oder externe Unterstützung bei der Recherche bzw. Abfassung des Textes**

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

## - Zusammenfassung -

Gegenstand der Ausarbeitung ist die Frage, ob einer Einbeziehung des internationalen zivilen Luftverkehrs in ein Emissionshandelssystem internationales Recht, v.a. das sog. Chicagoer Abkommen, entgegensteht.

Die Prüfung wird ergeben, dass einer solchen Einbeziehung nicht nur das Chicagoer Abkommen sowie andere völkerrechtliche Verträge nicht entgegenstehen, sondern dass vielmehr eine völkerrechtliche Verpflichtung besteht, Treibhausgase des internationalen Flugverkehrs zu reduzieren. Die Errichtung eines Systems des Handels mit Emissionszertifikaten bietet sich hierfür als geeignete Möglichkeit an.

## **Inhalt**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Vereinbarkeit eines Emissionshandels für den Luftverkehr mit internationalem Recht</b>	<b>5</b>
2.1.	Das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt („Chicagoer Abkommen“)	5
2.1.1.	Art. 5, 6 und 11 des Chicagoer Abkommen	6
2.1.2.	Diskriminierungsverbot des Art. 11	7
2.1.3.	Andere Vorschriften des Chicagoer Abkommens	8
2.1.4.	Die Resolution A35-5 der ICAO	9
2.1.5.	Andere völkerrechtliche Verträge	9
2.2.	Geographische Reichweite	10
<b>3.</b>	<b>Fazit</b>	<b>10</b>

## 1. Einleitung

Der nicht mehr aufzuhaltende Klimawandel steht seit einigen Monaten ganz oben auf der politischen Agenda. Auch in der öffentlichen Meinung hat sich das Bewusstsein durchgesetzt, dass Maßnahmen zur Reduktion von CO<sub>2</sub> nicht länger aufgeschoben werden dürfen.

Neben der Industrie und jetzt auch der Automobilbranche hat die Europäische Kommission schon längere Zeit den internationalen Flugverkehr im Blick. Dieser trägt etwa 4% zum weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoß bei.<sup>1</sup> Der Anteil ist damit zwar noch relativ gering, bei gleich bleibendem Wachstum der Branche werden die Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr von Flughäfen in der EU bis 2012 jedoch um 150% gegenüber 1990 zugenommen haben. Diese Zunahme der Emissionen der EU aus dem internationalen Luftverkehr würde die Gemeinschaft über ein Viertel der Reduktionen kosten, die Teil ihres Ziels im Rahmen des Kyoto-Protokolls sind.<sup>2</sup>

Für eine Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes bietet sich ein Handel mit Verschmutzungsrechten an. Ein solcher Emissionshandel basiert auf folgendem Prinzip:

Es wird eine Obergrenze der jährlichen Schadstoffemissionen einer Branche festgelegt und diese durch eine bestimmte Anzahl von Zertifikaten, also verbrieften Verschmutzungsrechten, ausgedrückt. Diese Zertifikate werden dann auf die verschiedenen Marktteilnehmer verteilt. Wem die zugeteilte Menge an CO<sub>2</sub>-Verschmutzungsrechten nicht ausreicht, muss entsprechende Zertifikate von anderen Marktteilnehmern aufkaufen, die weniger CO<sub>2</sub> verbraucht haben. Es wird damit ein deutlicher Anreiz zum Einsparen von CO<sub>2</sub> geschaffen.

Ein derartiges System besteht bereits unter der Bezeichnung „EU Emission Trading System (EU ETS)“, der bisherige Emissionshandel ist allerdings alleine auf den industriellen Sektor zugeschnitten.<sup>3</sup> Mit dem Einbezug des internationalen Luftverkehrs würden erstmals mobile Emissionsquellen dem europäischen Klimaregime unterworfen.<sup>4</sup>

1 Die Gesamtbelastung liegt jedoch 2-4fach so hoch wie der alleinige Effekt der CO<sub>2</sub>-Emission, u.a. weil die Wirkung des direkt in der Atmosphäre emittierten Kohlendioxids stärker ist als am Boden abgegebenes, siehe Commission staff working document, Reducing the Climate Change Impact of Aviation, (COM(2005), 459), S. 4, abrufbar unter:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0459en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0459en01.pdf)

2 Commission staff working document, Reducing the Climate Change Impact of Aviation, (COM(2005), 459), S. 2.

3 Sieberg, Emissionshandel im Luftverkehr, NVwZ 2006, S. 141 (142), siehe auch die Richtlinie 2003/87/EG.

4 Ehrling, Die Einbeziehung des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel, URP 2006, S. 5 (5). Der nationale Flugverkehr wird, anders als der internationale, vom Kyoto-Protokoll umfasst und ist somit Teil der Höchstmenge, die die Vertragsstaaten jährlich emittieren dürfen, siehe Art. 2 I a) VII) des Kyoto-Protokolls.

Zwar sind auch andere Instrumente wie etwa eine Kerosinsteuer oder eine Begrenzung des zulässigen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes denkbar. Der Emissionshandel hat jedoch zum einen den Vorteil, dass Emissionshöchstgrenzen präzise vorgegeben und dann zielgenau eingehalten werden können. Zum anderen führt er dazu, dass Emissionsminderungsmaßnahmen da getroffen werden, wo sie die geringsten gesamtwirtschaftlichen Kosten verursachen. Ein effizienter Einsatz der aufgewendeten Mittel ist somit gesichert und der Emissionshandel somit auch aus volkswirtschaftlicher Sicht der bessere Weg.<sup>5</sup>

## 2. Vereinbarkeit eines Emissionshandels für den Luftverkehr mit internationalem Recht

### 2.1. Das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt („Chicagoer Abkommen“)

Das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt wurde 1944 in Chicago geschlossen und trägt der bereits damals einsetzenden immer stärkeren Bedeutung des Luftverkehrs Rechnung. Auf der Grundlage des Abkommens wurde u.a. die Internationale Zivilluftfahrt Organisation (ICAO) gegründet, zu deren Aufgaben die Normierung verkehrspolitischer, verkehrsrechtlicher und luftfahrttechnischer Fragen des internationalen Luftverkehrs zählt. Dem Abkommen ist die Bundesrepublik 1956 beigetreten.<sup>6</sup>

Das Abkommen enthält zwar keine Aussagen über die Zulässigkeit oder die Voraussetzungen eines Emissionshandelssystems für die Luftfahrt. Es fragt sich allerdings, ob Vorschriften des Abkommens einem Emissionszertifikatehandel entgegenstehen.<sup>7</sup> Problematisch könnte sein, dass ein Zwang für Fluggesellschaften, entsprechende berechtigte Zertifikate nachzuweisen, auf europäischem Recht gründet. Es stellt sich die Frage, ob die Luftverkehrsgesellschaften aber nur solche Vorschriften akzeptieren müssen, die die Vertragsstaaten selbst und keine supranationale Einheit erlassen haben.

5 *Pache*, Das rechtliche Instrumentarium zur Verminderung der Luftverunreinigungen des Luftverkehrs, in: Koch (Hrsg.), Umweltprobleme des Luftverkehrs, Baden-Baden, 2003, S. 205 (214).

6 Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Abkommen vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt und die Annahme der Vereinbarung vom 7. Dezember 1944 über den Durchflug im Internationalen Fluglinienverkehr vom 7. April 1956, BGBl. II, S. 411.

7 Es ist dabei zu beachten, dass das Abkommen nur den *internationalen* Flugverkehr betrifft. Einer Einbeziehung des *nationalen*, also etwa des innerdeutschen Flugverkehrs in das ETS kann das Abkommen deshalb von vornherein nicht entgegenstehen.

### 2.1.1. Art. 5, 6 und 11 des Chicagoer Abkommen

Art. 5 und 6 des Abkommens stehen im Kapitel II des Abkommens über „Flüge über dem Hoheitsgebiet von Vertragsstaaten“. Art. 5 und 6 sind Ausprägungen des in Art. 1 niedergelegten Grundsatzes der „vollen und ausschließlichen“ Hoheit eines jeden einzelnen Vertragsstaats über seinen Luftraum. So bestimmt Art. 6 des Abkommens, dass planmäßiger internationaler Fluglinienverkehr nur mit besonderer Erlaubnis oder sonstiger Ermächtigung das Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates überfliegen darf; Ähnliches formuliert Art. 5 II. Eine solche Erlaubnis wird regelmäßig an das Einhalten der gesetzlichen Bestimmungen gebunden sein.

Deutlicher wird dies anhand des Art. 11. Dieser legt den Luftverkehrsunternehmen auf, die Gesetze und Verordnungen des jeweiligen Vertragsstaats bei Einflug, Ausflug und innerhalb des Hoheitsgebiets einzuhalten.<sup>8</sup> Es fragt sich, ob unter diesen Gesetzen und Verordnungen nur solche Normen zu verstehen sind, die die Vertragsstaaten selbständig und eigenverantwortlich erlassen haben, und ob Normen, die nicht in diese Kategorie fallen, von internationalen Luftverkehrsunternehmen nicht beachtet werden müssen.

Für eine solche enge Auslegung der Normen des Chicagoer Abkommens gibt es allerdings keine Hinweise. Schon alleine der Wortlaut der Normen spricht nicht für eine solche Auffassung. Die deutsche Fassung des Art. 11 spricht nur von „Gesetzen und Verordnungen eines Vertragsstaats“, die englische von „laws and regulations of a contracting state“. Europarechtliche Normen werden aber, als Verordnung gem. Art. 249 II EG, direkt anwendbares Recht und Gesetz in allen Mitgliedstaaten – Verordnungen werden ein Teil der nationalen Rechtsordnung(en) und sind somit rechtstechnisch „Gesetz eines Vertragsstaats“. Richtlinien nach Art. 249 III EG müssen sogar noch von den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in eigenes nationales Recht umgesetzt werden.<sup>9</sup>

Überlegungen wie die hier angestellten können aber auch gar nicht Gegenstand der Verhandlungen über das Abkommen gewesen sein, da eine politische Einheit wie die EU die weltweit einzige supranationale Organisation mit Hoheitsgewalt ist und zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommen im Jahre 1944 als Gebilde noch undenkbar war. Eine historische Auslegung der Normen ist daher erst gar nicht möglich.

8 Art. 11 lautet: „Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Abkommens sind die Gesetze und Verordnungen eines Vertragsstaats über den Ein- oder Ausflug der in der internationalen Luftfahrt verwendeten Luftfahrzeuge nach oder aus seinem Hoheitsgebiet oder über den Betrieb und den Verkehr dieser Luftfahrzeuge innerhalb seines Hoheitsgebiets auf die Luftfahrzeuge aller Vertragsstaaten ohne Unterschied der Staatszugehörigkeit anzuwenden; sie sind von diesen Luftfahrzeugen beim Einflug, Ausflug und innerhalb des Hoheitsgebiets dieses Staates zu befolgen.“

9 So gibt es mit dem sog. „Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz“ vom 8. Juli 2004, BGBl. I S. 1578 ein Bundesgesetz über den bisherigen Emissionshandel.

Es ist somit nach dem Sinn und Zweck der in Frage stehenden Bestimmungen zu fragen. Hier erscheint eine weite Auslegung der Art. 5, 6 und v.a 11 des Abkommens, die auch „europäische Gesetze“ umfasst, überzeugender.

Entgegen der ursprünglichen U.S.-amerikanischen Absicht steht im Mittelpunkt des Abkommens nicht eine Liberalisierung des internationalen Luftverkehrs, sondern eine Stärkung der Rechte der Vertragsstaaten. Der Grundsatz der „vollen und ausschließlichen“ Lufthoheit, Art. 1 des Abkommens, muss bei der Auslegung Beachtung finden.

Ratio der Regelungen der Art. 5, 6 und 11 ist es nicht, Flugverkehrsunternehmen so wenig staatlichen Vorschriften wie möglich zu unterwerfen.

Vielmehr soll sichergestellt sein, dass die Unternehmen sämtliche in einem Vertragsstaat geltenden Vorschriften beachten und einhalten und nicht etwa besser gestellt werden als inländische Flugverkehrsunternehmen. Ein formaljuristisches Abstellen auf ausschließlich und eigenverantwortlich vom Vertragsstaat verabschiedete Gesetze erreicht dieses Ziel aber nicht. Dass eine enge Auslegung der Vorschriften nicht zweckmäßig ist, lässt sich auch an Folgendem ablesen:

Würde die enge Auffassung gelten, müssten europarechtliche Vorgaben nicht beachtet werden, da die EG nicht Vertragsstaat des Abkommens ist und gemeinschaftsrechtliche Regelungen nicht als „Gesetze der Vertragsstaaten“ gälten. Mit derselben Konsequenz müssten Luftverkehrsunternehmen dann aber auch Bestimmungen der deutschen Bundesländer keine Bedeutung zumessen – schließlich ist Vertragsstaat nur die Bundesrepublik Deutschland, nicht das einzelne Bundesland. Eine Auslegung des Abkommens in dem Sinne, dass Luftverkehrsunternehmen nur die Gesetze des Bundes, nicht aber die der Länder zu beachten hätten, ist allerdings ausgeschlossen.

Es ist daher einer weiten Auslegung der Artikel des Abkommens zu folgen, nach der die Luftverkehrsunternehmen alle Gesetze und Vorschriften beachten müssen, die in einem Vertragsstaat Geltung haben.

#### 2.1.2. Diskriminierungsverbot des Art. 11

Im Rahmen des Art. 11 des Abkommens ist schließlich zu beachten, dass die Zertifikatpflicht für alle Luftverkehrsunternehmen gelten muss. Die Gesetze und Vorschriften eines Vertragsstaats sind „ohne Unterschied der Staatszugehörigkeit“ anzuwenden. Eine Schlechterstellung von außereuropäischen Fluglinien wäre also mit Art. 11 des Abkommens nicht vereinbar. Eine Einbeziehung in das Emissionshandelssystem soll nach



dem Vorschlag der Kommission allerdings unterschiedslos und ohne Rücksicht auf die Staatszugehörigkeit geschehen.

W

### 2.1.3. Andere Vorschriften des Chicagoer Abkommens

Auch weitere Vorschriften des Abkommens stehen einer Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs nicht im Wege.

Der mit „Flughafen- und ähnliche Gebühren“ überschriebene Art. 15 ist vorliegend nicht anwendbar, da der Nachweis eines Verschmutzungsrechts keine Gebühr für die Benutzung der Flughäfen bzw. anderer Luftfahrteinrichtungen ist. Darüber hinaus verlangt Art. 15 nur eine Gleichbehandlung aller Luftfahrtunternehmer – eine unterschiedliche Behandlung der Unternehmer nach Staatszugehörigkeit ist allerdings ohnehin nicht vorgesehen.

Eine Einbeziehung des Luftverkehrssektors in das ETS scheitert auch nicht an Art. 24. Dieser verbietet den Vertragsstaaten die Erhebung bestimmter Arten von Zöllen - Emissionszertifikate sind jedoch mit Zöllen weder gleichzusetzen noch zu vergleichen.

Beachtung erfordert allerdings noch die Vorschrift des Art. 12. Darin wird jeder Vertragsstaat verpflichtet, „seine diesbezüglichen [Luft- und Flugverkehrs-] Vorschriften so weit wie möglich denjenigen anzugleichen, die jeweils auf Grund dieses Abkommens erlassen wurden.“ Dies sind vor allem Manövrier- und Navigationsvorschriften.<sup>10</sup> Würde etwa ein EU-weites Emissionslimit verabschiedet, könnte dies Auswirkungen auf die Flug- und Verkehrsnavigation der Fluggesellschaften haben<sup>11</sup> und deshalb in Konflikt mit Art. 12 stehen, weil die anderen Vertragsstaaten des Chicagoer Abkommens ein solches Limit nicht hätten.

Vorschriften und Gesetze über die Einbeziehung der internationalen zivilen Luftfahrt in das ETS haben solche Auswirkungen aber gerade nicht: Fluggesellschaften werden nicht gezwungen, ihre Flug- und Verkehrsnavigation zu ändern, sondern ihre Berechnungen

---

10 CE Delft, Giving wings to emission trading, S. 176; Erling, Die Einbeziehung des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel, UPR 2006, S. 5 (7). Die CE Delft Machbarkeitsstudie im Auftrag der Kommission behandelt umfassend die verschiedenen Aspekte der Einbeziehung des internationalen Flugverkehrs in das EU ETS und ist abrufbar unter [http://www.ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation\\_et\\_study.pdf](http://www.ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation_et_study.pdf).

11 Erling, Die Einbeziehung des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel, UPR 2006, S. 5 (7).

gung zum Schadstoffausstoß in Form von Zertifikaten nachzuweisen. Auswirkungen wie eine Flugroutenoptimierung oder eine Reduzierung der Reiseflughöhe zur Spritersparung sind bloße indirekte Folgen, die zwar die Flug- und Verkehrsnavigation betreffen können, auf die die Fluggesellschaften aber ohnehin nur geringen Einfluss haben. So entscheidet nicht die Fluggesellschaft autonom über ihre jeweilige Flugroute, sondern diese werden gem. § 27a II LuftVO durch Rechtsverordnung vom Luftfahrt-Bundesamt festgelegt.<sup>12</sup>

Auch Art. 12 steht der Einbindung des Flugverkehrs somit nicht entgegen.

#### 2.1.4. Die Resolution A35-5 der ICAO

Die (nicht-bindende) Resolution A35-5 der ICAO<sup>13</sup> vom Oktober 2004 beschäftigt sich im Anhang I mit der Einführung von „market-based measures regarding aircraft engine emissions“.

Dort spricht sich die ICAO für die Einführung von Emissionshandelssystemen im Luftverkehrssektor aus. Allerdings geht die ICAO davon aus, dass die Initiative hierzu von den Vertragsstaaten oder internationalen Organisationen ausgehen soll.<sup>14</sup> Die Resolution ist also ein weiterer Hinweis darauf, dass die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen für die Luftfahrt im Allgemeinen und das Chicagoer Abkommen im Besonderen kein Hindernis für die Ausweitung des EU ETS auf die Luftfahrt darstellen.<sup>15</sup>

#### 2.1.5. Andere völkerrechtliche Verträge

Andere völkerrechtliche Verträge, die einer Einbeziehung des internationalen Flugverkehrs entgegenstehen, sind nicht ersichtlich. Vielmehr wird eine solche Einbeziehung eher gefordert. So besagt das Kyoto-Protokoll etwa in Art. 2 II, dass die Vertragsparteien ihre Bemühungen um eine Reduktion der Treibhausgase aus dem Luftverkehr im Rahmen der ICAO fortsetzen sollen.

12 Diesen Aspekt übersieht *Erling*, Die Einbeziehung des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel, UPR 2006, S. 5 (7), der sich in seinen Ausführungen auch auf Art. 12 und nicht wie fälschlicherweise geschrieben auf Art. 15 bezieht.

13 Abrufbar unter [http://www.icao.int/icao/en/assembly/a35/a35\\_res\\_prov\\_en.pdf](http://www.icao.int/icao/en/assembly/a35/a35_res_prov_en.pdf).

14 ICAO Resolution A35-5, Appendix I, 2.c)2).

15 So auch CE Delft, Giving wings to emissions trading, Report for the European Commission, S. 178.

## 2.2. Geographische Reichweite

Noch ungeklärt ist, welche Arten von Flügen in das EU ETS einbezogen werden. Hier sind mehrere Modelle denkbar: von Flügen, die ausschließlich innerhalb der EU stattfinden über Flugzeuge, die auf einem EU-Flughafen starten oder landen bis hin zur Einbeziehung aller Flüge, die sich in europäischem Luftraum befinden.<sup>16</sup> Ob sich die Rechtspflicht zum Nachweis von Emissionsrechten nur auf Starts oder Landungen von EU-Flughäfen oder auch auf das Überfliegen des Luftraums der EU beziehen würde, liegt in der Hand des (europäischen) Gesetzgebers und ist nicht juristisch determiniert. Die Kommission plädiert indessen für eine Einbeziehung aller aus der EU abgehenden Flüge<sup>17</sup>, um Wettbewerbsnachteile gegenüber nicht-europäischen Flugverkehrsunternehmen zu vermeiden; die Einbeziehung von „overflights“ ist nicht vorgesehen. Sog. „overflights“, also Flüge durch den Luftraum der EU ohne (Zwischen-) Stopps, emittieren zum einen relativ wenig Schadstoffe, zum anderen zieht eine Einbeziehung der overflights zusätzliche technische (und wohl auch politische) Schwierigkeiten mit sich.<sup>18</sup>

## 3. Fazit

Es ist nicht ersichtlich, dass die Einbeziehung des internationalen zivilen Flugverkehrs in das bereits bestehende Europäische Emission Trading System (ETS) aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen scheitert. Vor allem die Vorschriften des Chicagoer Abkommens von 1944 stehen einer Einbeziehung nicht im Wege. Andere hindernde, internationale luftverkehrsrechtliche Verträge sind nicht ersichtlich, sondern verlangen eher eine Errichtung eines Emissionshandelssystems.



---

16 Übersicht über die verschiedenen Modelle bei CE Delft, Giving wings to emission trading, report for the European Commission, S. 60 ff.  
17 Commission staff working document, Reducing the Climate Change Impact of Aviation, (COM(2005), 459), S. 9.  
18 CE Delft, Giving wings to emission trading, S. 174, Fußnote 124.