



Sachstand

Emissionsanforderungen an Luftfahrzeuge sowie Verbot von Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen

Emissionsanforderungen an Luftfahrzeuge sowie Verbot von Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 057/23, EU 6 - 3000 - 035/23
Abschluss der Arbeit: 23.06.2023
Fachbereiche: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft
(Abschnitte 1.-3.2.1.)
EU 6: Fachbereich Europa
(Abschnitt 3.2.2)

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten 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. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Emissionsgrenzwerte	4
2.1.	Rechtsgrundlage	4
2.2.	Umweltzeugnisse	5
2.3.	EU-weite Anerkennung	5
2.4.	Fazit	6
3.	Flugverbote	6
3.1.	Regulatorische Grundlagen	6
3.2.	Präzedenzfälle	7
3.2.1.	Belgien	7
3.2.2.	Frankreich	7

1. Einleitung und Fragestellung

Dieser Sachstand befasst sich mit der Frage, inwieweit Luftfahrzeuge bestimmte (CO₂-)**Emissionsgrenzwerte** einhalten müssen. Darüber hinaus wird die Zulässigkeit eines **Verbots von gewerblichen Kurzstreckenflügen** aus Klimaschutzgründen diskutiert.

2. Emissionsgrenzwerte

2.1. Rechtsgrundlage

Im Hinblick auf Emissionen müssen Luftfahrzeuge den Anforderungen der Verordnung (EU) 2018/1139 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit¹ genügen. Erwägungsgrund 18 der Verordnung macht hierzu folgende Angaben:

„Die grundlegenden **Anforderungen an die Umweltverträglichkeit der Konstruktion von luftfahrttechnischen Erzeugnissen** sollten sich, soweit erforderlich, sowohl auf den Lärm von Luftfahrzeugen als **auch auf Emissionen** beziehen, um die Umwelt und die Gesundheit des Menschen vor den schädlichen Auswirkungen derartiger Erzeugnisse zu schützen. Sie sollten den Anforderungen entsprechen, wie sie in diesem Zusammenhang auf internationaler Ebene im **Abkommen von Chicago** festgelegt wurden. Um **vollständige Kohärenz** zu gewährleisten, ist es angezeigt, in der vorliegenden Verordnung auf die einschlägigen Bestimmungen dieses Abkommens zu verweisen. [...]“²

Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 der Verordnung lautet:

„Hinsichtlich Lärmentwicklung und **Emissionen** müssen [...] Luftfahrzeuge sowie ihre Motoren, Propeller, Teile und ihre nicht eingebaute Ausrüstung die **Umweltschutzanforderungen** gemäß Änderung 13 von Band I, Änderung 10 von Band II und Änderung 1 von Band III³ – jeweils anwendbar ab dem 1. Januar 2021 – von **Anhang 16 des Abkommens von Chicago**⁴ erfüllen.“⁵

1 Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit, konsolidierte Fassung, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1139-20210725>.

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1139&qid=1687516365914>, Erwägungsgrund 18, Hervorhebung und Auslassung durch Verf. dieses Sachstands.

3 Zu den geänderten Standards vgl. Pressemitteilung der International Civil Aviation Organization (ICAO) vom 3. Juni 2021, <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ICAO-CO2-Standards-used-for-latest-EASA-aircraft-certification.aspx>.

4 Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944, auch Abkommen von Chicago genannt, <https://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>.

5 Hervorhebung, Auslassung und Ergänzung durch Verf. dieses Sachstands.

Band II von Anhang 16 des Abkommens von Chicago befasst sich u. a. mit Rauch-, Gas- und Feinstaubemissionen;⁶ Band III enthält die von den Luftfahrzeugen einzuhaltenden **CO₂-Grenzwerte**.⁷ Diese im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation erarbeiteten Emissionsstandards sind unter Mitwirkung der Europäischen Agentur für Flugsicherheit in **Unionsrecht** überführt worden.⁸

2.2. Umweltzeugnisse

Die Emissionsstandards sind nicht nur nach der Verordnung (EU) 2018/1139 bindend, sondern auch nach der Verordnung (EU) Nr. 748/2012 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Erteilung von Lufttüchtigkeits- und **Umweltzeugnissen** für Luftfahrzeuge⁹ beim Zertifizierungsverfahren für Luftfahrzeuge. Die Verordnung (EU) 2018/1139 enthält keine Bestimmung, die es den Mitgliedstaaten überlässt, strengere Grenzwerte zu erlassen. Dies würde auch dem Ziel der Verordnungen widersprechen, die nicht nur der Luftverkehrssicherheit und dem Umweltschutz dienen, sondern auch der Verwirklichung der **Grundfreiheiten** der Wirtschaftsbeteiligten.¹⁰

2.3. EU-weite Anerkennung

Dementsprechend sind die **Umweltzeugnisse** nach Art. 67 Abs. 1 Verordnung (EU) 2018/1139 in allen Mitgliedstaaten ohne weitere Anforderungen oder Prüfungen gültig und anzuerkennen. Lediglich Luftfahrzeuge einfacher Bauart oder hauptsächlich lokal betriebene oder selbst gebaute oder besonders seltene oder nur in geringer Anzahl vorhandene Luftfahrzeuge sind davon ausgenommen. Sie unterliegen nach Art. 2 Abs. 3 Buchst. d i. V. m. Anhang I der Verordnung (EU) 2018/1139 weiterhin der rechtlichen Kontrolle der Mitgliedstaaten. Die übrigen Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, entsprechende nationale Regelungen anzuerkennen.¹¹

6 https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/EnvironmentalReports/2022/ENVReport2022_Art17.pdf.

7 Die alte Fassung der CO₂-Standards (2017) kann unter https://www.fzt.haw-hamburg.de/pers/Scholz/materialFM1/ICAO-2017_Annex16_Volume3_CO2CertificationRequirement.pdf abgerufen werden; vgl. z. B. Ziff. 2.4 „Maximum permitted CO₂ emissions evaluation metric value“; vgl. dazu auch <https://www.klimaschutz-portal.aero/verbrauch-senken/am-flugzeug/icao-co-2-standard/>.

8 Vgl. <https://www.easa.europa.eu/en/domains/environment/smart-environmental-standards>; zur Überführung der Änderung siehe auch <https://www.easa.europa.eu/en/document-library/agency-decisions/ed-decision-2021011r>.

9 Verordnung (EU) Nr. 748/2012 der Kommission vom 3. August 2012 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Erteilung von Lufttüchtigkeits- und Umweltzeugnissen für Luftfahrzeuge und zugehörige Produkte, Bau- und Ausrüstungsteile sowie für die Zulassung von Entwicklungs- und Herstellungsbetrieben, konsolidierte Fassung, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02012R0748-20230307&qid=1687252444413>; insbesondere Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Anhang 21.B.85(4) im Hinblick auf CO₂-Emissionen.

10 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1139>, Erwägungsgrund 42.

11 Vgl. auch Erwägungsgrund 4 der genannten Verordnung, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1139>.

2.4. Fazit

Vor diesem Hintergrund internationaler und unionsrechtlicher Standards dürften die Spielräume eines Mitgliedstaats zu produktbezogenen Auflagen zur Verminderung von (CO₂-)Emissionen limitiert bzw. minimal sein.

3. Flugverbote

3.1. Regulatorische Grundlagen

Nach Art. 20 Abs. 1 der Verordnung (EG) 1008/2008¹² lassen sich die im Rahmen der Verordnung gewährten Verkehrsrechte in besonderen Fällen aus **Umweltschutzgründen** einschränken.¹³ Die Bestimmung lautet:

„Im Fall von **schwerwiegenden Umweltproblemen** kann der zuständige Mitgliedstaat die Ausübung von Verkehrsrechten einschränken oder verweigern, insbesondere wenn **andere Verkehrsträger** Verkehrsdienste in angemessenem Umfang zur Verfügung stellen. Die Maßnahme darf keine Diskriminierung beinhalten, den Wettbewerb zwischen Luftfahrtunternehmen nicht verzerren, nicht einschränkender sein, als es zur Lösung der Probleme erforderlich ist, und muss eine begrenzte Geltungsdauer haben, die **drei Jahre** nicht überschreitet und nach deren Ablauf eine Überprüfung der Maßnahme erfolgt.“¹⁴

Gemäß dem Geltungsbereich der Verordnung (vgl. Art. 1 und 2) findet die Vorschrift auf gewerbliche Flüge innerhalb der Europäischen Union Anwendung. Soweit ersichtlich haben bislang nur Belgien und Frankreich von Art. 20 Gebrauch gemacht.¹⁵

-
- 12 Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (Neufassung), konsolidierte Fassung, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02008R1008-20201218&qid=1687512819985>.
 - 13 Hierzu Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Teil 3 Kap. 14 B. Fluglinienverkehr, Rn. 237 ff.
 - 14 Hervorhebung durch Verfasser. Zur Frage der Anwendbarkeit der Norm auf Klimaschutzmaßnahmen und zu den Tatbestandsmerkmalen im Einzelnen vgl. Wissenschaftliche Dienste, WD 5 - 3000 - 072/19, Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), <https://www.bundestag.de/resource/blob/661532/7216ed8a39618cbddc5d04a9a030b7e4/WD-5-072-19-pdf-data.pdf>.
 - 15 Zum Handlungsermessen des Gesetzgebers in Deutschland vgl. Wissenschaftliche Dienste, WD 3 - 3000 - 207/19, Verfassungsrechtliche Pflicht zum Verbot von Kurzstreckenflügen?, <https://www.bundestag.de/resource/blob/670134/484775bb7d78260fa4c7cea2e3be4115/WD-3-207-19-pdf-data.pdf>; zu den Grundrechten vgl. Wissenschaftliche Dienste, WD 3 - 3000 - 106/21, Verbot von Kurzstreckenflügen – Gesetzgebungskompetenz und grundrechtliche Relevanz, <https://www.bundestag.de/resource/blob/851052/2ed2b5db2738c8a601f7d92-be465ea21/WD-3-106-21-pdf-data.pdf>; zu den Grundfreiheiten im Unionsrecht siehe Fachbereich Europa, PE 6 - 3000 - 033/21, Verbot von Kurzstreckenflügen – Vereinbarkeit mit den Grundfreiheiten des Binnenmarkts der Europäischen Union, <https://www.bundestag.de/resource/blob/852736/4dbff8a42d4a20f1fc2406a8ac1a982c/PE-6-033-21-pdf-data.pdf>.

3.2. Präzedenzfälle

3.2.1. Belgien

Am 31. Oktober 2006 verhängte der damals für Wohnen, Verkehr und territoriale Entwicklung zuständige Minister der Region Wallonien ein Flugverbot für Flüge zwischen den Flughäfen Charleroi und Liège. Die Flugentfernung lag bei **80 Kilometern**. Gleichzeitig sollte ab dem 1. November 2016 den Reisenden eine **entgeltfreie Busverbindung** zur Verfügung gestellt werden. Diese Verbindung sei nicht länger als die Gesamtreisezeit des Fluges (einschließlich der Zeit für das Ein- und Aussteigen). Das Verbot war zeitlich auf die **Wintersaison 2006/2007 begrenzt**. Der Minister begründete seine Entscheidung insbesondere damit, dass laut eines Expertenberichts die Treibhausgasemissionen bei Kurzstreckenflügen siebenmal höher lägen als bei Nutzung der Reiseverbindung auf dem Boden. Die Entscheidung stützte sich u. a. auf Art. 9 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992, die im Vergleich zum derzeit geltenden Artikel 20 Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 nahezu wortgleiche Vorgängerregelung. Die EU-Kommission beanstandete das Verbot nicht, führte jedoch aus, dass jedes Verbot zwischen zwei Flughäfen einer Einzelfallprüfung bedürfe, bei der auch die Kosten berücksichtigt werden müssten, die durch das Verbot einer Flugverbindung entstünden.¹⁶

Die Debatte über Flugbeschränkungen aus Klimaschutzgründen ist in Belgien wieder aufgenommen worden. So hat das belgische Verkehrsministerium erst kürzlich ein Verbot von Inlandsflügen befürwortet.¹⁷

3.2.2. Frankreich

In Frankreich wurde am 22. August 2021 das Gesetz Nr. 2021-1104 zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen dessen Auswirkungen (Loi Climat et Résilience – LCR)¹⁸ erlassen. Art. 145.I LCR verbietet unter **Verweis auf** Art. 20 der **Verordnung** (EG) Nr. 1008/2008 den Linienflugverkehr auf allen Flugstrecken im französischen Hoheitsgebiet, für die es mehrmals pro Tag direkte Zugverbindungen mit einer Reisedauer von weniger als zweieinhalb Stunden gibt. Eine Revisionsklausel (Art. 145.II und IV LCR) verlangt die Evaluierung der Anwendung des Verbots **drei Jahre** nach Inkrafttreten des Gesetzes.

Art. 145.I Abs. 2 LCR sieht den Erlass eines **Dekrets** vor, in dem die Bedingungen für die Anwendung von Abs. 1 festgelegt werden. Dies sind insbesondere die Merkmale der betreffenden **Zugverbindungen**, die ein ausreichendes Angebot gewährleisten müssen, sowie die Voraussetzungen, unter denen bei einer hauptsächlich als **Zubringerdienst** für Fluggäste dienenden oder als

16 Vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste, WD 5 - 3000 - 072/19, Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), <https://www.bundestag.de/resource/blob/661532/-7216ed8a39618cbddc5d04a9a030b7e4/WD-5-072-19-pdf-data.pdf>, S. 14.

17 <https://www.rtl.be/actu/belgique/societe/vers-une-interdiction-totale-des-vols-interieurs-en-belgique-voici-le-projet-du/2023-06-16/article/559796>.

18 LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=x7Gc7Ys-Z3hzgxO5KgI0zSu1fmt64dDetDQxhvJZNMc>.

CO₂-frei eingestuften Flugverbindung von dem Verbot abgewichen werden kann. Regelungsgegenstand des LCR ist auch die Höhe der CO₂-Emissionen je Fluggast, die auf einer Verbindung eingehalten werden muss, damit das Kriterium der CO₂-Freiheit erfüllt ist.

Gemäß Art. 1 des Dekrets Nr. 2023-385 vom 22. Mai 2023¹⁹ gilt das Verbot für Linienflugdienste, für die alternativ eine Zugverbindung in beide Richtungen mit einer Reisedauer von weniger als zweieinhalb Stunden bereitsteht und für die Folgendes gilt:

- „1. Die Zugverbindung besteht zwischen Bahnhöfen, die dieselben Städte bedienen wie der Abflug- und der Ankunftsflughafen. Wird der im Hinblick auf das Verkehrsaufkommen größere der beiden Flughäfen von einer Hochgeschwindigkeitszugverbindung direkt bedient, gilt dieser Bahnhof als der den betreffenden Flughafen bedienende Bahnhof.
2. Die Zugverbindung erfordert keinen Umstieg zwischen den beiden Bahnhöfen.
3. Die Zugverbindung wird mit ausreichenden Frequenzen und zufriedenstellendem Fahrplan mehrmals täglich angeboten.
4. Die Zugverbindung erlaubt einen Aufenthalt von mehr als acht Stunden am Zielort während des Tages.“

Gemäß Art. 20 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 notifizierte Frankreich im November 2021 gegenüber der EU-Kommission seine Absicht, mit Erlass des LCR die Ausübung von Verkehrsrechten aufgrund schwerwiegender Umweltprobleme und unter bestimmten Bedingungen vorübergehend einzuschränken.

Gegen die einschlägigen Vorschriften des LCR in ihrer ursprünglichen Fassung wandten sich im Oktober 2021 französische Flughafenbetreiber und Luftfahrtunternehmen mit Beschwerden an die EU-Kommission und monierten, die Bestimmungen des Art. 145 LCR erfüllten nicht die Bedingungen aus Art. 20 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und verstießen somit gegen Unionsrecht.

Daraufhin beschloss die EU-Kommission im Dezember 2021, die angegriffene Regelung einer Prüfung nach Art. 20 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 zu unterziehen.²⁰ Sie forderte die französischen Behörden im Januar 2022 auf, weitere Informationen vorzulegen, um die Vereinbarkeit der Regelung in ihrer Erstfassung mit den in Art. 20 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 festgelegten Bedingungen prüfen zu können. Frankreich legte im Mai 2022 zusätzliche

19 Dekret Nr. 2023-385 vom 22. Mai 2023 zur Festlegung der Bedingungen für die Anwendung des Verbots des regulären öffentlichen Luftverkehrs für inländische Passagiere, deren Reise ebenfalls mit der Bahn in weniger als zweieinhalb Stunden erfolgt, https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=2sjfeKSdC4Av_ZarfM9eeVis-rsa00QFujiQScSI_fAU=. Die angegebene Fassung des Dekrets berücksichtigt bereits die Ergebnisse des von der EU-Kommission durchgeführten Prüfungsverfahrens gemäß Art. 20 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, das mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2358 vom 1. Dezember 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2358&qid=1687510254381>, abgeschlossen wurde.

20 Durchführungsbeschluss C(2021) 9550 der Kommission vom 15. Dezember 2021, vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2358&qid=1687510254381>, Erwägungsgrund 5, Fußnote 7.

Elemente zum Inhalt und zur Rechtfertigung der Regelung vor und aktualisierte seine Notifizierung im Juni 2022 durch Vorlage eines geänderten Entwurfs des Dekrets über die Festlegung der Bedingungen für die Anwendung des Verbots des regulären öffentlichen Luftverkehrs nach dem LCR.

Die geänderte Entwurfsfassung des Dekrets bildete die Grundlage für das Prüfungsverfahren der EU-Kommission, das mit einer Entscheidung zugunsten der französischen Verbotsbestimmung abgeschlossen wurde (Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2358 der Kommission vom 1. Dezember 2022). Frankreich wird darin auch zur Überprüfung der Maßnahme 24 Monate nach Inkrafttreten verpflichtet.²¹

21 Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2358 der Kommission vom 1. Dezember 2022 über die von Frankreich auf der Grundlage von Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates ergriffene Maßnahme zur Einschränkung von Verkehrsrechten aufgrund schwerwiegender Umweltprobleme, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2358&qid=1687510254381>.