

Position des Bundesverbands der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL)

zum Vorschlag der Europäischen Kommission zur

Anpassung der EU-Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG im Hinblick auf die
Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und einer kosteneffizienten
Dekarbonisierung

Stand: 01.10.2026

Zusammenfassung

Im Luftverkehr ist die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit durch wettbewerbsneutrale Regulierung und die Begrenzung regulatorischer Kosten überfällig. Diesem Ziel hat sich auch die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag verpflichtet. Das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) ist dafür ein entscheidendes Instrument. Es muss zur Wettbewerbsneutralität zwischen EU- und Nicht-EU-Airlines beitragen. Der am 17. Juli 2026 von der EU-Kommission vorgelegte Vorschlag zur Anpassung des Europäischen Emissionshandelssystems wird dem nicht gerecht.

Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs würde zusätzliche Kosten für europäische Airlines verursachen und nicht die dringend benötigte Entlastung bringen. Und das, obwohl die Kommission auf eine vollständige Ausweitung des EU-ETS auf alle in Europa startenden Flüge verzichtet und erstmals das Problem des „Hub Leakage“ anerkennt. Auch der Umfang der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Ausweitung der SAF-Allowances und die konkrete Ausgestaltung des Instrumentes sind unzureichend, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Airlines zu sichern und die Nutzung alternativer Flugkraftstoffe wirksam zu fördern.

Ein reformierter Emissionshandel ist jedoch nur eine Seite der Medaille. Auch der regulatorische Umgang mit nachhaltigen Kraftstoffen ist für die Wettbewerbsfähigkeit von großer Bedeutung. Die SAF-Quote nach ReFuelEU Aviation muss wettbewerbsneutral korrigiert werden, etwa durch eine endzielbezogene Passagierabgabe („SAF Levy“) oder einen Ausgleichsmechanismus für Strecken, die nicht von ReFuelEU Aviation erfasst sind.

Der BDL schlägt insbesondere die folgenden Anpassungen am Entwurf der Kommission vor:

- Die Ausweitung des Anwendungsbereichs des ETS auf 5.000 km streichen; den bisherigen Scope beibehalten.
- Den internationalen Klimaschutzmechanismus CORSIA stärken und den vollständigen ETS-Anwendungsbereich (Full Scope) dauerhaft ausschließen.
- SAF-Allowances quantitativ deutlich ausweiten und lückenlos dauerhaft verfügbar machen
- Keine Einschränkung der SAF-Allowances nach Produktionsstandort, sofern EU-Nachhaltigkeits- und THG-Kriterien erfüllt sind.
- HEFA-SAF auf Basis von Annex IX B-Rohstoffen über 2029 hinaus fördern und Fördersätze für alle SAF-Sorten erhöhen.
- Keine Regulierung von Nicht-CO₂-Effekten im EU-COETS.

Im Einzelnen

Keine Kostensteigerungen durch Änderungen am Anwendungsbereich

Die Kommission benennt in ihrem Vorschlag erstmals das Problem der Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Luftverkehr und die Gefahr der Verkehrsverlagerung an außereuropäische Drehkreuze (Hub Leakage) ohne gleichwertige Klimaschutzregulierung. Die vorgeschlagene Ausweitung des Anwendungsbereichs ist jedoch keine geeignete Antwort darauf. Statt einer dringend benötigten Entlastung der europäischen Fluggesellschaften würde eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Flüge bis zu einer Entfernung von 5.000 Kilometern zunächst zusätzliche Kosten für europäische Unternehmen bedeuten. Die Reform des ETS muss genutzt werden, um Belastungen für EU-Airlines abzubauen und Wettbewerbsverzerrungen zulasten heimischer Unternehmen zu verringern. Der Anwendungsbereich des EU-ETS sollte auf Flüge innerhalb des EWR begrenzt bleiben. Die aktuelle Regelung („Stop-the-Clock“) läuft jedoch zum 31. Dezember 2026 aus. Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen daher schnellstmöglich geschaffen werden, damit auch ab dem 1. Januar 2027 Klarheit besteht, dass nur Flüge innerhalb des EWR unter das EU-ETS fallen. Der EWR sollte als derzeitiger Anwendungsbereich des ETS auch dauerhaft festgeschrieben werden, um Rechtssicherheit zu schaffen und das Risiko von Handelskonflikten und Gegenmaßnahmen langfristig einzudämmen.

CORSIA als internationales Klimaschutzinstrument stärken

Globaler Luftverkehr braucht globale Regulierung. Ab 2027 wird CORSIA rund 90 Prozent der weltweiten Luftverkehrsemissionen erfassen. Die richtige Antwort ist daher nicht eine Ausweitung des EU-ETS – mit zahlreichen rechtlichen Umsetzungsfragen – sondern die Entlastung inhereuropäischer Zubringerflüge und die konsequente Stärkung von CORSIA durch die EU.

Vor diesem Hintergrund sollte die EU eher an einer international abgestimmten Stärkung von CORSIA arbeiten als durch Alleingänge die Kooperationsfähigkeit im internationalen Klimaschutz infrage zu stellen. Dazu gehört auch, dass die unter CORSIA anerkannten Credits nicht durch EU-Vorgaben eingeschränkt werden dürfen.

SAF-Allowances ausweiten und bis 2040 ausreichend ausstatten

Die Verlängerung der SAF-Allowances bis 2040 mit einem neuen Topf von bis zu 110 Millionen zusätzlichen SAF-Allowances ist ein wichtiger und notwendiger Beitrag zur Begrenzung der SAF-bedingten Mehrkosten der Luftverkehrsunternehmen. Die SAF-Allowances leisten einen konkreten Beitrag zur Abfederung der erheblichen Mehrkosten, die durch den gesetzlich vorgeschriebenen Hochlauf nachhaltiger Flugkraftstoffe (SAF) entstehen. Wir begrüßen ihre Fortführung und Ausweitung daher ausdrücklich.

Das vorgeschlagene Volumen von 110 Mio. SAF-Allowances bis 2040 ist nach BDL-Projektionen keineswegs ausreichend, um regulatorische Kosten für EU-Airlines vollständig und dauerhaft auszugleichen. Tatsächlich würde das bisher gewährte Entlastungsniveau mit dem Vorschlag der EU-Kommission deutlich zurückgefahren – obwohl die praktische Möglichkeit besteht, weitere SAF-Allowances auszuschütten. Um die Kostenbelastung der Airlines auszugleichen, sind 500 Mio. ETS-Allowances nötig. An diesem Bedarf sollte sich die Bereitstellung von SAF-Allowances für den Luftverkehr orientieren.

Zudem muss sichergestellt werden, dass vor 2029 keine Förderlücke entsteht, falls die derzeit verfügbaren 20 Millionen SAF-Allowances bereits vorzeitig ausgeschöpft werden.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verknüpfung zusätzlicher SAF-Allowances mit einer Ausweitung des ETS-Anwendungsbereichs lehnen wir ab. Angesichts der in den kommenden Jahren deutlich steigenden SAF-Quoten nimmt der Kostendruck auf die Unternehmen weiter

erheblich zu. Eine Ausweitung der SAF-Allowances muss daher – auch unabhängig von einer Erweiterung des ETS-Anwendungsbereichs – erfolgen.

Förderung von HEFA-SAF über SAF-Allowances verlängern

Auch nicht-fortschrittliche Biokraftstoffe sollten über das Jahr 2029 hinaus mit SAF-Allowances gefördert werden. Dazu zählt insbesondere das aktuell überwiegend genutzte HEFA-SAF, das aus gebrauchten Speiseölen und tierischen Fetten hergestellt wird.

HEFA-SAF wird auf absehbare Zeit ein wichtiger Baustein beim Umstieg des Luftverkehrs auf alternative Kraftstoffe bleiben, es ist aber rund dreimal so teuer wie fossiles Kerosin. Das Auslaufen der Förderung für HEFA-SAF Ende 2029 fällt mit dem nächsten Quotensprung der ReFuelEU-Verordnung zusammen und würde die Kostenbelastung der Luftverkehrsunternehmen zusätzlich erhöhen. Die Förderung von HEFA-SAF aus Rohstoffen des Annex IX B der RED (RL (EU)2018/2001) sollte daher ebenfalls erhöht werden.

Höhe der Erstattungen durch SAF-Allowances anpassen

Die Erstattungssätze für RFNBO und fortschrittliche Biokraftstoffe sollten erhöht werden, um den Markteintritt und -hochlauf dieser Kraftstoffe zu ermöglichen. Insbesondere für den Hochlauf der fortschrittlichen Biokraftstoffe sind die SAF-Allowances ein wichtiges Mittel, insbesondere da diese in der ReFuelEU Aviation-Verordnung nicht separat gefördert werden. Gleichzeitig werden die fortschrittlichen Biokraftstoffe langfristig wichtig sein, um die SAF-Mengen skalieren zu können. Da sie jedoch teurer sind als HEFA-SAF, sind sie bislang nicht wirtschaftlich. Um das zu ändern, sind die SAF-Allowances ein wichtiges Instrument.

Außerhalb des EU-ETS produzierte Kraftstoffe dürfen nicht ausgeschlossen werden

Eine Begrenzung der Förderung auf in der EU produziertes SAF lehnen wir ab. Nachhaltige und zertifizierte SAF sollten unabhängig von ihrem Produktionsstandort für SAF-Allowances förderfähig sein.

Das Instrument der SAF-Allowances sollte vor allem dazu dienen, finanzielle Anreize für die Nutzung von alternativen Kraftstoffen bei den Airlines zu setzen und nicht dazu, Standortentscheidungen von SAF-Produzenten zu beeinflussen. Die Beschränkung auf SAF, die im EWR produziert wurden, würde in der Praxis vor allem zu steigenden Kosten für Airlines und deren Kunden führen. Kraftstoffanbieter passen ihre Preispolitik dynamisch an den Förderrahmen an, um von der Förderung zu profitieren. Es besteht daher ein erhebliches Risiko, dass sich am Markt ein Preisaufschlag für förderfähige Kraftstoffe bildet. In der Folge könnte ein Teil der Förderung durch die SAF-Allowances nicht als Kostenentlastung bei Airlines und Passagieren ankommen, sondern von den Kraftstoffanbietern abgeschöpft werden.

Planbarkeit für langfristige Abnahmeverträge ein wichtiger Schritt

Die vorgesehene Möglichkeit, SAF-Allowances für langfristige SAF-Abnahmeverträge zu reservieren, ist grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung. Die Idee bleibt aber in der Ausgestaltung hinter den Erfordernissen des SAF-Hochlaufs zurück. SAF-Abnahmeverträge, die als Grundlage für Investitionsentscheidungen abgeschlossen werden, haben in der Regel Laufzeiten von deutlich mehr als fünf Jahren. Daher sollte der Mechanismus auf Verträge mit Laufzeiten von bis zu zehn Jahren ausgeweitet und die hierfür reservierbare Menge von derzeit 10 Millionen Allowances deutlich erhöht werden. Nur so kann die notwendige langfristige Investitions- und Planungssicherheit für den Aufbau zusätzlicher SAF-Produktionskapazitäten geschaffen werden.

Anreizmechanismus für Kondensstreifenvermeidung fehlt wissenschaftliche Grundlage

Den Vorschlag, bis zu 3 Millionen Allowances für Maßnahmen zur Kondensstreifenvermeidung bereitzustellen, lehnen wir ab. Es ist bislang unklar, welche Verfahren und Systeme anerkannt werden und wie die Umsetzung überprüft werden soll. Eine Kopplung von Allowances an das MRV-System für Nicht-CO₂-Effekte und das Berechnungssystem „NEATS“ ist aus Sicht der BDL nicht sachgerecht. NEATS ist nach aktuellem Stand nicht für eine belastbare Abbildung von Nicht-CO₂-Effekten geeignet.

Einführung von Book & Claim

Für einen beschleunigten Hochlauf von SAF ist die Einführung eines verlässlichen Book-and-Claim-Systems erforderlich. Es ermöglicht Fluggesellschaften, nachhaltig erzeugte SAF-Mengen unabhängig vom Ort der Betankung auf die Verpflichtungen des ETS anzurechnen und damit die knappen verfügbaren SAF-Mengen effizient einzusetzen. Dies erhöht die Flexibilität bei der SAF-Beschaffung, stärkt Investitionssignale entlang der Wertschöpfungskette und erleichtert zusätzliche freiwillige SAF-Investitionen. Die Union Database sollte dabei als Grundlage für eine transparente Nachverfolgung der SAF-Mengen sowie zur Vermeidung von Doppelanrechnungen genutzt werden. Das im EU-ETS eingeführte Book-and-Claim-System sollte von Beginn an so konzipiert werden, dass andere Rechtsakte, insbesondere ReFuelEU Aviation, daran anknüpfen können. Dies würde die Grundlage für ein harmonisiertes und langfristig skalierbares System zur Anrechnung von SAF in der EU schaffen.

Kontakt

Wolf-Dietrich Kindt **Leiter Klima- und Umweltschutz**

Wolf.Kindt@bdl.aero
+49 30 520 077-140

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)
Haus der Luftfahrt / Friedrichstraße 79 / 10117 Berlin / www.bdl.aero

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr.