

Stellungnahme

TEHG-Europarechts- anpassungsgesetz

Umsetzung des zweiten europäischen
Emissionshandels (ETS-2) in nationales Recht



1. Allgemein

Der Verband der Automobilindustrie (VDA) vereint etwa 620 Hersteller und Zulieferer unter einem Dach. Die Mitglieder entwickeln und produzieren Pkw und Lkw, Software, Anhänger, Aufbauten, Busse, Teile und Zubehör sowie immer neue Mobilitätsangebote. Wir sind die Interessenvertretung der Automobilindustrie und stehen für eine moderne, zukunftsorientierte multimodale Mobilität auf dem Weg zur Klimaneutralität. Der VDA vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber Politik, Medien und gesellschaftlichen Gruppen. Wir arbeiten für Elektromobilität, klimaneutrale Antriebe, die Umsetzung der Klimaziele, Rohstoffsicherung, Digitalisierung und Vernetzung sowie German Engineering. Wir setzen uns dabei für einen wettbewerbsfähigen Wirtschafts- und Innovationsstandort ein. Unsere Industrie sichert Wohlstand in Deutschland: Mehr als 780.000 Menschen sind direkt in der deutschen Automobilindustrie beschäftigt. Der VDA ist Veranstalter der größten internationalen Mobilitätsplattform IAA MOBILITY und der IAA TRANSPORTATION, der weltweit wichtigsten Plattform für die Zukunft der Nutzfahrzeugindustrie. Als Automobilindustrie bekennen wir uns ausdrücklich zu den Zielen des Pariser Klimaabkommens. Im Einklang mit den Zielen des europäischen Green Deals unterstützt die Automobilindustrie somit das Ziel, Europa bis spätestens 2050 klimaneutral zu gestalten.

2. Einleitung

Die Europäische Union hat im Rahmen des Fit-for-55-Pakets beschlossen, neben dem bestehenden EU-Emissionshandel für die Energiewirtschaft und große Industrieanlagen (ETS-1) ein eigenes Emissionshandelssystem (ETS-2) für die Sektoren Straßenverkehr, Wärme und kleine Industrie als sog. „upstream-ETS“ einzuführen. In diesen ETS-2 sollen die Inverkehrbringer von Brennstoffen eingebunden werden, die im Verkehr, der Gebäudewärme und jenen Unternehmen zum Einsatz kommen, die bislang nicht vom ETS-1 erfasst sind. In Deutschland soll dieser ETS-2 den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG) ab dem Jahr 2027 im Wesentlichen ablösen. Der VDA begrüßt, dass die Umsetzung des ETS-2 in nationales Recht mit dem vorliegenden Referentenentwurf zur Novellierung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024) einschließlich der geplanten Änderungen am BEHG erfolgen soll. Verzögerungen bei der Umsetzung des Gesetzesvorhaben müssen unbedingt vermieden werden, da die vom ETS-2 betroffenen Inverkehrbringer bereits ab dem Jahr 2024 Berichtspflichten zu erfüllen haben. Doppelte Berichtspflichten sollten in der Übergangphase zudem auf ein Minimum reduziert werden.

Darüber hinaus nimmt der VDA zum vorliegenden Referentenentwurf wie folgt Stellung:

3. Der Europäische Emissionshandel als Leitinstrument der Klimapolitik

Der Emissionshandel ist wesentliches Element einer marktgestützten, ökonomisch effizienten Klimapolitik. So kann ein wirksamer CO₂-Preis auf Basis einer verlässlichen Mengenbegrenzung klare Investitionssignale setzen und den gesamten Verkehrssektor zur Nachhaltigkeit entwickeln. Mit einem einheitlichen Preissignal werden alle Akteure in der Lieferkette – vom Rohstoff über den Kraftstoff bis zum Recycling – gleichermaßen in die Erreichung der Klimaziele eingebunden. Auch die Verbraucherinnen und Verbraucher bekommen ein klares Preissignal.

Dadurch wirkt der ETS als Instrument zur Beschleunigung der Defossilisierung in der gesamten Wertschöpfungskette.

Im Straßenverkehr unterstützt die Einführung des ETS-2 den Hochlauf der Elektromobilität, indem er Anreize für den Kauf von Nullemissionsfahrzeugen wie batterie- und brennstoffelektrischen Fahrzeugen schafft. Gleichzeitig kann er den Aufbau von Produktionskapazitäten von Wasserstoff und erneuerbaren Kraftstoffen (fortschrittliche Biokraftstoffe und E-Fuels) anreizen. Letztere sind ein wichtiger Hebel, um auch über den Fahrzeugbestand mit Verbrennungsmotoren einen signifikanten Beitrag zur CO₂-Reduktion im Verkehrssektor zu erzielen. Sie können aber auch in solchen Bereichen eine Rolle spielen, in denen eine Elektrifizierung technisch nur schwer darstellbar ist.

Anders als die CO₂-Flottenregulierung und die Erneuerbare-Energien-Richtlinie stellt der Emissionshandel ein marktgestütztes und technologieoffenes Instrument dar, das erheblich zur effizienten CO₂-Reduktion im Straßenverkehr beiträgt und das Erreichen der europäischen Klimaziele bei richtiger Ausgestaltung sicherstellt. Aufgrund dieser Vorteile sollte der Emissionshandel mittelfristig zum Leitinstrument der europäischen Klimapolitik ausgebaut werden.

4. Übergang vom BEHG zum ETS-2 verbindlich regeln: Akzeptanz schaffen, Doppelbelastungen ausschließen, Carbon Leakage vermeiden

Mit der Einführung des zweiten europäischen Emissionshandels ab dem Jahr 2027 sollen der Straßenverkehr, die Wärmeversorgung und jene Unternehmen, die bislang nicht vom ETS-1 erfasst werden, einem EU-weit einheitlichen CO₂-Preis mit CO₂-Mengenbegrenzung unterworfen werden. Vorgesehen ist, die CO₂-Zertifikatmenge um rund fünf Prozent pro Jahr abzusenken, so dass ein klarer CO₂-Minderungspfad bis hin zur Klimaneutralität erkennbar ist. Sofern weitergehende politische Eingriffe ausbleiben, kann der ETS-2 das Erreichen der Klimaziele in den erfassten Sektoren also verbindlich sicherstellen.

In der Praxis könnte sich die EU-Kommission bei stark ansteigenden CO₂-Preisen veranlasst sehen, in die Preisbildung des Emissionshandels einzugreifen. Der VDA weist jedoch darauf hin, dass etwaige Eingriffe in die Preisbildung die Effektivität des Instruments erheblich einschränken würden und daher unbedingt zu vermeiden sind. Dass der europäische Gesetzgeber im ETS-2 auf Preiskorridore bzw. Maximalpreise verzichtet hat, ist aus Sicht der Automobilindustrie daher grundsätzlich sachgerecht. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass die gesellschaftliche und politische Akzeptanz in das Instrument langfristig Bestand hat. Das sog. Frontloading, d.h. die einmalige Erhöhung der CO₂-Zertifikatmenge mit dem Ziel, einen "weicheren" Einstieg zu ermöglichen, kann dieses Ziel ebenso wie die sog. Marktstabilitätsreserve, mit der bei stärkeren Preisanstiegen zusätzliche CO₂-Zertifikate in den Markt gegeben werden, nur eingeschränkt sicherstellen.

Um die gesellschaftliche und politische Akzeptanz des Emissionshandels zu sichern, sollte die Einführung des ETS-2 EU-weit zudem konstruktiv begleitet werden. Dabei gilt es insbesondere, einen reibungslosen Einstieg in den Emissionshandel zu gewährleisten. Auf nationaler Ebene müssen weitere Verzögerungen bei der Umsetzung unbedingt vermieden werden.

Darüber hinaus sollte möglichst rasch die notwendige Planungssicherheit für den Übergang des BEHG in das ETS-2 geschaffen werden. Dass der nationale CO₂-Preis noch vor Einführung des ETS-2 in eine einjährige Handelsphase überführt werden soll (vgl. § 10 BEHG-Entwurf), lehnt der VDA vor diesem Hintergrund ab. Der VDA spricht sich vielmehr dafür aus, dass die BEHG-CO₂-Preise bis zur Einführung des ETS-2, d.h. insbesondere für 2026 (und bei einer Verzögerung der ETS-2-Einführung ggf. 2027) als Festpreis gesetzlich verankert werden.

Das geplante sog. unilaterale Opt-In für solche Brennstoffe, die künftig nicht im ETS-1 oder ETS-2 erfasst sind, ist aus Sicht des VDA nachvollziehbar und sachgerecht. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass sämtliche bislang in Deutschland bepreisten CO₂-Emissionen auch in Zukunft einem CO₂-Preis unterliegen. Für die Akzeptanz der CO₂-Bepreisung ist jedoch zentral, dass Doppelbelastungen für private, gewerbliche und industrielle Endverbraucher ausgeschlossen sind. Darüber hinaus weist der VDA darauf hin, dass die Einführung des ETS-2 nicht zu Nachteilen für Unternehmen im internationalen Wettbewerb führen darf. Analog zur Carbon Leakage Verordnung im BEHG bedarf es also auch im europäischen System eines Mechanismus, der die Unternehmen im internationalen Wettbewerb für ETS-2 bedingte Mehrkosten kompensiert.

Langfristig gilt es, die Akzeptanz für das Instrument auch bei ansteigenden CO₂-Preisen zu erhalten, die in Zukunft erhebliche Auswirkungen auf die Endkundenpreise von Brennstoffen wie Benzin und Diesel haben könnten. Um die Wirksamkeit des Instruments sicherzustellen, sind politische Eingriffe in den ETS-2 im Allgemeinen und die Preisbildung im Besonderen jedoch unbedingt zu vermeiden. Negative soziale und wirtschaftliche Auswirkungen können abgewendet werden, in dem die Belastung für Energie und Brennstoffe für private, gewerbliche und industrielle Verbraucher EU-weit verträglich bleibt. Die Verfügbarkeit klimafreundlicher Alternativen und die Teil-Verwendung der aus dem Emissionshandel generierten Einnahmen sind dafür zentral.

5. Lenkungswirkung erhalten, erneuerbare Kraftstoffe vom CO₂-Preis befreien

Der Emissionshandel erfüllt seine Wirkung, indem fossile, d.h. CO₂-intensive Energieträger mit einem CO₂-Preis belegt und somit gegenüber CO₂-armen Alternativen relativ teurer werden. Um diesen Wirkmechanismus im Bereich der Kraftstoffe sicherzustellen und einen Anreiz zugunsten erneuerbarer Kraftstoffe zu schaffen, muss sichergestellt sein, dass erneuerbare Kraftstoffe nicht dem CO₂-Preis unterliegen.

Im BEHG ist dies dadurch gewährleistet, dass erneuerbare Kraftstoffe, die die notwendigen Nachhaltigkeitsanforderungen erfüllen, mit einem Emissionsfaktor von null belegt werden. Erneuerbare Kraftstoffe, die gem. der Kriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III) hergestellt werden, sollten also entweder von der Berichtspflicht befreit oder mit einem Emissionsfaktor von Null belegt werden, und somit keinem CO₂-Preis unterliegen. Dass dies im ETS-2 grundsätzlich vorgesehen ist, wird vom VDA ausdrücklich begrüßt. Der VDA weist jedoch darauf hin, dass auch die Produktionskriterien (v.a. für RFNBO = Wasserstoff und E-Fuels) praktisch darstellbar sein müssen, um einen Hochlauf zu ermöglichen. Die gegenwärtig gültigen Kriterien sind sehr restriktiv und führen dazu, dass kaum RED III-konforme RFNBO produziert werden, die im ETS mit einem Emissionsfaktor von Null angerechnet werden könnten. Dadurch gehen wichtige Klimaschutzpotenziale verloren.

Daneben sind weitere Maßnahmen zum Hochlauf erneuerbarer Kraftstoffe erforderlich, beispielsweise eine Reform der Energiesteuerrichtlinie, die Energieträger gem. ihres CO₂-Gehalts besteuert. Ziel muss sein, den Einsatz erneuerbarer Kraftstoffe anzureizen, indem ihre CO₂-Einsparung entsprechend berücksichtigt wird.

6. Einnahmen zielgerichtet für die Transformation und die soziale Abfederung einsetzen

Der Emissionshandels wird im Verkehr erhebliche Einnahmen generieren, deren Mittelverwendung für den Erfolg der Transformation der Automobilindustrie eine maßgebliche Rolle spielt. Wichtig ist daher, die Einnahmen vordergründig zur Beschleunigung der Transformation einzusetzen. Dies trägt einerseits dazu bei, klimafreundliche Alternativen zugänglicher und erschwinglicher zu machen. Zum anderen kann die Unterstützung klimafreundlicher Alternativen dazu beitragen, einen zu starken Preisanstieg im Emissionshandel zu vermeiden. Soweit erforderlich und mit der angestrebten Lenkungswirkung vereinbar, können die Mittel ergänzend auch zum sozialen Ausgleich eingesetzt werden. Die Einrichtung des europäischen Klima-Sozialfonds, dem planmäßig 25 Prozent der aus der Versteigerung von Zertifikaten zufließen sollen, ist also grundsätzlich zu begrüßen. Für den Erfolg des ETS-2 wird entscheidend sein, dass auch die bei den Mitgliedstaaten verbleibenden Einnahmen dafür verwendet werden, die Transformation der Automobilindustrie, die Markthochläufe alternativer Antriebsformen und erneuerbarer Kraftstoffe sowie vor allem den Ausbau der Ladeinfrastruktur voranzutreiben. Der VDA begrüßt, dass die national verbleibenden Einnahmen dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) zufließen sollen. Darüber hinaus sollte jedoch sichergestellt werden, dass die Einnahmen, die im Straßenverkehr generiert werden, grundsätzlich für die Transformation des Straßenverkehrs eingesetzt werden. Gleiches gilt im Übrigen für die Einnahmen aus der Industrie. Die Ausgestaltung des nationalen Klimasozialplans sollte schnellstmöglich erfolgen und Klarheit schaffen.

7. Zusammenführung ETS-2 und ETS-1 verbindlich terminieren

Mit den beiden europäischen Emissionshandelssystemen ETS-1 und ETS-2 werden große Teile der innerhalb der Europäischen Union emittierten Treibhausgase von einem Emissionshandel erfasst sein und damit einem klaren CO₂-Minderungspfad bis hin zur CO₂-Neutralität unterliegen. Dabei ist es angesichts der hohen Unsicherheit über die im ETS-2 zu erwartenden CO₂-Zertifikatepreise grundsätzlich nachvollziehbar, dass die CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs und der Wärmeversorgung zunächst im Rahmen eines eigenen Emissionshandelsystems bepreist werden. Aus volkswirtschaftlicher Sicht führt ein EU-weit einheitliches CO₂-Preissignal, das alle Sektoren erfasst, jedoch zu besseren Ergebnissen. Zudem ist es aus industriepolitischer Sicht kaum vermittelbar, dass kleine und mittelständische Unternehmen andere CO₂-Preise zu schultern haben als große Industrieanlagen.

Langfristig bietet eine Zusammenführung der beiden ETS-Emissionshandelssysteme den Vorteil, dass CO₂-Einsparungen EU-weit und sektorenübergreifend dort erfolgen, wo dies am kostengünstigsten möglich ist. Die Überführung in ein einheitliches EU-Emissionshandelssystem sollte verbindlich terminiert werden, um den Märkten eine frühzeitige und planungssichere Zusammenführung zu ermöglichen. Leider hat die EU-Kommission noch keinen konkreten Zeitplan hinsichtlich der Verschmelzung des ETS-2 mit dem bestehenden ETS vorgelegt. Im Sinne der Planungssicherheit ist dies schnellstmöglich nachzuholen. Als Zeitpunkt für die Zusammenführung der beiden Systeme sollte der Beginn der fünften Handelsperiode ab 2030 angestrebt werden.

Ansprechpartner

Andreas Rade

Geschäftsführer

andreas.rade@vda.de

Götz Schneider

Abteilungsleiter Verkehr & Transport, Klima, Umwelt & Nachhaltigkeit

goetz.schneider@vda.de

Loic Geipel

Referent Verkehr & Transport, Klima, Umwelt & Nachhaltigkeit

loic.geipel@vda.de

Der Verband der Automobilindustrie (VDA) vereint rund 620 Hersteller und Zulieferer unter einem Dach. Die Mitglieder entwickeln und produzieren Pkw und Lkw, Software, Anhänger, Aufbauten, Busse, Teile und Zubehör sowie immer neue Mobilitätsangebote.

Wir sind die Interessenvertretung der Automobilindustrie und stehen für eine moderne, zukunftsorientierte multimodale Mobilität auf dem Weg zur Klimaneutralität. Der VDA vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber Politik, Medien und gesellschaftlichen Gruppen.

Wir arbeiten für Elektromobilität, klimaneutrale Antriebe, die Umsetzung der Klimaziele, Rohstoffsicherung, Digitalisierung und Vernetzung sowie German Engineering. Wir setzen uns dabei für einen wettbewerbsfähigen Wirtschafts- und Innovationsstandort ein. Unsere Industrie sichert Wohlstand in Deutschland: Mehr als 780.000 Menschen sind direkt in der deutschen Automobilindustrie beschäftigt.

Der VDA ist Veranstalter der größten internationalen Mobilitätsplattform IAA MOBILITY und der IAA TRANSPORTATION, der weltweit wichtigsten Plattform für die Zukunft der Nutzfahrzeugindustrie.

Herausgeber Verband der Automobilindustrie e. V.(VDA)
Behrenstraße 35, 10117 Berlin
www.vda.de

Deutscher Bundestag Lobbyregister-Nr.: R001243
EU-Transparenz-Register-Nr.: 9557 4664 768-90

Copyright Verband der Automobilindustrie e. V.(VDA)

Nachdruck und jede sonstige Form der Vervielfältigung
ist nur mit Angabe der Quelle gestattet

Version August 2024