

Stellungnahme zu Referentenentwurf der Bundesregierung zur

Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Treibhausgasminde rung bei Kraftstoffen

(Bearbeitungsstand: 18.09.2024 11:57)

Der ADAC e.V. ist ein nicht-wirtschaftlicher Verein, der seine vorrangige Aufgabe in der Förderung und Aufrechterhaltung der Mobilität seiner Mitglieder sieht. Hilfe, Rat und Schutz nach Panne, Unfall und Krankheit beschreiben den Kern der Tätigkeiten. Ein hohes Engagement zeigt der ADAC für die Verkehrssicherheit sowie die Verkehrserziehung. Unabhängige Verbraucherschutztests dienen der Aufklärung der Mitglieder und tragen u. a. zu Fortschritten bei der Fahrzeugsicherheit, beim Umwelt- und Klimaschutz bei. Der ADAC ist ein anerkannter Verbraucherverband. Die Beratungsleistung für Mitglieder umfasst juristische, technische sowie touristische Themen. Zusätzlich gilt der Einsatz des ADAC der Förderung des Motorsports und des Tourismus sowie der Erhaltung, Pflege und Nutzung des kraftfahrttechnischen Kulturgutes, der Förderung der Luftrettung sowie der Wahrnehmung und Förderung der Interessen der Sportschiffahrt. Im Rahmen der Interessensvertretung setzt sich der ADAC für die Belange der Verkehrsteilnehmenden sowie für Fortschritte im Verkehrswesen unter Berücksichtigung des Umwelt- und Klimaschutzes ein. Der ADAC ist eingetragen im Lobbyregister des Deutschen Bundestags nach dem Lobbyregistergesetz, Registernummer: R002184. Die Interessensvertretung wird auf der Grundlage des Verhaltenskodex nach dem Lobbyregistergesetz und dem ADAC Verhaltenskodex Interessensvertretung betrieben.

Der ADAC e. V. dankt für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Treibhausgasminde rung bei Kraftstoffen (Bearbeitungsstand: 18.09.2024 11:57) und nimmt wie folgt Stellung:

Der vorgelegte Referentenentwurf aus dem BMUV macht Vorschläge zu einem zeitlich befristeten Markteingriff beim deutschen THG-Quotenhandel durch das Aussetzen der Möglichkeit zum Quotenübertrag gemäß § 37a BImSchG in den Jahren 2025-2026. Diese Maßnahme soll die laut EU-Recht durch die Quotenverpflichteten im jeweiligen Verpflichtungsjahr (ohne Übererfüllung) zu erbringenden Treibhausgasminde rungen sicherstellen und gleichzeitig marktstabilisierend wirken auf Seiten der Erzeuger von Erfüllungsoptionen.

Der ADAC vertritt in dem Thema zum einen als anerkannte Verbraucherschutzorganisation die Sichtweise seiner Mitglieder, welche über die THG-Quote zu einem effektiven Klimaschutz im Verkehrssektor beitragen können. Zum anderen ist der ADAC für Mitglieder und andere Quoteninhaber Marktakteur als Mittler von (pauschalieren) THG-Quoten im Bereich Elektromobilität.

In diesen zwei Rollen begrüßt der Club einerseits, dass die Bundesregierung die Probleme im Bereich THG-Quote, resultierend aus Marktverwerfungen und einem insgesamt zu geringem Ambitionsniveau, erkannt hat und nun auf dem Ordnungswege eine administrativ zügig umzusetzende Nachsteuerung vornimmt. Andererseits enthalten nach Ansicht des ADAC die vorliegenden Vorschläge Unklarheiten bzw. Lücken, durch welche die (bereits seit längerem bekannten) marktlichen Verzerrungen zwischen den Akteuren nur teilweise korrigiert und neue Risiken im Verpflichtungsjahr 2027 geschaffen werden. Für Teile der Marktakteure ergeben sich aus dem Ordnungsentwurf erhebliche zusätzliche Belastungen für THG-Nachweise aus den Verpflichtungsjahren 2023 und 2024.

Generell gilt dies in besonderem Maße für Dritte, die auf vertraglicher Basis im Auftrag eines Inverkehrbringers THG-Nachweise aus den Jahren 2023 und 2024 einbringen, weil sie nur Nachweise des aktuellen Verpflichtungsjahres und des jeweiligen Vorjahres einbringen können. Im Artikel 1 Absatz 1 des vorliegenden Verordnungsentwurfs werden Dritte im neu formulierten Paragraph 4a über den Bezug zu §37a Absatz 6 Satz 5 BImSchG zwar adressiert. In Absatz 2 des Verordnungsentwurfs sollte der Satz „§37a Absatz 6 Satz 5 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes gilt für diese Anrechnung entsprechend“ allerdings eindeutiger im Hinblick auf die Geltung auch für Dritte formuliert werden, da es im Markt hierzu Unsicherheiten hinsichtlich der Anrechenbarkeit von THG-Nachweisen aus 2024 und 2025 im Verpflichtungsjahr 2027 gibt und auch im Besonderen Teil in keiner Weise darauf eingegangen wird.

Auch an einer weiteren Stelle trägt der Verordnungsentwurf zur Marktverunsicherung bei. Er adressiert nicht die Übertragbarkeit von Überschüssen fortschrittlicher Biokraftstoffe auf das Folgejahr gemäß §14 Absatz 4 38. BImSchV zur Erfüllung der Unterquote nach §13a 38. BImSchV. Insofern gehen Marktakteure davon aus, dass überschüssige fortschrittliche Biokraftstoffe aus 2024 bzw. 2025 möglicherweise – entgegen der allgemeinen Regelung und Intention im Verordnungsentwurf – auf 2025 bzw. 2026 übertragen werden können, weil die Unterquote nicht explizit im Verordnungsentwurf angesprochen wird. Dies wäre nicht nur eine massive Benachteiligung der Anbieter von Erfüllungsoptionen gegenüber Inverkehrbringern in den Jahren 2025 und 2026, es würde auch das Ziel des Verordnungsentwurfs in Frage stellen, durch Erfüllungsoptionen aus dem jeweiligen Verpflichtungsjahr – also gerade nicht durch Übertragungen – die EU-Vorgaben 2025 und 2026 einzuhalten.

Auswirkungen auf den Quotenmarkt 2025/2026

Die Ankündigung der im Referentenentwurf genannten Maßnahmen führte im Markt zu ersten Anzeichen, dass am Quotenmarkt eine leichte preisliche Erholung bei Quoten für das Jahr 2025 daraus folgen könnte. Insgesamt gibt es Hinweise darauf, dass durch die Verknappung des Angebotes an Quoten aus Überhängen (Übererfüllung, „carry over“) mit einem Wertanstieg für Quoten in den Jahren 2025-2026 zu rechnen ist. Hierzu ist es aber erforderlich, Unklarheiten im Verordnungsentwurf zu bereinigen. So kann ggf. vermieden werden, dass bisherige Produktionsanlagen mangels Ertrages aus dem Markt ausscheiden.

Höhere Quotenpreise für Halter von Elektrofahrzeugen (BEV) würden einen ergänzenden Anreiz für den Hochlauf der Elektromobilität setzen, welche zuletzt u.a. aufgrund des sukzessiven Abbaus aller anderen Kaufanreize bei den Neuzulassungen starke Schwächen zeigte.

Die Begrenzung des Quotenhandels in den Handelsjahren 2025-2026 auf in diesen Jahren generierte Quoten hat das Potential einer Stabilisierung des Marktes auf Anbieterseite, sofern die bereits angesprochenen Unsicherheiten ausgeräumt werden. Produktionskapazitäten wie Händlerstrukturen bleiben wirtschaftlich tragbar und dem Markt erhalten, wenn sich durch die Maßnahmen der Quotenpreis erholt. Gleichwohl ist absehbar, dass die Verlagerung der Quotenüberträge in das Jahr 2027 dort zu einer Ausweitung des Angebotes und zu der gleichen Problematik wie jetzt im Markt führen wird. Die im Referentenentwurf vorgestellte Maßnahme muss demnach durch ein deutlich höheres Ambitionsniveau der THG-Quote im Jahr 2027 in der folgenden Gesetzgebung zum BImSchG ergänzt werden.

Auswirkungen auf den Quotenmarkt 2023/2024

Die im Referentenentwurf vorgeschlagene Maßnahme stellt einen harten Einschnitt in den Handel von THG-Quoten dar. Wieso dies zur Erfüllung europarechtlicher Vorgaben erforderlich sein soll, wird im Verordnungsentwurf nicht durch mengenmäßige Unterlegung der Notwendigkeit hergeleitet. Angesichts der aus dem Eingriff folgenden Marktverwerfungen für Quotennachweise der Jahre 2023 und 2024 ist das sowohl aus Verbrauchersicht wie auch aus der Marktteilnehmerperspektive unbefriedigend.

So werden die Maßnahmen im Bereich Fahrstrom (wo Quotenhändler als Dritte einer zeitlichen Beschränkung für den Handel einmal eingereicherter Quoten unterliegen) zu nochmals sinkenden Quotenpreisen für das Quotenjahr 2024 und in noch größerem Maße für das Quotenjahr 2023 (weil nicht nach 2027 übertragbar) führen. Sinkt der THG-Bonus für Elektrofahrzeuge weiter, kostet dies erneut Vertrauen bei den Verbrauchern. Nicht auszuschließen ist der nachhaltige Verlust der Tauglichkeit dieses Instruments zur Förderung der Elektromobilität.

Aus Sicht von Dritten als Marktteilnehmer ist eine faktische Abwertung von 2023er-Quoten zu verzeichnen und auch 2024er-Quoten sinken im Wert. Bei Anrechnungen für das Verpflichtungsjahr 2024 werden Dritte beim Verkauf von verbliebenen THG-Nachweisen 2023 noch stärker vom Goodwill der Inverkehrbringer abhängig sein, diese Nachweise noch vor Fristende für 2024 verkaufen zu können. Der Preissenkungsdruck nimmt zu, weil Inverkehrbringer in der Regel aufgrund hoher Überhänge nicht auf einen Aufkauf vor Ende 2024 angewiesen sind, zusätzliche Nachweise aber auf 2027 als Überschuss des Verpflichtungsjahres 2024 übertragen können. Der wirtschaftliche Schaden für Dritte aus sinkenden Preisen für 2023/2024er-Quoten ist beträchtlich. Sofern es um Nachweise aus 2024 geht, soll Dritten eine Einreichung auch in 2027 möglich sein, doch gehen damit auch Verluste durch Kosten der Kapitalbindung für drei Jahre „zu lagernde“ Quoten aus dem Jahr 2024 einher. Dass Dritte von der Möglichkeit einer Quotenübertragung in das Jahr 2027 ebenfalls erfasst sind, wird im Gesetzestext angesprochen, sollte aber – wie schon dargestellt – rechtlich eindeutiger formuliert und aufgrund ihrer Bedeutung vor allem im Bereich Quotenhandel von Fahrstrom besser herausgestellt werden.

Auswirkungen auf den Quotenmarkt 2027

Die mit dem Aussetzen der Quotenüberträge in die Jahre 2025/2026 und die damit einhergehende Verlagerung der Quotenüberträge durch Inverkehrbringer und Dritte in das Jahr 2027 wird dort unweigerlich zu einer Ausweitung des Angebotes führen. Noch ist unklar, ob die im Verpflichtungsjahr 2027 bereits im geltenden BImSchG gestiegene THG-Quote auf 14,5 % ein mögliches Überangebot aus drei Vorjahren zu kompensieren vermag. Es ist eher unwahrscheinlich und nicht auszuschließen, dass sich der Markt einer ähnlichen oder noch größeren Problematik wie jetzt gegenüber sehen wird. Deshalb muss dieser Sondereffekt 2027 in der Formulierung der THG-Quote ab 2026 mit dem noch ausstehenden Gesetzentwurf zum BImSchG entsprechend berücksichtigt werden. Die im vorliegenden Referentenentwurf vorgestellte Maßnahme muss demnach durch ein deutlich höheres Ambitionsniveau der THG-Quote im Jahr 2027 in der folgenden Gesetzgebung des BImSchG ergänzt werden. Hierzu empfiehlt sich ein Flexibilitätsmechanismus, der in Abhängigkeit vom Überhang an Quoten in einem Verpflichtungsjahr (z.B. 2024 oder 2025) das Ambitionsniveau der THG-Quote in Folgejahren anhebt. Ein gesetzlich verankerter automatischer Mechanismus ist einer anlassbezogenen politischen Gesetzgebung als Reaktion auf Angebotsüberhänge vorzuziehen.

Für Verbraucher bedeutet die mehrjährige Quotenübertragung nach 2027 unter Umständen einen erneuten Verfall der Quotenpreise. Klar ist somit, dass das Ambitionsniveau der THG-Quote erhöht werden muss, um ein größeres Potential im Klimaschutz zu heben, (heimische) Produktionskapazitäten zu sichern und die THG-Quote für Fahrstrom langfristig zu stabilisieren. Sie stellt nicht nur einen Kaufanreiz für Nutzer von E-Autos dar, sondern dient auch dem Aufbau von Ladeinfrastruktur in Deutschland, der aktuell noch hinter den Zielzahlen der Bundesregierung liegt.

Der vorgelegte Referentenentwurf des BMUV hat den Anspruch, den THG-Quotenmarkt kurzfristig zu stabilisieren. Es ist auch aus marktlicher Sicht offensichtlich, dass die hier vorgestellten Maßnahmen nicht ausreichen werden, um die in den vergangenen Jahren zu beobachtenden Marktverwerfungen langfristig zu korrigieren. Auch wenn bei entsprechender Ausgestaltung offener Punkte zwar von einer Quotenpreiserholung in den Handelsjahren 2025-2026 bei allen Erfüllungsoptionen auszugehen ist (siehe oben), sollten neue Marktverwerfungen 2027 vermieden werden. Dies muss mit der ausstehenden Novelle des BImSchG sichergestellt werden.

Außerdem ist der Markt weiter unter Druck durch ein nach wie vor hohes Volumen von voraussichtlich falsch deklarierten Biokraftstoffimporten. Die noch nicht vollständig aufgeklärten Vorwürfe von falsch deklarierten Rohstoff-/Biokraftstoffimporten sowie die bisher identifizierten 45 fragwürdigen UER-Projekte, deren Aberkennung der Anrechenbarkeit noch im Raum steht, schaden dem Instrument THG-Quote. Hier gilt es, zügig die Markt- und Handelsmechanismen zu korrigieren sowie rückwirkend offensichtlich fälschlicherweise ausgestellte THG-Zertifikate aus dem Markt zu nehmen.

Zusammenfassend ist aus Sicht des ADAC zum vorliegenden Verordnungsentwurf festzuhalten:

- Dieser bedarf einer präzisierenden Klarstellung in Artikel 1 Absatz 1 hinsichtlich der Anrechenbarkeit von THG-Nachweisen aus den Jahren 2024 und 2025 durch Dritte im Verpflichtungsjahr 2027.
- Es sollte die Übertragbarkeit von Überschüssen fortschrittlicher Biokraftstoffe auf die Jahre 2025 und 2026 gemäß §14 Absatz 4 38. BImSchV zur Erfüllung der Unterquote nach §13a 38. BImSchV ausgeschlossen sein.
- Durch eine ambitionierte Ausgestaltung der ausstehenden Novelle des BImSchG sollten neue Marktverwerfungen im Jahr 2027 durch die jetzt geplante Übertragung von THG-Quoten aus den Jahren 2024, 2025 und 2026 vermieden werden.

ADAC e.V.
Büro Berlin
Unter den Linden 38
10117 Berlin
E-Mail: buero-berlin@adac.de