

Fit for 55 – Bewertung der Maßnahmenvorschläge der Europäischen Kommission zum Klimaschutz im Mobilitätssektor

Stand: 13. Januar 2022

Grundsätzliche Bewertung

- Das DVF unterstützt mit Nachdruck die Zielsetzung, Europa bis zur Mitte des Jahrhunderts klimaneutral zu machen. Dazu müssen die Emissionen des Verkehrssektors schon in den kommenden zehn Jahren sehr deutlich gesenkt werden.
- Die Vorgehensweise der Europäischen Kommission, für diese Transformation einen systematischen und langfristig angelegten Regelungsrahmen vorzulegen, ist richtig.
- Fit for 55 birgt allerdings Risiken. Die europäische Verkehrswirtschaft muss innerhalb kürzester Zeit zahlreiche parallele, kostenintensive Anforderungen umsetzen, die alle an der Zielsetzung der CO₂-Vermeidung anknüpfen. Die resultierende Gesamtbelastung ist sehr hoch – auch für die Verbraucher.
- Darum ist es notwendig, dass alle Einnahmen aus dem Emissionshandel im Verkehr, aus CO₂-Komponenten in Steuern und anderen Abgaben in den Mobilitätssektor zurückgeführt werden. Die Verbraucher, die Unternehmen und die Mitgliedstaaten müssen damit verkehrsbezogene Klimaschutzmaßnahmen finanzieren.
- Die EU sollte ein Fein-Tuning der Vorschriften im Fit-for-55-Paket vornehmen, damit im internationalen Rahmen nicht zu große Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des europäischen Verkehrssektors entstehen. Erforderliche Kompensationsmaßnahmen müssen ohne Zeitverzug mit dem Beginn der Umsetzung des Fit-for-55-Paketes aktiviert werden.
- Die EU und die Mitgliedstaaten müssen ihre Anstrengungen erhöhen, um die faktischen Voraussetzungen für die Transformation zu schaffen: Unterstützung beim Aufbau einer Ladeinfrastruktur in ganz Europa, Ausbau erneuerbarer Energien, Versorgung mit grünem Wasserstoff und E-Fuels, Ausbau der Schiene, Inter- und Multimodalität, ÖPNV, Radverkehr, Wasserstraße, Digitalisierung. Die EU sollte ein stringentes Monitoring einrichten, um diese Fortschritte sicherzustellen.
- Ein wichtiger Klimaschutzbeitrag muss aus der Verbesserung des Verkehrs-Systems gehoben werden. Das erfordert auch eine stärkere Gewichtung der Planungs- und Baubeschleunigung für nachhaltige Infrastrukturprojekte.

Aufnahme Straßenverkehr in den EU-Emissionshandel

- Die Überführung des Straßenverkehrs in den EU-Emissionshandel ist ein guter und wichtiger Schritt. Der Start mit einem separaten System und der Upstream-Ansatz ermöglichen einen unkomplizierten Einstieg in ein harmonisiertes und einheitliches System für die gesamte EU.
- Allerdings fehlt der Fahrplan für die künftige Integration mit dem bereits bestehenden EU-ETS. Dieser sollte klar ausgearbeitet und mit einem zeitlichen Ziel versehen werden.
- Der Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Mittelverwendung sollte stärker reduziert werden: ETS-Einnahmen aus dem Verkehrssektor müssen für den Klimaschutz im Verkehrssektor und für soziale Ausgleichsmaßnahmen zweckgebunden werden. Dies umfasst auch die Unterstützung notwendiger Investitionen der Verbraucher und KMU in nachhaltige Fahrzeuge, Ladeinfrastruktur, Nutzung des öffentlichen Verkehrs usw.

Änderungen EU-Emissionshandel Luftverkehr

- Das EU-ETS erfasst weiterhin nur den innereuropäischen Luftverkehr. Bei der Beförderung von Transferpassagieren im Interkontinentalverkehr haben europäische Fluggesellschaften einen Wettbewerbsnachteil.
- Mit der geplanten Revision der ETS-Richtlinie werden die Zertifikate für den Luftverkehr verteuert und verknappt. In dieser Situation sollte die EU sicherstellen, dass der Wettbewerbsnachteil für europäische Carrier nicht weiter anwächst. Faire Ausgleichszertifikate wären eine mögliche Lösung für dieses Problem. Außerdem sollten die ETS-Einnahmen beispielsweise zur Förderung und zum Ausbau von nachhaltigen Flugkraftstoffen genutzt werden.

Aufnahme Seeverkehr in das EU-Emissionshandelssystem

- Die Einbeziehung des Seeverkehrs in das EU-ETS ist richtig, damit eine marktbasierende Bepreisung von maritimen Emissionen baldmöglichst beginnt. Anders als im Kommissionsvorschlag vorgesehen, sollte die Bepreisung auf Treibhausgasemissionen allgemein – nicht nur auf CO₂ – gerichtet sein.
- Parallel müssen die EU und die Mitgliedstaaten weiter darauf dringen, dass die Internationale Seeschiffahrtsorganisation IMO einen global verbindlichen Rahmen für die Bepreisung von THG-Emissionen schafft.
- Die Einführung eines EU-ETS im Seeverkehr führt zu Wettbewerbsvorteilen für Häfen in Drittstaaten, die dicht an der EU-Grenze liegen (z. B. UK). Der Emissionshandel verteuert zudem das klimapolitisch sinnvolle Shortsea-Shipping. Um schädliche Verkehrsverlagerungen zu verhindern, sind Ausnahmeregelungen, zusätzliche Zuweisungen oder anteilige Kostenerstattungen erforderlich.

Änderungen beim EU-Emissionshandel für ortsfeste Anlagen

- Durch die Verknappung und Preiserhöhung im ETS für ortsfeste Anlagen steigt der Strompreis für die klimapolitisch erwünschte Nutzung von Strom im Verkehrssektor. Betroffen sind insbesondere der Schienenverkehr, aber auch die Elektromobilität auf der Straße, Landstrom in den Häfen und ähnliche Anwendungen.
- Diese Effekte sollten durch eine Absenkung der Abgaben und Steuern auf Strom im Verkehrssektor kompensiert werden.

Neue CO₂-Flottengrenzwerte Pkw und leichte Nutzfahrzeuge

- Die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen hält momentan nicht Schritt mit den Verschärfungen der Grenzwerte. Dies betrifft vor allem die Ladeinfrastruktur. Hier müssen die Rahmenbedingungen schnell, erfolgreich und europaweit geschaffen werden. Anderenfalls fehlen die Voraussetzungen zur Erreichung weiter verschärfter CO₂-Flottengrenzwerte.
- Der Null-Gramm-Grenzwert in 2035 kann sich wie ein Verbot von Verbrennungsmotoren auswirken. Wir empfehlen, über den Grenzwert für 2035 erst in 2028 zu entscheiden.

Ladeinfrastruktur und Tankinfrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFIR)

- Die Überführung der bisherigen Richtlinie in eine unmittelbar anwendbare Verordnung ist richtig und notwendig, damit die Ausbauziele für die alternative Versorgungsinfrastrukturen EU-weit mehr Verbindlichkeit bekommen.
- Die Vorgaben im Kommissionsvorschlag reichen aber noch nicht aus, um die Transformation des Verkehrssektors in dem erforderlichen Tempo zu bewerkstelligen. Der Infrastrukturausbau muss noch schneller vollzogen werden. Alle Mitgliedstaaten müssen entsprechende Förderprogramme aufsetzen. Das Beihilferecht ist auf die neuen Anforderungen abzustimmen.
- Die Produktion von EE-Strom und synthetischen Kraftstoffen muss deutlich ausgebaut werden – EU-weit und im Rahmen von internationalen Kooperationen.
- Bei den Zielen der AFIR für die Stromladeinfrastruktur für schwere Nutzfahrzeuge sollte auch geprüft werden, wie Oberleitungssysteme zum dynamischen Laden auf Autobahnen (eHighway) berücksichtigt werden können.

ReFuel EU Aviation

- Zusammen mit neuen Antriebskonzepten sind nachhaltige Flugkraftstoffe (Sustainable Aviation Fuels, SAF) der entscheidende Schlüssel für den Klimaschutz im Luftverkehr. Um die Einführung von SAF zu beschleunigen, befürwortet das DVF im Grundsatz eine europäische Pflichtquote.

- Die EU muss dazu jedoch sehr große Herausforderungen lösen: die mengenmäßige Bereitstellung, die Kostensenkung und die wettbewerbsneutrale Finanzierung dieser Kraftstoffe.

Wir schlagen ein zweistufiges Vorgehen vor:

1.) Die Beimischungsquoten im innereuropäischen Luftverkehr werden nach dem von der Europäischen Kommission vorgelegten Konzept festgelegt. Dabei müssen allerdings die Umsetzungskosten europäischer Carrier im Zubringer- und Umsteigerverkehr kompensiert werden, weil sonst ein Carbon Leakage entsteht.

2.) Für den internationalen Langstreckenverkehr muss eine Beimischungsquote verbindlich mit Drittstaaten vereinbart werden. Oberste Zielsetzung sollte es sein, eine entsprechende einheitliche Regelung durch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO zu erreichen.

- Wenn es nicht gelingt, eine internationale Absprache für Beimischungsquoten im Interkontverkehr zu erzielen und die EU trotzdem eine Quote auf solche Flüge anwendet, dann sind zwingend weitergehende Finanzierungsmaßnahmen notwendig, um ein Carbon Leakage auf diesem Gebiet zu verhindern. Die Mehrkosten für SAF sollten dann aus Passagierabgaben, die auf nationaler Ebene teilweise schon bestehen, zweckgebunden gedeckt werden.
- Wir begrüßen, dass die Europäische Kommission die SAF-Quote nicht auf E-Fuels begrenzt, sondern nachhaltiges Bio-Kerosin zur Erfüllung zulässt. Dies ermöglicht einen schnelleren Einstieg.
- Die Realisierung dieser Vorschläge sollte mit der Anrechnungsmethodik *Book-and-Claim* erfolgen. Diese erlaubt zusätzlich das Inverkehrbringen und die Nutzung von Mengen oberhalb der Quote.

Fuel EU Maritime

- Grundsätzlich begrüßen wir die schrittweise Reduktion der Treibhausgasintensität von Schiffskraftstoffen durch eine Verordnung, die in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anzuwenden ist.
- Die Regelung birgt jedoch die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von EU-Carriern und EU-Häfen.
- Zu lösen sind die Bereitstellung und wettbewerbsneutrale Finanzierung der Kraftstoffe und der erforderlichen Infrastruktur.
- Die im Entwurf vorgesehene Möglichkeit, die Treibhausgas-Performance mehrerer Schiffe einer Flotte zusammen zu betrachten, ist sehr wichtig. Der *Pooling of Compliance* genannte Mechanismus ermöglicht eine wirkungsvolle Umsetzung.
- Die EU muss Sorge tragen, dass eine Nutzungspflicht für Landstrom nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den EU-Häfen führt. Der Strompreis in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterscheidet sich beträchtlich. Entweder wird der Strompreis angeglichen oder es werden Kompensationsmaßnahmen ergriffen.

- Vorgesehen ist, dass die Europäische Kommission eine Liste mit Null-Emissions-Technologie erstellt. Kriterien dafür sind bislang nicht bekannt. Bei der Einstufung muss auf eine technologiefördernde und technologieoffene Ausgestaltung geachtet werden.
- Die EU und die Mitgliedstaaten müssen auf den Erlass analoger Vorgaben auf globaler Ebene durch die Internationale Seeschiffahrts-Organisation IMO hinwirken.
- Im Anhang erklärt die Europäische Kommission, dass eine Modellierung der Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf Energie *und Verkehr* in den Mitgliedsstaaten durchgeführt wurde. Wir bitten die Kommission, diese Ergebnisse der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen – insbesondere mögliche Veränderungen der Verkehrsnachfrage und des wirtschaftlichen Ergebnisses für einzelne Häfen, Veränderungen des Volumens der verschiedenen Hinterland-Transportketten, insbesondere der TEN-T-Kernnetzkorridore, und damit verbundene Veränderungen des Modal Split (Schiene/Straße/Binnenschiffahrt/Kurzstreckenseeverkehr).

Änderungen der Energiebesteuerungsrichtlinie

- Das DVF befürwortet im Grundsatz die Ausrichtung der Besteuerung von Energieträgern am Energiegehalt in Kombination mit der Treibhausgasintensität (im Kommissionsvorschlag „Umweltleistung“ genannt).
- Die geplanten Begünstigungsmöglichkeiten bzw. Steuerfreistellung für alternative Kraftstoffe und Strom bewertet das DVF positiv. Diese Begünstigungen sollten aber für die Mitgliedstaaten verbindlich und nicht optional sein. Sie müssen sich außerdem auf *alle* Verkehrsträger beziehen.
- Eine Umstellung der Besteuerungsgrundlage erfordert angemessene Übergangszeiträume. Dies gilt insbesondere für eine Änderung der Steuersätze für Dieselmotorkraftstoff.
- Eine europäische Kerosinbesteuerung lehnt das DVF ab. Es gibt keine Anzeichen, dass sich Drittstaaten einem solchen Schritt anschließen würden. Bei Einführung einer EU-Kerosinsteuer wäre ein erheblicher Carbon-Leakage-Effekt zu befürchten. Der richtige Ort für eine solche Regelung ist die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO.
- Eine Besteuerung von Schiffskraftstoffen durch die EU hätte ebenfalls Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten europäischer Carrier und Häfen zur Folge. Die EU und die Mitgliedstaaten müssen auf eine globale Regelung durch die Internationale Seeschiffahrtsorganisation IMO hinwirken.
- Der Regelungsvorschlag der Europäischen Kommission sieht *Spielräume* für die Mitgliedstaaten bei der Besteuerung von Kerosin und Schiffskraftstoff vor. Dies könnte die Umsetzung scheinbar erleichtern, würde aber erhebliche neue Risiken mit sich bringen:
 - Spielräume bei der Energiebesteuerung *innereuropäischer* Verkehre könnten genutzt werden, um gezielt Kosten- und Standortvorteile herbeizuführen. Das wäre für den Klimaschutz und den Wettbewerb gleichermaßen schädlich. Fluggesellschaften, Flughäfen, Schifffahrtlinien und Häfen stehen nicht nur weltweit, sondern auch innerhalb der EU in einem Wettbewerbsverhältnis.

- Der Entwurf sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für Verkehre mit *Drittstaaten* dieselbe Befreiungen gewähren oder dieselben Steuerbeträge wie für innereuropäische Verkehre anwenden können. Gegen die Umsetzbarkeit dieser Option sprechen teilweise internationale Verträge, teilweise die fehlende Bereitschaft der Drittstaaten. Außerdem ist auch hier ein einheitlicher Vollzug zwingend notwendig, um Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen.
- Begründete Fördertatbestände und Übergangszeiträume, welche die EU im Rahmen anderer Regelungen und Programme festgelegt hat, müssen sich in der Energiebesteuerungsrichtlinie widerspiegeln. Beispiele:
 - Die AFIR schreibt ein Netz von LNG-Tankstellen in den Seehäfen des TEN-V-Kernetzes vor. Folgerichtig sollte LNG auch durch die Energiebesteuerungsrichtlinie als förderungswürdiger Kraftstoff eingestuft werden.
 - Die NRMM-Verordnung (Non-Road Mobile Machinery) sieht Übergangsfrist bis 2036 für die Umrüstung von Dieselantrieben vor, die unter anderem in Hafenfahrzeugen Verwendung finden. Grund hierfür sind die fehlende Verfügbarkeit neuer Antriebe, technische Hürden beim Austausch und lange Nutzungszeiträume von Hafengerät. Dementsprechend sollte auch die Steuerfreistellung von Dieselmotoren für Hafenausrüstungen bis 2036 zugelassen werden.
- Steuerbegünstigungen von Nassbaggerarbeiten, die der Schiffbarkeit von Fahrrinnen dienen, müssen erhalten bleiben. Dies ist für die Erreichbarkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Zukunft der deutschen Seehäfen wichtig.
- Die vorgesehene Möglichkeit von Steuerermäßigungen für Energieerzeugnisse und elektrischen Strom, die u. a. für Personen- und Gütertransport im Eisenbahn-, im U-Bahn-, im Straßenbahn- und im Oberleitungsbusverkehr sowie für den ÖPNV generell Verwendung finden, bewertet das DVF positiv. Die bisher bestehende Option einer *vollständigen* Steuerbefreiung für diese Bereich sollte erhalten bleiben.

Anpassung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED)

- Die Europäische Kommission schlägt als künftiges Ziel 13 Prozent Treibhausgas-Reduktion bis 2030 im Verkehrssektor vor. Das DVF unterstützt diesen Vorschlag unter der Voraussetzung, dass die Berechnungsgrundlage so ausgestaltet wird, wie im Kommissionsentwurf vorgesehen. Insbesondere muss die Zielquote die THG-Reduktion (nicht wie bisher den Anteil erneuerbarer Energien) bezeichnen und den gesamten Verkehrssektor umfassen.
- Neben der Bereitstellung von Strom aus erneuerbaren Quellen muss die EU auch die Produktion und Kostensenkung von nachhaltigen, strombasierten Kraftstoffen (Wasserstoff, E-Fuels) unterstützen und den Markthochlauf noch stärker anreizen. Für Teile des Verkehrs sind strombasierte Kraftstoffe unverzichtbar. E-Fuels würden außerdem die Bestandsflotte adressieren. Darum ist eine ambitionierte Zielsetzung der EU, unterlegt mit konkreten Maßnahmen für den Hochlauf, für den Verkehrssektor sehr wichtig.

- Hemmnisse bei der Genehmigung und beim Ausbau von Infrastrukturen für erneuerbare Energien in den Mitgliedstaaten müssen abgebaut werden. Um eine Beschleunigung zu erreichen, sind auch Anpassungen europäischer Regelungen erforderlich.
- Die Europäische Kommission schlägt vor, dass Wirtschaftsteilnehmer, die erneuerbare Elektrizität über öffentliche Ladepunkte für Elektrofahrzeuge bereitstellen, hierfür künftig Gutschriften erhalten, die handelbar sind. Diese Regelung sollte so ergänzt werden, dass nicht nur öffentliche Ladepunkte einbezogen werden, sondern auch Ladevorgänge, die z. B. auf Betriebshöfen und in Werkstätten der Transportunternehmen stattfinden.

Lastenteilungsverordnung

- Die Europäische Kommission schlägt vor, dass der Straßenverkehr parallel zum ETS auch in der Lastenteilung verbleibt. Den Verbleib in der Lastenteilung hält das DVF nicht für richtig. Mit dem Eintritt des Straßenverkehrs in das EU-ETS sollte dieser Sektor konsequent aus dem Lastenteilungsmechanismus ausscheiden.
- Bis jetzt waren THG-Emissionen *entweder* im ETS *oder* in der Lastenteilung reguliert. Das sollte so bleiben. Anderenfalls würden ein und dieselben CO₂-Emissionen mit zwei Instrumenten bepreist, die eine identische Zielsetzung verfolgen.

Klima-Sozialfonds

- Die Europäische Kommission schlägt vor, finanziell schwächere Haushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsnutzer bei der Transformation durch Mittel aus einem neuen Klima-Sozialfonds zu unterstützen. Umfang 145 Mrd. Euro, zu 50% gespeist aus ETS-Einnahmen, 50% aus Eigenbeiträgen der Mitgliedstaaten.
- Mit Blick auf die hohen Kosten und die notwendige Sicherung der gesellschaftlichen Akzeptanz des Transformationsprozesses ist der Klima-Sozialfonds ein sinnvolles Instrument.
- Der Klima-Sozialfonds trägt zur Rückführung von Mitteln an die Verbraucher bei. Er unterstützt außerdem indirekt die Unternehmen, die nachhaltige Fahrzeuge und Kraftstoffe entwickeln und bereitstellen.
- Die EU muss durch ein strenges Monitoring die zweckgemäße Mittelverwendung und den effizienten Mitteleinsatz gewährleisten.
- Es muss sichergestellt werden, dass alle Mitgliedstaaten ihren Eigenbeitrag von 50 Prozent leisten, konkret für die Abfederung der Transformation im Verkehr.

CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM)

- Bei einer ambitionierten EU-Klimaschutzpolitik müssen faire Bedingungen für europäische Unternehmen im internationalen Wettbewerb gewährleistet bleiben. Darum ist der Grundgedanke von CBAM berechtigt.

- Andererseits birgt der Vorschlag ein hohes Risiko von Handelskonflikten, die dringend zu vermeiden sind. Der CBAM ist bürokratisch und aufwändig.
- Ein CBAM für den Verkehrsbereich ist nicht geplant. Allerdings bringt der Green Deal auch für den Verkehrssektor die Gefahr eines erhöhten Carbon Leakage mit sich – insbesondere im Luftverkehr und in der Schifffahrt. Daher sollte die Regulierung in den einzelnen Dossiers von Fit for 55 so angepasst werden, dass Wettbewerbsnachteile für europäische Carrier ausgeschlossen werden.
