

Position

Auf dem Weg zum klimaneutralen Straßenverkehr

Eckpunkte für einen langfristig verlässlichen
Regulierungsrahmen



#wirsindbereit

Berlin, Mai 2021

Dr. Kurt-Christian Scheel
Geschäftsführung

Philipp Ellett
Referent

Einleitung

Der European Green Deal soll die Basis für den **Weg Europas zum ersten klimaneutralen Kontinent** sein. Das gibt die Chance, Klimaschutz für die Zeit nach 2030 ganzheitlich zu denken. Der Weg von 2030 bis zum klimaneutralen Kontinent braucht einen langfristig verlässlichen Rahmen. Der VDA legt Eckpunkte für einen Regulierungsrahmen vor, mit dem Klimaneutralität im Straßenverkehr spätestens 2050 erreicht werden kann.

Ein Vorziehen des Klimaneutralitätsziels auf 2045 bedeutet einen steileren Minderungspfad für die noch zulässigen CO₂-Emissionen. Dadurch entstehen zusätzliche Anforderungen an die Industrie, die Infrastruktur und die Rahmenbedingungen. Die Unternehmen müssen Investitionen und Prozesse deutlich beschleunigen. Die Koordinierungsverantwortung der Politik steigt. Die Voraussetzungen, die nötig sind, damit klimaneutraler Verkehr möglich werden kann, müssen schneller geschaffen werden. Zu nennen sind insbesondere:

- ein **schnellerer Ausbau der Infrastruktur**, vor allem einer flächendeckenden Lade- und Tankinfrastruktur für den größten Teil des europäischen Fahrzeugbestands, der dann elektrifiziert sein oder auf Basis erneuerbarer Kraftstoffe betrieben werden muss
- die Erzeugung von **100% erneuerbarem Strom und 100% erneuerbarer Kraftstoffe** für die Verkehre, für die eine direkte Stromnutzung nicht erfolgen kann- das bedingt auch einen beschleunigten Netzausbau auf allen Ebenen
- die Digitalisierung und Vernetzung des Verkehrs, insbesondere die flächendeckende Gewährleistung intelligenter Infrastruktur und eine lückenlose Netzabdeckung
- die rechtlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen für autonomes Fahren in ganz Europa

Wichtig ist: Klimaneutralität ist eine europäische und eine internationale Aufgabe. Ziele und Rahmenbedingungen sollten europäisch harmonisiert sein. Schärfere nationale

Ziele helfen dem Klima allein nicht. Vielmehr besteht die Gefahr von Ineffizienzen in der Umsetzung. Ziel muss ein möglichst **weltweit wirksamer einheitlicher CO2-Preis** sein.

1. Welchen Vorschlag macht die deutsche Automobilindustrie?

Die deutsche Automobilindustrie schlägt vor, den EU-Emissionshandel zum Leitinstrument für den klimaneutralen Straßenverkehr zu machen.

Die EU sollte mit dem European Green Deal die Chance ergreifen, zur Erreichung des Klimaschutzziels einen langfristig verlässlichen Regulierungsrahmen zu schaffen. Damit kann die bis spätestens 2050 noch zulässige Emissionsmenge präzise und für alle Akteure vorhersehbar gesteuert werden. Für die Absicherung der Technologiepfade sollte die Flottengrenzwertregulierung bestehen bleiben. Den Kriterien der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. April 2021 entspricht dieser Vorschlag daher in für alle Beteiligten optimaler Weise. Wird ein früherer Zielzeitpunkt definiert muss der Minderungspfad entsprechend angepasst werden. Die jeweils handelbare Zertifikatmenge muss dann früher schrumpfen, der CO2-Preis wird früher steigen.

Der Vorschlag bedeutet:

- Kraftstoffe werden in einem ersten Schritt in den EU-Emissionshandel einbezogen („upstream-Emissionshandel“).
- Der Übergang erfolgt in zwei Stufen, indem für eine Übergangsphase ein spezifischer Emissionshandel für den Straßenverkehr geschaffen wird („ETS-2“ oder „Emissionshandel Straße“).
- Die gegenwärtige Regulierung (Flottengrenzwerte) bleibt bestehen, aber nach 2030 wird ein fester Wert definiert, der über „0g“ liegt, um eine effiziente Zielerreichung zu ermöglichen. Die Festlegung dieses Werts sollte vor 2030 erfolgen.

2. Hintergrund

Klimaneutralität spätestens 2050: Dieses Ziel bedeutet, die gesamte automobilen Wertschöpfungskette klimaneutral zu stellen – von der Rohstoffgewinnung über die verschiedenen Stufen der Produktion, die Nutzung der Fahrzeuge und ihr Recycling. Es bedeutet auch, in allen Phasen des Lebenszyklus nur erneuerbare Energieträger einzusetzen, also Ökostrom, oder defossilisierte flüssige oder gasförmige Kraftstoffe.

Klimaneutralität spätestens 2050 bedeutet nicht das Ende der individuellen Mobilität. Im Gegenteil: In Verbindung mit Automatisierung und Vernetzung, in vielen Feldern auch durch autonomes Fahren, mit modernen Services wie Sharing bildet Klimaneutralität eine wichtige Säule unserer Strategie für eine **nachhaltige individuelle Mobilität**.

3. Wo stehen wir?

Die Automobilindustrie hat die Herausforderung Klimaschutz angenommen. Sie investiert massiv in Elektromobilität, in Wasserstoff, in die Defossilisierung der Wertschöpfungsketten und in klimaneutrale Produktion. Die EU hat für das Jahr 2030 ehrgeizige Ziele für die Minderung des CO₂-Ausstoßes der Fahrzeuge definiert. Diese werden möglicherweise weiter

verschärft. Für die Defossilisierung der Kraftstoffe legt die RED-II Richtlinie Quoten für den Anteil erneuerbarer Energien fest, die allerdings derzeit wenig ehrgeizig sind. Für einige Elemente der Wertschöpfungskette gibt es spezielle Vorgaben (zB. EED) bzw. sind Vorgaben in Planung (z.B. Im Rahmen der BatterieVO). Außerdem wirken die Minderungs Vorgaben des EU-ETS auf die Sektoren Strom und Industrie.

Diese Regelwerke sind in ihrer gegenwärtigen Form nicht geeignet, um das Ziel eines klimaneutralen Straßenverkehrs zu erreichen. Sie sind nicht technologieoffen, stehen unverbunden nebeneinander und sind teilweise widersprüchlich. Die daraus resultierenden **CO₂-Vermeidungskosten sind derzeit sehr unterschiedlich** und reichen von derzeit ca. 50€ im EU-ETS bis zu 475€ im Bereich der Flottengrenzwertregulierung. Um die ambitionierten klimapolitischen Ziele effektiv zu erreichen, muss der regulatorische Rahmen einen breiteren Ansatz verfolgen.

4. Was wollen wir erreichen?

Der Weg zum klimaneutralen Straßenverkehr ist ein Marathonlauf. Alle Technologien werden gebraucht. Die **Elektromobilität** wird, gerade bei PKW, prioritär vorangetrieben. Sie steht im Mittelpunkt der Strategien der deutschen Hersteller. Aber auch andere Technologien wie die Brennstoffzelle und defossilisierte Kraftstoffe werden in bestimmten Bereichen eine wichtige Rolle spielen. Nicht nur die Automobilindustrie investiert: Auch viele andere Akteure leisten ihre Beiträge, etwa zum Ausbau der **Ladeinfrastruktur** und der Erzeugung von erneuerbarem Strom, aber auch zum Ausbau der Netze und zur Anpassung der Wertschöpfungsketten bis hin zur Kreislaufwirtschaft.

Die massiven Investitionen müssen sich für die Unternehmen und Gesellschaft bezahlt machen. Dafür sind **langfristig verlässliche Rahmenbedingungen** essenziell. Diese müssen folgende Kriterien erfüllen:

- **Wirksamkeit:** Regulierungsansätze müssen geeignet sein, die Absenkung der CO₂-Emissionen bis spätestens 2050 auf Null zu gewährleisten.
- **Widerspruchsfreiheit:** Regulierungsansätze sind als widerspruchsfreies und kohärentes System auszugestalten; nur dann sind sie zur Zielerreichung geeignet.
- **Planungssicherheit:** Regulierungsansätze sind so zu gestalten, dass die Akteure auf deren grundsätzlichen Fortbestand vertrauen können.
- **Verursacherprinzip:** Regulierungsansätze sind so auszugestalten, dass die tatsächlichen Verursacher von Klima- und Umweltbeeinträchtigungen vorrangig in die Pflicht genommen werden.
- **Marktprinzip:** Regulierungsansätze sollen marktwirtschaftlich funktionieren, um Kosteneffizienz und die größtmögliche Wahrung individueller und unternehmerischer Freiheiten sicherzustellen.

5. Welche Vorteile hat dieser Vorschlag?

Der Emissionshandel hat zahlreiche Vorteile:

- **Langfristige Ausrichtung:** Mit einer jährlich abschmelzenden Emissionsobergrenze (cap) gibt ein ETS einen langfristigen Minderungspfad vor, der das Klimaziel sicher erreicht und Planungssicherheit schafft.

- **Ökologische Treffsicherheit:** Das bestehende EU-ETS ist der größte CO₂-Markt der Welt, dessen CO₂-Emissionen seit Jahren unterhalb des gesetzten caps liegen. Der derzeit noch moderate Zertifikatspreis mindert zwar den Anreiz für zusätzliche CO₂-Einsparungen, lässt die verlässliche Absenkung der CO₂-Emissionen aber unberührt.
- **Umfassender Ansatz:** Sektorübergreifende Wirkungszusammenhänge werden ganzheitlich erfasst, Fehlanreize und Aufhebungseffekte vermieden.
- **Marktwirtschaftlicher Ansatz:** Angebot und Nachfrage nach Emissionsrechten ergeben den CO₂-Preis; Emittenten entscheiden eigenverantwortlich, ob sie CO₂ vermeiden oder reduzieren oder Emissionsrechte kaufen.
- **Gerechte Lastenverteilung:** Ein ETS sorgt für eine marktbasierte Bepreisung. Die Kosten werden dem tatsächlichen Verursacher der CO₂-Emissionen auferlegt.
- **Kosteneffizienz und Technologieoffenheit:** Je mehr Sektoren in ein ETS einbezogen werden, desto besser werden die CO₂-Vermeidungskosten optimiert. Wie und wo CO₂-Emissionen eingespart werden, regelt der Markt.

6. Wie kann der Weg zu einem einheitlichen Emissionshandel aussehen?

Wegen der unterschiedlichen Vermeidungskosten würde eine sofortige Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU-Emissionshandel dazu führen, dass die CO₂-Preise in den schon bisher in den EU-ETS einbezogenen Sektoren schnell stark steigen. Strukturbrüche und soziale Auswirkungen müssen berücksichtigt werden. Daher sollte zunächst ein **gesonderter Emissionshandel nur für den Verkehrssektor** eingeführt werden („ETS-2“ oder „Emissionshandel Straße“). Dieser sollte nach einer definierten Übergangszeit mit dem EU-Emissionshandel zu einem einheitlichen Handelssystem verschmolzen werden. Dieser Ansatz erlaubt, Erfahrungen zu sammeln, das System zu justieren und eine Konvergenz von EU-ETS und ETS-2 so zu gestalten, dass es nicht zu Strukturbrüchen oder unverhältnismäßigen sozialen Auswirkungen kommt.

7. Wann können „ETS-2“ und EU-ETS zusammengeführt werden?

Um strukturelle Verwerfungen zu verhindern, sollte eine Zusammenführung erst stattfinden, wenn sich die jeweiligen CO₂-Preise angenähert haben. Um die Angleichung der Preisniveaus zu unterstützen, gleichzeitig aber Preissprünge zu vermeiden, sollte in einer Übergangszeit die Menge der aus dem EU-ETS für den Verkehrssektor zur Verfügung stehenden Zertifikate begrenzt werden („Membranfunktion“). Durch **Mindest- und Höchstpreise** kann die Verlässlichkeit der Entwicklung des Preissignals weiter verbessert werden. Allerdings sollten auf europäischer Ebene -anders als im deutschen BEHG- keine Festpreise gelten, um die Einordnung als (nur einstimmig zu verabschiedende) Steuer zu vermeiden.

8. Was passiert mit den derzeit im Verkehrssektor geltenden Regulierungen?

Derzeit sorgt vor allem das System der Flottengrenzwerte dafür, dass die Automobilhersteller eine klare Orientierung für die künftige Entwicklung ihrer Flotten haben (technologische Lenkungs-funktion). Gleichzeitig sorgen sie dafür, dass Fahrzeuge immer effizienter werden (klimapolitische Lenkungs-funktion). Die Flottengrenzwerte wirken allerdings nur auf ein Teilsegment des Verkehrs-systems und können allein nicht sicherstellen, das Ziel eines klimaneutralen Straßenverkehrs spätestens 2050 zu erreichen.

Deshalb muss der regulatorische Rahmen erweitert werden. Flottengrenzwerte forcieren eine breite Elektrifizierung während der Emissionshandel Klimaneutralität für den gesamten Straßen-verkehr garantiert. Deswegen sollte **die klimapolitische Lenkungs-funktion im Straßenverkehr vom Preissignal des Emissionshandels** übernommen werden. Um die technologische Lenkungs-funktion abzusichern, sollte die Flottengrenzwert-Regulierung aber beibehalten, nach 2030 auf einen Wert oberhalb 0g festgelegt und nicht mehr weiterentwickelt werden. Ein solcher Ansatz bewirkt, dass eine gewisse technologische Flexibilität bei der Erreichung des Klimaziels beibehalten werden kann. Disruptive Auswirkungen für Arbeitsmarkt und Industriestandort Europa werden begrenzt. Gleichzeitig gewährleistet der Flottengrenzwert Verlässlichkeit für den Technologiepfad.

Ein ähnliches Vorgehen bietet sich auch für andere Vorgaben an, wie die Quote für den Anteil erneuerbarer Energien bei den Kraftstoffen (RED II) oder die LKW-Maut. Zur Förderung des flächen-deckenden Ausbaus der Ladeinfrastruktur werden spezifische Instrumente gebraucht, solange es keinen business case gibt, der alle Anforderungen abdeckt.

9. Wie wird sichergestellt, dass mit dem EU-Emissionshandel das Klimaziel sicher erreicht wird?

Das cap des EU-Emissionshandelssystems muss ermöglichen, dass die Klimabilanz des Ver-kehrs 2050 „Netto Null“ beträgt. Der Minderungspfad von 2030 bis 2050 sollte linear ausge-staltet sein, um für alle Akteure größtmögliche **Planungssicherheit** zu erreichen. Dabei kann die Erstzuteilung im „ETS-2“ anfänglich eher großzügig bemessen sein. Für die Erstallokation von Zertifikaten bietet sich ein Versteigerungssystem wie im EU-ETS an.

10. Wie können soziale Folgen der Ausweitung des EU-Emissionshandels abgefedert werden?

Klimaschutz kostet Geld. Neben den Investitionen der Automobilindustrie in neue Antriebe und Fahrzeuge und der Mineralölwirtschaft in defossilisierte Kraftstoffe sind erhebliche Investitionen in Infrastruktur notwendig. Außerdem werden durch die Integration des Verkehrs in den EU-ETS die Kraftstoffpreise steigen. Gleichzeitig werden für den EU-Haushalt durch die Versteigerung erheb-liche Einnahmen entstehen. Daher ist es sinnvoll, diese Einnahmen zum einen für Klimaschutz im Verkehr zu verwenden, insbesondere um den Ausbau der erforderlichen Lade- und Tankinfrastruktur voranzutreiben, zum anderen aber auch die **sozialen Auswirkungen abzufedern**, beispiels-weise durch eine Senkung der Stromnebenkosten, eine pro-Kopf-Rückverteilung („Schweizer Modell“) oder durch eine steuerliche Entlastung. Über die Mittelverwendung sollte daher jedenfalls teilweise auf nationaler Ebene entschieden werden, um Lösungen zu finden, die der spezifischen nationalen Situation am besten entsprechen. Dabei ist auch zu klären, wie die steuerliche Belas-tung der Kraftstoffe an die Erhöhung des CO₂-Preises angepasst werden kann.

