

Stellungnahme

Umsetzung der europäischen Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) in Deutschland

Verbändeanhörung zum „Gesetz zur Weiterentwicklung der
Treibhausgasminderungs-Quote und Verordnung zur Festlegung
weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der
Treibhausgasminderungs-Quote“

Oktober 2020

Umsetzung der europäischen Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) in Deutschland

Die absehbar größten Hebel, um den Luftverkehr in Einklang mit dem Klimaschutz zu bringen, sind erstens der Austausch von Flugzeugen durch energieeffizientere und zweitens der Ersatz des fossilen Kerosins durch nachhaltigen Flugkraftstoff (SAF). Letztere ist die einzige Möglichkeit, um zukünftig treibhausgasneutral fliegen zu können.

Daher begrüßen wir die Aktivitäten der Bundesregierung, die Markteinführung dieser Kraftstoffe zu fördern. Denn bislang sind SAF, insbesondere strombasierte Flugkraftstoffe, nicht in ausreichender Menge verfügbar und noch zu teuer: Derzeit wäre der Preis für SAF rund 10-mal in Vor-Corona-Zeiten 4-5-mal höher als für fossile Flugkraftstoffe. Es ist davon auszugehen, dass die gesamten Mehrkosten für die PtL-Produktion auf das vertankte Kerosin in Deutschland umgelegt werden – Kerosin wird dadurch in Deutschland teurer. Und wenn bei einer wahrscheinlichen Kuppelproduktion für die dann auch entstehenden PtL-Diesel- oder -Benzinfraktionen wegen nicht ausreichender Anrechnung auf die THG-Ziele im Straßenverkehr die benötigten Erlöse nicht erzielt werden können, werden diese möglicherweise zusätzlich noch dem Kerosin angelastet.

Der Luftverkehr in Deutschland und Europa ist bereits heute hohen Sozial- und Umweltauflagen verpflichtet und unterliegt dem CO₂-Bepreisungsinstrument EU-ETS. Gegenüber Nicht-EU-Fluggesellschaften verursachen diese Auflagen eine einseitige zusätzliche Kostenbelastung, die nicht an den Kunden weitergegeben werden kann. Sie verzerren somit den Wettbewerb. Weitere Benachteiligungen der EU-Fluggesellschaften sind daher zu vermeiden.

Was ist zu tun?

Die technischen Komponenten zur Herstellung und Nutzung von SAF sind bewährt und handhabbar. Um sie im industriellen Maßstab verfügbar zu machen, besteht jedoch dringender Handlungsbedarf

- bei der Technologiedemonstration und -auswahl in Deutschland – insbesondere für strombasierte Kraftstoffe,
- bei der Hochskalierung der Produktion in Gunstregionen, um mittelfristig ausreichende Mengen zu marktfähigen Preisen produzieren zu können,
- zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen und dem damit verbundenen Carbon Leakage.

Dazu bedarf es zielführender energie-, steuer- und verkehrspolitischer Rahmenbedingungen. Hierzu ist neben der Umsetzung der RED II in deutsches Recht auch eine entsprechende Überarbeitung der RED II auf europäischer Ebene von größter Bedeutung. Die Höhe der Beimischungsverpflichtung sollte im Lichte des tatsächlich erreichbaren Produktionsaufbaus regelmäßig evaluiert und ggf. angepasst werden.

Warum kommt es im Luftverkehr bei der vorgeschlagenen regional begrenzten Beimischungsverpflichtung zu Wettbewerbsverzerrungen und Carbon Leakage?

Eine Beimischungsverpflichtung von synthetischen Kraftstoffen zu fossilem Kerosin wäre auf globaler Ebene die vorzuziehende Option, da es alle Fluggesellschaften in gleicher Weise betreffen würde. Jeder Versuch, eine solche Beimischungsverpflichtung als regional beschränkte Insellösung (innerdeutsch oder europäisch) im international agierenden Luftverkehr festzuschreiben, führt zu Wettbewerbsverzerrungen und Carbon Leakage. Dies soll im Folgenden am Beispiel eines Fluges Hamburg-Bangkok erläutert werden:

Wie würde eine rein deutsche SAF-Quote wirken?



Quelle: eigene Darstellung

Auf einem Flug von Hamburg nach Bangkok gibt es zahlreiche Buchungsmöglichkeiten mit unterschiedlichen Fluggesellschaften, die je nach Ausgestaltung der Beimischungsverpflichtung sehr unterschiedlich betroffen wären (in nebenstehender Grafik sind exemplarisch die Fluggesellschaften British Airways, Air France, Lufthansa und Turkish Airlines genannt). Eine nationale Beimischungsverpflichtung verteuert Kerosin – in diesem Fall allein in Deutschland. Eine deutsche Fluggesellschaft, die ihr Drehkreuz in Deutschland hat, fliegt also von Hamburg über München nach Bangkok und muss bei beiden Flügen das teurere quotenverpflichtete Kerosin tanken. Ausländische Fluggesellschaften

betanken nur den Zubringerflug zu ihrem Drehkreuz außerhalb Deutschlands mit dem teureren Kerosin und dann von dort das preisgünstigere rein fossile Kerosin. Das verzerrt den Wettbewerb zusätzlich zu Lasten deutscher Fluggesellschaften und Flughafendrehkreuze während ausländische Fluggesellschaften und deren Drehkreuze einen erheblichen Vorteil gewinnen (in diesem Beispiel: British Airways und London, Air France und Paris, sowie Turkish Airlines und Istanbul). Eine nationale Quote wäre zudem ein Anreiz für Tankering und somit vermehrte Emissionen: Fluggesellschaften außerhalb der „deutschen Insellösung“ würden aufgrund der höheren Kerosinpreise für den Hin- und Rückflug tanken. Das höhere Abfluggewicht führt zu einem höheren Verbrauch und damit höheren CO₂-Emissionen.

Die Treibstoffkosten machen rund ein Viertel der Betriebskosten einer Fluggesellschaft aus. Die im Verordnungsentwurf vorgeschlagenen Quoten würden aus heutiger Sicht diese Kosten um bis zu 18 Prozent erhöhen. Der Anstieg dieser Kosten entspricht der Zunahme der Wettbewerbsverzerrung zugunsten ausländischer Fluggesellschaften, da solche ungleichen Kosten von den deutschen Fluggesellschaften nicht in Form höherer Preise an die Kunden weitergegeben werden könnten, da die Fluggäste ansonsten das Angebot der ausländischen Fluggesellschaften wählen würden. Geflogen würde dann trotzdem, nur nicht mit deutschen Fluggesellschaften über deutsche Drehkreuze. In der Folge würden sich mit den Verkehrsströmen auch die Emissionen verlagern, aufgrund von Umwegen könnten diese ggf. sogar steigen. Beide Effekte können als Carbon Leakage bezeichnet werden.

Wie müssten bei einer Beimischungsquote der Carbon-Leakage-Schutz ausgestaltet und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden?

Beste Vorgehensweise: Globale Lösung

In jedem Fall, also auch ohne einen Ausgleich der Mehrkosten für SAF, ließen sich Carbon Leakage und Wettbewerbsverzerrungen vermeiden, wenn es zur Einführung einer internationalen Beimischungsverpflichtung für Fluggesellschaften käme – z.B. über das bereits international vereinbarte globale CO₂-Kompensationssystem CORSIA durch die UN-Luftfahrtorganisation ICAO.

Zweitbeste Vorgehensweise: Regionale Quote (national / europäisch) mit Ausgleich der Mehrkosten

Um im Falle einer regionalen Beimischungsverpflichtung (sei es national oder europäisch) Carbon Leakage und eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten deutscher Fluggesellschaften und der Drehkreuze in Deutschland zu vermeiden, darf die Regulierung keine regionalen Kraftstoffpreisunterschiede verursachen. Daher ist sicher zu stellen, dass die Mehrkosten der Beimischungsverpflichtung zuverlässig und langfristig ausgeschlossen werden. Dies wäre grundsätzlich möglich indem

1. die Herstellungskosten minimiert werden:
 - a. Die öffentliche Hand sollte unterschiedliche Herstellungsverfahren in einem Umfang fördern, der es erlaubt, SAF zu gleichen Preisen wie herkömmliches Kerosin in den Markt zu

bringen. Anlagen im Ausland sollten dabei ebenfalls berücksichtigt werden. Die Förderung ließe sich etwa aus Einnahmen des Bundes aus der Luftverkehrsteuer und des EU-ETS finanzieren.

- b. Darüber hinaus sollten die Rahmenbedingungen für die SAF-Herstellung so ausgestaltet werden, dass die Herstellungskosten deutlich minimiert werden (z.B. Befreiung von der EEG-Umlage beim Strombezug, Mehrfachanrechnung für grünen Wasserstoff bei der Kraftstoffherstellung zur Skalierung und Kostendegression der Elektrolyse).
2. die dann noch verbleibenden Mehrkosten ausgeglichen werden:
- a. Der Emissionsfaktor für Kerosin im EU-ETS muss von derzeit 3,15 entsprechend der Quote jedes Jahr reduziert werden.
 - b. Nachhaltige Flugkraftstoffe sollten bei einem zusätzlichen freiwilligen Einsatz durch die Fluggesellschaften im Rahmen des EU-ETS mehrfach anzurechnen sein. Dafür ist ein Book&Claim-Ansatz erforderlich. Die Inverkehrbringer sollten dazu verpflichtet werden, ihren Kunden verbindlich einmal im Jahr Auskunft über die Emissionsreduzierungen geben und nicht nur an die zuständigen staatlichen Stellen berichten wie zurzeit vorgesehen.
 - c. Die Fluggesellschaften sollten die Mehrkosten bei der Entrichtung der Luftverkehrsteuer oder anderer Abgaben gegenrechnen können.

In jedem Fall ist Voraussetzung für eine Beimischungsverpflichtung, dass sie die reale Entwicklung der SAF-Produktionskapazität widerspiegelt und technologieoffen ausgestaltet ist. Jede Quote sollte auf langfristig verlässlichen Nachhaltigkeitskriterien basieren und eine ausreichende Vorlaufzeit für den Aufbau der jeweiligen Produktionsanlagen vorsehen. Der Aufbau der Produktionskapazität wird möglicherweise nicht linear sein. In jedem Fall empfiehlt sich für den internationalen Luftverkehr ein international koordinierter Fahrplan, um sicherzustellen, dass nicht nur in Deutschland Produktionsanlagen gebaut und Kraftstoffe zu marktfähigen Preisen in den Verkehr gebracht werden. Deutschland und die EU sollten die hierfür erforderliche Entscheidungsfindung auch auf globaler Ebene innerhalb der ICAO vorantreiben. Insbesondere empfehlen eine enge Abstimmung mit der legislativen ReFuelEU Aviation Initiative der EU Kommission/DG MOVE, die ebenfalls auf einen Markthochlauf von SAF abzielt und deren Veröffentlichung noch in 2020 erwartet wird. Außerdem möchten wir darauf hinweisen, dass parallele Arbeiten innerhalb der EU Kommission zur Energiesteuer-Richtlinie, zur ETS/CORSIA Implementierung sowie zur Überarbeitung der RED II stattfinden. Aus unserer Sicht bedarf es einer Koordination, um den SAF-Hochlauf zielführend voranzutreiben, ohne dem Sektor durch parallele Maßnahmen dringend benötigte Investitionskraft durch Abgaben, Steuern oder ähnliches zu entziehen.

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

[REDACTED]

– Haus der Luftfahrt –
Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: [REDACTED]

Telefon: [REDACTED]

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. Die Mitgliedsunternehmen beschäftigen mehr als 180.000 Mitarbeiter. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Millionen Fluggäste und trägt mit dem Transport von Außenhandelswaren im Wert von über 200 Milliarden Euro zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei.